

Vergaderjaar 1985–1986

19 305

Wijziging van de Wet investeringsrekening, de Wet op de inkomstenbelasting 1964, de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en de Algemene wet inzake rijksbelastingen (afschaffing negatieve aanslag in het kader van de Wet investeringsrekening)

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 8 november 1985

Bij Kabinetsmissive van 3 oktober 1985, nr. 67, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Financiën, de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet investeringsrekening, de Wet op de inkomstenbelasting 1964, de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en de Algemene wet inzake rijksbelastingen (afschaffing negatieve aanslag in het kader van de Wet investeringsrekening).

1. Naar uit de memorie van toelichting blijkt, steunt het wetsvoorstel op een drietal overwegingen, te weten

- nu de rentabiliteit van het bedrijfsleven op een aanvaardbaar niveau is teruggekeerd en de vooruitzichten te dien aanzien gunstig zijn, is het instituut van de negatieve aanslag in het kader van de Wet investeringsrekening niet meer nodig;
- afschaffing van bedoeld instituut is wenselijk omdat er misbruik van wordt gemaakt;
- de budgettaire problematiek van het Rijk vraagt om de afschaffing.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het niet mogelijk is om aan te geven welk gedeelte van het bedrag van 1,4 miljard gulden waartoe de jaarlijkse besparing voor het Rijk als gevolg van de afschaffing van de negatieve aanslag in de jaren 1989/1990 zal oplopen, verband houdt met de hiervoor genoemde tweede doelstelling. Naar de mening van de Raad van State moet dit worden betreurd, aangezien bedoeld gegeven voor de beoordeling van het wetsvoorstel van grote betekenis is. Immers, zoals in de memorie van toelichting (bladzijde 15) wordt opgemerkt, betekent het vervallen van de negatieve aanslag een aanzienlijke wijziging in een van de belangrijkste financiële instrumenten ten behoeve van het bedrijfsleven. Naar de Raad meent te weten vormt bij de opstelling van de financieringsplannen voor investeringsprojecten het instituut van de negatieve aanslag veelal een belangrijk element. Naarmate het gedeelte van het bedrag van de als gevolg van de afschaffing van de negatieve aanslag te verwachten besparing, dat betrekking heeft op investeringen waaraan elk element van misbruik vreemd is, groter is, moet de betekenis van het instituut als middel tot stimulering van investeringen hoger worden gewaardeerd. De Raad wil er dan ook

op aandringen om indien mogelijk althans enig inzicht te geven in de orde van grootte van het bedrag waarom het hier kan gaan.

2. Dat het wetsvoorstel intussen niet beperkt blijft tot de afschaffing van de negatieve aanslag doch tevens in de plaats daarvan stelt een verrekeningsstelsel aansluitend bij de bestaande verliescompensatieregeling, neemt een deel van de bezwaren van die afschaffing voor het bedrijfsleven weg. Dit is zeker grotendeels het geval voor zover verrekening van de aanspraak op WIR-premie met belasting over de drie voorafgaande jaren mogelijk is. Zulks geldt te meer, nu het percentage van de voorlopige teruggaaf bij achterwaartse verrekening niet alleen voor de WIR-premie, maar ook voor verliezen op 80 zal worden gesteld zulks in de plaats van het thans geldende percentage van 60 bij achterwaartse verliescompensatie. Voor zover de WIR-aanspraken via voorwaartse verrekening geëffectueerd zullen moeten worden is vergeving bij het instituut van de negatieve aanslag van een liquiditeitsnadeel voor het bedrijfsleven sprake. Volgens de memorie van toelichting gaat het wat dit betreft om een bedrag van 750 miljoen gulden aan WIR-bijdragen. In de bedoelde memorie wordt voorts

gesteld dat, aangezien de voorwaartse verrekening in het algemeen ruim binnen de maximale termijn van acht jaren zal plaatsvinden, het liquiditeitsnadeel bij de huidige en de verwachte financiële positie van het bedrijfsleven overkomelijk moet worden geacht.

Ervan uitgaande dat voor de bedrijven die in de loop der jaren voldoende winst behalen om hun WIR-aanspraken, hetzij in de jaren waarin deze ontstaan, hetzij door middel van verrekening met de belasting van andere jaren, geldend te maken, het nadeel van de afschaffing van de negatieve aanslag, behoudens het eventuele liquiditeitsnadeel, volledig wordt gecompenseerd door de invoering van het verrekenningsstelsel zou men tot de conclusie moeten komen dat het overgrote deel van het bedrag van de besparing van 1,4 miljard gulden moet worden toegeschreven aan de gevallen waarin de afschaffing van de negatieve aanslag tot een blijvend verlies aan WIR-aanspraken leidt. Dat betreft de bedrijven die duurzaam verliesgevend zijn en daardoor niet aan (volledige) verrekening van hun WIR-aanspraken toekomen. Zou het zo zijn, hetgeen de Raad niet onmogelijk acht, dat de bedrijven die duurzaam verlies lijden en desondanks belangrijke WIR-aanspraken hebben en wel zonder gebruikmaking van constructies, niet vele in aantal zijn, dan zou de conclusie moeten zijn dat het bedrag van 1,4 miljard gulden overwegend moet worden toegeschreven aan de gevallen waarin van misbruik van de WIR sprake is. De Raad acht het wenselijk dat op de al dan niet juistheid van deze gedachtengang door de bewindslieden wordt ingegaan in hun reactie op het hiervoor in punt 1 gestelde.

3. In verband met de van het wetsvoorstel verwachte besparing van 1,4 miljard gulden wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat in die gevallen waarin tot nu toe van het instituut van de negatieve aanslag door middel van constructies een niet bedoeld gebruik wordt gemaakt, hetgeen tevens betekent een verlies aan opbrengst van de vennootschapsbelasting voor het Rijk, de afschaffing van de negatieve aanslag zal kunnen leiden tot een stijging van de opbrengst van deze belasting. Bij de behandeling van de Voorjaarsnota 1985 in de Tweede Kamer is wat betreft het verlies aan opbrengst van de vennootschapsbelasting ten gevolge van WIR-construc-

ties een schatting van 1,5 à 2 miljard gulden genoemd. Voor de beoordeling van het wetsvoorstel lijkt dit punt van groot belang. De Raad is dan ook van mening dat hierop in de memorie van toelichting uitvoeriger zou moeten worden ingegaan dan op de bladzijden 18 en 19 is geschied.

4. Het is de Raad niet duidelijk waarom de tegemoetkoming welke in het voorgestelde verrekenningsstelsel aan de startende ondernemer wordt geboden, is beperkt tot een verlenging van de termijn voor de voorwaartse verrekening tot 10 jaar en dat hier niet, zoals bij de verrekening van aanloopverliezen het geval is, een onbeperkte verrekening kan plaatsvinden. Om de reden in de memorie van toelichting genoemd, zou zulks in het bijzonder van belang kunnen zijn voor startende ondernemers in de vennootschapsbelasting sfeer omdat die in feite geen mogelijkheid hebben hun aanloopverliezen achterwaarts te verrekenen.

5. De Raad betreurt het dat het in verband met het tijdstip van indiening van het wetsvoorstel niet mogelijk is gebleken thans reeds aan te geven welke de maatregelen zijn, die volgens het gestelde in de memorie van toelichting (bladzijde 26) zullen worden voorgesteld voor enkele specifieke groepen van bedrijven, die door de afschaffing van het instituut van de negatieve aanslag in de knel zullen komen. Het college wil erop aandringen dat in de memorie van toelichting toch althans globaal wordt aangegeven aan welke maatregelen in dit verband wordt gedacht, en welke de betekenis daarvan zal zijn voor de betrokken bedrijven in verhouding tot het nadeel dat zij als gevolg van dit wetsvoorstel zullen lijden. In het bijzonder ware daarbij in te gaan op de verhouding van het voor de bedoelde maatregelen uitgetrokken bedrag van maximaal 100 miljoen gulden tot het bedrag dat voor de betrokken bedrijven in totaal met de afschaffing van de negatieve aanslag kan zijn gemoeid.

6. Op bladzijde 32 van de memorie van toelichting spreken de bewindslieden als hun mening uit dat nog te verrekenen investeringsbijdragen qua karakter zo ondernemingsgebonden zijn, dat het voor de hand ligt deze met de geruisloze overdracht van de onderneming van de ene belastingplichtige naar de andere belastingplichtige te doen meegaan. Het komt

de Raad wenselijk voor dat in dit verband melding wordt gemaakt van de recente jurisprudentie van de Hoge Raad omtrent het tot het ondernemingsvermogen rekenen van een investeringsbijdrage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

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