

Vergaderjaar 1984–1985

18 851**Wijziging van de loonbelasting (verzwaring sanctie ten aanzien van werknemers die geen of onjuiste gegevens verstrekken)****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING****Inleiding**

Dit wetsontwerp bevat een in hoofdstuk IXB van de begroting 1985 aangekondigd voorstel dat zich richt tegen het verschijnsel van de anonieme werknemer. Dit verschijnsel – dat, volgens de signalen die mij vanuit de belastingdienst bereiken, in toenemende mate voorkomt – doet zich met name voor bij werkgevers die gebruik maken van «losse» hulpen en andere werkrachten die geen volledige dienstbetrekking vervullen. Deze werknemers kunnen om verschillende redenen belang erbij hebben anoniem te blijven. Wat betreft de belastingheffing zal dat belang meestal zijn gelegen in het feit dat de werknemer voor het verkregen loon niet in de inkomstenbelasting wenst te worden betrokken. Daarnaast zal het voorkomen dat werknemers anonimiteit verkiezen om te voorkomen dat sociale uitkeringen, studiebeurzen, individuele huursubsidie e.d. worden verminderd of niet meer worden verstrekt. Een rem op dit verschijnsel in de vorm van het in die situatie ook niet bekend zijn en daardoor niet verzekerd zijn voor de sociale-verzekeringswetgeving behoeft er voor de werknemer niet te zijn ingeval elders wel onder eigen naam loon of een uitkering wordt genoten.

In de praktijk blijken werkgevers toe te geven aan de wens van de werknemer om anoniem te blijven. De bestaande fiscale wetgeving werpt voor de werkgever in dezen feitelijk geen dam op. De inhoudingsplichtige moet namelijk ten aanzien van werknemers die geen gegevens verstrekken de loonbelasting berekenen naar de tariefgroep met de laagste belastingvrije som. Dit is thans de tariefgroep die geldt voor iedere werknemer die zich niet heeft gekwalificeerd voor een toeslag op de algemene belastingvrije som (tariefgroep I). Deze sanctie heeft alleen betekenis in gevallen waarin werknemers in aanmerking komen voor een toeslag op de algemene belastingvrije som. Doch ook in die gevallen blijkt de wettelijke regeling ontoereikend te zijn om bepaalde groepen werknemers hun wettelijke verplichtingen te laten nakomen.

Door de anonimiteit van werknemers kan het loon niet worden getraceerd en geïndividualiseerd. Het is immers niet mogelijk na te gaan of een bepaald loonbedrag is verdiend door één of meer personen en door wie. Nog afgezien van de gevolgen daarvan op andere terreinen valt daardoor niet na te gaan welke gevolgen deze beloningen zouden hebben gehad voor de heffing van de inkomstenbelasting indien de werknemers aan de fiscus bekend zouden zijn geweest. De belastingdienst heeft zich in deze

gevallen wel trachten te behelpen door de belasting niet te berekenen naar tariefgroep I (thans naar tariefgroep I) maar met toepassing van een zogenaamd onbekendentarief (veelal 25 percent van het bruto loon), doch het hanteren van een dergelijk tarief als sanctie op het anoniem blijven van de werknemer is door de administratieve rechter in belastingzaken afgewezen omdat zulk een tarief geen steun vindt in de wet (uitspraak Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 23 september 1983, nr. 916/1981, gepubliceerd in onder meer Vakstudie Nieuws van 17 maart 1984, punt 22, blz. 559). Daarom wordt in de praktijk behoefte gevoeld aan een wettelijke maatregel in de heffings sfeer. Dit klemt te meer omdat ten aanzien van onbekende werknemers de in artikel 35 van de Wet op de loonbelasting 1964 opgenomen strafbepaling – een geldboete van ten hoogste vijf duizend gulden voor hem die niet voldoet aan een verplichting hem bij of krachtens de artikelen 28 en 29 opgelegd – in feite niet werkt. Deze bepaling kan immers niet worden toegepast ten aanzien van personen die anoniem zijn.

Voorstel en motivering

In dit wetsontwerp wordt een afzonderlijk tarief voorgesteld voor werknemers die niet voldoen aan de verplichting tot het verstrekken van gegevens omtrent hun persoon. Het betreft de naam, het adres en de woonplaats, met welke gegevens de persoon kenbaar is voor de belastingdienst. Deze gegevens dient de werknemer te verstrekken door middel van een werknemersverklaring (artikel 29 van de wet). Levert de werknemer zulk een verklaring niet in, dan zal volgens het voorstel niet langer indeling in tariefgroep I gelden, doch een vast tarief van 40 percent van het bruto loon. Het voorstel houdt tevens in dit tarief mede te doen gelden in gevallen waarin de werknemer kennelijk onjuiste gegevens verstrekt. Bij dit laatste gaat het om gevallen waarin weliswaar een werknemersverklaring wordt ingeleverd, doch in die verklaring omtrent de persoon van de werknemer gegevens voorkomen waarvan de inhoudingsplichtige weet of redelijkerwijs moet weten dat zij niet juist zijn (valse naam en adres).

Een tarief van veertig percent is gekozen om het verschijnsel van de anonimiteit op effectieve wijze tegen te gaan. Een lager tarief zou dat verschijnsel in onvoldoende mate bestrijden. Bij een tarief van veertig percent is dat vrijwel uitgesloten. Hierdoor zal, naar mag worden verwacht, de praktijk waarin lonen worden geadministreerd onder de aanduiding NN of onder fantasienamen als A. Zwart, B. Zwart, enzovoort, verdwijnen. Immers, werknemers die anoniem wensen te blijven, zullen voor werkgevers normaliter te duur worden. In de regel is het zo dat dergelijke werknemers voor hun diensten een netto loon bedingen. Voor de heffing van de loonbelasting en ook voor die van de sociale-verzekeringspremies zal uiteraard dienen te worden uitgegaan van een gebruteerd loon. Deze brutering leidt bij een loonbelastingtarief van veertig percent tot een bruto loon dat aanzienlijk uitgaat boven het netto loon. In de bij deze memorie behorende bijlage is te zien hoe het voorstel uitwerkt bij netto weeklonen van onderscheidenlijk f 400, f 500 en f 600, welke bedragen corresponderen met netto uurlonen van onderscheidenlijk f 10, f 12,50 en f 15.

Uitvoeringsaspecten

De zwaardere sanctie op het niet verstrekken van gegevens en op het verstrekken van kennelijk onjuiste gegevens zal voor de door de belastingdienst te verrichten werkzaamheden per saldo nauwelijks gevolgen hebben. Wel zal op het terrein van de controle eens te meer aandacht moeten worden geschonken aan het bestrijden van het zogenaamde zwart werken. Zoals hiervoren reeds is opgemerkt, mag worden verwacht dat door een tarief van 40 percent de praktijk verdwijnt dat lonen worden geadministreerd onder de aanduiding NN of onder fantasienamen. Hierdoor zal de belastingdienst enerzijds van de zorg worden ontslagen om te trachten te

achterhalen aan welke personen het loon is verstrekt. Anderzijds moet rekening worden gehouden met een geringe toeneming van het aantal aanslagen in de inkomstenbelasting, omdat onder die bedoelde personen er een aantal zal zijn dat een tweede dienstbetrekking heeft. Het wetsvoorstel heeft geen of te verwaarlozen gevolgen voor de werkdruk op het justitie-apparaat.

Budgettaire aspecten

De inhouding van loonbelasting naar tariefgroep I voor werknemers die anoniem wensen te blijven, zal niet meer voorkomen na het invoeren van de voorgestelde sanctieverzwaring. Ook de voorgestelde sanctie zelf zal nauwelijks worden toegepast. De werkzaamheden waarvoor tot nu toe anonieme werknemers werden ingeschakeld, zullen worden verricht door werknemers die de geldende bepalingen nakomen of er zal een poging worden gedaan om die werkzaamheden te (laten) verrichten in een «zwart circuit». Ingeval de werkzaamheden gaan worden verricht door niet-anoniem blijvende werknemers zal de maatregel per saldo tot enige opbrengst leiden, maar bij gebrek aan gegevens is een en ander budgettair moeilijk te ramen. Daartegenover staat wellicht in eerste instantie enige toeneming van het zwarte circuit. In verband hiermee wordt volstaan met het opnemen van een pro memoriepost met de aantekening dat ook budgettair gunstige uitstralingseffecten mogen worden verwacht op het terrein van de overheidsuitkeringen in ruime zin.

Toelichting op de artikelen

Artikel I, onderdeel A. In het nieuwe artikel 26a van de Wet op de loonbelasting 1964 is bepaald dat de belasting in afwijking van de artikelen 20 en 26 van die wet 40 percent van het loon bedraagt ingeval de werknemer geen naam, adres en woonplaats heeft verstrekt alsmede ingeval de werknemer ter zake geen juiste gegevens heeft verstrekt en de inhoudingsplichtige dit weet of redelijkerwijs moet weten. Indien de werknemer onjuiste gegevens verstrekt, legt het laatste deel van deze bepaling een zekere verantwoordelijkheid bij de werkgever ook al gaat het niet om een echte identificatieplicht. De bepaling stelt de belastingdienst bij voorbeeld in staat na controle van werknemersverklaringen de werkgever in kennis te stellen van de valsheid van een opgegeven naam e.d. met als gevolg dat de werkgever zich daarna niet meer op onwetendheid kan beroepen.

Het spreekt vanzelf dat het tarief van 40 percent niet is bedoeld voor situaties waarin men te goeder trouw, maar ten onrechte ervan is uitgegaan dat er geen dienstbetrekking was. Heeft de werkgever om die reden afgezien van het uitreiken van een werknemersverklaring, dan kan uiteraard niet worden gesteld dat de werknemer geen gegevens heeft verschaft.

Als maatstaf van heffing geldt het loon en niet het zuivere loon, derhalve het loon vóór vermindering wegens aftrekbare kosten en de ter zake van het loon verschuldigde premies volksverzekeringen. Doordat het werknemersaandeel in de premies Ziektewet, WAO en Werkloosheidswet ingevolge artikel 11, eerste lid, onderdeel f, onder 2°, van de Wet op de loonbelasting 1964 niet tot het loon behoort, vormen deze premie-aandelen geen bestanddeel van de heffingsmaatstaf. Deze premies spelen, evenals de premies AOW/AWW, uiteraard wel een rol bij de brutering van het loon ingeval een netto loon is overeengekomen.

Artikel I, onderdeel B

Door de in het nieuwe artikel 26a van de Wet op de loonbelasting 1964 opgenomen sanctie in de heffings sfeer kan de in het bestaande artikel 28, tweede lid, van die wet voorkomende regel dat de inhoudingsplichtige de belasting dient in te houden alsof de werknemer wordt ingedeeld in

tariefgroep I, vervallen. In verband hiermede zullen in de Uitvoeringsbeschikking loonbelasting 1972 enkele wijzigingen worden aangebracht. Artikel 39, vijfde lid, van die beschikking zal aldus worden aangepast dat ook voor het geval de werknemer geen werknemersverklaring heeft ingeleverd de inhoudingsplichtige in het hoofd van de loonstaat de gegevens invult aan de hand van hetgeen hem omtrent de werknemer bekend is. Met het oog op de nieuwe sanctie voor gevallen waarin de werknemer geen of kennelijk onjuiste gegevens heeft verstrekt zal in het zesde lid van genoemd artikel 39 tot uitdrukking worden gebracht dat de inhoudingsplichtige de belasting alsdan niet moet inhouden aan de hand van de gegevens vermeld in het hoofd van de loonstaat doch overeenkomstig het bepaalde in artikel 26a van de wet.

Artikel II (inwerkingtreding)

Om het verschijnsel van de anonimiteit van werknemers zo spoedig mogelijk effectief te bestrijden wordt in artikel II voorgesteld de sanctie in de heffings sfeer te laten ingaan bij de aanvang van het kalenderkwartaal volgende op de tweede dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst.

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning

Bedragen aan bruto loon en fiscaal loon corresponderende met netto weeklonen van onderscheidenlijk f 400, f 500 en f 600 bij de voor het jaar 1984 geldende premie-percentages

A. bij een loonbelastingtarief van 40%:

Bruto weekloon	f 985,71	f 1257,68	f 1466,76
Premie ZW/WW 4%	f 39,43	f 50,31	f 52,40 ¹
Premie WAO 17,6% (franchise f 91 per dag)	f 93,40	f 141,27	f 150,48 ¹
Premie ZFW 4,85%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Fiscaal loon	f 852,88	f 1066,10	f 1263,88
Premie AOW/AWW 13,1%	f 111,73	f 139,66	f 158,33 ¹
Loonbelasting 40%	f 341,15	f 426,44	f 505,55
Netto loon	f 400,—	f 500,—	f 600,—

¹ Maximum per week.

B. bij toepassing tariefgroep I (witte tabel) volgens de huidige wetgeving:

Bruto weekloon	f 658,75	f 892,53 ²	f 993,51
Premie ZW/WW 4%	f 26,35	f 35,70	f 39,74
Premie WAO 17,6% (franchise f 91 per dag)	f 35,86	f 77,01	f 94,78
Premie ZFW 4,85%	f 31,95	f 37,83	n.v.t.
Fiscaal loon	f 628,49	f 817,65	f 858,98
Premie AOW/AWW 13,1%	f 79,69	f 104,48	f 109,92
Loonbelasting	f 84,90	f 137,51	f 149,07
Netto loon	f 400,—	f 500,—	f 600,—

² Loon boven verzekeringsloongrens Ziekenfondswet (ZFW). Toch aangemerkt als verzekerde omdat loon zonder ziekenfondspremie beneden verzekeringsloongrens blijft.