

Vergaderjaar 1991-1992

22 402

Wijziging van de regeling van de heffingsrente en de invorderingsrente bij belastingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. INLEIDING

Inhoud van de wijziging

Dit wetsvoorstel strekt ertoe om enkele wijzigingen aan te brengen in de regeling van de zogenoemde heffings- en invorderingsrente, zoals deze is neergelegd in de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990. Als belangrijkste wijziging wordt voorgesteld in de sfeer van de te vergoeden invorderingsrente bij vermindering van voorlopige aanslagen een drempeltijdvak van 15 maanden waarover geen invorderingsrente wordt vergoed in te voeren. Daarnaast wordt voorgesteld de koppeling van het rentepercentage van zowel te vergoeden als te vorderen heffings- en invorderingsrente aan dat van de wettelijke rente te verlaten; in plaats daarvan wordt er een koppeling gelegd met het zogenoemde promessedisconto van de Nederlandsche Bank. Deze wijziging gaat gepaard met een voorstel tot regelmatige aanpassing van het rentepercentage aan de hoogte van het promessedisconto. Dit wordt bereikt door het rentepercentage per kalenderkwartaal af te stemmen op het promessedisconto van de Nederlandsche Bank.

Tenslotte worden enkele technische aanpassingen voorgesteld, die tot doel hebben in bepaalde situaties het vergoeden van invorderingsrente uit te sluiten. Deze situaties betreffen de vermindering van een belastingaanslag voor zover die een gevolg is van een wijziging van het boekjaar of de rechtsvorm van de belastingschuldige, met de overdracht van diens onderneming aan een daartoe opgericht lichaam, dan wel met de vorming of verbreking van een fiscale eenheid als bedoeld in artikel 15 of 15a van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

Aanleiding tot wijziging

De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen wijzigingen worden voorgesteld naar aanleiding van de uitkomsten van een onderzoek naar de uitvoering van de regeling van de invorderingsrente. Dit onderzoek heeft in de tweede helft van 1990 plaatsgevonden naar aanleiding van de tegenvallende budgettaire ontwikkelingen bij de invorderingsrente en vermoedens omtrent onbedoelde effecten van de regeling. In het

onderzoek zijn met name posten onderzocht waarbij opvallend veel invorderingsrente is uitbetaald.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat het in de praktijk voorkomt dat voor reeds betaalde voorlopige aanslagen, die te hoog zijn vastgesteld pas na verloop van enige tijd vermindering wordt gevraagd. Zo is geconstateerd dat schattingen van winsten in een aantal gevallen ook na afloop van het jaar aanzienlijk te hoog waren, en dat van WIR-premies pas in een laat stadium werd aangegeven dat verrekening moest plaatsvinden. In die gevallen hebben belastingplichtigen gedurende een periode van één tot een aantal maanden gelden bij de fiscus gelaten, terwijl reeds bekend was of zou kunnen zijn dat minder belasting was verschuldigd dan die welke op grond van de voorlopige aanslag(en) reeds was betaald. Dit wekt de indruk dat deze belastingplichtigen hun geld langer dan noodzakelijk is bij de fiscus laten staan om op deze manier een hoge rentevergoeding te kunnen ontvangen. De verklaring hiervoor is gelegen in twee onevenwichtigheden in de huidige regeling.

Enerzijds is dat een onevenwichtigheid met betrekking tot de te vergoeden invorderingsrente bij voorlopige aanslagen. Om deze onevenwichtigheid weg te nemen wordt voorgesteld voor verminderingen van voorlopige aanslagen een renteloos drempeltijdvak in te voeren overeenkomstig de regeling bij verrekening van voorlopige aanslagen met de definitieve aanslag. Met deze maatregel wordt bereikt dat verminderingen van voorlopige aanslagen en verrekening van voorlopige aanslagen met de definitieve aanslag gelijk worden behandeld.

Anderzijds betreft dit het feit dat de fiscus thans een betrekkelijk hoge rente vergoedt (de wettelijke rente van thans 11% en m.i.v. 1 januari 1992 12%) waardoor belastingplichtigen er geen belang bij hebben het geld dat nog bij de fiscus is, snel ter beschikking te krijgen. Om dit ongewenst gebruik maken van de hoogte van te vergoeden rente te beëindigen wordt voorgesteld om de koppeling van het rentepercentage aan de wettelijke rente te vervangen door een koppeling aan het promesedisconto.

Van de gelegenheid is voorts gebruik gemaakt om voor een aantal situaties de regeling voor invorderingsrente aan te passen aan de vereisten van de administratieve procesgang.

Tot slot zij nog opgemerkt dat naast de voorgestelde wijzigingen in de wetgeving, ook in de uitvoerings sfeer aanpassingen wenselijk zijn gebleken. Deze aanpassingen zijn er voornamelijk op gericht de Belastingdienst alerter te doen reageren op voor de toepassing van de renteregeling van belang zijnde aspecten. Een aanschrijving hierover is inmiddels aan de belastingdienst verstrekt. Deze aanschrijving is als bijlage bij deze memorie opgenomen.

II. INHOUD VOORGESTELDE WIJZIGINGEN

Drempeltijdvak bij vermindering van voorlopige aanslagen

Voorgesteld wordt om – analoog aan het drempeltijdvak van vijftien maanden bij de heffingsrente – bij de invorderingsrente een drempeltijdvak in te voeren voor de vermindering van voorlopige aanslagen. De invoering van een drempeltijdvak bij vermindering van een voorlopige aanslag houdt in dat er over een periode van vijftien maanden na afloop van het tijdvak waarover de belasting wordt geheven, geen invorderingsrente wordt vergoed.

De invoering van zo'n drempeltijdvak neemt een thans bestaande ongelijkheid weg. Deze ongelijkheid komt nu voor in de situatie waarin een keuze bestaat tussen het verminderen van een betaalde «te hoge» voorlopige aanslag (thans met vergoeding van invorderingsrente) en het

verrekenen van die betaalde «te hoge» voorlopige aanslag met de definitieve aanslag (welke verrekening tot een terug te betalen bedrag leidt). In het laatste geval wordt over het terug te betalen bedrag heffingsrente vergoed met inachtneming van een drempeltijdvak van 15 maanden terwijl thans een drempeltijdvak niet geldt ingeval de voorlopige aanslag zelf wordt verminderd.

In dit verband wijzen wij er nog op dat de hantering van een drempeltijdvak bij de huidige regeling is ingegeven door de overweging dat de fiscus dit tijdvak nodig heeft om een definitieve aanslag op te leggen. Gedurende die periode wordt over een bedrag dat «ten onrechte» aan de fiscus is betaald (bij voorbeeld vergeleken met de definitieve aanslag te veel ingehouden loonbelasting) geen rente vergoed. Er is ook over een bedrag dat ten onrechte nog niet aan de fiscus is betaald (bij voorbeeld bij de definitieve aanslagregeling brengt de inspecteur de correcties aan) over die periode geen rente verschuldigd. De invoering van een drempeltijdvak voor vermindering van voorlopige aanslagen sluit hierbij aan.

Rente-percentag

Met betrekking tot het rentepercentage wordt voorgesteld de hoogte niet langer te relateren aan de wettelijke rente, maar aan het promessedisconto van de Nederlandsche Bank. Dit rentepercentage past meer bij aan belastingplichtigen te vergoeden rente dan de wettelijke rente. De wettelijke rente – die wordt gevormd door het promessedisconto verhoogd met een opslag van 2½ procentpunt – is namelijk vooral afgestemd op door crediteuren c.q. banken in rekening te brengen rente. Voor te vergoeden rente is de wettelijke rente geen goede maatstaf gebleken, gelet ook op de hoogte van door banken te vergoeden rente (thans circa 6 à 8%).

Overwogen is om, tegen de achtergrond van het algemeen gebruikelijk verschil tussen debet- en creditrente, ook voor de fiscale renteregeling een verschil te maken tussen te betalen en te vergoeden rente. Toch wordt, na ampele overwegingen voorgesteld het niveau van het promessedisconto ook te hanteren bij aan belastingplichtigen in rekening te brengen rente.

Bij de afweging van de argumenten voor en tegen het hanteren van een verschil in percentage tussen te betalen en te vergoeden rente hebben wij uiteindelijk de argumenten tegen een dergelijke regeling (met name het meten met twee maten en het feit dat er voor de fiscus geen reden is om, zoals bij een bancaire instelling het geval is, verschil in debet- en creditrente te hanteren teneinde de kosten, met inbegrip van salarissen, daaruit kunnen betalen) zwaarder laten wegen dan het argument dat voor een dergelijke benadering pleit, te weten de grotere opbrengst van een dergelijke regeling.

Wij menen daarmee, in relatie tot de overige voorgestelde aanpassingen in wetgeving en uitvoering, een voldoende oplossing voor de gesignaleerde problemen gevonden te hebben.

Met betrekking tot de mogelijkheid van «lenen» bij de fiscus als gevolg van een verlaging van het percentage merken wij ten overvloede op dat daar geen echt financieringsnadeel voor de overheid optreedt: de rente die de fiscus ontvangt voor uitstaande belastinggelden is ongeveer gelijk aan de te betalen rente op door de overheid op de kapitaalmarkt geleende gelden. De voorgestelde verlaging van het rentepercentage kan er overigens wel toe leiden dat belastingplichtigen bij een keuze tussen het voldoen van een crediteur die de wettelijke rente hanteert en de fiscus, die het lagere promessedisconto in rekening brengt, de keus ten gunste van de duurste crediteur laten uitvallen. Hierop zal echter in de uitvoeringspraktijk alert kunnen worden gereageerd. Wij wijzen daarbij op het in de Leidraad Invordering 1990 neergelegde strakke beleid ter

zake van het verlenen van uitstel van betaling. Wordt uitstel van betaling gevraagd in verband met betwisting van de aanslag, dan wordt er op toegezien dat het bezwaar gemotiveerd is en het bezwaarschrift niet wordt ingediend enkel om de invordering te traineren of anderszins betaling uit te stellen. Wordt uitstel van betaling verzocht wegens vermeende betalingsonmacht, dan wordt dit verzoek beoordeeld aan de hand van de financiële omstandigheden van de belastingschuldige. Als deze al aanleiding geven voor het verlenen van uitstel, is dat voor een zo kort mogelijke periode. Bij het beoordelen van de financiële omstandigheden blijven, behoudens uitzonderingssituaties, in verband met het voorrecht van de ontvanger aflossingen aan andere crediteuren buiten beschouwing.

Met betrekking tot het voorstel om per kwartaal aan te sluiten bij de hoogte van het promessedisconto merken wij op dat op deze wijze snel kan worden gereageerd op de fluctuaties van de rentestand waardoor de discrepantie tussen het gehanteerde rentepercentage en het (actuele) promessedisconto – en daarmee de prikkel om daarop in te spelen – zo klein mogelijk wordt.

Technische wijzigingen

De technische wijzigingen hebben betrekking op verminderingen van voorlopige aanslagen voor zover die het gevolg zijn van een wijziging van het boekjaar of de rechtsvorm van de belastingschuldige dan wel met de vorming of verbreking van een fiscale eenheid als bedoeld in artikel 15 of 15a van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, dan wel met de overdracht of overgang aan of naar een andere daartoe opgerichte belastingschuldige. Bij dit laatste valt te denken aan overdrachten met toepassing van artikel 18 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en artikel 14 van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en aan overgangen in het kader van de zogenoemde gefacilieerde juridische fusie.

Gebruikelijk is dat in vorengenoemde situaties de reeds opgelegde voorlopige aanslagen worden verminderd of vernietigd onder gelijktijdige oplegging van nieuwe voorlopige aanslagen. In deze situaties gaat het om bedragen die in beginsel niet tot een te hoog bedrag zijn opgelegd maar die als gevolg van het zich voordoen van een van de genoemde situaties worden opgenomen in twee aanslagen of in een nieuwe aanslag. Dat behoort uiteraard niet te leiden tot het vergoeden van rente. Ten einde dit in de praktijk ook altijd te bereiken wordt in het onderhavige wetsvoorstel ten aanzien van de hier bedoelde gevallen zulks ook uitdrukkelijk bepaald.

Dat de regeling is beperkt tot overdrachten of overgangen naar een belastingplichtige die is opgericht om de onderneming voort te zetten, vindt zijn oorzaak in het feit dat bij inbreng in bestaande belastingplichtigen de mogelijkheid bestaat om direct, zonder dat sprake is van terugwerkende kracht, zoals ten aanzien van op te richten lichamen gebruikelijk is, de aanslagen en verminderingen te realiseren, waardoor geen invorderingsrente-problematiek optreedt.

III. BUDGETTAIRE, PERSONELE EN DEREGULERINGSASPECTEN

Het introduceren van een drempeltijdvak van 15 maanden bij vermindering van voorlopige aanslagen, in combinatie met het hanteren van het promessedisconto (thans 9%) voor zowel door de fiscus te vergoeden als te vorderen rente, leidt tot een opbrengst van 325 mln. Het wetsvoorstel bevat de elementen van een andersoortige rentevoet (promessedisconto) en de introductie van het drempeltijdvak bij vermindering van voorlopige

aanslagen. Beide elementen genereren gedragseffecten bij de belastingplichtigen. Daarnaast zijn er uiteraard als gevolg van beide elementen uit het wetsvoorstel ook nog directe effecten onder de aanname van ongewijzigde omstandigheden, derhalve afgezien van gedragseffecten. Ceteris-paribus zijn dit de volgende directe effecten:

- 150 mln verlaging uitgaven als gevolg van verlaging percentage;
 - 170 mln verlaging uitgaven als gevolg van introduceren drempeltijdvak;
 - 110 mln ontvangstenverlaging als gevolg van verlaging percentage.
- Daarnaast is er een effect van 115 mln verlaging uitgaven direct toe te schrijven aan veranderd gedrag.

Er zij echter bedacht dat bovenstaande exercitie niet veel informatie oplevert omdat de directe effecten en de gedragseffecten interdependent zijn. Om die reden zou dan ook gesteld moeten worden dat een groot deel van het budgettaire effect toe te schrijven is aan gedragsreacties.

De voorgestelde maatregelen kunnen bijna geheel in het geautomatiseerde verwerkingsproces binnen de belastingdienst worden uitgevoerd. Aan het voorstel zijn dan ook geen uitvoeringskosten verbonden.

Het wetsvoorstel is getoetst aan de criteria zoals die zijn opgenomen in de door de minister-president op 16 januari 1985 gegeven, en nadien aangevulde aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur. Daarbij is gebleken dat het wetsvoorstel past in het beleid waarin terughoudendheid met regelgeving wordt betracht.

IV. INWERKINGTREDING

De inwerkingtreding van deze wet vindt plaats met ingang van het eerste kalenderkwartaal na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst.

Met betrekking tot de invoering van het renteloze drempeltijdvak bij de vermindering van voorlopige aanslagen betekent dit dat voor alle verminderingen van voorlopige aanslagen die na de inwerkingtreding van de wet plaatsvinden, het nieuwe regime zal gelden, derhalve ongeacht het belastingjaar waarop de te verminderen voorlopige aanslag betrekking heeft. Hetzelfde geldt met betrekking tot de uitsluiting van rentevergoeding bij de «technische» verminderingen van voorlopige aanslagen.

V. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I (artikel 30 a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen) en artikel II, B (artikel 29 van de Invorderingswet 1990)

De wijziging van artikel 30a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 29 van de Invorderingswet 1990 strekt ertoe het percentage van zowel de heffingsrente als de invorderingsrente in een kwartaal gelijk te stellen aan het op de eerste dag van de tweede kalendermaand voorafgaande aan dat kwartaal gegolden hebbende promessedisconto van de Nederlandsche Bank. Het feit dat de peildatum van het als uitgangspunt te nemen promessedisconto twee maanden eerder ligt dan het begin van het tijdvak waarvoor dat rentepercentage wordt gebruikt vindt zijn oorzaak in de tijd die nodig is voor het doorvoeren van een wijziging in het automatiseringsprogramma van de Belastingdienst.

Artikel II, A.1 (artikel 28, vijfde lid, Invorderingswet 1990)

Het in artikel II, onderdeel A.1, opgenomen nieuwe vijfde lid van artikel 28 Invorderingswet 1990 bevat de regeling van het renteloze drempeltijdvak bij verminderingen van voorlopige aanslagen. De omschrijving van het tijdvak waarover geen rente wordt vergoed is ontleend aan de omschrijving van het renteloze drempeltijdvak in de regeling voor de heffingsrente, zoals opgenomen in artikel 30a, derde lid, onderdelen a en b, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. De vermelde periode van vijftien maanden na het einde van het belastingtijdvak ziet daarbij op voorlopige aanslagen in de belastingen die over een tijdvak (kalenderjaar of boekjaar) worden geheven, in casu de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. De periode van drie maanden na afloop van het kalenderjaar naar de toestand aan het begin waarvan de belasting wordt geheven, ziet op de voorlopige aanslagen in de vermogensbelasting, welke belasting naar de toestand aan het begin van een kalenderjaar wordt geheven.

De Minister van Financiën,
W. Kok

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

A 1. Behoort bij wetsontwerp inzake: Herziening rentepercentage heffingsrente en invorderingsrente bij belastingen

2. Ingediend/Ingezonden:

B 1. Omschrijving van het voorstel: Wijziging percentage renteberekening inzake belastingen

2. Beoogde datum van inwerkingtreding/ingang: 1 januari 1992

C Financiële gevolgen voor de rijksbegroting (in miljoenen guldens)	Begrotingsjaar X* (laatst ingediende begroting)	Meerjarenramingen			
		(jaar X + 1)	(jaar X + 2)	(jaar X + 3)	(jaar X + 4)
<i>Uitgaven</i>					
1.1
1.2 Specificatie	-	-	-	-
e.v.
2. Totaal	-	-	-	-
3. Reeds opgenomen in begroting en in meerjarenramingen
4. Verhoging/Verlaging t.o.v. begroting en meerjarenramingen
<i>Ontvangsten</i>					
1.1
1.2 Specificatie	-	-	-	-
e.v.
2. Totaal
3. Reeds opgenomen in begroting en in meerjarenramingen	-	-	-	-
4. Verhoging/Verlaging t.o.v. begroting en meerjarenramingen

D De Toelichting op de raming:

* Ten opzichte van de in de begroting IXB 1992 gepresenteerde meerjarenramingen zijn er géén aanpassingen als gevolg van dit voorstel, daar in deze begroting reeds de effecten van het wetsvoorstel zijn meegenomen (Kamerstukken II, 1991-1992, 22 300 IXB, nr. 2). Bij Najaarsnota 1991 wordt voor het jaar 1991 een per saldo tegenvaller gemeld in de invorderingsrente/heffingsrente van 179 mln. Meerjarig zal deze tegenvaller zich niet voordoen, daar dit effect ook door dit wetsvoorstel wordt weggenomen.

** Het totale effect op het saldo van uitgaven en ontvangsten invorderings- en heffingsrente als gevolg van dit voorstel is 324 mln. Dit bestaat uit een effect van per saldo 145 mln. zoals gemeld bij Miljoenennota 1992 en van per saldo 179 mln. gemeld bij Najaarsnota 1991. In totaliteit gaat het dan om een uitgavenverlaging van 489 mln. en een ontvangstenverlaging van 165 mln. als gevolg van dit voorstel.

E Compensatie

.....

F Prestatiegegevens

.....

