

Zitting 1978–1979

15 685

## Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 en de Coördinatiewet Sociale Verzekering

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### Algemeen

In het huidige artikel 11, tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 is aan de Minister van Financiën de bevoegdheid gegeven te bepalen dat een aantal daar genoemde aanspraken, uitkeringen en verstrekkingen niet tot het loon behoren. Zo is in letter f de mogelijkheid geopend niet als loon aan te merken, uitkeringen door derden, die niet voor een belangrijk deel door de werkgever worden bekostigd (uitkeringen uit derden-fondsen). Daarnaast is in letter c dezelfde mogelijkheid gegeven voor uitkeringen en verstrekkingen tot dekking van bijzondere kosten van de werknemer ter zake van ziekte, invaliditeit, bevalling of sterfgeval.

#### Uitkeringen uit derden-fondsen

De bevoegdheid van de Minister van Financiën om te bepalen dat niet tot het loon behoren uitkeringen door derden die niet voor een belangrijk deel door de werkgever worden bekostigd, werd in 1953 in het Besluit op de Loonbelasting 1940 opgenomen in het kader van de coördinatie van de sociale verzekeringen en de loonbelasting.

In de memorie van toelichting bij de wijzigingswet van 24 december 1953 (Stb. 589) wordt over deze bepaling opgemerkt: «Onder het nieuwe begrip loon zullen ook uitkeringen uit sociale ondersteuningsfondsen vallen. Dergelijke fondsen en de daaruit gedane uitkeringen kunnen van zeer uiteenlopende aard zijn. Aan de hand van de feitelijke omstandigheden zal daarom beoordeeld moeten worden of de uitkeringen het karakter van loon dragen. Indien de uitkeringen uitsluitend of voor een belangrijk deel worden gedaan uit door de werknemers zelf bijeengebrachte gelden, bestaat er geen aanleiding tot heffing. Op grond van de onderwerpelijke bepaling kunnen de daarvoor nodige uitvoeringsregelen worden getroffen».

Deze uitvoeringsregelen werden opgenomen in artikel 4, eerste lid, aanhef en letter g, van de Uitvoeringsresolutie Loonbelasting 1953; bepaald werd dat tot het loon niet worden gerekend uitkeringen uit fondsen, tot welker middelen de werkgever gedurende de laatstverlopen vijf kalenderjaren evenveel of minder heeft bijgedragen dan de bij het fonds betrokken werknemers, tenzij de uitkeringen geschieden ingevolge een aanspraak die niet tot het loon behoort. In de Wet op de loonbelasting 1964 en de Uitvoeringsbeschikking loonbelasting 1965 werden deze bepalingen inhoudelijk overgenomen. Met ingang van 1970 werden van deze vrijstelling uitgezonderd uit-

keringen en verstrekkingen door derden-fondsen ter zake van bevalling, ziekte en invaliditeit. Deze uitzondering hangt samen met het feit dat voor uitkeringen en verstrekkingen met betrekking tot bijzondere kosten van de werknemer ter zake van ziekte e.d., welke door de werkgever zelf worden toegekend een aparte regeling is opgenomen in letter c van artikel 11, tweede lid.

### **Uitkeringen en verstrekkingen tot dekking van bijzondere kosten van de werknemer ter zake van ziekte e.d.**

Voor de loonbelasting worden vanaf 1 januari 1954 de aanspraken op verstrekkingen ingevolge de Ziekenfondswet en andere ziektekostenregelingen tot het loon gerekend en de verstrekkingen op grond van deze aanspraken vrijgesteld. Eveneens vanaf dit tijdstip kreeg de Minister van Financiën in artikel 6, tweede lid, letter b, van het Besluit op de Loonbelasting 1940 de bevoegdheid te bepalen dat niet tot het loon behoren verstrekkingen tot dekking van *bijzondere* kosten van bevalling, ziekte, overlijden en dergelijke. Van deze bevoegdheid werd gebruik gemaakt in artikel 4 van de uitvoerings-resolutie Loonbelasting 1953.

Bij de invoering van de Wet op de loonbelasting 1964 werd deze regeling inhoudelijk niet gewijzigd.

Wel werd met ingang van 1977 de omschrijving van bijzondere ziektekosten e.d. in artikel 12, letter e van de uitvoeringsbeschikking zo gewijzigd, dat duidelijker tot uitdrukking komt dat het hier niet gaat om vergoedingen voor normale ziektekosten maar om vergoedingen die *boven* de verstrekkingen ingevolge de Ziekenfondswet uitgaan en niet zijn vergoedingen voor premies voor ziektekostenverzekeringen.

Aldus werd beoogd dat voor de ziektekostenregelingen in de loonbelasting het volgende systeem zou zijn ontstaan.

- Alle «aanspraken» op uitkeringen voor ziektekosten worden belast waardoor de uitkeringen op grond van die aanspraken vrij zijn.
- In gevallen waarin géén (formele) «aanspraken» bestaan worden alleen de uitkeringen voor «normale» ziektekosten belast. De uitkeringen voor bijzondere ziektekosten blijven vrij.

Dit systeem zou worden doorkruist wanneer werknemers hun vergoeding voor normale ziektekosten (zonder dat sprake is van een formele aanspraak) ontvangen van onafhankelijke derden-fondsen welke voor de helft of minder door de werkgever worden gesubsidieerd. Om deze reden werd daarom met ingang van 1970 de Uitvoeringsbeschikking loonbelasting 1965 zodanig aangepast dat uitkeringen ter zake van bevalling, ziekte en invaliditeit uitgezonderd werden van de vrijstelling voor uitkeringen uit derden-fondsen.

In zijn arrest van 5 april 1978 (BNB 1978/180) oordeelde de Hoge Raad dat er voor laatstgenoemde uitzondering geen grond bestaat. Deze uitspraak waarbij aan de uitzondering van artikel 12, letter i, van de Uitvoeringsbeschikking loonbelasting 1965 verbindende kracht werd ontzegd, leidt naar onze mening tot ongewenste consequenties, nl. het niet in de belastingheffing betrekken van vergoedingen voor normale ziektekosten. Hierdoor ontstaan belangrijke verschillen in belastingheffing tussen werknemers die hun ziektekosten vergoed krijgen via een derden-fonds (dat materieel als een ziektekostenverzekering fungeert en waaraan de werkgever voor de helft of minder bijdraagt) en andere werknemers die geen gebruik kunnen maken van een dergelijke regeling (bij voorbeeld de werknemers die onder de Ziekenfondswet vallen, waarvoor de werkgever de helft van de premie betaalt). Hierbij komt nog dat alleen werkgevers met een groot aantal werknemers van de nu ontstane situatie gebruik kunnen maken, omdat alleen voor hen de mogelijkheid tot voldoende risicospreiding bestaat.

De situatie waarop het arrest ziet komt thans voor bij enkele zeer grote werkgevers ten aanzien van de werknemers die niet onder de bepalingen van de Ziekenfondswet vallen. Hoewel de betrokken fondsen niet zijn opgezet met het doel belasting te ontgaan, is deze situatie wel feitelijk ontstaan

en gevreesd moet worden, dat wanneer de consequenties van het arrest zouden worden aanvaard ook andere grote werkgevers, die thans een ziektekostenregeling hebben waarvoor zowel de werkgever als de werknemer premie betaalt en waarbij uitsluitend het werkgeversdeel van de premie (als aanspraak) tot het loon wordt gerekend, een onafhankelijk fonds zullen gaan oprichten om eveneens de belastingheffing over deze werkgeversbijdrage te ontgaan. Wij menen dan ook dat de gevolgen van het arrest van de Hoge Raad niet aanvaardbaar zijn en dat een wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 in dit opzicht noodzakelijk is. In het onderhavige wetsontwerp wordt daarom voorgesteld de in artikel 11 opgenomen delegatiebevoegdheid zodanig te verruimen, dat aan een vrijstelling voorwaarden kunnen worden verbonden dan wel dat bepaalde categorieën aanspraken, uitkeringen of verstrekkingen kunnen worden uitgezonderd van de vrijstelling.

### **Coördinatie van loonbelasting en sociale verzekeringen**

In artikel 6, tweede lid van de Coördinatiewet Sociale Verzekering is aan de Sociale Verzekeringsraad de bevoegdheid gegeven om onder goedkeuring van de Minister van Sociale Zaken te bepalen dat eveneens niet tot het loon behoren:

- uitkeringen en verstrekkingen van op de werknemer drukkende kosten ter zake van bevalling en van op hem drukkende kosten ter zake van ziekte en invaliditeit en sterfgeval (letter c);
- uitkeringen uit derden-fondsen (letter f);
- bijdragen in op de werknemer drukkende kosten ter zake van een particuliere ziektekostenverzekering (letter g).

Van deze bevoegdheid is gebruik gemaakt in artikel 1 van het Besluit van de Sociale Verzekeringsraad van 18 september 1969, nr. 91414.

Alle aanspraken en vergoedingen van ziektekosten zijn hiermee van het loonbegrip voor de sociale verzekeringen uitgesloten. Het loonbegrip van de Coördinatiewet wijkt in dit opzicht principiële af van dat van de loonbelasting. Materieel speelt de onderhavige problematiek dan ook niet in de Coördinatiewet. Vanuit het oogpunt van de coördinatie tussen de loonbelasting en de sociale verzekeringen achten wij het echter toch gewenst dat de delegatiebevoegdheid in de Wet op de loonbelasting 1964 voor wat betreft die onderdelen van het loonbegrip waar de coördinatie wel aanwezig is, niet gaat afwijken van die in de Coördinatiewet Sociale Verzekering. In artikel II van het ontwerp is daarom voor de coördinatiewet dezelfde wijziging voorgesteld als in artikel I voor de Wet op de loonbelasting 1964.

### **Budgettaire gevolgen**

Indien de derden-fondsen hun huidige systeem (geen aanspraken) handhaven zal door de voorgestelde maatregel een aantal uitkeringen in de belastingheffing worden betrokken. De opbrengst zal in dat geval per saldo enkele miljoenen guldens bedragen, omdat tegenover de meeropbrengst aan loonbelasting een minderopbrengst aan belasting staat als gevolg van het feit dat de werknemers een beroep doen op de buitengewone-lastenregeling. Indien op een systeem van aanspraken wordt overgegaan, zal de meeropbrengst die met deze wetswijziging is gemoeid naar schatting circa f 10 mln. bedragen. Ook hier zal een minderopbrengst aan belasting optreden door een veelvuldiger beroep op de buitengewone-lastenregeling. Deze minderopbrengst is niet nauwkeurig te bepalen, maar zal volgens een ruwe schatting enkele miljoenen guldens bedragen.

Wanneer berust zou worden in de gevolgen van het arrest van de Hoge Raad, moet aangenomen worden dat de derving aan loonbelasting een veelvoud van f 10 mln. zal gaan belopen.

De Staatssecretaris van Financiën,  
A. Nooteboom

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,  
L. de Graaf