

Vergaderjaar 2007–2008

26 834

Socialeverzekeringspositie van grensarbeiders

Nr. 18

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2007

Het debat met uw Kamer tijdens een Algemeen Overleg van de Vaste Commissie voor Financiën op 5 september 2007 heeft mij aanleiding gegeven onderzoek te doen naar de situatie van grensarbeiders na de inwerkingtreding van het Nederlands-Belgische belastingverdrag 2001 (Kamerstuk 26 834, nr. 17). Daarbij gaat het specifiek om de vraag of er bij de toepassing van de in het verdrag voor grensarbeiders opgenomen overgangsmaatregel over de jaren 2003 en 2004 al dan niet sprake moet zijn van heffingsrente.

De overgangsmaatregel in het Nederlands–Belgische belastingverdrag 2001

Tot 1 januari 2003 gold voor Nederlandse grensarbeiders de zogenoemde grensarbeidersregeling. Volgens die regeling betaalden de grensarbeiders over hun Belgische arbeidsinkomen Nederlandse inkomstenbelasting. Met ingang van 1 januari 2003 is de grensarbeidersregeling echter vervallen en betalen de grensarbeiders over hun arbeidsinkomen personenbelasting (de Belgische inkomstenbelasting). Met de personenbelasting wordt de op het inkomen ingehouden bedrijfsvoorheffing (de Belgische loonbelasting) verrekend. Om het inkomensnadeel te compenseren dat de grensarbeiders door deze overgang lijden is in het Nederlands–Belgische belastingverdrag 2001 een overgangsmaatregel opgenomen. In de meest eenvoudige vorm bedraagt de compensatie volgens deze overgangsmaatregel het verschil tussen de inkomstenbelasting die verschuldigd zou zijn als de grensarbeidersregeling wel voortgezet zou zijn en het hogere bedrag van de personenbelasting. Op verzoek wordt compensatie verleend bij voorlopige teruggaaf. Het definitieve bedrag wordt vastgesteld bij het opleggen van de aanslag inkomstenbelasting.

Bevindingen uit het onderzoek

Het vorenbedoelde onderzoek heeft de volgende bevindingen opgeleverd.

1. Over het jaar 2003 hebben de Belgische werkgevers bij de inhouding van bedrijfsvoorheffing geen rekening gehouden met de zogeheten persoonlijke aftrekposten en tegemoetkomingen. Wettelijk gezien mochten de werkgevers dat ook niet. Deze aftrekposten en tegemoetkomingen werden eerst bij het opleggen van de aanslagen personenbelasting in aanmerking genomen. In de meeste gevallen leidde dat dus tot een teruggaaf van bedrijfsvoorheffing. Overigens hebben werkgevers bij de inhouding van bedrijfsvoorheffing in ongeveer 15% van de gevallen wel rekening gehouden met persoonlijke aftrekposten en tegemoetkomingen (hoewel dat wettelijk niet mocht). In die gevallen was dan ook geen sprake van een teruggaaf van bedrijfsvoorheffing.
2. Zoals hiervóór is opgemerkt, is voor de compensatie volgens de overgangsmaatregel het bedrag van de personenbelasting van belang. Om nu te voorkomen dat grensarbeiders direct bij de eerste loonbetaling in januari 2003 een inkomensnadeel zouden ondervinden omdat bij de bedrijfsvoorheffing geen rekening mocht worden gehouden met persoonlijke aftrekposten en tegemoetkomingen (hoge bedrijfsvoorheffing), heeft het team grensarbeid van de Nederlandse Belastingdienst uit overwegingen van dienstverlening drie handelingen verricht:
 - er is bij het opleggen van de voorlopige teruggaaf voor het jaar 2003 (VT 2003) uitgegaan van de hoge bedrijfsvoorheffing in plaats van de (te verwachten) lagere personenbelasting;
 - de bedrijfsvoorheffing is door het team grensarbeid berekend en bij de VT 2003 kenbaar gemaakt;
 - er is bij de VT 2003 een brief verstuurd waarin deze werkwijze wordt beschreven en waarin wordt verzocht om contact op te nemen met het team grensarbeid indien de *berekende* bedrijfsvoorheffing te veel afwijkt van de *volgens* de loonstrook ingehouden bedrijfsvoorheffing. Deze brief heeft in 2003 in ruim 10% van de gevallen geleid tot een herziening van de VT 2003.
3. Met betrekking tot de voorlopige teruggaaf voor het jaar 2004 (VT 2004) heeft het team grensarbeid dezelfde werkwijze gehanteerd als bij de VT 2003. In 2004 heeft de bij de VT 2004 verstuurde brief in bijna 20% van de gevallen geleid tot een herziening van de VT 2004. Dit verschil laat zich vooral verklaren door het feit dat de Belgische werkgevers vanaf 1 januari 2004 bij de inhouding van bedrijfsvoorheffing wel rekening mochten houden met persoonlijke aftrekposten en tegemoetkomingen.
4. De aanslagen personenbelasting die de Belgische belastingadministratie over de jaren 2003 en 2004 heeft opgelegd moesten betaald worden c.q. leidden tot een teruggaaf in augustus/september 2005 respectievelijk in augustus/september 2006. Ongeveer 10% van de aanslagen personenbelasting is later opgelegd.
5. Het team grensarbeid heeft over het jaar 2003 ongeveer 6500 definitieve aanslagen inkomstenbelasting en 1300 navorderingen opgelegd alsook ongeveer 1150 ambtshalve verminderingen verleend. In ruim 65% van de gevallen was sprake van een te betalen bedrag aan inkomstenbelasting. De navorderingen en ambtshalve verminderingen houden verband met de omstandigheid dat het team grensarbeid met het opleggen van de definitieve aanslagen niet heeft gewacht tot het bedrag van de personenbelasting bekend was. Deze handelwijze is in overleg met de Stichting grensarbeiders beëindigd omdat de juridische houdbaarheid door een aantal belastingadviseurs ter discussie werd gesteld. Vanaf dat moment wordt gewacht met het opleggen van

de definitieve aanslag inkomstenbelasting tot het bedrag van de personenbelasting bekend is.

Over het jaar 2004 heeft het team grensarbeid inmiddels ongeveer 3800 definitieve aanslagen inkomstenbelasting opgelegd. In bijna 60% van de gevallen was sprake van een te betalen bedrag aan inkomstenbelasting. Dit hoge aantal positieve aanslagen over 2004 wordt niet alleen veroorzaakt door het verschil tussen de bedrijfsvoorheffing en de personenbelasting of door het verschil tussen de daadwerkelijk ingehouden bedrijfsvoorheffing en het bedrag waarmee rekening is gehouden bij de VT 2004. Een betekenend aantal wordt mede veroorzaakt door correcties op de Nederlandse aangifte inkomstenbelasting, zoals correcties op heffingskortingen, op privé-gebruik auto en op andere inkomstenbestanddelen en aftrekposten.

Dispariteiten

Het betalen of vergoeden van heffingsrente is aan de orde bij het opleggen van Nederlandse voorlopige, definitieve en navorderingsaanslagen alsmede bij verminderingen. Heffingsrente is een instrument dat de effecten neutraliseert van het feit dat of de staat of de belastingplichtige enige tijd beschikt over Nederlands belastinggeld dat hem uiteindelijk niet toekomt. In de Belgische systematiek bestaat het fenomeen heffingsrente niet. Bij een teruggave personenbelasting wordt geen heffingsrente vergoed, bij een te betalen bedrag wordt geen heffingsrente in rekening gebracht. Het gevoel van de grensarbeiders wordt in feite veroorzaakt door deze dispariteit, maar ook door een tweede dispariteit tussen Nederland en België, namelijk de systematiek van het opleggen van aanslagen. In Nederland ontvangen belastingplichtigen aan het begin van een belastingjaar een voorlopige teruggave (VT) of een geautomatiseerd opgelegde voorlopige aanslag (AVAR). Degenen die voor 1 april aangifte doen, ontvangen uiterlijk op 1 juli een voorlopige aanslag, als uitvloeisel van de zogeheten garantieregeling. De Nederlandse Belastingdienst heeft zichzelf tot doel gesteld dat er maximaal een jaar mag zitten tussen het moment van aangifte doen (het jaar t) en het opleggen van een definitieve aanslag (het jaar t +1). Door deze werkwijze krijgt de belastingplichtige snel zekerheid en wordt het tijdvak waarover heffingsrente moet worden vergoed of betaald eveneens beperkt. In de Belgische situatie kent men geen regelingen zoals in Nederland. Voor het gevoel van Nederlandse belastingplichtigen moet lang worden gewacht op de definitieve aanslag personenbelasting, hoewel het verschil tussen de definitieve aanslagen inkomstenbelasting en personenbelasting feitelijk een beperkt aantal maanden bedraagt.

Het vorenstaande impliceert het volgende. Het staat de Nederlandse inspecteur niet vrij om heffingsrente achterwege te laten alleen vanwege het feit dat België geen systematiek kent à la de Nederlandse heffingsrente. Zou hij dat doen, dan zou hij contra legem handelen, hetgeen wij in Nederland – zeker na het contra legemonderzoek in 2004 – niet aanvaardbaar achten. Voorts heb ik niet de mogelijkheid om met toepassing van de hardheidsclausule heffingsrente achterwege te laten. De hardheidsclausule is immers alleen bedoeld om tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard welke zich bij de toepassing van de belastingwet mochten voordoen. Het neutrale karakter van heffingsrente brengt mee dat van een onbillijkheid niet gesproken kan worden. Ook is niet denkbaar dat Nederland in de positie zou kunnen verkeren om België in de gevallen van grensarbeid tot een situatie te brengen waarin sprake is van een systematiek van heffingsrente. Ten slotte kan (ook) Nederland niet gehouden zijn om dispariteiten tussen belastingstelsels van verschillende landen op te lossen.

Coulance-overwegingen

Duidelijk is dat de hiervóór beschreven dispariteiten bij de grensarbeiders tot emotie en gevoelens van onrechtvaardigheid leiden. Ik kan mij die emotie en gevoelens tot op zekere hoogte voorstellen. Daarom ben ik bereid om uit coulance-overwegingen de heffingsrente over de jaren 2003 en 2004 te beperken en wel door toe te staan dat de verschuldigde heffingsrente over deze jaren (tot maximaal nihil) wordt verminderd met een fictieve heffingsrente over de teruggave personenbelasting 2003 en 2004, waarbij als rentetijdvak wordt gehanteerd de periode 1 januari 2004 tot en met 31 december 2005 respectievelijk 1 januari 2005 tot en met 31 december 2006. De reden voor deze coulance is dat de grensarbeiders zijn geconfronteerd met nieuwe, zeer ingewikkelde regelgeving die om een gewenningsperiode vraagt. Een vergelijking kan in dit kader in zekere mate worden gevonden in de overgangsregeling die voor bepaalde pensioenen in de goedkeuringswet van het Nederlands-Belgische belastingverdrag 2001 is getroffen. Anders dan bij deze overgangsregeling speelt met betrekking tot de heffingsrente de eigen verantwoordelijkheid van de grensarbeiders een belangrijke rol. Kon die eigen verantwoordelijkheid van de grensarbeiders met betrekking tot de belastingjaren 2003 en 2004 nog wat lastiger te dragen zijn, vanaf het belastingjaar 2005 ligt dat geheel anders.

Vorenstaande beperking van de heffingsrente over de jaren 2003 en 2004 heeft de volgende effecten:

- er wordt rekening gehouden met het feit dat heffingsrente verschuldigd is omdat er sprake is van reguliere correcties op het Nederlandse inkomen die niets van doen hebben met de overgangsmaatregel;
- de beperking is praktisch uitvoerbaar omdat geen rekening hoeft te worden gehouden met het feit dat de op de hogere bedrijfsvoorheffing gebaseerde VT 2003 en 2004 al dan niet verminderd is;
- de heffingsrente blijft in stand voor zover deze ziet op de situatie dat de Nederlandse aanslag later is opgelegd dan de Belgische teruggave in de personenbelasting is verleend: die teruggave heeft de belastingplichtige immers niet hoeven aanwenden om de Nederlandse inkomstenbelasting vanwege de verlaging van de compensatie te voldoen. Daarmee worden ook discussies voorkomen over het feit dat er ook enige tijd verloopt tussen het ontvangen van de aanslag personenbelasting en het daadwerkelijk ontvangen van de teruggave waar dat aan de orde is;
- de eigen verantwoordelijkheid van de belastingplichtige voor het doen van een juiste Nederlandse aangifte blijft in stand, evenals de eigen verantwoordelijkheid om in te grijpen bij te hoge VT's;
- er wordt tegemoet gekomen aan het gevoel dat nieuwe ingewikkelde regelgeving gewenning vraagt.

Daarnaast heeft de directeur-generaal Belastingdienst een afspraak gemaakt met haar Belgische collega om te praten over de mogelijkheden het aanslagproces bij de Belgische belastingadministratie voor grensarbeiders te versnellen.

Tot slot voeg ik te uwer informatie een exemplaar bij van een door de Stichting Grensarbeid ontworpen standaardverzoekschrift dat na ons debat in het Algemeen Overleg op 5 september 2007 massaal door belastingplichtigen bij mij wordt ingediend. Ik zal deze verzoekschriften conform mijn coulancebeleid afdoen. Voor het geval een belanghebbende geen verzoekschrift heeft ingediend zal ik zelf nagaan of een tegemoetkoming conform het coulancebeleid mogelijk is.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager