

Publicatiedatum:
4-02-2016
Geldigheidsperiode:
Kennisgroep:
IBR IB-niet winst/LB
Categorie:
Wet IB
Rubriek:
binnenlandse belastingplicht
Subrubriek:
Niet van toepassing

Movrin toelage en wet IB

Vraag:

Is het belasten van het deel van de zgn. Movrin Zulage dat betrekking heeft op de op grond van de Zorgverzekeringswet (hierna: Zvw) over de jaren 2013 e.v. verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage een vorm van discriminatie en/of in strijd met het recht van de Europese Unie vanwege het feit dat de vanaf 2013 door de werkgever verschuldigde Zvw-bijdrage een voordeel is dat niet tot het belastbaar loon wordt gerekend?

Antwoord:

Nee. Het feit dat de Movrin Zulage in zijn geheel tot het belastbaar inkomen uit werk en woning behoort en de door de werkgever verschuldigde Zvw-bijdrage daarentegen onbelast blijft is geen vorm van discriminatie en evenmin in strijd met het Unierecht.

Beschouwing

1. Movrin-Zulage onder Duits recht en Unierecht Voor zover hier van belang bepaalt het Duits recht dat wanneer iemand van rechtswege is onderworpen aan de Krankenversicherung (gezetlichen Krankenversicherung) en een wettelijk ouderdomspensioen geniet (Duitse Rente) de pensioenverstrekker en de verzekerde ieder de helft van de verschuldigde premies voor hun rekening nemen. Deze zelfstandige verplichting van de pensioenverstrekker om bij te dragen aan de gezetlichen Krankenversicherung wordt hierna aangeduid als de werkgeversbijdrage. Pensioengerechtigden die vrijwillig bij de wettelijke ziekteverzekering zijn aangesloten of verzekerd zijn bij een ziekteverzekeringsmaatschappij die onder Duits toezicht staan, ontvangen naast hun Duitse Rente een bijdrage

in de kosten van de ziekteverzekering, de zgn. Zulage. De Zulage is dus gebaseerd op Duits recht (Sozialgesetzbuch) en wordt verleend door een pensioenverzekeringsorgaan. Het bedrag wordt berekend op basis van de hoogte van de aan de Duitse ziektekostenverzekering betaalde premies. Het bedrag dient om de uitkeringen bij ouderdom aan te vullen om daarmee bij te dragen in de kosten van de ziekteverzekering ten einde de last van de premies voor de rechthebbende op het pensioen te verlichten, zie HvJ EU, 6 juli 2000, zaak C-73/99. Op grond van het (destijds geldend) Duits recht kon de Zulage niet worden geëxporteerd naar een andere lidstaat van de EU. In voornoemd arrest heeft het HvJ EU overwogen dat de Zulage voor de toepassing van het toepasselijke Unierecht als een verhoging van een wettelijk pensioen moet worden aangemerkt en het recht op dat aanvullend pensioen iemand niet kan worden ontnomen op de enkele grond dat hij niet langer in Duitsland woont. Het feit dat betrokkene in de lidstaat waar hij woont verplicht bij de ziekteverzekering is aangesloten doet daaraan niet af. De inwoner van Nederland die een Duitse Rente geniet en op wie de Nederlandse sociale zekerheidswetgeving van toepassing is, heeft dus eveneens recht op de Zulage. 2. Duitse Rente en Wet IB De Zulage maakt deel uit van de Duitse Rente. De Duitse Rentenversicherung betreffende de wettelijke verzekering voor de ouderdag en het overlijden bevat elementen van een algemene ouderdomsregeling zoals de Nederlandse AOW/Anw. Omdat het overheersende karakter van de regeling echter dat van een pensioenregeling (tweede pijlervoorziening) is en de regeling qua resultaat bovendien niet overtreft hetgeen onder het Nederlandse systeem is toegestaan, heeft de staatssecretaris in het Besluit van 24 maart 2014, DGB 2014/144N (hierna: het Besluit), het standpunt ingenomen dat de genoemde regeling geen pensioenregeling is in de zin van Hoofdstuk IIB van de Wet LB, maar dat de desbetreffende aanspraken op grond van artikel 3.81 van de Wet IB – met overeenkomstige toepassing van artikel 19d van de Wet LB – niet tot het in artikel 3.80 van de Wet IB bedoelde loon behoren en de desbetreffende inhoudingen op het loon in mindering komen. De uitkeringen uit de Duitse Rentenversicherungen zijn door de relatie met de (tegenwoordige of vroegere) dienstbetrekking (van belastingplichtige zelf dan wel van een ander) te bestempelen als inkomsten uit arbeid. Deze Rentenversicherungen zijn, afgezien van vrijwillige voortzetting na de dienstbetrekking, inherent aan het (hebben) bestaan van de dienstbetrekking. Gelet op het vorenstaande kan er in de praktijk zoveel mogelijk van worden uitgegaan dat de uitkeringen bij de uitkeringsgerechtigde zelf zijn belast, en wel in de regel als loon in de zin van de artikelen 3.81 en

3.82 van de Wet IB. Dat neemt niet weg dat in bepaalde gevallen een zelfstandige toetsing aan de feitelijke situatie een ander standpunt rechtvaardigt, hetwelk dan ook moet worden gevolgd. Uit het bovenstaande volgt dus dat de Duitse Rente - mede met toepassing van de rangorderegeling van artikel 2.14 Wet IB - voor de toepassing van de Wet IB als belastbaar loon moet worden aangemerkt dan wel als een belastbare periodieke uitkering, zie ook de aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gerichte brief van 24 november 2015 van de staatssecretaris van Financiën, kenmerk DGB/2015/4688 U. 3. Werkgeversbijdrage v.s. Zulage Vanaf 2013 maakt werkgeversbijdrage op grond van artikel 11d Wet LB geen deel meer uit van het belastbaar loon. De Zulage maakt wel deel uit van het belastbaar inkomen uit werk en woning. Dit roept de vraag op of mogelijk sprake is van een als discriminatie aan te merken vorm van ongelijke behandeling.

3.1. Wel of geen gelijke gevallen De eerste vraag die moet worden beantwoord is of sprake is van gelijke gevallen. Pas wanneer deze vraag bevestigend moet worden beantwoord komt de vraag aan de orde of de voor de belastingheffing ongelijke behandeling als discriminatie moet worden beschouwd omdat een redelijke en objectieve rechtvaardiging ervoor ontbreekt. Ik stel dat geen sprake is van gelijke gevallen. De werkgeversbijdrage is een rechtstreeks uit de Zvw voortvloeiende verplichting voor de inhoudingsplichtige een bijdrage te betalen over het door hem verstrekte loon, zie de artikelen 41 en 42 Zvw. De werkgeversbijdrage is gebaseerd op de burgerrechtelijke verantwoordelijkheid die werkgevers jegens hun werknemers dragen voor, onder meer, de kosten van medische zorg die nodig is als gevolg van omstandigheden die voortvloeien uit hun dienstbetrekking. De Zulage daarentegen is een uit het Duitse en het Unierecht voortvloeiend recht op een aanvulling van uitkeringen bij ouderdom om daarmee bij te dragen in de kosten van de ziekteverzekering ten einde de last van de premies voor de rechthebbende op het pensioen te verlichten. De in Nederland verschuldigde AWBZ/Wlz-premie en Zvw-bijdrage dienen als het ware als een rekengrootheid om de hoogte van de pensioenaanvulling te berekenen. De Zulage behoudt dan ook zijn pensioenkaracter en is daardoor niet vergelijkbaar met de werkgeversbijdrage. De Zulage is dan ook meer vergelijkbaar met de verhoging van de netto AOW-uitkeringen die in 2006 heeft plaatsgevonden vanwege het feit dat over AOW-uitkeringen een ZVW-bijdrage van 6,5 procent verschuldigd was zonder dat daar een vergoeding van de Sociale Verzekeringsbank tegenover stond, zie toelichting Regeling van de Minister van VWS van 13 oktober 2005, nr. Z/VV-2619300, Stcrt. 2005, nr. 203. Ook dit deel van de

AOW-uitkering behoort - evenals de Zulage - tot het belastbaar inkomen uit werk en woning. Er is dan ook geen sprake van rechtens en/of feitelijk gelijke gevallen. 3.2. Gevolgen brief 11 september 2015 van de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, kenmerk DGB/2015/3635 U, inzake Rapportage fiscale knelpunten grensarbeiders In zijn brief van 11 september 2015 merkt de staatssecretaris het volgende op. Gevolgen Wet Uniformering loonbegrip voor personen die onder een buitenlands ziektekostenstelsel verzekerd zijn In artikel 11d van de Wet op de loonbelasting 1964 is met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2013 geregeld dat bij het bepalen van de omvang van het loon eveneens geen rekening wordt gehouden met de niet in Nederland verschuldigde bijdragen die naar aard en strekking overeenkomen met de ter zake van het loon verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage als bedoeld in de Zorgverzekeringswet. Hiermee is het onderscheid tussen werknemers die onder de Nederlandse Zorgverzekeringswet vallen en werknemers die onder een vergelijkbaar buitenlands wettelijk stelsel vallen, weggenomen. Vervolgens is in het besluit van 24 maart 2014, nr. DGB 2014/144M, Stcrt. nr. 2014, 9763, voor het vaststellen van het loon naar Nederlandse fiscale maatstaven bepaald hoe voor (onder andere) de Belgische en Duitse ziektekostenregelingen de wettelijk verschuldigde bijdragen zich verhouden tot de bijdragen die verschuldigd zijn op grond van de Nederlandse Zorgverzekeringswet. Voor wat betreft de Duitse Krankenversicherung is het standpunt ingenomen dat de door de werkgever betaalde bijdrage aan de "freiwillige gesetzliche Krankenversicherung" of aan de "private Krankenversicherung" op overeenkomstige wijze wordt behandeld als de bijdrage betaald aan de reguliere Krankenversicherung. In de volgende actualisering van het besluit zal dit worden opgenomen. In het besluit van 24 maart 2014 geldt nog dat een voordeel dat zijn oorzaak vindt in een zelfstandige verplichting van de werkgever om bij te dragen in de buitenlandse wettelijke ziektekostenregeling van de werknemer onbelast is. De door de werkgever aan de werknemer verstrekte vergoeding voor door de werknemer verschuldigde premie of bijdrage voor ziektekostenregelingen, uitkeringen en verstrekkingen die naar aard en omvang overeenkomen met prestaties als bedoeld in artikel 11 van de Zvw behoort wel tot het fiscale loon (artikel 10 van de Wet LB). De vraag doet zich voor of de in voornoemde brief aangekondigde verruiming van de vrijstelling gevolgen heeft voor de belastbaarheid van de Zulage. De staatssecretaris is blijkbaar de mening toegedaan dat er geen dan wel onvoldoende zwaarwegende rechtvaardigingsgronden zijn voor het ten aanzien van werknemers

hanteren van een onderscheid tussen de zelfstandige verplichting van de werkgever om bij te dragen aan de gezetlichen Krankenversicherung enerzijds en de vergoeding van de werkgever voor de door de werknemer zelf verschuldigde bijdrage of premie inzake diens "freiwillige gesetzliche Krankenversicherung" of "private Krankenversicherung" anderzijds. Met deze verruiming beoogt de staatssecretaris de fiscale positie van de desbetreffende actieven meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Zoals hiervoor al aangegeven zijn al dan niet rechtstreekse bijdragen aan ziektekostenregelingen voor werknemers enerzijds en de Zulage voor in-actieven anderzijds zowel feitelijk als rechtens niet met elkaar te vergelijken. Bij de laatste overheerst immers het pensioen karakter en fungeren in Nederland verschuldigde Zvw-bijdrage en AWBZ/Wlz-premie slechts als rekengrootheid voor het vaststellen van de omvang van dit aanvullend pensioen. De hiervoor besproken verruiming ten aanzien van werknemers doet dus aan het eerder vastgestelde onderscheid niet af. 3.3. Zulage en artikel 11d Wet LB Op grond van artikel 11d van de Wet LB behoort de ter zake van het loon door de inhoudingsplichtige verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage Zvw niet tot het loon van de werknemer. Tevens is bepaald dat niet tot het loon van de werknemer behoort de niet in Nederland verschuldigde bijdragen die naar aard en strekking overeenkomen met ter zake van het loon verschuldigde inkomensafhankelijke bijdrage als bedoeld in de Zvw. Het moet hierbij gaan om een zelfstandige verplichting van de werkgever om bij te dragen in de buitenlandse wettelijke ziektekostenregeling van de werknemer. De door de werkgever aan de werknemer verstrekte vergoeding voor door de werknemer verschuldigde premie of bijdrage voor ziektekostenregelingen, uitkeringen en verstrekkingen die naar aard en omvang overeenkomen met prestaties als bedoeld in artikel 11 van de Zvw behoort wel tot het fiscale loon (artikel 10 van de Wet LB). Een gepensioneerde die niet van rechtswege onder de Krankenversicherung valt heeft de mogelijkheid om zich vrijwillig bij de Krankenversicherung aan te sluiten dan wel een zorgverzekering te sluiten met een zorgverzekeraar die onder Duits toezicht staat. In beide gevallen dient de gepensioneerde zelf de verschuldigde premies te voldoen. Om er voor te zorgen dat uiteindelijk ook deze personen slechts ten dele de premielast moeten dragen, bepaalt het Duits recht dat deze personen in aanmerking komen voor een bijdrage in de premielast, de Zulage. De Zulage is gelijk aan het bedrag dat de pensioenverstrekker als premie moet betalen voor pensioengerechtigden die verplicht zijn aangesloten bij de Krankenversicherung. Zij is echter beperkt tot de helft van de

werkelijke kosten van ziekteverzekering. Voor de premies ingevolge een Pflegeversicherung wordt geen Zulage (meer) betaald. In voornoemd arrest heeft het HvJ EU voor zover hier van belang geoordeeld dat ook de inwoner van Nederland die van rechtswege verzekerd is ingevolge de AWBZ/Wlz en verzekeringsplichtig is ingevolge de Zvw recht heeft op de Zulage. De Zulage die de inwoner van Nederland ontvangt heeft betrekking op de verschuldigde Zvw-bijdrage en de AWBZ/Wlz-premie, maar niet op de nominale premie. M.i. dient te gelden dat het betalen van de Zulage weliswaar een wettelijke verplicht karakter heeft maar geen zelfstandige verplichting van de pensioenverstrekker is om bij te dragen aan de financiering van de Gesetzlichen (wettelijke) Krankenversicherung vormt als bedoeld in onderdeel 2.3. van eerder genoemd Besluit. Immers voor de verschuldigdheid van de Zulage geldt juist dat géén sprake is van een verplichte aansluiting bij de Krankenversicherung. De Zulage is dan ook een vergoeding die betrekking heeft op een door de gepensioneerde verschuldigde premie of bijdrage inzake zijn vrijwillige ziektekostenverzekering. Gelet op het voorgaande concludeer ik dan ook dat de Zulage enerzijds en de werkgeversbijdrage dan wel de daarmee vergelijkbare bijdrage op grond van de buitenlandse wettelijke ziektekostenregeling anderzijds als bedoeld in artikel 11d Wet LB rechtens noch feitelijk aan elkaar gelijk zijn. 4. Reden de-fiscaliseren d.m.v. artikel 11 d Wet LB Indien wel sprake zou zijn van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen – quod non – dient het volgende te gelden. Tot 2013 was een verzekeringsplichtige zelf over het genoten belastbaar loon de Zvw-bijdrage verschuldigd en ontving hij een vergoeding van de inhoudingsplichtige, welke vergoeding tot het belastbaar loon behoorde (voordeel uit de dienstbetrekking). Vanaf 2013 neemt de inhoudingsplichtige in voornoemde gevallen de Zvw-bijdrage voor zijn rekening (hierna; de werkgeversbijdrage), zie artikel 42 Zvw. De vergoedingsplicht is uiteraard komen te vervallen. De werkgeversbijdrage die de inhoudingsplichtige in voorkomend geval moet betalen over het belastbaar loon van de werknemer vormt voor laatstgenoemde een voordeel dat zijn oorsprong vindt in de dienstbetrekking en daarmee tot het loon als bedoeld in artikel 10 Wet op de loonbelasting 1964 (hierna: Wet LB) behoort. Dit betekent dat een voordeel dat op basis van de hoofdregel is belast d.m.v. artikel 11d Wet LB onbelast wordt. Deze de-fiscalisering van de ter zake van het loon verschuldigde Zvw-bijdrage (en vergelijkbare buitenlandse bijdragen) heeft plaatsgevonden om tot een uniform loonbegrip te komen. Rest dus de vraag of het belasting van het deel van de Zulage dat de vergoeding vormt voor een in een eerder jaar

verschuldigde Zvw-bijdrage als discriminatoir moet worden aangemerkt dan wel een verboden belemmering van het binnen de EU geldende vrije verkeer. De vermeende ongelijkheid zal alleen kunnen gelden voor de Zulage die betrekking heeft op de Zvw-bijdrage die over de jaren 2013 e.v. verschuldigd is. De reden om te de-fiscaliseren is het realiseren van een uniform loonbegrip. Indien geen de-fiscalisering had plaatsgevonden had het loonbegrip voor de loonheffing immers nog steeds afgeweken van het voor de Zvw geldende loonbegrip. De Memorie van Toelichting bij de Wet Uniformering Loonbegrip zegt hierover onder meer het volgende: "Met deze wet wordt een uniform loonbegrip ingevoerd voor de heffing van loonbelasting/premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW. De onderdelen van de diverse loonbegrippen die momenteel niet uniform zijn, de zogenaamde discoördinatiepunten, worden opgeheven. Hiermee wordt op korte termijn een administratieve lastenwinst bereikt binnen de contouren van het bestaande stelsel, waarin de loonheffing (van de burgers) en premieheffing (van de werkgevers) afzonderlijk blijven bestaan, maar waarin de grondslag voor de heffingen wordt geüniformeerd. Niet alleen de werkgever is daarbij gebaat. Ook de uitvoering van de loonaangifteketen door de Belastingdienst en het UWV wordt efficiënter en robuuster als details en verschillen tussen loon- en premieheffing worden beperkt. Voor de werknemer wordt het loonstrookje eenvoudiger doordat deze korter en duidelijker wordt, de verschillende tussenberekeningen tussen bruto- en nettoloon vervallen en de correcties bij meerdere dienstbetrekkingen komen te vervallen. (.....) Wat de werkgever thans aan vergoeding voor de op het loon in te houden inkomensafhankelijke bijdrage betaalt aan de werknemer, gaat hij voortaan via de aangifte loonheffingen ten titel van inkomensafhankelijke bijdrage aan het Zorgverzekeringsfonds betalen. De werknemer heeft voor zijn loon niet meer met een inkomensafhankelijke bijdrage te maken. Dat is de kern van de nieuwe systematiek die een aanmerkelijke vereenvoudiging oplevert. (.....) De door de inhoudingsplichtige verschuldigde werkgeversheffing wordt, anders dan de vergoeding die hij onder het huidige systeem betaalt, niet aangemerkt als loon van de werknemer waarover loonbelasting/premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW zijn verschuldigd. (...) Met deze wet wordt een uniform loonbegrip ingevoerd voor de heffing van loonbelasting/premie volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Uniformering is een noodzakelijke stap op weg

naar verdere substantiële vereenvoudigingen. Het kabinet streeft ernaar om de reductie van de administratieve lasten die door de uniformering van het loonbegrip bereikt zou kunnen worden zo groot mogelijk te maken." 5. Non-discriminatiebepalingen en Unierecht

Indien wel sprake zou zijn van gelijke gevallen - quod non - geldt het volgende. Artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) en artikel 14 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), in samenhang met het Eerste Protocol bij het EVRM, verbieden niet iedere ongelijke behandeling van gelijke gevallen, maar alleen die welke als discriminatie moeten worden beschouwd omdat een redelijke en objectieve rechtvaardiging ontbreekt. Dit betekent dat alleen sprake is van discriminatie indien het gemaakte onderscheid geen gerechtvaardigde doelstelling heeft of indien er geen redelijke verhouding bestaat tussen de maatregel die het onderscheid maakt en het daarmee beoogde gerechtvaardigde doel. Hierbij verdient opmerking dat op fiscaal gebied aan de wetgever in het algemeen een ruime beoordelingsvrijheid toekomt bij het beantwoorden van de vraag of gevallen voor de toepassing van de bedoelde verdragsbepalingen als gelijk moeten worden beschouwd en of, in het bevestigende geval, een objectieve en rechtvaardiging bestaat om die gevallen in verschillende zin te regelen, zie Hoge Raad 22 november 2013, nr. 13/01622, ECLI:NL:HR:2013:1211, BNB 2014/30. Gelet op de hiervoor vermelde overwegingen van de wetgever om bij de bepaling van de omvang van het loon geen rekening te houden met de ter zake van het loon verschuldigde Zvw-bijdrage ben ik van mening dat er een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het verschil in belastingheffing bestaat. Voor zover hier van belang merk ik nog op dat ik daarnaast van mening ben dat de hiervoor genoemde rechtvaardigingsgronden tot gevolg hebben dat evenmin sprake is van een verboden belemmering van enige bepaling van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Mocht al sprake zij van een dergelijke belemmering dan dient te gelden dat de maatregel die daaraan ten grondslag ligt een dwingende reden van algemeen belang kent, geschikt is om dat belang te realiseren (doelmatigheidsbeginsel) en niet verder gaat dan noodzakelijk (proportionaliteitsbeginsel). 6. Conclusie Gelet op hetgeen ik hiervoor heb overwogen kom ik tot de conclusie dat voor de belastingheffing de werkgeversbijdrage en de aan een werknemer verstrekte tegemoetkoming in de ziektekostenverzekering enerzijds en de Zulage anderzijds rechtens noch feitelijk gelijke gevallen zijn en dat indien daarvan wel sprake zou zijn de ongelijke behandeling

van die gevallen niet als discriminatie moet worden beschouwd en evenmin in strijd is met het VWEU.