

Vergaderjaar 1993–1994

23 943

Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 en van een aantal andere wetten houdende aanpassing van het regime voor werknemersspaarregelingen

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 oktober 1994 en het nader rapport d.d. 18 oktober 1994, aangeboden aan de Koningin door de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 7 september 1994, no. 94.006996, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 en van een aantal andere wetten, houdende aanpassing van het regime voor werknemersspaarregelingen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 7 september 1994, nr. 94.006996, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemde wetsvoorstel rechtstreeks aan de eerste ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 oktober 1994, nr. W06.94.0553, bieden wij U hierbij aan.

1. Artikel III van het wetsvoorstel leidt onder meer tot desaldering van de bijzondere vrijstelling voor rente uit werknemersspaarregelingen. In de memorie van toelichting I. Algemeen, wordt medegedeeld dat deze desaldering van de bijzondere rentevrijstelling in dit wetsvoorstel is meegenomen op technische gronden teneinde ook over dit aspect besluitvorming te bereiken. De Raad van State brengt in herinnering dat de extra rentevrijstelling het gevolg is van de aanvaarding van een door de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Melkert en Smits ingediend amendement van 7 september 1993 (Kamerstukken II 1992/93, 20 291, nr. 19). Het is de Raad bij beschouwing van deze bijzondere rentevrijstelling en de thans voorgestelde desaldering opgevallen dat in de toelichting op het wetsvoorstel iedere inhoudelijke toelichting op vrijstelling en desaldering, zowel afzonderlijk als in onderling verband beschouwd, ontbreekt. Het voormelde amendement is destijds gemotiveerd met de mededeling dat daardoor minder snel een aanslag inkomstenbelasting wordt opgelegd. Het college tekent hierbij aan, dat een zodanige motivering voor veel uiteenlopende vormen van inkomsten kan gelden en daarom niet kan worden gebruikt als een specifiek argument voor een bijzondere rentevrijstelling en naar het oordeel van de Raad nog minder voor de thans voorgestelde desaldering. Deze laatste maatregel leidt er immers toe dat de extra vrijgestelde rente in tegenstelling tot andere in de

fiscale wetgeving vrijgestelde rente op spaartegoeden niet wordt verminderd met de rente van schulden die op het inkomen in mindering wordt gebracht.

Uit de kamerstukken blijkt voorts geen andere motivering dan de wens de extra rentevrijstelling aantrekkelijk voor belastingplichtigen te houden (Kamerstukken II 1993/94, 20 291, nr. 24, bladzijde 3, rechterkolom, nr. 25, vraag 8, en Kamerstukken II 1993/94, 23 071, nr. 19). Dit argument kan naar het oordeel van de Raad echter ook voor vele andere vrijstellingen in het fiscale recht worden aangevoerd en is als zodanig onvoldoende om de voorgestelde maatregel te kunnen dragen. Wat er ook moge zijn van de motivering destijds voor de invoering van de extra rentevrijstelling, naar het oordeel van het college dient in de toelichting van dit wetsvoorstel een eigen, het voorstel dragende, motivering voor zowel handhaving van de extra rentevrijstelling als de voorgestelde desaldering te worden opgenomen nu de huidige omstandigheden nopen tot de invoering van de thans voorgestelde heffing. De Raad doelt daarbij in het bijzonder ook op het naar het oordeel van het college moeilijk te rechtvaardigen onderscheid dat met de desaldering wordt gemaakt tussen twee met elkaar vergelijkbare vormen van genoten rente op spaartegoeden. Voorts mag ook het aspect van een verdere complicering van (de uitvoering van) de fiscale wetgeving niet onbesproken blijven. Met betrekking tot voormeld onderscheid verwijst de Raad voorts naar zijn advies van 1 augustus 1994, no. W06.94.0267, inzake de wet van 1 november 1993 (Stb. 573).

Met het oog op het vorenstaande heeft de Raad een zelfstandige dragende motivering voor zowel de in het wetsvoorstel opgenomen extra rentevrijstelling als de daaraan verbonden desaldering node gemist. Het college adviseert daarin alsnog te voorzien.

1. De Raad van State memoreert dat de extra rentevrijstelling voor rente op spaarrekeningen in het kader van werknemersspaarregelingen het gevolg is van de aanvaarding van een door de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Melkert en Smits ingediend amendement. De Raad mist bij het onderhavige wetsvoorstel een inhoudelijke toelichting op die vrijstelling en op de thans voorgestelde desaldering, zowel afzonderlijk als in onderling verband beschouwd.

Zoals de Raad zelf al opmerkt, is het amendement door de indieners gemotiveerd met de overweging dat daardoor minder snel een aanslag inkomstenbelasting wordt opgelegd. Deze motivering is in het Parlement niet weersproken en het amendement is door de Tweede Kamer der Staten-Generaal en vervolgens, als onderdeel van het wetsvoorstel, door de Eerste Kamer der Staten-Generaal aanvaard. Wij menen in dit licht te moeten afzien van een nadere motivering, zeker nu wij van oordeel zijn dat de extra rentevrijstelling een wervend en daarom nuttig element is in de werknemersspaarregelingen.

Met betrekking tot de voorgestelde desaldering merken wij op dat wij deze zien als een extra faciliteit die bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van de werknemersspaarregelingen. In de hernieuwde afweging van de mix van mogelijke faciliteiten rond werknemersspaarregelingen zijn wij van oordeel dat de desaldering daarvan een betekenisvol onderdeel uitmaakt. Hiermee menen wij tevens de onderlinge samenhang tussen beide maatregelen te hebben aangegeven.

De Raad wijst voorts op het naar zijn oordeel moeilijk te rechtvaardigen onderscheid dat met de desaldering wordt gemaakt tussen twee met elkaar vergelijkbare vormen van genoten rente op spaartegoeden. Wij menen dat dit onderscheid gerechtvaardigd wordt door de wens werknemersspaarregelingen een extra fiscale stimulans te geven, ook ten opzichte van andere, in zekere mate vergelijkbare (doch niet gelijke) spaarregelingen.

De Raad merkt op dat de extra rente- en dividendvrijstelling tot een complicering van de fiscale wetgeving en de uitvoering daarvan leiden. Toegegeven moet worden dat deze extra vrijstelling op zichzelf de eenvoud niet dient. Tegelijk heeft deze vrijstelling evenwel tot resultaat dat minder snel een aanslag wordt opgelegd. Voor zowel de desbetreffende belastingplichtige als de Belastingdienst betekent dit een vereenvoudiging. Met het voorgaande is in de memorie van toelichting rekening gehouden.

2. *Het wetsvoorstel herintroduceert een heffing op gefacilieerd spaarloon enz. ten laste van de inhoudingsplichtigen. Bij de in de memorie van*

toelichting opgenomen schattingen van de verwachte opbrengst heeft de Raad enige aandacht gemist voor het feit dat de overheid – zowel de rijksoverheid als de lagere publiekrechtelijke lichamen – met alle gesubsidieerde instellingen zelf een grote, zo niet hier te lande de grootste, werkgever is. De voorgestelde extra heffing betekent daarom een – tot voor kort onvoorziene extra last voor die overheden en instellingen die, naar het de Raad voorkomt, het budgettaire effect van de voorgestelde heffingsmaatregel verzwakt. Gelet op het aantal medewerkers bij de overheid kan deze last immers een aanzienlijke omvang aannemen. Het college adviseert in de toelichting duidelijk tot uitdrukking te brengen of deze extra lasten zullen worden gecompenseerd, dan wel of zij met betrekking tot andere uitgaven gevolgen zullen moeten hebben. Daarbij dient in het bijzonder ook te worden ingegaan op de gevolgen van de voorgestelde heffing voor de afzonderlijke begrotingshoofdstukken voor het dienstjaar 1995.

2. Bij de in de memorie van toelichting opgenomen schattingen heeft de Raad aandacht gemist voor de gevolgen van de voorgenomen loonsomheffing op spaarloon voor de overheid als werkgever.

In 1994 zorgt de spaarloonregeling voor de overheidswerkgever voor extra inkomsten door een verlaging van de uit te betalen overhevelingstoelage. In 1995 treedt een effect op dat dit voordeel verlaagt, veroorzaakt door de invoering van de zogenaamde pseudo-premies. Het spaarloon verlaagt namelijk de grondslag voor de pseudo-premies, zodat de overheid minder pseudo-premies ontvangt. Een nieuw voordeel is dat de werkgever over het spaarloon geen premie ingevolge het Fonds arbeidsongeschiktheidsverzekering overheidspersoneel hoeft af te dragen. De voorgestelde heffing leidt ertoe dat de overheid als werkgever geen voordeel meer zal hebben van de spaarloonregeling. Voor de overheid als geheel zal de heffing per saldo een gering opwaarts effect hebben op de loonkosten (naar schatting minder dan 0,05% van de totale loonkosten).

Aan het vorenstaande is in de memorie van toelichting aandacht geschonken.

3. In hoofdstuk I van de toelichting wordt onder «Evaluatie» herhaaldelijk terugverwezen naar de initiële ramingen zonder dat deze voldoende zichtbaar worden gemaakt.

De Raad beveelt aan in de toelichting de besproken budgettaire effecten te verduidelijken door de aanvankelijk begrote uitgaven en de verwachte aantallen deelnemers cijfermatig en systematisch te presenteren en deze rechtstreeks te vergelijken met de laatstbekende nadere ramingen.

3. De Raad merkt op dat in hoofdstuk I van de toelichting onder «Evaluatie» herhaaldelijk wordt terugverwezen naar de initiële ramingen zonder dat deze voldoende zichtbaar worden gemaakt. Voorts beveelt de Raad aan in de toelichting de besproken budgettaire effecten te verduidelijken door de aanvankelijk begrote uitgaven en de verwachte aantallen deelnemers cijfermatig en systematisch te presenteren en deze rechtstreeks te vergelijken met de laatstbekende nadere ramingen.

De initiële raming van de budgettaire gevolgen van de initiatiefwet kwam uit op een structurele derving van f 185 mln. waartegenover een structurele dekking van dezelfde omvang stond. Per saldo werd derhalve geraamd dat hiermee budgettaire neutraliteit zou worden bereikt.

In de onderstaande tabel wordt de initiële raming (inclusief dekking) weergegeven. Het betreft de structurele effecten in miljoenen gulden.

Kosten

- nieuwe deelname aan de regelingen met gezamenlijk maximum van f 1541 (1994): spaarloon-, winstdeling- en aandelenoptieregelingen	165
- aanpassing spaarloonregeling en premiespaarregeling	20
	<u>185</u>

Dekking

- aanpassing jubileumregeling	110
- aanpassing geschenkenregeling	55
- vervallen winstdelingsspaarregeling	20
	<u>185</u>

De bijgestelde raming is wat betreft de eerste post circa f 400 mln. hoger vastgesteld. Bij de initiële raming werd uitgegaan van een aantal nieuwe deelnemers aan deze regelingen van circa 1,3 mln. In de bijgestelde raming wordt uitgegaan van circa 2 mln nieuwe deelnemers aan deze regelingen en daarbinnen een hoger aandeel van het spaarloon. Voorts is het gemiddelde bedrag per deelnemende werknemer hoger dan was geraamd.

De memorie van toelichting is op de door de Raad aangegeven punten aangepast.

4. Het is niet duidelijk of de in hoofdstuk I van de toelichting onder «Voordeel ook voor werkgever» voor een bepaald werknemersloon opgenomen tabel ook van toepassing is op de overheid als werkgever. Indien dit niet het geval is, dient volgens het college het voordeel voor de overheid als werkgever afzonderlijk zichtbaar te worden gemaakt. In ieder geval dient voldoende te blijken, op welke werkgevers de opgenomen tabel betrekking heeft en op welke niet.

4. De Raad merkt op dat het niet duidelijk is of het in hoofdstuk I van de toelichting onder «Voordeel ook voor werkgever» (thans: «Effecten voor werknemers en werkgevers») voor een bepaald werknemersloon opgenomen voorbeeld ook van toepassing is op de overheid als werkgever. Indien dit niet het geval is, dient volgens het college het voordeel voor de overheid als werkgever afzonderlijk zichtbaar te worden gemaakt. In ieder geval dient voldoende te blijken op welke werkgevers het opgenomen voorbeeld betrekking heeft en op welke niet.

De Raad merkt terecht op dat niet duidelijk is op welk type werknemer het voorbeeld betrekking heeft. Het voorbeeld heeft betrekking op een werknemer in de marktsector. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast. Daarbij is voorts het voorbeeld geactualiseerd naar de situatie voor het jaar 1995 (op basis van de Macro Economische Verkenning 1995), terwijl eveneens de voordelen bij ongeblokkeerde winstdeling worden gepresenteerd.

5. Tenslotte beveelt de Raad aan in de memorie van toelichting een beschouwing op te nemen over de maatschappelijke gevolgen van de voorgestelde heffing, in het bijzonder ook gelet op de impulsen die met de spaarloonregeling zijn bedoeld en de facto ook van deze regeling blijken uit te gaan.

5. De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting een beschouwing op te nemen over de maatschappelijke gevolgen van de voorgestelde heffing, in het bijzonder ook gelet op de impulsen die met de spaarloonregeling zijn bedoeld en daar ook van uitgaan.

Met de spaarloonregeling is beoogd sociale partners een instrument in handen te geven dat een dempend effect kan hebben op de ontwikkeling van de loonkosten. Dit effect kan worden bereikt doordat de faciliteit in het algemeen profijtelijk is voor zowel werkgever als werknemer. Ontegenzeggelijk wordt het door de werkgever te behalen voordeel verlaagd door de te introduceren loonsomheffing. In de memorie van toelichting is een voorbeeld opgenomen waarin in een individueel geval het voordeel voor een werkgever in de marktsector terugloopt van f 410 tot f 252 (cijfers 1995). Dit gevolg behoeft evenwel aan de effectiviteit van het loondempingsinstrument niet af te doen. Immers, de regeling blijft voor zowel werkgevers in de marktsector als voor werknemers voordelig, terwijl zij voor de overheid als werkgever slechts een zeer gering nadeel oplevert (naar schatting minder dan 0,05% van de totale loonkosten). Hierbij dient echter te worden bedacht dat ook de werkgever, zij het indirect, baat heeft bij een hoger netto loon van zijn werknemer, gegeven een bepaald bedrag aan loonkosten. Een en ander houdt in dat het instrument, hoewel in omvang iets beperkt, van zijn glans niets heeft verloren. Hierbij dient te worden bedacht dat de voorgestelde aanzienlijke verlaging van de heffing over winstdeling van 35% naar 20%, een extra impuls inhoudt voor winstdelingsregelingen. Voor zowel werkgevers als – indirect – werknemers kan deze verlaging financieel voordelig zijn.

De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

6. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Aan de redactionele kanttekening van de Raad is gevolg gegeven.
Voorts zijn enige wijzigingen van redactionele aard aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Wij mogen U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
R. L. O. Linschoten

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 6 oktober 1994, no. W06.94.0553, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

– De zin in de toelichting onder I. Algemeen, beginnend met «Bij dit beleid zullen» anders redigeren, aangezien niet duidelijk is, welke gedachten de eerste ondergetekende met de nader genoemde toenmalige collega in de publiciteit heeft gebracht.