

Vergaderjaar 1996–1997

25 119

Aanpassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet op de loonbelasting 1964 en enkele andere wetten in verband met verruiming van de mogelijkheid tot het opleggen van voorlopige aanslagen tot een negatief bedrag (voorlopige teruggaaf)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 maart 1997

Algemeen

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid de voorgestelde regeling toejuichen en dat de basisgedachte van het wetsvoorstel de leden van de VVD-fractie aanspreekt. De leden van beide fracties geven aan de vermindering van de administratieve lasten van belang te vinden. Ook verheugt het mij dat de leden van de fractie van D66 met waardering kennis hebben genomen van het voorliggende wetsvoorstel. De twijfels die de leden van de VVD-fractie hebben bij de uitvoerbaarheid van de voorgestelde regeling zal ik in deze nota trachten weg te nemen.

Invoering van de maatregel

De invoering van de voorlopige teruggaaf is voor de leden van de fracties van D66 en de VVD aanleiding voor enkele vragen.

De voorlopige teruggaaf vormt zowel voor de belastingdienst als voor de belastingplichtigen een geheel nieuw instrument, waarmee beide partijen ervaring moeten opdoen. Daarbij valt op voorhand niet uit te sluiten dat de regeling op onderdelen nadere aanpassing of aanvulling behoeft. Het is gewenst dat dergelijke aanpassingen nog kunnen worden aangebracht. Ook is een afzonderlijke evaluatiebepaling opgenomen. In die zin is sprake van een proef. Deze keuze voor een proef is dus niet zozeer gebaseerd op twijfels omtrent de uitvoerbaarheid, maar veeleer op pragmatische overwegingen.

De voorgestelde vervanging van de loonbelastingbeschikking door een voorlopige teruggaaf betekent voor de werknemer dat hij niet meer een loonbelastingbeschikking ter verwerking aan zijn huidige of toekomstige werkgever hoeft te geven. In plaats daarvan zal de voorlopige teruggaaf, die door de belastingdienst wordt gegeven, door de belastingdienst worden verwerkt en automatisch (in beginsel maandelijks) worden uitbetaald. In die zin worden de regelgeving en de uitvoering van de regelgeving er eenvoudiger op. Voor de werkgever wordt ook een verlaging van de administratieve lasten bereikt, omdat de lasten die zijn gemoeid met de verwerking van de loonbelastingbeschikkingen geheel worden weggenomen. Zoals de leden van de PvdA-fractie opmerken

betekent dit ook dat werknemers geen privacy-gevoelige informatie meer aan de werkgever hoeven te verstrekken.

Het wetsvoorstel voorziet in een evaluatie binnen drie jaar. De VVD-fractie acht deze periode lang en voelt meer voor een halfjaarlijkse tussenrapportage. De periode van maximaal drie jaar hangt samen met de tijdsspanne tussen de start van de regeling en de definitieve afrekening via de aanslag inkomstenbelasting. Om een goed beeld te krijgen over de werking van de regeling zal daarom pas halverwege het jaar volgende op het eerste belastingjaar een evaluatie kunnen plaatsvinden. Rekening houdend met de normale doorlooptijd voor het verzamelen van evaluatiegegevens, het trekken van conclusies en het opmaken van een evaluatierapport kan het eindrapport van de evaluatie in de loop van het daaropvolgende jaar worden uitgebracht. Een verkorting van de wettelijke evaluatietermijn van drie jaar zou ten koste gaan van de kwaliteit en de volledigheid van de eindrapportage. Bij de evaluatie zal uiteraard ook worden gezien of de bepaling kan vervallen dat bij ministeriële regeling wordt bepaald ten aanzien van welke belastingplichtigen een voorlopige teruggaaf kan worden vastgesteld. Uiteindelijk wordt een wettelijke regeling beoogd waarin de huidige loonbelastingbeschikking definitief wordt vervangen door de voorlopige teruggaaf.

De Tweede Kamer kan uiteraard ook los van de wettelijk voorgeschreven evaluatie op de hoogte worden gehouden van de ervaringen met de voorgestelde maatregel. Mijn voorkeur gaat daarbij echter niet uit naar een halfjaarlijkse rapportage. Een dergelijke rapportage mist de benodigde flexibiliteit. Veeleer gaan mijn gedachten uit naar een snelle informatievoorziening op het moment dat de ervaringen met de nieuwe regeling hiertoe aanleiding geven. Het ligt in de planning om in elk geval in de loop van het eerste jaar na het jaar van invoering van de maatregel een tussentijdse rapportage aan de Staten-Generaal te zenden.

De invoering zal landelijk geschieden voor alle werknemers en werkgevers. Er is dus geen sprake van een proef met een regionaal karakter of een proef die een beperkte groep van belastingplichtigen omvat. De keuze voor landelijke invoering is met name gemaakt uit een oogpunt van gelijke behandeling van de belastingplichtigen. De fracties van de VVD en D66 vragen naar de startdatum van de invoering. Gelet op de massaliteit van de werkprocessen bij de voorgestane landelijke invoering, de eisen die worden gesteld aan een zorgvuldige invoering en de benodigde budgettaire middelen wordt gekoerst op 1 januari 1999. De aanvraagformulieren voor de voorlopige teruggaaf kunnen dan tijdig – in de tweede helft van 1998 – worden verzonden.

De Commissie vermindering administratieve verplichtingen bedrijfsleven die om de invoering van de voorlopige teruggaaf heeft verzocht, heeft tevens de introductie van een standaardtariefgroep voor de heffing van de loonbelasting voorgesteld. Zoals D66 terecht constateert is de integrale invoering van de standaardtariefgroep afhankelijk van de ervaringen met de voorlopige teruggaaf. In het kader van het onderhavige wetsvoorstel wordt wel al een eerste start gemaakt met de standaardtariefgroep, namelijk voor de ongehuwd samenwonenden die in aanmerking komen voor overdracht van de basisaftrek. De overdracht geschiedt niet langer door middel van een loonbeschikking, maar via de voorlopige teruggaaf. De werkgever past in dat geval de standaardtariefgroep (tariefgroep 2) toe. Op basis van de hiervoor bedoelde tussentijdse rapportage kan zo'n twee à drie jaar na invoering van de voorlopige teruggaaf worden besloten over invoering van een standaardtariefgroep voor de heffing van loonbelasting.

Het verzoek en de betaling

De leden van de PvdA-fractie vragen waaruit de aanvullende gegevens bestaan die in de aanvraag moeten worden vermeld. Gevraagd zal worden naar het geschatte jaarloon over het betreffende jaar. Dit kan veelal op eenvoudige wijze worden bepaald aan de hand van de meest recente loonstrook of jaaropgaaf. Daarnaast zal worden gevraagd naar de tariefgroep van de werknemer. Deze is te vinden op de loonstrook en is ook te bepalen aan de hand van de toelichting die bij de aanvraag zal worden meegezonden. Deze aanvullende gegevens zijn nodig om de voorlopige teruggaaf op het juiste bedrag vast te stellen. Een voorlopige teruggaaf tot het juiste bedrag komt de rechtszekerheid van de werknemer ten goede.

Het moment waarop de belastingplichtigen zekerheid hebben over het maandelijks te ontvangen bedrag, de leden van de VVD-fractie vragen hiernaar, is uiterlijk omstreeks de jaarwisseling. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het verzoek uiterlijk begin december van het voorafgaande jaar is ingediend. De eerste betaling vindt dan op 15 januari plaats. Dient een belastingplichtige in de loop van het jaar een verzoek in, dan geldt een verwerkingstermijn van circa drie weken. Wanneer de feitelijke eerste uitbetaling start is afhankelijk van de eerstvolgende uitbetalingsdatum (per de 15e van elke maand).

Op de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie kan ik antwoorden dat de inspecteur niet kan weigeren een beschikking inzake een voorlopige teruggaaf af te geven vanwege de omstandigheid dat er nog aanslagen van voorafgaande jaren openstaan. Wel kan de ontvanger een vervallen termijn van een voorlopige teruggaaf verrekenen met openstaande bedragen, bijvoorbeeld van aanslagen van voorafgaande jaren. De voorgestelde regeling heeft geen materiële gevolgen voor de belastingschuldige; onder de huidige regeling kan de ontvanger immers op een hoger bedrag aan loon loonbeslag leggen dan onder het regime van de voorlopige teruggaaf.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de procedure die wordt gehanteerd voor het in één keer uitbetalen van geringe bedragen. Hiervoor is geen afzonderlijk verzoek van de belastingplichtige nodig. Uitbetaling vindt automatisch in één keer plaats indien het maandbedrag van de voorlopige teruggaaf niet groter is dan f 35. Bij een voorlopige teruggaaf die op het hele jaar betrekking heeft vindt uitbetaling dus automatisch in één keer plaats indien het totale bedrag van de voorlopige teruggaaf niet groter is dan f 420.

De voorlopige teruggaaf

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het een werknemer met verschillende werkgevers lastiger zal worden gemaakt om een voorlopige teruggaaf te krijgen. Ik kan deze leden geruststellen. Het is geenszins de bedoeling om voor deze werknemers een drempel voor het gebruik van de voorlopige teruggaaf op te werpen. Wel wordt – evenals thans bij de loonbelastingbeschikking – rekening gehouden met de mogelijkheid dat, in verband met de progressie in de inkomstenbelasting, op het gezamenlijke loon van de verschillende werkgevers een lager bedrag aan loonbelasting wordt ingehouden dan in totaal aan inkomstenbelasting verschuldigd is.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of door belastingplichtigen bij het verzoek voor loonbelastingbeschikkingen vaak een te hoog bedrag wordt opgegeven. Dit is niet het geval; integendeel vrijwel alle belastingplichtigen geven een te laag bedrag aan. Daarmee voorkomen zij dat bij de aangifte inkomstenbelasting moet worden bijbetaald. Het is daarom verantwoord om bij de loonbelastingbeschikkingen met een marginale beoordeling van de vermelde gegevens te volstaan. De beoordeling van

de gegevens in een verzoek om een voorlopige teruggaaf zal op een vergelijkbare wijze plaatsvinden, maar wel meer gegevens omvatten omdat ook het geschatte loon en de opgegeven tariefgroep moeten worden beoordeeld.

De leden van de VVD-fractie achten het wenselijk dat in gevallen waarin een belastingplichtige «te weinig krijgt uitbetaald» pragmatisch wordt gehandeld. Uiteraard moet een verzoek om herziening van een voorlopige teruggaaf snel worden behandeld. Ik sta een behandeling voor die vergelijkbaar is met de behandeling van de huidige verzoeken om herziening van een positieve voorlopige aanslag. Met de behandeling van verzoeken die geen nader onderzoek vergen is op de eenheden van de belastingdienst gemiddeld ruim een week gemoeid. De administratieve verwerking en de verzending via de geautomatiseerde systemen in Apeldoorn vergt gemiddeld ruim twee weken. Op grond van de Wet van 20 december 1996 tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van enkele andere fiscale wetten in verband met de openstelling van bezwaar en beroep tegen een aantal fiscale beschikkingen (Stb. 1996, 659), wordt bezwaar opengesteld tegen voorlopige aanslagen. Deze bezwaarmogelijkheid strekt zich ook uit tot de voorlopige teruggaaf. De bezwaarschriften tegen voorlopige aanslagen zullen op een vergelijkbare, voortvarende wijze worden behandeld als de huidige verzoeken.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken voorziet de regeling niet in een sanctie als een melding van bijvoorbeeld het niet langer genieten van inkomen achterwege blijft. Een vergelijking kan worden gemaakt met de bestaande regeling voor positieve voorlopige aanslagen, waarbij een dergelijke sanctie ook ontbreekt. De effecten van de niet gemelde wijzigingen vinden hun weerslag in de definitieve aanslag inkomstenbelasting. In de praktijk blijkt deze werkwijze goed te voldoen. Met betrekking tot de voorlopige aanslag worden ook geen problemen verwacht. De geschetste situatie waarbij het gehele inkomen weg valt is overigens uitzonderlijk. Van belang is verder dat een negatieve voorlopige aanslag tot een te hoog bedrag er doorgaans toe zal leiden dat een definitieve aanslag inkomstenbelasting tot een positief bedrag zal worden vastgesteld, waarbij heffingsrente in rekening wordt gebracht. Ik zie daarom geen aanleiding voor een systeem waarbij de belastingdienst standaard twee keer per jaar een formulier aan de belastingplichtigen stuurt met de vraag of er iets is gewijzigd. Dit past niet in het streven om de fiscale verplichtingen voor de belastingplichtigen zo beperkt mogelijk te houden. Wel zal in de toelichting bij het verzoek om een voorlopige teruggaaf worden aangegeven dat de belastingplichtige er verstandig aan doet relevante wijzigingen in zijn situatie te melden aan de inspecteur, zodat de voorlopige teruggaaf kan worden aangepast. Daarmee kunnen betalingsproblemen en heffingsrentegevolgen worden voorkomen.

Budgettaire en personele consequenties

De leden van de fracties van PvdA en D66 vragen naar het eenmalige kaseffect van f 320 miljoen aan belasting bij een integrale invoering. Dit kaseffect is niet goed te vermijden bij een vervanging van de loonbelastingbeschikking door de voorlopige teruggaaf. De enige manier om het kaseffect te vermijden is het structureel verschuiven van het tijdstip waarop de maandelijkse betaling van de voorlopige teruggaaf plaatsvindt tot het tijdstip waarop de ingehouden loonbelasting thans aan de belastingdienst wordt afgedragen. Daardoor zouden de werknemers een aantal weken later over hun geld kunnen beschikken dan thans het geval is. Een dergelijk liquiditeits- en rentenadeel voor de werknemer acht ik ongewenst. Gelet op het belang van de met deze maatregel beoogde structurele vermindering van de administratieve lasten, wegen de voordelen van de voorgestelde maatregel naar mijn oordeel op tegen het incidentele nadeel van het kaseffect. In antwoord op de vraag van de

leden van de fractie van de PvdA kan worden meegedeeld dat de budgettaire consequenties van de maatregel betrokken worden bij de voorbereiding van de begroting 1999.

De leden van de VVD-fractie vragen of de belastingdienst extra mensen zal inzetten om belastingplichtigen die met de nieuwe regeling worden geconfronteerd geen nadeel te laten ondervinden. De voorlopige teruggaaf heeft in vergelijking met de huidige loonbeschikking geen belangrijke nadelige gevolgen voor de belastingplichtigen. Door de vaste uitbetalingsdatum midden in de maand treedt een beperkt liquiditeitsvoordeel op voor de belastingplichtigen die hun loon in de tweede helft van de maand ontvangen en treedt een beperkt liquiditeitsnadeel op voor de belastingplichtigen die hun loon in de eerste helft van de maand ontvangen. De gevolgen van de overgang naar het nieuwe systeem zullen worden belicht in een voorlichtingscampagne. Tevens kunnen belastingplichtigen voor specifieke vragen en opmerkingen terecht bij de belastingtelefoon of de eigen eenheid van de belastingdienst. Deze werkzaamheden behoren tot de reguliere taken van de belastingdienst waarvoor op voorhand geen extra mensen zullen worden ingezet. De jaarlijkse uitvoeringslasten van de voorgestelde maatregel voor de belastingdienst bedragen f 5 miljoen.

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