

Vergaderjaar 1999–2000

27 184

Aanpassingswet Wet inkomstenbelasting 2001

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 februari 2000 en het nader rapport d.d. 9 juni 2000, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën en de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 november 1999, no. 99.005273, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de Aanpassingswet Wet inkomstenbelasting 2001 met memorie van toelichting.

Het voorstel voor de Aanpassingswet Wet inkomstenbelasting 2001 heeft betrekking op de wijzigingen in niet-fiscale wetten waarin wordt verwezen naar bepalingen of begrippen opgenomen in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Wet IB'64) of de Wet op de vermogensbelasting 1964 (Wet VB'64). De invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) en het intrekken van de Wet VB'64 maken aanpassing van deze wetten noodzakelijk. De Raad van State heeft de advisering over dit wetsvoorstel eerst afgerond nadat de Tweede Kamer der Staten-Generaal de teksten van het voorstel Wet IB 2001 (kamerstukken II 1998/99, 26 727) en van het voorstel Invoeringswet Wet inkomstenbelasting 2001 (kamerstukken II 1998/99, 26 728) op 3 februari 2000 heeft vastgesteld. De Raad stelt vast dat de in deze voorstellen aangebrachte wijzigingen, in het bijzonder de uitbreiding van het stelsel van heffingskortingen en het vervallen van kostenafrekken, tot nadere aanpassing van het wetsvoorstel zullen leiden. Daarnaast zal ook de wijziging van de Wet IB 2001 als gevolg van de deels nog in behandeling zijnde wijzigingen van Wet IB'64 sedert medio 1999, tot aanpassing van het wetsvoorstel leiden. Het voorstel geeft de Raad aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 november 1999, nr. 99.005273, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 februari 2000, nr. W06.99.0556/IV, bieden wij U hierbij aan.

Inleiding

Het voorstel voor de Aanpassingswet Wet inkomstenbelasting 2001 is aangepast naar aanleiding van de wijzigingen die tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de wetsvoorstellen voor Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) en de Invoeringswet Wet inkomstenbelasting 2001 zijn aangebracht. In

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

het wetsvoorstel is ook rekening gehouden met nadere besluitvorming op het terrein van de doorwerking van de Belastingherziening 2001 naar de inkomens- en vermogensafhankelijke regelingen. In de toelichting is de stand van zaken nader toegelicht. De doorwerking van de Belastingherziening 2001 betreft in dit voorstel uitsluitend de aanpassing van bedoelde regelingen voorzover deze in wetten in formele zin zijn vervat. Een overeenkomstige doorwerking van de Belastingherziening 2001 moet nog worden geregeld voor lagere regelgeving.

1. Inkomensgevolgen

In onderdeel 6. Budgettaire aspecten, inkomensgevolgen en uitvoeringsaspecten, van de toelichting wordt gesteld dat de gevolgen van de eventuele afzonderlijke aanpassing van de inkomens- en vermogensafhankelijke regelingen zoveel mogelijk budgettair neutraal zullen plaatsvinden, alsmede dat ook wat betreft de inkomensgevolgen zal worden gestreefd naar neutrale effecten. Naar het oordeel van de Raad kan met deze algemene stellingen niet worden volstaan. De belastingherziening is een veel omvattende operatie die gepaard gaat met een aanmerkelijke belastingverlaging. Ten aanzien van de aanpassing van de inkomensafhankelijke regelingen dient ten minste in de toelichting op het voorstel per regeling meer uitgebreid te worden beschreven op welke wijze vermeden gaat worden dat de beoogde koopkrachtverbetering niet door de aanpassing van de – soms cumulatief werkende – inkomensafhankelijke regelingen teniet wordt gedaan.

1. Inkomensgevolgen

Zoals in de inleiding is aangegeven hoeft nu niet meer te worden volstaan met de algemene stelling dat de gevolgen van de eventuele afzonderlijke aanpassingen van de inkomens- en vermogensafhankelijke regelingen zoveel mogelijk budgettair neutraal zullen plaatsvinden en dat ook wat betreft de inkomensgevolgen zal worden gestreefd naar neutrale effecten. In het wetsvoorstel zijn nu regelingen opgenomen die voorkomen dat op het punt van de standaardeffecten een nadelige doorwerking optreedt in inkomensafhankelijke regelingen. Dit betreft de Huursubsidiewet, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de studiefinanciering en de Wet tegemoetkoming studiekosten.

Ten behoeve van de uitvoering van deze regelingen levert de Belastingdienst aan de desbetreffende uitvoeringsinstelling de gegevens ter vaststelling van een gecorrigeerd verzamelinkomen dat op het punt van de standaardeffecten vergelijkbaar is met het inkomensbegrip zoals dat luidde onder de werking van de Wet op de inkomstenbelasting 1964. Bij de standaardeffecten gaat het om de verlaging van de zelfstandigenaftrek en het afschaffen van het arbeidskostenforfait voor inkomsten uit tegenwoordige en vroegere dienstbetrekking. Voorts wordt in de toelichting nader ingegaan op onze voornemens om de inkomenseffecten op te vangen die kunnen optreden door de doorwerking in de inkomensafhankelijke regelingen van de zogenoemde niet-standaardeffecten. Tenslotte wijzen wij er op dat in een separaat kader met het parlement van gedachten zal worden gewisseld over de problematiek die kortweg kan worden aangeduid met «armoedeval».

2. Winst uit onderneming

Onder meer wordt bij de wijziging van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen voor het begrip «winst uit onderneming» verwezen naar hoofdstuk 3, afdeling 2, paragraaf 1, Wet IB 2001. De Raad wijst erop, dat het begrip «belastbare winst uit onderneming» in de loop van de parlementaire behandeling van de Wet IB 2001 is verruimd. Voor de bepaling van de kring van de verzekerden wordt onder meer aangeknoopt bij het genieten van winst uit onderneming. Gelet op de aard van de verzekering dient de kring van de verzekerden beperkt te blijven tot de groep niet in dienstbetrekking werkenden. De Raad adviseert de verwijzing opnieuw te bezien.

2. Winst uit onderneming

De Wet arbeidsongeschiktheidverzekering zelfstandigen is met betrekking tot de kring van verzekerden aangepast aan de wijzigingen die in de loop van het parlementaire behandeling zijn aangebracht in de begrippen van hoofdstuk 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001.

De afbakening van de kring van verzekerden op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ) is mede geregeld in het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden WAZ. In artikel 4 van dat besluit is bepaald dat niet WAZ-verzekerd is de persoon, ter zake van door hem verrichte arbeid uit hoofde waarvan hij zowel zelfstandige is als bedoeld in artikel 4 van de WAZ, als werknemer in de zin van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering. Hiermee is de door de Raad bedoelde beperking van de kring van verzekerden voor de WAZ afdoende geregeld.

3. Terugval in inkomen

Onder meer bij de Wet op de studiefinanciering (WSF) wordt een overgangsbepaling voorgesteld in verband met peildata voor en na de invoering van de Wet IB 2001. Deze overgangsbepaling heeft mede betrekking op de zogenoemde terugval van inkomen (artikel 44 WSF). Onder terugval van inkomen wordt in het algemeen verstaan een vermindering van het belastbare inkomen van de debiteur van ten minste 15% ten opzichte van een vorig jaar. Door met ingang van 2001 voor «belastbaar inkomen» «verzamelinkomen» te lezen, worden verschillend opgebouwde inkomens met elkaar vergeleken. De Raad adviseert in de toelichting meer uitgebreid in te gaan op de mogelijke effecten van deze gelijkstelling voor de toepassing van de bepalingen die betrekking hebben op de terugval van inkomen.

3. Terugval in inkomen

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad om meer uitgebreid in te gaan op het verschil in inkomensbegrippen in de situatie waarin sprake is van een vermindering van het belastbare inkomen van een debiteur in het kader van de studiefinanciering van tenminste 15% ten opzichte van een vorig jaar, hebben wij de toelichting uitgebreid.

4. Vermogenstoets

De intrekking van de Wet VB'64 brengt mee dat voor de vermogenstoets die in de Huursubsidiewet is opgenomen, niet meer naar die wet verwezen kan worden. Voorgesteld wordt in artikel 4 van de Huursubsidiewet een eigen vermogensbegrip op te nemen.

De Raad merkt op, dat de uitvoering van de vermogenstoets door de Belastingdienst plaatsvindt. Het aanknopen bij de bedragen van de vermogensbestanddelen die bepaald inkomen genereren, maakt de uitvoering niet wezenlijk eenvoudiger, aangezien de waarde van die vermogensbestanddelen niet een gegeven is waarover de Belastingdienst reeds beschikt. Het voorstel dient uit dien hoofde te worden aangevuld met bepalingen omtrent de waardering van de desbetreffende vermogensbestanddelen.

De Raad adviseert het begrip «vermogen» zelfstandig te omschrijven, los van een verwijzing naar de Wet IB 2001, zoals onder meer in artikel 51, eerste lid, onderdeel a, en artikel 53 van de Algemene bijstandswet is geschied. Aansluiting kan hierbij worden gehouden met de omschrijving zoals die thans in de Wet VB'64 is opgenomen.

4. Vermogenstoets

De Raad vraagt aandacht voor de bepalingen inzake de vermogensbestanddelen ten behoeve van de vermogenstoets van de huursubsidie die door de Belastingdienst wordt uitgevoerd. Mede naar aanleiding van dit advies stellen wij nu voor de vermogenstoets in de huursubsidie aan te laten sluiten bij de rendementsgrondslag voor sparen en beleggen (box III) van de Wet inkomstenbelasting 2001, met dien verstande dat de vrijstellingen voor maatschappelijk beleggen niet doorwerken naar de vermogenstoets in de huursubsidie. Hiermee wordt een uitvoering van de vermogenstoets op basis van gegevens die bij de Belastingdienst beschikbaar zijn mogelijk. Voorts bestaat alsdan geen noodzaak voor een nadere uitwerking van het begrip vermogen bij algemene maatregel van bestuur.

Een en ander zal geschieden onder handhaving van de vermogensgrenzen die momenteel gelden in de Huursubsidiewet. Dit met uitzondering van de vermogensgrens voor een meerpersoonshuishouden waarvan de huurder en de medebewoners op de laatste dag van het subsidiejaar jonger zijn dan 65 jaar, die met f 15 226 wordt opgehoogd tot f 74 926. In deze categorie zal veelal sprake zijn van partners in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 die recht hebben op een gezamenlijk heffingvrij vermogen van f 74 926, waardoor

pas vanaf een vermogen van ten minste f 74 926 in box III belasting verschuldigd is.

5. Overgangsregelingen

Onder meer wordt in artikel 3c van de Ziekenfondswet een overgangsregeling opgenomen, waarbij ten aanzien van in aanmerking te nemen tijdvakken die liggen vóór 1 januari 2001 bij ministeriële regeling afwijkende regelingen kunnen worden gesteld. Naar het oordeel van de Raad dient vermeden te worden, behoudens bijzondere omstandigheden, dat een wettelijke regeling bij ministeriële regeling gewijzigd wordt. Deze bijzondere omstandigheden ziet de Raad niet. Daarenboven wijkt deze overgangsregeling af van onder meer de overgangsregeling in de WSF en is er geen reden met verschillende overgangsregimes te werken.

De Raad adviseert de overgangsregelingen met elkaar in overeenstemming te brengen.

5. Overgangsregelingen

De Raad maakt opmerkingen over de overgangsregeling in de Ziekenfondswet. Wij hebben het wetsvoorstel zodanig gewijzigd dat ook bij de inkomensbegrippen in artikel 3c en 3d van de Ziekenfondswet (met betrekking tot de vrijwillig verzekerde ouderen respectievelijk de verplicht verzekerde zelfstandigen) rekening wordt gehouden met de zogenoemde niet-standaardeffecten. Hiermee is het «nieuwe» inkomensbegrip beter vergelijkbaar met het «oude» inkomensbegrip. Dit zorgt er voor dat de voorgestelde overgangsregeling alleen nog van belang is voor de zogenoemde niet-standaardeffecten. Mede in dat verband is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat bij ministeriële regeling, bij wijze van overgangsregeling, alleen nadere, in het kader van de Ziekenfondswet passende, regelen kunnen worden gesteld.

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

6. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn met inachtneming van het onderstaande verwerkt.

- De suggestie van de Raad om in artikel 6, eerste lid, onderdeel aa, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering ook de verwijzing naar artikel 3 van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 te laten vervallen, hebben wij niet overgenomen. De bedoeling van de wijziging van het begrip «personenauto» in het begrip «auto» is de carpoolregeling uit te breiden tot bestelauto's. Aangezien het begrip «auto» in de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 niet wordt gedefinieerd, wordt thans voorgesteld het begrip personenauto als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 te vervangen door de wel in bedoelde wet gedefinieerde begrippen personenauto en bestelauto.
- De suggestie van de Raad om in Hoofdstuk 1, afdeling F, artikel III, onderdeel J, de aanpassing van de inhoudsopgave, gelet op aanwijzingen 94 en 192 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, te laten vervallen, hebben wij niet overgenomen. De inhoudsopgave in de Wet op de studiefinanciering en ook die in de Wet op het primair onderwijs maken, blijkens de parlementaire geschiedenis, deel uit van de desbetreffende regeling.
- De suggestie van de Raad om in de Huursubsidiewet de begrippen «inkomen» en «jaarinkomen» systematisch te hanteren en nader te definiëren, hebben wij niet overgenomen. Ook zonder deze systematisering en definiëring – die veel tijd zou kosten – is de wettekst duidelijk. Wellicht kan daar in een later stadium aandacht aan worden besteed.

7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enige andere wijzigingen aan te brengen. De belangrijkste daarvan zijn de volgende.

- Toegevoegd is een wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet. Daarmee wordt het in beginsel weer mogelijk dat deelnemers op pensioendatum het pensioenkapitaal dat bij een bepaalde verzekeraar is

- opgebouwd, bij een andere verzekeraar aanwenden voor de aankoop van een periodieke uitkering.
- De Coördinatiewet Sociale Verzekering is aangevuld, met name wat betreft de wijzigingen in de premiespaarregeling en de spaarloonregelingen.
 - Toegevoegd is een wijziging van de Wet uitkeringen vervolgings-slachtoffers 1940–1945 en de Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945. Daarmee wordt in de regelingen op grond waarvan vermogensinkomsten van een belanghebbende in mindering worden gebracht op de uitkering, aangesloten bij het forfaitairrendementspercentage van de Wet inkomstenbelasting 2001.
 - De wijzigingsvoorstellen voor de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen, de Wet schadeloosstelling, uitkeringen en pensioen leden Europees parlement en de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer zijn aangepast op het punt van de inkomsten die uit hoofde van de zogenoemde meesleep- en meetrekregeling worden genoten.
 - Toegevoegd zijn samenloopbepalingen in verband met
 - het voorstel van wet tot wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet en enige andere wetten (recht van keuze voor ouderdomspensioen in plaats van nabestaandenpensioen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen) (Kamerstukken II 1999/2000, nr. 26 711);
 - het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de belastingen van rechtsverkeer, de Natuurschoonwet 1928, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en de Coördinatiewet Sociale Verzekering (Kamerstukken II 1999/2000, nr. 27 030);
 - het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs onder meer in verband met leerlingenvervoer en de stichtings- en opheffingsnormen van afdelingen en scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs en wijziging van de Wet tegemoetkoming studiekosten in verband met kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden en moeilijk lerende kinderen (kamerstukken II 1999/2000, nr. 27 014);
 - het voorstel van wet houdende intrekking van de Wet op de studiefinanciering en vervanging door de Wet studiefinanciering 2000 (Wet studiefinanciering 2000) (kamerstukken I 1999/2000, nr. 209).
 - Het wetsvoorstel is aangepast aan de gewijzigde nummering van de Wet inkomstenbelasting 2001.
 - De oorspronkelijk voorgestelde wijzigingen van de Wet overheveling opslagpremies en de Wet Aanpassing uitkeringsregelingen overheveling opslagpremies zijn komen te vervallen, omdat deze wetten per 1 januari 2001 zullen zijn uitgewerkt.
 - De bepaling dat de nummering van de aanhalingen door de minister van Financiën in overeenstemming wordt gebracht is komen te vervallen.
 - Gelet op de voorgestelde wijzigingen van de inkomensbegrippen van de inkomensafhankelijke regelingen, wordt het wetsvoorstel mede ondertekend door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

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*

Wij mogen 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. J. Bos

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Wetsvoorstel

- In hoofdstuk 1, afdeling A, artikel I, onderdeel A, derde lid, «personenauto» vervangen door: personenauto als bedoeld in artikel 3 van de wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992.
- In hoofdstuk 1, afdeling A, artikel I, onderdeel A, vijfde lid, «artikel 3.9.4 van die wet» vervangen door: artikel 3.9.4, eerste lid, van die wet.
- Hoofdstuk 1, afdeling E, artikel III, onderdeel J, betreffende de aanpassing van een inhoudsopgave, laten vervallen, gelet op de aanwijzingen 94 en 192 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In hoofdstuk 1, afdeling E, artikel IV, onderdeel B, vierde lid, de wijziging van het vierde lid van artikel 12 aanvullen met aanpassing van «belastbare inkomen» in dat lid genoemd.
- In hoofdstuk 1, afdeling H, artikel I, onderdeel B, in het voorgestelde derde lid, onderdeel c, «, vermeerderd met het heffingvrije vermogen, bedoeld in artikel 5.1.3b van die wet en met de vrijstellingen, bedoeld in afdeling 2 van hoofdstuk 5 van die wet» laten vervallen omdat de aldaar bedoelde vermogensbestanddelen reeds deel uitmaken van de rendementsgrondslag, bedoeld in artikel 5.1.3 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) en voorts verduidelijken of de vermogensbestanddelen, bedoeld in artikel 5.1.3a Wet IB 2001, tot het vermogen worden gerekend, omdat twijfel kan bestaan of die reeds in de rendementsgrondslag, bedoeld in artikel 5.1.3 Wet IB 2001 zijn begrepen.
- In hoofdstuk 1, afdeling H, artikel I, onderdelen D en E, de begrippen «inkomen» en «jaarinkomen» systematisch hanteren en nader definiëren.