

Vergaderjaar 1996–1997

25 119

Aanpassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet op de loonbelasting 1964 en enkele andere wetten in verband met verruiming van de mogelijkheid tot het opleggen van voorlopige aanslagen tot een negatief bedrag (voorlopige teruggaaf)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 juni 1996 en het nader rapport d.d. 21 november 1996, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 maart 1996, no. 96.001380, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot aanpassing van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet op de loonbelasting 1964 en enkele andere wetten in verband met verruiming van de mogelijkheid tot het opleggen van voorlopige aanslagen tot een negatief bedrag (voorlopige teruggaaf).

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw kabinet van 14 maart 1996, nr. 96.001380, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 juni 1996, nr. WO6.96.0106, bied ik U hierbij aan.

1. In het voorstel zijn twee samenhangende reeksen regelingen opgenomen. De ene reeks betreft de artikelen I tot en met IV, die het mogelijk maken proefsgewijs de zogenoemde loonbelastingbeschikking te vervangen door een voorlopige aanslag tot een negatief bedrag (voorlopige teruggaaf). De tweede reeks betreft artikel V, dat voorziet in de afschaffing van die loonbelastingbeschikking. De invoering van artikel V is afhankelijk gesteld van de uitkomsten van een evaluatie, waarin artikel VI voorziet. De Raad van State merkt op dat de uitkomsten van de evaluatie ertoe kunnen leiden dat de bij wijze van proef ingevoerde regeling op punten dient te worden aangepast voordat tot definitieve invoering kan worden overgegaan. Evenzo bestaat de mogelijkheid dat de uitkomst van de evaluatie is dat de proef is mislukt dan wel langer zou moeten duren. In het eerstgenoemde geval zullen niet alleen artikel V, maar daarnaast ook andere wijzigingsbepalingen ten behoeve van een definitieve regeling worden ingevoerd; tevens is niet geheel zeker dat op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel V onderdeel C van dat artikel nog betekenis heeft.

Onder deze omstandigheden is de Raad van oordeel dat artikel V beter «in portefeuille» gehouden kan worden tot de uitkomsten van de evaluatie bekend zijn. De Raad adviseert artikel V in dit licht te heroverwegen.

1. De opmerkingen van de Raad hebben mij aanleiding gegeven het voorgestelde artikel V, dat voorzag in de definitieve afschaffing van de zogenoemde loonbelastingbeschikking, te laten vervallen. Het artikel wordt daarom «in portefeuille» gehouden.

Voorts is de inwerkingtredingsbepaling aangepast in die zin dat de wet in werking treedt op een bij wet te bepalen tijdstip. De inwerkingtreding kan bijvoorbeeld worden geregeld in een belastingplan.

Het voorstel en de toelichting zijn hieraan aangepast.

2. In de toelichting, onderdeel I. Algemeen, Reikwijdte van de maatregel, wordt gesteld dat bij de vaststelling van een voorlopige teruggaaf in elk geval die elementen in aanmerking zullen worden genomen die thans in aanmerking komen bij het nemen van een loonbelastingbeschikking. Evenzo wordt in de toelichting op artikel 13, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) opgemerkt dat vooralsnog alleen die bestanddelen van het belastbare (binnenlandse) inkomen in aanmerking zullen worden genomen die in aanmerking werden genomen bij de loonbelastingbeschikking. Naar het oordeel van de Raad mag de proefneming niet leiden tot een verschil in uitkomst voor degenen die onder de proef vallen en degenen die aangewezen zijn op een vermindering van de in te houden loonheffing op grond van een loonbelastingbeschikking. De termen «in elk geval» en «vooralsnog» geven voedsel aan de gedachte dat ongelijkheid in behandeling mogelijk is. De Raad adviseert in dit kader ook voor een voorlopige teruggaaf alleen die negatieve inkomensbestanddelen in aanmerking te nemen, die in artikel 30 van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB'64) zijn opgenomen, en dit uitdrukkelijk in de regeling vast te leggen.

2. Uiteraard is geen inhoudelijk verschil in behandeling voorzien tussen degenen die deelnemen aan een proef van de voorlopige teruggaaf en degenen die gebruik blijven maken van de zogenoemde loonbelastingbeschikking.

Naar aanleiding van het advies van de Raad wordt de gelijke behandeling nu wettelijk verankerd, door in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 vast te leggen dat bij de vaststelling van een voorlopige teruggaaf voor of in de loop van het tijdvak alleen de negatieve bestanddelen van het belastbaar inkomen in aanmerking worden genomen die ook in artikel 30 van de Wet op de loonbelasting 1964 zijn opgenomen.

Het voorstel en de toelichting zijn hieraan aangepast.

3. De Raad wijst erop dat na afschaffing van artikel 30 Wet LB'64 alleen in een ministeriële regeling de negatieve inkomensbestanddelen die in aanmerking worden genomen bij een voorlopige teruggaaf zullen zijn opgenomen. Naar het oordeel van de Raad is dat niet juist gelet op de betekenis van de aanwijzing van die elementen. De Raad adviseert het voorstel aan te vullen in die zin, dat bij invoering van artikel V tevens een wettelijke voorziening wordt getroffen overeenkomstig het geldende artikel 30 Wet LB'64 met betrekking tot de elementen die van belang zijn voor het vaststellen van de grootte van de belastingschuld in verband met de voorlopige teruggaaf.

3. Gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt bij de punten 1 en 2 behoeft dit punt geen verdere bespreking.

4. In de toelichting op artikel 13 AWR wordt gesteld dat in de Uitvoeringsregeling AWR een meldingsplicht voor «gewijzigde omstandigheden» zal worden opgenomen. De Raad adviseert de contouren van deze meldingsplicht in de toelichting meer uitgebreid te schetsen, waarbij ook aandacht wordt gegeven aan de termijn waarbinnen de melding moet worden gedaan en de sanctie die op het niet-melden wordt gesteld.

4. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de meldingsplicht. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in artikel 4:70 van de Algemene wet bestuursrecht een vergelijkbare meldingsplicht is opgenomen voor subsidie-ontvangers.

5. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde 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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 18 juni 1996, no. W06.96.0106, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

– In de considerans, tweede volzin, «voor een proef om het geven van een zogenaamde loonbelastingbeschikking te beperken en in samenhang daarmee de mogelijkheden tot het opleggen van voorlopige aanslagen tot een negatief bedrag te verruimen» vervangen door: om bij wijze van proef een zogenaamde loonbelastingbeschikking te vervangen door een voorlopige aanslag tot een negatief bedrag alsmede te voorzien in een definitieve regeling daartoe.

– In artikel III, onderdeel A.2, «Aan het vierde lid» vervangen door: Aan het tot vijfde lid vernummerde vierde lid.

– In de memorie van toelichting, Algemeen deel, onder Invoering van de maatregel, eerste alinea, laatste volzin, «over de definitieve invoering» vervangen door: of al dan niet tot een definitieve invoering zal worden overgegaan.

– In de memorie van toelichting, Algemeen deel, onder Reikwijdte van de maatregel, derde alinea, eerste volzin, en in de toelichting op artikel II, tweede alinea, «toepassing van tariefgroep 3 voor ongehuwd samenwonenden buiten de heffing van de loonbelasting te laten» telkens vervangen door: indeling in tariefgroep 3 voor ongehuwd samenwonenden voor de heffing van de loonbelasting buiten toepassing te laten.

Voorts «toepassing van tariefgroep» telkens vervangen door: indeling in tariefgroep.