

Vergaderjaar 2005–2006

29 767

Wijziging van enkele belastingwetten (Belastingplan 2005)

Nr. 64

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2005

Bij de behandeling van het Belastingplan 2005 is door het Kamerlid Bakker c.s. een motie (kamerstuk 29 767, nr. 51) ingediend. Met deze motie is de regering gevraagd te onderzoeken of door een heffingsrente op basis van marktconforme rentetarieven en het gelijkstellen van de invorderingsrente aan de te betalen heffingsrente ongewenste gedragseffecten teniet kunnen worden gedaan. Voorts is verzocht om de budgettaire consequenties hiervan in kaart te brengen en de extra belastingontvangsten van de hiervoor geschetste maatregel in te zetten voor de verdere modernisering van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. In deze brief informeer ik u over de resultaten van dit onderzoek.

Het onderzoek: een analyse

De regelingen betreffende de heffingsrente en invorderingsrente zijn ingevoerd in 1987¹. Deze regelingen zijn van toepassing op belastingen, premies volks- en werknemersverzekeringen en de toeslagen op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Het stelsel van de renteregelingen zal hierna worden behandeld in het kader van de rijksbelastingen. Hetgeen hierover wordt opgemerkt geldt in grote lijnen ook voor de toeslagen en premies volks- en werknemersverzekeringen. De regeling van de heffingsrente strekt ertoe dat in het kader van de regeling van belastingaanslagen aan belastingplichtige enkelvoudige rente wordt vergoed, dan wel berekend, indien de belastingaanslag leidt tot een teruggaaf van belasting respectievelijk tot een te betalen bedrag. Heffingsrente wordt berekend tot en met de dag van de dagtekening van de belastingaanslag. Het regime van de heffingsrente is alleen van toepassing op de in artikel 30f van de Algemene wet inzake rijksbelastingen genoemde rijksbelastingen². De regeling van de invorderingsrente heeft de strekking om enkelvoudige rente in rekening te brengen over te laat betaalde belasting en te vergoeden over door de ontvanger terug te betalen bedragen. De invorderingsrente wordt berekend over het tijdvak dat aanvangt op de dag na de vervaldag van de voor de belastingaanslag geldende enige of

¹ Wet van 26 maart 1987, tot berekening van rente inzake belastingen en premies volksverzekeringen, Stb. 120.

² Voor de aanslagbelastingen gaat het hier om de inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen en de vennootschapsbelasting. Wat de aangiftebelastingen betreft wordt de heffingsrente toegepast bij de loonbelasting, de omzetbelasting, de overdrachtsbelasting, de belasting van personenauto's en motorrijwielen, de accijns, de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van pruimtabak en snuiftabak en diverse belastingen op milieugrondslag.

laatste betalingstermijn. In tegenstelling tot de heffingsrente geldt de regeling voor de invorderingsrente voor alle rijksbelastingen.

Het percentage van de invorderingsrente is in de huidige regeling gelijk aan het percentage van de heffingsrente en wordt telkens per kwartaal vastgesteld. De hoogte van het rentepercentage is gekoppeld aan de door de Europese Centrale Bank voor basisfinancieringstransacties toegepaste interestvoet, of zo dit lager is, het gemiddelde rendement van enkele aan de Euronext effectenbeurs genoteerde staatsleningen. Het op deze wijze bepaalde rentepercentage wordt vervolgens verhoogd met een wettelijk opslagpercentage. Bij het Belastingplan 2005 is op initiatief van de Tweede Kamer dit opslagpercentage verhoogd van 1,5 naar 3¹. Voor het jaar 2005 is het door de Belastingdienst gehanteerde rentepercentage uitgekomen op 5, ter vergelijking, voor het jaar 2004 lag dit percentage op 3,5.

Op grond van artikel 27a van de Invorderingswet 1990 kan een betalingskorting worden verleend. Deze korting geldt voor belastingaanslagen die een te innen bedrag behelzen en in meer dan één termijn invorderbaar zijn. De regeling heeft als doel belastingplichtigen te stimuleren (voorlopige) aanslagen in één keer te betalen. De korting wordt verleend aan de belastingschuldige die ten minste het bedrag van de belastingaanslag minus het bedrag van de te verlenen korting betaalt voor de eerste betalingstermijn van de aanslag. De betalingskorting wordt vastgesteld op grond van het percentage dat geldt voor de invorderingsrente.

Het huidige door de Belastingdienst gehanteerde percentage ligt hoger dan de rente die door de markt wordt vergoed op bijvoorbeeld een interetspaarrekening of een ondernemersdeposito. Voor beide spaarvormen ligt het percentage rond de 2 à 3. Dit percentage is afhankelijk van een aantal factoren zoals: inleg, mate waarin over het tegoed kan worden beschikt en de periode waarover het tegoed uitstaat. Het rentepercentage voor een doorlopend krediet ligt op dit moment rond de 6. Ook hier geldt dat dit percentage afhankelijk is van diverse factoren zoals kredietlimiet en zekerheidstelling. De wettelijke rente voor handelstransacties ligt thans rond de 9 procent. Voor transacties met consumenten geldt het lagere tarief van 4 procent². Belastingplichtigen kunnen op verschillende wijzen gebruik maken van deze verschillen. In de eerste plaats zal de calculerende belastingplichtige met spaargeld, gezien de lagere rentevergoeding op een spaarrekening, genegen kunnen zijn een (te) hoge voorlopige aanslag te vragen en deze volledig te betalen. Hoewel dit een positief effect heeft op de kasopbrengsten van het Rijk wordt uiteindelijk het teveel betaalde bedrag door Belastingdienst terugbetaald waarbij rente wordt vergoed; een zogenaamd spaareffect treedt dan op. In de tweede plaats kan de belastingplichtige met schulden besluiten om later zijn belastingschulden te betalen. Bij de afweging tussen betaling aan andere handelscrediteuren – die een hoge rente in rekening brengen – dan wel aan de fiscus, laat de belastingplichtige de balans doorslaan in de richting van de andere crediteur.

Het onderzoek: de praktijkcijfers

Onderzoek binnen de Belastingdienst heeft uitgewezen dat er als gevolg van de huidige rentepercentages een tweetal effecten optreden. In de eerste plaats zijn er positieve kaseffecten bij de belastingontvangsten. Over februari 2005 is voor de vennootschapsbelasting een fors hoger kasbedrag ontvangen, omdat veel ondernemingen hun voorlopige aanslag 2005 in één keer betalen in plaats van in termijnen. Daarbij maken ze gebruik van de betalingskorting. De hoogte van de betalingskorting heeft daarbij zeker een rol gespeeld. Deze korting is immers gerelateerd

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 767, nr. 58.

² Artikel 6:120 BW.

aan de op dit moment relatief hoge invorderingsrente van 5 procent. Ter vergelijking: in februari 2005 werden 28 000 betalingen met betalingskorting geconstateerd voor een totaal bedrag van 2 miljard euro; in dezelfde maand in 2004 waren dit 22 000 betalingen voor een bedrag van 1,1 miljard euro. Daarnaast is het bedrag van de betalingsachterstand op aanslagen vennootschapsbelasting van het lopende belastingjaar op dit moment fors lager dan in 2004: 0,4 miljard dit jaar ten opzichte van 0,6 miljard vorig jaar. Door deze effecten zal de Belastingdienst een groter deel van de transactieopbrengst eerder innen. In de tweede plaats zijn er aanwijzingen voor het zogenoemde spaareffect in de belastingheffing. In 2005 is, in vergelijking met 2004, duidelijk minder bezwaar aangetekend tegen voorlopige aanslagen vennootschapsbelasting. Tot en met september 2005 ligt het bedrag aan verminderingen van voorlopige aanslagen naar aanleiding van bezwaarschriften 1,1 miljard euro lager dan over dezelfde periode in 2004. De veronderstelling hierbij is dat de belastingplichtige geen bezwaar maakt tegen de te hoge voorlopige aanslag, de aanslag betaalt en vervolgens wacht op de definitieve aanslagregeling. Bij de definitieve vaststelling van de aanslag ontvangt de belastingplichtige het teveel betaalde dan terug met rente. Ook dit leidt op korte termijn tot een positief kaseffect. Op de langere termijn zal dit laatstgenoemde positieve kaseffect echter vrijwel geheel of meer dan geheel worden teniet gedaan, omdat in latere jaren lagere aanslagen en hogere verminderingen zullen volgen. Deze verminderingen worden vergoed tegen het relatief hoge rentepercentage van 5. Dit percentage ligt aanmerkelijk hoger dan de rente die wordt vergoed op een staatslening¹. Hoe deze effecten zich exact verdelen over de jaren, laat zich echter moeilijk kwantificeren.

Voor de inkomstenbelasting zijn er (nog) geen bijzondere signalen die wijzen op een verandering in de kasopbrengsten, weliswaar is ook hier een stijging bij de betalingen met betalingskorting, maar deze is veel minder sterk dan bij de vennootschapsbelasting. Ook zijn er (nog) geen aanwijzingen in de inkomstenbelasting voor het zogenoemde spaargedrag.

Het hanteren van marktconforme rentepercentages

De resultaten van het onderzoek binnen de Belastingdienst wijzen op spaargedrag van belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting, waarbij de overheid een rente vergoedt die substantieel hoger is dan het rendement van de recent uitgegeven staatsleningen. Een reactie hierop zou kunnen zijn het hanteren van marktconforme rentepercentages. Hieronder wordt in dit verband verstaan dat de in rekening te brengen rente op een hoger percentage wordt vastgesteld dan de te vergoeden rente (rente-écart). Aldus wordt aansluiting gezocht bij een benadering die gebruikelijk is in het maatschappelijke verkeer. Hierbij moet worden opgemerkt dat in 1993 bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel² is ingediend waarvan de strekking vergelijkbaar was met de onderhavige motie-Bakker c.s. Uit onderzoek was indertijd gebleken dat belastingplichtigen hun geld langer dan noodzakelijk bij de fiscus lieten staan om op deze manier een hoge rentevergoeding (de wettelijke rente was toen 11 tot 12 procent) te kunnen ontvangen. Voorgesteld werd de in rekening te brengen heffings- en invorderingsrente 3 procentpunt hoger te laten zijn dan het rentepercentage voor de te vergoeden heffings- en invorderingsrente. Met dit wetsvoorstel werd beoogd een verhoogde opbrengst te realiseren alsmede ongewenste gedragseffecten tegen te gaan. De Raad van State heeft ten aanzien van dit wetsvoorstel negatief geadviseerd: «niet zenden aan de Tweede Kamer»³. De Raad achtte het onder andere principieel onjuist dat met twee maten werd gemeten en dat er geen reden aanwezig was om, zoals bij banken algemeen gebruikelijk is, verschil in debet- en

¹ De op dinsdag 10 mei 2005 heropende driejarige staatslening heeft een coupon van 2,5% en loopt tot 15 januari 2008. De gemiddelde koers van de uitgifte was 100,28 met een bijbehorend gemiddeld rendement van 2,388%.

² Kamerstukken II 1993/94, 23 411, nrs. 1–2.

³ Kamerstukken II 1993/94, 23 411, B, blz. 5.

creditrente te hanteren teneinde de kosten (met inbegrip van salarissen) daaruit te kunnen betalen. Ook een meerderheid van de Tweede Kamer was tegen het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is uiteindelijk na een daartoe strekkende en breed gedragen motie uit de Tweede Kamer ingetrokken¹.

Zou worden gekozen voor het hanteren van marktconforme rentepercentages dan is dit niet goed denkbaar zonder een zogenoemde verfijningsregeling.

Het hanteren van een rente-écart kan namelijk in bepaalde situaties onevenwichtig zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan situaties waarbij over eenzelfde periode en over eenzelfde grondslag door de Belastingdienst eerst rente tegen het hoge percentage in rekening is gebracht terwijl later over dezelfde periode en grondslag rente tegen het lagere percentage wordt vergoed (in de bijlage is een voorbeeld opgenomen). Deze onevenwichtigheden kunnen worden weggenomen door een verfijningsregeling toe te passen; bij het in 1993 ingediende wetsvoorstel tot rentedifferentiatie is ook uitgegaan van een verfijningsregeling. Wel moet bij het hanteren van een verfijningsregeling er rekening mee worden gehouden dat dit de extra belastingontvangsten drukt, omdat de uitvoeringssystemen hiervoor moeten worden aangepast, en extra kosten met zich brengt die incidenteel en structureel worden geraamd op € 2 miljoen per jaar (automatiserings- en archiveringskosten). Een nadeel van een dergelijke regeling is ook dat de uitvoeringspraktijk door een dergelijke regeling complexer wordt. Vanwege de hiervoor bedoelde aanpassingen van uitvoeringssystemen kan een dergelijke regeling niet eerder ingaan dan op 1 januari 2008.

Budgettaire effecten

Ik begrijp uit de motie dat onder marktconforme rentetarieven wordt verstaan: het niet langer gebruiken van een uniform percentage voor door de Belastingdienst te vergoeden rente en in rekening te brengen rente, maar gedifferentieerde rentepercentages te laten gelden, waarbij voor de bij de belastingplichtige in rekening te brengen heffingsrente een hoger percentage geldt dan voor de door de Belastingdienst te vergoeden heffingsrente alsmede voor de in rekening te brengen en de te vergoeden invorderingsrente. In onderstaande tabel is het voorgaande uitgewerkt.

Tabel 1: Voorbeeld bij een rente-écart van één procentpunt

	in rekening te brengen rente	te vergoeden rente
heffingsrente	5	4
invorderingsrente	4	4

Door uitvoering te geven aan de motie kan spaargedrag van belastingplichtigen tegen worden gegaan. Hierbij is het ook denkbaar dat, anders dan dat in tabel 1 is aangegeven en door de motie is gevraagd, de in rekening te brengen invorderingsrente wordt gesteld op 5%. Voor de raming van de budgettaire consequenties van de motie wordt uitgegaan van de toepassing van een verfijningsregeling. Uitgaande van het huidige rentepercentage van 5 dat aan heffingsrente in rekening wordt gebracht en een rente-écart van 1 procentpunt, komt de aan de belastingplichtige in rekening te brengen en te vergoeden invorderingsrente en te vergoeden heffingsrente uit op 4 procent. De budgettaire effecten voor de jaren 2008 tot en met 2013, exclusief de extra uitvoeringskosten die samenhangen met een verfijningsregeling, zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

¹ Kamerstukken II 1993/94, 23 411, nr. 4.

Tabel 2: Extra opbrengsten per jaar in miljoenen euro (rijksbelastingen en premies volks- en werknemersverzekeringen)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Budgettair belang per 1%-punt rente-écart	5	16	33	43	54	69

Omdat rente veelal over langere periodes wordt berekend, doet zich het structureel budgettaire effect pas vanaf 2013 voor.

Per procentpunt dat de te vergoeden rente lager wordt gesteld nemen de extra inkomsten met een factor 1 toe ten opzichte van de in de tabel gepresenteerde cijfers.

Conclusie

Onderzoek binnen de Belastingdienst heeft uitgewezen dat er als gevolg van de huidige relatief hoge rentepercentages mogelijk twee effecten zich voordoen bij de vennootschapsbelasting, te weten het zogenoemde spaar-effect en positieve kaseffecten. Het hanteren van marktconforme rentetarieven kan het spaareffect verminderen, en de opbrengsten die gemoeid zijn met het hanteren van een rente-écart zouden kunnen worden ingezet voor de modernisering van de vennootschapsbelasting. Een dergelijke renteregeling is technisch mogelijk in combinatie met een verfijningsregeling. Die verfijningsregeling is evenwel gecompliceerd en zal extra kosten met zich brengen. De budgettaire effecten van een aanpassing van de tarieven voor de heffings- en invorderingsrente voor alle belastingen zouden vooral bedrijven raken, maar ook burgers. In het verleden is een dergelijke maatregel voorgesteld, maar na kritiek van de Raad van State en de Tweede Kamer is het voorstel destijds ingetrokken. Indien nu wel voor een dergelijke maatregel zou worden gekozen voor alle belastingen, zou het geheel inzetten van de opbrengst daarvan voor de modernisering van de vennootschapsbelasting, leiden tot een lastenverzwaring bij burgers.

Ik vertrouw erop dat het bovenstaande een goede basis is voor een nadere gedachtewisseling.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

Een verfijningsregeling komt er in het kort gezegd op neer dat indien de Belastingdienst eerst rente tegen het hoge percentage in rekening heeft gebracht, terwijl later over dezelfde periode en grondslag rente wordt vergoed, voor de te vergoeden rente voor die periode en voor die grondslag het (hoge) percentage van de eerder in rekening gebrachte rente geldt. In het volgende voorbeeld is dit uitgewerkt. Hierbij wordt uitgegaan van de percentages zoals die zijn weergegeven in tabel 1. Een voorlopige aanslag vennootschapsbelasting van € 100 000 over het belastingjaar 2007 wordt opgelegd met dagtekening 31 oktober 2007. Deze aanslag wordt niet betaald. De definitieve aanslag wordt met dagtekening 31 december 2009 vastgesteld. Aangezien in 2007 verlies is geleden, bedraagt de verschuldigde vennootschapsbelasting nihil. Met de aanslag wordt verrekend de reeds opgelegde voorlopige aanslag. Het saldo van de aanslagen geeft dan een negatief bedrag van € 100 000. De in rekening te brengen heffingsrente bij de voorlopige aanslag bedraagt (het tijdvak loopt van 1 juli 2007 en eindigt 4 maanden later op 31 oktober 2007; de dag dat de aanslag wordt vastgesteld) $4/12 \times 5\% \times € 100\ 000 = € 1\ 667$. De aanslag wordt niet betaald de in rekening te brengen invorderingsrente bij de voorlopige aanslag bedraagt: $24/12^1 \times 4\% \times € 100\ 000 = € 8\ 000$. Na het vaststellen van de definitieve aanslag en verrekening met de voorlopige aanslag, wordt de ingevolge artikel 30g, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen heffingsrente vergoed voor een bedrag van € 10 000 ($30/12 \times 4\% \times 100\ 000$). Over een gedeelte van dit tijdvak, namelijk van 1 juli 2007 tot 31 oktober 2007, is echter reeds heffingsrente in rekening gebracht, berekend naar het hoge tarief. De berekening van de te vergoeden heffingsrente zou zonder verfijningsregeling geschieden naar het lage rentetarief. Met betrekking tot dezelfde belastingaanslag over dezelfde periode en over dezelfde grondslag zou dit een onbillijkheid opleveren.

Het tijdvak waarover de te vergoeden heffingsrente wordt berekend, wordt gesplitst in een tijdvak 1 juli 2007 tot 31 oktober 2007 waarover wel, en een tijdvak 1 november 2007 tot 31 december 2009 waarover niet eerder heffingsrente in rekening is gebracht. Over het eerste deel wordt dan alsnog een hoge rente vergoed, over het tweede deel alleen de lage rente.

¹ Een belastingaanslag is invorderbaar twee maanden na de dagtekening van het aanslagbiljet. De periode waarover de invorderingsrente wordt berekend begint dan ook op 31 december 2007 en eindigt op 31 december 2009.