

19557

## Berekening van rente inzake belastingen en premies volksverzekeringen

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 maart 1987

#### Algemeen

Met genoegen hebben wij er kennis van genomen dat de leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A. en de V.V.D. met het voorliggende wetsvoorstel naar zijn strekking instemmen. De leden van de C.D.A.-fractie en de V.V.D.-fractie merken daarbij op dat met name het «tweerichtingsverkeer», de evenwichtige verhouding tussen de belastingplichtige en de fiscus, hen aanspreekt.

Naar aanleiding van de kritische opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie over het «perfectionisme» dat naar hun oordeel – ook bij de behandeling in de Tweede Kamer – opnieuw leek te hebben toegeslagen, willen wij het volgende opmerken. Zoals al eerder in de schriftelijke stukken – zie met name bladzijde 2 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal – uiteen is gezet hebben wij er bij het ontwerpen van de renteregeling naar gestreefd deze zo eenvoudig mogelijk te houden. Bepaalde zaken zijn bewust niet geregeld of minder ver gaand dan mogelijk zou zijn. Wij wijzen in dit verband onder andere op het achterwege laten van een renteregeling bij achterwaartse verliescompensatie, bij achterwaartse verrekening van investeringsbijdragen en bij middeling, op het hanteren van een drempeltijdvak en op het hanteren van één uniform rentepercentage. Aan een meer globale regeling in de wetgeving in formele zin, die de voorkeur zou hebben van deze leden, kleeft naar ons oordeel het nadeel dat, wil men recht doen aan de vele verschillende situaties die zich te dezen in de praktijk kunnen voordoen, een onevenredig omvangrijke en gedetailleerde uitvoeringsregeling zou moeten worden ontworpen. Het op deze wijze leggen van het zwaartepunt van de regeling buiten de wetgeving in formele zin komt de rechtszekerheid niet ten goeden en past niet in het streven delegatie van regelgevende bevoegdheden zoveel mogelijk te beperken.

Met betrekking tot de voorkeur van deze leden voor het ingediende wetsvoorstel, dat wil zeggen zonder de uitbreiding tot de vermogensbelasting, de loonbelasting, de omzetbelasting en de bijzondere verbruiksbelastingen, merken wij op dat wij deze delen, met de amenderingen door de Tweede Kamer, die wij geenszins beschouwen als perfectionisme in de zin van regelen tot in de finesses, kunnen wij echter zeer wel leven.

Met enige spijt hebben wij kennis genomen van het feit dat deze leden met weinig genoegen de woorden van de eerste ondergetekende hebben gelezen inzake «het gehoord worden van de overzijde». De eerste ondergetekende heeft met de door deze leden bedoelde passage aangegeven dat niet alleen het oordeel van de Tweede Kamer, maar evenzeer dat van de Eerste Kamer telt bij de totstandkoming van wetten. Het spijt hem dan ook oprecht dat deze leden uit deze passage een tegengestelde conclusie trekken. Het onderscheid in staatsrechtelijke zin tussen «horen» en «gemeen overleg voeren» is de eerste ondergetekende welbekend en hij zal voortaan trachten dit ook in gesproken woord zoveel mogelijk te honoreren.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden om nog eens de hoofdlijnen te schetsen van de regelingen in het wetsvoorstel na de amendering door de Tweede Kamer voor alle belastingen en premies die in het geding zijn, merken wij het volgende op.

Het gewijzigde voorstel van wet bevat het voorstel voor een renteregeling inzake belastingen en premies volksverzekeringen. Het voorstel houdt in dat rente kan worden berekend (dit is: kan worden vergoed of in rekening kan worden gebracht) zowel in de sfeer van de heffing (zogenaamde heffingsrente) als in de sfeer van de invordering (zogenaamde invorderingsrente) van de belastingen en premies.

Wat de heffingsrente betreft moet worden onderscheiden tussen belastingen en premies die worden geheven bij wege van aanslag en die welke worden geheven bij wijze van voldoening of afdracht op aangifte.

Wat de eerste categorie betreft bevat het voorstel een regeling voor de inkomstenbelasting, de vermogensbelasting en de vennootschapsbelasting alsmede voor de premies volksverzekeringen.

Het voorstel houdt in rente te vergoeden indien de vaststelling van de over een jaar te verlenen teruggaaf plaatsvindt nadat na afloop van het desbetreffende belastingjaar (voor de vermogensbelasting steeds te lezen als: de desbetreffende peildatum) vijftien maanden – hierna aangeduid als drempeltijdvak – zijn verstreken en wel met ingang van de eerste dag na dat drempeltijdvak tot aan de dagtekening van de aanslag.

Dit betekent dat rente wordt vergoed indien een negatieve voorlopige aanslag of een aanslag met een per saldo terug te betalen belastingbedrag wordt vastgesteld wanneer meer dan 15 maanden na afloop van het belastingjaar zijn verstreken.

Voorts kunnen ook verminderingen van vastgestelde aanslagen leiden tot vergoeding van heffingsrente, namelijk wanneer een negatieve aanslag wordt verminderd of wanneer een positieve aanslag zodanig wordt verminderd dat een negatief bedrag ontstaat.

Het voorstel houdt tevens in dat bij na afloop van het drempeltijdvak opgelegde aanslagen met een per saldo bij te betalen belastingbedrag aan de belastingplichtige rente in rekening wordt gebracht met ingang van de eerste dag na dat tijdvak, tot aan de dagtekening van de aanslag, voor zover dit saldo verband houdt met een door de inspecteur aangebrachte correctie op de aangifte. Ter zake van na afloop van het drempeltijdvak opgelegde navorderingsaanslagen wordt eveneens voorgesteld rente aan belastingplichtigen in rekening te brengen. Met deze wijze van renteberekening wordt bereikt dat in alle gevallen waarin een aangifte wordt gecorrigeerd – bij aanslag of bij navorderingsaanslag – rente wordt geheven.

Het aan de belastingplichtige in rekening brengen van rente vindt niet plaats bij de volgende aanslagen (hoewel zij worden opgelegd na afloop van het drempeltijdvak):

- positieve voorlopige aanslagen, en
- aanslagen met een te betalen bedrag aan belasting, waarbij de aangifte is gevolgd.

Wat betreft de belastingen die worden geheven bij wijze van voldoening of afdracht op aangifte, bevat het gewijzigde voorstel een regeling voor de loonbelasting, de omzetbelasting, de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en de bijzondere verbruiksbelasting van motorrijwielen alsmede voor de premies volksverzekeringen.

Rente wordt volgens het voorstel in rekening gebracht bij naheffingsaanslagen in die belastingen die worden opgelegd na afloop van het kalenderjaar of boekjaar waarop de naheffing betrekking heeft ingeval de aangifte niet juist is gebleken, hetzij bij controle, hetzij door vrijwillige verbetering. Bij vrijwillige verbetering binnen drie maanden na afloop van het kalenderjaar of boekjaar vindt uit doelmatigheidsoverwegingen geen renteberekening plaats. De renteberekening vindt plaats over het bedrag van de naheffingsaanslag en wel over de periode vanaf het einde van het kalenderjaar of boekjaar waarop de naheffing betrekking heeft tot aan de dag van de dagtekening van het aanslagbiljet, met uitzondering van de situatie waarin een naheffingsaanslag loonbelasting of premies volksverzekeringen wordt opgelegd aan de werknemer, in welk geval – uit een oogpunt van gelijke behandeling met de inkomstenbelasting – het begin van de rente-periode aanvangt 15 maanden na afloop van het kalenderjaar waarop de nageheven belasting of premies betrekking heeft.

Rente wordt tevens in rekening gebracht indien geen naheffingsaanslag als hiervoor bedoeld kan worden opgelegd omdat de belasting- of premieschuldige alsnog heeft betaald. Renteberekening vindt dan plaats over het bedrag van de te laat betaalde belasting c.q. premies en wel over de periode vanaf het einde van het kalenderjaar of boekjaar waarop het te laat betaalde bedrag betrekking heeft tot aan de dag van betaling.

Aan de andere kant wordt volgens het voorstel rente vergoed bij teruggaaf van loonbelasting of premies aan werknemers indien de teruggaaf plaatsvindt na een drempeltijdvak van 15 maanden na afloop van het kalenderjaar waarin de belasting dan wel de premie is ingehouden; rente wordt dan vergoed vanaf het einde van het drempeltijdvak tot aan de dagtekening van de teruggaaf.

Eveneens wordt rente vergoed bij teruggaaf van minder verschuldigde omzetbelasting (met inbegrip van de bijzondere verbruiksbelasting van personenauto's en motorrijwielen) indien de teruggaaf plaatsvindt na een drempeltijdvak, in casu drie maanden na afloop van het kalenderjaar of boekjaar waarop de belasting betrekking heeft; rente wordt dan vergoed vanaf het einde van het drempeltijdvak tot aan de dagtekening van de teruggaaf.

De voorgestelde regeling van de invorderingsrente geldt voor alle belastingen en heffingen. Aan contribuabelen wordt invorderingsrente vergoed indien een aanslag die is betaald, tot een te hoog bedrag blijkt te zijn opgelegd; dus wanneer betaalde belasting wordt teruggegeven.

Aan de andere kant wordt aan contribuabelen met betrekking tot alle belastingen en heffingen invorderingsrente in rekening gebracht indien de verschuldigde belasting wordt betaald nadat de enige of laatste belastingtermijn van de aanslag is overschreden.

De vraag van deze leden of de nu voorgestelde regelingen gebreken vertonen die de uitvoering op enig niveau kunnen bemoeilijken, beantwoorden wij ontkennend. Daarbij tekenen wij aan dat voor zover de regelingen met betrekking tot de loonbelasting en de omzetbelasting in geding zijn, enige voorzichtigheid is geboden. Bij het vorm geven van de amendementen ter zake zijn binnen de tijd die daarvoor beschikbaar was, zo goed mogelijk de consequenties van een en ander in beeld gebracht. Ook het beslag op het personeelsbestand van de belastingdienst is zo goed mogelijk geraamd (zie de 47 mensjaren die in stuknummer 16 staan vermeld) evenals de budgettaire opbrengst (zie eveneens stuknummer 16, waar een opbrengst van ca. f 125 mln. wordt genoemd). Het is mogelijk dat bij het inbrengen van de voorgestelde regeling in de geauto-

matiseerde programmatuur, die geruime tijd zal vergen, toch nog problemen zouden blijken. Gelet op het feit dat de inwerkingtreding bij koninklijk besluit moet worden geregeld bestaat er echter nog enige tijdsruimte voor het oplossen van deze problemen.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie over het betrekken van de bijzondere verbruiksbelastingen in de regeling van de heffingsrente, merken wij nog op dat zulks gelet op het geringe aantal naheffingsaanslagen in deze belastingen (in 1985 in totaal 668 stuks), niet op bezwaren stuit.

### **Heffingsrente**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vragen waarom over de verhoging ingevolge de artikelen 9 en 18 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) geen rente wordt berekend. Het voorgestelde artikel 30a, vierde lid van de AWR sluit uit dat heffingsrente over de verhoging wordt berekend. Gelet op het karakter van in rekening te brengen heffingsrente – rente vanwege het ten onrechte onder zich hebben van geld van de fiscus – is zulks ook logisch: de verhoging betreft niet, zoals de belasting, een schuld die de belastingplichtige reeds eerder had moeten voldoen, doch is een administratieve boete die wordt opgelegd op het moment van het opleggen van de (navorderings)aanslag. Berekening van heffingsrente – rente over een periode tot aan het opleggen van de aanslag – is alsdan niet aan de orde. Uiteraard wordt wel, indien de betalingstermijn van de (navorderings)aanslag wordt overschreden, invorderingsrente over de verhoging in rekening gebracht.

Deze leden vragen vervolgens of de op bladzijde 4 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal beschreven werkwijze de mogelijkheid dat de op historische gegevens berustende voorlopige aanslagen afwijken van de werkelijk verschuldigde belasting niet zal vergroten, waardoor het ten onrechte beschikken over andermans geld veelvuldiger zal voorkomen.

Naar verwachting zal de omschreven situatie zich over het algemeen niet voordoen. Deze verwachting is gebaseerd op een voorafgaand aan de invoering van het geautomatiseerd opleggen van voorlopige aanslagen ingesteld onderzoek. Bij dit onderzoek is gebleken dat de meest recente gegevens in het algemeen beter aansluiten bij de werkelijke situatie dan de veelal voorzichtige schatting van de belastingplichtige.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie inzake de hun onduidelijke eerste alinea van bladzijde 5 van de nota naar aanleiding van het eindverslag (stuknr. 9) – in welke alinea het standpunt van de leden van de P.v.d.A.-fractie uit de Tweede Kamer wordt weergegeven – merken wij het volgende op. In de door deze leden bedoelde passage gaat het erom in hoeverre kan worden afgeweken van het uitgangspunt dat renteberekening plaatsvindt ter wegneming van objectief economisch voor- of nadeel, in de stukken hebben wij verdedigd dat zulks mogelijk, ja zelfs geboden is, in situaties waarin de belastingplichtige van zijn kant actie heeft ondernomen om rentenadeel voor de fiscus te voorkomen door – tijdig – een correcte aangifte te doen. Als in zo'n geval de fiscus niet tijdig reageert door het opleggen van een (voorlopige) aanslag, dient naar onze mening renteberekening over het bedrag van de – na 15 maanden – opgelegde aanslag achterwege te blijven, ondanks het feit dat bij de belastingplichtige objectief economisch rentevoordeel te constateren valt. Vloeit het rentenadeel echter voort uit het feit dat de belastingplichtige – al dan niet bewust – een te lage aangifte heeft gedaan, dan is dit voor zijn rekening.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden om verduidelijking van de passage op bladzijde 11 van de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake het in rekening brengen van heffingsrente als gevolg van een correctie in de «tarieven sfeer», geven wij het volgende voorbeeld.

A geeft aan voor het jaar 1988 een belastbaar inkomen van f 100 000 en verzoekt om toepassing van het bijzondere tarief. Bij de aanslagregeling wordt aan dit verzoek niet voldaan en de aanslag wordt op 1 augustus 1990 opgelegd naar het gewone tarief.

A is dan heffingsrente verschuldigd omdat het bedrag van de aanslag uitgaat boven het bedrag dat zou zijn verschuldigd ingeval de aanslag zou zijn vastgesteld overeenkomstig de aangifte.

Opgemerkt zij overigens dat voor de aanslagen over 1985, 1986 en 1987 artikel XI van het wetsvoorstel voorkomt dat in een geval als hier bedoeld heffingsrente wordt berekend, daar voor die jaren uitsluitend correcties in het belastbare inkomen tot de berekening van heffingsrente kunnen leiden.

De leden van de V.V.D.-fractie merken op de periode waarbinnen de aangiften worden afgehandeld erg lang te vinden en vragen of een verkorting van de drempelperiode met 3 maanden in de toekomst tot de mogelijkheden behoort. Allereerst zij opgemerkt dat het hanteren van een drempelperiode van 15 maanden uitgaat van een periode van één jaar voor de regeling van de aanslagen, namelijk voor bij voorbeeld de inkomstenbelasting, de periode tussen 1 april van een bepaald jaar en 1 april van het volgende jaar. Daarbij zij bedacht dat de aanslagregeling een jaarcyclus omvat, die start na binnenkomst van de aangiften. Met deze leden zijn wij van mening dat een bekorting van de periode waarbinnen de aangiften moeten worden behandeld het nastreven waard blijft. Op dit moment is aan het einde van het kalenderjaar dat volgt op het belastingjaar ongeveer 60% van de aangiften afgedaan. De mogelijkheden om aan een snellere procedure praktische uitvoering te geven komen binnen bereik indien de automatisering, op de inspecties der directe belastingen verder is voortgeschreden. Daarbij moet overigens wel worden bedacht dat de mogelijkheden de behandeling binnen 12 maanden na afloop van het kalenderjaar af te ronden wel wordt begrensd door het gebruik dat wordt gemaakt van de uitstelregeling. Circa 1 mln. aangiften worden na 1 april doch voor 1 maart van het daaropvolgende jaar ingeleverd.

### **Invorderingsrente**

De leden van de P.v.d.A.-fractie merken op dat zij vraagtekens zetten bij de toepassing van het voorgestelde artikel 18, derde lid, van de Wet op de invordering. Wij hebben niet duidelijk voor ogen gekregen wat deze leden precies bedoelen. Als wij uit hun vragen en opmerkingen op moeten maken dat zij invorderingsrente zouden willen berekenen zonder rekening te houden met de betalingstermijn welke voor een aanslag geldt, merken wij daarbij het volgende op. Wij achten zulk een benadering zowel vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid als vanuit een oogpunt van doelmatigheid niet gewenst. Het zou immers toch onevenwichtig zijn om bepaalde betalingstermijnen te hanteren, waarbinnen een belasting-schuldige zijn schulden kan voldoen, en om tegelijk binnen die betalings-termijnen rente in rekening te gaan brengen. Ook wat de doelmatigheid betreft bestaan er grote bezwaren tegen een dergelijke benaderingswijze. Dan zouden namelijk vele, zo niet alle belastingsschuldigen in de regeling van de invorderingsrente moeten worden betrokken.

Zouden wij daarentegen uit hun opmerkingen, met name met betrekking tot de voorlopige aanslagen, moeten opmaken dat zij een renteberekening zouden willen toepassen met betrekking tot elke afzonderlijke termijnbetaling, dan willen wij benadrukken dat een dergelijke wijze van berekening van invorderingsrente zeer omvangrijke aanpassingen in het project Centrale Ontvangers Administratie vereist. Naast een aanpassing van de programmatuur ter berekening van het rentebedrag, zouden bij de verwerking van vooruitbetalingen en verminderingen op voorlopige aanslagen niet alleen telkenmale reeds gearchiveerde gegevens (betalingen op eerdere termijnen) dienen te worden geraadpleegd, maar ook zouden

problemen ontstaan bij de wijze van toerekening van (terug)betalingen aan de verschillende termijnen.

Dit laatste zou vanzelfsprekend tot een vertraging in de afdoening leiden. Tevens wordt er nog op gewezen dat de door de leden van de P.v.d.A.-fractie beoogde wijze van berekenen, met name in geval van betaling op voorlopige aanslagen, ook voor belastingschuldigen minder eenvoudig is te reconstrueren. Dit leidt ontegenzeggelijk tot een toename van het aantal verzoeken om informatie omtrent de berekening van het in rekening gebrachte of vergoede bedrag aan rente.

Gelet op het vorenstaande blijven wij van mening dat het voorstel om invorderingsrente niet eerder te gaan berekenen dan na afloop van de enige of laatste betalingstermijn verre de voorkeur verdient boven een regeling waarin vanaf het opleggen van de aanslag of vanaf het vervallen van elke termijn reeds rente zou zijn verschuldigd.

### De hoogte van de rente

De leden van de V.V.D.-fractie zijn van mening dat belastingplichtigen met een te hoge heffingsrente worden geconfronteerd aangezien de wettelijke rente structureel hoger is dan de actuele marktrente. Zij achten het daarom gewenst dat de hoogte van de heffingsrente meer overeenkomt met de actuele rekening-courantrente, welke door de banken aan goede debiteuren wordt berekend. Ook de leden van de P.v.d.A.-fractie hebben moeite met de hoogte van het rentepercentage blijkens hun vraag of het wel rechtvaardig is te veronderstellen dat een belastingplichtige die belastinggeld ten onrechte, doch buiten zijn schuld, onder zich heeft, dat geld tegen een rente heeft weten te beleggen die niet lager is dan de wettelijke rente.

De constatering dat de wettelijke rente structureel aan de te hoge kant is, onderschrijven wij niet. Bedacht zij dat de vaststelling van de wettelijke rente thans geschiedt aan de hand van twee criteria, te weten het promessedisconto van de Nederlandsche Bank, vermeerderd met 3%, alsmede de rekening-courantrente welke grote banken in rekening brengen aan goede debiteuren voor rekening-courantkredieten, niet gedekt door onderpand.

Het is onzes inziens gerechtvaardigd om bij de heffingsrente uit te gaan van een tarief dat min of meer overeenkomst met het gemiddelde van de tarieven die banken aan cliënten in rekening brengen. Zo is de heffingsrente te zien als een compensatie voor de extra rentelasten waarmee een belastingplichtige mogelijk geconfronteerd is als gevolg van een late teruggave van belastingen. In die situatie kan er voorfinanciering hebben plaatsgevonden via bij voorbeeld het bankwezen. Alhoewel geen sprake is van een structureel te hoge wettelijke rente, loopt het niveau van de wettelijke rente niet altijd in de pas met de gemiddelde rente-ontwikkeling op de (geld)markt. Onderstaand overzicht illustreert dit.

Datum	Wettelijke rente	Gemiddelde bankrente*	Datum	Wettelijke rente	Gemiddelde bankrente*
01-01-80	10%	16 1/8%	01-01-84	9%	8 7/8%
01-07-80	12%	13 1/8%	01-07-84	9%	8 3/8%
01-01-81	12%	11 5/8%	01-01-85	9%	8 3/8%
01-07-81	12%	14 3/8%	01-07-85	9%	9 3/8%
01-01-82	12%	13 7/8%	01-01-86	9%	8 3/8%
01-07-82	12%	1 3/8%	01-07-86	9%	8 7/8%
01-01-83	9%	8 3/8%	01-01-87	9%	8 7/8%
01-07-83	9%	7 7/8%	01-03-87	9%	7 7/8%

\* gemiddelde bankrente opgevat als de rente die banken gemiddeld in rekening brengen voor voorschotten die – anders dan tegen effecten – in rekening-courant zijn opgenomen.

Vorenstaande constatering is reden geweest om in overleg met het ministerie van Justitie een nieuw systeem voor de vaststelling van de wettelijke rente te ontwikkelen. In dat kader vragen de leden van de C.D.A.-fractie om geïnformeerd te worden over «het door de Ministerraad aanvaarde stelsel van halfjaarlijkse aanpassingen». Wij merken op dat over een nieuw systeem onlangs overeenstemming is bereikt met de minister van Justitie. De randvoorwaarden voor dat systeem zullen zijn: eenvoud en helderheid, het vermijden van al te veelvuldige aanpassingen van de wettelijke rente en een redelijke conformiteit met de gemiddelde bankrente. Het voorstel voor het nieuwe systeem moet nog aan de ministerraad worden voorgelegd. Wel heeft de ministerraad er mee ingestemd een ontwerp algemene maatregel van bestuur aan de Raad van State voor advies te zenden, waarin wordt voorgesteld het percentage van de wettelijke rente met ingang van 1 april 1987 te verlagen van 9 naar 8.

Gegeven de beoogde wijziging van het systeem tot vaststelling van de wettelijke rente, waarbij nogmaals benadrukt zij dat deze wijziging onder meer gericht is op het verkrijgen van voldoende waarborg voor een marktconforme rentevaststelling, is er volgens ons geen aanleiding om voor de heffings- en de invorderingsrente een ander percentage te hanteren dan dat van de wettelijke rente.

### **Inwerkingtreding**

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen onze reactie op de veronderstelling dat een aantal belastingplichtigen, zo zij bij het doen van hun aangifte kennis hadden gedragen van het voornemen om de heffingsrenteregeling in te voeren met betrekking tot de aanslagen in de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting vanaf het jaar 1985, een aangifte tot een ander bedrag zouden hebben ingezonden. In zoverre bij deze veronderstelling een stimulans wordt toegekend aan het wetsvoorstel om op een zo juist en volledig mogelijke wijze aangifte te doen, achten wij dit een goede zaak. In hoeverre het wetsvoorstel daadwerkelijk bijdraagt – dan wel bij eerdere bekendmaking zou hebben kunnen bijdragen – tot een goed aangiftebedrag, onttrekt zich helaas aan onze waarneming.

De Staatssecretaris van Financiën,  
H. E. Koning

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L. de Graaf