

Vergaderjaar 1991–1992

22 375

Wijziging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting (introductie peildatum voor jaarlijkse bijstelling reiskostenforfait)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit voorstel strekt in de eerste plaats tot het introduceren van een peildatum in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet op de loonbelasting 1964 ten behoeve van de jaarlijkse bijstelling van de bedragen van het reiskostenforfait. De wijze van aanpassing van het reiskostenforfait is aan de orde gesteld in de brief van 5 november 1990 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II, 1990/1991, 21 800 IXB, nr. 11). In deze brief is onder meer toegezegd dat zou worden nagegaan op welke wijze het reiskostenforfait voor de jaren na 1991 zou moeten worden aangepast. Vorenbedoelde brief is de aanleiding geweest voor een mondeling overleg op 14 november 1990 met de vaste Commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1990/1991, 21 800 IXB, nr. 17). Tijdens dit overleg is de introductie van een peildatum aan de orde geweest. De behoefte aan een peildatum is ontstaan doordat per 1 januari 1990, nauwkeuriger dan tot die datum het geval was, is omschreven hoe de bedragen van het reiskostenforfait dienen te worden vastgesteld. Met ingang van die datum is in de wettekst zelf tot uitdrukking gebracht dat hiervoor de voordeligste openbaar-vervoertarieven tot uitgangspunt moeten worden genomen. Door het opnemen van dit uitgangspunt in de wet moet ook de peildatum voor die tarieven worden vastgelegd. Zonder peildatum zou het onverkort volgen van de tariefontwikkelingen van het openbaar vervoer kunnen leiden tot aanpassingen van de bedragen van het reiskostenforfait in de loop van het kalenderjaar, hetgeen ongewenst werd en wordt geacht. In het genoemde overleg zijn voorts andere aspecten van de jaarlijkse aanpassingen van het reiskostenforfait aan de orde geweest. Daarop wordt hierna onder «Koppeling reiskostenforfait aan NS-tarieven» en «Belastingvrije autokilometervergoeding/af trekbedrag» ingegaan.

In de tweede plaats strekt dit voorstel ertoe bij wet te regelen dat vergoedingen voor per openbaar vervoer afgelegd woon-werkverkeer, mits wordt voldaan aan een aantal administratieve voorwaarden, steeds vrijgesteld zijn ook als de vergoeding uitgaat boven het desbetreffende bedrag van het reiskostenforfait. Door deze aanpassing wordt in de wet vastgelegd hetgeen reeds per 1 januari 1991 bij aanschrijving aan de

Belastingdienst is gerealiseerd. Deze wijziging bij aanschrijving in de vergoedingsregeling is tot stand gekomen naar aanleiding van door het lid der Tweede Kamer Vermeend gestelde vragen (Kamerstukken II, 1990/1991, Aangangsel van de Handelingen, nr. 227). In het antwoord op deze vragen is toegezegd dat zal worden bevorderd de wet dienovereenkomstig aan te passen, hetgeen thans wordt voorgesteld.

Ten slotte wordt een tweetal wijzigingen voorgesteld in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 in verband met de op 1 januari 1991 geïntroduceerde verstrekking van een reisvoorziening aan studerende. Deze aanpassingen, die geen materiële gevolgen hebben, worden nader toegeëlicht in het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie.

In verband met het technische karakter van dit voorstel – de huidige praktijk wordt in de wet vastgelegd –, zijn hieraan geen budgettaire gevolgen verbonden.

Koppeling reiskostenforfait aan NS-tarieven

Tijdens het mondelinge overleg met de Vaste Commissie voor Financiën op 14 november 1990 heb ik toegezegd in het kader van dit wetsvoorstel in te gaan op de wenselijkheid de tarieven van de NS als uitgangspunt te blijven nemen voor de hoogte van het reiskostenforfait. Ik merk daarover het volgende op.

Als uitgangspunt van het huidige forfait geldt dat reiskosten van woon-werkverkeer aftrekbaar dan wel belastingvrij vergoedbaar dienen te zijn op basis van de kosten van openbaar vervoer. Dit uitgangspunt biedt goede gronden voor handhaving van de huidige koppeling van het reiskostenforfait aan de (voordeligste) NS-tarieven. Door middel van de koppeling aan de (voordeligste) openbaar-vervoertarieven wordt immers vrij nauwkeurig aansluiting gevonden bij de werkelijke kosten van reizen per openbaar vervoer.

Aan het vorenstaande doet niet af dat zich bij het begin van 1991 een bijzondere situatie voordeed. Door de introductie van de NS-jaartrajectkaart in 1990 werd het reizen per openbaar vervoer goedkoper in vergelijking met de situatie waarin alleen met maandkaarten kon worden gereisd als goedkoopste mogelijkheid. Als gevolg van deze ontwikkeling had ik, zoals in het genoemde overleg is uiteengezet, de bedragen van het reiskostenforfait met ingang van 1991 aanzienlijk moeten verlagen. Per 1 januari en 1 april 1991 waren tariefverhogingen voorzien die in beginsel, mede gelet op het ontbreken van de peildatum waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet, aanleiding zouden zijn voor het weer verhogen van de bedragen van het reiskostenforfait. Teneinde een dergelijk jojo-effect te voorkomen is toen besloten het forfait voor 1991 te bevriezen op het niveau van 1990. Het voor 1992 voorziene reiskostenforfait zal als vanouds worden gebaseerd op de voordeligste openbaar-vervoertarieven, en wel die per 1 oktober 1991. Aangezien de «bevrozing» per 1 januari 1991 nog niet geheel is ingehaald, vertoont het voor 1992 voorziene forfait een lichte daling ten opzichte van het forfait in 1991. Het voor 1992 voorziene reiskostenforfait is als bijlage bij deze memorie gevoegd.

Belastingvrije autokilometervergoeding/aftrekbedrag

Het bedrag van het maximaal belastingvrij vergoedbare of aftrekbare bedrag aan zakelijke autokosten (hierna kortheidshalve: belastingvrije autokilometervergoeding) is sedert 1990 gerelateerd aan één element uit het reiskostenforfait, te weten het kilometerbedrag dat geldt voor belastingplichtigen die minder dan 4 dagen per week naar dezelfde arbeidsplaats reizen over een afstand van 71 km (in 1991: 81 km). Het normbedrag voor de belastingvrije autokilometervergoeding werd aldus

voor 1990 vastgesteld op 44 cent per (enkele reis-)kilometer. Thans blijkt dat, door het wegvallen uit het kaartassortiment van de NS van de zogeheten kortingkaart, vorenbedoeld kilometerbedrag sterk stijgt. Deze indertijd niet voorziene grilligheid brengt mij tot de conclusie dat niet onder alle omstandigheden aan deze koppeling – die overigens geen wettelijke basis heeft – moet worden vastgehouden. Voor het jaar 1992 meen ik dat een beleidsmatige koppeling aan het reiskostenforfait als geheel een betere uitkomst biedt. Door uit te gaan van de mutatie van het rekenkundige gemiddelde van de bedragen van de vergoedingentabel, wordt de gewenste samenhang met de ontwikkelingen van het openbaar vervoer naar mijn oordeel goed vormgegeven. Gelet op de lichte daling van de forfaitbedragen leidt deze berekeningsmethodiek voor 1992, uitgaande van het bedrag dat voor 1991 heeft gegolden, tot een normbedrag voor de belastingvrije autokilometervergoeding van 43,05 cent per kilometer (afgerond: 4 cent). Deze uitkomst komt in budgettair opzicht overeen met de voor 1992 voorziene endogene ontwikkeling van de belastingopbrengst. Ik heb het voornemen ook in de toekomst deze koppeling aan een bredere grondslag te handhaven bij de vaststelling van het bedrag van de belastingvrije autokilometervergoeding.

Toelichting op de artikelen

Introductie peildatum (artikel I, onderdelen A, C en D.1. en artikel II)

In artikel I, onderdeel A en in artikel II wordt een aantal wijzigingen aangebracht in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (artikel 23, derde lid, onderdeel a, onder 1^o, en vierde lid, onderdeel a, onder 1^o, artikel 36, tweede lid, onderdeel a, en artikel 46, achtste lid) en in de Wet op de loonbelasting 1964 (artikel 11, negende lid, onderdeel a, onder 1^o, en tiende lid, onderdeel a, onder 1^o, en artikel 15, tweede lid, onderdeel a). Deze wijzigingen houden verband met de introductie van een peildatum ten behoeve van de jaarlijkse bijstelling van het reiskostenforfait. Voor de vaststelling van de bedragen van het reiskostenforfait voor een bepaald kalenderjaar worden de op 1 oktober van het voorafgaande jaar geldende relevante tarieven voor reizen per openbaar vervoer tot uitgangspunt genomen. Door de keuze van deze datum bestaat tussen de peildatum en 1 januari voldoende gelegenheid voor coördinatie-overleg met betrekking tot de werknemersverzekeringen alsmede voor het aanpassen van loonbelastingbeschikkingen, en kunnen inhoudingsplichtigen tijdig worden voorgelicht in verband met de aanpassing van hun administraties.

Aanpassing vergoedingenregeling (artikel I, onderdeel A, en artikel II, onderdeel A)

Met de in artikel I, onderdeel A, geregelde aanpassingen van artikel 23, derde lid, onderdeel a, onder 2^o, en vierde lid, onderdeel a, onder 2^o, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, en de in artikel II, onderdeel A, geregelde aanpassingen van artikel 11, negende lid, onderdeel a, onder 2^o, en tiende lid, onderdeel a, onder 2^o, van de Wet op de loonbelasting 1964, wordt de per 1 januari 1991 bij Resolutie van 28 december 1990, nr. DB 90/7084 (V-N 1991, blz. 140) getroffen regeling in de wet verankerd. De regeling strekt ertoe dat vergoedingen voor per openbaar vervoer afgelegde woon-werkverkeer tot het beloop van de werkelijke kosten – voor het geval deze vergoedingen hoger zijn dan volgens het op vorengenoemde artikelen onder 1^o gebaseerde forfait – niet in de belastingheffing worden betrokken. Bij ministeriële regeling zullen nadere voorwaarden worden gesteld aan het belastingvrij vergoeden van de

werkelijke kosten van de plaatsbewijzen. Overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 1990 en artikel 8, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 1990 zal worden bepaald dat voor het belastingvrij vergoeden van de werkelijke kosten van reizen per openbaar vervoer als voorwaarde geldt dat de belastingplichtige de plaatsbewijzen op basis waarvan hij heeft gereisd, zo spoedig mogelijk overhandigt aan de verstrekker van de vergoedingen. Deze dient de plaatsbewijzen per belastingplichtige te administreren en voor controle beschikbaar te houden.

Voorts wordt in artikel 23, vierde lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en artikel 11, tiende lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet op de loonbelasting 1964 een regeling getroffen voor het geval slechts een deel van de woon-werkafstand per openbaar vervoer wordt afgelegd en hiervoor de werkelijke kosten worden vergoed. Voor het deel van de woon-werkafstand waarover in dat geval anderszins wordt gereisd gelden de bepalingen van het reiskostenforfait voor reizen ander dan per openbaar vervoer. Feitelijk wordt hiermee bereikt dat, voor de toepassing van de tabel van het reiskostenforfait, bij het bepalen van de woon-werkafstand de «openbaarvervoerafstand» waarvoor de werkelijke kosten van de plaatsbewijzen zijn vergoed, niet in aanmerking wordt genomen, doch enkel de resterende afstand.

Anders dan bij de resolutie, die slechts ziet op de loonbelasting, zijn de onderhavige bepalingen om redenen van systematiek zowel in de loonbelasting als in de inkomstenbelasting aangebracht.

Reisvoorziening studerenden (artikel I, onderdelen B en D.2.)

De in artikel I, onderdelen B en D.2., opgenomen wijzigingen van artikel 30b, onderdeel d, en artikel 46, negende lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 behelzen een aanpassing aan de per 1 januari 1991 voor studerenden opgetreden wijziging in de samenstelling van de basisbeurs. Met ingang van die datum wordt door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen aan studerenden een reisvoorziening uitgereikt in de vorm van een openbaar-vervoerkaart (de zogenaamde «OV-studentenkaart»). Met het opnemen van het begrip «verstrekkingen» in artikel 30b, onderdeel d en artikel 46, negende lid, wordt bewerkstelligd dat deze bepalingen, die zien op de in de Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 1990 opgenomen fiscale waardering van uitkeringen aan studerenden, mede betrekking hebben op de verstrekking van de OV-studentenkaart. De onderhavige wijziging wordt opgenomen ter wille van de wetssystematiek doch heeft geen materiële gevolgen, aangezien de waarderingsregel voor deze verstrekkingen reeds per 1 januari 1991, op basis van artikel 34 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, is opgenomen in artikel 6a van de Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 1990.

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

Reiskostenforfait per 1-1-1992

Algemeen forfait

afstand woon-werkverkeer	aftrekbedrag	maximum vrijstelling
0 – 10 km	–	–
11 – 15 km	f 670	f 1380
16 – 20 km	f 910	f 1620
meer dan 20 km	f 1460	f 2220

Verhoogd «openbaar vervoer» forfait

afstand woon-werkverkeer	aftrekbedrag	maximum vrijstelling
0 – 10 km	–	f 670
11 – 15 km	f 670	f 1580
16 – 20 km	f 910	f 1820
21 – 30 km	f 1460	f 2420
31 – 40 km	f 1830	f 2870
41 – 50 km	f 2460	f 3620
51 – 60 km	f 2770	f 3990
61 – 70 km	f 3140	f 4450
meer dan 70 km	f 3350	f 4740