

Vergaderjaar 1995–1996

**24 463**

## **Wijziging van enkele belastingwetten (belastingplan 1996)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 13 november 1995

#### **Algemeen**

De leden van de fractie van de PvdA zijn zich ervan bewust dat het onderhavige wetsvoorstel en de wetsvoorstellen afdrachtskorting en terugsluis van de regulerende energiebelasting het resultaat zijn van een evenwichtige afweging van verschillende beleidsdoeleinden. Bij deze afweging, zo bevestigen wij, heeft een dergelijk evenwicht een belangrijke rol gespeeld. Voorts zijn wij de leden van de VVD-fractie erkentelijk voor hun instemming met de grote lijnen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fracties van het CDA, D66, GroenLinks, de SGP en het GPV hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel waarbij de leden van de CDA-fractie nog aantekenen dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen goed aansluiten bij de doelstelling om de werkgelegenheid te bevorderen.

De leden van de fractie van de PvdA herinneren zich dat de minister-president tijdens de algemene politieke beschouwingen heeft toegezegd mee te werken aan een oplossing voor het probleem dat werknemers (met name alleenstaanden en tweeverdieners) die tussen het wettelijk minimumloon en modaal verdienen er in 1996 in koopkracht op achteruit dreigen te gaan. Zij vragen of de regering kan aangeven wat gedaan is om deze onevenwichtigheid in het koopkrachtbeeld te repareren.

Het kabinet heeft de verhoging van het arbeidskostenforfait zodanig vastgesteld dat juist alleenstaande minimumloners hiervan maximaal profiteren. Een verdere verhoging leidt niet tot koopkrachtverbetering voor deze groep. Het kabinet ziet dan ook geen andere generieke mogelijkheden om de inkomensontwikkeling van alleenstaanden op minimumniveau te verbeteren zonder het overigens evenwichtige inkomensbeeld voor 1996 aan te tasten.

Deze leden vragen voorts waarom het bedrag van f 300 mln gemoeid met de verhoging van het arbeidskostenforfait niet meer kan worden ingezet op alleenstaanden met kinderen in het traject tussen het wettelijk minimumloon en modaal via de invoering van een werknemersaftrek per 1 januari 1996. De leden van de D66-fractie vragen de regering naar haar

mening over de introductie van een zorgkostenelement met betrekking tot kinderen in het arbeidskostenforfait.

Zoals ook tijdens de algemene financiële beschouwingen d.d. 4 oktober jl. is aangegeven, zijn er, nog afgezien van de voors- en tegens van een vaste aftrek voor werknemers, geen mogelijkheden om een dergelijke aftrek uitvoeringstechnisch voor 1 januari 1996 te realiseren. Voorts merken we op dat als gevolg van een dergelijke wijziging het koopkrachtbeeld van andere groepen, en daarmee het evenwichtige inkomensbeeld, ongunstig zal worden beïnvloed. De tweede ondergetekende heeft overigens bij de algemene financiële beschouwingen toegezegd de merites van een werknemersaftrek alsmede het kindzorgelement mee te nemen in een bredere notitie over de aard van het arbeidskostenforfait en de toekomst daarvan, die in de eerste helft van 1996 gereed zal komen.

De leden van de fractie van het CDA willen weten welke alternatieven voor de huidige opzet van de ouderenaftrek zijn onderzocht, wat de effecten daarvan zouden zijn en waarom ze niet zijn overgenomen.

Dienaangaande zij vermeldt dat de volgende fiscale alternatieven zijn onderzocht.

- Verlaging van de inkomensdrempel door deze te stellen op de hoogte van de AOW vermeerderd met een relatief beperkt pensioen, bijvoorbeeld ter grootte van f 15 000. Hierdoor zou nog beter worden aangesloten bij de gedachte de ouderenaftrek zoveel mogelijk te laten terechtkomen bij ouderen met een klein aanvullend pensioen. Een dergelijk voorstel zou als nadeel hebben dat negatieve inkomenseffecten ontstaan voor de categorie ouderen die in 1995 in aanmerking kwam voor de ouderenaftrek maar deze in 1996 als gevolg van het verlagen van de inkomensdrempel zou verliezen. Bovendien zou een dergelijk voorstel in de uitvoerings sfeer belastend zijn, zowel voor de belastingdienst als voor belastingplichtigen.

- Integratie van de buitengewone-lastenaftrek voor ouderen in de ouderenaftrek. Een dergelijke aanpassing zou vereenvoudigend uitwerken. Een nadeel zou zijn dat de categorie ouderen met ziektekosten die uitkomen boven de drempel in de desbetreffende buitengewone-lastenregeling negatieve inkomenseffecten zouden ondervinden.

Bovenstaande overwegingen hebben ons ertoe doen besluiten de vormgeving van de ouderenaftrek voor het jaar 1996 niet te wijzigen. In hoeverre toekomstige afwegingen kunnen leiden tot een verdere verhoging van de ouderenaftrek – deze leden vragen hiernaar – is thans niet aan te geven.

Zowel de leden van de CDA-fractie als de leden van de VVD-fractie hebben onze reactie gevraagd op het commentaar van het VNO-NCW op het Belastingplan. Naar aanleiding daarvan merken wij op dat hier later in deze nota – in het onderdeel dat handelt over de zogenoemde tante Agaath-regeling – op zal worden ingegaan.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66-fractie over het recente bezoek van de tweede ondergetekende aan de Nederlandse Antillen, merken wij het volgende op. Op verzoek van de Minister van Financiën van de Nederlandse Antillen heeft de tweede ondergetekende overleg gevoerd op de Nederlandse Antillen over onder meer de volgende onderwerpen:

- fiscaal-technische punten inzake het voorstel van Rijkswet houdende wijziging van de Belastingregeling voor het Koninkrijk, dat sinds medio juni 1995 voor advies bij de Raad van State voor het Koninkrijk ligt;
- fiscaal-technische bijstand;
- douane-problematiek.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen enige algemene vragen bij het nut van een lastenverlichting zoals neergelegd in het belastingplan

en vragen om een reactie op het artikel van Prof. C.A. de Kam in Economisch Statistische Berichten.

In het regeerakkoord is aangegeven dat de vormgeving van de lastenverlichtende maatregelen zodanig wordt gekozen, dat binnen de gekozen prioriteit voor werkgelegenheid het koopkrachtverlies beperkt blijft ten opzichte van de eerdere vooruitzichten. De heer De Kam gaat niet zozeer in op deze doelstellingen maar op de invloed op gerelateerde economische grootheden als besparingen, arbeidsaanbod en economische groei. De constatering dat in genoemde cross-country studies geen eenduidige empirische relatie blijkt tussen macro-besparingen en belastingen op kapitaalinkomsten, is op zichzelf juist. Voor het niveau van besparingen zijn ook andere factoren van belang, zoals de aanwezigheid van voldoende potentiële investeringsmogelijkheden, een dynamische binnenlandse groeidynamiek en institutionele factoren. Wel blijkt, zoals ook de heer De Kam constateert, uit meer micro-georiënteerde studies een duidelijk verband tussen de hoogte van belastingen en investerings- en spaarbeslissingen. In de vormgeving van het lastenverlichtingspakket is gezocht naar de mogelijkheden om de investeringen van bedrijven, waaronder de startende en doorstartende ondernemers, gunstig te beïnvloeden.

Een lagere belasting kan een bijdrage leveren aan een gunstiger ontwikkeling van de werkgelegenheid. Belangrijk is met name een reductie van de loonkosten voor werkgevers. Uit doorrekeningen van het CPB blijkt dat lastenverlichting die aangrijpt bij de loonkosten voor werkgevers, productief is voor de werkgelegenheid. Dit aspect heeft in het lastenverlichtingspakket de nodige aandacht gekregen. Daarnaast kan van lastenverlichting een loonmatigend effect uitgaan, wat gunstig is voor de werkgelegenheid. Dit aspect wordt ook door de heer De Kam onderkend.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts of – gelet op het verschil in reactie op belastingverlagingen door gehuwde mannen en vrouwen – de mogelijkheid tot overdracht van de basisaftrek moet worden afgeschaft en moet worden vervangen door bijvoorbeeld een voetinkomen van f 300 à f 500 voor iedereen.

In hoofdstuk 5 van de Bouwstenennotitie heeft het vorige kabinet uitgebreid de gevolgen van het afschaffen van het overdraagbare deel van de basisaftrek geanalyseerd. Zoals bekend, is bij de Tweede Kamer in behandeling een initiatiefwetsvoorstel van de (oud-)leden der Kamer De Korte en Van Rey, om te komen tot het afschaffen van het overdraagbare deel van de basisaftrek. Het kabinet wacht de behandeling van dit voorstel af.

Ten slotte vragen deze leden wanneer de Tweede Kamer het kabinetsstandpunt met betrekking tot het rapport van de Commissie Toekomstscenario's «Onbetaalde arbeid gelijk verdeeld» tegemoet kan zien; dit met het oog op de suggestie van de commissie aan de regering om een nader onderzoek in te stellen naar een afdrachtskorting voor deeltijdarbeid. Voorts vragen zij waarom het kabinet heeft besloten tot een adviesaanvraag bij de SER, de Emancipatieraad, de Nationale Raad voor Volksgezondheid, de Raad voor het Jeugdbeleid en de VNG.

Het rapport van de commissie Toekomstscenario's is op 25 oktober jl. verschenen. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beraadt zich over de verdere procedure met betrekking tot dit rapport. Over de eerste vraag van deze leden kan dan ook nog geen uitsluitsel worden geven. Het voornemen van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om dit rapport voor advies naar diverse organen te sturen, houdt verband met het belang en de veelzijdigheid van het onderwerp. Bij de verdere discussie over de herverdeling van onbetaalde arbeid – en daarmee betaalde arbeid – acht het kabinet het wenselijk naar aanleiding

van dit rapport ook de opvattingen van belanghebbende partijen en raden over dit thema te vernemen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering alsnog een indicatie kan geven van de mate waarin de voorgestelde regelingen een stimulans zullen vormen voor de werkgelegenheid.

Het spijt ons te moeten opmerken dat het niet goed mogelijk is een verantwoorde doorrekening van de werkgelegenheidseffecten van de verschillende maatregelen apart te maken. In totaliteit draagt dit wetsvoorstel bij aan de toename van de werkgelegenheid volgend jaar met 100 000 personen (MEV'96). Bedacht dient te worden dat de verschillende maatregelen elkaar beïnvloeden. Enerzijds is er sprake van voorwaardenscheppende maatregelen, zoals die ter stimulering van (beginnende) ondernemers. Daarnaast zijn er meer directe maatregelen, gericht op verlaging van de loonkosten.

De leden van de fractie van het GPV stellen in het algemeen de vraag aan de orde in hoeverre het gepresenteerde koopkrachtplaatje nog in evenwicht is indien de op gemeentelijk niveau te verwachten verhoging van belastingen en heffingen zal worden voorgezet.

Bij de berekening van de koopkrachtcijfers wordt rekening gehouden met prijsstijgingen. Het CBS stelt hiertoe de consumentenprijsindex (CPI) op. Voor de bepaling van de CPI worden sinds 1990 ook de consumptiegebonden belastingen meegenomen (rioolrecht, onroerende zaakbelasting, motorrijtuigenbelasting, verontreinigingsheffing e.d.), alsmede vergoedingen voor overheidsdiensten als kijk- en luistergeld en gemeentelijke diensten. Aldus maakt de gemiddelde stijging van gemeentelijke tarieven en belastingen deel uit van het koopkrachtcijfer.

#### **Verhoging belastingvrije som en arbeidskostenforfait, wijziging belastingen premietarief eerste schijf, verlenging tweede schijf en reëel constant houden van de invorderingsvrijstelling**

Naar aanleiding van de vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA- en de VVD-fractie over het beschikbare bedrag van f 300 mln voor verlenging van de tweede schijf, merken wij het volgende op.

In het regeerakkoord is afgesproken voor de verlenging van de tweede schijf f 300 mln te reserveren; dit in nauwe samenhang met een drietal maatregelen die betrekking hebben op het inkomensafhankelijke karakter van de studiefinanciering, de AWW en de AOW. In het kader van de discussie over het vraagstuk van de inkomensafhankelijke partnertoeslag in de AOW is in het voorjaar door het kabinet besloten om het beschikbare bedrag van f 300 mln voor de verlenging van de tweede schijf met f 75 mln te verlagen en dit laatste bedrag aan te wenden voor koopkrachtreparatie voor ouderen via een verhoging van de ouderen-aftrek. Dit besluit is genomen tegen de achtergrond van de eveneens in het regeerakkoord gemaakte afspraak om in de jaren 1996-1998 gemiddeld genomen een halve koppeling toe te passen. In het kader van de afronding van de begrotingsvoorbereiding heeft het kabinet met het oog op een evenwichtig koopkrachtbeeld evenwel besloten voor 1996 een 100%-koppeling toe te passen. Daardoor was geen extra verhoging van de ouderenaftrek nodig en is de f 75 mln weer aan zijn oorspronkelijke bestemming toegevoegd. De nadere fasering van de verlenging van de tweede schijf vindt plaats bij de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding, mede in relatie tot de beschikbare financiële ruimte. In dit verband is voor 1996 f 75 mln beschikbaar gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts het effect van de voorgestelde verlenging van de tweede schijf aan te geven voor mensen met een twee-keer-modaal inkomen.

Het gevraagde inkomenseffect is voor standaardwerknemers met een

tweemaal modaal inkomen in tariefgroep 3 nihil omdat hun belastbare inkomen de huidige tweede schijf niet overschrijdt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet meer voor de hand zou liggen om de f 75 mln die wordt uitgetrokken voor verlenging van de tweede schijf aan te wenden voor een verlenging van de eerste schijf. Deze leden wijzen erop dat op die manier het voordeel – hoewel dit op het individuele niveau veel geringer is – neerslaat bij beduidend meer mensen en tevens een, zij het geringe, verbreding voor de grondslag voor de premieheffing ontstaat. De leden van de GPV-fractie vragen in dit verband een nadere onderbouwing voor de keuze om het tarief van de eerste schijf te verlagen en de tweede schijf te verlengen.

Naar aanleiding hiervan kunnen wij het volgende opmerken. De verlenging van de tweede schijf geeft uitvoering aan wat hieromtrent is afgesproken in het regeerakkoord. De verlenging van de tweede schijf bewerkstelligt een verhoging van het aangrijpingspunt van het hoogste belastingtarief. De verlaging van het tarief van de eerste schijf vloeit voort uit een samenstel van maatregelen. Het betreft onder meer de doorwerking van maatregelen in de sociale zekerheid, de verhoging van de belastingvrije voet en de terugsluis regulerende energiebelasting.

Overigens zouden – dit naar aanleiding van een vraag van deze leden – de effecten van de aanwending van deze 75 mln voor verlenging van de eerste schijf, gering zijn. De eerste schijf zou met slechts ongeveer f 75 worden verlengd. De verbreding van de grondslag voor de premieheffing zou leiden tot een geringe extra premie-opbrengst.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie in verband met het voorstel het niveau van de invorderingsvrijstelling op een reëel constant niveau te houden naar het inkomensniveau waarop belastingplichtigen die winst uit onderneming genieten, beginnen met het betalen van inkomstenbelasting, nadat gebruik is gemaakt van zowel de invorderingsvrijstelling als de verschillende ondernemersfaciliteiten. Eenzelfde berekening vragen zij voor belastingplichtigen met inkomsten uit vermogen en inkomsten uit andere arbeid.

De door deze leden genoemde groepen belastingplichtigen beginnen uiteraard vanaf eenzelfde belastbaar inkomensniveau met het betalen van inkomstenbelasting. Dit niveau ligt voor 1996 op f 19 748 bij indeling in tariefgroep 3. Met dit inkomensniveau correspondeert voor ondernemers die zelfstandigenaftrek genieten en het maximale bedrag van de fiscale oudedagsreserve doteren een winst van f 32 868 (voor startende ondernemers f 36 910).

Wij zijn verheugd over de instemming van de leden van de CDA-fractie met de daling van het tarief van de eerste schijf.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden welke prioriteit het tarief van de tweede en dat van de derde schijf krijgen indien er ruimte is voor verdere lastenverlichting, merken wij op dat in het regeerakkoord ook afspraken zijn gemaakt over de bovenkant van het loongebouw. Zo is overeenkomstig het regeerakkoord f 300 mln uitgetrokken voor een verlenging van de tweede schijf. De eerste van drie tranches van deze verlenging vindt met ingang van 1996 plaats.

Deze leden vinden het opmerkelijk dat de financiering Rijksbijdrage ZFW met 1,00%-punt wordt verhoogd. Zij vragen waarom is gekozen voor deze verschuiving van de verzekeringssfeer (premies) naar de belastingsfeer. Deze leden vragen informatie over het koopkrachteffect voor particulier verzekerden, uitgesplitst naar huishoudens die respectievelijk eenmaal, tweemaal en driemaal modaal verdienen en voor zelfstandigen. Ook verzoeken zij om een indicatie te geven van de orde van grootte van de procentuele premiestijging voor particulier verzekerden. Daarnaast vragen zij zich af of met deze mutatie het verzekeringskarakter niet wordt

aangetast en of hiermee een stap wordt gezet naar één collectieve ziektekostenverzekering.

Wij merken op dat de verhoging van de rijksbijdrage ZFW deel uitmaakt van een samenhangend en evenwichtig pakket van lastenverlichting en koopkrachtcompensatie, zoals dat al in het regeerakkoord was overeengekomen. Daarmee staat deze extra rijksbijdrage los van een discussie over het verzekeringskarakter van de ZFW. Overigens zij in dit verband opgemerkt dat tegenover de stijging van de rijksbijdrage ZFW met 2,7 miljard een daling staat van de rijksbijdrage ZFW met 2 miljard in verband met de gewijzigde vormgeving van de lastenverlichting voor werkgevers. Voorts wordt in de sfeer van ziektekosten de rijksbijdrage AWBZ tot nagenoeg nihil beperkt.

Het koopkrachteffect van de hogere rijksbijdrage en de gekozen financiering te zamen, belooft partieel gezien ca. % positief voor modaal en ca. % negatief voor 2 en 3 keer modaal en voor zelfstandigen met een modaal inkomen.

Zoals aangegeven in het Financieel Overzicht Zorgsector 1996 (p. 35/36) kunnen de premie mutaties van particuliere ziektekostenverzekeringen variëren. Het Centraal Planbureau is voor 1996 uitgegaan van een gemiddelde premiestijging met 20%; deze stijging hangt vooral samen met de overheveling van verstrekkingen (w.o. genees- en hulpmiddelen) uit de AWBZ naar het Ziekenfonds en de particuliere verzekeringen. Daartegenover staat in 1996 een daling van de WTZ-omslagbijdrage en de MOOZ-heffing.

Voorts vragen deze leden of wij een toelichting kunnen geven op de overige mutaties van het belastingtarief van de eerste schijf voor 1995 naar dat voor 1996, met name waar het de herschikking van de koopkracht (plus 0,65%-punt) en overige fiscale maatregelen (plus 0,35%-punt) betreft. Voorts vragen deze leden hoe deze onderdelen nader worden ingevuld dan wel uitgewerkt en of deze voorstellen sporen met de uitspraak van de Kamer (motie-Bolkestein, 22 730 nr. 21) betreffende de premievaststelling.

Dienaangaande zij vermeld dat de stijging van het belastingtarief uit hoofde van de herschikking van de koopkracht samenhangt met de financiering van de verhoging van de belastingvrije som. Dit speelt zich af buiten de premiesfeer en heeft dus geen relatie met de motie-Bolkestein.

De beschikbare middelen voor lastenverlichting in deze regeerperiode worden in hoge mate gegenereerd door beleidsmaatregelen in de sociale zekerheid. Een gedeelte van de lastenverlichting wordt vormgegeven door fiscale maatregelen, zoals bijvoorbeeld het MKB-pakket en de vermindering afdracht loonbelasting en premieheffing lage lonen. De stijging van het belastingtarief met 0,35% onder de post «overig» is in dit verband te bezien als een herschikking van de ruimte voor lastenverlichting tussen premie en fiscale sfeer. Voorts daalt het belastingtarief uit hoofde van een nabetaling van de sociale fondsen aan het rijk met 0,4%; hierbij is sprake van een vrijwel neutrale operatie tussen belasting- en premietarief.

Tevens vragen deze leden hoe de regering om zal gaan met de signalen van de Sociale Verzekeringsbank over de premiestelling AOW en AWW voor 1996, op welk percentage deze premies zullen worden vastgesteld en voorts of dit zodanig zal zijn dat er geen sprake is van een tekort bij deze fondsen. De leden verzoeken om een bijgesteld koopkrachtplaatje als de regering inderdaad besluit de premie-percentages bij te stellen. Tevens vragen zij een berekening van de koopkrachteffecten.

Zoals reeds aangegeven door de minister van Sociale Zaken in zijn brief van 6 november jl. is het vermogenstekort van de AOW/AWW-fondsen, zoals dat uit de stukken van de Sociale Verzekeringsbank blijkt, geen nieuw gegeven voor het kabinet. Het kabinet heeft de premies dan ook

conform de Macro-Economische Verkenningen 1996 en de Sociale Nota 1996 vastgesteld.

Indien sinds 1990 de basisaftrek alleen voor de inflatie was gecorrigeerd – dit in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie – zou de basisaftrek in 1996 f 1635 lager zijn uitgekomen. Naar aanleiding van hun vraag hoe hoog het tarief van de eerste schijf in 1996 zou kunnen zijn indien sinds 1990 de basisaftrek alleen voor inflatie was gecorrigeerd, kunnen wij opmerken dat de verbreding van de premiegrondslag ceteris paribus zou leiden tot een daling van het premietarief met 1,7%-punt. Wanneer voorts de bespaarde belastingderving zou worden aangewend voor een verlaging van het belastingtarief van de eerste schijf, dan zou dit 1,4% lager kunnen uitkomen. In totaal zou het tarief van de eerste schijf dan ceteris paribus uitkomen op 34,4% in plaats van 37,5%.

Bedacht dient te worden dat het achterwege laten van deze extra verhogingen van de basisaftrek per saldo tot aanzienlijke inkomensgevolgen voor de lagere inkomensgroepen zou hebben geleid.

Wanneer de verhoging van de basisaftrek in 1996 met f 795 niet-overdraagbaar zou worden gemaakt, en de budgettaire opbrengsten hiervan zouden worden teruggeploegd in het belastingtarief van de eerste schijf dan zou dit – de leden van de VVD-fractie vragen hiernaar – inclusief de uit de mutatie van de premiegrondslag voortvloeiende aanpassing van de premietarieven, voor alleenverdieners leiden tot de volgende partiële inkomenseffecten:

|            |      |        |
|------------|------|--------|
| soc.min.   | (zk) | - 1,0  |
| min. loon  | (mk) | - 0,9  |
| modaal     | (mk) | - 0,4  |
| 2 x modaal | (mk) | - 0,35 |

Deze leden vragen welk percentage van de belastingbetalers in de 1e, 2e en 3e schijf vallen en wat hun aandeel in de totale LB/IB betalingen is. De door deze leden gevraagde gegevens zijn opgenomen in het navolgende overzicht.

**Belastingplichtigen ingedeeld naar marginaal tarief en bijdrage aan de opbrengst LB/IB en premies volksverzekeringen (raming 1996)**

|                        | percentage<br>belasting-<br>plichtigen* | percentage<br>van LB/IB<br>opbrengst | percentage<br>opbrengst premies<br>volksverzekeringen |
|------------------------|---|--------------------------------------|---|
| eerste schijf ( 6,35%) | 75,6                                    | 18,8                                 | 57,7  |
| tweede schijf (50 %)   | 20,6                                    | 38,8                                 | 35,8  |
| derde schijf (60 %)    | 3,8                                     | 39,6                                 | 6,5   |
| bijzonder tarief       |   | 2,8                                  |   |
| <b>totaal</b>          | <b>100,0</b>                            | <b>100,0</b>                         | <b>100,0</b>  |

\* Exclusief degenen met een inkomen lager dan de belastingvrije voet.

Voorts vragen deze leden voor welk deel van de werkenden het arbeidskostenforfait nog volledig de werkelijk gemaakte arbeidskosten beslaat en of bij een eventuele hervorming van het arbeidskostenforfait de figuur van de heffingskorting niet als beleids optie wordt overwogen.

Van degenen met inkomsten uit tegenwoordige arbeid zal in 1996 naar schatting circa 96% het arbeidskostenforfait toepassen. De resterende circa 4% met inkomsten uit tegenwoordige arbeid zal gebruik maken van de mogelijkheid om de werkelijk gemaakte kosten op het inkomen in mindering te brengen. In verband met de toegezegde notitie ter zake, ligt het niet voor de hand thans hierop nader in te gaan.

Deze leden vragen voorts naar een overzicht van het toptarief in de inkomstenbelasting en het inkomen waarbij dat tarief wordt geheven in

Duitsland, Frankrijk, Engeland, Zweden en België. In antwoord op deze vraag kunnen de volgende gegevens, uitgaande van het belastbaar inkomen met toepassing van tariefgroep 2, worden verstrekt (bron: OESO data base 1995).

|           | Toptarief | Aangrijpingspunt in |           |             |
|-----------|-----------|---------------------|-----------|-------------|
|           |           | eigen valuta        | gulden    |             |
| België    | 55%       | Bfrs                | 2 420 000 | f 131 890   |
| Duitsland | 53%       | DM                  | 240 084   | f 268 894   |
| Engeland  | 40%       | £                   | 27 145    | f 68 134    |
| Frankrijk | 56.8%     | Ffrs                | 277 730   | f 90 124    |
| Zweden    | 61,34%*   | Skr                 | 221 500   | f 52 828**  |
| Nederland | 60%       | f                   | 94 770    | f 94 770*** |

\* Waarvan 25% voor de nationale belastingen.

\*\* Betreft het aangrijpingspunt voor de nationale belasting van 25%.

\*\*\* Het aangrijpingspunt voor 1996 zal f 99 776 bedragen.

Ten slotte kunnen wij deze leden naar aanleiding van hun desbetreffende vraag meedelen dat de kosten van het in 1996 toepassen van de inflatiecorrectie op de rente- en dividendvrijstelling circa f 15 mln aan belasting en f 5 mln aan premies volksverzekeringen zouden bedragen.

De leden van de D66-fractie vragen of het tevens of uitsluitend verhogen van het percentage van het arbeidskostenforfait niet beter zou uitwerken voor mensen met relatief lage inkomens die niet aan het maximum toekomen, dan het louter verhogen van het maximum.

In antwoord hierop merken wij op dat het vervangen van de verhoging van het maximum van het forfait door een verhoging van het percentage zou leiden tot positieve effecten voor deeltijdwerkers met een inkomen lager dan het minimumloon, en tot negatieve effecten voor werknemers met het minimumloon en hoger. Bij het huidige forfaitpercentage hebben de minimumloners reeds recht op het maximum van het forfait. Zij zouden daardoor geen baat hebben bij een verhoging van het percentage. Daarentegen profiteren zij wel ten volle van de verhoging van het maximum.

Deze leden vragen in hoeverre de voorgestelde verlenging van de tweede schijf een bijdrage levert aan de verbetering van de concurrentiepositie van Nederland. In relatie met de voorgestelde maatregelen als de verhoging van de belastingvrije som en het arbeidskostenforfait en de wijziging van het belasting- en premietarief in de eerste schijf, moet deze maatregel worden gezien in het licht van het streven van het kabinet bij te dragen aan een gematigde ontwikkeling van de loonkosten. De hiervoor genoemde maatregelen hebben immers tot gevolg dat het bruto netto traject wordt verkort en kunnen daarmee bijdragen tot een matiging van de ontwikkeling van de (bruto)lonen. Een gematigde loonontwikkeling verstevigt de Nederlandse concurrentiepositie.

De leden van de fractie van Groen Links geven aan moeite te hebben met de verhoging van het arbeidskostenforfait, en wijzen de verlenging van de tweede schijf totaal af. Zij vragen met welk bedrag de belastingvrije voet omhoog kan gaan wanneer de verlenging van de tweede schijf wordt geschrapt, en welke verhoging mogelijk is wanneer zowel de verlenging van de tweede schijf als de verhoging van het arbeidskostenforfait niet doorgaan. Zij vragen voorts om de koopkrachteffecten hiervan voor de gebruikelijke categorieën.

De eerste variant die deze leden aan de orde stellen leidt tot een verhoging van de basisaftrek met f 34. De inkomenseffecten – inclusief de effecten op de percentages premies volksverzekeringen die voortvloeien uit de invloed die deze maatregelen hebben op de premiegrondslag – zijn voor standaardgroepen als volgt:



|          | alleenverdieners (mk) | alleenstaanden |
|----------|-----------------------|----------------|
| min.In.  | + 0,05                | 0              |
| modaal   | 0                     | - 0,05         |
| 2*modaal | 0                     | 0              |

De tweede variant leidt tot een verhoging van de basisaftrek met 190 gulden. De inkomenseffecten zijn als volgt:

|            | alleenverdieners (mk) | alleenstaanden |
|------------|-----------------------|----------------|
| min.In.    | + 0,05                | - 0,3          |
| modaal     | 0                     | - 0,2          |
| 2 x modaal | - 0,05                | - 0,2          |

### **Terugsluizing van de opbrengst van de regulerende energiebelasting naar gezinnen**

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de verlaging van de overhevelingstoeslag (OT) met 1,75%-punt, zoals genoemd op pagina 1 van de memorie van toelichting zich verhoudt tot de in tabel 3.3.1 van de Miljoenennota aangekondigde verlaging met 1,35%-punt.

Hierover merken wij op dat de OT in 1996 met 1,75%-punt wordt verlaagd. Deze verlaging is echter opgebouwd uit verschillende componenten. In tabel 3.3.1 van de Miljoenennota is slechts dat deel van de OT-verlaging gepresenteerd dat wordt ingezet in het kader van de lastenverlichting voor werkgevers. De resterende verlaging met 0,4%-punt is opgebouwd uit drie delen, te weten een verlaging in het kader van de terugsluis regulerende energieheffing, een verlaging in het kader van de privatisering van de Ziektewet en een endogene component als gevolg van de wijzigingen in de premie voor de AAW en AWBZ.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of allen die geconfronteerd worden met de OT-verlaging in gelijke mate delen in deze compensatie, merken wij op dat de verlaging van de overhevelingstoeslag moet worden bezien in samenhang met alle andere maatregelen die van invloed zijn op de koopkracht. Het totale pakket maatregelen is zodanig gekozen, dat een zo evenwichtig mogelijk koopkrachtbeeld ontstaat.

Deze leden weerspreken de opmerking in de memorie van toelichting dat de verlaging van de overhevelingstoeslag alleen het inkomen van gezinnen treft. Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de verlaging van de overhevelingstoeslag niet alleen de kosten van arbeid verlaagt, maar ook het inkomen van gezinnen. Dit moet niet anders worden verstaan dan dat het bij de overhevelingstoeslag gaat om een bestanddeel van het inkomen van werknemers en bepaalde groepen uitkeringsgerechtigden. Zoals ook is gesteld in de nota naar aanleiding van het verslag betreffende wetsvoorstel 24 344 (wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting) wordt met de term «gezinnen» de terugsluizing van de regulerende energiebelasting naar de niet-zakelijke gebruiker aangeduid. Wanneer in dit verband wordt gesproken van gezinnen, wordt derhalve bedoeld op de burgers in het algemeen en dus ook op éénpersoonshuishoudens.

Deze leden wijzen erop dat ten gevolge van de terugsluizing van de opbrengst van de regulerende energiebelasting, de grondslag voor de premieheffing afneemt. Zij vragen welke maatregelen de bewindslieden denken te nemen om stijging van de premieheffing te voorkomen. Verder geven deze leden aan inzake de terugsluizing van de regulerende

energiebelasting hun zorgen te behouden omtrent de positie van de lagere inkomensgroepen, met name waar het ouderen en gezinnen betreft.

Zoals ook bij de behandeling van wetsvoorstel 24 344 is aangegeven, is het kabinet van mening dat bij het treffen van grondslagversmallende maatregelen telkens een goede afweging is vereist, waarbij belangrijke criteria zijn doeltreffendheid, doelmatigheid, eenvoud en inpasbaarheid binnen de fiscale structuur. Ook in het geval van de terugsluizing van de regulerende energiebelasting is deze afweging gemaakt en zijn de gevolgen voor de stijging van de premieheffing onderkend. Belangrijk in dit verband is dat in een samenhangend beleid mogelijkheden bestaan om ervoor te zorgen dat het gezamenlijke tarief van de eerste schijf niet oploopt. In dit verband is er op gewezen dat in 1996 het totale tarief van de eerste schijf – ondanks het treffen van een aantal grondslagversmallende maatregelen in die periode – voor het vierde achtereenvolgende jaar daalt: van 38,55% in 1992 naar 38,4% in 1993, naar 38,12% in 1994, naar 37,65% in 1995, naar 37,5% volgend jaar. Eveneens is erop gewezen dat het vergroten van de werkgelegenheid – de belangrijkste doelstelling van dit kabinet – een positieve bijdrage zal leveren aan de grondslagontwikkeling.

Wat betreft de opmerking van deze leden betreffende de positie van de lagere inkomensgroepen, wijzen wij op de reactie van de tweede ondergetekende dienaangaande bij de behandeling van wetsvoorstel 24 344. Zoals daarbij is aangegeven onderkent het kabinet dat lagere inkomensgroepen een relatief groot deel van hun inkomen aan energiekosten besteden. Door invoering van de heffingvrije voeten in de energiebelasting wordt gedeeltelijk voorkomen dat het effect van de belasting relatief zwaar op de schouders van de gezinnen met lage inkomens drukt. Daarnaast is ervoor gekozen een deel van de terugsluizing te laten plaatsvinden door middel van verhoging van de belastingvrije som, aangezien terugsluizing naar huishoudens uitsluitend via de primaire terugsluismaatregel van verlaging van het tarief van de eerste schijf van de inkomstenbelasting, voor de laagste inkomens gemiddeld genomen tot ondercompensatie zou leiden. Met de voorgestelde maatregelen wordt bereikt dat heffing en terugsluizing elkaar zoveel mogelijk in evenwicht houden, ook bij de laagste inkomenscategorieën. Het generieke koopkrachtbeeld ondergaat dan ook vrijwel geen wijziging.

De leden van de SGP-fractie wijzen op de toezegging in het debat over wetsvoorstel 24 344 inzake de positie van bepaalde categorieën, zoals grote gezinnen, chronisch zieken en gehandicapten. Zoals in dat debat is aangegeven, zijn wij bereid in het kader van de eerstvolgende rapportage te onderzoeken of het mogelijk is een meer specifiek beeld te krijgen van de positie van de genoemde categorieën als het gaat om de terugsluizing van de opbrengst van de regulerende energiebelasting.

#### **Faciliteit kapitaalverstrekking aan beginnende ondernemers (tante Agaath-regeling)**

De leden van de fractie van de PvdA hopen, waar zij in het verleden bij vele gelegenheden het belang van de tante Agaath-regeling hebben benadrukt, dat het met deze regeling voor de beginnende ondernemer beter mogelijk is voldoende risicodragend beginkapitaal te verkrijgen. De leden van de D66-fractie hebben met buitengewone belangstelling kennis genomen van de door de regering voorgestelde «tante Agaath-regeling». De leden van de CDA-fractie staan positief tegenover deze regeling. Hoewel zij – zulks mede naar aanleiding van de kanttekeningen die de Raad van State in haar advies heeft gemaakt – niet op voorhand overtuigd zijn van het succes van deze regeling, menen zij dat invoering daarvan

goed past in het kader van de wenselijk geachte lastenverlichting voor kleine en middelgrote ondernemingen.

De leden van de fractie van het GPV hebben met instemming kennis genomen van het voorstel inzake de zogenoemde tante Agaath-regeling. Zij delen de opvatting van de regering dat met de voorgestelde maatregelen de positie van beginnende ondernemers kan worden versterkt, omdat op deze wijze de drempel van voldoende werkkapitaal voor een deel kan worden weggenomen. De leden van de SGP-fractie stellen zich positief op ten opzichte van de faciliteiten ten behoeve van beginnende ondernemers.

Het verheugt ons dat de voorgestelde regeling voor beginnende ondernemers een zo brede steun in deze Kamer mag ontvangen. Voor alle duidelijkheid merken we op dat onder beginnende ondernemers zowel startende als zogenoemde doorstartende ondernemers worden begrepen. Ook van organisaties uit het bedrijfsleven zijn positieve reacties ontvangen. Illustratief in dit verband is dat het VNO-NCW «het voorstel voor een heldere en eenvoudige faciliteit om het aantrekken van het zo benodigde beginkapitaal te vergemakkelijken voor beginnende ondernemers» positief beoordeelt. Wij zijn ervan overtuigd, dit naar aanleiding van de hoop die de leden van de fractie van de PvdA ter zake uitspreken, dat op deze wijze voorwaarden worden gecreëerd waarmee kapitaalverstrekking aan beginnende ondernemers daadwerkelijk wordt gestimuleerd.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of aangegeven kan worden hoe fraudegevoelig de regeling zal zijn. Bij de opzet van de regeling hebben, zo merken wij in antwoord op deze vraag op, verschillende aspecten een rol gespeeld. In de eerste plaats is dat de, door een aantal fracties ook naar voren gebrachte, laagdrempeligheid. Ook de Raad van State heeft daar terecht aandacht voor gevraagd. Anderzijds moet worden voorkomen dat belastingplichtigen door het aangaan van geldleningen die op geen enkele wijze verband houden met kapitaalverstrekking aan beginnende ondernemers, toch de faciliteiten deelachtig kunnen worden. Om die reden zijn verschillende voorwaarden in de regeling ingebouwd. Met name wijzen wij op de eis dat de gelden slechts mogen worden aangewend ter financiering van activa die tot het verplichte ondernemingsvermogen behoren. Daarmee kan worden voorkomen dat de ontvangen gelden buiten de beginnende onderneming worden belegd terwijl de rente bij de geldverstrekker niet wordt belast. Elders in deze nota wordt op de term «verplicht ondernemingsvermogen» nader ingegaan. Ook het koppelen van de faciliteiten aan het daadwerkelijk genieten van de zelfstandigenaftrek is een toets die ertoe dient oneigenlijk gebruik te voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de lening alleen mag zijn aangegaan ter financiering van bestanddelen die behoren tot het verplichte ondernemingsvermogen. Wij wijzen erop dat de faciliteit ten doel heeft het verstrekken van werkkapitaal aan de beginnende ondernemer te bevorderen. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, dient onbedoeld gebruik van de ontvangen gelden te worden voorkomen. Daarvan zou sprake kunnen zijn indien de gelden zouden kunnen worden aangewend voor andere dan ondernemingsdoeleinden, daaronder begrepen de financiering van bestanddelen die behoren tot het keuzevermogen van de ondernemer. Dergelijke bestanddelen hebben immers een gemengd karakter en zouden ook tot het privé-vermogen van de ondernemer kunnen worden gerekend. Voor de financiering van deze bestanddelen met een gemengd karakter is binnen de onderhavige regeling veel minder aanleiding.

Deze leden vragen of en op welke wijze de faciliteit de Willie Wortels ten dienste kan zijn, mede gelet op de geringe omvang van het verplichte ondernemingsvermogen. De faciliteit voor de bedoelde ondernemers zal

met name van belang zijn in de fase waarin onderzoek tot de ontwikkeling van een produkt leidt waarvoor bedrijfsmiddelen moeten worden aangeschaft. Dan zal in de toegenomen financieringsbehoeften van de ondernemer mede kunnen worden voorzien op basis van de onderhavige faciliteit. In de daaraan voorafgaande fase zal de faciliteit een minder grote rol spelen maar niettemin van belang kunnen zijn.

Deze leden vragen zich voorts af waarom de periode waarin de zelfstandigenaftrek mag zijn genoten in situaties waarin stapsgewijze overneming van bedrijven gebruikelijk is, niet gelijk is aan de termijn van de verruimde rentevrijstelling voor particulieren die een achtergestelde, geregistreerde geldlening verstrekken aan ondernemers-natuurlijke personen. De faciliteit is bedoeld om een klimaat te scheppen waarbij het verwerven van werkkapitaal voor beginnende ondernemers wordt vergemakkelijkt. Hiertoe wordt een ondernemer gedurende de eerste acht jaren waarin hij in aanmerking komt voor de zelfstandigenaftrek – ten aanzien van de ondernemer mag op het tijdstip dat de lening wordt verstrekt de zelfstandigenaftrek niet meer dan zeven keer zijn toegepast – als beginnende ondernemer aangemerkt. De termijn waarvoor de verruimde faciliteit geldt, is in deze regeling in beginsel gelijk aan de termijn gedurende welke een ondernemer als beginnende ondernemer wordt aangemerkt. Na acht jaren is voor ondernemingen de aanloopfase normaliter ten einde en kan de ondernemer in het algemeen op basis van zijn ondernemingsverleden kapitaal aantrekken. Voor sectoren waarin de behoefte aan kapitaal in een latere fase optreedt, namelijk wanneer een onderneming of een gedeelte daarvan wordt overgenomen, wordt de periode van maximaal zeven jaren waarin de zelfstandigenaftrek reeds mag zijn genoten verdubbeld, zodat voor die sectoren gedurende de eerste vijftien jaren de faciliteit geldt.

Gelet op het doel van de regeling – het voor geruime tijd ter beschikking stellen van kapitaal door particulieren aan beginnende ondernemers – geldt de verruimde rentevrijstelling voor de particulier gedurende acht jaren, hetgeen overeenkomt met de gebruikelijke looptijd van middellange leningen. Dat voor sommige sectoren pas in een later stadium behoefte aan kapitaal bestaat, betekent niet dat in die gevallen deze rentevrijstelling ook langer moet doorlopen.

Deze leden vragen voorts of is overwogen voor deze regeling, teneinde de budgettaire gevolgen beheersbaar te houden, een leningplafond vast te stellen.

De mogelijkheid van een leningplafond in de vorm van een maximum aan gefacilieerde leningen, zo begrijpen wij deze vraag – gelet op de verwijzing van deze leden naar de zogenoemde VAMIL-regeling – althans, is wel overwogen. Wij menen echter dat de aan de regeling verbonden voorwaarden, het huidige plafond aan de extra rente- en dividendvrijstelling, gecombineerd met een maximum aan het in rekening te brengen rentepercentage, alsmede het maximumbedrag van de in aanmerking te nemen verliezen, voldoende budgettaire beheersbaarheid meebrengen.

Wij kunnen de leden van de CDA-fractie melden, dat de onder de huidige regeling geboden faciliteiten op belangrijke punten overeenkomen met de door de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf gedane suggesties. In overeenstemming met de aanbevelingen van de Raad biedt de onderhavige regeling particulieren de mogelijkheid om verliezen te nemen ter zake van achtergestelde leningen en zijn de opbrengsten tot een bepaald maximum vrijgesteld. De gestelde maxima zijn evenwel hoger dan die welke destijds door de Raad zijn aanbevolen. Bovendien is de regeling uitgebreid met een door de Raad niet genoemde mogelijkheid om kapitaal te verstrekken via aangewezen participatiemaatschappijen.

Gezien de interesse van zowel belangenorganisaties in het midden- en kleinbedrijf als banken en participatiemaatschappijen voor een dergelijke regeling, gaan wij ervan uit dat de faciliteit zal voorzien in de bij beginnende ondernemers bestaande behoefte aan startkapitaal. Wij verwachten dat de regeling zal bijdragen aan de groei van het aantal beginnende ondernemers, een aspect waarnaar de leden van de GPV-fractie informeren, en de kansen van deze ondernemers op een succesvolle start zal vergroten. Een groei van het aantal beginnende ondernemers zal overigens de resultante zijn van het totale pakket aan maatregelen dat is voorgesteld. De invloed van de onderhavige regeling op deze groei valt niet afzonderlijk te bepalen.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom geen nuancering wordt gemaakt tussen kapitaalintensieve en kapitaalextensieve bedrijven. Naar onze mening bestaat er geen aanleiding om binnen de regeling tot een dergelijke nuancering te komen. Of en tot welk bedrag een bedrijf van de regeling gebruik zal maken, hangt in hoge mate af van de kapitaalbehoefte van het bedrijf en het kapitaalaanbod. De regeling biedt voldoende ruimte om aan verschillen in kapitaalbehoeften tegemoet te komen.

De leden van de fractie van de CDA maken zich zorgen om de vele regelingen die nog moeten worden gemaakt en welke voorwaarden hierin moeten worden gesteld. Deze leden vrezen dat de regeling te veel afhankelijk zal zijn van de uitleg van de inspecteur en hebben de indruk dat het hierbij gaat om een te ruime discretionaire bevoegdheid. Kan hierdoor geen rechtsongelijkheid ontstaan en hoe staat het met de handhaafbaarheid van de regeling? De regeling kan vanwege de administratieve procedures niet laagdrempelig worden genoemd; waarom is hiervoor gekozen, zo vragen deze leden. Hierover merken wij het volgende op.

De noodzakelijke regelingen om uitvoering te geven aan de «tante Agaath-regeling» zullen in werking treden met ingang van 1 januari 1996. Welke onderdelen bij ministeriële regeling worden vastgesteld, is in de wet aangegeven. Het gaat hier met name om regelingen in het kader van een adequate uitvoering. Dit betreft onder meer de verlenging van de termijn gedurende welke een verlies in aftrek kan worden toegelaten, aan welke vereisten een geldlening moet voldoen en hoe dient te worden bepaald of een beginnende ondernemer in aanmerking komt voor de zelfstandigenaftrek. In de memorie van toelichting is hierop uitvoerig ingegaan.

De bevoegdheden voor de inspecteur binnen de tante Agaath-regeling zijn de gebruikelijke aan een inspecteur in de fiscaliteit toekomende bevoegdheden in het kader van de uitvoering van de fiscale regelgeving. Deze regelgeving zal veel overeenkomsten hebben met die welke geldt voor de zogenoemde groene beleggingsfondsen. De mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden bij het afgeven van een beschikking waarin wordt verklaard dat de beginnende ondernemer in aanmerking komt voor de zelfstandigenaftrek, is met name van belang als in het beginstadium om een zodanige beschikking wordt gevraagd en dit aan de hand van de bedrijfsvoering nog niet zonder meer kan worden vastgesteld. In dat geval zullen ook handelingen zoals inschrijving bij de Kamer van Koophandel en de beschikbaarheid van een ondernemingsplan in de overwegingen worden betrokken. Door in zulke gevallen voorwaarden te kunnen stellen, kan de inspecteur eerder een verzoek honoreren, mede in het belang van de rechtszekerheid. Gelet ook op de diversiteit in ondernemingen zal alleen op deze wijze adequaat op de onderhavige situatie kunnen worden ingespeeld. Van een (te) ruime discretionaire bevoegdheid van de inspecteur waardoor rechtsongelijkheid zou kunnen ontstaan, kan naar onze mening mede door voldoende rechtswaarborgen, zoals de mogelijkheid van bezwaar en beroep, niet worden gesproken. Ten

behoefte van de handhaafbaarheid is er voor gekozen de inspecteur reeds in het eerste stadium – het verstrekken van de geldlening – bij de faciliteit te betrekken; daarnaast is, zoals ook is aangegeven bij de beantwoording van de vraag van de fractie van de PvdA omtrent de fraudegevoeligheid van de regeling, de faciliteit gekoppeld aan het genieten van de zelfstandigenaftrek. De administratieve procedures van de regeling – te weten het vooraf afgeven van een beschikking door de inspecteur omtrent het in aanmerking komen voor de zelfstandigenaftrek en het eventueel kwijtschelden van een gedeelte van de hoofdsom van de geldlening met het oog op de faciliteit – zijn met name opgenomen om de belastingplichtige zoveel mogelijk zekerheid vooraf te verschaffen, waardoor naar onze mening de drempel van de regeling juist wordt verlaagd.

De leden van de fractie van het CDA stellen een vraag naar aanleiding van het minimum van de achtergestelde lening. Door aflossen kan door dit minimum worden gezakt. Zij vragen in dit kader wat onder een «normaal aflossingsschema» wordt verstaan.

In artikel 45, zevende lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 is opgenomen dat voorwaarden kunnen worden gesteld onder andere met betrekking tot de omvang van de lening. Wij zijn van mening dat, om voor de faciliteiten in aanmerking te kunnen komen, de lening enige substantie dient te hebben. Daarbij zal een ondergrens van f 5000 worden gehanteerd. Om te voorkomen dat deze bepaling wordt omzeild door een lening te verstrekken die aan deze ondergrens voldoet, maar kort na de verstrekking gedeeltelijk wordt afgelost tot beneden deze grens, is de term «normaal aflossingsschema» in de toelichting op het wetsvoorstel gebruikt. In de leningovereenkomst zal de looptijd en het aflossingsschema veelal zijn opgenomen. In dat licht zijn bij voorbeeld als «normaal» te beschouwen een aflossing ineens aan het einde van de looptijd, of een aflossing die evenredig verdeeld is over de looptijd.

De leden van de D66-fractie merken op dat met de voorgestelde «tante Agaath-regeling» een fundamentele wijziging wordt aangebracht in het tot op heden geldende bronbeginsel in het belastingrecht. Naar het oordeel van deze leden wordt met dit voorstel een deur opengezet waardoor het huidige synthetische belastingstelsel op den duur kan tenderen naar een analytisch model. Een dergelijke omvorming van het belastingstelsel wordt door de leden van de D66-fractie van harte ondersteund. Nu de regering met dit baanbrekend voorstel komt, valt er naar het oordeel van deze leden veel voor te zeggen om een werkgroep in te stellen die zou moeten onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om het huidige synthetische belastingstelsel (op bepaalde punten) om te vormen tot een meer analytisch getint belastingstelsel. Zij vragen het oordeel van de regering over dit voorstel.

In het wetsvoorstel worden fiscale faciliteiten voorgesteld met als doel het verwerven van werkkapitaal, meer in het bijzonder beginkapitaal, voor een beginnende ondernemer te vergemakkelijken. Het opnemen van de regeling in de belastingwet moet worden gezien als een praktische manier om dit doel te bereiken. De voorgestelde regeling is dan ook niet bedoeld als een fundamentele wijziging van het bestaande belastingstelsel. De voorgestelde regeling is naar ons oordeel te specifiek om daaraan de door deze leden bedoelde gevolgen te verbinden.

De werkgroep «fiscaal-technische herziening van de loon- en inkomstenbelasting» buigt zich reeds over de bestaande knelpunten in de loonbelasting en de inkomstenbelasting. De taakopdracht van deze werkgroep is voldoende ruim om znodig ook mogelijke analytische elementen in de beschouwing te betrekken.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de afbakening van het begrip ondernemer vaag is en dat er om die reden heldere criteria moeten

worden geformuleerd om te toetsen of iemand zich als beginnende ondernemer kwalificeert. In feite spelen hier twee vragen, n.l. de algemene vraag wanneer iemand voor de inkomstenbelasting als ondernemer moet worden beschouwd en de vraag wanneer hij voor de onderhavige regeling in aanmerking komt. Bij de eerste vraag gaat het erom of er sprake is van een duurzame organisatie van arbeid en kapitaal die deelneemt aan het economische verkeer met het oogmerk om winst te behalen. Het beantwoorden van die vraag is een kwestie van het beoordelen van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Met het formuleren van algemeen geldende criteria zou dit zo blijven, nog daargelaten wat die criteria zouden moeten worden. Bij de tweede vraag ligt dat anders. Het gaat hier om een faciliteit die voor een bepaalde groep ondernemers wordt gecreëerd. Daarbij is het zaak om de doelgroep zo goed mogelijk af te bakenen teneinde de kans op onbedoeld gebruik zo klein mogelijk te maken. Om dat te bereiken is de faciliteit gekoppeld aan het objectieve criterium voor de zelfstandigenaftrek.

Deze leden vragen voorts of is onderkend dat particulieren aan beginnende ondernemers of aan participatiemaatschappijen geldleningen kunnen verstrekken die met een lening van de bank zijn gefinancierd. De geldverstrekker creëert dan een rente-aftrek terwijl de door hem van de beginnende ondernemer ontvangen rente onbelast blijft; een door hem geleden vermogensverlies kan hij aftrekken. De door deze leden gesignaleerde financiering van een beginnende ondernemer via een lening van de bank is denkbaar. Hierbij dient echter wel te worden bedacht dat hoewel het een risicovolle en achtergestelde geldlening betreft de door de geldverstrekker te bedingen rente bij ministeriële regeling wordt gemaximeerd en wel tot de wettelijke rente. De aan de bank te vergoeden rente voor een persoonlijke lening zal in het algemeen de te ontvangen rente overtreffen, zodat een dergelijke financiering toch minder gunstig is dan zij op het eerste gezicht lijkt. Voorts is aan de rentevrijstelling een plafond gesteld. Met deze leden achten wij het onwenselijk dat – in strijd met doel en strekking van de regeling – op een dergelijke wijze gehandeld kan worden. Ter onderstreping van het belang dat we hieraan hechten, zal in de voorwaarden die aan de leningovereenkomst worden gesteld, een specifieke bepaling ter zake worden opgenomen. Ter zake van het in aftrek brengen van een verlies zal zich de situatie niet voordoen dat een belastingplichtige louter omwille van een fiscale aftrekmogelijkheid tot de door de leden genoemde weg besluit. Mocht een beginnende ondernemer namelijk in de situatie komen dat hij niet aan zijn verplichtingen kan voldoen waarop de geldverstrekker besluit de lening of een gedeelte daarvan prijs te geven, dan kan de geldgever dit weliswaar in aftrek brengen, maar zal hij niettemin zijn verplichtingen tegenover de bank – rentebetaling en aflossing – dienen na te komen zonder dat daar revenuen tegenover staan.

Het is deze leden niet duidelijk tot welke inspecteur de geldverstrekker zich ingevolge de voorgestelde artikelen 45 en volgende van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 moet richten. Ingeval een particulier aan een beginnende ondernemer-natuurlijk persoon een geldlening verstrekt, is voor het vaststellen van een niet voor verwezenlijking vatbare vordering (artikel 45, zesde lid) de inspecteur waaronder de ondernemer-natuurlijk persoon ressorteert de bevoegde inspecteur. Dit geldt eveneens met betrekking tot het aanmerken van een natuurlijk persoon als beginnende ondernemer (artikel 45, achtste lid).

## Verruiming verhuiskostenregeling

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de verhouding van de voorgestelde verruiming van de verhuiskostenregeling en de in bijlage 13 van de Bouwstenennotitie aangegeven richting. Zij vragen ook waarom de verruiming van de verhuiskostenregeling beperkt blijft tot werknemers.

In het rapport van de Werkgroep Stimuleringsmaatregelen van 21 februari 1995 is niet gekozen voor het samenstel van maatregelen dat in de Bouwstenennotitie is genoemd maar voor een praktische arbeidsmarktbevorderende maatregel in de vorm van een tegemoetkoming ingeval werknemers in het kader van een werkkring moeten verhuizen. Aldus wordt tegemoet gekomen aan de in de praktijk levende wens een mogelijk remmende factor voor de mobiliteit van werknemers weg te nemen. Voor ondernemers doet zich dit niet of in mindere mate voor.

De leden van de fracties van het CDA, D66 en het GPV zetten vraagtekens bij het mobiliteitsbevorderende karakter van de maatregel. De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe dit effect in de praktijk zal worden getoetst.

Dienaangaande zij vermeldt dat binnen de huidige wetgeving het aanvaarden van een dienstbetrekking op enige afstand van de woonplaats in een aantal gevallen als een probleem wordt ervaren omdat men wordt geconfronteerd met ofwel hogere kosten voor het woon-werkverkeer ofwel hoge verhuiskosten. Door de voorgestelde maatregel wordt in deze gevallen het aanvaarden van de dienstbetrekking bevorderd doordat het verhuizen naar een woning dichtbij de (nieuwe) arbeidsplaats goedkoper wordt. Het wegnemen van de huidige belemmering laat zich echter niet meten in termen van exacte mobiliteitseffecten.

De leden van de fractie van het CDA achten een verlaging van de overdrachtsbelasting in algemene zin een alternatief.

Wij merken naar aanleiding hiervan op dat een dergelijke maatregel betrekking zou hebben op iedereen die om welke reden dan ook verhuist en een bestaande eigen woning verwerft. Gegeven een budgettair beslag van f 35 mln zou de overdrachtsbelasting in dat geval met minder dan 0,1%-punt kunnen worden verlaagd. Naar ons oordeel is het doelmatiger en doeltreffender het beperkte budget dat voor de onderhavige maatregel beschikbaar is, gericht in te zetten.

Tot slot pleiten de leden van de CDA-fractie ervoor de bedragen zoals deze in de regeling zijn vervat jaarlijks met de inflatiecorrectie aan te passen. Om de volgende redenen menen wij hiertoe niet te moeten overgaan. Voor het maximum van f 12 000 ter zake van de «overige» verhuiskosten is op globale wijze aansluiting gezocht bij het voor (rijks)ambtenaren geldende maximum zoals dat is opgenomen in het Verplaatsingskostenbesluit 1962. Dat maximum is niet geïndexeerd. Wel indexeren van het maximum dat ziet op de verschuldigde overdrachtsbelasting zou de verhoudingen binnen de regeling scheef trekken. Opgemerkt zij bovendien dat er bij faciliteiten als de onderhavige niet van nature aanleiding bestaat voor indexering.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de fractie van het GPV wat wordt bedoeld met de zinsnede dat het bedrag van de overdrachtsbelasting bovenop de bestaande vergoedingsmogelijkheid en de bestaande aftrekmogelijkheid komt, zij vermeldt dat beide bedragen los van elkaar staan. Het maximum ter zake van de betaalde overdrachtsbelasting is derhalve van toepassing naast het maximum dat ziet op de overige verhuiskosten.



Ook vragen deze leden of de codificering van de herinrichtingskosten als verhuiskosten betekent dat de kosten van het inrichten van de woning tot het maximum van f 12 000 aftrekbaar zijn.

Hierop kunnen wij antwoorden dat de herinrichtingskosten zoals deze volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad aftrekbaar zijn, in de wet nu uitdrukkelijk tot de aftrekbare kosten worden gerekend.

Voorts leggen deze leden de regering de volgende casus voor. Hoeveel verhuiskosten kan een werknemer in de nog niet gewijzigde regeling en in de voorgestelde situatie in aftrek brengen indien hij bij de aankoop van een nieuwe woning, vanwege een noodzakelijke verhuizing voor een nieuwe baan, een bedrag van f 10 000 overdrachtsbelasting moet betalen, f 10 000 aan herinrichtingskosten heeft en van zijn werkgever 6% van het bruto jaarsalaris van f 60 000 (dus f 3600) als verhuiskostenvergoeding krijgt uitgekeerd?

Onder de thans geldende wetgeving zouden – afgezien van eventuele andere aftrekbare kosten, zoals de kosten van het overbrengen van de inboedel – alleen de op de werknemer drukkende herinrichtingskosten aftrekbaar zijn tot het maximum van 12% van het jaarsalaris van f 60 000, zijnde f 7200. Omdat in dit geval zowel aan de aftrekkant als aan de vergoedingkant een normering geldt, resulteert na aftrek van de vergoeding van f 3600 een aftrek ter zake van verhuiskosten ter grootte van f 3600.

In de voorgestelde situatie is daarnaast de verschuldigde overdrachtsbelasting aftrekbaar. Aangezien de omvang van dit bedrag onder het ter zake geldende maximum van f 15 000 blijft, levert dit een extra aftrekpost van f 10 000 op. In totaal is in de voorgestelde situatie dus f 13 600 aftrekbaar.

Deze leden vragen voorts hoe zal worden beoordeeld wanneer sprake is van een in het kader van de dienstbetrekking noodzakelijke verhuizing en hoe dit kan worden gecontroleerd.

Dienaangaande zij vermeld dat verhuiskosten aftrekbaar zijn indien de dienstbetrekking, of een bijzondere omstandigheid gelegen binnen de sfeer van de dienstbetrekking, de werknemer tot verhuizing noopt. Dit kan het geval zijn bij onder andere overplaatsing of het aanvaarden van een nieuwe dienstbetrekking. Door de Hoge Raad is in zijn arresten van 13 januari 1993, BNB 1993/98, en HR 25 januari 1995, BNB 1995/78, gesteld dat ingeval de belastingplichtige reeds op een niet ongebruikelijk afstand van zijn nieuwe arbeidsplaats woont, uitsluitend recht op aftrek bestaat indien de nieuwe woning binnen een afstand van 10 kilometer van de nieuwe plaats van tewerkstelling ligt. Ook dan nog moet de werknemer aannemelijk maken dat de verhuizing mede in verband met de dienstbetrekking geschiedt. Overigens zij aangetekend dat niet is vereist dat de werknemer onmiddellijk na het aanvaarden van een nieuwe dienstbetrekking verhuist. Enige tijd wordt de werknemer gegund.

Tot slot vragen deze leden of invoering van deze maatregel met ingang van 1 januari 1996 wel haalbaar is en waar de structurele budgettaire derving van f 35 mln op is gebaseerd.

Aangezien het hier een maatregel betreft die de huidige verhuiskostenregeling slechts uitbreidt met de overdrachtsbelasting en in zijn werking geen nieuwe complicaties zal oproepen, menen wij dat invoering van deze maatregel met ingang van 1 januari 1996 zeer wel mogelijk is.

De structurele derving van f 35 mln is gebaseerd op berekeningen die ten behoeve van de Werkgroep Stimuleringsmaatregelen zijn gemaakt. Hierbij is uitgegaan van 25 000 kwalificerende werknemers van wie ongeveer een derde deel naar een bestaande woning verhuist.

De leden van de fracties van PvdA en D66 stellen vragen omtrent de bij de algemene financiële beschouwingen aangenomen motie van de leden

Ybema c.s. inzake een experiment met willekeurige afschrijving in regio's met structurele economische problemen.

Om uitvoering te kunnen geven aan de desbetreffende motie is geen wetswijziging nodig. De reden hiervoor is dat artikel 10, derde lid, onderdeel b, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 de bevoegdheid bevat om te bepalen dat willekeurige afschrijving mogelijk is in bij ministeriële regeling aan te wijzen gebieden.

Voorts stellen deze leden vragen omtrent de vormgeving en de budgettaire dekking van de motie. Dienaangaande merken wij op dat door zowel de leden van de fractie van de PvdA als door de leden van de fractie van D66 tijdens de algemene financiële beschouwingen de gedachte is geopperd deze motie te financieren met het laten vervallen van de voorgestelde verruiming van de verhuiskostenregeling. Thans vindt overleg plaats met de collega's van Economische Zaken. In dat kader worden ook de mogelijke Europese aspecten nog nader bezien.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van D66 naar het door de tweede ondergetekende bij de behandeling van het reparatiewetsvoorstel-BTW toegezegde onderzoek naar de mogelijkheden om langs fiscale weg het duurzaam bouwen te bevorderen, merken wij op dat op dit punt nog gesprekken gaande zijn tussen de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de tweede ondergetekende. Afgesproken is dat de komende tijd zal worden onderzocht welke fiscale en andere voorwaarden zouden moeten worden gesteld aan duurzaam bouwen-projecten. Het is de bedoeling dat – indien geconcludeerd kan worden tot een adequate regeling op dit terrein – dergelijke projecten aangemeld kunnen worden voor de regeling voor groenprojecten.

### **Samenloopregeling vermogensbelasting/inkomstenbelasting**

De leden van PvdA-fractie vragen met betrekking tot de samenloopregeling in de vermogensbelasting of de analyse van de werkgroep fiscaal-technische herziening van de loon- en inkomstenbelasting nu al aanleiding geeft de wijziging van de samenloopregeling uit te stellen. Ook de leden van de SGP-fractie vragen hiernaar.

Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, wordt voorzien in uitstel om rekening te kunnen houden met de analyse van de werkgroep. Een beoordeling van deze analyse is nog niet beschikbaar. Alvorens te komen tot een definitieve vormgeving – de leden van de fracties van het CDA, de VVD en D66 vragen daarnaar – achten wij een nadere beoordeling van de analyse wenselijk.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie inzake de gevolgen van het uitstel merken wij op dat met het uitstel f 50 mln belastingderving is gemoeid.

Ten slotte informeren deze leden naar de studie over de rechtsongelijkheid met betrekking tot de verlaging dan wel afschaffing van de vermogensbelasting op ondernemingsvermogen. Zij vragen tevens wanneer de Kamer voorstellen kan verwachten omtrent het afschaffen van de vermogensbelasting op ondernemingsvermogen en/of het geheel afschaffen van de vermogensbelasting.

Deze onderwerpen zijn voorwerp van studie door de werkgroep fiscaal-technische herziening van de loon- en inkomstenbelasting en zullen derhalve worden meegenomen in het advies van die werkgroep. Ten overvloede merken wij op dat daarbij niet voorbij kan worden gegaan aan de budgettaire aspecten. Overigens wijzen wij op het voorstel in het wetsvoorstel terugsluis opbrengst reparatiewetsvoorstel-BTW tot verhoging van de ondergrens van de ondernemingsvrijstelling in de vermogensbelasting en de daarbij gemaakte afweging.

## Budgettaire effecten en personele gevolgen

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en D66 gaan in op het grondslagversmallend effect van aftrekposten en andere belasting-faciliteiten. De leden van de fractie van de PvdA vragen in dit verband of aangegeven kan worden met hoeveel procent het tarief van de eerste schijf had kunnen dalen als was afgezien van verhoging of invoering van bedoelde aftrekposten. De leden van de fractie van de VVD vragen naar een overzicht van de totale grondslagversmalling in de loon- en inkomstenbelasting sinds 1990. De leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen naar de schadelijke effecten van de met de grondslagversmalling samenhangende tariefsverhoging op de werkgelegenheid.

In reactie op deze vragen merken wij allereerst op dat onderscheid moet worden gemaakt tussen fiscale maatregelen die louter gevolgen hebben voor de belastingopbrengsten en fiscale maatregelen die tevens een grondslagversmalling in de eerste schijf tot gevolg hebben. Eerstgenoemde maatregelen kunnen divers van karakter zijn. Het kan gaan om afdrachtkortingen, tariefsverlagingen, schijfverlengingen, enzovoorts. Hierbij hoeft de horizon niet beperkt te worden tot het terrein van de loon- en inkomstenbelasting. In de mate dat deze maatregelen tot een derving van belastinginkomsten leiden, zou kunnen worden gesteld dat met het niet treffen van deze maatregelen een andere aanwending mogelijk zou zijn geweest, bij voorbeeld via een verlaging van het belastingtarief van de eerste schijf. Overigens zouden de andere doelen die met het treffen van deze maatregelen zijn beoogd dan minder effectief kunnen worden nagestreefd.

Daarnaast hebben sommige fiscale maatregelen gevolgen voor de lengte van de eerste schijf. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de belastingopbrengsten, maar ook voor de opbrengst van de premie voor de volksverzekeringen. Om te voorkomen dat de desbetreffende fondsen structurele tekorten krijgen, zal derhalve het premiepercentage opwaarts moeten worden aangepast. Aldus leiden sommige fiscale maatregelen rechtstreeks tot een stijging van het tarief van de premie volksverzekeringen.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de belangrijkste maatregelen met een effect op de grondslag in de periode vanaf 1 januari 1990 (bedragen in miljoenen guldens).

| Maatregel  | Effecten op belastingopbrengst | Effecten op de opbrengst premies vv. |
|--|--------------------------------|--------------------------------------|
| Omzetten kleinschaligheidstoelage in investeringsaftrek (1/1/90)     | - 375                          | - 100                                |
| Verhoging huurwaardeforfait (1/7/91, 1/1/92, 1/1/93)                 | + 715                          | + 165                                |
| Verhoging kostenforfait niet-actieven (1/4/90)                       | - 60                           | - 55                                 |
| Verhoging arbeidskostenforfait perc. met 1% en max. met 450 (1/1/92) | - 550                          | - 600                                |
| Verhoging belastingvrije som met f 425 (1/1/92)                      | - 1 175                        | - 650                                |
| Niet toepassen inflatiecorrectie op de schijven (1/1/92)             | + 1 325                        | - 815                                |
| Verhoging belastingvrije som met f 340 (1/1/93)                      | - 955                          | - 520                                |

| Maatregel  | Effecten op belasting-opbrengst | Effecten op de opbrengst premies vv. |
|--|---------------------------------|--------------------------------------|
| Beperking inflatiecorrectie op de schijven (1/1/93)                  | + 1 565                         | - 935                                |
| Niet toepassen inflatiecorrectie op de schijven (1/1/94)             | + 1 385                         | - 815                                |
| Verhoging arbeidskostenforfait perc. met 3% en max. met 465 (1/1/94) | - 595                           | - 495                                |
| Ouderenaf trek (1/1//95)   | - 100                           | - 170                                |
| Verhoging arbeidskostenforfait met f 320 (1/1/96)                    | - 345                           | - 240                                |
| Verhoging ouderenaf trek met f 100 (1/1/96)                          | - 15                            | - 25                                 |
| Verhoging zelfstandigenaf trek met f 800 (1/1/96)                    | - 75                            | - 65                                 |
| Verhoging belastingvrije som met f 795 (1/1/96)                      | - 1 755                         | - 2 240                              |
| Totaal   | - 1 010                         | - 7 560                              |

Het weergegeven totaal is indicatief, omdat het een optelling over meerdere jaren betreft.

Als de bovengenoemde maatregelen niet zouden zijn getroffen, zou rekenkundig gezien het tarief van de premie voor de volksverzekeringen circa 3,2%-punt lager kunnen zijn geweest. Met de derving van belasting-opbrengsten is een bedrag gemoeid dat overeenkomt met een daling van het belastingtarief in de eerste schijf van circa 0,35%-punt.

Bedacht dient wel te worden dat in deze periode de werkgelegenheid is bevorderd door de inzet van cumulatief 2,7 miljard gulden ter verhoging van het arbeidskostenforfait. Uit CPB-modelmatige berekeningen blijkt dat juist de verhoging van het arbeidskostenforfait effectief is ten behoeve van de werkgelegenheid. Cumulatief is bovendien ruim 7 miljard gulden ingezet ter verhoging van de belastingvrije sommen. Het grootste deel van dit bedrag heeft geleid tot een verlaging van de gemiddelde druk op arbeid. Bovendien heeft deze verhoging bijgedragen aan een meer evenwichtig inkomensbeeld. Daarnaast zijn middelen ingezet in de ondernemings sfeer. Overigens merken wij op dat het achteraf niet mogelijk is een onderdeel van het beleid te isoleren en hiervan afzonderlijk het theoretisch effect op de werkgelegenheid te berekenen. Daarvoor is het eveneens nodig een inzicht te hebben in de mate waarin een meer gelijkmatige inkomensontwikkeling leidt tot mitigering van looneisen en daardoor tot beperking van de loonkosten. Wel kan worden gezien hoe de werkgelegenheid zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. In onderstaande tabel is op basis van verschillende Macro Economische Verkenningen de jaarlijkse groei van de werkgelegenheid (in personen) weergegeven.

| Jaar | Groei   |
|------|---------|
| 1990 | 180 000 |
| 1991 | 90 000  |
| 1992 | 95 000  |
| 1993 | 5 000   |
| 1994 | 10 000  |
| 1995 | 85 000  |
| 1996 | 100 000 |

Uit deze tabel blijkt een ononderbroken groei van de werkgelegenheid sinds 1990. Voorts is in dit kader relevant dat het vorige en het huidige kabinet te zamen er vanaf 1992 in zijn geslaagd het totale tarief van de eerste schijf, ondanks grondslagversmallende maatregelen, te verlagen: in diverse stappen is het totale tarief van de eerste schijf voor personen onder de 65 jaar van 38,55% in 1992 met ruim 1%-punt teruggebracht naar 37,5% voor 1996.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie op welke terreinen tot grondslagverbreding kan worden gekomen merken wij op dat de beste en meest duurzame wijze om tot grondslagverbreding te komen is een beleid gericht op de bevordering van een toename van het aandeel werkenden in de totale beroepsbevolking en een daling van het aandeel uitkeringsgerechtigden. De voorgestelde lastenverlichting alsmede de inspanningen op het gebied van de sociale zekerheid leveren daaraan een bijdrage. Ook een verschuiving van de belastingdruk naar milieubelastende activiteiten en produkten kan tot grondslagverbreding leiden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering kan aangeven met hoeveel het tarief van de eerste schijf, het tarief van de tweede schijf of het tarief van de derde schijf had kunnen dalen als minder doelmatige aftrekposten worden aangepakt.

Alle aftrekposten hebben een eigen historie, rechtvaardiging, economische effecten en inkomenseffecten. Dit geldt ook voor de door de aan het woord zijnde leden als voorbeeld aangevoerde aftrekposten, zoals de belastingvrije som en de hypotheekrente-aftrek. Door beide ondergetekenden is, met verwijzing naar het Regeerakkoord, bij verschillende gelegenheden kenbaar gemaakt dat met betrekking tot het laatste voorbeeld het kabinet geen beperkingen overweegt. In algemene zin kan gesteld worden dat door het schrappen, beperken of het daarmee vergelijkbare omzetten in een tax-credit van een aftrekpost middelen kunnen worden gevonden om het tarief van de verschillende schijven te verlagen. Een indicatie van de omvang van de diverse aftrekposten is opgenomen in het overzicht in Bijlage 6 van de Bouwstenennotitie. In paragraaf 2.3.5 van de Bouwstenennotitie is ingegaan op het omzetten van de belastingvrije som in een heffingskorting. Het budgettaire belang hiervan is daar geraamd op circa f 3 mld. Door de voorgestelde verhoging van de belastingvrije som zou dat bedrag nu hoger uitkomen. Bedacht dient overigens te worden dat aan een introductie van een heffingskorting voor verschillende groepen belastingplichtigen negatieve inkomenseffecten zijn verbonden.

De kosten van een verlaging van het tarief van de eerste schijf met 1%-punt bedragen circa f 2,65 mld, voor de tweede schijf is dit circa f 490 mln en voor de derde schijf circa f 190 mln.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel I, onderdeel F.2*

In het voorgestelde artikel 45c, zesde lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 wordt als negatieve persoonlijke verplichtingen aangemerkt hetgeen is genoten als nagekomen schuldaflossing op een lening aan een beginnende ondernemer ter zake waarvan verliezen als persoonlijke verplichtingen in aanmerking zijn genomen. Mocht de toelichting de indruk wekken, zoals de leden van de CDA-fractie menen, dat van een negatieve persoonlijke verplichting sprake kan zijn zonder dat in het verleden een verlies op de geldlening tot aftrek heeft geleid, dan is dat onjuist. Nagekomen schuldaflossingen kunnen uitsluiten leiden tot het in aanmerking nemen van negatieve persoonlijke verplichtingen indien en

voor zover in het verleden ter zake van de lening een verlies als persoonlijke verplichting in aftrek is gebracht.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of rechtspersonen van de regeling zijn uitgesloten, beantwoorden wij ontkennend. Er geldt een aanvullende rente- en dividendvrijstelling van f 5000 voor kapitaal dat via een aangewezen participatiemaatschappij wordt verstrekt aan rechtspersonen die een beginnende, kleinschalige onderneming drijven. De geldverstrekking door de participatiemaatschappij kan geschieden via een achtergestelde lening of via een deelneming in het vermogen van de rechtspersoon. Een rechtstreekse verstrekking van eigen of vreemd vermogen van particulieren aan rechtspersonen valt echter wel buiten de werkingssfeer van de tante Agaath-regeling. Daarbij heeft met name een rol gespeeld de wens om onbedoeld gebruik van de regeling zoveel mogelijk te voorkomen.

#### *Artikel I, onderdeel I*

In de memorie van toelichting op artikel I, onderdeel I, wordt, aldus de leden van de D66-fractie, opgemerkt dat indien de inspecteur er eerst na het opleggen van de aanslag achter komt dat de rentevrijstelling ten onrechte is toegepast, dit indien mogelijk zal worden gecorrigeerd door middel van een navorderingsaanslag. De leden vragen of hierbij tevens een administratieve boete kan worden opgelegd.

Bij een navorderingsaanslag kan alleen een bestuurlijke boete worden opgelegd indien het aan opzet of grove schuld van de belastingplichtige is te wijten dat er te weinig belasting is geheven. De vraag of in een concreet geval een boete kan worden opgelegd, is derhalve sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het gaat hierbij met name om de mate waarin het de belastingplichtige kan worden verweten dat in eerste instantie te weinig belasting is geheven. Treft een belastingplichtige geen verwijt, bij voorbeeld omdat hij bij het invullen van de aangifte niet wist en ook niet kon weten dat de ondernemer niet meer aan de voorwaarden voldeed, dan kan geen boete worden opgelegd.

#### *Artikel I, onderdeel L*

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de verhoging van het belastingtarief voor de eerste schijf tot 6,65%, zoals opgenomen in Artikel I, Onderdeel L, zich verhoudt tot het in de algemene toelichting, conform de MEV 1996, genoemde tarief van 6,35%.

Hierover merken wij op dat artikel II, Onderdeel B, van het Belastingplan 1996 voorziet in een belastingtarief voor de eerste schijf van 6,35%. Artikel I, onderdeel L, bevat de mutatie van het tarief van de eerste schijf exclusief de verlaging met 0,3%-punt in het kader van de terugsluis van de regulerende energiebelasting, en zal slechts in werking treden indien onverhoopt zou worden besloten dat de regulerende energiebelasting niet per 1 januari 1996 zal worden ingevoerd.

#### *Artikel I, onderdeel O*

De leden van de D66-fractie vragen naar de in artikel I, onderdeel O, opgenomen wijziging van artikel 57, eerste lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 inzake de toepassing van het (hoge) bijzondere tarief bij de afkoop van «kleine» pensioenen. Vóór 1 januari 1995 gold voor elke afkoop van pensioen het (hoge) bijzondere tarief. Met ingang van die datum is door de bij de wet van 23 december 1994 houdende aanpassing van de Wet op de loonbelasting 1964 en enige andere wetten aan de Brede herwaardering (Stb. 927) in het pensioenregime aangebrachte wijzigingen op een dergelijke afkoop evenwel het progressieve

tarief van toepassing. Met de voorgestelde wijziging van artikel 57, eerste lid, die ingevolge artikel XII, aanhef en onderdeel b, terugwerkt tot en met 1 januari 1995, wordt nu bereikt dat (uitsluitend) voor de afkoop van «kleine» pensioenen na die datum toch nog het (hoge) bijzondere tarief blijft gelden. Het is derhalve niet zo dat met terugwerkende kracht een verzekering wordt aangebracht in de regeling ter zake van de afkoop van pensioenen.

Uit het voorgaande volgt dat, anders dan de leden van de CDA-fractie menen, met de in de toelichting genoemde datum van 1 januari 1995 niet wordt bedoeld 1 januari 1996.

*Artikel I, onderdeel Q*

De leden van de fractie van D66 vragen waarom ervoor is gekozen het reëel constant houden van de invorderingsvrijstelling in wettekst vast te leggen. Zij vragen of het niet juister is dit in een ministeriële regeling op te nemen waardoor tussentijdse aanpassingen beter mogelijk worden.

De voorgestelde wettekst brengt mee dat tussentijdse aanpassingen van het voorgestelde percentage niet nodig zijn. In het eventuele geval van verdere structurele verhoging van de belastingvrije som kan tegelijkertijd neerwaartse aanpassing van het voorgestelde percentage plaatsvinden. De jaarlijkse inflatiecorrectie van de bedragen van de invorderingsvrijstelling geschiedt wel bij ministeriële regeling. Daartoe strekt de wijziging die is opgenomen in artikel I, onderdeel R.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

De Staatssecretaris van Financiën,  
W. A. F. G. Vermeend