

Vergaderjaar 1990-1991

21 882

Wijziging van de teruggaafregeling in de Wet op de vermogensbelasting 1964 inzake beperking van de gezamenlijke druk van inkomstenbelasting en vermogensbelasting

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel bevat het in het laatstelijk bij brief van 26 januari 1990 geactualiseerde fiscale wetgevende programma aangekondigde wetsvoorstel inzake aanpassing van de 80%-regeling in de Wet op de vermogensbelasting 1964 (Kamerstukken II 1989/90, 21 300 IXB, nr. 24, blz. 4). Deze 80%-regeling houdt in de bepaling inzake de beperking van de gezamenlijke druk van inkomstenbelasting en vermogensbelasting (hierna te noemen: samenloopbepaling), die thans is neergelegd in artikel 14, vijfde lid, van de Wet op de vermogensbelasting 1964. Ook onder de voorloper van de huidige wetgeving heeft een soortgelijke regeling gegolden in de jaren waarin het tarief hoger was dan vijf pro mille. De huidige samenloopbepaling strekt er toe te voorkomen dat het totaal van vermogensbelasting en inkomstenbelasting meer dan 80 percent van het belastbare inkomen bedraagt. Op verzoek van de belastingplichtige wordt na het onherroepelijk worden van de aanslagen de vermogensbelasting voor zover die de 80%-norm te boven gaat teruggegeven. Ondanks het feit dat deze regeling regelmatig ter discussie is gesteld, onder andere bij de fundamentele herziening van de vermogensbelasting in 1980, is deze regeling toch steeds gehandhaafd. Daarvoor geldt met name als redengeving het feit dat naar het maatschappelijk gevoelen de verschuldigde vermogensbelasting uit het (belastbaar) inkomen moet kunnen worden voldaan.

Naar aanleiding van een toezegging van mijn ambtsvoorganger aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 4 december 1985 (Handelingen Tweede Kamer 1985-1986, nr. 11, blz. 2031 en 2035), heeft de belastingdienst het gebruik van deze samenloopbepaling in de vermogensbelasting nader onderzocht.

Het onderzoek (over het belastingjaar vermogensbelasting 1984) betrof een steekproef van 2936 posten waarvoor over 1984 een verzoek om teruggaaf van vermogensbelasting op grond van artikel 14, vijfde lid, van de Wet op de vermogensbelasting 1964 is gedaan. Op hoofdlijnen samengevat geeft het onderzoek het volgende beeld te zien:

a. ca. 60% van het aantal posten heeft betrekking op zelfstandigen (o.a. agrariërs). Hoewel hun aantal kwantitatief groot is, bedraagt hun financiële belang slechts bijna 15% van de in totaal teruggegeven vermo-

gensbelasting. Van deze groep heeft 80% een nihil c.q. negatief stipinkomen (is inkomen vóór toepassing fiscale oudedagsreserve en verrekening van verliezen). Meer dan 90% heeft een vermogen van kleiner dan 1 mln.;

b. een opvallende gebruikersgroep wordt gevormd door de directeuren/grotaandeelhouders. Hun kwantitatieve aandeel in de posten bedraagt ruim 15%, terwijl hun financiële belang bijna 60% van de totaal teruggegeven vermogensbelasting betreft. Van deze 60% komt meer dan 80% terecht bij directeuren/grotaandeelhouders met een vermogen van meer dan 1 mln.;

c. bij ca. 7% van de in het onderzoek betrokken posten zijn opvallende verlagingen van het belastbare inkomen geconstateerd met daaruit voortvloeiende minder gewenste gevolgen voor de toepassing van de 80-percentregeling. Van het daarmee gemoeide financiële belang heeft bijna 80% betrekking op de groep directeuren/grotaandeelhouders. Veelvuldig door deze groep toegepaste methoden om een laag belastbaar inkomen te verkrijgen zijn het (tijdelijk) geheel of gedeeltelijk afzien van een beloning en het niet bedingen van rente over aan de eigen vennootschap verstrekte gelden.

Op grond van dit beeld kan worden geconcludeerd dat de regeling in het algemeen aan haar doel beantwoordt. De grootste groep waarop de regeling van toepassing is, wordt gevormd door zelfstandigen. Tevens is gebleken dat een ruime meerderheid van de gebruikers van de regeling een inkomen van nihil of een negatief inkomen heeft en een vermogen van minder dan 1 mln. Met name in de landbouwsector en bij zelfstandigen met verliezen wordt de regeling relatief veel toegepast.

Slechts in een zeer klein deel van de gevallen kan worden gesproken van minder gewenst gebruik van de regeling. In deze gevallen gaat het bijna uitsluitend om directeuren/grotaandeelhouders die door het afzien dan wel uitstellen van salaris al dan niet in combinatie met het verstrekken van renteloze leningen aan hun eigen vennootschap hun belastbare inkomen hebben verlaagd of teruggebracht tot nihil. Met dit kleine deel van de gevallen is overigens een relatief groot financieel belang gemoeid. Om die reden heb ik mij bezonnen op de mogelijkheid de regeling aan te passing zodat deze beter zal beantwoorden aan haar opzet.

Voor de toepassing van de samenloopbepaling geldt als criterium voor de teruggave de som van de belastbare inkomens van de belastingplichtige en zijn echtgenoot. Indien men het salaris (of de salarissen) en de rente op de leningen lager vaststelt dan in zakelijke verhoudingen het geval zou zijn, of wanneer men het salaris of de rente a-periodiek beschikbaar stelt (bijvoorbeeld eens per drie jaren), is het gevolg dat men – indien er geen andere inkomsten genoten zijn – op grond van de samenloopregeling in aanmerking komt voor een teruggaaf. Daardoor wordt de heffing van vermogensbelasting niet gerealiseerd, terwijl in situaties van het a-periodiek genieten men, door gebruik te maken van de middelingsregeling (artikel 66a van de Wet op de inkomstenbelasting 1964), het progressienadeel voor de inkomstenbelasting teniet kan doen.

Thans wordt voorgesteld de regeling aan te passen door in vorenbedoelde gevallen een herrekening van het belastbaar inkomen te laten plaatsvinden.

Bij deze aanpassing heb ik overwogen dat, gelet op de strekking van deze regeling mede in samenhang met de hoge druk van de vermogensbelasting, het percentage dat in de samenloopbepaling wordt gehanteerd aandacht verdient. In het kader van de zogenoemde Oort-wetgeving¹ is voorzien in een aanpassing van deze bepaling met het oog op het effect van de verbreiding van de grondslag van de inkomstenbelasting als

¹ Wet vereenvoudiging tariefstructuur en aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting (Stb. 1989, 122), in werking getreden per 1 januari 1990 ingevolge de Wet invoering en aanvulling van de vereenvoudiging van de tariefstructuur in de loon- en inkomstenbelasting en wijziging van de regeling betreffende aftrekposten (Stb. 1989, 123), met dien verstande dat de wijziging van de vermogensbelasting ingevolge artikel I, onderdeel A, onder b, van laatstgenoemde wet toepassing vindt met ingang van 1 januari 1991.

gevolg van het vervallen van de aftrekbaarheid van de premies volksverzekeringen. Een aanpassing met het oog op de grondslagverbreding uit andere hoofde, bij voorbeeld door de beperking van de aftrek van gemengde kosten, heeft toen niet plaatsgevonden. Met de voorgestelde aanpassing van het percentage, waartoe de opbrengst van de herkeningsregeling van 30 mln. voor een gedeelte, groot 10 mln., wordt aangewend, wordt in feite voorkomen dat de druk van de vermogensbelasting op indirecte wijze zou toenemen.

Voorts wil ik in dit verband opmerken dat het voorstel tot verlaging van het percentage niet is ingegeven door het feit dat het toptarief van de inkomstenbelasting in het kader van de Oort-wetgeving is verlaagd. Tussen de 80-percentnorm en de hoogte van het (top)tarief van de inkomstenbelasting is immers noch bij de invoering van de regeling, noch in latere jaren een relatie gelegd.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een technische wijziging aan te brengen die verband houdt met de toepassing van de regeling inzake de heffings- en invorderingsrente op de teruggaaf van vermogensbelasting ingevolge de samenloopregeling.

De beoogde ingangsdatum van het voorstel is 1 januari 1991.

INHOUD VAN DE WIJZIGING

Dit voorstel beoogt een eind te maken aan de hiervoor beschreven situaties van ongewenst gebruik door bij de berekening ter zake van de samenloopbepaling het belastbare inkomen van de directeur/groootaandeelhouder fictief te stellen op ten minste één percent van de waarde van zijn belang in de vennootschap. Dit teneinde zeker te stellen dat betrokkenen daadwerkelijk, tenzij er sprake is van een substantieel negatief belastbaar inkomen bijvoorbeeld door een verlies, vermogensbelasting betalen over de waarde van hun aandelen in de vennootschap.

In de voorgestelde wettekst is aansluiting gezocht bij bekende begrippen, zodat hierover geen misverstanden kunnen ontstaan. In plaats van het begrip «groot-aandeelhouder» is daarom gekozen voor aanmerkelijk-belanghouder en in plaats van «directeur» is daarom gekozen voor het meer algemene begrip arbeid, los van de daadwerkelijk beklede functie.

Bij de vormgeving van de verfijning van de samenloopbepaling in het hiervoor aangegeven geval, is gekozen voor een herrekening aan de hand van een eenvoudig criterium. Dit criterium is gevonden door een relatie te leggen met het in de aandelen belichaamde vermogen. Een verhoging bij wijze van fictie tot één percent van de waarde, waardoor wordt bereikt dat daadwerkelijk, tenzij er sprake is van een substantieel negatief belastbaar inkomen bijvoorbeeld door een verlies, vermogensbelasting wordt betaald over de waarde van de aandelen in de vennootschap, lijkt voldoende om het ongewenst gebruik tegen te gaan. Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat de keuze voor het percentage van 1 verband houdt met het feit dat door hantering van dit percentage op zeer globale wijze wordt voorkomen dat de vermogensbelasting over het in de aandelen belichaamde vermogen zou worden ontgaan. Dat hierbij sprake is van een enigszins ruwe benadering lijkt mij in het geheel van deze regeling, welke immers over de hele linie wordt gekenmerkt door een globale benadering geen bezwaar.

Aangezien het niet redelijk voorkomt om voor de toepassing van de samenloopregeling het belastbare inkomen te herrekenen indien arbeidsinkomsten en rente te zamen weliswaar de één-percentsnorm niet overschrijden, maar vast staat dat er wel op een andere wijze een inkomen uit het belang wordt genoten, zullen voor de toepassing van de norm ook de genoten dividenden en overige inkomsten uit de aandelen

alsmede de genoten winst uit het aanmerkelijk belang waartoe de aandelen behoren, meetellen.

Daar ook winstbewijzen kunnen behoren tot het belang dat een belastingplichtige in een vennootschap heeft, geldt dezelfde norm voor deze winstbewijzen, de inkomsten die er uit genoten worden en de aanmerkelijk-belangwinst die er mee gemaakt wordt.

Een herrekening van het belastbaar inkomen voor de toepassing van de regeling zal dus plaatsvinden indien en voor zover één percent van de som van de waarde van de aandelen, de waarde van de winstbewijzen en de waarde van de verstrekte leningen uit gaat boven de som van de genoten inkomsten uit de arbeid, de genoten inkomsten uit de aandelen en winstbewijzen, de genoten rente op de leningen en de winst uit het aanmerkelijk belang.

Een voorbeeld:

Een directeur/grootaandeelhouder heeft aandelen in een vennootschap ter waarde van f 7 miljoen. Daarnaast heeft hij winstbewijzen in die vennootschap ter waarde van f 1 miljoen. Verder heeft hij de vennootschap een lening verstrekt van f 2 miljoen. De totale waarde van zijn belang en zijn lening (samen zijn gehele vermogen) bedraagt f 10 miljoen. Rekening houdend met tariefgroep 3 en de ondernemingsvrijstelling (cijfers voor het jaar 1990) is hij over een dergelijk vermogen vermogensbelasting verschuldigd ten bedrage van $0,008 \times (f 10.000.000 - f 115.000 - f 534.000) = f 74.808$. Indien hij echter geen salaris en rente genoten heeft (en ook anderszins geen belastbaar inkomen heeft), krijgt hij op grond van de huidige samenloopregeling dit gehele bedrag terug. De voorgestelde wijziging voorkomt dit effect, doordat voor de toepassing van de regeling het belastbare inkomen van nihil wordt verhoogd tot f 100.000; 75% hiervan bedraagt f 75.000. Dit bedrag aan vermogensbelasting wordt niet teruggegeven.

Aangezien de fictieve bijtelling dient te wijken voor de realiteit als niet kan worden gesproken van ongewenst gebruik, is er een tegenbewijsregeling opgenomen. Deze strekt ertoe om voor de gevallen waarin de genoten inkomsten relatief laag zijn en waarin overtuigend aangetoond kan worden dat de genoten beloning niettemin reëel is, en er dus niet kan worden gesproken van ongewenst gebruik, af te zien van de fictieve bijtelling. Er zijn zeer wel situaties denkbaar waarin er weinig arbeid is verricht of de waarde van de bezittingen in verhouding tot de normale of haalbare inkomsten daaruit erg hoog is, waardoor de één-percentsnorm een niet bedoelde werking zou hebben. In die gevallen wordt de belastingplichtige in staat gesteld om aan te tonen dat de door hem genoten beloning een zakelijke vergoeding vormt. Van een zakelijke vergoeding is sprake wanneer de vergoeding overeenkomt met die welke in het economische verkeer tussen onafhankelijke derden zou kunnen zijn bedongen voor de geleverde prestaties. Slaagt de belastingplichtige er in dit aan te tonen, dat blijft de fictieve bijtelling achterwege.

DE VERLAGING VAN DE 80%-GRENS

Voorgesteld wordt de opbrengst van de verfijning van de samenloopregeling gedeeltelijk, dat wil zeggen voor een bedrag van 10 mln., binnen dezelfde sfeer aan te wenden. Met dit bedrag is het mogelijk een verlaging van het percentage met vijf punten door te voeren. Door deze aanwending van een deel van de opbrengst binnen de sfeer van de vermogensbelasting zelf wordt, zoals is aangegeven in bijlage 8b bij de begroting van Financiën voor het jaar 1990 (21 300 IXB, nr. 3, bladzijde

53), voorkomen dat de druk van de vermogensbelasting op indirecte wijze toeneemt.

HEFFINGS- EN INVORDERINGSRENTE EN HET BEGRIP «AANSLAG»

Aangezien toepassing van de samenloopregeling niet leidt tot een vermindering van de aanslag vermogensbelasting, maar tot een teruggaaf van deze belasting kan – naar de letter van de wet – over deze teruggaaf geen heffings- of invorderingsrente worden vergoed. In de praktijk wordt evenwel te werk gegaan als ware er sprake van een vermindering van de aanslag en wordt derhalve in daartoe aanleiding gevende gevallen rente vergoed over de teruggaaf. Voorgesteld wordt de vergoeding van rente in geval van toepassing van de teruggaafregeling een wettelijke basis te verlenen.

Hiertoe wordt voorgesteld een teruggaaf van belasting op grond van de samenloopregeling voor de toepassing van de heffings- en invorderingsrente aan te merken als een vermindering van de aanslag.

BUDGETTAIRE, PERSONELE EN DEREGULERINGSASPECTEN

De budgettaire opbrengst van de invoering van de herrekeningsregel is geraamd op 30 mln. Een deel hiervan wordt, zoals reeds in het vorenstaande is vermeld, aangewend voor een verlaging van het percentage van de samenloopregeling van 80 tot 75. Per saldo levert het wetsvoorstel een budgettaire opbrengst op van 20 mln.

Enerzijds zal door de verlaging van het percentage van 80 naar 75 het aantal verzoeken om teruggaaf kunnen stijgen en kan ook de tegenbewijsregeling resulteren in een lichte vergroting van de werkzaamheden, anderzijds zal de fictie als gevolg hebben dat het aantal verzoeken zal dalen. Per saldo verwacht ik dat er geen personele gevolgen voor de belastingdienst zullen optreden.

Het wetsvoorstel is getoetst aan de criteria zoals die zijn opgenomen in de aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en algemene maatregelen van bestuur d.d. 16 januari 1985. Daarbij is gebleken dat het wetsvoorstel past in het beleid waarin terughoudendheid met regelgeving wordt betracht.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel B, geeft in het nieuwe zesde en zevende lid van artikel 14 van de Wet op de vermogensbelasting 1964 de regeling met tegenbewijsmogelijkheid, zoals die hiervoor is weergegeven. Voor de betekenis van het gehanteerde begrip aanmerkelijk belang wordt verwezen naar de Wet op de inkomstenbelasting 1964. De artikelen 39 en 40 definiëren dit begrip.

Ook wordt het begrip arbeid gehanteerd. Hieronder dient te worden verstaan arbeid in de zin van artikel 22, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964. Onder inkomsten wordt verstaan het (bruto) inkomstenbegrip uit artikel 21 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

Verder worden bezittingen en inkomsten uit de desbetreffende bezittingen, evenals de inkomsten uit arbeid van de echtelieden samengeteld. Dit vloeit voort uit het systeem van de vermogensbelasting.

In de tekst is opgenomen dat een verbonden lichaam met de vennootschap wordt gelijkgesteld. Indien men een belang heeft in een concern,

is het immers niet relevant voor welke vennootschap men arbeid heeft verricht of aan welke vennootschap men een lening ter beschikking heeft gesteld. Bovendien zou, indien deze gelijkstelling niet zou zijn opgenomen, het eenvoudig zijn om de regeling te ontwijken door bijvoorbeeld de aandelen in de vennootschap via een zogenoemde houdstermaatschappij te gaan houden. Voor de definitie van het begrip verbonden lichaam wordt verwezen naar artikel 13b van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

Ook worden er enkele voorschriften gegeven inzake de waardebeoordeling van de bezittingen. De Wet op de vermogensbelasting 1964 gaat uit van de waarde in het economische verkeer. De samenloopbepaling gaat in beginsel uit van hetzelfde waardebegrip. Hierbij dient een tweetal kanttekeningen te worden gemaakt. Zo wordt er geen rekening gehouden met de ondernemingsvrijstelling. Anders zou deze vrijstelling tweemaal werken; bij het vaststellen van de hoogte van het vermogen én bij de bepaling van het fictieve belastbare inkomen.

Verder mag bij de waardebeoordeling van de vorderingen op de vennootschap een te lage rente niet als waardedrukkende factor meewegen (er kan uiteraard op andere gronden, bijvoorbeeld de kredietwaardigheid van de vennootschap, een afwaardering hebben plaatsgevonden). Dit om te voorkomen dat de fictiebepaling niet (volledig) zou werken als gevolg van het niet bedingen van een redelijke rente door de belastingplichtige.

In de tegenbewijsregeling is de term «blijken» gebruikt. Dit geeft aan dat van de belastingplichtige wordt verlangd dat hij de zwaarste vorm van bewijs levert die het belastingrecht kent: hij dient overtuigend aan te tonen dat de hoogte van de genoten beloning een zakelijke vergoeding vormt.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort