

Vergaderjaar 1986–1987

19557

Berekening van rente inzake belastingen en premies volksverzekeringen

Nr. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 26 november 1986

De vaste Commissie voor Financiën¹ heeft de eer over dit wetsvoorstel als volgt eindverslag uit te brengen.

Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie verklaarden ermee in te stemmen, dat de regelgeving als in dit wetsvoorstel vervat wordt ingevoerd, vóórdat de belastinghervorming als gevolg van de voorstellen van de Commissie Oort zal zijn geëffectueerd.

De leden behorende tot de P.v.d.A.-fractie gaven te kennen dat op de meeste vragen van hun zijde in de memorie van antwoord een bevredigend antwoord is gegeven. Op een enkel punt stelden zij een nadere vraag.

Heffingsrente

De leden van de C.D.A.-fractie meenden, dat nu kennelijk de automatisering bij de belastingdienst zo ver is voortgeschreden dat ook op historische gegevens gebaseerde voorlopige aanslagen kunnen worden opgelegd, ook de inbouw van de heffingsrente in het computerprogramma niet tot grote complicaties hoeft te leiden, ook niet bij de uitvoering van de wet.

De noodzaak tot de introductie van de heffingsrente achtten zij te meer aanwezig, omdat ondanks de bestaande maatregelen inzake de loonbeschikking, de negatieve voorlopige aanslag, de gedeeltelijke voorlopige teruggave carry-back, niet kan worden voorkomen dat soms lang op een teruggaaf moet worden gewacht. Het bedrag van heffingsrente, dat zelfs bij het voorgenomen lange drempeltijdvak als door de fiscus te betalen heffingsrente is ingeboekt, wijst ook in die richting. Met een zekere verwondering hadden deze leden dan ook kennis genomen van het betoog van de bewindslieden op blz. 4 van de memorie van antwoord waar de indruk gewekt wordt dat als alles goed wordt behandeld slechts in «bijzondere gevallen» geld van de belastingplichtige lang bij 's Rijks schatkist renteloos uitstaat.

De hier sprekende leden hadden overigens tot hun voldoening geconstateerd, dat in de memorie van antwoord meer aandacht is besteed aan,

¹ Samenstelling:

Leden: Joeke (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), Scharman (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).

wat zij zouden willen noemen, het objectieve element in de redengeving van het onderhavige wetsvoorstel, het meest expliciet op blz. 8 van de memorie van antwoord: «heffingsrente daarentegen is een vergoeding voor het – zij het ten onrechte – ter beschikking hebben van andermans, in casu 's Rijks geld». Deze gedachtengang, welk recht doet aan het gestelde in artikel 11, lid 3, omtrent het tijdstip waarop de belastingschuld ontstaat van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen, konden deze leden volledig onderschrijven.

Uiteraard, zo zeiden zij voorts, geldt deze stelregel ook ten aanzien van de belastingplichtige, die in of na het einde van het belastingtijdvak teveel belasting en/of premies heeft betaald. Deze belastingplichtige heeft ten onrechte geld ter beschikking gesteld aan 's Rijks schatkist. Deze leden vonden het daarom bevreemdend en tegenstrijdig, dat eveneens als uitgangspunt een subjectief prestatie-element een rol speelt: enerzijds moet de inspectie een redelijke termijn worden gegund om het werkpakket te voltooien (memorie van antwoord, blz. 5), terwijl anderzijds de belastingplichtige die het inkomen in zijn definitieve aangifte conform de wet heeft aangegeven (krachtens een uitstelregeling is indiening maximaal 14 maanden na het einde van het belastingtijdvak mogelijk) over het drem-peltijdvak geen heffingsrente verschuldigd is.

Deze leden bleven van oordeel, dat terecht in de beantwoording van de vragen van de heer Joekes (Aanhangsel Handelingen II 1979/1980, blz. 3065) de nadruk is gelegd op het gelijkheidsbeginsel. Zelfs indien de belastingplichtige maximaal van alle mogelijkheden gebruik maakt om tijdens het lopende belastingtijdvak of spoedig daarna het «teveel» betalen van belasting te voorkomen, kunnen zich toch nog de volgende gevallen voordoen:

- een voorlopige aanslag gebaseerd op historische gegevens is te hoog en de belastingplichtige slaagt er niet in de inspecteur ervan te overtuigen, dat de historische gegevens niet kunnen gelden voor het lopende belastingjaar;
- een belastingplichtige heeft, doordat hij tot een van de in artikel 7 Uitvoeringsbesluit Loonbelasting genoemde personen behoort of doordat hij beschikt over negatieve vermogensopbrengsten anders dan de negatieve opbrengst van de eigen woning, geen verminderingsbeschikking loonbelasting gekregen;
- een binnenlandse belastingplichtige kan geen negatieve voorlopige aanslag ontvangen op grond van artikel 20a Uitvoeringsbeschikking Algemene Wet inzake Rijksbelastingen verkrijgen, omdat bijvoorbeeld zijn jaarstukken niet vóór 1 juli van het jaar volgend op het belastingtijdvak gereed kunnen zijn;
- een buitenlandse belastingplichtige kan nimmer een negatieve voorlopige aanslag ontvangen;
- bij achterwaartse verliescompensatie worden verliezen slechts voor 60% in de negatieve voorlopige aanslag verdisconteerd.

In deze gevallen of een combinatie daarvan kan zich toch een situatie voordoen, dat inderdaad geld ten onrechte lang uitstaat bij de fiscus, waarbij nog komt dat inspecties in de praktijk niet altijd (kunnen) werken conform de door betrokken bewindslieden in het parlement weergegeven beleidsintenties. Bij de hierboven genoemde gevallen moeten dan nog de gevallen gevoegd worden waarbij ingevolge middeling blijkt in het verleden teveel betaald te zijn.

Tegenover de hiervoor bedoelde situaties waarin de belastingplichtige teveel heeft betaald, staan de gevallen waarin de belastingplichtige te weinig heeft betaald, en aldus rentewinst maakt. Deze situaties zijn niet irreal; men denke bijvoorbeeld aan de gevallen dat het inkomen of de winst in het lopende jaar sterk toeneemt, aan een ontvangen bijzondere bate, of aan het genieten van winst uit aanmerkelijk belang. Nu zich gelet op het vorengaande toch rechtsongelijkheid kan voordoen en deze integraal kan worden vermeden door bij de heffing en terugbetaling integraal uit te

gaan van het ontstaansmoment van de belastingschuld aan het einde van het belastingtijdvak, in het algemeen het kalenderjaar, of een tijdstip daar dichterbij gelegen, zoals door deze leden aangegeven in het voorlopig verslag, is het gewenst dat de bewindslieden duidelijk aangeven waarom een betere aansluiting bij dit objectieve uitgangspunt ongewenst is. Dit te meer nu in het kader van de automatisering een integrale wederzijdse rentevergoeding vanaf het einde van het belastingtijdvak, naar aan te nemen is, niet tot een relevante vergroting van de werkdruk zal leiden. Een argumentatie die zich beperkt tot de mededeling dat een verkleining van de drempelperiode niet noodzakelijk is achten deze leden te enen male onvoldoende.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden er behoefte aan terug te komen op het antwoord op vragen over het voorstel geen heffingsrente in rekening te brengen over correcties op de aangifte ten gevolge van een aanvulling op de aangifte binnen het drempeltijdvak van 15 maanden. In de memorie van antwoord wordt gesteld, dat het slechts incidentele gevallen zullen zijn, waarin een bewust te lage aangifte wordt gedaan en dit voordeel kan opleveren. De oorzaak ligt in het tot nu toe gehanteerde signaleringssysteem. Dat in de nabije toekomst historische gegevens van belang zijn voor de voorlopige aanslag, verkleint ook naar het gevoel van deze leden het risico van een te lage aangifte. Of in die nieuwe werkwijze het signaleringssysteem kan komen te vervallen betwijfelen zij echter vooralsnog. Het is immers mogelijk te verzoeken de voorlopige aanslag te verminderen. Vooral bij inkomens die in beginsel nogal kunnen fluctueren kan de toetsing c.q. signalering moeilijk maar wel nodig zijn, zo dachten zij. Is het overigens niet zo, dat in de nieuwe aanpak het voordeel van een te lage aangifte over het jaar T, zich nog kan «voortplanten» in een te lage voorlopige aanslag in het jaar T + 2, juist door het werken met historische gegevens? Maar ook weer principieel, twijfelden deze leden nog steeds aan de juistheid van het voorstel correcties binnen het drempeltijdvak op voorhand buiten de renteberekening te laten, ook als betalingstermijnen gaan lopen die dat tijdvak van 15 mnd te buiten gaan. Zij zagen onvoldoende technische redenen daarvoor, doch achtten juist vanuit de geobjectiverde gedachtengang (rentebetaling om een objectief nadeel te vereffenen, niet als boete, oorzaak gecoördineerde aanslag ligt niet bij fiscus) dit onderdeel van het voorstel ook niet logisch.

Deze leden wezen erop, dat in een reactie op vragen van D66-zijde in de memorie van antwoord wordt gesteld, dat heffingsrente is verschuldigd ongeacht de oorzaak die ertoe leidde dat de aanslag pas na afloop van het drempeltijdvak kon worden vastgesteld. Opzet of verwijtbaarheid van de belastingplichtige dan wel traagheid van de aanslagregelende ambtenaar speelt daarbij geen rol. Deze redenering past goed in de schets van het karakter van de rentebetaling. In de paragraaf «Algemeen» werd er evenwel op gewezen, dat ook rentenadeel voor de fiscus kan ontstaan als hij geen gebruik maakt van de mogelijkheid een voorlopige aanslag op te leggen. Hier speelt het handelen van de fiscus wél een rol. Deze leden vroegen zich dan ook af in hoeverre de onderliggende gedachtengang consistent is.

Dat de vermogensbelasting buiten de regeling is gehouden vloeit blijkens de memorie van antwoord voort uit de afweging tussen het belang van invoering ervan tegen de uitvoeringslast en het geringe budgettaire belang. Dit laatste dient volgens de hier sprekende leden niet voorop te staan. Zij zouden nader zicht willen hebben op de omvang van de extra uitvoeringslast en de hoeveelheid gevallen waarin renteverrekening een rol zou spelen. Dat het doorgaans om relatief geringe bedragen gaat zegt niet alles. Het ontbreken van een renteregeling in de situaties, dat het om grotere bedragen gaat, zou extra als een gemis kunnen gelden als deze regeling wel in de inkomstenbelasting en de successierechten bestaat. Als de regeling volgens de regering (vanwege de nauwe band

ermee) ook moet gelden voor de sfeer van de vennootschapsbelasting, geldt dan vanwege alleen al de 80%-regeling niet hetzelfde voor de vermogensbelasting?

Deze leden wezen er voorts op, dat de door hen gestelde vragen a. en b. (die niet begrepen waren) betrekking hadden op de 2e en 3e alinea van blz. 2 van de memorie van toelichting en daarmee op het eerste deel van de inleiding ervan. In de afdrachtbelastingen is weliswaar geen sprake van een aanslag en een termijn waarbinnen de belastingdienst normaliter de aangiften afhandelt, maar geldt wel een normale afdrachttermijn. Overschrijding daarvan doet voor de afdrachtplichtige een voor de fiscus onbedoeld, maar door deze wellicht nagestreefd financierings- en rentevoordeel ontstaan.

Berekening van rente bij oplegging van een naheffingsaanslag lijkt op zijn plaats, zo oordeelden deze leden. Dat dit niet zo voor de hand ligt vanwege de korte termijnen, sprak hen niet zo aan. Het kan om zeer grote bedragen gaan en derhalve ook om omvangrijke rentevoor- en nadelen. Technische problemen lijken nauwelijks te bestaan. De problemen, zoals geschetst in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord, betreffen veeleer de beginselvraag of bij afdrachtbelastingen heffingsrente dient te worden vergolden. Dit spreekt des te sterker ingeval van een naheffingsaanslag na een ingestelde controle. Welke technische problemen zouden er kunnen zijn als eenmaal het tijdstip waarnaar toe teruggerekend moet worden (i.h.a. 1 maand na afloop van het belastingtijdvak) is bepaald? Welke extra problemen vragen om een oplossing ingeval van teruggaven van o.b.? Als de juist genoemde momentbepaling zou worden gehanteerd, hoe zouden dan de financiële gevolgen luiden voor l.b. en o.b.? Wanneer zou invoering van een renteverrekening in deze sferen op z'n vroegst mogelijk kunnen zijn?

De toezegging, die in de memorie van antwoord herhaald wordt om op termijn te bezien of uitbreiding van de regeling gewenst is, was voor deze leden te vaag. Het mee laten spelen van de opgedane ervaring houdt ten eerste een onbestemd uitstel in. Ten tweede betekent het, dat het maatschappelijke effect van de nu voorgestelde regeling beoordeeld wordt en het dus veel minder dan gesuggereerd gaat om het nog moeten bezien van de technische vormgeving. Deze leden waren nog steeds niet overtuigd van de juistheid van deze benaderingswijze.

De leden van de V.V.D.-fractie stelden vast, dat de regering wederom een discussie over de materie van de bezwaarschriftenprocedure afwimpelt met een verwijzing naar de Commissie van Vucht. Dit standaard-antwoord wordt al jaren gegeven. Kan de regering bij benadering aangeven wanneer de Commissie van Vucht haar rapport gereed zal hebben?

De hoogte van de rente

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van hetgeen door de bewindslieden naar voren is gebracht met betrekking tot de hoogte van de rente. Zij vroegen zich af of het in het verkeer tussen de fiscus en de contribuabelen juist is om uit te gaan van het renteniveau dat geldt voor niet door onderpand gedekte kredieten, zulks gezien de wel zeer hoge rangorde van de belastingen in het kader van de bevoorrechte schulden, enerzijds en de bijzondere positie van 's Rijks schatkist als de debiteur anderzijds.

Teneinde hun visie op dit punt te concretiseren verklaarden zij, dat zij op dit moment een rente ad 6% in het verkeer tussen belastingplichtigen en fiscus redelijk achtten.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wensten zo mogelijk de uitkomst van het beraad van de ministers van Financiën en van Justitie over wijziging van het stelsel van vaststelling van het niveau van de wettelijke rente voor de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel te vernemen.

Vooralsnog leek hun de gedachtengang van de Stuurgroep Kasbeheer een acceptabele. Zij zagen gaarne alsnog een reactie tegemoet op hun vraag of hantering van het wettelijke rentepercentage zelve voor de onderhavige regeling geschikt is. Waar in de regeling de betaling van rente door belastingplichtigen overheerst lijkt het verstandig de gevoelsmatige ervaring van rentebetaling als straf zo beperkt mogelijk te houden.

De leden van de V.V.D.-fractie gaven te kennen, dat zijn problemen bleven houden met het instrument van de wettelijke interest, met name waar de hoogte zo afwijkt van het actuele renteniveau. Belastingplichtigen die op basis van een wettelijke rente een rentevergoeding ontvangen, krijgen op basis van een actuele situatie een veel te hoge rente (zelfs ruim 2% boven het niveau van de staatsleningen; laat staan het niveau van rente van direct opvraagbare tegoeden).

Moet rente betaald worden door belastingplichtigen, dan is het niveau redelijk voor belastingplichtigen die ten laste van de fiscus hun debetsaldi beperken, maar onredelijk voor belastingplichtigen die bonafide zijn en b.v. slechts een zakelijk meningsverschil met de fiscus hebben. In de huidige situatie betalen deze bonafide belastingplichtigen in feite een «strafrente» van zo'n 4%, uitgaande van het huidige niveau voor direct opvraagbare tegoeden.

Overigens vroegen deze leden zich ook ten principale af of de wettelijke interest wel het juiste instrument is voor de berekening van rente in het kader van dit wetsvoorstel. Is geen verfijnder instrument mogelijk, b.v. het gemiddelde niveau over een bepaald jaar van het rendement op staatsleningen?

Budgettaire en personele gevolgen

De leden van de C.D.A.-fractie merkten op, dat ten aanzien van de financiële effecten van de voorgestelde regeling van de heffingsrente en invorderingsrente ook in geval van een kortere drempelperiode de financiële gevolgen voor de fiscus en voor de belastingplichtigen moeilijk vast te stellen zijn, omdat naar te verwachten is zowel de belastingplichtigen als ook in zekere mate de inspecties en de ontvangkantoren hun gedragingen aan de onderhavige regelgeving, indien deze kracht van wet verkrijgt, zullen aanpassen.

Uit het feit dat een extra personeelsclaim van 70 personen blijkens de memorie van antwoord inmiddels is gehonoreerd, leidden de van de P.v.d.A.-fractie af, dat niet-invoering van de nieuwe regeling ook geen beperking kan inhouden van een uit de algemene personeelsreducties voortvloeiende vermindering van de personeelsomvang. Zien zij goed, dat aldus al dan niet invoering op de eigen merites beoordeeld kan worden? Welke zijn de kosten die aan de compensatie verbonden zijn? Is middels de compensatie besloten een per saldo geringe opbrengst in de meerjarenraming in te boeken? Van welke structurele bate is sprake als zou worden uitgegaan van een aan de huidige omstandigheden aangepast wettelijk rentepercentage?

Voorts vroegen deze leden of doorberekening van heffingsrente over aanslagen premieheffing aan de sociale fondsen nog steeds logisch is als de integratievoorstellen van de commissie-Oort worden ingevoerd? Hoewel het premie-deel afzonderlijk zichtbaar blijft, wordt materieel het karakter van de premie als belasting immers versterkt?

De leden van de V.V.D.-fractie stelden vast, dat zij blijkens de memorie van antwoord terecht hadden geconcludeerd, dat het wetsvoorstel een budgettaire bate oplevert van f 50 mln. Deze leden waren zo vrij op te merken, dat zij zich in het voorlopig verslag niet hadden beperkt tot deze nogal voor de hand liggende constatering, doch gevraagd hadden naar de

relatie tussen deze budgettaire bate en de zinsnede in het Nader Rapport, dat «de huidige eenzijdige, in het voordeel van de overheid, werkende regeling is uitgebouwd tot een tweezijdige volwaardige regeling».

Niettegenstaande de explicatie in de memorie van antwoord bleven deze leden verbaasd over de hoge geschatte meeropbrengst van 220 miljoen aan inhoudingsrente. Is hun conclusie juist, dat in de huidige situatie derhalve sprake is van een bedrag van ruim f 13 miljard dat gemiddeld één jaar te laat wordt ingevorderd, buiten de gevallen waarin de belastingplichtige formeel om uitstel verzoekt? Zij zagen gaarne een uitgebreidere toelichting, cijfermatig onderbouwd.

Artikelen

Artikelen III en IV

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen nadere opheldering over de situatie die ontstaat wanneer

- a. de aangiftetermijn passeert zonder dat er aangifte is gedaan;
- b. het opleggen van een aanslag langer dan normaal duurt;
- c. betrokkenen niet in staat zijn de goede gegevens al direct op tafel te leggen (om die reden zal vaak uitstel worden gevraagd), zodat niet een zodanige voorlopige aanslag kan worden opgelegd dat de definitieve daarbij redelijk nauwkeurig kan aansluiten.

In al deze gevallen vindt gehele of gedeeltelijke betaling plaats na het normaal te achten betalingsmoment. Alsdan lijkt er alle reden te bestaan voor een rentebetaling. Waarom wordt daarvan desondanks afgezien? Kan met betrekking tot ad b worden geschetst welke behandelingstermijn bij de fiscus normaal te achten is? In welk percentage van de aangiften vindt overschrijding daarvan plaats?

Onder het voorbehoud dat de regering tijdig zal antwoorden op de vragen en opmerkingen in dit verslag, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Joekes

De griffier van de commissie,
Witteveen