

Vergaderjaar 1991-1992

22 402

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

B

### ADVIES RAAD VAN STATE

### NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 14 november 1991

Den Haag, 15 november 1991

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 1991, no. 91.006553, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën mede namens de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de regeling van de heffingsrente en de invorderingsrente bij belastingen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 juli 1991, nr. 91.006553, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 november 1991, nr. W06.91.0375, bied ik U hierbij aan.

1. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen worden voorgesteld naar aanleiding van de uitkomsten van een onderzoek naar de uitvoering van de regeling van de invorderingsrente. De Raad van State veronderstelt dat aan de hand van de resultaten van dit onderzoek een schatting is of kan worden gemaakt van het bedrag dat jaarlijks gemoeid is met het in de memorie van toelichting gesignaleerde «gebruik» van de fiscus als een instantie waaraan tegen een hoge rente geld kan worden geleend. De Raad adviseert dit bedrag in de memorie van toelichting te vermelden teneinde volledige duidelijkheid te verschaffen omtrent de ernst van het probleem.

1. Het bedrag dat jaarlijks gemoeid is met het in de memorie van toelichting gesignaleerde «gebruik» van de fiscus als instantie waaraan tegen hoge rente geld kan worden geleend, en waarvan de Raad adviseert dit in de memorie van toelichting te vermelden teneinde volledige duidelijkheid te verschaffen omtrent de ernst van het probleem, is niet exact aan te geven.

Ik wijs er daarbij op dat bij de weergave van de uitkomsten van het gehouden onderzoek in de memorie van toelichting wordt gesproken over «vermoedens omtrent onbedoelde effecten» en dat «de indruk wordt gewekt dat belastingplichtigen hun geld langer dan noodzakelijk is bij de fiscus laten staan».

Wel is een goede indicatie van de ernst van het probleem te vinden in de raming van de meeropbrengst van de voorgestelde maatregelen.

Zoals uit de gewijzigde passage in de memorie van toelichting inzake de budgettaire aspecten van de voorstellen moge blijken, wordt van de voorstellen een opbrengst verwacht van 325 mln, waarvan een substantieel deel is toe te rekenen aan het tegengaan van het spaargedrag onder de voorgestelde maatregelen.

2. Bij de Raad is overigens de vraag gerezen of wat de verlaging van het percentage van de te vergoeden rente betreft een verlaging tot het niveau van het promessedisconto voldoende effectief zal blijken te zijn. Ook het promessedisconto is waarschijnlijk hoger dan het rentepercentage dat het overgrote deel van de belastingplichtigen voor kortlopende deposito's weet te bedingen. Het college ziet te dezen er niet aan voorbij dat in de strijd tegen het gesignaleerde euvel wat de voorlopige aanslagen bij vermindering daarvan betreft ook de invoering van een renteloos drempel-tijdvak wordt ingezet.

3. In de memorie van toelichting wordt onder het hoofd rentepercentage medegedeeld dat is overwogen, tegen de achtergrond van het algemeen gebruikelijke verschil tussen debet- en creditrente, ook voor de fiscale renteregeling een verschil te maken tussen te betalen en te vergoeden rente, maar dat na ampele overweging wordt voorgesteld het niveau van het promessedisconto ook te hanteren bij aanbelastingplichtigen in rekening te brengen rente.

De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten welke argumenten pro en contra te dezen een rol hebben gespeeld. De Raad acht zulks mede van belang in het licht van de opmerking verderop in deze paragraaf, dat de voorgestelde verlaging van het rentepercentage er overigens wel toe kan leiden dat belastingplichtigen – kort samengevat – hun betalingsgewoonten ten ongunste van de fiscus wijzigen. Aangezien een zodanige ontwikkeling bij de hoge rentestanden van de laatste jaren stellig niet denkbeeldig is, dienen alle argumenten pro en contra goed te kunnen worden afgewogen.

Overigens acht de Raad de opmerking dat op een eventueel ongunstige ontwikkeling in de uitvoe-

2. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad inzake de vraag of de aansluiting van het te hanteren rentepercentage bij het promessedisconto wel voldoende effectief zal blijken te zijn, merk ik op dat ik het vertrouwen heb dat dit het geval zal zijn. Uiteraard is het zo dat wanneer mocht blijken dat het wetsvoorstel het spaargedrag niettemin onvoldoende wegneemt, daarop alert zal worden gereageerd.

3. Het advies van de Raad om in de toelichting uiteen te zetten welke argumenten pro en contra een rol hebben gespeeld bij de uiteindelijke beslissing om voor de fiscale renteregeling geen verschil te maken tussen te betalen en te vergoeden rente is opgevolgd. Eveneens is op verzoek van de Raad de passage inzake het alert reageren van de uitvoeringspraktijk als belastingplichtigen hun betalingsgewoonten ten ongunste van de fiscus wijzigen, geconcretiseerd.

ringspraktijk alert zal moeten worden gereageerd weinig inhoudsvol. Meer in concreto ware aan te geven aan welke maatregelen de bewindsman denkt om de geschetste ontwikkeling, zo zij optreedt, om te buigen.

4. Onder het hoofd budgettaire, personele en dereguleringsaspecten wordt in de memorie van toelichting medegedeeld dat het geheel van maatregelen leidt tot een opbrengst van 145 miljoen gulden, geheel in de sfeer van de invorderingsrente. De Raad, die kennis heeft genomen van de tot de Vice-president gerichte brief van de Staatssecretaris van Financiën van 8 november 1991, kenmerk WDB 91/313, waaruit blijkt dat het budgettaire belang inmiddels wordt becijferd op bijna 350 miljoen gulden op jaarbasis, adviseert in de toelichting duidelijk aan te geven uit welke positieve en negatieve componenten dit bedrag is opgebouwd.

5. De opmerking in de memorie van toelichting dat de voorgestelde afronding van het rentepercentage naar boven of naar beneden op een geheel percent tot doel heeft een herkenbaar en hanteerbaar percentage te verkrijgen, is de Raad niet duidelijk. Rentepercentages uitgedrukt tot in een kwart van een percent zijn immers in het maatschappelijk verkeer alleszins gebruikelijk. Dat aan de hanteerbaarheid afbreuk zou worden gedaan, kan moeilijk worden verondersteld gezien het in de memorie van toelichting gesignaleerde feit dat de voorgestelde maatregelen bijna geheel in het geautomatiseerde verwerkingsproces binnen de belastingdienst worden uitgevoerd. Wat de herkenbaarheid betreft moet worden opgemerkt dat deze in niet mindere mate in het gedrang komt doordat, zoals in het wetsvoorstel voorzien, het rentepercentage drie-maandelijks wordt herzien. Afronding op gehele percenten komt de Raad nodeloos grof voor.

6. Bij de Raad is de vraag gerezen waarom het voorgestelde nieuwe zesde lid, aanhef en onderdeel c, van artikel 28 van de Invorderingswet 1990 alleen een regeling bevat voor de overdracht of overgang van een onderneming aan/naar een andere belastingschuldige welke is opgericht teneinde de bedrijfsvoering voort te zetten. In de memorie van toelichting wordt in dit verband onder meer gewezen op

4. Aan de wens van de Raad om bij de budgettaire aspecten van het voorstel duidelijk aan te geven uit welke positieve en negatieve componenten de geraamde opbrengst is opgebouwd, is tegemoetgekomen.

5. De opmerkingen van de Raad van State inzake de afronding van het percentage op een heel percent naar boven of beneden, hetgeen de Raad nodeloos grof voorkomt, zijn voor mij aanleiding geweest het voorstel op dit punt te herzien. Daarbij ben ik mij ervan bewust dat bij geringe stijgingen met steeds een kwart percent in drie opeenvolgende kalenderkwartalen van het promessedisconto van bij voorbeeld 8,5 naar 9,25 en ook bij een omgekeerde beweging of bij schommelingen rond het percentage van bij voorbeeld 9, een onrustig beeld van het te hanteren percentage ontstaat, terwijl de afronding op een heel percentage tot hantering van een zelfde percentage gedurende langere tijd zou leiden. Dit nadeel acht ik bij nader inzien, gelet op de opmerkingen van de Raad, niet voldoende om de aansluiting van het rentepercentage niet naadloos te laten aansluiten bij het promessedisconto, dat steeds wordt uitgedrukt tot in een kwart van een percent.

6. De door de Raad gevraagde duidelijkheid omtrent de toepasselijkheid van het voorgestelde nieuwe zesde lid, aanhef en onderdeel c, van artikel 28 van de Invorderingswet 1990 op in artikel 14, eerste lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 bedoelde omzettingen en overdrachten aan andere belastingplichtigen dan nieuw opgerichte, is aangebracht. In de memorie van toelichting is daartoe tot uitdrukking

overdrachten met toepassing van artikel 14, (naar de Raad aanneemt) eerste lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969. Anders dan artikel 18 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 ziet evenbedoeld artikel 14 echter niet alleen op omzettingen en overdrachten aan nieuw opgerichte belastingplichtigen. Op dit punt ware duidelijkheid te verschaffen.

Ook ware duidelijkheid te verschaffen omtrent de in de aanhef van het hiervoor genoemde zesde lid gebezigde woorden «die samenhangt met». Het komt de Raad voor dat beter gesproken zou kunnen worden van: voor zover die een gevolg is van.

7. Zoals onder meer uit de Resolutie van de Staatssecretaris van Financiën van 28 december 1989, nr. AFZ 89/6907, blijkt worden problemen opgeroepen door de omstandigheid dat voorlopige aanslagen niet kunnen leiden tot het in rekening brengen van heffingsrente. De voor dit laatste aangevoerde reden, te weten dat het zelden zal voorkomen dat voorlopige aanslagen na het drempeltijdvak worden opgelegd, blijkt, zo zou uit de resolutie kunnen worden afgeleid, niet geheel met de werkelijkheid in overeenstemming te zijn. De Raad acht het voorts niet onwaarschijnlijk dat gezien de ingewikkeldheid van de materie ook op andere punten van het sedert 1987 bestaande instituut van de heffings- en invorderingsrente van problemen is gebleken. De als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegde aanschrijving van 2 juli 1991, nr. CA 91/78, wijst in die richting. Het college adviseert in de memorie van toelichting een inzicht te geven in het functioneren van het instituut in de praktijk in breder verband. Daarbij ware tevens te vermelden of voorstellen tot wetwijziging op andere punten dan thans aan de orde nodig en te verwachten zijn, in het bijzonder ook om niet in de laatste plaats in het belang van de belastingdienst tot een zo groot mogelijke vereenvoudiging van de regeling te komen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

gebracht dat omzettingen en overdrachten aan andere belastingplichtigen dan daartoe opgerichte lichamen niet onder de regeling vallen, omdat daaraan geen behoefte bestaat.

De suggestie van de Raad om de in de aanhef van het hiervoor genoemde zesde lid gebezigde woorden «die samenhangt met» te vervangen door «voor zover die een gevolg is van» is opgevolgd.

7. Het advies van de Raad om in de memorie van toelichting een inzicht te geven in het functioneren van het instituut van de heffings- en invorderingsrente in de praktijk in breder verband, heb ik niet kunnen opvolgen in verband met het niet voorhanden zijn van een integrale evaluatie. Het is juist dat in de praktijk regelmatig problemen worden signaleerd met betrekking tot de uitvoering van deze regeling, welke, zoals de Raad ook aangeeft, veelal te wijten zijn aan de gecompliceerdheid van de materie. Voor zover voor de in de uitvoering gebleken problemen een eenvoudige wettelijke regeling mogelijk is gebleken, wordt in het onderhavige voorstel daarin voorzien. Met deze wijzigingen worden de belangrijkste problemen die zich in de praktijk hebben voorgedaan, opgelost. Een verdergaande wettelijke regeling zou er ontegenzeggelijk toe leiden dat de huidige regeling nog gecompliceerder zou worden. Ik geef er daarom voorshands de voorkeur aan de nog resterende problemen aan te vatten door middel van aanschrijvingen, waarvan de Raad er in zijn advies ook enkele vermeldt.

Ik moge U, mede namens de Minister van Financiën, verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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