

Vergaderjaar 1984-1985

18 851 **Wijziging van de loonbelasting (verzwaring sanctie ten aanzien van werknemers die geen of onjuiste gegevens verstrekken)**

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 mei 1985

Tot mijn genoegen hebben de leden van de drie fracties die over dit wetsvoorstel opmerkingen hebben gemaakt, P.v.d.A., C.D.A. en V.V.D., positief gereageerd op de strekking van het voorstel dat zich richt tegen het verschijnsel van de anonieme werknemer. Het stemt mij tot voldoening dat deze leden het belang inzien van zulk een maatregel van fiscale aard waarvan, zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, in budgettair opzicht ook uitstralingseffecten mogen worden verwacht op het terrein van de overheidsuitkeringen in ruime zin.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen zich af waarom de argumentatie van dit voorstel zich hoofdzakelijk richt op de positie van de werknemers. Zij willen de positie van de werkgevers in dezen nog eens toegelicht zien en stellen in dit verband een aantal vragen. Dienaangaande wil ik het volgende opmerken.

Bij de heffing van de loonbelasting neemt de inhoudingsplichtige een belangrijke plaats in. Hij moet de belasting inhouden die de werknemer is verschuldigd over het genoten loon. Om dit op de door de wetgever beoogde wijze te laten verlopen dient de werknemer aan de inhoudingsplichtige de gegevens te verstrekken waarvan de kennisneming voor de heffing van de belasting van belang kan zijn. Verstrekt de werknemer die gegevens niet dan moet volgens de huidige regeling de inhoudingsplichtige de belasting inhouden alsof de werknemer wordt ingedeeld in tariefgroep I, de tariefgroep met de laagste belastingvrije som. Deze sanctie richt zich uitsluitend op de werknemer, als zijnde de belastingplichtige die de loonbelasting verschuldigd is. Vanaf 1984 houdt belastingheffing naar tariefgroep I, dat wil zeggen met inachtneming van de algemene belastingvrije som, in een kleiner aantal gevallen dan voorheen een sanctie in omdat dit de tariefgroep is waarin vele werknemers volgens de wet thuis horen dan wel volgens artikel 29, tweede lid, terecht komen indien zij de gegevens welke van belang zijn voor het genieten van een toeslag op de algemene belastingvrije som niet verstrekken.

Voor de inhoudingsplichtige maakt het wanneer een brutoloon is overeengekomen in beginsel niet uit welk bedrag aan loonbelasting wordt geheven. Dit is anders in de situatie waarin een nettoloon is overeengekomen. Bruterij naar een hoog bedrag aan loonbelasting betekent dan immers een hogere loonpost en dienovereenkomstige hogere sociale premies.

Uit het oogpunt van de belastingheffing is het in de eerste plaats de werknemer zelf die baat heeft bij de anonimiteit. Een sanctie behoort in de opzet van het fiscale wettelijke systeem dus zeker de werknemer aan te gaan. Indirect zal de voorgestelde maatregel echter ook de positie van de inhoudingsplichtige veranderen.

Heffing van loonbelasting van anonieme werknemers naar een vast tarief van 40 percent van het fiscale loon zal het nettoloon zodanig doen dalen dat, naar mag worden verwacht, de animo voor werken in anonimiteit sterk zal verminderen. Voor de gevallen waarin een nettoloon is overeengekomen zal bij een loonbelastingtarief van 40 percent de werknemer relatief erg duur worden voor de inhoudingsplichtige. Hierdoor zal het wetsvoorstel ertoe kunnen leiden dat zulke werkgevers het door deze leden naar voren-gebrachte beginsel «geen naam, geen baan» gaan toepassen. Zo'n beginsel kan echter niet worden neergelegd in de heffingswet omdat deze zich richt op het feitelijk gebeuren; zij kent geen voorwaarden omtrent het aangaan van arbeidsverhoudingen en het verstrekken van loon. Dit blijft ook zo na invoering van het fiscale nummer als administratief hulpmiddel. Invoering van het fiscale nummer zal daarom op zichzelf genomen het verschijnsel van anonimiteit niet (kunnen) tegengaan. Immers de werknemer die zijn naam en adres niet wil opgeven zal ook zijn fiscale nummer niet opgeven. Wel zal het gebruik van dit nummer ertoe kunnen bijdragen dat gevallen waarin onjuiste gegevens zijn verstrekt op efficiëntere wijze kunnen worden opgespoord. Daarvan zal, naar ik verwacht, een preventieve werking uitgaan. Van invoering van een Sofi-nummer verwacht ik wat betreft het tegengaan van het verschijnsel van anonimiteit op fiscaal terrein geen andere effecten dan van invoering van het fiscale nummer.

De leden van de C.D.A.-fractie vragen nader in te gaan op de oorzaken van het klaarblijkelijk toenemende verschijnsel van anonieme werknemers. Ten antwoord op hun vragen merk ik het volgende op.

In de memorie van toelichting is voor het verschijnsel van de anonimiteit van de werknemer een aantal zowel binnen als buiten de belastingheffing liggende oorzaken genoemd. Een vermindering van het bruto-nettotraject wordt, zoals bij de parlementaire behandeling van de Contourennota is opgemerkt, van groot belang geacht en de verwachting bestaat dat daarvan een remmende invloed zal kunnen uitgaan op de zorgelijke verschijnselen van fraude en afwenteling (Verslag UCV 53 dd. 12 september 1983, blz. 25, tweede kolom). In dit verband moet echter wel worden bedacht dat verkleining van het bruto-nettotraject de drang om anoniem te blijven niet zal doen afnemen voor zover die drang samenhangt met buiten de belastingheffing liggende oorzaken, zoals de invloed van het inkomen op sociale uitkeringen, studiebeurzen, individuele huursubsidie e.d. Door het anoniem blijven van de werknemers worden niet of nauwelijks sociale premies ontdoken. Ook over het aan zulke werknemers verstrekte loon worden alle premies sociale verzekeringen betaald.

Het is mij ook bij benadering niet bekend hoeveel werknemers er zijn die geen of onjuiste gegevens verstrekken en welk bedrag aan belastingen hierdoor wordt gederfd. Wel bereiken mij, zoals ik in de memorie van toelichting heb vermeld, signalen vanuit de belastingdienst dat het verschijnsel van de anonieme werknemer in toenemende mate voorkomt.

Wat betreft oogstwerkzaamheden die volgende deze leden veelal door anonieme werknemers zouden verricht worden, merkt ik het volgende op. Voor bepaalde seizoenwerkzaamheden in de land- en tuinbouw, welke worden verricht door werkkrachten wie het slechts te doen is om het verdienen van een zeker zakgeld of van neveninkomsten, zijn de inspecteurs volgens de aanschrijving van 14 december 1962, nr. B2/11 548 (gepubliceerd in onder andere Vakstudie Nieuws 2 januari 1963, punt 5, blz. 20), gemachtigd met de werkgevers een bijzondere regeling te treffen. Deze regeling, die ervan uitgaat dat naam, adres en geboortedatum van de werknemer bekend zijn, houdt in dat heffing van loonbelasting achterwege blijft indien

aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Het wetsvoorstel zal in deze gevallen dan ook geen toepassing vinden. Echter ook indien geoogst zou worden met anonieme werkrachten verwacht in niet dat de invoering van het wetsvoorstel van invloed zal zijn op de prijzen van land- en tuinbouwproducten aangezien deze prijzen in het algemeen worden beheerst door het marktmechanisme van vraag en aanbod.

Deze leden vragen voorts naar de geringe toeneming van het aantal aanslagen in de inkomstenbelasting, waarmee rekening wordt gehouden. Dit zal voorshands naar verwachting niet meer dan enkele duizenden aanslagen per jaar betreffen. De opmerking dat wellicht een poging zal worden gedaan om de werkzaamheden te (laten) verrichten in een «zwart circuit», moet aldus worden verstaan dat werknemers en werkgevers mogelijkerwijs in eerste aanleg zullen trachten de werkzaamheden met de daarvoor te verstrekken beloning geheel aan het oog van de fiscus te onttrekken. Voor de werkgever zou dat betekenen dat niet alleen een kostenpot buiten de boekhouding moet blijven maar dat tevens omzet moet worden verzwegen tot een niveau dat is terug te voeren tot de «zwarte» arbeid. Dit zal moeilijk zijn vol te houden als de belastingdienst mede op grond van hem bekende gegevens over de aard en de omvang van de onderneming ervan op de hoogte is dat bepaalde werkzaamheden door derden worden verricht. Het voorheen betaald hebben van loon aan anonieme werkrachten zal op zijn minst een aanwijzing in die richting vormen.

Mij is niet bekend dat het verschijnsel van de anonimiteit zich in betekende mate voordoet in de sector van de artiesten en kunstenaars. In het algemeen gesproken zullen zulke personen, ook als zij als werknemer optreden omdat hun arbeidsverhouding als dienstbetrekking wordt beschouwd, het moeten hebben van hun naam bekendheid hetgeen een optreden in anonimiteit uitsluit. Niettemin ben ik voornemens de sanctie van het voorgestelde artikel 26a van de Wet op de loonbelasting 1964 ook van toepassing te doen zijn ingeval personen die behorende tot de groepen waarvoor een bijzonder heffingsregime geldt, geen of onjuiste gegevens verstrekken omtrent hun naam en adres. Dit betreft niet alleen artiesten maar bij voorbeeld ook aannemers van werk en zogenaamde gelijkgestelden. Hiertoe zal artikel 7 van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1965 worden gewijzigd in die zin dat de Bijzondere tabellen niet zullen gelden voor werknemers op wie artikel 26a van de wet van toepassing is.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen of de voorgestelde maatregel niet aantrekkelijk is voor werknemers die hetzij op basis van één inkomen, hetzij op basis van inkomsten uit verscheidene bronnen, zouden dienen te vallen onder een hoger belastingtarief dan 40 percent. Ik acht die kans zeer gering. Ingeval er sprake is van één inkomen zal het voorgestelde vaste tarief van 40 percent pas «voordelig» zijn als het bruto loon circa f 10 000 of meer per maand beloopt. Ik kan me niet voorstellen dat werkzaamheden waarvoor zulk een hoge beloning wordt uitbetaald, worden verricht in anonimiteit. Daarom is ervan afgezien de sanctie aan te vullen met een regel als «tenzij toepassing van de tabel tot een hogere uitkomst leidt». Zulk een aanvulling zou elke zin missen voor inkomsten uit verscheidene bronnen omdat de loonbelasting per dienstbetrekking wordt geheven. Weliswaar is het dan denkbaar dat een loonbelastingtarief van 40 percent aantrekkelijker zou kunnen lijken in verhouding tot een voor de werknemer geldend hoger marginaal inkomstenbelastingtarief, doch alsdan zal een voordelig verschil in belastingdruk in de meeste gevallen geheel of voor een groot deel worden teniet gedaan door de over het extra inkomen verschuldigde premies sociale verzekeringen. Globaal genomen zullen dan immers over het extra inkomen die premies onverkort worden geheven, dat wil zeggen zonder rekening te houden met het overige inkomen wat betreft de premie-inkomensgrenzen.

Deze leden veronderstellen dat na aanvaarding van dit wetsvoorstel de controle op anonieme werknemers niet intensief zal zijn, zo er al nog controle zal plaatsvinden. Ik verwacht dat na aanvaarding van het wets-

voorstel de controle verlegd zal kunnen worden naar andere aandachtspunten. Wat de onderhavige problematiek betreft bestaat geen behoefte aan uitbreiding van de strafsanctie van artikel 35 van de Wet op de loonbelasting 1964, die betrekking heeft op het niet nakomen van administratieve verplichtingen welke bij of krachtens de artikelen 28 en 29 van deze wet aan de inhoudingsplichtige en de werknemer zijn opgelegd. Werkgevers die weten of redelijkerwijze moeten weten dat de door een werknemer in de loonbelastingverklaring verstrekte gegevens omtrent naam, adres en woonplaats onjuist zijn, zullen, als het onderhavige voorstel tot wet is verheven, verplicht zijn 40 percent loonbelasting in te houden. Zouden zij dat nalaten dan kan de niet ingehouden en afgedragen belasting met verhoging van hen worden nageheven.

Het onderhavige voorstel werpt geen dam op tegen de door de leden van de C.D.A.-fractie gememoreerde ongewenste ontwikkeling dat tweeverdieners, wier partner na de aanvang van het jaar ophoudt met werken, zich in strijd met de regels op dit punt door middel van een nieuwe loonbelastingverklaring voor de rest van het lopende jaar zouden willen laten indelen in tariefgroep III (alleenverdiener). Dat is ook niet de intentie van dit voorstel, dat zich richt tegen het verschijnsel van de anonimiteit. Om de door deze leden bedoelde ontwikkeling tegen te gaan beschikt de belastingdienst reeds over de mogelijkheid een strafsanctie toe te passen. Bovendien bevatten de heffingswetten bepalingen om te voorkomen dat (uiteindelijk) te weinig belasting wordt betaald. De inhoudingsplichtige die weet of redelijkerwijs moet weten dat de door een werknemer ingeleverde loonbelastingverklaring niet juist is, dient ingevolge artikel 39, vijfde lid, aanhef en onderdeel a, 2°, van de Uitvoeringsbeschikking loonbelasting 1972 in zo'n geval de loonbelasting in te houden aan de hand van de hem bekende gegevens. Doet hij dit niet dan riskeert hij daarmee dat de diensengevolge te weinig betaalde loonbelasting van hem wordt nageheven. Voorts wordt een aanslag in de inkomstenbelasting opgelegd aan de werknemer die voor de heffing van de loonbelasting gedurende lagere tijd dan een maand is ingedeeld geweest in tariefgroep III doch die ingevolge de Wet op de inkomstenbelasting 1964 niet in aanmerking komt voor indeling in die tariefgroep, tenzij het inkomen van zijn partner niet meer bedraagt dan f 1 000.

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning