

Zitting 1979–1980

15 685

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

Nr. 4

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1978–1979.

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 14 november 1979

De vaste commissie voor financiën¹ ontvangt gaarne een reactie van de beide Staatssecretarissen op de navolgende vragen en opmerkingen, bij haar ingebracht door twee fracties.

Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie erkenden met de bewindslieden dat het arrest van de Hoge Raad van 15 april 1978 ongewenste consequenties liet ontstaan, te weten het niet in de belasting betrekken van vergoedingen voor normale ziektekosten, die niet aftrekbaar zijn als buitengewone lasten. Hierdoor ontstaan inderdaad belangrijke verschillen voor de belastingheffing tussen werknemers die de ziektekosten vergoed krijgen via een derdenfonds en werknemers die geen gebruik kunnen maken van een derdenfonds. De bewindslieden menen zelfs dat, hoewel deze fondsen niet zijn opgezet met het doel belasting te ontgaan, toch een dergelijke situatie feitelijk is ontstaan. Zij vrezen dat ook andere grote werkgevers tot stichting van een onafhankelijk fonds zouden overgaan om de belastingheffing over de werkgeversbijdrage te ontgaan.

De genoemde leden erkenden met de bewindslieden dat de gevolgen van het arrest niet aanvaardbaar zijn en dat een wijziging van de Wet op de loonbelasting in dit opzicht noodzakelijk is. De bewindslieden stellen nu echter voor de in artikel 11 opgenomen delegatiebevoegdheid zo te verruimen, dat aan de vrijstelling voorwaarden kunnen worden verbonden, dan wel dat bepaalde categorieën, aanspraken, uitkeringen of verstrekkingen worden uitgezonderd van de vrijstelling, welk voorstel bij genoemde leden toch vragen oproep.

De erkenning van de noodzaak tot wijziging van de Wet op de loonbelasting houdt volgens deze leden nog niet vanzelfsprekend en automatisch in dat daarom de in artikel 11 opgenomen delegatiebevoegdheid moet worden verruimd. Het wetsontwerp kent aan de bewindslieden een verruiming van de delegatiebevoegdheid toe in die zin dat aan elk van hen de bevoegdheid wordt toegekend om, onder de door hen noodzakelijk geachte voorwaarden en beperkende bepalingen, bepaalde bestanddelen niet tot het loon te rekenen. De toelichting op het wetsontwerp gaat niet in op de vraag of het wellicht nodig is in de wet zelf zowel de aan een vrijstelling te verbinden voorwaarden als het uitzonderen van de vrijstelling van bepaalde soorten aanspraken, uitkeringen en verstrekkingen te regelen. Genoemde leden meen-

¹ Samenstelling: Joekes (VVD), voorzitter, Portheine (VVD), Dankert (PvdA), Van Dis (SGP), Epema-Brugman (PvdA), Van Amelsvoort (CDA), ondervoorzitter, Kombrink (PvdA), Van der Hek (PvdA), Rienks (PvdA), Engwirda (D'66), De Graaf (PvdA), Van Dijk (CDA), Wöltgens (PvdA), Hermans (VVD), Van Rooijen (CDA), De Korte (VVD), Bakker (CDA), De Vries (CDA), Couprie (CDA) en Van Iersel (CDA).

den dat de bewindslieden alsnog die vraag aan de orde dienen te stellen en dienen te motiveren waarom zij die vraag vervolgens ontkennend beantwoorden. Het gaat hier om het principiële punt in welke gevallen delegatie bij belastingen toelaatbaar is en hoever die delegatie in die gevallen mag gaan.

In dit verband wezen deze leden ook naar het wetsontwerp nr. 15 575: de nieuw voorgestelde grondwetsbepaling inzake belastingen. In hun bijdrage aan het voorlopig verslag over dit wetsontwerp waren zij diepgaand ingegaan op het delegatievraagstuk.

Is de strekking van de voorgestelde bepaling dat de bewindslieden een volledige discretionaire bevoegdheid krijgen om bepaalde bedragen al dan niet buiten het loonbegrip als object van belasting en premieheffing te doen vallen en om op elk door hen gewenst moment dan weer wijziging daarin te kunnen brengen? Hoe past deze totale delegatie bij de memorie van toelichting op wetsontwerp 15 575 waarin op blz. 5 wordt opgemerkt dat de fiscale wetgever bij delegatie grote terughoudendheid in acht moet nemen? Een richtsnoer moet daarbij zijn dat het aanbeveling zou verdienen, indien delegatie niet te vermijden valt, punten als de kring van belastingplichtigen en de belastinggrondslag in de wet zelf te vermelden. Is het goed gezien dat dit uitgangspunt niet wordt gevolgd in dit wetsontwerp, dat de belastinggrondslag zelf raakt en – zo ja – waarom?

Waarom hebben de bewindslieden in de memorie van toelichting ook niet aangegeven dat de doelstelling van de voorgestelde materie volgens hen alleen via delegatie zou kunnen worden geregeld en niet via een duidelijke regeling in de wet zelf? Waarom is ook niet aangegeven welk gebruik zij van de delegatiebevoegdheid zullen maken? Willen de bewindslieden dit alsnog doen?

Leden van de V.V.D.-fractie toonden zich niet onverdeeld gelukkig met dit wetsontwerp. Hun bezwaren richtten zich zowel op formele als op materiële kanten van de door de Regering voorgestelde regeling.

Met erkentelijkheid maakten leden van de V.V.D.-fractie melding van de opmerkingen, die de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden over dit ontwerp van wet had gemaakt. Genoemde leden hadden deze opmerkingen graag in hun eigen standpunt verwerkt, te meer, omdat de raad andermaal had blijkgegeven de belangen van werknemers zwaar te laten wegen.

Blijkens de considerans, aldus leden van de V.V.D.-fractie, beoogt dit wetsontwerp twee ministeriële machtigingsbepalingen «enigszins te verruimen». Genoemde leden achtten het woord «enigszins» hier niet op zijn plaats. Volgens hen zal de beoogde verruiming aanzienlijk zijn. Was dit niet zo, dan zou immers ook het instrument van een wetswijziging niet gepast zijn.

Het was leden van de V.V.D.-fractie opgevallen, dat het wetsontwerp beoogde, gedelegeerde bevoegdheden van de Regering in de belastingwetgeving uit te breiden. Hoewel zij erkenden, dat aan enige delegatie niet te ontkomen is, hadden deze leden zich vanouds uiterst voorzichtig en restrictief tegen de neiging tot delegatie – niet alleen in de belastingwetgeving maar zelfs op quasi-fiscale terreinen als die van de vermogensaanwasdeling – opgesteld. Wat de fiscale wetgeving betreft voelden ook zij zich daarin gesterkt door opmerkingen in de memorie van toelichting (blz. 5) van stuk 15 575: het ontwerp van Wet houdende verklaring dat er grond bestaat (...) tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de belastingen. Daar wordt door leden van het huidige kabinet de wetgever op het hart gedrukt «op het stuk van delegatie bij belastingen grote terughoudendheid» in acht te nemen.

Het voorgaande leidde leden van de V.V.D.-fractie tot de vraag waarom de bewindslieden het kennelijk niet mogelijk hebben geacht de bevoegdheden die zij in dit geval nodig menen te hebben, in de wet zelf vast te leggen. Aannemende dat formulering in een wetstekst niet mogelijk zou zijn, welk gebruik denken zij dan van de thans gevraagde bevoegdheden te maken? De

hier aan het woord zijnde leden achtten voorshands de rechtszekerheid van de contribuabelen en het bestendige beleid van de overheid door de in het wetsontwerp aangeduide weg onvoldoende gewaarborgd.

Alternatieve regelingen

De leden van de C.D.A.-fractie hadden in het voorlopig verslag over wetsontwerp 15 575 een viertal suggesties gedaan om het parlement te betrekken bij de toepassing van de gedelegeerde bevoegdheid. Willen de bewindslieden aangeven of zij één van de daar genoemde mogelijkheden als een reële beschouwen nu het bij de uitkeringen van derdenfondsen gaat om de belastinggrondslag zelf en het kabinet in de toelichting op wetsontwerp 15 575 zelf opmerkt dat bij delegatie o.a. de belastinggrondslag in de wet zelf dient te worden vermeld?

Kan de belastinggrondslag alsnog in de wet zelf worden vermeld en – zo neen – waarom niet? Is met name oplossing c een mogelijkheid? Is een andere mogelijkheid wellicht om de regeling bij delegatie later alsnog in de wet zelf op te nemen? Zou in de voorgestelde wetsbepaling niet tenminste een indicatie moeten worden gegeven van de belastinggrondslag? Ziet de Regering wellicht mogelijkheden om in de wettekst een basis te leggen voor een regeling bij algemene maatregel van bestuur? Er zijn de laatste jaren verschillende procedures ontstaan die bij zulk een vorm van delegatie o.a. het parlement toestaan een rol te spelen.

Is het mogelijk een nadere toelichting te geven op het onderscheid tussen de kosten van ziekte, enz. en bijzondere kosten?

Het had leden van de V.V.D.-fractie enigszins verbaasd, dat de bewindslieden in de memorie van toelichting de begrippen « normale ziektekosten » en « bijzondere ziektekosten » naast elkaar bleven gebruiken, nu toch – zoals ook de Raad van Werkgeversverbonden memoreert – zowel in de praktijk als in de rechtspraak is gebleken, dat dit onderscheid niet of nauwelijks kan worden gemaakt. Indien zulk een onderscheid toch op bruikbare wijze in een uitvoeringsbeschikking gedefinieerd zou kunnen worden, waarom zou het dan niet in een wettekst kunnen worden verwoord?

Parlementaire geschiedenis van de betrokken bepaling

Uit het antwoord van de toenmalige bewindslieden neergelegd in stuk 5380, zitting 1962–1963, nr. 23, blz. 9 linkerkolom, mag worden afgeleid – zo meenden leden van de C.D.A.-fractie – dat die bewindslieden de regeling, zoals die was vervat in artikel 4 van de uitvoeringsresolutie loonbelasting 1953, voor juist hielden en alleen met het oog op een gelijktijdige wijziging van details ter aanpassing aan gewijzigde omstandigheden hun delegatiebevoegdheid wensten te handhaven. Mag men aannemen dat op grond van deze informatie het parlement in de delegatiebepaling heeft berust? Is het waar dat desondanks de bepalingen van de uitvoeringsregeling, die betrekking hebben op de door fondsen gedane uitkeringen voor ziektekosten, van tijd tot tijd ingrijpend zijn gewijzigd? Is de bewindsman bij de wijziging in 1970 van de uitvoeringsbeschikking 1965 wel binnen de grenzen van zijn delegatiebevoegdheid gebleven?

Volgens VNO en NCW mag worden aangenomen dat naar de bedoeling van de wetgever ook de vrijstelling van artikel 12, letter e, van de uitvoeringsbeschikking loonbelasting 1965/1972 ten volle van toepassing is op deze uitkeringen, ook indien zij worden gedaan door fondsen. Wat is het oordeel van de bewindslieden hierover?

De leden van de V.V.D.-fractie grepen eveneens terug op de behandeling van de Wet op de loonbelasting 1964 en het antwoord van de toenmalige minister op de vraag van vele leden of de in het tweede lid, letter b, c, d en e facultatief gestelde mogelijkheden van aftrek van het loon niet onder de imperatieve aftrekposten van het eerste lid konden worden gebracht. Mag uit dat antwoord inderdaad worden afgeleid dat de Minister de toen bestaande regeling in artikel 4 van de Uitvoeringsresolutie Loonbelasting 1953 voor juist hield, en de delegatiebevoegdheid alleen wenste te handhaven met het oog op een «gelijktijdige wijziging van details ter aanpassing aan gewijzigde omstandigheden»? Zo neen, wat was dan het oogmerk van het toenmalige kabinet? Zo ja, welke nieuwe feiten hebben zich dan voorgedaan waardoor de huidige bewindslieden er nu kennelijk anders over denken?

Budgettaire aspecten

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de bewindslieden te willen ingaan op de in het adres van VNO en NCW gestelde vraagtekens bij de stelling van de bewindslieden dat het arrest tot een onaanvaardbare bevoordeling van desbetreffende werknemers zou leiden.

Het was de leden van de V.V.D.-fractie opgevallen, dat de memorie van toelichting (blz. 4 onder en 5 boven) stelt, dat in de situatie geschapen door het arrest van de Hoge Raad feitelijk belasting wordt ontgaan, terwijl in het adres van de Raad van Werkgeversverbonden wordt gesteld: «Computerberekeningen die zijn uitgevoerd bij de betrokken ondernemingen, wijzen uit dat per saldo voor het gehele bestand van hun personeelsleden niet of nauwelijks sprake is van enig fiscaal voordeel». Waren de bewindslieden op de hoogte van deze berekeningen toen zij het wetsvoorstel ontwierpen? Zo ja, dan kunnen zij aan de uitkomsten van die berekeningen toch geen enkel geloof hebben gehecht, gezien hun mededeling (memorie van toelichting blz. 5, laatste alinea) «dat de derving aan loonbelasting een veelvoud van f 10 mln. zal gaan belopen» wanneer berust zou worden in de gevolgen van het arrest van de Hoge Raad. Hadden zij geen kennis ervan kunnen nemen, zou het dan niet verstandig zijn dat alsnog te doen?

In de memorie van toelichting (blz. 4, laatste alinea) wordt gesteld dat de situatie waarop het arrest van de Hoge Raad ziet – en die de bewindslieden dus willen afgrenzen – thans voorkomt «bij enkele zeer grote werkgevers». Zou er bezwaar tegen zijn, de namen van deze werkgevers te noemen, vooral ook opdat de medewetgever kan beoordelen hoe groot de kans is, dat «ook andere grote werkgevers... een onafhankelijk fonds zullen gaan oprichten...»?

Bereik van de voorgestelde delegatie

Leden van beide fracties vroegen of het waar is dat de in het wetsontwerp voorgestelde verruiming van de delegatiebevoegdheid zich niet beperkt tot de uitkeringen uit derdenfondsen maar zich uitstrekt tot alle in artikel 11, lid 2, van de Wet op de loonbelasting 1964 genoemde aanspraken, uitkeringen en verstrekkingen. Zo ja, waarom is daarvan dan in de memorie van toelichting geen gewag gemaakt?

Welke zijn de materiële gevolgen – zo werd uit de C.D.A.-fractie gevraagd – van het voorstel om de Coördinatiewet te wijzigen, wanneer eenmaal de Wet op de Loonbelasting zou zijn gewijzigd?

Ingangsdatum

Leden van de V.V.D.-fractie wensten zich in dit stadium uitdrukkelijk de vrijheid voor te behouden op een later tijdstip een inhoudelijke opmerking te maken over de voorgestelde datum van inwerkingtreding. Zij namen zich voor dit eventueel te doen in het licht van de antwoorden op hun bovenvermelde vragen en opmerkingen. Voorshands achtten zij het onwaarschijnlijk dat de parlementaire behandeling voor de gestelde datum van 1 januari 1980 zal zijn voltooid. Hun principiële afwijzing van wetgeving, zeker fiscale wetgeving met een verzwarend effect voor contribuabelen, met terugwerken de kracht, mag bekend worden verondersteld.

De voorzitter van de commissie,
Joeke

De griffier van de commissie,
De Beaufort