

Vergaderjaar 2001–2002

28 371

Wijziging van de Wet op de loonbelasting 1964 in het kader van administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Aansluitingswet Walvis)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 5 juli 2002

De vaste commissie voor Financiën¹, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Blz.

| | |
|---|---|
| • Algemeen | 1 |
| • Wijze van behandeling Walvis – Aansluitingswet Walvis | 2 |
| • Heffingsgrondslag | 2 |
| • Heffingsmethoden | 5 |
| • Toedeling loonbestanddelen van het fiscale loon aan de heffingsmethoden | 5 |
| • Budgettaire consequenties | 6 |
| • Effecten voor administratieve lasten en uitvoeringskosten Belastingdienst | 6 |

Algemeen

De leden van de fracties van het CDA en van GroenLinks hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden zijn blij met het initiatief dat via dit voorstel genomen wordt om de administratieve lasten te verminderen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel dat moet leiden tot meer eenduidigheid tussen het nieuwe socialeverzekeringsloon (SV-loon) en het fiscale loon. Voor het oordeel over het nieuwe SV-loon verwijzen deze leden naar hun inbreng bij het wetsvoorstel Walvis (Kamerstuk 28 219).

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Crone (PvdA), fng. voorzitter, Voûte-Droste (VVD), Giskes (D66), B. M. De Vries (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Van Beek (VVD), Hamer (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Kant (SP), Wijn (CDA), Eurlings (CDA), Ten Hoopen (CDA), De Pater-van der Meer (CDA), Alblas (LPF), T. de Graaf (LPF), Van As (LPF), Palm (LPF), Veling (ChristenUnie), Teeven (LN), Wolfsen (PvdA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Vacature (CDA).
Plv. leden: Vacature (GroenLinks), Vacature (LPF), Vacature (VVD), Bakker (D66), Vacature (VVD), Vacature (VVD), Kortenhorst (CDA), Vacature (PvdA), Vacature (VVD), Vacature (PvdA), Vacature (GroenLinks), Gerkens (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Mastwijk (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Vacature (CDA), Eberhard (LPF), Stuger (LPF), Varela (LPF), Hoogendijk (LPF), Van der Vlies (SGP), Jense (LN), Vacature (PvdA), J. M. De Vries (CDA), Vacature (CDA).

De leden van de SP-fractie hebben met verontrusting kennisgenomen van de reacties op het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van D66 hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij vinden het van het grootste belang dat de administratieve lasten voor zowel het bedrijfsleven als de uitvoeringsinstellingen zo laag mogelijk worden. In beginsel staan de leden van de D66-fractie dan ook positief tegenover de doelstelling van het wetsvoorstel. Maar de vraag is of dit doel wel wordt bereikt of dat uiteindelijk sprake is van lastenverzwaring. De wijze waarop de regering het streven vorm heeft gegeven roept de nodige vragen op.

Wijze van behandeling Walvis – Aansluitingswet Walvis

De leden van de VVD-fractie zouden graag zien, zoals zij ook aangegeven hebben in het verslag van het wetsvoorstel Walvis, dat verdere behandeling van onderhavig voorstel parallel loopt met het wetsvoorstel Walvis (Kamerstuk 28 219). In de memorie van toelichting staat, dat thans wordt voorzien beide wetsvoorstellen per 1 januari 2005 gelijktijdig in werking te laten treden. Deze leden zien dan ook vooralsnog geen reden om de wetsvoorstellen niet gelijktijdig te behandelen. Steunt de regering dit uitgangspunt? Zo neen, dan willen deze leden de argumenten hiertegen graag van de regering vernemen. Tevens zou in het kader o.a. hiervan gekomen kunnen worden tot één loonbegrip. Wat is het standpunt van de regering hieromtrent en welke overwegingen liggen ten grondslag aan dit standpunt?

Bestudering van het voorstel van de Aansluitingswet Walvis heeft de leden van de PvdA-fractie des te meer overtuigd van het feit dat beide wetsvoorstellen in samenhang gezien moeten worden en daarom ook een gezamenlijke behandeling behoeven.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn – zoals ook reeds aangegeven in het verslag bij het wetsvoorstel Walvis – ontevreden over het feit dat de regering niet heeft gekozen voor een meer gemeenschappelijke route van beide wetsvoorstellen. Gezamenlijke indiening en verantwoordelijkheid van beide ministers voor een geïntegreerd wetsvoorstel had de voorkeur van deze leden gehad. Waarom heeft de regering hier niet voor gekozen?

Zoals de leden van de D66-fractie ook hebben aangegeven in het verslag ten behoeve van het wetsvoorstel Walvis hechten zij zeer aan een gezamenlijke behandeling van deze twee voorstellen. Waarom heeft de regering gekozen voor twee gescheiden wetsvoorstellen? De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat het beter zou zijn geweest als de betrokken departementen gezamenlijk verantwoording hadden genomen voor de beide wetsvoorstellen. Waarom is hier, blijkens de ondertekening, niet voor gekozen?

Heffingsgrondslag

Het nieuwe SV-loon (zoals dat door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is geformuleerd in het wetsvoorstel Walvis) wordt in principe ook het fiscale loon. De eerste vraag die bij de leden van de CDA-fractie rijst is waarom voor deze opzet gekozen is. Er kleven nogal wat nadelen aan de keuze het aangrijpingspunt te leggen bij het uitkeringsloon. Voor de loonbelasting kan niet worden volstaan met het enge loonbegrip uit de sociale zekerheid. Zo zullen bovenmatige kostenvergoedingen, loon in natura en a-periodiek loon die niet tot het premie-loon behoren, wel in de loonbelasting betrokken moeten worden. Dit vergt diverse aanpassingen en uitzonderingen voor de loonbelasting.

Daarnaast vrezen deze leden dat het uitbreiden van de loonbestanddelen in de eindheffing inbreuk pleegt op het aan de loon- en inkomstenbelasting ten grondslag liggende draagkrachtbeginsel. De sterkste schouders moeten de zwaarste lasten dragen. De eindheffing daarentegen bewerkstelligt dat de werkgever de loonbelasting voor de werknemer op zich neemt, waardoor de werknemer de belasting niet zelf meer «voelt». De leden van de CDA-fractie betwijfelen of dat een goede ontwikkeling is. Zij verzoeken de regering op het voorstaande te reageren.

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) geeft in een brief aan de vaste commissie voor Financiën d.d. 25 juni 2002 (aan de staatssecretaris van Financiën in afschrift toegestuurd) in overweging het in voorliggend wetsvoorstel gehanteerde uitgangspunt te laten vallen en te kiezen voor het uitgangspunt waarbij fiscaal en premieloon identiek zijn en het uitkeringsloon daarvan wordt afgeleid. Is deze suggestie nog overwogen, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat volgens het kabinet de nadelen zijn van het voorstel zoals gedaan door de NOB. Ook de leden van de D66-fractie vragen de regering op deze suggestie te reageren.

De leden van de VVD-fractie merken op dat uitgangspunt van de onderhavige wetgeving is dat het premieloon voor de SV zoveel mogelijk gelijk gesteld wordt aan het uitkeringsloon. Hiertoe wordt het nieuwe begrip SV-loon geïntroduceerd. Het SV-loon sluit op sommige onderdelen niet aan bij het loon voor de loonbelasting. Het huidige wetsvoorstel buigt zich over de afwijkingen tussen SV-loon en fiscaal loon. Primair is van belang – aldus de leden van de fractie van de VVD – dat het aantal afwijkingen, de basis voor administratieve lastendruk, niet vermindert.

De leden van de VVD hebben een vraag met betrekking tot aanspraken inzake de ZFW (of vergelijkbaar). De werkgeversbijdrage ZFW of particuliere ziektekostenverzekering is geen SV-loon maar wel fiscaal loon. Voorgesteld wordt hierover het tabeltarief toe te passen. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het niet verstandig is, in het kader van vereenvoudiging, om hier de eindheffing toe te passen? Als de regering het daar niet mee eens is, wat zijn dan de overwegingen die tot dit standpunt hebben geleid? Hierbij speelt een rol dat in de nabije toekomst de ZFW-premie mogelijk 100% nominaal zal worden, hetgeen minder strijd met het draagkrachtcriterium betekent.

Ook over de bijdragen verlofsparen hebben de leden van de VVD-fractie een vraag. Deze premies behoren tot het SV-loon, maar niet tot het fiscale loon. Voorgesteld wordt de premies niet te belasten, door ze uit het te belasten SV-loon te halen. Is het niet nóg eenvoudiger de premies ook niet mee te tellen voor het SV-loon zelf en dit te compenseren door aanpassing van het premiepercentage? Als de regering van mening is dat dit niet zo is, vernemen deze leden graag de overwegingen die aan dit standpunt ten grondslag liggen.

Het nieuwe SV-loon zal volgens de voorstellen gaan bestaan uit het vast overeengekomen loon in geld dat naar tijdsruimte wordt vastgesteld. Deze aanpassing leidt dan tot administratieve lastenverlichting doordat de werkgever minder gegevens aan het UWV hoeft aan te leveren ter vaststelling van eventuele uitkeringen van werknemers en doordat de vaststelling van de verschuldigde premies wordt vereenvoudigd. De leden van de PvdA-fractie vragen zich echter af of dit nieuwe loonbegrip niet tot nieuwe vragen en tot nieuwe afbakeningsproblemen zal leiden. Wanneer is er sprake van vast loon? Wanneer is loon naar tijdsruimte vastgesteld? Wanneer is sprake van «loon in natura» en wanneer van «loon in geld»? Is

dit voldoende duidelijk voor werkgevers en het UWV? Hoe groot is de kans op discussies en juridische procedures tussen werkgevers en het UWV?

De leden van de GroenLinks-fractie menen met de Raad van State dat de regering een te streng onderscheid hanteert tussen de beginselen die achter het fiscale en SV-loon schuil gaan. In de reactie op het advies van de Raad van State meldt de regering de keuze uit de twee Walviswetten gerechtvaardigd te vinden waarbij verschillende (budgettaire) afwegingen hebben plaatsgevonden. Kan (nogmaals) worden aangegeven waarom de keuze voor het fiscale loon als sociale verzekeringsloon geen wenselijke optie is? Juist vanwege administratieve lastenoverwegingen, eenvoud in het stelsel en uitvoeringslasten lijkt het de leden van de GroenLinks-fractie wél een aantrekkelijke keuze. In de reactie op het advies van de Raad van State wordt onder punt 5 ook aangegeven dat de gekozen systematiek een goede basis vormt voor het verder naar elkaar toe groeien van het fiscale en SV-loon. Is dan op termijn toch de bedoeling dat deze aan elkaar gelijk worden gesteld? En bestaan er plannen bij de regering om een nadere studie in te stellen om deze verder naar elkaar toe groeien van het fiscale en SV-loon te bevorderen?

De leden van de fractie van de SP zijn met name verontrust over de brief van het FNV aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Is het waar dat werkloosheid- of arbeidsongeschiktheidsuitkeringen fors lager uitvallen als gevolg van het feit dat fooien en overwerk niet meer onder het SV-loon vallen? Kan dit oplopen tot 20 procent of meer? Klopt het dat dit met name speelt in de horeca en de zeescheepvaartsector?

Het FNV vreest dat door speciale kostenvergoedingen buiten het SV-loon te laten de verleiding zal toenemen om deze vergoedingen te verhogen ten koste van het SV-loon. Deelt de regering deze vrees, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De leden van de fractie van D66 vragen zich – met de NOB – af welk regime van toepassing zal zijn op naheffingen en aanvullende premienota's die worden opgelegd na inwerkingtreding van de wet maar die betrekking hebben op de voorafgaande periode. Ook bestaat er bij deze leden evenals bij de NOB onduidelijkheid over het nieuwe loonbegrip. Hoort een vaste maandelijkse bijdrage in de hypotheekrente tot het nieuwe premieloon? Wanneer is sprake van «vast» en wanneer is sprake van «variabel» loon? Wanneer is sprake van «loon in natura» en wanneer is sprake van «loon in geld»?

Professor Niessen is van mening dat de acht stappen die nodig zijn om van sv-loon naar tabelloon te komen, er rijkelijk veel zijn en pleit voor aanpassing van hetzij de SV- hetzij de fiscale systematiek. Graag horen de leden van de fractie van D66 een reactie van de regering hierop. Daarnaast willen deze leden graag weten wat, naar oordeel van de regering, de invloed van de plannen voor een nieuw zorgstelsel op het voorliggende wetsvoorstel zal zijn.

Het is de leden van de fractie van D66 gebleken dat de spaarloonregeling tot korting op uitkeringen leidt. Iemand die voor zeer lange tijd op bijvoorbeeld een WAO-uitkering is aangewezen, kan daardoor vele malen meer aan korting betalen dan het behaalde fiscale voordeel. De leden van de fractie van D66 achten dit een ongewenst effect en zouden graag de reactie van de regering vernemen op dit punt.

Door nieuwe verschillen tussen het SV-loon en het fiscale loon lijkt de loonstrook er niet echt inzichtelijker op te worden. Is het niet een van de doelstellingen van de onderhavige wetsvoorstellen om de inzichtelijkheid in de fiscale regelgeving voor de werknemer te bevorderen? Kan aan de leden van de PvdA-fractie worden uitgelegd hoe een werknemer zijn aan het UWV verstrekte gegevens kan controleren, als hij of zij de loonstrook niet «lezen» kan?

De leden van de fractie van D66 sluiten zich aan bij de opmerkingen van de NOB over de toename van de onduidelijkheid van de loonstrook. Door de invoering van een extra loonbegrip zal de inzichtelijkheid eerder verkleinen dan vergroten. Zij verzoeken de regering hierop te reageren.

Heffingsmethoden

De leden van de CDA-fractie constateren dat de loonbestanddelen die in de eindheffing worden belast, niet tot het inkomen van de werknemer worden gerekend. De vraag rijst of goed is onderzocht wat de gevolgen zijn van de nieuwe eindloonregeling voor inkomensafhankelijke regelingen zoals de ziekenfondsgrens, het maximale premieloon, de pensioengrondslag en huursubsidies. Deze leden verzoeken de regering om een reactie.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich voorstellen dat de werkgever niet snel gebruik zal maken van de nieuwe eindheffingsmogelijkheden omdat dit tot een stijging van de loonkosten leidt. Kan nader worden ingegaan op het voorbeeld dat de NOB geeft ter onderbouwing van haar stelling? Ook de leden van de fracties van de PvdA en van D66 horen graag een reactie van de regering op de kritiek van NOB over de eindheffing. Bestaat het risico dat werkgevers hier niet voor zullen kiezen omdat het de loonkosten doet stijgen? Wat zijn de gevolgen voor inkomensafhankelijke regelingen, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Toedeling loonbestanddelen van het fiscale loon aan de heffingsmethoden

Uit de opsplitsing van het fiscale loon in drie componenten, te weten het tabelloon – dat met enkele vermeerderingen en verminderingen overeenkomt met het SV-loon –, het aanvullend loon en het eindheffingsloon komt het de leden van de PvdA-fractie voor dat er een aanzienlijk verschil blijft bestaan tussen het premieloon en het fiscale loon, zo niet een groter verschil dan in de huidige situatie. Leidt dit niet eerder tot meer dan tot minder administratieve lasten? Kunnen de effecten worden weergegeven indien overwerk en loon in natura wel tot het SV-loon gerekend zouden worden?

Zal door het feit dat allerlei belaste kostenvergoedingen tot het aanvullend loon behoren en belast zullen worden tegen een belastingtabel die overeenkomt met de huidige tabel voor bijzondere beloningen, de loonbelasting minder goed aansluiten op de inkomstenbelasting?

Zullen daardoor vaker aangiften inkomstenbelasting gedaan moeten worden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

Kan de regering ingaan op de opmerkingen die de NOB maakt in haar brief van 25 juni over de aansluitingswet Walvis onder paragraaf 3, vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Bij de eindheffing wordt de mogelijkheid om een globale berekening te maken in de wet vastgelegd. Kan een nadere uitleg gegeven worden over wat hieronder wordt verstaan? De leden van de PvdA-fractie zijn ook benieuwd wanneer er precies sprake is van een «beduidende vereenvou-

diging? En hoe omvangrijk moet een groep werknemers zijn wil de werkgever kunnen gebruik maken van de globale berekening?

Voorgesteld wordt het systeem van eindheffing bij de werkgever te maximaliseren tot 200 euro per werknemer per maand. Wat vindt de regering van het idee om aan hogere bedragen het omvangs- en vergelijkingscriterium te koppelen om in reële gevallen een hoger maximum te kunnen hanteren? Graag een motivering bij het antwoord van de regering. De leden van de VVD-fractie zijn niet bang voor budgettaire gevolgen van dit voorstel, aangezien bedragen die in de eindheffing worden opgenomen niet als voorbelasting kunnen worden verrekend in de IB-aangifte van de werknemer.

Budgettaire consequenties

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de Aansluitingswet vooral gebaseerd is op de huidige praktijk. De enige echte wijziging, die lastenverlichting voor werkgevers met zich meebrengt, bestaat uit het uitbreiden van de eindheffingsmogelijkheden van de loonbelasting. Deze wijziging brengt geen, of zo goed als geen budgettaire consequenties met zich mee. Wel zijn er verschillende koopkrachteffecten te verwachten van deze verschuiving. Kan de regering aangeven wat de koopkrachteffecten zijn van het hanteren van de maximumgrens van loon in natura bij een werknemer met WML ten opzichte van een werknemer met ook WML zonder deze extra's, in de oude ten opzichte van de nieuwe situatie?

Op zichzelf steunen de leden van de SP-fractie het streven naar administratieve lastenverlichting maar uiteraard onder de voorwaarden dat dit niet tot dramatische koopkrachteffecten leidt. Daarnaast is een administratieve lastenverlichting geen budgettaire lastenverlichting. De leden van de SP-fractie zouden dan ook graag vernemen of het waar is dat dit wetsvoorstel naar verwachting geen noemenswaardige budgettaire gevolgen heeft.

Effecten voor administratieve lasten en uitvoeringskosten Belastingdienst

Doelstelling van het wetsvoorstel Walvis en het daarbij behorende voorliggende wetsvoorstel is het bewerkstelligen van een administratieve lastenverlichting. Bij de leden van de CDA-fractie rijst echter twijfel of de voorliggende wijzigingen in de loonbelasting wel een administratieve lastenverlichting opleveren voor werkgevers en werknemers. Zo leidt in de ogen van deze leden met name de invoering van de heffing voor het aanvullend loon (de telefoon van de zaak, huisvesting, kinderopvang, etc.) tot een administratieve lastenverzwaring voor de werkgevers en werknemers. Op deze loonbestanddelen moet immers maandelijks een afzonderlijke belastingtabel worden toegepast. Dit vraagt additionele administratieve lasten van de werkgever. Is het mogelijk op dit terrein de administratieve lasten alsnog in te perken? De leden van de CDA-fractie vragen de regering hierop te reageren.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bekend is met de kritiek van de NOB waarin onder andere wordt gesteld dat de nieuwe tabelsystematiek leidt tot administratieve lastenverzwaring voor werkgevers, werknemers en de belastingdienst? Zo ja, wat is het reëliek van de regering hierop?

Bekend met betrekking tot administratieve lasten is dat, ondanks verschillende initiatieven, de praktijk weerbarstig is, zo merken de leden van de

VVD-fractie op. Als voorbeeld kan worden gewezen op het recente arrest om de DGA in de BTW te betrekken, de bijtelling voor de bestelauto, en het feit dat er anno 2002 nog steeds sprake is van gemengde kosten.

Bovendien is men in het algemeen niet blij met onnodige administratieve lasten, ondanks de bijdrage ervan aan de omzet. Dergelijke uitgaven beschouwt de mkb-ondernemer namelijk als kostenpost, terwijl hij zijn belastingadviseur liever gebruikt om de optimale weg te vinden binnen ons ingewikkelde fiscale bestel.

De kritiek van de leden van de VVD-fractie hangt voor een deel samen met de vraag waar, met het oog op de problematiek van de administratieve lasten, prioriteiten gelegd worden. Deze leden kunnen constateren dat vaak een al te strikte toepassing van het draagkrachtbeginsel boven uitvoerbaarheid gesteld wordt. Bij het onderhavige wetsvoorstel blijkt dit bijvoorbeeld op pagina 9 van de memorie van toelichting waar gesteld wordt dat eindheffing bij de werkgever voor bepaalde loonbestanddelen toegepast kan worden «als zij geen sterk draagkrachtverhogend karakter hebben», terwijl sterke administratieve lasten in de overwegingen ontbreken.

Bekend is dat uitzonderingen op regelgeving de sterkste administratieve overlast veroorzaken. De leden van de VVD-fractie zijn daarom voorstander van het zoveel mogelijk beperken van uitzonderingen.

De leden van de VVD-fractie achten de financiële onderbouwing voor wat betreft de te bereiken administratieve lastenverlichting uitermate summier, veelal gebaseerd op niet nader verklaarde schattingen en daarom weinig betrouwbaar. In dit kader merken deze leden op, met het oog op de inpasbaarheid van uitzonderingen in de loonadministratie zoals verwoord in de memorie van toelichting (pagina 10), dat aan het gebruik van software en automatisering in het algemeen, een behoorlijk prijskaartje hangt. Deze leden pleiten voor een betere onderbouwing van de financiële effecten en trekken voorshands de berekende administratieve lastenverlichting in twijfel.

Kan de regering aangeven waar zich precies de administratieve lastenverlichting voor de werkgevers zich voordoet, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA. In de memorie van toelichting lijkt de lastenverlichting met name af te hangen van de mate waarin werkgevers gebruik maken van de mogelijkheid meer loonbestanddelen als eindheffingsloon aan te merken.

Kan de regering een reactie geven op het commentaar van de NOB waarin gesteld wordt dat de regering vooral gekozen heeft voor het verlichten van de lasten van de uitvoeringsorganisaties in plaats van lastenverlichting bij de werkgevers? Is de regering het niet met de NOB eens dat nu men zelfs bij het UWV zelf overheveling van premieheffing richting fiscus bepleit, de operatie zoals door de NOB wordt bepleit door te voeren. Hoeveel (uitvoerings)besparingen zou dit volgens het Ministerie van Financiën opleveren, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

De leden van de fractie van D66 achten het van groot belang dat de administratieve lasten van het UWV verminderd worden, zeker gezien het welslagen van de hele Suwi-operatie. Maar dit mag niet betekenen dat de administratieve lastenverlichting van het bedrijfsleven daaraan onderge-

schikt wordt gemaakt. Deze leden vragen de opvatting van de regering hierover.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Crone

De griffier van de commissie,
Berck