

Vergaderjaar 1986–1987

19557

Berekening van rente inzake belastingen en premies volksverzekeringen

Nr. 5

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 25 september 1986

De vaste Commissie voor Financiën¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de eer omtrent haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

1. Algemeen

Het niet vergoeden van rente is vele belastingplichtigen jarenlang een doorn in het oog geweest. Met de strekking van het onderhavige wetsvoorstel konden de leden van de C.D.A.-fractie zich dan ook geheel verenigen.

Positief waardeerden zij ook, dat zowel in de heffings- als in de invorderings sfeer rente niet als een belasting wordt beschouwd, doch het karakter van rente blijft behouden.

Deze leden hadden er geen behoefte aan na dit verslag vragen te stellen over de voorstellen met betrekking tot de invorderingsrente. Over de voorgestelde regeling ter zake van de heffingsrente hadden zij evenwel wel vragen, met name over het zogenoemde drempeltijdvak. Dienaangaande zouden zij nader in dit verslag een andere benadering aan het aandeel van de regering willen voorleggen.

In de memorie van toelichting hadden deze leden voorts een beschouwing gemist over de relatie die er hun inziens bestaat tussen renteberekening en administratieve boeten. In het kader van hun werkingsgebied van de voorgestelde heffingsrente zouden zij daarover nog een opmerking maken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie memoreerden sinds het eind van de zeventiger jaren meermalen te hebben aangedrongen op het nader bezien van een stelsel van renteverrekening en derhalve op het hervatten van de in 1971 verstomde discussie. Zij spraken er hun waardering voor uit, dat de regering heeft geprobeerd middels het onderhavige wetsvoorstel een werkbare regeling aan de Kamer voor te leggen.

Niet te ontkennen is, zo zeiden deze leden, dat de thans bestaande renteregeling eenzijdig en beperkt is. Een tweezijdige en bredere regeling is bevredigender en kan er een bijdrage toe zijn dat het betalingsgedrag van belastingplichtigen en overheid verbetert. Deze winst moet worden afgewogen tegen de eraan verbonden kosten en nieuwe ingewikkeldheden,

¹ Samenstelling:

Leden: Joekes (VVD), voorzitter, Van der Hek (PvdA), Kombrink (PvdA), ondervoorzitter, Rienks (PvdA), Engwirda (D66), Van Amelsvoort (CDA), Wöltgens (PvdA), Van Muiden (CDA), Van Iersel (CDA), Schutte (GPV), Pronk (PvdA), Herfkens (PvdA), van Rey (VVD), Hummel (PvdA), De Grave (VVD), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Vermeend (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Smits (CDA), Reitsma (CDA).

Plv. leden: Bolkestein (VVD), Melkert (PvdA), Ter Veld (PvdA), De Visser (PvdA), Wolffensperger (D66), Terpstra (CDA), Van Es (PSP), Schartman (CDA), Mateman (CDA), Leerling (RPF), Verspaget (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Beckers-de Bruijn (PPR), Van Otterloo (PvdA), Weisglas (VVD), Schoo (VVD), Van de Camp (CDA), Zijlstra (PvdA), Hennekam (CDA), Wolters (CDA), Van Dis (SGP), Gerritse (CDA).

zeker nu de wens tot vereenvoudiging is versterkt. Deze laatste invalshoek maakt het wenselijk, dat een eventuele regeling zo eenvoudig mogelijk wordt gehouden. Deze leden constateerden, dat in de memorie van toelichting en het nader rapport meermalen wordt gerefereerd aan vanuit de Kamer (ook door hen) geuite wensen tot een stelsel van renteverrekening te komen. Dat neemt echter niet weg, dat de kritiek, dat een nieuw ingewikkeld element aan de heffing wordt toegevoegd, niet allen met een dergelijke verwijzing kan worden weerlegd. Deze leden zagen gaarne, dat de regering het voorstel nader toetst aan het zich in verhevigde mate manifesterende vereenvoudigingsstreven.

Het voorstel levert per saldo een budgettaire bate op, die blijkens bijlage 3 al is verwerkt in de meerjarenraming. De hier sprekende leden vroegen zich af of dit laatste verstandig is geweest. Het zou een vrije oordeelsvorming (zowel over inhoud als over gewenste ingangsdatum) kunnen belemmeren, terwijl het niet in de eerste plaats een budgettair onderwerp is. Bovendien constateerden zij, dat 70 personeelsleden extra nodig zijn voor de uitvoering van de nieuwe regeling. Allereerst vroegen ze om een meer precieze schets welke personeelscategorieën met extra werkzaamheden geconfronteerd worden. Vervolgens wezen ze erop, dat op aandrang van de Kamer nieuwe wettelijke regelingen, leidende tot extra personeelsbehoefte, gepaard plegen te gaan met compenserende voorzieningen, opdat de overige werkzaamheden zo min mogelijk worden geschaad. Blijkens de memorie van toelichting is daarvan nu geen sprake. Dit riep bij hen de volgende vragen op:

- a. Waarom is van compensatie afgezien?
- b. Is dit het begin van een nieuwe beleidslijn of een incidentele uitzondering?
- c. Waarom wordt de budgettaire meeropbrengst niet aangewend voor dit doel?
- d. Hoe zouden de personele gevolgen verwerkt moeten worden zonder schade toe te brengen aan overige werkzaamheden?

Het antwoord op deze vragen, aldus deze leden, is voor hun uiteindelijke oordeelsvorming van belang, niettegenstaande hun sympathie voor het voorstel.

De leden thans aan het woord stelden vast, dat ingevolge de voorgestelde regeling de rente niet als belasting zal worden behandeld. Daarmee wijkt de regering af van het wetsontwerp uit 1970. De wenselijkheid van die benadering wilden zij nader afwegen. Dat er door de ontwikkeling van de techniek minder bezwaren aan kunnen zijn verbonden, wil volgens hen nog niet zeggen dat er geen bezwaren overblijven. Welke zijn die? Hoe beoordeelt de regering nu de tegen het fictie-voorstel van 1970 ingebrachte bezwaren? Hoe beoordeelt de regering het voordeel, dat in de fictie-benadering een categorie inkomen niet in de aanslagregeling behoeft te worden betrokken? Wat is het belang van de eenvoud van behandeling van rente als rente i.p.v. als belasting? Welke grote individuele onbillijkheden zouden uit het fictie-stelsel voortvloeien?

Deze leden hadden in de memorie van toelichting tenslotte een bespreking gemist van de handelwijze ingeval van kwijtschelding. Als nog geen betaling heeft plaatsgevonden en al rente verschuldigd is, blijft dan ingeval van kwijtschelding de rente verschuldigd? Als reeds betaling heeft plaatsgevonden, is dan wel of niet een rentevergoeding op haar plaats?

De leden van de V.V.D.-fractie gaven te kennen positief te staan tegenover de doelstelling van dit wetsvoorstel. Zij waren van mening, dat zoals reeds geruime tijd geleden door het kamerlid Joekes in vragen aan de regering was gesignaleerd, het niet-vergoeden van rente zijdens de fiscus in vele gevallen gevoelens van onvrede wekt bij contribuabelen. Dit gevoel wordt onmiskenbaar versterkt, doordat de fiscus zelve wel de mogelijkheid heeft rente in rekening te brengen over niet c.q. niet tijdig

voldane belasting/premieschulden. Op de zo nodige verbetering van de relatie belastingplichtige/fiscus zal het wetsvoorstel zeker een positief effect hebben.

Toch hadden deze leden aarzelingen. Niet zozeer ten aanzien van de hoofdlijnen van het wetsvoorstel, als wel wat betreft de vraag of – mede gelet op het kritische advies van de Raad van State – het tijdstip van invoering wel zo gelukkig is. Volgens de memorie van toelichting zijn met de uitvoering van de voorgestelde maatregel voor de belastingdienst 70 manjaren gemoeid. Uit informatie van de regering zelve is gebleken, dat sprake is van een niet onaanzienlijke achterstand bij de belastingdienst qua menskracht bij de gestelde doeleinden van het P&I-plan. Volgens het regeerakkoord zal de belastingdienst per 1-1-1988 worden geconfronteerd met een ingrijpende wijziging in het stelsel van de loon- en inkomstenbelasting. Per saldo levert uitvoering van het rapport van de commissie-Oort weliswaar een niet onaanzienlijke werkbesparing op, maar zeker in de invoeringsjaren zal de belastingdienst alle zeilen moeten bijzetten om de ingrijpende veranderingen zo soepel mogelijk te laten verlopen. Het is derhalve voor deze leden een open vraag of het niet beter zou zijn alle prioriteit te leggen bij een zo snel en soepel mogelijke uitvoering van de belastinghervorming conform het rapport van de commissie-Oort en andere wetgeving – hoe wenselijk op zich ook – naar een later tijdstip te verschuiven, indien met deze wetgeving althans een drukverzwaring voor de belastingdienst is gemoeid. Zij zouden een reactie van de regering op de hunnerzijds genoemde afwegingselementen zeer op prijs stellen. In welke mate zou uitvoering van het rapport van de commissie-Oort overigens tot aanpassingen van het onderhavige wetsvoorstel nopen?

In het nader rapport stelt de regering onder punt 1 ad 2: «Deze (bedoeld wordt de huidige regeling) eenzijdige, in het voordeel van de overheid werkende en beperkte regeling is in het voorstel uitgebouwd tot een tweezijdige, volwaardige regeling». Deze leden vroegen zich af hoe deze op zich zeer sympathiek klinkende passage valt te rijmen met het feit, dat de voorgestelde regeling een jaarlijkse structurele budgettaire bate meebrengt van f 50 miljoen. Het kwam hun voor, dat het «voordeel» van de overheid aldus met f 50 miljoen toeneemt. Overigens viel deze leden het zeer hoge bedrag op dat per saldo wordt geraamd inzake de invoeringsrente namelijk f 290 miljoen, of te wel f 220 miljoen meer dan de huidige opbrengst. Ruw geschat moet derhalve sprake zijn van een bedrag van zo'n f 3 miljard dat gemiddeld één jaar te laat wordt ingevorderd. Zij zagen terzake gaarne een nadere explicatie.

Ook deze leden zagen voorts gaarne nader toegelicht in hoeverre renteberekening conform het voorliggende wetsvoorstel kan samenlopen met de in wetsvoorstel 19 489 voorgestelde aanscherping van administratieve sancties c.q. de bestaande sanctiemogelijkheden.

De leden van de fractie van D66 achtten een regeling inzake renteberekening op zichzelf zeker wenselijk. Weliswaar mag en kan van de belastingadministratie worden verwacht dat zij het overgrote deel van de aangiften binnen een niet te lange termijn weet te verwerken, doch er kunnen onvermijdelijk gevallen voorkomen waarin het proces van de aanslagregeling meer tijd neemt dan gewoonlijk en dan mag aan liquiditeits- en rente-aspecten niet worden voorbij gegaan. De zaak speelt al heel lang.

Deze leden konden zich goed voorstellen dat de regering niet met de regeling heeft willen wachten tot de belastingdienst technisch volledig voorbereid zou zijn. De nu voorgestelde overgangsbepaling (art. XI) moge niet geheel evenwichtig zijn, zij geloofden dat er weinig alternatieven zijn.

De voorgestelde regeling is gecompliceerd, zo stelden zij vast, maar ook hier past de opmerking dat het niet echt eenvoudiger kan, zonder onrecht te doen aan de vele verschillende situaties die mogelijk zijn. Wel vonden zij, dat de enkele concessies die terwille van de eenvoud zijn gedaan

(geen renteberekening bij middeling en verliescompensatie) te zeer in het nadeel van de belastingplichtige werken.

Het viel deze leden op dat de voorgestelde regeling per saldo een bate voor de schatkist oplevert. De vraag is of dit slechts incidenteel is of meer structureel. De toelichting op de raming is te karig om een antwoord te kunnen geven. De opbrengst moet vooral komen van de invorderingsrente, blijkens de memorie van toelichting, blz. 10. Ligt dat aan de (naweeën van de) economische recessie of aan een blijvend slechte betalingsmentaliteit? En hoe is de situatie voor particulieren resp. voor bedrijven, zo vroegen deze leden.

De leden van de fractie van de S.G.P. hadden het opvallend gevonden, dat in de memorie van toelichting een beschouwing over de toch wel specifieke relatie die er bestaat tussen overheid en burgers ontbreekt. De verplichtingen die uit belastingwetten voortvloeien worden immers eenzijdig opgelegd en daarom ligt het niet direct voor de hand, dat de regering voor de motivaties uitsluitend de renteberekening als maatschappelijk verschijnsel, i.c. debiteur/crediteur-verhouding, heeft aangevoerd. Moet hier niet dat specifieke element van niet te ontgane verplichting leiden tot de conclusie, dat rentevergoeding naar beide kanten eigenlijk niet op haar plaats is? Zelfs kan de stelling worden verkondigd, dat vergoeding van rente aan belastingplichtigen meer op haar plaats is, gezien de praktijk van vaak lange perioden die voorbijgaan voordat de definitieve aanslag plaatsvindt. Uiteraard is de werkelijkheid ingewikkelder dan met deze zin is gesteld.

De verminderde belastingmoraal, de lange duur van een aantal rechtszaken (bezwaar, beroep, cassatie) om tot de uiteindelijke vaststelling van de belastingschuld te komen zijn bijv. elementen die hier meespelen. Dat neemt in hun ogen niet weg, dat de door hen aangevoerde relatie tussen overheid en burger in fiscalibus zou moeten leiden tot een meer gedegen «bewijsvoering» voor de invoering van de zg. heffingsrente. Zijn de bewindsleiden daartoe bereid?

In dit voorstel wordt ook de zg. invorderingsrente gestroomlijnd. De leden hier aan het woord hadden met dit onderdeel minder moeite, omdat het hier gaat om zowel een inmiddels vaststaande betalingsverplichting met termijn en al en bovendien de bestaande regeling – rente alleen bij uitstel van betaling op verzoek – zeer eenzijdig is en eigenlijk alleen de «nette» burgers, die in acute betalingsmoeilijkheden zijn gekomen, extra laat betalen, terwijl allen die evenmin aan hun betalingsverplichting voldoen, geen rente in rekening wordt gebracht.

Deze leden vroegen of, gezien de in de toelichting verstrekte budgettaire gegevens, de reden van het voorstel wat de heffingsrente betreft eerder zou moeten worden gevonden in de grote vertragingen die de aanslagregeling heeft opgelopen, waardoor al te lang bedragen van de burger zonder vergoeding bij de overheid zijn gesteld.

Deze leden wezen erop, dat naar hun mening renteberekening in het voordeel van de fiscus, gezien het ontbreken ervan in de huidige situatie, door de burgers ervaren zal worden als een extra aanslag. Hoewel het naar naam en behandeling niet gaat om belasting, vroegen zij zich af of de burger dat ook zo zal ervaren. In ieder geval vonden zij het voorstel van nu wel evenwichtiger van opzet dan dat uit 1970 (10 982), omdat in tegenstelling tot stuk 10 982 de rente thans – zowel de te vergoeden als de te betalen rente – valt onder het zg. renteregime, waardoor ook aftrek als persoonlijke verplichting mogelijk is. Zij vonden wel, dat met deze regeling de rentevrijstelling in sommige gevallen wanneer een behoorlijk bedrag aan rente moet worden betaald, in haar werking sterk kan worden aangetast of helemaal niet werkt, terwijl lang niet altijd vaststaat dat hier de schuld bij belastingplichtigen ligt. Verdient het dan geen aanbeveling deze renteposten buiten de saldobepaling, waarop de rentevrijstelling betrekking heeft, te laten? Immers: het maatschappelijke verschijnsel van

renteberekening waarop de memorie van toelichting doelt (debiteur/crediteurverhouding) is gebaseerd op een vrijwillige aangedane wederzijdse verplichting, die echter in de fiscale sfeer ten enenmale ontbreekt. Deze leden kregen dan ook gaarne een reactie in positieve zin.

2. Heffingsrente

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of de vastgestelde heffingsrente de belastingplichtigen wel zal bevredigen. Is bijvoorbeeld teveel loonbelasting ingehouden in een bepaald jaar, dan ontvangt deze belastingplichtige op de in zijn visie aan de overheid ter beschikking gestelde gelden eerst rente 15 maanden na afloop van het desbetreffende kalenderjaar. Zijn geld, zo zal deze dus vermoedelijk redeneren, staat dan 21 maanden renteloos uit bij de overheid. Zou het daarom niet de voorkeur verdienen het drempeltijdvak aanzienlijk te bekorten?

Deze leden waren zich er van bewust, dat een dergelijke verlaging budgettaire consequenties zal hebben, nu het overgrote deel van de aanslagen waarbij een teruggaaf is te verwachten in het voorgestelde zeer ruime drempeltijdvak kan worden afgedaan. Aan dit bezwaar zou naar hun oordeel echter tegemoet gekomen kunnen worden door correcties in de sfeer van de voorgestelde, aan de belastingplichtigen in rekening te brengen heffingsrente.

Op deze wijze zou ook nog het element van rechtsgelijkheid beter kunnen worden verdisconteerd. Op blz. 2, sub 2.2 van de memorie van toelichting wordt als een van de gronden van het voorgestelde systeem aangevoerd, dat direct na indiening van de definitieve aangifte een voorlopige aanslag kan worden opgelegd.

Zich beperkend tot de inkomstenbelasting wezen deze leden erop, dat in het kader van de zogenaamde uitstelregeling voor indiening van aangiften door belastingconsulenten, enz., een groot aantal aangiften eerst hoeven worden ingediend 14 maanden na het einde van het belastingjaar. Aldus kan een aanzienlijk voordeel worden bereikt met name in vergelijking tot degenen die geen gebruik (kunnen) maken van de diensten van een belastingconsulent en dus hun aangifte hebben ingediend binnen 3 of 6 maanden na einde van het belastingtijdvak. Nog daargelaten de mogelijkheid die de late indieners hebben om door het indienen van een te hoge aangifte, en vervolgens het indienen van een bezwaarschrift, rente ten laste van de staatskas te innen, hetgeen zeker aantrekkelijk kan zijn indien de wettelijke rente hoger ligt dan de marktrente.

Gelet op het voorafgaande zouden deze leden gaarne het oordeel van de regering willen vernemen over het volgende systeem.

Door de Staat wordt heffingsrente vergoed vanaf 6 maanden na het einde van het belastingtijdvak, mits de definitieve aangifte voor 1 juli is ingediend.

De hierboven omschreven periode van 6 maanden wordt verlengd naarmate de definitieve aangifte later wordt ingediend. Geen vergoeding wordt betaald, indien en voor zover teveel is betaald in overeenstemming met enige door belastingplichtige na afloop van het belastingtijdvak ingediende aangifte. Door de belastingplichtige wordt heffingsrente betaald over te weinig van hem ingehouden of door hem betaalde belasting in het belastingtijdvak en de daaropvolgende 6 maanden, tenzij een en ander gecorrigeerd is door een voor het einde van deze periode ingediende nadere voorlopige of definitieve aangifte. Deze rente dient te worden betaald vanaf het einde van genoemde periode van 6 maanden na afloop van het belastingtijdvak. Met het bepalen van een standpunt over het niet berekenen van rente bij achterwaartse verliescompensatie zouden deze leden willen wachten tot is gereageerd op het hierboven vermelde.

Tenslotte vroegen de hier sprekende leden aandacht voor de mogelijke cumulatie van interest en verhoging bij navordering nu met name in het

verleden het rente-element als een van de grondslagen voor de administratieve boetes heeft gediend. Met verwondering hadden zij geconstateerd, dat de heffingsrente niet wordt ingevoerd terzake van de vermogensbelasting. Invoering van heffingsrente ook voor afdrachtbelastingen als de dividendbelasting, de loonbelasting en de omzetbelasting zou naar hun mening ook overwogen kunnen worden, omdat op deze wijze met aanzienlijk lagere boetes gewerkt kan worden. In dit verband werd door deze leden verwezen naar hun opmerkingen met betrekking tot het ontwerp van wet tot aanscherping van sancties (19489). Men kan zich thans afvragen, zo zeiden zij, of de administratieve boetes dan niet geheel gemist kunnen worden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen op het extra belang, dat de fiscus kan krijgen bij een snelle afdoening van zaken. Het feit, dat de belastingteruggaven al zijn versneld, beperkt de kosten van dit voorstel. Ontstaat nu niet een extra reden tot een voortvarende afhandeling van bezwaarschriften te komen? Welke beleidsvoornemens bestaan ter zake? Wordt het geen tijd het idee van een termijn met een verlengingsmogelijkheid opnieuw in overweging te nemen?

Voorgesteld wordt, aldus deze leden, geen heffingsrente in rekening te brengen over correcties op de aangifte, die voortvloeien uit een aanvulling op de aangifte, die wordt gedaan voor het einde van het drempeltijdvak. Bij het doen van een tijdige eerste aangifte (binnen 4 à 5 maanden na afloop van het belastingjaar in de inkomstenbelasting) is het denkbaar, dat de betalingstermijnen voor de definitieve aanslag al zijn gaan lopen of zijn verstreken vóór het einde van het drempeltijdvak van 15 maanden. Een correctie op de aangifte kan dan leiden tot de vaststelling van nieuwe betalingstermijnen, ook na het verstrijken van dit tijdvak. Deze leden konden nog niet inzien, dat dan het in rekening brengen van heffingsrente achterwege zou moeten blijven. Bevordert dit onderdeel van de regeling niet toch een mogelijk oneigenlijk gedrag door bewust een te lage aangifte te doen? Het komt meermalen voor, dat belastingplichtigen verzoeken om uitstel van het voldoen aan de verplichting de aangifte tijdig in te dienen. Naar de indruk van deze leden wordt daaraan met vrij grote soepelheid tegemoet gekomen, vooral in de sfeer van de vennootschapsbelasting. Dit maakt het mogelijk, dat teruggaven pas later kunnen geschieden dan wel het meerdere verschuldigde pas later kan worden geïnd. Zagen zij het goed, dat door de keuze van het drempeltijdvak uitstel van aangifte geen invloed heeft op het moment dat renteverrekening gaat gelden? Zou dan evenwel het verzoeken om uitstel van aangifte niet gestimuleerd kunnen worden, ingeval belastingplichtige het vermoeden heeft een teruggave te kunnen krijgen vanwege de hantering van de wettelijke rente? Deze bedraagt immers ruim tweemaal zoveel als de vergoeding op spaarrenterekeningen.

Op blz. 6 van de memorie van toelichting wordt melding gemaakt van een signaleringssysteem. Kan nader de werking ervan worden uiteengezet binnen het systeem van administratieve afdoening? M.a.w. hoe groot is de kans dat daarin te lage inkomensschattingen niet worden opgemerkt?

Deze leden merkten op, dat wetsontwerp 10982 (zoals ook de Raad van State constateert) een ruimer werkingsgebied had dan het onderhavige. In de memorie van toelichting wordt de reden daartoe nauwelijks toegelicht. Deze leden stelden daarover de volgende vragen.

a. Waarom geldt de rentevergoeding ingeval een te lage aanslag is opgelegd voor alle belastingen en heffingen en is dat niet het geval bij het opleggen van een aanslag die tot teruggave leidt?

b. Wat zouden de budgettaire gevolgen zijn als ook dan zou worden overgegaan tot rentevergoeding in alle gevallen?

c. Idem als rente in rekening wordt gebracht bij correcties op de aangifte vermogensbelasting?

d. Kan worden uiteengezet welke situaties van te late betaling c.q. op een later tijdstip vastgestelde meerdere betalingsverplichtingen gelden

op het terrein van omzetbelasting, loonbelasting en bijzondere verbruiksbelasting, waar ingevolge het wetsvoorstel geen renteverrekening wordt voorgesteld en kan dit per situatie worden gemotiveerd? Welke budgettaire effecten zijn hierbij in het geding?

De motivering in de memorie van toelichting, dat de aandrang tot invoering van een renteregeling vooral de sfeer van de inkomstenbelasting betrof en daarom de heffingsrente een beperkte werkingsfeer heeft gekregen, kon deze leden vooralsnog niet aanspreken. Dit geldt temeer, waar de regering zelf als voordeel van de nu voorgestelde regeling t.o.v. die van wetsontwerp 10 982 de bredere strekking aangeeft. Er zijn toch ondanks afwijkende heffingstechnieken bij loonbelasting en omzetbelasting talrijke situaties waarin de verschuldigde afdracht later plaatsvindt, al dan niet met een opgelegde verhoging, b.v. middels navorderingsaanslagen? Op welke mogelijke nog niet te overziene gevolgen wordt in de memorie van toelichting gedoeld? Waar wordt opgemerkt dat nog geen inzicht bestaat in de mogelijke financiële gevolgen, kan dan worden verklaard in hoeverre die een belangrijk aspect kunnen vormen voor het wel of niet verbreden van de sfeer van de renteregeling? In de memorie van toelichting wordt tevens opgemerkt, dat wellicht in een later stadium het werkingsgebied kan worden uitgebreid, als ervaring is opgedaan m.b.t. inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en premies. Staat deze overweging niet haaks op het argument dat van andere heffingstechnieken sprake is?

Wat betreft de reikwijdte van de heffingsrente-regeling vernamen de leden van de V.V.D.-fractie gaarne waarom de regering voorstelt om de onroerend-goedbelastingen, de waterschapsbelastingen en de milieuheffingen buiten de regeling te laten. Met name de OGB is berucht om zijn ingewikkeldheid en een relatief grote bron van meningsverschillen.

De leden van de fractie van D66 hadden de filosofie achter de voorgestelde heffingsrente als volgt geïnterpreteerd: renteberekening is alleen op haar plaats als de aanslagprocedure langer heeft geduurd dan gebruikelijk (het drempel-tijdvak van 15 maanden, een volgens hen redelijke en met de huidige praktijk overeenkomende termijn), waarbij de belastingadministratie rente is verschuldigd ongeacht de oorzaak van de vertraging en de belastingplichtige alleen als de vertraging het gevolg is van een correctie op een bewust te lage aangifte. Zagen zij dit juist dan konden zij zich in beginsel wel verenigen met het voorstel. Daarbij tekenden zij evenwel aan, dat deze filosofie naar hun mening op de volgende punten voor nuancering in aanmerking komt:

- de belastingplichtige kan ook voor vertraging van de aanslagprocedure zorgen, zonder dat hem daarvoor in het voorstel rente wordt berekend; bijvoorbeeld door uitstel van aangifte of door binnen het drempeltijdvak een additionele aangifte te doen;
- een correctie op de aangifte hoeft niet altijd de oorzaak van vertraging te zijn; het kan voorkomen, dat weliswaar van de aangifte diende te worden afgeweken, maar dat de controle en beoordeling van een ander onderdeel van de aangifte de extra tijd vroeg, zonder tot een correctie te leiden, in welk geval renteberekening hun niet terecht leek;
- ook in geval een compromis leidt tot een afwijking van de aangifte, waarbij het drempeltijdvak wordt overschreden, zou renteberekening niet passend zijn.

Deze leden vonden het werkingsgebied van de voorgestelde regeling inzake heffingsrente te beperkt. De motivering van de voorgestelde beperking tot alleen IB, Vpb en premieheffing (op aanslag) vonden zij onvoldoende; er wordt alleen gesproken over een gebrek aan inzicht in de budgettaire gevolgen, alsmede over afwijkende heffingstechnieken (memorie van toelichting, blz. 7). Renteberekening behoort een algemeen uitgangspunt te zijn bij de belastingheffing.

Deze leden konden zich voorstellen, dat met voorrang voor die belastingen renteberekening wordt toegepast waarbij bijbetaling en restitutie het meeste voorkomt. Maar vervolgens dient onverwijld te worden gewerkt aan passende systemen voor andere belastingen. Aan evaluatie is volgens hen geen behoefte. Zij betwijfelden overigens of ervaringen met betrekking tot IB/Vpb/premieheffing relevant zijn voor andere belastingen, gelet op het van regeringswege benadrukte verschil in heffingstechniek.

De hier sprekende leden hadden zich verder afgevraagd of de doorberekening van heffingsrente over aanslagen premieheffing aan de sociale fondsen terecht is. Betreft het hier niet veeleer een interne aangelegenheid van de belastingadministratie? Men bedenke, zo zeiden zij, dat het wetsvoorstel op dit punt tot rare gevolgen kan leiden: wordt per saldo meer rente vergoed dan geïnd, dan kan een sociaal fonds besluiten het resulterende tekort te dekken door premieverhoging, waardoor premieplichtigen uiteindelijk hun eigen rentevergoeding betalen. Omgekeerd kan verschuldigde rente door premieplichtigen via premieverlaging worden terug ontvangen.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen zich ook af welke invloed op de afhandeling van aangifte en aanslagregeling zal uitgaan van dit voorstel. Immers de druk om snel de aangiften af te doen wordt in ieder geval verminderd in de gedachte dat na het heffingstijdvak in ieder geval rente kan worden berekend. De in de memorie van antwoord op stuk 10982 gestelde redenering dat de belastingdienst zich bewust is van de noodzaak de regeling zo spoedig mogelijk af te wikkelen vanwege de schuldpositie van het Rijk, sprak hun niet erg aan, omdat in de dagelijkse gang van zaken dat probleem niet direkt centraal staat. Het is in ieder geval geen daadwerkelijke prikkel om snellere afdoening, zo die al met de huidige bezetting mogelijk is, te bewerkstelligen, zo veronderstelden zij.

Het komt voor, zo zeiden deze leden, dat op grond van ambtelijk verzuim dan wel ambtelijk feilen de aanslagregeling niet binnen de gestelde termijn van 15 maanden na het belastingjaar plaatsvindt. Als dat gepaard gaat met afwijkingen naar boven van de aangifte achtten zij de vraag gerechtvaardigd of in zulke gevallen terecht rente zou worden berekend. Het kan ook voorkomen dat belastingplichtigen pas na de 15-maanden-termijn op de hoogte komt van een feit, dat materieel op het betrokken belastingjaar betrekking heeft, en direct daarna een aanvullende aangifte doet. Licht het dan voor de hand te stellen dat betrokkene «rentevoordeel» heeft genoten, ook al heeft hij de bate pas ontvangen op basis waarvan hij de aanvullende aangifte heeft gedaan.

Deze leden vroegen voorts naar de achtergrond van de 15-maanden-termijn. Deze leek hun redelijk wat betreft de zg. niet-winstsector. Geldt de redenering echter ook voor de winstsector? Niet alleen is hier veelal sprake van uitstel van de aangiftetermijn, maar ook vergt de behandeling van dit soort aanslagen nu eenmaal meer tijd. Zij vroegen dan ook of het niet meer in de rede zou liggen de termijn te stellen op 18 maanden.

In dat kader hadden zij een zeker vermoeden dat juist de sector van de bedrijven de dupe konden worden vanwege de grotere ingewikkeldheid en dus meer tijd vergende afhandeling van de aanslagen. Zijn het dan niet de bedrijfseigenaren die de last van de heffingsrente moeten betalen? In plaats van lastenverlichting zal dat tot lastenverzwaring kunnen leiden.

Deze leden vroegen vervolgens nog hoe gehandeld wordt in het geval dat de afwijking in het belastingbedrag te wijten is aan een wijziging van de tarieven. Zij namen aan dat in zulke gevallen het berekenen van heffingsrente niet zal plaatsvinden.

Tenslotte informeerden zij of de voorgestelde regeling wijziging zal dienen te ondergaan wanneer de voorstellen-Simons zouden worden ingevoerd.

3. Invorderingsrente

De leden van de fractie van D66 constateerden dat invorderingsrente beneden een bedrag van f 50 niet aan de belastingplichtige wordt berekend; invorderingsrente wordt echter steeds, hoe gering ook, vergoed. Heffingsrente wordt zonder drempel in rekening gebracht resp. vergoed. Deze leden vonden dit alles niet evenwichtig. Het ware huns inziens zuiver in alle situaties bedragen kleiner dan f 50 buiten beschouwing te laten. Uitvoeringstechnisch moge dat niet strikt noodzakelijk zijn (vgl. nader rapport, blz. 4), het betekent altijd een welkome en verdedigbare administratieve verlichting indien «kruimelwerk» achterwege kan blijven.

De leden van de fractie van de S.G.P. vroegen op welke gemiddelde uitsteltermijn het bedrag gebaseerd was van f 50 in combinatie met het bedrag van f 1200 en minder. Zagen zij het goed dat het fixeren van de achterstandstermijn vanuit de enige c.q. laatste betalingstermijn is geschied en uit het oogpunt van eenvoud in de toepassing? Of is het zo dat de schuld in twee of vijf termijnen of soms meer (bij voorlopige aanslagen bijv.) termijnen vorderbaar en inbaar is in dienovereenkomstige gedeelten, zodat overschrijding ook van de tussentermijnen tot renteberekening aanleiding zou kunnen geven?

Deze leden vroegen voorts ten laste van wie de invorderingsrente komt, indien de afdracht op aangifte plaats vindt. Zij dachten hier met name aan de loonbelasting en premieheffing via de werkgevers. In zo'n situatie is de uiteindelijke werknemer minder betrokken bij de inning, zodat het niet mogelijk moet zijn dat doorberekening van de rente plaatsvinden zal. Dient niet expliciet in de wetgeving een bepaling te worden opgenomen, die de verantwoordelijkheid van de werknemer voor de te late afdracht uitsluit?

4. Renteberekening bij vermindering van de aanslag

In de memorie van toelichting wordt op blz. 9 in de eerste alinea o.a. gesteld, dat ter vermindering van ingewikkelde en uitgebreide teksten de gevolgen van carry-back verminderingen buiten aanmerking zouden blijven. De gegeven tekst in de memorie van toelichting sprak de leden van de fractie van de S.G.P. niet aan. Kan wellicht via een cijfervoorbeeld verduidelijkt worden waar de moeilijkheid precies schuilt?

Er wordt in dit kader gesproken over de zeer beperkte effecten die als gevolg van het drempeltijdvak, optreden ook als de zg. carry-back wel zou worden meegenomen. Het gevraagde voorbeeld moet dat kunnen duidelijk maken. Deze leden vroegen of voor de situaties van achterwaartse WIR-premies en van de middeling evenzeer het zeer beperkte effect van een regeling terzake een rol speelt. Ook hier vroegen zij om een voorbeeld ter verduidelijking.

5. De hoogte van de rente

De leden van de C.D.A.-fractie konden er mee instemmen, dat het percentage van de te vergoeden heffings- en invorderingsrente gelijk is aan het percentage van de wettelijke interest. Daarbij tekenden zij echter aan, dat naar hun oordeel een snellere (te denken aan eens per halfjaar) aanpassing van het percentage – thans nog 9% – aan de marktrente noodzakelijk zou zijn. Deze leden zouden gaarne het voornemen van de regering omtrent dit punt vernemen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen erop, dat de omvang van de budgettaire gevolgen mede wordt bepaald door het niveau van de in

rekening te brengen rente. De ratio van het wetsvoorstel is nadelen wegens gedeelde rente voor belastingplichtige en fiscus weg te nemen, uitgaande van aanwezige spaar- of beleggingsmogelijkheden. In hoeverre is de keuze voor het wettelijke rentepercentage uit het Burgerlijk Wetboek daarbij passend? Op het aanhouden van spaartegoeden wordt doorgaans een flink lagere rente vergoed, zodat deze keuze een zeker strafkarakter lijkt te impliceren. Overigens is het niveau van de wettelijke rente al sinds 1982 niet meer aangepast, terwijl de feitelijke rente-ontwikkeling sindsdien een niet geringe afwijking vertoont. Wanneer gaat de regering over tot aanpassing ervan?

Met de regering waren deze leden van oordeel, dat het hanteren van verschillende rentepercentage binnen het onderhavige voorstel niet wenselijk is.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden eveneens vast dat het huidige percentage van de wettelijke interest (9%) beduidend hoger ligt dan het rendementsniveau van liquide en zelfs van de meeste niet-liquide beleggingen. Hierdoor kunnen huns inziens in het kader van de voorgestelde regeling onevenwichtigheden ontstaan jegens op zich bonafide belastingplichtigen, die b.v. een zakelijk en gefundeerd meningsverschil hebben met de belastingdienst, maar uiteindelijk van de rechter ongelijk krijgen. Voor de afweging tussen dit bezwaar en de door de regering in het Nader rapport gegeven argumenten voor hantering van het percentage van de wettelijke interest, zouden deze leden gaarne vernemen hoe het percentage van de wettelijke interest tot stand komt. Is een snellere aanpassing aan de actuele rente-ontwikkeling mogelijk?

De leden van de fractie van de S.G.P. hadden zich verwonderd over het feit dat de hoogte van de rente niet bepaald is op de marktrente (die forfaitair per jaar bijv. kan worden vastgesteld) doch op de zg. wettelijke interest. Is deze keuze wel helemaal in overeenstemming met het argument van dit voorstel nl. de relatie met het in de maatschappij algemeen verschijnsel van renteberekening, nu in die situatie toch doorgaans de marktrente wordt genomen? Het viel deze leden te meer op nu de wettelijke rente 9% is, terwijl de marktrente zich meer in de richting van 6% beweegt. Zij vonden dan ook - zeker in de gedachtengang van de indieners - aansluiting bij de marktrente meer voor de hand liggen en vroegen ook hier om een nadere motivering. In dit verband verwezen zij naar punt 5 van het advies van de Raad van State met betrekking tot de heffingsrente, waarbij zij zich aansloten.

Ook zij vroegen of het percentage van de wettelijke rente met voldoende regelmaat aan de werkelijkheid wordt aangepast. Wat het rentepercentage betreft vonden deze leden de regeling in voorstel 10 982 beter, omdat deze nauwer aansloot aan de marktrente, die ook basis is voor de renteberekening in het economisch verkeer.

6. Budgettaire en personele gevolgen

In aanvulling op de onder «algemeen» gestelde vragen vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie in hoeverre de raming beïnvloed kan worden door het op komst zijnde voorstel t.a.v. de samenloop van AOW en pensioenen de inhouding van loonbelasting te integreren en daarmee een groot aantal inkomstenbelastingaanslagen te voorkomen.

In het overzicht op blz. 10 misten deze leden een onderverdeling naar inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting bij de invorderingsrente.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden behoefte om enkele nadere vragen te stellen over de cijfers van de heffingsrente in het overzicht vermeld. In de eerste plaats leek het hun gewenst te informeren naar de herkomst van de ramingen voor de inkomstenbelasting, met name de

sector winst en de overige sectoren. Zagen zij het voorts goed dat mede de invloed van uit het jongste verleden stammende verliescompensatie een belangrijke rol heeft gespeeld in de raming van het terug te geven bedrag?

In het kader van de invorderingsrente hadden deze leden node gemist de relatie die er ongetwijfeld ook ligt met de grote achterstanden en het kwijtscheldingsregime. Op welke manier is bij de ramingen rekening gehouden met oninbare posten? Enkele jaren geleden – voor de invoering van de zg. misbruikwetgeving – speelde de kwestie van de zg. koppelbazen met hun grote oninbare schulden een rol. Kan ook over de stand van zaken bij dat fenomeen nadere informatie worden verstrekt? Moet uit het feit dat deze rentepost meer oplevert dan aan heffingsrente netto moet worden betaald worden afgeleid, dat degenen die het vermoedelijk toch al niet te breed hebben nu opgescheept worden met niet geringe bedragen aan rente, zeker hun positie in aanmerking genomen? Hoe kan dit beleid gepast worden in het ondernemersvriendelijke beleid – over deze zal het toch doorgaans gaan – dat ook dit kabinet voorstaat?

Deze leden vroegen ten aanzien van de extra werklust ad 65 man hoe dit berekend is en met name hoe een en ander past in het zg. P. en I.-plan. In dat verband verwezen zij naar de passage op blz. 11: «Deze uitbreiding zal zo nodig ...tot de personele bezetting van de rijksbelastingdienst». Zij vroegen om een meer bevredigende uiteenzetting.

Deze leden wezen er tenslotte nog op, dat alle pleidooien voor billijkheid, die zeker een rol kunnen spelen, niet wegnemen, dat het Rijk er per saldo altijd beter van wordt, waarbij het saldo wellicht nog conservatief is geraamd. Kan worden toegezegd, dat eens per jaar de werkelijke betaalde en ontvangen renten in beide sectoren ter kennis van de Kamer worden gebracht?

7. Artikelen

Artikel 30c, eerste lid

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of met de invoering van de nieuwe regeling zoveel haast gemaakt moet worden, dat slechts een partiële invoering mogelijk is.

Voor welk tijdstip zou de parlementaire behandeling afgerond moeten zijn, wil de nieuwe regeling al toepasbaar zijn op het belastingjaar 1985?

Spelen in de bij art. XI beschreven reorganisatie ook andere elementen een rol? Zou uitvoering van de voorstellen van de commissie-Oort niet tot een nieuwe grondige reorganisatie leiden, die in de tijd gezien niet die, welke nu nodig, is gaat overlappen? Moeten dan binnen relatief korte tijd niet dubbele hoge kosten worden gemaakt?

De leden van de fractie van de S.G.P. vroegen om een nadere verduidelijking van de laatste volle alinea van de memorie van toelichting betreffende dit artikel. Wellicht dat een cijfervoorbeeld verhelderend kan werken. Kan de geschetste situatie ook leiden tot vergoeding van heffingsrente, zo vroegen zij.

Artikel 18

De leden van de P.v.d.A.-fractie veronderstelden, dat het dadelijk en ineens invorderbaar zijn van de belasting, t.a.v. bijvoorbeeld de buitenlandse belastingplichtigen, redenen heeft die zeer wel een relatie kunnen vertonen met de vraag hoe hier de renteregeling zo goed mogelijk toe te passen. Het was hun voorsnog niet duidelijk waarom het niet redelijk zou zijn, dat rente verschuldigd zou zijn binnen het elders normale tijdvak van 15 maanden. Deze termijn wordt immers gemotiveerd vanuit de periode waarin de aangiften plegen te worden ingediend. In hoeverre

geldt dit motief bij de direct invorderbare categorieën? Kan de gestelde onredelijkheid nader worden verklaard?

De leden van de S.G.P.-fractie wilden in het kader van de invorderingsrente nog opmerken, dat deze nieuwe vorm van behandeling zal kunnen leiden tot verzwaring van de financiële lasten van het bedrijfsleven. Het is een bekend feit dat het bedrijfsleven in het kader van de financiering ook gebruik maakt van deze bron, hoewel die daarvoor niet geschapen is. Aan de andere kant zal wijziging van het regime er toe leiden dat betrokkene elders financiering zal moeten vinden. In welke vorm ook is er een lastenverzwaring. In dat kader wilden deze leden ook nog wijzen op enkele bijzondere situaties. Met name de zg. voorfinanciering van accijnzen leidt er toe dat het bedrijfsleven extra lasten heeft. Verdient het geen aanbeveling dat betrokkenen terzake rente vergoed krijgen, of is dit als het ware in de voorstellen ingesloten?

Artikelen III en IV

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of bij de Successiewet niet van een heel andere situatie sprake is dan bij de inkomstenbelasting. Als nu de mogelijkheid vervalt rente in rekening te brengen vanaf de dag waarop sinds het einde van de aangiftetermijn een dag is verstreken, bevordert dit dan niet een traag aangiftgedrag? Welke redenen zijn er om bij een verschillend aangifte- en betalingstermijnen-regime eenzelfde renteregeling toe te passen? In hoeverre zegt de pas geopende mogelijkheid een voorlopige aanslag op te leggen iets over de mate waarin dat feitelijk ook kan, zolang een aangifte achterwege blijft? Op dat punt blijft toch een aanzienlijk verschil met de inkomstenbelasting ontstaan?

Artikel XI

Voor de overgangsregeling ter zake van de inkomstenbelasting wordt als argument aangevoerd dat er een herstructurering moet komen van het computerprogramma in Apeldoorn. De leden van de fractie van de S.G.P. hadden daarvoor begrip. Alleen vroegen zij zich af of niet mede de achterstand in de aanslagregeling die er nog is mede als excuus daarvoor zou moeten gelden. Of zagen zij dat verkeerd? Is voorts ook niet een reden dat het grootste deel van de posten in de IB-sfeer liggen op het terrein van het winstinkomen, zo vroegen zij.

De voorzitter van de commissie,
Joekes

De griffier van de commissie,
Witteveen