

Zitting 1981–1982

17 152

Wijziging van de inkomstenbelasting en van de loonbelasting (verlaging van de bejaardenaftrekken en van de arbeidsongeschiktheidsaftrekken), alsmede wijziging van de vermogensbelasting (afschaffing van de bejaardenaftrek en van de arbeidsongeschiktheidsaftrek)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

	Blz.
Inleiding, inhoud van het wetsontwerp	3
Onderzoek	4
Keuze van de maatregelen	8
Gevolgen voor de uitkeringen ingevolge de sociale verzekeringswetten	10
Gevolgen voor de verschillende inkomensposities	13
Financiële gevolgen	14

Inleiding, inhoud van het wetsontwerp

In Bestek '81 is geconstateerd dat er aanleiding is de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken aan een nadere studie te onderwerpen (Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 15 081, blz. 174). In de toelichting op een nota van wijzigingen bij het belastingplan 1980 (Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 15 849, nr. 5) is vervolgens het standpunt ingenomen dat de algemeen werkende bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken zouden moeten worden afgeschaft. Aangekondigd werd dat onderzocht zou worden hoe de aftrekken kunnen worden vervangen door een meer geïndividualiseerde regeling gericht op belastingplichtigen van wie kan worden aangenomen dat zij door hulpbehoevendheid een duidelijk geringere draagkracht hebben dan de overige belastingplichtigen. In een dergelijke regeling zou rekening moeten worden gehouden met extra kosten voor de persoonlijke of huishoudelijke verzorging als gevolg van ziekte en gebreken indien en voor zover met deze kosten niet langs andere weg wordt rekening gehouden. Eenvoud en praktische uitvoerbaarheid zouden als randvoorwaarden dienen te gelden voor de te ontwerpen regeling.

Met ingang van 1981 zijn vervolgens, vooruitlopend op het tot stand komen van een meer geïndividualiseerde regeling, maatregelen getroffen in de lijn van individualisering van de aftrekken.

Ten slotte is in de Miljoenennota 1982 het voornemen kenbaar gemaakt de bejaardenaftrekken en de arbeidsongeschiktheidsaftrekken van de inkomstenbelasting en de loonbelasting met ingang van 1982 in het kader van het ombuigingsbeleid voor dat jaar volledig af te schaffen en tegelijkertijd te komen tot een uitbreiding van de buitengewone-lastenregeling. De met dit voornemen per saldo gemoeide ombuiging werd geraamd op 250 mln. (een nadere raming komt uit op ruim 200 mln.).

In dit wetsontwerp stellen wij om een aantal hierna, onder «Keuze van de maatregelen», uiteen te zetten redenen een minder ver gaande aanpak voor het jaar 1982 voor. Deze aanpak houdt in dat de ongehuwden-bejaardenaftrek (voor 1981 f 1579), de hoge arbeidsongeschiktheidsaftrek (voor het jaar 1981 f 1579) en de lage arbeidsongeschiktheidsaftrek (voor het jaar 1981 f 790) in 1982 worden gesteld op f 636. De gehuwden-bejaardenaftrek (voor 1981 f 2253) wordt in 1982 gesteld 100/70 van f 636 = f 909. De voorgestelde verlaging van de verschillende aftrekken, die gepaard gaat met een bruto verhoging van een aantal sociale uitkeringen in verband met de koppeling van de sociale minima aan het netto minimumloon, levert per saldo een ombuigingsresultaat van 140 mln. op.

In samenhang met de verlaging van de bejaardenaftrekken en de arbeidsongeschiktheidsaftrekken van de inkomstenbelasting en de loonbelasting stellen wij tevens voor de bejaardenaftrek en de arbeidsongeschiktheidsaftrek van de vermogensbelasting (voor 1981 bedragen beide aftrekken f 40 000) met ingang van 1 januari 1983 af te schaffen. De budgettaire meeropbrengst van dit voorstel bedraagt ca. 30 mln.

Onderzoek

Het in de inleiding bedoelde onderzoek naar een meer geïndividualiseerde regeling gericht op belastingplichtigen van wie kan worden aangenomen dat zij door hulpbehoevendheid een duidelijk geringere draagkracht hebben dan de overige belastingplichtigen, heeft zich in eerste instantie toegespitst op de vraag of een nieuwe regeling zou moeten worden gegoten in de vorm van een onderdeel van de horizontale tariefstructuur of in de vorm van een aftrek wegens buitengewone lasten. Vervolgens kwam de vraag aan de orde aan welke omschrijving een hulpbehoevende belastingplichtige zou moeten voldoen om voor aftrek in aanmerking te komen en welk beloop die aftrek zou moeten hebben. Op deze vragen gaan wij hierna in.

De structuur van de inkomstenbelasting en de loonbelasting brengt mee dat langs twee wegen rekening kan worden gehouden met draagkrachtverschillen die samenhangen met de kosten van bestaan. De eerste weg is die van de horizontale tariefstructuur met haar belastingvrije sommen en onderdelen daarvan. De belastingvrije sommen richten zich op eenvoudig vast te stellen uiterlijke kenmerken; de hoogte van de belastingvrije sommen houdt geen rechtstreeks verband met de werkelijke omvang van de kosten van bestaan, maar is in belangrijke mate mede bepaald door belastingpolitieke en budgettaire overwegingen. Mede daardoor kan het tot uitdrukking brengen van draagkrachtverschillen in de belastingvrije sommen niet dan met een zekere ruwheid geschieden.

De tweede weg waarlangs rekening kan worden gehouden met draagkrachtverschillen als gevolg van de omvang van de (individuele) kosten van bestaan is die van de buitengewone-lastenaftrek. De aftrek voor buitengewone lasten vormt een gerichte individuele aanpassing aan de draagkrachtvermindering wegens bijzondere, met name genoemde uitgaven. Het niveau van de aftrek sluit in beginsel aan bij de werkelijke uitgaven van de aangegeven soort, zij het dat voor sommige extra kosten ter wille van de uitvoerbaarheid met forfaits wordt gewerkt (dieetkosten en extra uitgaven voor kleding en beddegoed).

De geschetste twee wegen zijn uitvoeringstechnisch gezien nogal verschillend. Het rekening houden met draagkrachtverschillen door middel van de belastingvrije som verloopt zowel voor de belastingdienst als voor de belastingplichtige naar verhouding vrij gemakkelijk omdat daarvoor wordt afgegaan op een eenvoudig vast te stellen uiterlijk kenmerk dat de belastingplichtige opgeeft of dat reeds als gegeven (bij voorbeeld de leeftijd) voorhanden is. Voor de belastingplichtigen van wie loonbelasting wordt ingehouden, wordt de belastingvrije som bij voorbeeld bepaald op grond van de gegevens die de werknemer of de uitkeringstrekkers op de werknemersverklaring vermeldt.

In het geval van aftrek wegens buitengewone lasten vindt er een uitgebreidere administratieve procedure plaats. In dat geval wordt de belastingplichtige nadrukkelijk geconfronteerd met de belastingdienst hetzij bij de behandeling van een verzoek om vermindering van loonbelasting hetzij bij de behandeling van een aangiftebiljet inkomstenbelasting. Een belangrijk verschil is voorts dat de belastingplichtige voor het geldend maken van zijn recht op aftrek wegens buitengewone lasten zelf het initiatief moet nemen en kosten moet aantonen, terwijl met betrekking tot de belastingvrije som het initiatief meer ligt bij de belastingdienst die de belastingplichtige daarvoor alleen via «ja/nee vragen» hetzij direct via een aangiftebiljet hetzij indirect via de werknemersverklaring benadert. Uit een oogpunt van eenvoud en toepasbaarheid van de belastingheffing zijn er daarom duidelijke voordelen verbonden aan een aftrek in het kader van de horizontale tariefstructuur.

Indien de nadruk wordt gelegd op het individualiseringsaspect van een nieuwe aftrek ter vervanging van de huidige aftrekken zijn er voordelen verbonden aan een aftrek wegens buitengewone lasten. Een aftrek wegens buitengewone lasten kan immers door het stellen van voorwaarden en door de controle die de belastingdienst toepast, nauwkeuriger worden gericht op de doelgroep van hulpbehoevende belastingplichtigen met extra uitgaven. In het kader van de buitengewone-lastenregeling kan ook op eenvoudige wijze rekening worden gehouden met extra uitgaven die worden veroorzaakt door hulpbehoevendheid van de echtgenote of de kinderen van de belastingplichtige. Bij een tariefaftrek levert dit problemen op. In de huidige tariefstructuur heeft een tariefaftrek bij voorbeeld geen effect voor een gehuwde vrouw die niet zelfstandig in de belastingheffing wordt betrokken.

De keuze tussen tariefaftrek en buitengewone-lastenaftrek wordt ook beïnvloed door de aan die keuze verbonden budgettaire gevolgen die ten nauwste samenhangen met de koppelingsmechanismen voor de sociale uitkeringen. Deze koppelingsmechanismen brengen mee dat het huidige netto niveau van de AOW- en AAW-uitkeringen voor iedere uitkeringstrekkers als gegeven moet worden beschouwd, zodat degenen die enkel van een AOW- of AAW-uitkering moeten leven, geen nadelige inkomenseffecten ondervinden bij afschaffing van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken. Indien vervolgens een meer individuele aftrek wordt toegekend, die niet van invloed is op de koppelingsmechanismen van de sociale uitkeringen, ontstaan voordelige inkomenseffecten. Dit kan gemakkelijk leiden tot een omvangrijke negatieve ombuiging indien niet in zeer sterke mate wordt geïndividualiseerd. Het ombuigingsresultaat is immers een saldo van de budgettaire gevolgen van het vervallen van de huidige aftrekken, het verhogen van de sociale minimumuitkeringen en het invoeren van een nieuwe aftrek. Zonder invoering van een nieuwe aftrek belooft het ombuigingsresultaat bij volledige afschaffing van de huidige aftrekken ruim 250 mln. Indien bij voorbeeld een nieuwe, meer individuele tariefaftrek zou worden verleend aan stel de helft van de huidige aftrekgerechtigden naar het aftrekniveau van 1981, zou dit een middelenderving van ruim 500 mln. betekenen, per saldo dus een ombuigingsresultaat dat meer dan 250 mln. negatief zou zijn.

De individualiseringsaspecten en de budgettaire aspecten die zijn verbonden aan een nieuwe aftrek, brachten mee dat is onderzocht of in het kader van de buitengewone-lastenregeling een zodanige omschrijving van de doelgroep van hulpbehoevende belastingplichtigen kan worden gevonden

dat toch aan de randvoorwaarden van eenvoud en praktische uitvoerbaarheid wordt voldaan. Daarbij is ervan uitgegaan dat ook een aftrek wegens buitengewone lasten, gezien de aard van de extra kosten van persoonlijke en huishoudelijke verzorging wegens hulpbehoevendheid, niet anders dan een forfaitaire aftrek kan zijn.

Ter wille van een duidelijke afbakening van de groep personen bij wie zich extra kosten wegens hulpbehoevendheid ook metterdaad plegen voor te doen, zijn de gedachten gegaan naar het criterium van «een ernstige mate van persoonlijke hulpbehoevendheid», daarbij ervan uitgaande dat personen met een geringere (dan ernstige) mate van hulpbehoevendheid niet voor een aftrek in aanmerking behoren te komen omdat in hun situatie zich, in het algemeen gesproken, op het vlak van de persoonlijke en huishoudelijke verzorging geen extra kosten van voldoende betekenis zullen voordoen.

Door het stellen van de voorwaarde van een ernstige mate van hulpbehoevendheid zou worden bereikt dat van de bejaarden en arbeidsongeschikten die thans recht hebben op een aftrek, een relatief beperkt aantal aftrekgerechtigden overblijft. Tot de groep van personen die in zulk een mate hulpbehoevend zijn, zouden bij voorbeeld behoren lichamelijk gehandicapten zoals rolstoelpatiënten, patiënten met een ernstige mate van reuma enz., blinden, alsmede degenen die wegens ouderdomsverschijnselen in belangrijke mate zijn aangewezen op hulp van derden. Met het oog op laatstvermelde categorie zou ervan kunnen worden uitgegaan dat boven een bepaalde leeftijdsgrens – bij voorbeeld na het bereiken van de 75-jarige leeftijd – de vereiste mate van hulpbehoevendheid steeds aanwezig wordt geacht.

Een aftrek voor deze beperkte groep belastingplichtigen zou zich minder goed laten inpassen in de uitvoeringstechniek van de belastingvrije sommen omdat het criterium van het in ernstige mate persoonlijk hulpbehoevend zijn meer beoordelingsvragen oproept dan voor een onderscheid in de horizontale tariefstructuur wenselijk is. Bij de meer individuele beoordeling door de belastingdienst van de aftrekken wegens buitengewone lasten zouden deze beoordelingsvragen met betrekking tot het criterium van een ernstige mate van persoonlijke hulpbehoevendheid ook rijzen, doch in dat kader kunnen zij beter worden opgevangen.

Het niveau van een extra aftrek in de sfeer van de buitengewone lasten behoort te zijn afgestemd op de extra kosten met het oog waarop de aftrek wordt verleend. Zoals in de eerder genoemde toelichting op de nota van wijzigingen bij het belastingplan 1980 tot uitdrukking is gebracht, gaat het om de extra kosten die voortvloeien uit ziekten of gebreken, voor zover deze kosten niet worden opgevangen met onbelaste vergoedingen of voorzieningen en ook niet behoren tot de uitgaven die in beginsel reeds onder de bestaande regeling kunnen leiden tot buitengewone-lastenaftrek. De extra kosten van de in ernstige mate hulpbehoevende belastingplichtige moeten dan ook vooral worden gezocht in het zijn aangewezen op hulp van derden indien en voor zover de handicap een beletsel is voor de eigen persoonlijke verzorging en/of het ontplooiën van normale activiteiten in huis, keuken e.d. Als voorbeelden van niet reeds als uitgaven ter zake van ziekte en invaliditeit te beschouwen extra kosten voor huishoudelijke en persoonlijke verzorging wegens hulpbehoevendheid kunnen worden genoemd: telefoonkosten voor het inroepen van hulp, het frequenter gebruik maken van of zelfs aangewezen zijn op bezorging aan huis tegen extra betaling, het aan vrienden, kennissen, burens enz., geven van een beloning in geld of natura voor het verrichten van hulp in de vorm van het doen van boodschappen en het verrichten van «klusjes», alsmede voor begeleiding buitenshuis. Over de omvang van deze extra kosten van hulpbehoevenden kan geen andere conclusie worden getrokken dan dat het in het algemeen om beperkte bedragen gaat. Er mag niet uit het oog worden verloren dat ook voor niet-hulpbehoevenden het doen van uitgaven van deze aard niet ongebruikelijk is. De voor een nieuwe aftrek wegens buitengewone lasten in aanmerking te nemen kosten zouden zo gezien op gemiddeld f 10 à f 12 per week kunnen worden geschat.

Naar hun aard zouden de extra kosten wegens hulpbehoefendheid zich het best laten schikken in de categorie van uitgaven ter zake van ziekte en invaliditeit, te meer waar de hulpbehoefendheid is gedacht als uitloeijsel van ziekte of invaliditeit. Dit zou kunnen worden bereikt door aan de opsomming van hetgeen tot de uitgaven ter zake van ziekte en invaliditeit behoort (artikel 46, derde lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en artikel 18, derde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964) toe te voegen: andere extra uitgaven ter zake van een ernstige mate van persoonlijke hulpbehoefendheid, volgens door Onze Minister te geven regelen.

In deze formulering doet de aanduiding «andere» extra uitgaven uitkomen dat het niet gaat om uitgaven welke in het artikel al eerder zijn genoemd, te weten die van genees- en heelkundige hulp, farmaceutische en andere hulpen kunstmiddelen, vervoer en gezinshulp. Bij de uitwerking van deze wettelijke formulering zou voorts het stramien kunnen worden gevolgd van de regeling in de uitvoeringsbeschikkingen voor extra uitgaven voor kleding en beddegoed.

Het onderbrengen van de extra kosten wegens hulpbehoefendheid bij de categorie van uitgaven ter zake van ziekte en invaliditeit zou bewerkstelligen, dat alleen die potentiële belanghebbenden voor aftrek in aanmerking komen wier totaal aan extra kosten de voor die categorie van uitgaven gestelde drempel te boven gaat. Afgezien van de vaste drempelbedragen ligt de drempel voor het jaar 1981 bij 11% van het onzuivere inkomen. Gezien de bescheiden omvang van de premie voor de bejaardenziekenfondsverzekering zouden vele hulpbehoevende bejaarden bij invoering van een nieuwe forfaitaire aftrek van f 600 daardoor niet aan aftrek wegens buitengewone lasten voor uitgaven ter zake van ziekte en invaliditeit toekomen.

Het criterium «een ernstige mate van persoonlijke hulpbehoefendheid» en het effect van de ziektekostendrempel van de buitengewone-lastenregeling zouden voorts meebrengen dat de budgettaire gevolgen van de forfaitaire aftrek naar verhouding beperkt blijven. Langs deze weg zou daardoor per saldo een positief ombuigingsresultaat kunnen worden bereikt.

De hiervoor beschreven inpassing van een nieuwe aftrek in de buitengewone-lastenregeling zou wel leiden tot een uitbreiding van de werkzaamheden van de belastingdienst. Daarbij is echter van belang dat de rechthebbenden op de nieuwe aftrek in veel gevallen thans reeds in aanmerking komen voor aftrek wegens buitengewone lasten.

Bij het onderzoek naar een meer geïndividualiseerde regeling gericht op hulpbehoevende belastingplichtigen is ten slotte aandacht besteed aan de bejaarden- en de arbeidsongeschiktheidsaftrek van de vermogensbelasting. Bij de behandeling van de herziening van de vermogensbelasting per 1 januari 1981 zijn de bejaarden- en de arbeidsongeschiktheidsaftrek van die belasting ongewijzigd gelaten in afwachting van de resultaten van het onderzoek naar de aftrekken in de inkomsten- en de loonbelasting. Bij de behandeling van die herziening is er op gewezen dat het bedrag van de huidige aftrekken van de vermogensbelasting (per 1 januari 1981 f 40 000) alleen ziet op een verhoging van het in de basisvrijstelling begrepen element van de rampenreserve. Bij de rampenreserve gaat het om een reserve die wordt gevormd voor de opvang van de financiële gevolgen van calamiteiten waarvoor men zich niet kan verzekeren of waarvoor verzekeren niet gebruikelijk is. Vergeleken met andere belastingplichtigen is de rampenreserve voor bejaarden en arbeidsongeschikten groter in verband met hun specifieke uitgaven. Indien met betrekking tot deze specifieke uitgaven voor de inkomstenbelasting en de loonbelasting de conclusie wordt getrokken dat alleen voor in ernstige mate hulpbehoevende belastingplichtigen een nieuwe aftrek zou kunnen worden toegevoegd aan de limitatieve opsomming van de uitgaven wegens ziekte en invaliditeit in het kader van de buitengewone-lastenregeling, ligt het voor de hand de bejaarden- en de arbeidsongeschiktheidsaftrek van de vermogensbelasting ook te beperken tot de groep van in ernstige mate hulpbehoevende belastingplichtigen. Een zodanige beperking betekent echter

dat een discrepantie zou ontstaan tussen inkomstenbelasting en vermogensbelasting in die gevallen waarin voor de inkomstenbelasting in feite geen aftrek zou worden verleend omdat de ziektekostendrempel niet wordt overschreden en voor de vermogensbelasting wel aftrek zou worden verleend. Het handhaven van de bejaarden- en de arbeidsongeschiktheidsaftrek alleen voor in ernstige mate hulpbehoevende belastingplichtigen zou voorts niet evenwichtig zijn in vergelijking met andere groepen belastingplichtigen voor wie in de inkomstenbelasting en de loonbelasting ter zake van bepaalde uitgaven (uitgaven voor levensonderhoud, uitgaven voor gezinshulp enz.) een beroep op de buitengewone-lastenregeling mogelijk is, maar voor wie in de vermogensbelasting niet een afzonderlijke regeling is getroffen voor deze extra uitgaven.

Deze overwegingen te zamen met het argument dat extra uitgaven van ca. f 600 per jaar slechts een geringe opslag op de algemene belastingvrije som zouden rechtvaardigen, pleiten ervoor de huidige bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek van de vermogensbelasting geheel af te schaffen.

Keuze van de maatregelen

Zoals blijkt uit de Miljoenennota 1982 is in eerste instantie in het kader van het ombuigingsbeleid voor 1982 gekozen voor een vervanging van de algemeen werkende bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken van de loon- en de inkomstenbelasting door de hiervoor besproken uitbreiding van de buitengewone-lastenregeling met een nieuwe categorie uitgaven ter zake van ziekte en invaliditeit voor personen die in ernstige mate persoonlijk hulpbehoevend zijn.

Een nadere afweging heeft ons ertoe gebracht voor 1982 een minder ver gaande aanpak voor te stellen. Daarbij hebben verschillende overwegingen een rol gespeeld. In de eerste plaats is de tijdfactor een belangrijke overweging geweest om te kiezen voor zo eenvoudig mogelijke maatregelen. Het behoeft geen betoog dat invoering van een nieuwe categorie uitgaven ter zake van ziekte en invaliditeit in de buitengewone-lastenregeling, hetgeen op zich zelf zeker niet tot vereenvoudiging van de belastingwetgeving en de toepassing daarvan zou leiden, niet overhaast mag en kan geschieden. Een dergelijke maatregel vraagt een grondige gedachtenwisseling met het parlement, waarvoor bij een ingangsdatum van 1 januari 1982 inmiddels geen gelegenheid meer zou bestaan. Naar onze mening zouden wij bij deze gedachtenwisseling ook niet mogen voorbijgaan aan de een en ander maal naar voren gebrachte wenselijkheid van een vereenvoudiging van de inkomstenbelasting door vermindering van aantal en omvang van aftrekposten, een vereenvoudiging die ook betrekking zou kunnen hebben op de buitengewone-lastenregeling. Voor een toetsing van een nieuwe aftrek in het licht van deze wenselijkheid is echter meer tijd nodig dan thans voorhanden is.

Ook de uitvoeringsaspecten van de in de Miljoenennota 1982 aangekondigde maatregelen vragen om een langere voorbereidingstijd dan nu nog aanwezig is. Zo zouden rechthebbenden op een nieuwe aftrek wegens buitengewone lasten thans niet meer tijdig in het bezit komen van een beschikking tot vermindering van loonbelasting en premies AOW en AWW. Voorts is van belang dat het loonbelastingmaterieel voor 1982 tijdig moet worden vervaardigd om dit in november en december aan de inhoudingsplichtigen ter hand te kunnen stellen. Daartoe zou het in het geval de bejaardenaftrek geheel vervalt onder meer noodzakelijk zijn dat in oktober komt vast te staan dat er geen grijze loonbelastingtabellen meer behoeven te worden vervaardigd. Voorts moeten miljoenen werknemersverklaringen waarin met betrekking tot de bejaardenaftrekken en de arbeidsongeschiktheidsaftrekken vragen voorkomen, tijdig worden gedrukt.

De door ons voorgestelde verlaging van de aftrekken is minder kwetsbaar uit een oogpunt van de beschikbare tijd, omdat in dat geval zowel in de wetgeving als in de uitvoering geen principiële breuk met het verleden optreedt. Wel is er ook thans niet aan te ontkomen dat bij de aanmaak van de grijze loonbelastingtabellen wordt vooruitgelopen op de totstandkoming van dit wetsontwerp wat betreft het niveau van de bejaardenaftrekken.

Een tweede overweging om te komen tot een wijziging van het aanvankelijke voornemen tot afschaffing van de aftrekken is gelegen in de cumulatie van nadelige inkomenseffecten die in 1982 in het bijzonder ten aanzien van arbeidsongeschikten optreedt bij samenloop met andere maatregelen. Wij hebben daarbij naast de maatregelen gericht op de algemene inkomensontwikkeling het oog op het voornemen de invaliditeitsvrijstelling in de motorrijtuigenbelasting af te schaffen en op de voorgenomen beperking van de koopkrachttoeslagen op WAO-uitkeringen.

Wij hebben ook onze twijfels laten meewegen met betrekking tot de criteria die beslissend zouden zijn voor het in beginsel in aanmerking komen voor de nieuwe aftrek wegens buitengewone lasten. Daarbij speelt een rol dat vooral bejaarde hulpbehoevende belastingplichtigen al snel zullen opzien tegen de administratieve verwickelingen die zijn verbonden aan het gelden maken van aftrek wegens buitengewone lasten. Voorts maakt het feit dat er in de praktijk, zeker in de beginjaren, veel procedures zullen worden gevoerd over de criteria van de nieuwe aftrek wegens buitengewone lasten, ons ook terughoudend. Criteria die in eerste aanleg eenvoudig en begrijpelijk lijken, zouden in de praktijk immers toch problemen en onbillijkheden kunnen meebrengen in verband met de beoordeling van de handicap.

Ten slotte menen wij dat het van groot belang is dat in het kader van het ombuigingsbeleid voor 1982 in ieder geval een substantiële ombuiging wordt gerealiseerd op het terrein van de bejaardenaftrekken en de arbeidsongeschiktheidsaftrekken van de loon- en de inkomstenbelasting. Gezien de tot 1 januari 1982 resterende tijd moest worden gevreesd voor uitstel tot 1 januari 1983 met betrekking tot de in de Miljoenennota 1982 aangekondigde maatregelen. Deze onzekerheid heeft ons er mede toe gebracht nader te kiezen voor het meer beperkte ombuigingsresultaat van het voorliggende wetsontwerp ter grootte van 140 mln. Aldus behoeft een essentieel onderdeel van het ombuigingsbeleid voor 1982 niet in gevaar te komen.

Wat betreft de aanpak die wij in dit wetsontwerp hebben gevolgd, merken wij het volgende op.

Invoering van een nieuwe aftrek wegens buitengewone lasten zou via een forfaitaire benadering van de extra uitgaven van in ernstige mate hulpbehoevende belastingplichtigen hebben moeten geschieden. Een dergelijke benadering kan bij het ontbreken van concrete aanwijzingen omtrent het niveau van de werkelijke extra uitgaven uiteraard niet anders dan arbitrair zijn. Ook bij andere onderdelen van de buitengewone-lastenregeling, zoals bij dieetkosten en kosten van kleding en beddegoed, valt er niet aan te ontkomen de extra uitgaven schattenderwijs te benaderen. In dit geval is er echter nog de extra moeilijkheid dat de concreetheid van de extra uitgaven niet zo groot is omdat duidelijk aanwijsbare uitgaven ter zake van ziekte of invaliditeit hetzij in aanmerking komen voor vergoeding hetzij reeds thans in aanmerking kunnen worden genomen voor de buitengewone-lastenregeling. Dit overwegende zou de forfaitaire buitengewone-lastenaftrek voor in ernstige mate hulpbehoevende belastingplichtigen zijn uitgekomen op ca. f 600 per persoon.

Voor het voorgestelde niveau van de huidige aftrekken zijn wij daarom ook uitgegaan van een aftrek per persoon in deze orde van grootte. Wij hebben daarom aansluiting gezocht bij het laagste niveau van de aftrekken dat ontstaat bij de tweede stap tot verlaging van de bejaardenaftrekken zoals deze in wetsontwerp 16 475 werd aangekondigd voor het jaar 1982. Deze tweede stap die het terugdraaien van de extra verhoging van de bejaardenaftrekken in het verleden zou voltooien, zou in de systematiek van dat wetsontwerp leiden tot de volgende aftrekbedragen:

gehuwden-bejaardenaftrek	f 1815 (voor 1981: f 2253)
ongehuwden-bejaardenaftrek	f 1272 (voor 1981: f 1579)
hoge arbeidsongeschiktheidsaftrek	f 1272 (voor 1981: f 1579)
lage arbeidsongeschiktheidsaftrek	f 636 (voor 1981: f 790)

Het onderhavige wetsvoorstel brengt de laatste drie aftrekken, die steeds bedoeld zijn voor de belastingplichtige zelf, op één noemer en wel op het laagste niveau van f 636. Voor de gehuwde bejaarden menen wij dat, gezien het algemene karakter van de bejaardenaftrek, een aftrek van f 909 een aanvaardbare benadering van de extra uitgaven van de belastingplichtige zelf en van die van zijn echtgenote is. Aldus blijft de verhouding tussen gehuwden-bejaardenaftrek en ongehuwden-bejaardenaftrek 100:70.

De voor de inkomsten- en de loonbelasting gekozen maatregelen moeten naar onze opvatting ook gevolgen hebben voor de vermogensbelasting. In de paragraaf «Onderzoek» van deze memorie van toelichting is aangegeven dat om een aantal redenen afschaffing van de bejaarden- en de arbeidsongeschiktheidsaftrek van de vermogensbelasting op haar plaats zou zijn ingeval deze aftrekken in de inkomsten- en de loonbelasting zouden worden afgeschaft en zouden worden vervangen door een uitbreiding van de buitengewone-lastenregeling. De vraag is of de voor 1982 voor de inkomsten- en de loonbelasting gekozen maatregelen tot dezelfde conclusie moeten leiden. Naar wij menen is dat het geval. Uit het onderzoek naar de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken blijkt naar onze mening duidelijk dat de specifieke uitgaven van hulpbehoevende bejaarden en arbeidsongeschikten waar het hier om gaat, in aanleg een buitengewone-lastenkarakter hebben. In de vermogensbelasting komen buitengewone lasten als zodanig niet voor. Met buitengewone lasten wordt namelijk rekening gehouden in het in de algemene belastingvrije som begrepen element van de rampenreserve. Naar onze mening is er geen reden voor bejaarden en arbeidsongeschikten een aparte opslag op die rampenreserve te behouden nu voor belastingplichtigen in het algemeen wordt volstaan met de rampenreserve zoals die is opgenomen in de algemene belastingvrije som. Daar komt bij dat het hier zou gaan om een opslag van geringe omvang omdat de extra uitgaven beperkt blijven tot ca. f 600 per jaar.

Wij stellen daarom voor de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek van de vermogensbelasting af te schaffen en wel met ingang van 1983 met het oog op de benodigde voorbereidingstijd in het uitvoeringsvlak.

Gevolgen voor de uitkeringen ingevolge de sociale verzekeringswetten

De voorgestelde verlaging van de bejaardenaftrekken en de arbeidsongeschiktheidsaftrekken brengt mee dat een aantal uitkeringen die direct of indirect worden vastgesteld via een netto koppeling aan het minimumloon, op een hoger bruto niveau zullen uitkomen. Voor de AOW-uitkeringen is dit wettelijke koppelingsmechanisme neergelegd in de artikelen 8 en 22b van de Algemene Ouderdomswet. Dit mechanisme bewerkstelligt dat bejaarden die enkel van een AOW-uitkering moeten leven, geen nadeel ondervinden van verlaging van de bejaardenaftrekken. Uit het navolgende overzicht blijkt welke wijzigingen optreden in de berekening van de AOW-uitkeringen bij verlaging van de bejaardenaftrekken zoals deze in dit wetsontwerp wordt voorgesteld. Dit overzicht gaat uit van de situatie per 1 juli 1981.

	Minimum- loon	AOW-pensioen							
		met een bejaarden- aftrek van f 2253 (ge- huwd)		met een bejaarden- aftrek van f 1579 (onge- huwd)		met een bejaarden- aftrek van f 909 (ge- huwd)		met een bejaarden- aftrek van f 636 (onge- huwd)	
Bruto loon-pensioen per maand	1925,30	1482,22	1031,91	1504,62	1047,81				
– premie ZFW	82,78	29,80	29,80	29,80	29,80				
– premie WW/ZW	61,12								
– premie WAO	33,48								
– premie AOW/AWW	229,50								
– loonbelasting	122,40	56,40	24,90	78,80	40,80				
Netto loon-pensioen	1396,02	1396,02	977,21	1396,02	977,21				
Vakantie-uitkering per maand	144,39	100,28	70,20	100,28	70,20				
– premie ZFW	6,20								
– premie WW/ZW	4,58								
– premie WAO	15,01								
– premie AOW/AWW	15,85								
– loonbelasting	19,51	17,04	11,93	17,04	11,93				
Netto vakantie-uitkering	83,24	83,24	58,27	83,24	58,27				

Met betrekking tot de AWW-uitkeringen geldt op grond van de artikelen 21 en 37c van de Algemene Weduwen- en Wezenwet een bruto koppelingsmechanisme. Er is daardoor een bruto gelijkheid van AOW- en AWW-uitkeringen die bij verlaging van de bejaardenaftrekken voor weduwen positieve inkomensmutaties doet ontstaan. Het navolgende overzicht geeft een beeld van het bruto-netto traject voor de AWW-uitkeringen per 1 juli 1981 zonder en met de voorgestelde verlaging van de bejaardenaftrekken.

	AWW-pensioen (hoge uitkering)			
	zonder verlaging bejaardenaftrek		met verlaging bejaardenaftrek	
	verplicht verzekerd	vrijwillig verzekerd	verplicht verzekerd	vrijwillig verzekerd
Bruto pensioen	1482,22	1482,22	1504,62	1504,62
– premie ZFW	68,04	145,02	69,01	145,02
– loonbelasting (tariefgroep 3 met toeslag)	88,30	88,30	91,70	91,70
Netto pensioen	1325,88	1248,90	1343,91	1267,90
Vakantie-uitkering	100,28	100,28	100,28	100,28
– premie ZFW	–	–	–	–
– loonbelasting	17,04	17,04	17,04	17,04
Netto vakantie-uitkering	83,24	83,24	83,24	83,24

	AWW-pensioen (lage uitkering)			
	zonder verlaging bejaardenaftrek		met verlaging bejaardenaftrek	
	verplicht verzekerd	vrijwillig verzekerd	verplicht verzekerd	vrijwillig verzekerd
Bruto pensioen	1031,91	1031,91	1047,81	1047,81
– premie ZFW	47,39	145,02	48,07	145,02
– loonbelasting (tariefgroep 3 zonder toeslag)	47,20	47,20	49,80	49,80
Netto pensioen	937,32	839,69	949,94	852,99
Vakantie-uitkering	70,20	70,20	70,20	70,20
– premie ZFW	–	–	–	–
– loonbelasting	11,93	11,93	11,93	11,93
Netto vakantie-uitkering	58,27	58,27	58,27	58,27

Uit bovenstaande overzichten blijkt dat voor weduwen die enkel van een AWW-uitkering moeten leven, het netto pensioen door ons voorstel met 1 à 1,5% toeneemt. Wij menen dat zulks een goede zaak is in het bijzonder ten aanzien van weduwen met de lage AWW-uitkering. Voor deze weduwen be draagt het netto pensioen immers minder dan dat van ongehuwde bejaarden.

Het bruto-netto traject voor de uitkeringen ingevolge de AAW ondergaat eveneens wijziging. Uitgaande van het netto niveau, dat op grond van artikel 11 van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet is gekoppeld aan het minimumloon, brengt de voorgestelde verlaging van de arbeidsongeschiktheidsaftrekken mee dat de bruto AAW-uitkeringen op een hoger niveau komen. Het volgende overzicht laat voor de AAW-uitkering van een gehuwde uitkeringsgerechtigde bij een arbeidsongeschiktheid van 80 % of meer naar de situatie per 1 juli 1981 zien welke mutaties optreden in het bruto-netto traject als gevolg van dit wetsontwerp.

	Minimumloon	AAW-uitkering voor een gehuwde op maandbasis	
		zonder verlaging arbeidsongeschiktheidsaftrek	met verlaging arbeidsongeschiktheidsaftrek
Bruto loon/uitkering	1925,30	1752,40	1786,55
– premie ZFW	82,78	69,60	74,39
– premie WW/ZW	61,12		
– premie WAO	33,48		
– premie AOW/AWW	229,50	202,93	217,07
– loonbelasting (tariefgroep 4)	122,40	89,18	106,36
Netto loon/uitkering	1396,02	1390,69	1388,73
Vakantie-uitkering	144,39	131,42	133,99
– premie ZFW	6,20	5,65	5,76
– premie WW/ZW	4,58		
– premie WAO	15,01		
– premie AOW/AWW	15,85	16,58	16,90
– loonbelasting	19,51	20,42	20,82
Netto vakantie-uitkering	83,24	88,77	90,51
Netto loon/uitkering, incl. vakantie-uitkering	1479,26	1479,46	1479,24

Ten slotte vermelden wij een bruteringseffect voor de bijstandsuitkeringen die toekomen aan bejaarden in bejaardenoorden. Ook in dit geval ligt het netto niveau van de uitkeringen vast, doch leidt het verlagen van de bejaardenaftrekken tot een hoger bedrag aan loonbelasting dat voor rekening van de overheid komt.

Gevolgen voor de verschillende inkomensposities

De voorgestelde maatregelen voor de inkomstenbelasting en de loonbelasting brengen voor de bejaarden en de arbeidsongeschikten inkomenseffecten mee die zijn samengesteld uit enerzijds het effect van het wegvallen van een gedeelte van de van toepassing zijnde aftrek en anderzijds het verhogen van de sociale uitkeringen zoals in de vorige paragraaf beschreven. Hierna is voor een viertal kenmerkende groepen belastingplichtigen in tabellen aangegeven welke wijzigingen in de onderscheidene inkomensposities optreden als gevolg van dit wetsontwerp. Deze tabellen laten de inkomensmutaties zien in cijfers van 1981. De tabellen vangen steeds aan met het belastbaar inkomen 1981 van degenen die enkel van een minimumuitkering moeten leven (uitsluitend AOW, AAW onderscheidenlijk het minimumdagloon WAO). In die gevallen is de inkomensmutatie nihil omdat het verlagen van de bejaardenaftrekken en de arbeidsongeschiktheidsaftrekken geen invloed heeft op de koppelingsgrondslag (netto minimumloon).

Voor degenen die thans de lage arbeidsongeschiktheidsaftrek genieten, geldt een verlaging van de aftrek van f 154 en een afgeleide verhoging van de uitkering naar gelang de mate van arbeidsongeschiktheid. De inkomensmutaties in deze gevallen zijn zo gering dat zij niet zijn opgenomen.

Tabel 1. Inkomenseffecten voor gehuwde bejaarden (tariefgroep 4 met een tot f 909 verlaagde bejaardenaftrek)

Belastbaar inkomen	Netto inkomensmutatie	
	in guldens	in procenten van het belastbare inkomen minus belasting
18 839	—	—
20 000	—	—
25 000	-145	-0,6
30 000	-242	-0,9
40 000	-336	-1,0
80 000	-680	-1,3
120 000	-810	-1,2

Tabel 2. Inkomenseffecten voor ongehuwde bejaarden (tariefgroep 3 met een tot f 636 verlaagde bejaardenaftrek)

Belastbaar inkomen	Netto inkomensmutatie	
	in guldens	in procenten van het belastbare inkomen minus belasting
13 047	—	—
15 000	—	—
17 500	—	—
20 000	-102	-0,6
30 000	-170	-0,7
40 000	-261	-0,8
80 000	-478	-0,9
120 000	-568	-0,9

Tabel 3. Inkomenseffecten voor gehuwde arbeidsongeschikten met een AAW-uitkering bij een arbeidsongeschiktheid van 80% of meer (tariefgroep 4 met een tot f 636 verlaagde arbeidsongeschiktheidsaftrek)

Belastbaar inkomen	Netto inkomensmutatie	
	in guldens	in procenten van het belastbaar inkomen minus belasting
19 612	—	—
25 000	-44	-0,2
30 000	-117	-0,4
40 000	-163	-0,5
80 000	-377	-0,7
120 000	-487	-0,7

Tabel 4. Inkomenseffecten voor gehuwde arbeidsongeschikten met uitsluitend een WAO-uitkering bij een arbeidsongeschiktheid van 80% of meer (tariefgroep 4 met een tot f 636 verlaagde arbeidsongeschiktheidsaftrek)

Belastbaar inkomen	Netto inkomensmutatie	
	in guldens	in procenten van het belastbaar inkomen minus belasting
20 973	—	—
25 000	-368	-1,6
30 000	-418	-1,6
40 000 ¹	-444	-1,3

¹ Komt overeen met de maximale WAO-uitkering.

Financiële gevolgen

Het in de Miljoenennota 1982 aangekondigde voorstel de bejaarden- en de arbeidsongeschiktheidsaftrekken in de loon- en de inkomstenbelasting te vervangen door een geïndividualiseerde aftrek wegens buitengewone lasten beoogde een ombuigingsresultaat van 250 mln. (zoals wij reeds hebben vermeld komt dit resultaat bij nadere raming uit op ruim 200 mln.). Dit wetsvoorstel, dat minder ingrijpende inkomenseffecten meebrengt, leidt uiteindelijk tot een ombuigingsresultaat van 140 mln. Dit bedrag is als volgt samengesteld.

a. Bejaardenaftrekken

Meer belasting gehuwde bejaarden	+210 mln.
Meer belasting ongehuwde bejaarden	+184 mln.
Bruto aanpassing AOW gehuwden	-147 mln.
Bruto aanpassing AOW ongehuwden	-159 mln.
Doorwerking naar AWW	-35 mln.
Doorwerking naar ABW	-20 mln.
	+33 mln.

b. Arbeidsongeschiktheidsaftrekken

Meer belasting arbeidsongeschikten	+147 mln.
Meer AOW/AWW-premie	+74 mln.
Meer ZFW-premie	+20 mln.
Bruto aanpassing AAW en minimum-WAO	-134 mln.
	+107 mln.
Totaal a en b	+140 mln.

Uit deze opstelling blijkt dat de toeneming van de belastingopbrengst op transactiebasis 541 mln. bedraagt. De gevolgen voor de belastingopbrengst op begrotingsbasis blijken uit het navolgende overzicht.

	1982	1983
– verlaging bejaardenaftrek gehuwden	175	35
– verlaging bejaardenaftrek ongehuwden	154	30
– verlaging arbeidsongeschiktheidsaf- trekken	122	25
Totaal	451	90

De budgettaire gevolgen van het voorstel tot afschaffing van de bejaarden- en de arbeidsongeschiktheidsaftrek van de vermogensbelasting bedragen ca. 30 mln. Deze meeropbrengst heeft betrekking op 1983 (en volgende jaren).

De Minister van Financiën,
A. P. J. M. M. van der Stee

De Staatssecretaris van Financiën,
J. C. Kombrink