

Zitting 1983–1984

16 787

Wijziging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting voor in de privésfeer ontvangen en betaalde termijnen van lijfrenten en andere periodieke uitkeringen en verstrekkingen

D

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

’s-Gravenhage, 30 augustus 1983

Bij Kabinetsmissive van 21 april 1983, no. 103, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een nota van wijziging alsmede een concept van een tweede nota van wijziging met bijlagen op het ontwerp van wet tot wijziging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting ter zake van de aftrekbaarheid als persoonlijke verplichting van termijnen van lijfrenten en andere periodieke uitkeringen en verstrekkingen (16787).

1. De Raad van State heeft de strekking van het wetsontwerp, zoals het in eerste instantie aan hem is voorgelegd, aldus begrepen dat een einde diende te worden gemaakt, althans de aantrekkelijkheid diende te worden ontnomen aan de mogelijkheid van bepaalde anti-fiscale constructies, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan het aangaan van lijfrenteverplichtingen en van verplichtingen tot het doen van andere periodieke uitkeringen als tegenprestatie voor de verwerving van onbelaste vermogensbestanddelen. Gezien bedoelde, beperkte doelstelling heeft de Raad in zijn advies van 21 april 1981, no. 810415/17, te kennen gegeven moeite te hebben met de uit de in het wetsontwerp neergelegde regeling voortvloeiende

consequenties voor bepaalde tussen familieleden gesloten overeenkomsten waarbij het verzorgingskarakter voorop staat en voor de periodieke uitkeringen geschonken aan in artikel 47 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 bedoelde instellingen.

Bij de doelstelling van het wetsontwerp aldus opgevat, behoeft naar het de Raad voorkomt niet noodzakelijk tegenover de beëindiging van de aftrekbaarheid bij de schuldenaar van de periodieke uitkering in een beperking van de belastbaarheid bij de ontvanger daarvan te worden voorzien. Naar uit de memorie van antwoord en de nota naar aanleiding van het eindverslag blijkt, moet de doelstelling van het wetsontwerp echter ruimer worden gezien en wel in die zin dat het wetsontwerp, zoals het aanvankelijk luidde, een fundamentele herziening beoogde wat betreft de aftrekbaarheid van termijnen van lijfrenten en andere periodieke uitkeringen, terwijl het na de eerste nota van wijziging zelfs mede een daarop aansluitende fundamentele herziening van het regime ten aanzien van ontvangen termijnen van lijfrenten en andere periodieke uitkeringen omvat.

De Raad kan zich in deze verruimde doelstelling van het wetsontwerp vinden. Het verdient opmerking dat het in zo korte tijd mogelijk is gebleken

een ingewikkelde en principiële aangelegenheid als die van de fiscale behandeling van lijfrenten en andere periodieke uitkeringen fundamenteel te herzien, waarbij zelfs aan de sinds jaar en dag bestaande onbevredigende, immers onevenwichtige situatie op het punt van de aftrekbaarheid van lijfrentepremies en de belastbaarheid van de lijfrentetermijnen bij zuiver op oudedagvoorziening gerichte contracten een einde wordt gemaakt. Hoewel het resultaat van deze herziening wel aanspreekt in die zin dat met het wetsvoorstel, zoals het thans luidt, een sluitende regeling wordt verkregen, kan men zich toch afvragen of de stelling op bladzijde 31 van de nota naar aanleiding van het eindverslag dat de voorgestelde regimewijziging goed aansluit bij de huidige maatschappelijke opvattingen niet een wat boude bewering is. De aarzeling die blijkens het eindverslag bij vele Kamerleden aanwezig is omtrent de wenselijkheid van een brede fundamentele herziening op het onderhavige terrein komt de Raad niet misplaatst voor. De Raad is van oordeel dat in de nota naar aanleiding van het eindverslag zou moeten worden toegelicht waarom de opvatting dat ontvangen lijfrentetermijnen integraal als bestanddeel van het inkomen dienen te worden beschouwd, welke opvatting aan de bestaande Wet op de inkom-

stenbelasting 1964 en haar voorgangers ten grondslag ligt, geen opgeld meer doet.

2. In de sfeer van de uitvoering zal de voorgestelde saldomethode niet zonder gevolgen blijven. In de memorie van antwoord (bladzijde 18) is hieraan aandacht besteed. De gevolgen worden – zij het met enige schroom – door Uw bewindsman aanvaardbaar geacht. Het enige nieuwe element dat het voorstel in dat kader bezien meebrengt, is immers de bepaling van het punt van waaraf de ontvangen periodieke uitkeringen te zamen de daartegenoverstaande prestaties overtreffen. In normale gevallen kan dit worden bepaald aan de hand van het contract. Alleen in die gevallen waarin de hoogte van de te ontvangen periodieke uitkeringen niet nominaal vaststaat – zoals bij voorbeeld bij gerichte en geïndexeerde lijfrenten – is in dezen meer aandacht nodig, aldus de memorie van antwoord. Dit standpunt is nader uitgewerkt en toegelicht op de bladzijden 39 en 40 van de nota naar aanleiding van het eindverslag.

Naar de Raad meent zullen zich bij de uitvoering van de regeling niet geringe moeilijkheden kunnen voordoen indien het gaat om lijfrentecontracten welke niet zijn afgesloten met een levensverzekeringsmaatschappij, maar met een particulier. Als voor de hand liggend voorbeeld kan hier worden genoemd het door de Raad in zijn vorenbedoelde advies ten tonele gevoerde geval van de ouder die zijn woning verkoopt aan een kind tegen vestiging van een lijfrente. De door de ouder opgeofferde waarde zal in de regel het bedrag dat in het jaar van het sluiten van het contract als lijfrentepremie aftrekbaar is ver overtreffen, zodat de lijfrentetermijnen bij de ouder vooreerst niet en mogelijk nimmer belastbaar en omgekeerd voor het kind vooreerst niet of nimmer aftrekbaar zullen zijn. Dit neemt niet weg dat de nauwkeurige bepaling van het punt waarop de belastbaarheid en dat waarop de aftrekbaarheid van de termijnen aanvangt actueel kan worden. Daartoe zal enerzijds de waarde van – in het voorbeeld – de woning ten tijde van, naar de Raad aanneemt, de vestiging van de lijfrenteverplichting en anderzijds het totale bedrag van de reeds ontvangen c.q. betaalde termijnen nauwkeurig moeten vaststaan. Bovendien moet in verband met de belastbaarheid van de termij-

nen vaststaan welk bedrag indertijd door de ontvanger als lijfrentepremie in aftrek is of kon worden gebracht.

Gaat het, zoals in meerbedoeld voorbeeld, om de verkoop van een onroerend goed tegen vestiging van een lijfrente dan zal de vaststelling van de waarde weinig moeilijkheden opleveren indien ter zake van de verkrijging van het onroerend goed overdrachtsbelasting tot het juiste bedrag is geheven. Staat de vestiging van de lijfrenteverplichting echter tegenover de verwerving van een andere zaak dan een onroerend goed, dan kan de waardevaststelling meer problemen oproepen. Weliswaar zal, naar mag worden aangenomen, de desbetreffende overeenkomst schriftelijk zijn vastgelegd doch de omstandigheid dat het fiscale belang, dat de schuldenaar van de gevestigde lijfrente bij de aftrekbaarheid van de termijnen heeft, aanzienlijk groter kan zijn dan het fiscale belang van de genier van de termijnen of omgekeerd, noopt tot een kritische beschouwing van de in het contract vermelde overdrachtsom. De Raad vraagt zich af of deze kritische beschouwing in de praktijk niet eerst zal plaatsvinden – en dan meer moeilijkheden opleveren – wanneer het tijdstip waarop de aftrekbaarheid en belastbaarheid actueel gaan worden, nadert.

De bepaling van de som van de reeds ontvangen c.q. betaalde termijnen vraagt van de betrokken belastingplichtigen dat zij de ter zake van belang zijnde gegevens bewaren. De Raad vraagt zich af of van een particulier kan worden verwacht dat hij de benodigde gegevens, welke mogelijk eerst na jaren moeten dienen, geordend voorhanden houdt. Een maatregel, welke de particulier daartoe in feite dwingt, is naar het oordeel van de Raad voorkomt in de fiscale wetgeving nieuw. Hoewel de belastinginspectie de gegevens, welke zij ter zake van de desbetreffende transactie verkreeg, ter beschikking houdt, kan naar het oordeel van de Raad de bepaling van het moment c.q. de momenten waarop de aftrekbaarheid en de belastbaarheid van de termijnen bij de partijen tot de overeenkomst een aanvang nemen tot een bron van geschillen worden. In dit verband verdient mede aandacht dat partijen ten aanzien van de vaststelling van bedoelde momenten in beginsel tegengestelde belangen hebben. De Raad is van oordeel dat hoewel gevallen als hiervoor bedoeld zich niet veelvuldig zullen voordoen en

onder het voorgestelde regime mogelijk zelfs nog in aantal zullen afnemen, aanleiding bestaat tot een diepergaande beschouwing in de nota naar aanleiding van het eindverslag omtrent de uitvoeringsaspecten van de regeling dan de tot dusver gewisselde parlementaire stukken en het concept van de nota thans bevatten.

3. Met het bij de tweede nota van wijziging in te dienen voorstel inzake de aftrekbaarheid van geschonken termijnen van lijfrente wordt meer dan volledig tegemoet gekomen aan de door de Raad in zijn voren genoemde advies onder punt 4 geuite wens tot het maken van een uitzondering op de in het kader van het wetsontwerp voorgestelde maatregelen. In het nieuw voorgestelde eerste lid van artikel 47 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 worden onder de letters a en b twee categorieën giften genoemd. De aftrekbaarheid van de onder letter b genoemde giften is evenals bij de huidige giftenregeling gelimiteerd. De onder letter a bedoelde giften aan instellingen als bedoeld in letter b zijn onbeperkt aftrekbaar. Aldus wordt een onderscheid gemaakt in de mate van aftrekbaarheid van giften aan instellingen als evenbedoeld. Naar het voorkomt, zou het in beginsel voor de mate van aftrekbaarheid niet mogen uitmaken of iemand gedurende 5 jaar jaarlijks een bepaald bedrag aan bij voorbeeld een kerkelijke instelling schenkt dan wel dat hij dat doet in de vorm van termijnen van lijfrente voor een zelfde bedrag. In de omstandigheid dat het huidige regime van periodieke uitkeringen en verstrekkingen eveneens een ongelimiteerde aftrek daarvan als persoonlijke verplichting toelaat en de desbetreffende instellingen een groot belang daarbij hebben, vormt echter ook naar het oordeel van de Raad een voldoende rechtvaardiging van bedoeld onderscheid.

Het feit dat hier en ook op het punt van de aftrekbaarheid van lijfrentetermijnen betaald aan niet als in artikel 47 bedoelde instellingen aan te merken verenigingen – waaronder zelfs verenigingen die ver staan van enig algemeen belang of ideëel doel – aanleiding is gevonden nauw aan te sluiten bij de huidige situatie, roept overigens de vraag op waarom buiten de sfeer van de geschonken periodieke uitkeringen, zoals met betrekking tot de bestaande lijfrentecontracten tussen ouders en kinderen als hiervoor bedoeld, een continuering van het

geldende regime niet mogelijk en wenselijk wordt geacht.

4. Tegen overlegging van het advies met betrekking tot de onderwerpelijke nota's van wijziging aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaan bij de Raad geen bedenkingen.

De Raad van State kan zich er mede verenigen dat het concept van de tweede nota van wijziging met bijlagen wordt ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President
van de Raad van State,
W. Scholten

