

Vergaderjaar 1985–1986

19 279

Wijziging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting (verruiming mogelijkheden voor vermindering van loonbelasting)

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 23 oktober 1985

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 12 september 1985, nr. 29, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 oktober 1985, nr. W06.85.0462/10.5.42., moge ik, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, A. Kappeyne van de Coppello, U hierbij aanbieden.

1. Met betrekking tot het openen van een wettelijke mogelijkheid voor het verlenen van een vermindering van loonbelasting voor verrekenbare verliezen uit het verleden merkt de Raad terecht op dat zodanige voorziening slechts voor een betrekkelijk gering aantal belastingplichtigen belang heeft. Gelet op het feit dat voor een veel grotere groep belastingplichtigen, te weten degenen die niet gedurende het gehele jaar in dienstbetrekking werkzaam zijn, het openen van de mogelijkheid van vermindering van loonbelasting in antwoord op vragen van het lid van de Tweede Kamer De Grave is afgewezen, rijst bij de Raad de vraag of het uit een oogpunt van verdelende rechtvaardigheid en van evenwichtige wetgeving aanvaardbaar is voor een zeer beperkte groep wel een voorziening voorziening te treffen, ook al zijn er uit uitvoeringstechnisch oogpunt geen grote bezwaren daartegen aan te

voeren. De Raad adviseert vervolgens deze wettelijke voorziening, die naar zijn oordeel willekeurig aandoet en bovendien leidt tot verdere comlicering van de wetgeving, achterwege te laten en voort te gaan met het verlenen van een tegemoetkoming in daartoe leidende gevallen door toepassing van de hardheidsclausule.

Hierover zij allereerst opgemerkt dat het met name uit een oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid gewenst is dat voor de belastingplichtige van belang zijnde regelingen zo veel als mogelijk is worden neergelegd in de wet. In casu kan op vrij eenvoudige wijze de toepassing van de hardheidsclausule in bedoelde gevallen worden omgezet in een wettelijke regeling. Met betrekking tot de argumentatie van de Raad dat uit een oogpunt van verdelende rechtvaardigheid en evenwichtige rechtsbedeling geen regeling voor een kleine groep moet worden getroffen waar een voorziening voor een veel grotere groep (te weten degenen die niet gedurende het hele kalenderjaar loon genieten) achterwege wordt gelaten, merk ik het volgende op. Nu de Raad blijkens zijn mening dat het hardheidsclausulebeleid ten aanzien van de kleine groep moet worden voortgezet wel onderscheid in tegemoetkomendheid gewenst acht, acht ik de bedoelde argumentatie niet overtuigend. Voorts ben ik, anders dan de Raad, van

mening dat de gekozen oplossing niet willekeurig aandoet. Voor het niet verlenen van een tegemoetkomende voorziening voor de veel grotere groep belastingplichtigen met loonbelastingnadeel zijn immers goede – door de Raad ook onderschreven – gronden aangevoerd, welke niet gelden voor de onderhavige tegemoetkoming. Wat de verdere complicering van de wetgeving betreft, wil ik benadrukken dat deze – zij het op zeer bescheiden schaal – optredende complicering geen verdere verzwarende van materiële regelgeving betekent, nu via het hardheidsclausulebeleid onder dezelfde voorwaarden een zelfde tegemoetkoming wordt verleend.

Gelet op het vorenstaande heb ik gemeend het voorstel in zijn huidige vorm te kunnen handhaven.

2. De Raad – die wederom zijn bezorgdheid uitspreekt over de verdere complicering van de wetgeving, waartoe ook dit voorstel leidt – vraagt zich af of het beslist noodzakelijk is de regeling met betrekking tot de teruggaaf van artikel 30, achtste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 die in het jaar 1984 slechts in een zeer klein aantal gevallen (minder dan 100) is toegepast, te handhaven.

In de memorie van toelichting (bladzijde 5 van de getypte versie) is opgemerkt dat aan het opheffen van

vorenbedoelde regeling bezwaren zijn verbonden. Deze regeling strekt er immers toe zo veel mogelijk rekening te houden met het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van de belastingplichtigen, zonder dat zij daarvoor een liquiditeitsoffer moeten brengen. De regering hecht eraan deze bescherming van de belastingplichtigen zo veel mogelijk te waarborgen. Het verdient naar mijn mening dan ook de voorkeur deze regeling vooralsnog te handhaven naast de bestaande regeling van artikel 62b van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de nieuw voorgestelde regeling van artikel 30a, derde tot en met zesde lid, van de Wet op de loonbelasting 1964. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt kan bij de toegezetde evaluatie van de tweeverdienersregeling nader worden bezien of handhaving van de bedoelde teruggaaf noodzakelijk is. Op dat moment zal er namelijk ook informatie bekend zijn over het gebruik van de regeling in de jaren na het jaar 1984, welk jaar – vanwege het feit dat dat het eerste jaar was waarin de regeling van kracht was – wellicht geen geheel zuiver beeld geeft.

3. De Raad vraagt zich af of het nut van de regeling van de vermindering van loonbelasting voor verrekenbare verliezen zo groot is dat invoering verantwoord is, gelet op het feit dat de regeling, naar de Raad voorkomt, in feite niet zal gelden voor een verlies uit het afgelopen jaar en gelet op het ontbreken van een termijn waarbinnen de inspecteur de verminderingsbeschikking moet verlenen.

Wat het van toepassing zijn van de regeling op verliezen van het voorafgaande jaar betreft, deel ik niet de mening van de Raad dat de regeling in die situaties – die gelet op de carry-backperiode van drie jaren, overigens in slechts beperkte mate zullen voorkomen – in feite geen soelaas biedt. Aangezien vereist wordt dat de aangifte over het verliesjaar is gedaan alvorens met een verlies rekening kan worden gehouden via de verminderingsbeschikking, is het weliswaar zo dat een vermindering als regel niet reeds vanaf de eerste maand in het kalenderjaar volgend op dat waarin het verlies is geleden effectief kan zijn. Vanaf een later tijdstip in dat jaar zal dat echter wel kunnen, zodat de regeling ook voor verlies uit het direct voorafgaande jaar zinvol is. Wat betreft het ontbreken van een termijn waarbinnen de inspecteur de vermin-

dering moet hebben verleend, merk ik op dat zulks evenzeer geldt voor de overige mogelijkheden tot vermindering van loonbelasting, zonder dat uit de praktijk is gebleken dat dit aan het nut van de regeling afdoet. De door de Raad verwachte spanningen tussen de inspecteur, die de vermindering wellicht niet zonder enig onderzoek zal willen verlenen, en de belastingplichtige die zo spoedig mogelijk zijn loonbelastingvermindering verleend wil zien, zijn – voor zover zij zullen optreden – niet specifiek voor de vermindering vanwege verrekenbare verliezen; zij zouden bij vermindering uit anderen hoofde evenzeer kunnen optreden. Zulks kan naar mijn mening echter geen argument zijn af te zien van de mogelijkheid van zulk een voorziening. Naar aanleiding van een opmerking van de Raad, wijs ik er nog op dat in de memorie van toelichting bij de toelichting op artikel II, onderdeel C, is vermeld dat een vermindering loonbelasting vanwege verliezen niet mogelijk is indien er nog carry-back mogelijkheden zijn (ingevolge artikel 51, tweede en zesde lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 gaat carry-back voor carry-forward). Bijzondere omstandigheden (zoals navordering) daargelaten kan er dus terecht van worden uitgegaan dat een vermindering loonbelasting ter zake van een verlies slechts wordt verleend voor zover ter zake van dat verlies geen carry-backmogelijkheden meer bestaan.

4. Met betrekking tot de vraag van de Raad of artikel 36 van de Wet op de loonbelasting 1964, dat ingevolge het onderhavige wetsvoorstel vervalt, niet ware te handhaven met het oog op toepassing van artikel 34 van voormelde wet op vóór 1 juli 1964 bestaande aanspraken op lijfrente, merk ik het volgende op. Bedoeld artikel 34 bepaalt onder andere dat ter vergemakkelijking van de heffing van de inkomstenbelasting bij algemene maatregel van bestuur regelen kunnen worden gegeven ingevolge welke de loonbelasting mede wordt geheven van natuurlijke personen die termijnen van lijfrente genieten. Deze bepaling, die is uitgewerkt in artikel 11 van het Uitvoeringsbesluit loonbelasting 1964, sluit wat betreft de betekenis van de gehanteerde begrippen – i.c. het begrip lijfrente – geheel aan bij de inkomstenbelasting. Aangezien de Wet op de inkomstenbelasting in artikel 75 een overgangs-bepaling bevat met betrekking tot

onder andere de vóór 1 juli 1964 bestaande aanspraken op termijnen van lijfrenten, kan artikel 36 van de Wet op de loonbelasting 1964 vervallen zonder dat zulks tot gevolg heeft dat ter zake van bedoelde termijnen van lijfrente geen loonbelasting meer zou kunnen worden ingehouden.

5. In verband met een redactionele opmerking van de Raad over de onjuiste suggestie die van de uitdrukking «vermindering voetoverheveling» uitgaat is de uitdrukking gewijzigd in: vermindering wegens voetoverheveling.

Wat betreft de redactionele opmerking van de Raad met betrekking tot de vernummering van de leden 7 tot en met 9 in artikel II, onderdeel C, merk ik op dat het mogelijk is om een zodanige redactie te kiezen dat geen vernummering hoeft plaats te vinden alvorens deze leden vervallen. Het ontbreken van een logische volgorde in een dergelijke redactie (waarin namelijk eerst de leden 7 tot en met 9 moeten vervallen, voordat na het vierde lid een vijfde lid kan worden ingevoegd ten gevolge waarvan een nieuw zesde en zevende lid «onstaan») acht ik echter een zwaarder wegend nadeel dan het nadeel van de overbodig lijkende vernummering in de huidige redactie. Mijn voorkeur gaat daarom uit naar de voorgestelde redactie.

Ik veroorloof mij, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, A. Kappeyne van de Coppello, U in overweging te geven het hierbij gevoegde overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde wetsvoorstel en de daarmee in overeenstemming gebrachte memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning