

Vergaderjaar 1988–1989

20 926

Wijziging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting (Verhoging kostenforfait inkomsten uit vroegere arbeid)

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 december 1988

1. Algemeen

Met genoegen heb ik ervan kennis genomen dat de leden van de C.D.A.-fractie, de V.V.D.-fractie, de fractie van D66 en de S.G.P.-fractie instemmen met het onderhavige voorstel dat unaniem wordt gesteund door de sociale partners.

Zoals de leden van de C.D.A.-fractie en de V.V.D.-fractie aangeven, zijn er beleidsmatige relaties die in het oog moeten worden gehouden bij dit voorstel. Dit voorstel vervult een functie in het beleid van de regering waar het gaat om matiging van loonkosten en bevordering van werkgelegenheid in combinatie met een verantwoorde ontwikkeling van de koopkracht van de onderscheidene groepen in de samenleving. Met de leden van de C.D.A.-fractie acht ik daarbij van groot belang dat de onderhavige maatregel de vorm heeft van een lastenverlichting.

Ik ben de leden van de P.v.d.A.-fractie erkentelijk dat zij willen meewerken aan een voortvarende behandeling van dit door omstandigheden zeer laat ingediende wetsontwerp.

Deze leden vragen aan welke maatregelen voor bepaalde groepen de regering heeft gedacht in het kader van de aanwending van de 200 mln, en waarom van dergelijke voorstellen is afgezien. Verder vragen zij of de maatregel gericht is op een maximaal effect op minimumniveau, of op het bereiken van zoveel mogelijk uitkeringsgerechtigden, ook bovenminimale.

In antwoord hierop kan worden medegedeeld dat verschillende alternatieven in discussie zijn geweest naast de thans voorgestelde, zoals verhoging van de (minimum)uitkeringen, hogere kinderbijslag, vergroting van het gemeentelijke bijstandsbudget en dergelijke. Aan al deze alternatieven waren belangrijke principiële en/of praktische bezwaren verbonden.

Verhoging van de bruto-uitkeringsbedragen zou een doorbreking betekenen van de huidige koppeling van het referentie-minimumloon en de daarvan afgeleide uitkeringen aan het wettelijk minimumloon voor werkenden. Kinderbijslagverhoging komt ook aan werkenden ten goede. Vergroting van het bijstandsbudget voor gemeenten waarvan het CNV zich voorstander toonde, bleek in dit kader niet de voorkeur te hebben

van de overige bij het overleg betrokken organisaties, nog afgezien van uitvoeringstechnische problemen. Alle relevante factoren overwegend bleek de voorgestelde maatregel het best tegemoet te komen aan de wens iets te doen voor uitkeringsgerechtigden, zo mogelijk met een accent op de minima. Dat ook bovenminimale uitkeringsgerechtigden voordeel ondervinden van deze maatregel dient als inherent aan de vorm van de maatregel te worden beschouwd, strookt met de keuze die de sociale partners en de regering hebben gemaakt en wordt redelijk geacht gezien de bijdragen die in het verleden ook van bovenminimale uitkeringsgerechtigden zijn gevraagd.

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van deze leden merk ik op dat de sociale partners voldoende inzicht hebben gehad in de verdelingsaspecten bij het bepalen van hun unanieme standpunt inzake deze maatregel, ook al lagen daarbij geen cijfermatige overzichten over macro-verdelingseffecten ter tafel. Het is uiteraard zo dat maatregelen die een beperkter bereik qua doelgroep hebben dan de voorgestelde, een relatief groter effect kunnen hebben voor de minima bij een gelijk beschikbaar bedrag. Op grond van de eerder gegeven overwegingen heeft de regering echter niet gekozen voor een zodanige aanpak.

De leden van de P.v.d.A.-fractie achten het relevant dat verhoging van uitkeringsbedragen zou leiden tot hogere inkomsten aan belasting en premies. Ik meen dat dit introduceren van netto-rekenen een verantwoorde budgettaire besluitvorming zeer zou bemoeilijken. Naar aanleiding van de concrete vraag van deze leden naar de macro-verdeling van een bruto-maatregel merk ik op dat ook de voorgestelde maatregel tot een beloop van 20 mln. een bruto-maatregel is in verband met een extra bedrag aan AOW/AWW-uitkeringen op grond van de koppelingsmechanismen. Voorts is bij een bruto-maatregel een nadere uitwerking van de verhoging van de uitkeringen vereist om te komen tot een vergelijking met de voorgestelde maatregel. Teneinde een indicatie te geven van de macro-verdeling bij een bruto-maatregel is hierna een overzicht opgenomen van bedoelde verdeling bij een verhoging van het referentieminimumloon en een aantal bovenminimale uitkeringen met bijna 0,4% (bruto kosten 200 mln).

	Minima	Boven minimaal
AOW en AWW	10	80
Bijstand (incl. RWW)	33	–
Overige uitkeringen (NWW, WWV, WAO en AAW)	27	50
Totaal	70	130

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de fractie van D66 over de tweedeling in de fiscale wetgeving tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden merk ik op dat het verschil in de omvang van de werkelijke aftrekbare kosten bij werkenden en niet-werkenden noopt tot afzonderlijke forfaits voor beide groepen. Aan het pleidooi van deze leden om de extra gelden vooral ten goede te doen komen aan die uitkeringsgerechtigden die op geen enkele wijze meer zicht hebben op deelname aan het arbeidsproces, heeft de regering geen gevolg kunnen geven omdat geen maatregelen voorhanden waren waarin dit accent een praktische uitwerking had kunnen krijgen. Overigens zal gelegenheid bestaan in het kader van de discussie over de beleidsmatige aanpassing van de uitkeringen aandacht te besteden aan het pleidooi van deze leden.

2. De voorgestelde maatregel

Ik ben blij met de steun van de leden van de C.D.A.-fractie naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting dat de gekozen oplossing niet mag worden gezien als een vrijbrief voor pleidooien tot het verhogen van aftrekposten, waarvoor op zichzelf geen fiscale gronden bestaan. Zonder te willen wijzen op concrete voorbeelden, merk ik op dat deze waarschuwing niet van theoretische aard is.

Deze leden vragen of het in het voornemen ligt de voorgenomen verhoging bij invoering van de Oort-voorstellen te handhaven. De regering heeft op dit punt nog geen beslissing genomen. Ik wijs hierbij op de inspanningsverplichting met betrekking tot een gelijkwaardiger inkomensontwikkeling die in de memorie van toelichting is aangehaald. Het ter beschikking gestelde bedrag van 200 mln. is overigens niet alleen voor 1989 beschikbaar. Ter informatie van deze leden deel ik nog mede dat het koopkrachteffect, bij continuering van deze maatregel, op minimum-niveau iets groter zou worden onder Oort: in 1989 is het effect op minimum-niveau ca. f 50 per jaar en per belastingplichtige, terwijl het onder Oort ca. f 56 zou zijn.

Naar aanleiding van een desbetreffende opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie merk ik op dat in de memorie van toelichting is vermeld dat hier sprake is van een maatregel waarvoor geen fiscale grond bestaat. Deze leden stellen naar mijn mening het geheel van omstandigheden dat heeft geleid tot de voorgestelde maatregel, al te eenvoudig voor als zij stellen dat de bijzondere situatie in het najaars-overleg als enige bijzonderheid kende dat ze door de regering zelf is opgeroepen. Ik verwijs hierbij naar het hiervoor aangegeven geheel van omstandigheden en overwegingen die een rol hebben gespeeld bij de keuze voor verhoging van het vaste kostenforfait voor inkomsten uit vroegere arbeid.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of zij het goed zien dat na invoering van de belastinghervorming het netto minimumlooninkomen voor een gezin lager zal zijn dan het netto inkomen van een uitkeringsgerechtigde. Het antwoord is ontkennend.

Het minimumloon voor werkenden wordt na invoering van de Oort-voorstellen netto berekend met inachtneming van een kostenforfait van f 1000 (voorgestelde maximum van de 4%-regeling). Voor de uitkeringen op minimum-niveau wordt het netto-niveau via het referentie-minimumloon bepaald met inachtneming van het vaste kostenforfait van f 200 c.q. – bij handhaving van deze maatregel – f 400. Rekening houdend met een marginaal belasting- en premiepercentage op minimum-niveau van ca. 25% (nu) en ca. 35% (Oort) kunnen de volgende cijfers worden verstrekt met betrekking tot het netto-verschil tussen actieven en niet-actieven op minimum-niveau.

a. nu: actieven 25% (marginaal belasting- en premietarief) van f 1000 (4%-regeling)	
+ minimum reiskostenforfait) en 14% van f 411 (arbeidstoelage)	= f 308
niet-actieven 25% van f 200	= f 50
verschil	f 258
b. na doorvoering van deze maatregel: actieven 25% van f 1000 (4%-regeling +	
minimum reiskostenforfait) en 14% van f 411 (arbeidstoelage)	= f 308
niet-actieven 25% van f 400	= f 100
verschil	f 208
c. na doorvoering Oort-voorstellen:	
actieven 35% van f 1000 (4%-regeling)	= f 350
niet-actieven 35% van f 200 c.q. f 400	= f 70 c.q. f 140
verschil	f 280 c.q. f 210
netto verschil in overhevelingstoelage ten gunste van niet-actieven	
bij f 200: 65% van 10.75% (AWBZ en AAW) van f 800 =	f 56
netto verschil in overhevelingstoelage ten gunste van niet-actieven	
bij f 400: 65% van 10.75% (AWBZ en AAW) van f 600 =	f 42
verschil	f 224 c.q. f 168

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat het verschil tussen actieven en niet-actieven op minimumniveau zowel voor als na Oort wordt gereduceerd met ca. f 50 bij toepassing van het f 400-forfait. Op zichzelf genomen is dit geen positief aspect van de voorgestelde maatregel. Ik wijs er wel op dat een vergelijking tussen actieven en niet-actieven niet alleen mag worden gemaakt op minimum-niveau. Voorts merk ik op, zoals eerder in deze memorie aangegeven, dat nog geen beslissing is genomen over het handhaven van deze maatregel na 1989.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden over eventuele vereenvoudigingseffecten merk ik op dat deze zeer beperkt zijn omdat uitkeringsgerechtigden normaliter niet toekomen aan aftrek van werkelijke kosten in plaats van het f 200-forfait.

De leden van de P.v.d.A.-fractie merken terecht op dat voor 1989 rijksbijdragen zijn voorzien als gevolg van de beslissing het bedrag van 200 mln ten laste van het Rijk te laten komen. Hieraan zijn geen gevolgen verbonden in het kader van de Oort-voorstellen omdat niet besloten is tot handhaving van deze maatregel na 1989.

3. Inkomenseffecten en budgettaire effecten

De leden van de C.D.A.-fractie vragen naar het standpunt van de regering over het feit dat de minima voor 65 mln. en de bovenminima voor 135 mln. van de maatregel profiteren. Ik wijs er op dat het in de memorie van toelichting opgenomen overzicht betrekking heeft op een macro-verdeling. Het feit dat blijkens die verdeling 135 mln. ten goede komt aan bovenminima geeft aan dat veel post-actieven niet uitsluitend zijn aangewezen op een minimum-inkomensvoorziening. Het micro-verdelingsaspect van de maatregel wordt uiteraard bepaald door het marginale belasting- en premiepercentage van de belastingplichtige: het gaat bij deze maatregel immers om een verhoging van een fiscale aftrekpost. Gegeven de inkomensontwikkeling in de post-actieve sfeer waarop deze leden ook wijzen en de voordelen die in dit geval aan het gebruik van een fiscaal instrument zijn verbonden, meent de regering – zoals ook de leden van de V.V.D.-fractie opmerken – dat ook uit verdelingsoogpunt een verantwoorde keus is gemaakt. Dit moge ook blijken uit het overzicht in bijlage 1 van deze memorie waarin mede ten antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie voor een aantal groepen post-actieven de inkomenseffecten nader zijn gespecificeerd.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de C.D.A.-fractie bevestig ik dat, indien in een huishouding uitkeringen van meer dan één persoon aanwezig zijn (en door die personen geen inkomen uit tegenwoordige arbeid wordt genoten) het effect van deze maatregel meer dan één keer kan optreden.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie naar de inkomenseffecten is een overzicht opgenomen in bijlage 1 van deze memorie.

Voorts moge ik verwijzen naar hetgeen hiervoor is gezegd over de verdelingsaspecten van de maatregel.

Wat betreft de afhankelijkheid van de inkomenseffecten van de leefvorm merk ik nog op dat de verhoging van het kostenforfait per belastingplichtige éénmaal effect kan hebben en niet direct afhankelijk is van de leefvorm. Ook de partner van de belastingplichtige of andere belastingplichtigen met wie hij of zij samenwoont, heeft (hebben) een zelfstandig recht op de verhoging voor zover zij in de omstandigheid verkeren dat het vaste kostenforfait op hem of haar van toepassing is.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de vaststelling van de netto gekoppelde uitkeringen is in bijlage 2 een overzicht opgenomen waaruit deze vaststelling naar de vermoedelijke situatie van 1 januari 1989 blijkt, indien geen rekening wordt

gehouden met de onderhavige maatregel. In bijlage 3 is hetzelfde overzicht opgenomen onder toepassing van het tot f 400 verhoogde forfait voor inkomsten uit vroegere arbeid. Op het verschil tussen post-actieven en actieven ben ik hiervoor in antwoord op een vraag van deze leden reeds ingegaan.

Zoals blijkt uit de bijlagen 2 en 3 van deze memorie wordt de 50%-uitkering van AOW-ers bepaald door de bruto 100%-uitkering door twee te delen. Vervolgens wordt het bruto-netto traject doorlopen.

Dit brengt mee dat gehuwde AOW-ers beiden voordeel hebben van (de verhoging van) het vaste kostenforfait. Voor 100%-uitkeringen brengt het voorstel op minimum-niveau een koopkrachtverbetering van ca. f 50 per jaar teweeg. Deze verbetering treedt dus ook op voor AAW- en AWW-uitkeringen en eveneens voor de bijstandsuitkeringen. Voor zover uitkeringen met een lager percentage dan 100 netto zijn gekoppeld aan het referentie-minimumloon treedt in gulden een overeenkomstig lagere koopkrachtverbetering op.

De kosten van het voorstel per fonds blijken uit het navolgende overzicht.

AOW/AWW	61 mln.
AAW	21 mln.
AWBZ	18 mln.
	<u>100 mln.</u>

In verband met vorenbedoelde kosten zijn de navolgende rijksbijdragen voorzien:

AOW	60 mln.
AAW	20 mln.
AWBZ	20 mln.

Naar aanleiding van een opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de brutering van de netto-uitkeringen in het kader van Oort merk ik op dat bij handhaving van de maatregel na 1989 de lastenstijging van de netto-gekoppelde uitkeringen in het kader van Oort daardoor nagenoeg niet zou veranderen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de S.G.P.-fractie de kolom *bovenminimale uitkeringsgerechtigden* uit te splitsen in inkomensgroepen geef ik het volgende overzicht, waarin een verdeling van post-actieven naar categorie en inkomensgroep is opgenomen.

Verdelingstabel

bejaarden (op basis van belastbaar inkomen)

- 38% op AOW-niveau of lager
- 11% tussen AOW-niveau en 115% van AOW-niveau
- 20% tussen 115% en 150% van AOW-niveau
- 21% tussen 150% en 300% van AOW-niveau
- 10% meer dan 3 maal AOW-niveau

bijstandsgerechtigden

- 100% op minimumniveau

overigen (naar bruto uitkering)

- 43% op minimumniveau
- 10% tussen minimum en 115% van minimum
- 25% tussen 115% van minimum en modaal
- 22% boven modaal

Op de verdelingsaspecten van de maatregel ben ik hiervoor en in bijlage 1 al uitvoerig ingegaan. Korthedshalve moge ik daarnaar verwijzen.

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning

Inkomenseffecten

Voor de volgende groepen zijn de inkomenseffecten van het voorstel berekend in guldens per jaar en in procenten van het besteedbaar inkomen.

- netto-gekoppelde minimum-uitkeringen
- «modale» WAO-er (een WAO-er met een van het modaal loon afgeleide uitkering): f 50 (= 0,24%)
- Bejaarden met een aanvullend pensioen (alleenverdieners); de procentuele inkomenseffecten zijn berekend voor de klassemiddens.

aanvullend pensioen per jaar	effect
tot f 4 300	f 50 (= 0,25%)
f 4 300 - f 11 700	f 67 (= 0,28%)
f 11 700 - f 26 000	f 81 (= 0,26%)
f 26 000 - f 39 000	f 100 (= 0,26%)
f 39 000 - f 60 000	f 118 (= 0,24%)
f 60 000 - f 86 000	f 133 (= 0,23%)
f 86 000 - f 115 000	f 144 (= 0,21%)
f 115 000 - f 224 000	f 149 (= 0,17%)
f 224 000 of meer	f 154

- WAO-er met een maximaal dagloon: f 81 (= 0,28%)
- WAO-er met een maximaal dagloon plus f 60 000 aanvulling: f 118 (= 0,20%)

BIJLAGE 2

Bruto-netto trajecten van aan het referentie-minimumloon gekoppelde uitkeringen (voorlopige cijfers januari 1989) bij toepassing f 200 forfait voor inkomsten uit vroegere arbeid.

	Min. loon	AOW-gehuwd	AOW-90%	AOW-ongeh.	AOW-50%	AWW-hoog	AWW-laag
Bruto per maand	1987,70	1612,70	1451,32	1117,57	806,35	1612,70	1117,57
Premie ZFW	62,61	32,74	29,46	22,70	16,37	54,28	37,64
Premie ZW/WW	85,47						
Premie WAO	1,76						
Premie AOW/AWW	237,30						
Loonbelasting	70,60	50,00	44,90	23,90	23,80	79,20	32,30
Netto per maand	1529,96	1529,96	1376,96	1070,97	766,18	1479,22	1047,63
Vakantie-uitkering	159,01	110,53	99,47	77,37	55,26	110,53	177,37
Premie ZFW	5,00						
Premie ZW/WW	6,83						
Premie WAO	17,49						
Premie AOW/AWW	17,10						
Loonbelasting	17,53	15,47	13,92	10,83	7,73	15,47	10,83
Netto per maand	95,06	95,06	85,55	66,54	47,53	95,06	66,54
Totaal netto	1625,02	1625,02	1462,51	1137,51	813,71	1574,28	1114,17

BIJLAGE 2.2**Bruto/netto trajecten sociale minima**

	Min.loon	AAW-100%	AAW-85%	AAW 23 jr.	AAW 22 jr.	AAW 21 jr.
Bruto per maand/dag	1987,70	91,26	75,18	65,42	56,49	48,22
Premie ZFW	62,61	2,87	2,36	2,06	1,77	1,51
Premie ZW/WW	85,47	3,92	3,23	2,81	2,42	2,07
Premie WAO	1,76	0,02				
Premie AOW/AWW	237,30	10,90	8,96	7,80	6,71	5,72
Loonbelasting	70,60	3,20	1,21	4,01	2,90	1,88
Netto per maand/dag	1529,96	70,35	59,42	48,74	42,69	37,04
Vakantieuitkering	159,01	158,79	130,81	113,83	98,29	83,90
Premie ZFW	5,00	5,00	4,12	3,58	3,09	2,64
Premie ZW/WW	6,83	6,82	5,62	4,89	4,22	3,60
Premie WAO	17,49	17,46				
Premie AOW/AWW	17,10	17,08	15,79	13,74	11,87	10,13
Loonbelasting	17,53	17,51	16,19	14,09	12,16	10,38
Netto per maand/dag	95,06	94,92	89,09	77,53	66,95	57,15
Totaal netto	1625,02	1625,03	1381,48	1137,63	995,46	862,77
Grondslag/dagloon		114,08	93,85			

Bijlage 2.3

Bruto/netto trajecten sociale minima

	WWV	WWV-23 jr.	WWV-22 jr.	WWV-21 jr.
Bruto per maand/dag	99,11	70,93	61,31	52,25
Premie ZFW	3,12	2,23	1,93	1,64
Premie ZW/WW	4,26	3,04	2,63	2,24
Premie WAO	0,89			
Premie AOW/AWW	11,75	8,46	7,30	6,19
Loonbelasting	4,08	4,69	3,50	2,36
Netto per dag	75,01	52,51	45,95	39,82
Netto per maand	1625,17	1137,68	995,55	862,74

BIJLAGE 3

Bruto-netto trajecten van aan het referentie-minimumloon gekoppelde uitkeringen (voorlopige cijfers januari 1989) bij toepassing f 400 forfait voor inkomsten uit vroegere arbeid.

	Min. loon	AOW-gehuwd	AOW-90%	AOW-ongeh.	AOW-50%	AWW-hoog	AWW-laag
Bruto per maand	1987,70	1614,32	1452,54	1117,98	807,16	1614,32	1117,98
Premie ZFW	62,61	32,77	29,48	22,71	16,38	54,33	37,65
Premie ZW/WW	85,47						
Premie WAO	1,76						
Premie AOW/AWW	235,30						
Loonbelasting	68,60	47,60	42,50	21,50	21,50	76,90	30,00
Netto per maand	1533,96	1533,95	1380,56	1073,77	769,28	1483,09	1050,33
Vakantie-uitkering	159,01	110,53	99,47	77,37	55,26	110,53	77,37
Premie ZFW	5,00						
Premie ZW/WW	6,83						
Premie WAO	17,49						
Premie AOW/AWW	17,10						
Loonbelasting	17,53	15,47	13,92	10,83	7,73	15,47	10,83
Netto per maand	95,06	95,06	85,55	66,54	47,53	95,06	66,54
Totaal netto	1629,02	1629,01	1466,11	1140,31	816,81	1578,15	1116,87

BIJLAGE 3.2**Bruto/netto trajecten sociale minima**

	Min. loon	AAW-100%	AAW-85%	AAW 23 jr.	AAW 22 jr.	AAW 21 jr.
Bruto per maand/dag	1987,70	91,26	75,13	65,29	56,50	48,11
Premie ZFW	62,61	2,87	2,36	2,05	1,77	1,51
Premie ZW/WW	85,47	3,92	3,23	2,80	2,42	2,06
Premie WAO	1,76	0,02				
Premie AOW/AWW	235,30	10,80	8,86	7,67	6,62	5,60
Loonbelasting	68,60	3,11	1,11	3,89	2,81	1,75
Netto per maand/dag	1533,96	70,54	59,57	48,88	42,88	37,19
Vakantie-uitkering	159,01	158,79	130,72	113,60	98,30	83,71
Premie ZFW	5,00	5,00	4,11	3,57	3,09	2,63
Premie ZW/WW	6,83	6,82	5,62	4,88	4,22	3,59
Premie WAO	17,49	17,46				
Premie AOW/AWW	17,10	17,08	15,78	13,72	11,87	10,11
Loonbelasting	17,53	17,51	16,18	14,06	12,16	10,36
Netto per maand/dag	95,06	94,92	89,03	77,37	66,96	57,02
Totaal netto	1629,02	1629,17	1384,68	1140,51	999,60	865,90
Grondslag/dagloon		114,08	93,92			

BIJLAGE 3.3

Bruto/netto trajecten sociale minima

	WWV	WWV-23 jr.	WWV-22 jr.	WWV-21 jr.
Bruto per maand/dag	99,11	70,82	61,30	52,20
Premie ZFW	3,12	2,23	1,93	1,64
Premie ZW/WW	4,26	3,04	2,63	2,24
Premie WAO	0,89			
Premie AOW/AWW	11,66	8,34	7,20	6,10
Loonbelasting	3,99	4,57	3,40	2,26
Netto per dag	75,19	52,64	46,14	39,96
Netto per maand	1629,07	1140,50	999,67	865,77