

BOEKBESPREKING

COORDINATIE VAN HEFFINGEN SOCIALE VERZEKERING EN BELASTINGEN NAAR HET LOON.

Rapport van de Commissie ingesteld door de Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Volksgezondheid, 's-Gravenhage 1952.

door Drs J. A. A. Koning

Wanneer al niet bij voorbaat met belangstelling werd uitgezien naar het verslag der werkzaamheden van bovengenoemde commissie, dan kan ik mij voorstellen, dat het lezen van de aankondiging der verschijning van het rapport niet dadelijk die aandacht oproept, die het onderwerp in kringen van accountants en administratieve functionarissen verdient.

De titel van het rapport (dat men naar haar voorzitter: Rapport van den Tempel noemt) zou kunnen doen vermoeden, dat het om een vraagstuk van organisatie der sociale verzekering gaat; — dat is ook wel zo — maar de consequenties van de voorstellen in het rapport zijn daarbij van zoveel belang voor de administratie (dit begrip in de betekenis, die de accountant er aan hecht), dat breder belangstelling en grondiger kennismaking met het werk der commissie verantwoord is.

Zij, die in hun praktijk van het bedrijfsleven te maken hebben met de sociale verzekeringen enerzijds en loonbelasting en vereveningsheffing anderzijds, weten wat het divergeren der voorschriften op deze terreinen voor de bedrijfsadministratie betekent.

Dit divergeren heeft gevolgen op breder terrein dan dat der bedrijfsadministratie: de organen der sociale verzekering, de belastinginspecties en hun controle-apparaten ondervinden er evenzeer de moeilijkheden van, zowel wat het denkmatig beheersen der materie betreft als wat het praktisch uitvoeren der regelingen aangaat.

Ik zal alleen aandacht wijden aan de invloed van de bestaande maatregelen op de bedrijfsadministratie en de consequenties van de voorstellen uit genoemd rapport op de bedrijfsadministratie.

Een stipte nakoming van de geldende bepalingen van de sociale wetten (Ongevallenwet 1921, Land- en Tuinbouwongevallenwet 1922, Ziektewet, Kinderbijslagwet, Ziekenfondsbesluit, Werkloosheidswet) en de fiscale wetgeving (Besluit op de Loonbelasting 1940 en Besluit op de Verveningheffing 1941), stelt aan de bedrijfsadministratie — daar bovendien praktisch alle genoemde wetten en besluiten tegelijkertijd in toepassing zijn — zware eisen. En het zijn niet alleen de bepalingen der wetgeving, ook de uitvoeringsvoorschriften der sociale verzekeringsorganen en fiscus scheppen tezamen zo'n veelheid van eisen, die in de denksfeer betrokken moeten worden, dat het inrichten van een loonadministratie een uitermate moeilijke opdracht wordt.

Naast de eisen, die voor een loonadministratie voortkomen uit de eigenlijke functie — die ik de interne eisen zou willen noemen — de uitbetaling van het loon, dat in menig bedrijf al uit verschillende plus en minus bestanddelen kan bestaan (vast loon, provisie, premies, gratificaties, overwerk, bijdragen aan personeelvereniging, pensioenpremies, spaargelden, in te houden voorschotten, inhouding van aankopen bij het bedrijf, enz.) treden ook nog een aantal externe eisen op, n.l.

1. eisen t.a.v. de premie-inhoudingen voor de betreffende sociale wetten (Ziektewet, Ziekenfondsbesluit, Werkloosheidswet).
2. eisen t.a.v. de heffingen voor premies der sociale wetten door het bedrijf te betalen en af te leiden uit de loonadministratie, omdat de loonadministratie na goedkeuring door de Raad van Arbeid op grond van de desbetreffende voorschriften in de sociale wetten de z.g. „loonlijsten” kan vervangen; inbeginsel kunnen de bedrijfsverenigingen ook dergelijke eisen stellen.
3. eisen t.a.v. door werkgevers voor werknemers ontvangen uitkeringen der sociale wetten, ook al betaalt het bedrijf het loon voor 100 % door; en in verband met dit alles de vastlegging der „gezonde” dagen.
4. eisen i.v.m. wensen van de controle-instanties der sociale verzekeringsorganen zowel voor controles op door de bedrijven te betalen heffingen, als voor controles op het door werknemers verdiende loon — dit in verband met te verrichten uitkeringen.

Deze eisen worden bepaald door de controle-technische eisen van de controle-organen.

Ik deed de ervaring op, dat de bedrijfsverenigingen een andere praktijk voeren dan de Raden van Arbeid; de laatsten blijken op een formeel, ambtelijk standpunt te staan; zij laten als regel controleren door ambtenaren met een grote sociale wet-kennis, doch met een beperkte comptabel-administratieve kennis, wat uiteraard leidt tot formele standaard-eisen aan de bedrijfsadministraties.

5. eisen van fiscale aard, n.l. tot inhouding van loonbelasting, waarbij dan rekening moet worden gehouden met het feit, dat het loonbelastingplichtig bedrag door beslissingen van de Inspecteur der Belastingen kan gaan afwijken van het volgens de loonadministratie als zodanig naar voren komend bedrag.
6. eisen van fiscale aard t.o.v. de vereveningsheffing, die practisch niet zo'n grote rol spelen, doch in bepaalde situaties toch van zoveel belang kunnen zijn, dat bijzondere administratieve verwerking nodig is — afwijkend dus van het algemeen geldende systeem.
7. bijzondere eisen, die de belastinginspecties kunnen stellen t.a.v. de inrichting der loonadministratie; bij herhaling is mij gebleken, dat de inspecties der loonbelasting een open oog hebben voor de moeilijkheden van het bedrijfsleven; vakkundig ingerichte loonadministraties zullen in de regel wel goedgekeurd worden, ondanks hun — hoe kan het anders — formeel afwijken van de voorgeschreven vormen.
8. eventuele eisen, die de Rijksaccountantsdienst stelt t.a.v. loonadministraties en verdere comptabele verwerking der lonen en salarissen (heel vaak zullen deze parallel lopen met die onder 7).

Ook hier kan evenals bij 7 worden opgemerkt, dat t.a.v. vakkundig ingerichte administraties weinig of geen opmerkingen zijn te verwachten.

In dit verband zij opgemerkt, dat de contrôle-onderzoeken in de loonadministratie, die zowel van de sociale verzekeringsorganen als van fiscale organen kunnen uitgaan, als dubblures voorkomen; de contrôle-techniek van de Rijksaccountantsdienst is mij gebleken er een te zijn, die op grond van deskundigheid wil uitgaan van loonadministraties, die aangepast zijn aan de administratief-organisatorische mogelijkheden van het bedrijf; de contrôle-techniek van de bedrijfsverenigingen richt zich naar overeenkomstige beginselen; de Raden van Arbeid willen het vak-initiatief bij het contrôle-werk hunner buiten dienst-ambtenaren niet; men verlangt aanpassing van de loonadministratie aan de beperkte deskundigheid der ambtenaren, opdat deze op eenvoudige — uniforme — en dus goedkope wijze kunnen controleren.

De verschillende interne en externe eisen, die ik in een achttal punten heb gerubriceerd en die in het gunstigste geval wel eens parallel lopen, maar toch meestal divergeren, zijn een ramp, zowel voor het inrichten en voor het bijhouden van een loonadministratie, als voor het opmaken van de verschuldigde premie-bedragen.

Natuurlijk komt de accountant uit zo'n inrichtingsprobleem; maar de oplossing wordt ingewikkeld en gaat veel geld kosten. Bij een personeelbezetting van een behoorlijke omvang moet al gauw gedacht worden aan mechanische verwerking (boekhoudmachine, ponskaartensysteem), die — zo ze dan toch gehandhaafd zou moeten blijven uit het oogpunt van massa-verwerking en administratieve organisatie — toch in ieder geval veel eenvoudiger zou kunnen zijn, als de externe eisen onder één noemer worden gebracht.

Daar ligt nu de betekenis van het rapport van den Tempel.

De klachten over de moeite, die de sociale verzekeringen voor de bedrijfsadministratie veroorzaken, zijn al oud. Het rapport zelf vertelt van de pogingen, die in de loop des tijds ondernomen zijn, om tot vereenvoudiging te komen: er is vergaderd en er zijn rapporten geschreven en binnen het raam der bestaande wetgeving heeft men dan wel iets bereikt, maar de kern van het probleem: unificatie der voorschriften, zodat de uitvoering zich richten kon op dezelfde grondslagen, kwam niet tot oplossing.

Ik acht het verheugend, dat twee Ministers, die van Financiën en van Sociale Zaken en Volksgezondheid het inzicht hebben gehad en dat inzicht ook gezamenlijk tot actie hebben gebracht, een staatscommissie de opdracht te geven „een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van een coördinatie van de loonbelasting en de vereveningsheffing enerzijds en de heffing van sociale verzekeringspremies anderzijds en voorstellen ter zake te doen voorbereiden”.

Twee jaar later heeft de commissie over haar studie gedaan, een grondige studie van het onderwerp.

Men heeft er niet voor geschroomd in daartoe aanleiding gevende gevallen de knoop door te hakken als maar unificatie kon worden bereikt.

Alvorens op bijzonderheden van het rapport in te gaan, zou ik een paar algemene critische opmerkingen willen maken.

In de eerste plaats omtrent de samenstelling der commissie (16 leden, voorzitter plus enkele regelmatige medewerkers): behalve hoofdamttenaren van Sociale Zaken en Financiën (Belastingen) zaten in de commissie: belastingdeskundigen uit Hoger Onderwijs, vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en van Raden van Arbeid, terwijl ook de bedrijfsverenigingen in de persoon van een directeur van een der grootste bedrijfsverenigingen aan de arbeid hebben deelgenomen. Ik mis onder de commissieleden een accountant.

Zeker, het onderwerp ligt in de fiscaal- en sociaal-juridische sfeer; het raakt de belangen van bedrijfsleven, van werkgevers en werknemers, van uitvoeringsorganen der sociale verzekeringen. Maar — als ik nu in het bijzonder het oog richt op de belangen van het bedrijfsleven — het raakt die belangen in de kosten-sector, waartoe niet in het minst het administratieve werk behoort en dan vraag ik mij af, of het niet wenselijk ware geweest, een accountant tot lid der commissie te benoemen als de meest representatieve figuur voor de administratieve vakgenoten, waarbij ik dan denk aan een vertegenwoordiger van het N.I.v.A. Niet uit het oog moet worden verloren, dat de commissie aan de wijziging der loonadministratie een viertal bladzijden wijdt en tot een nieuw model van een „gecombineerde loonstaat” komt.

Van haar voorstellen geeft de commissie op blz. 10-13 een samenvatting in de punten A t/m F, waarbij A, B en C dan nog in die samenvatting worden uitgewerkt in detailpunten 1 t/m 17.

De eerste twee voorstellen A en B leiden tot het nieuw model loonstaat — het rapport zegt n.l. onmiddellijk na punt B: „De vereenvoudiging, welke door de verwezenlijking van de voorstellen onder A en B wordt bereikt, wordt geïllustreerd door de gecombineerde loonstaat, waarmede de werkgever voortaan zal kunnen volstaan, te stellen tegenover de gegevens, welke thans moeten worden verstrekt. Zie § 15” — wel een bewijs, hoe onmiddellijk en hoe belangrijk zich de consequenties voor de administratie opdringen.

Ik kan niet ontkennen, dat het nieuwe model aanzienlijke administratieve vereenvoudigingen inhoudt. Bovendien had het mijn aandacht, dat de commissie vermeldt, dat zij haar concept-rapport aan een aantal instanties en organisaties uit het maatschappelijk leven en grootwerkgevers ter kennisname heeft gezonden, hetgeen zeker waarborgen kan scheppen voor praktisch resultaat; ik vraag mij echter af, of het rechtstreeks advies van de met deze materie vertrouwde public accountant niet een efficiënter en vlugger werkmethode zou hebben geschapen.

Uit informatie is mij gebleken, dat het concept-rapport in ieder geval niet voor advies bij het Nederlands Instituut van Accountants is geweest.

Ik betreurt het, dat ik niet kan opmerken, dat het gewenst was geweest, dat de commissie te rade zou zijn gegaan bij een organisatie van bedrijfsadministrateurs, in de geest van het Amerikaanse Controller's Institute, een organisatie, die wij hier te lande nog missen.

Een tweede opmerking betreft de kosten-sector.

Ik mis in het rapport een beeld over de financiële consequenties. Er wordt wel in het rapport gesproken over „een zeer gecompliceerde loonadministratie” die thans bestaat en over de verrichtingen bij dit alles, „waarvan de aantallen in de miljoenen lopen (blz. 14), zodat er voor werkgevers en voor de gehele gemeenschap een zeer belangrijke bezuiniging kan worden bereikt”. Hoeveel dat is, meent de commissie moeilijk te kunnen berekenen; ik zal daar ook geen pogingen toe doen; ik geloof zonder meer aan belangrijke besparingen. Maar er is wat anders:

De commissie bereikt haar vereenvoudiging in de loonadministratie door het zoveel mogelijk onder één noemer brengen van de betreffende sociale en fiscale wetten, door b.v. het begrip loon te uniformeren en de kring van werkgevers en werknemers zoveel mogelijk bij de sociale verzekeringswetten dezelfde te doen zijn. Zo b.v. vallen thans bij de werkloosheidswet de gratificaties en tantièmes onder bepaalde omstandigheden niet onder het premie-loon, terwijl ze er bij de overige sociale verzekeringswetten wel onder vallen; de commissie wil de uitzonderingen bij de werkloosheidswet doen vervallen.

Van dien aard is er meer (men leze daartoe de punten 1 t/m 17 op blz. 11 t/m 13): bij het streven naar uniformiteit kan dat niet anders; dat is een geven en nemen.

Het komt mij echter voor, dat het toch wel heel belangrijk is, hoe dit geven en nemen tenslotte uitpakt. Voor fiscus en sociale verzekeringsfondsen lijkt mij dat niet zo erg; een ongunstige uitkomst wordt mogelijk door belastingherziening of premie-wijzigingen gecorrigeerd, maar hoe liggen nu de kosten-consequenties (nog afgezien van belastingherziening of premie-wijzigingen) door de te creëren uniformiteit voor het bedrijfsleven, voor de verschillende bedrijfstakken en individuele ondernemingen? Het komt mij voor, dat de commissie hiervoor een benaderend kostenbeeld en oriënterende beschouwingen had dienen te geven.

Het zou te ver voeren, in deze bespreking op alle details van het interessante en uitstekende rapport in te gaan. Bijzondere aandacht wil ik toch bij de M.A.B. lezers vragen voor het nieuwe model „gecombineerde loonstaat” (per personeellid bij te houden). Het rapport geeft een schema van een gecombineerde loonstaat, welke in redelijke mate voldoet aan de thans bestaande bepalingen (de combinatie heeft uiteraard betrekking op eisen der betreffende sociale verzekeringswetten en fiscale wetten; bijzondere bedrijfseisen zijn er niet in verwerkt!).

Dit schema bevat 32 kolommen, een aantal dat gemakkelijk is uit te breiden, als men

denkt aan de bedrijfseisen (bijzondere loonvormen — premies b.v. —, typische bedrijfs-inhoudingen — b.v. spaar- en koopregelingen, personeelverenigingsbijdragen, enz.).

De geschiedenis van de ontwikkeling der loonadministratie is een lijdensweg geweest: de invoering van de meeste der sociale verzekeringen ligt voor het merendeel der administratieve mensen al te ver in het verleden om daar aan te herinneren. De invoering van de loonbelasting is nog niet zo lang geleden en nog onlangs stond men voor het probleem de administratieve gevolgen van de werkloosheidswet te verwerken; om nog maar te zwijgen van de onmogelijk korte termijn waarop de oplossing klaar moest zijn. Lang niet altijd was de administratief-technische apparatuur geschikt voor het verwerken van de wijzigingen, zodat compromissen moesten worden gezocht, die — behalve dat zij het vlotte werken bemoeilijkten — ook nog het onaangename gevolg hadden, dat het vaststellen van de premie-grondslagen er hopeloos door werd verzwaaard.

Nu legt de commissie ons een vereenvoudigd schema voor met inplaats van de 32 kolommen slechts 14 kolommen, waarvan hierbij een model is afgedrukt, zonder twijfel een aanzienlijke vereenvoudiging. De commissie zegt ervan, dat het „voldoende — maar dan ook onmisbare gegevens verschaft voor de controle”.

„Indien de volgens de loonstaat vereiste gegevens zonder meer aan de loonadministratie van de werkgever kunnen worden ontleend, zal hem uiteraard ontheffing van de verplichting tot bijhouding van de officiële staten verleend moeten worden”. (blz. 59)

Dat betekent allicht in de praktijk, dat b.v. de kolommen 4 en 5 (en eventueel 6) kunnen vervallen als desbetreffende loonsituaties zich niet voordoen. Trouwens kolom 6 als een tussentotaal kolom lijkt mij niet persé nodig; misschien heeft men gedacht aan horizontale telling uit het hoofd.

Bovendien zouden de kolommen 12, 13 en 14 kunnen vervallen, als de betalings-verantwoording der lonen behoorlijk controleerbaar blijkt. Daarentegen kan de praktijk wel behoefte hebben aan een kolom voor registratie van het loonbelastingplichtig bedrag na aftrek van de vermindering toegestaan door de Inspecteur; ofschoon het rapport wel aan die mogelijkheid denkt, is een dergelijke kolom niet in het schema opgenomen.

Overigens stelle men zich niet voor, dat de loonadministratie door dit schema nu plotseling het summum van eenvoud kan worden. In de toelichting op het schema (blz. 59) wordt b.v. omtrent kolom 3 gezegd, dat daarin worden geboekt, behalve het periodieke geldloon, o.a.: gratificaties, overwerkgeld; belaste vergoedingen van pensioenkosten van persoonlijke aard, enz. Wanneer interne eisen vastlegging van deze gegevens in de loonadministratie nodig maken, dan begrijpt men de consequentie voor de omvang, maar daarvoor mogen de fiscale en sociale wetsvoorschriften niet verantwoordelijk worden gesteld.

Omtrent kolom 7 zegt het rapport, dat daarin moeten worden geboekt: „werknemersbijdragen voor een pensioenregeling of daarmee gelijkgestelde regeling; boeten”.

Dit is dus de kolom voor de inhoudingen. Ik vind het raadselachtig, dat de commissie *niet* noemt: het premie-aandeel voor de werknemer (mogelijk één percentage — zie blz. 33). Er is niet veel fantasie voor nodig om te concluderen, dat deze kolom 7 dan al heel spoedig gesplitst zal moeten worden.

Eveneens blijft de vaststelling van de heffingsgrondslag der sociale verzekeringen voor de premie-betaling door werkgevers periodiek administratieve arbeid vragen, niet zozeer omdat er een aangifte aan de sociale verzekeringsinstellingen moet worden gedaan, maar wel omdat nog altijd rekening moet worden gehouden met de loongrens; een voordeel wordt uiteraard de uniformiteit in loonbegrip en kring van werknemers.

De commissie heeft een schema van een verzamelstaat volgens nieuw model ontworpen, doch merkt bij de bespreking daarover op, dat de mogelijkheid van ontheffing van het bijhouden van de verzamelloonstaat behouden kan blijven.

De commissie is van mening, dat bij middelgrote en grote bedrijven wel aan redelijke eisen beantwoordende administraties zullen zijn; voor de kleine ondernemingen ligt het moeilijker, vandaar dat zij de gedachte oppert tot instelling van een administratiekantoor via de organisaties van belanghebbenden.

Op de blz. 64/66 staan in het rapport enkele opmerkingen over de controle; van belang wordt het geacht, dat hier tot samenwerking wordt gekomen ten einde dubbel werk te voorkomen; juist de uniformering schept de goede basis voor controle door één instantie.

Tenslotte wil ik verkort de punten resumeren, waarin de commissie zelf haar voorstellen samenvat.

- A. Eenduidig begrip loon in alle sociale verzekeringswetten en het Besluit Vereveningsheffing 1941.
- B. Verschillen tussen het loonbegrip onder A en dat voor de loonbelasting beperken. (Kinderbijslag en premie-aandeel sociale verzekeringen ten laste van werknemers vormen een moeilijkheid, waartoe men de oplossing zocht door correctie op tarief loonbelasting.)

RECHTER VAN
REGISTRARIS-
KANTOOR

Werknemer:
Naam en voorletters:
Woonplaats:
Straat:
Beroep:
Geslacht:
Burgerlijke staat:
Renteno:

Werkgever:
Naam en voorletters:
Woonplaats:
Zetel der onderneming:
Aard van het bedrijf:
Bedrijfsnummer R.V.B.:
Stamno Loonbelasting:

De werknemer valt voor de loonbelasting in groep:	(in schrijfl.)	Gewijzigd in:	Gewijzigd in:
Aantal kinderen voor kinderbijslag en kinder-afrek			

Toegesane vermindering op het loon: f ingaande per t/m

ingevolge beschikking van de Inspecteur te d.d. , no

Herroepen:

Loontijd-vak	Aantal arbeids-dagen	Loon in geld	Niet in geld uitgerekt loon	Footen rechts streeks van derden	Totaal van de kolommen 3 t/m 5	Aftek-posten voor alle heffingen	Werkelijk loon in de zin van de soc verz. en van de ver-evenings-heffing (kolom 6-7)	Premievrjg uitkeringen bij niet werken	Belastbaar loon voor de loon-belasting kolom 8+9)	Loon-belasting	Datum van uit-betaling	Datum van af-dracht van de heffingen	O p m e r k i n g e n
1	2	8	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
													Vast overeengekomen loon in geld: f per Wettelijk- (maximum) loon voor premieberekening Soc. Verz. wetten: × f = f

- C. De kring van werknemers en werkgevers, vallend onder sociale verzekerings- en belastingheffingen naar het loon, worde zo veel mogelijk hetzelfde.
- D. Nauwe samenwerking tussen uitvoerende organen bij de wetstoepassing; betalings-termijnen gelijkmaken.
- E. Het reeds bestaande overleg tussen uitvoeringsorganen der sociale verzekering uitbreiden met vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën.
- F. Beroep in Cassatie bij de Hoge Raad van die uitspraken van de Centrale Raad van Beroep, welke voor coördinatie der premie-heffing van belang zijn (rechtsvragen t.a.v. verzekeringsplicht en loonbegrip).

De punten A, B en C bepalen de materiële voorwaarden tot uniformiteit; de punten E en F dienen tot bewaking en bestendiging ervan.

Technisch denkt de commissie de verwezenlijking harer voorstellen door een coördinatie-wet, waarin de begrippen werknemer, werkgever en loon voor de sociale wetten worden vastgelegd, terwijl ook voor het Besluit op de Loonbelasting 1940 en het Besluit op de Verevenings 1941 wetsvoorstellen ontworpen zijn, om tot de gewenste uniformering te komen.

Ik heb grote waardering voor het rapport en ben van mening, dat het ruime belangstelling verdient.

Van administratief standpunt beschouwd, schetst het interessante mogelijkheden tot verbetering.

Gewenst acht ik het, dat nog eens in het openbaar licht geworpen wordt op het kostenbeeld; dat zal de oordeelvorming bij het overnemen van de gedachten van het rapport bij Ministers en Volksvertegenwoordiging ten goede komen.