

Zitting 1980–1981 Nr. 1

15 685

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

De vorige stukken zijn gedrukt onder de nrs. 118 en 118a van de zitting 1979–1980

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 september 1980

De leden van de fractie van het C.D.A. hebben begrip voor het arrest van de Hoge Raad van 5 april 1978, BNB 1978/180. Zij achten het onjuist dat de oorspronkelijke wettekst – mede in het licht van wetsontwerp 15 575 – een te ruime delegatie inhield. Wij zijn deze leden erkentelijk dat zij zich, hoewel zij de situatie na het arrest van 1978 uit materieel oogpunt niet onoverkomelijk achten, met het wetsontwerp in de huidige vorm kunnen verenigen.

De leden van de fractie van de V.V.D. brengen een aantal vragen naar voren waarop wij hierna puntsgewijs ingaan.

1. In de Ziekenfondswet is de belastbaarheid van de vergoeding van «normale» ziektekosten beperkt tot meetelling van de werkgeverspremie als loon. Leidt de nieuwe wettekst ertoe, zo vragen deze leden, dat voor onderlinge dekking via «derden-fondsen» hetzelfde zal gelden of is hier in feite sprake van belastbaarheid van de uitkering met aansluitend toepassing van de buitengewone-lastenregeling? Wordt in het laatste geval niet in plaats van een gesteld relatief voordeel voor de betrokken groep nu een relatief nadeel geïntroduceerd (aftrekbaarheid alleen van extreme lasten boven een veel hoger niveau dan alleen de werkgeverspremie)? De wijze van belastingheffing over de werkgeversbijdrage aan de derden-fondsen is afhankelijk van het systeem dat door de betrokken werkgevers en werknemers gekozen gaat worden. Kiezen zij voor een systeem waarbij werknemers aanspraken op vergoeding van normale ziektekosten toegekend krijgen, dan ontstaat een situatie die overeenkomt met die van werknemers die onder de Ziekenfondswet vallen. Voor de bijzondere ziektekosten, de kosten derhalve die boven het ziekenfondspakket uitgaan, bestaat in beide gevallen de mogelijkheid om deze kosten belastingvrij te vergoeden. Worden geen aanspraken toegekend dan leidt de nieuwe regeling ertoe dat de uitkeringen uit derden-fondsen voor normale ziektekosten belast worden. Dit betekent geen relatief nadeel voor de betrokken groep. Werknemers die weinig ziektekosten hebben, worden of geheel niet belast voor de werkgeversbijdrage (indien de ziektekosten het eigen risico niet overtreffen) of voor een uitkering belast die laag is in verhouding tot de werkgeversbijdrage aan het fonds.

Werknemers die wel flinke uitkeringen krijgen van het fonds behouden ook een relatief voordeel. Dit houdt verband met het feit dat anders dan bij verzekerden ingevolge de Ziekenfondswet of bij werknemers met een parti-

culiere ziektekostenverzekering, de vergoeding van naar aard en omvang met het ziekenfondspakket overeenkomende kosten geheel wordt belast. De buitengewone-lastendrempels kunnen daardoor juist royaal worden overschreden, hetgeen in combinatie met de vermenigvuldigingsfactoren voor ziektekosten voordeel oplevert.

2. De aan het woord zijnde leden vragen vervolgens of de subsidies van de overheid aan sommige (onderdelen van) ziekenfondsen niet ook belastbaar moeten zijn in de in het onderhavige wetsontwerp gevolgde redenering. Zij wijzen hierbij ook op subsidies aan allerlei andere fondsen dan ziekenfondsen. Zij vragen zich af of het voor de belastbaarheid van de contribubelabelen iets uit behoort te maken of een bijdrage van een overheidslichaam, van een werkgever of van een ander komt.

De Wet op de inkomstenbelasting 1964 gaat ervan uit dat subsidies van de overheid alleen dan belastbaar zijn wanneer zij worden gedaan in de vorm van een periodieke uitkering aan een individuele belastingplichtige. Zo worden bij voorbeeld bijstandsuitkeringen, studiebeurzen en rijksbijdragen eigen woningbezit tot het inkomen gerekend. Bijdragen of subsidies van de overheid aan allerlei fondsen, veelal ter verlaging van de kostprijs van de betreffende voorzieningen, zijn daarentegen niet belastbaar. Dit past naar ons oordeel in het inkomensbegrip dat aan onze inkomstenbelasting ten grondslag ligt. Laatstbedoelde voorzieningen kunnen immers niet individueel worden toegerekend.

Tussen werkgever en werknemer bestaat daarentegen een directe band. De werknemer levert zijn arbeidsprestatie en in beginsel vormt al hetgeen hij van zijn werkgever ontvangt een beloning voor zijn arbeidsprestatie. Wanneer de werkgever een deel van deze beloning verstrekt in de vorm van een bijdrage aan een fonds dat uitkeringen doet aan zijn werknemers, doet dit naar ons oordeel niet af aan het inkomens karakter van deze bijdrage.

3. De genoemde leden vragen zich af of door middel van het wetsontwerp wel een scheve situatie wordt rechtgetrokken, nu weliswaar de werkgeversbijdrage in de premie niet belast werd, doch de werknemers een eigen risico dragen dat in de ziekenfondsregeling niet voorkomt. Zij vragen ons na te gaan hoe cijfermatig de verhouding is tussen de omvang van het eigen risico (inclusief tandarts) en de werkgeversbijdrage aan de betrokken fondsen per gemiddeld lid.

Het onderhavige wetsontwerp is erop gericht de situatie te herstellen dat uitkeringen van de werkgever voor normale ziektekosten belast worden, ook in het geval dat de werkgeversbijdrage via een derden-fonds loopt. De omvang van de werkgeversbijdrage wordt daarbij niet alleen beïnvloed door het eigen risico van de werknemer, maar ook door bijdragen van de werknemer aan het fonds. Van belang voor het wetsvoorstel is dat de werkgeversbijdrage niettegenstaande het eigen risico substantieel pleegt te zijn: ruim 40% van de totale ziektekosten. Met betrekking tot de verhouding tussen de omvang van het eigen risico en de werkgeversbijdrage aan de betrokken fondsen wijzen wij erop dat de verhouding van een eigen risico tot de werkgeversbijdrage uiteraard geheel afhankelijk is van de opzet van het desbetreffende fonds. Ook per fonds is blijkens de ons ter beschikking staande gegevens niet altijd sprake van een vaste relatie tussen het eigen risico en de werkgeversbijdrage als gevolg van wijzigingen in de opzet van de eigen-risicoregeling. Uit deze gegevens blijkt dat in een bepaald geval het zichtbare eigen risico (dat wil zeggen het eigen risico in de gevallen dat werknemers declareerden) in een periode van vijf jaren varieerde van 17% tot 60% van de werkgeversbijdrage per lid. In de gevallen waarin werknemers niet declareerden (en waarover dus ook geen gegevens ter beschikking staan) is het percentage uiteraard veel geringer.

4. Is het waar, zo vragen deze leden, dat het verschil in behandeling van de werkgeversbijdrage niet door het arrest van de Hoge Raad is ontstaan, doch dat met dat arrest een vele jaren bestaande praktijk werd bevestigd, die in overeenstemming was met de regeling zoals die nog geldt voor de premieheffing onder de Coördinatiewet Sociale verzekering en die ook steun vond in de wettekst van artikel 11, tweede lid, letter f. Indien het gestelde waar is, is hetgeen op blz. 4 regels 3–5, van de nota naar aanleiding van het eindverslag staat, dan niet onjuist? De vraag van deze leden of met het arrest van de Hoge Raad een vele jaren bestaande praktijk werd bevestigd, beantwoorden wij ontkenkend. In de memorie van toelichting hebben wij uiteengezet dat na het arrest van de Hoge Raad een nieuwe situatie is ontstaan, die niet in overeenstemming is met het door de wetgever beoogde systeem van belastingheffing voor ziektekostenregelingen. De realisering van dit systeem is in de aan het arrest voorafgegane jaren ook in de praktijk door de fiscus nagestreefd.

Het systeem van premieheffing wijkt in deze principieel af van de belastingheffing. Sedert de invoering van de Coördinatiewet Sociale verzekering zijn alle vergoedingen van en aanspraken op normale en bijzondere ziektekosten, toegekend door de werkgever dan wel via een derden-fonds, uitgesloten van het loonbegrip voor de sociale verzekeringen.

5. Op de vraag van deze leden tot welke wijziging van de uitvoeringsbeschikking de nieuwe wet zal leiden kunnen wij antwoorden dat wij voornemens zijn in de uitvoeringsbeschikking dezelfde tekst op te nemen als die welke thans in dit wetsontwerp voorgesteld wordt.

6. Deze leden vragen vervolgens of wij nog steeds van mening zijn dat bij de thans gekozen oplossing het gevaar bestaat, dat de Hoge Raad zou menen dat pensioenuitkeringen uit een fonds waaraan de verzekerden overwegend hebben bijgedragen, niet langer belast zouden zijn, ondanks het feit dat pensioenpremies altijd aftrekbaar zijn en ook afgetrokken c.q. niet bijgeteld worden onder andere wetsbepalingen. Er bestaat naar onze mening geen gevaar dat er problemen zullen ontstaan met betrekking tot pensioenuitkeringen. In de tweede nota van wijzigingen (stuk nr. 9) is uitdrukkelijk vastgelegd dat de vrijstelling voor uitkeringen uit derden-fondsen geen betrekking kan hebben op pensioenuitkeringen. De zinsnede in artikel 11, letter f, «tenzij die uitkeringen geschieden ingevolge een aanspraak die niet tot het loon behoort», ziet immers in het bijzonder op pensioenuitkeringen.

7. Ten slotte vragen deze leden of wij bereid zijn, alsnog aan de hand van praktijkvoorbeelden te bezien of het sop ten deze de kool waard is, dat wil zeggen of billijkheid of budgettaire argumenten aanwezig zijn om delen van het bedrijfsleven nieuwe administratieve complicaties op te dringen. Zou de bewindsman, zo vragen deze leden, bereid zijn in het toegezegde overleg met fondsbesturen deze willen toelaten tot de bewijsvoering dat zulks niet het geval is en zo zij hierin slagen, alsnog het wetsontwerp willen intrekken?

Bij de behandeling van het onderhavige wetsontwerp in de Tweede Kamer hebben wij ons bereid verklaard in overleg te treden met de betrokken fondsbesturen ten einde te komen tot een zowel voor de betrokkenen als voor de fiscus hanteerbare regeling. Deze regeling zal uiteraard administratieve aanpassingen vragen. Naar onze mening behoeven deze echter niet tot complicaties te leiden. Wij zijn echter niet bereid het onderhavige wetsontwerp in het overleg met de fondsbesturen c.q. werkgevers ten principale ter discussie te stellen.

Wij menen daartoe reeds geen vrijheid te hebben gezien het ver gevorderde stadium waarin de behandeling van het wetsontwerp verkeert. Deze behandeling heeft immers geen aanleiding tot intrekking opgeleverd. Voorts wijzen wij er nogmaals op dat de doelstelling van het wetsontwerp, te weten belastingheffing over substantiële loonelementen, onverkort is blijven bestaan. Bij intrekking van het wetsontwerp zouden naar onze mening ten onrechte belangrijke verschillen in belastingheffing blijven bestaan tussen werknemers die de ziektekosten vergoed krijgen via een derden-fonds en werknemers die geen gebruik kunnen maken van een dergelijke regeling.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf