

Vergaderjaar 1991–1992

**22 402**

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

**Nr. 5**

### **VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 3 februari 1992

De vaste Commissie voor financiën<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen met betrekking tot dit wetsvoorstel.

#### **I. Inleiding**

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD, D66 en SGP hadden met belangstelling kennis genomen van bovenvermeld wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie wilden allereerst op de budgettaire aspecten van dit wetsvoorstel ingaan.

Deze leden herinnerden er aan dat zij er bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel (TK nr. 19 557) in 1987 waarbij de heffingsrente en de invorderingsrente werden geïntroduceerd, reeds op hadden gewezen dat het betalingsgedrag zich aan de regeling zou aanpassen, zodat de effecten moeilijk te voorspellen zouden zijn. Nu de prognose van de zijde van de regering van f 50 miljoen opbrengsten voor de schatkist is omgeslagen in een netto-betaling aan belastingplichtigen van f 30 miljoen, zouden deze leden gaarne een nadere analyse ontvangen van de onjuiste schatting. In dit kader zouden zij gaarne een uitsplitsing ontvangen van de ontvangen en de betaalde rente over de verschillende belastingmiddelen.

Omdat, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, belastingplichtigen spaarden bij de fiscus, heeft de Staat minder rente moeten vergoeden aan derden, in casu bezitters van staatsobligaties. Daarom zouden deze leden gaarne een overzicht ontvangen van het netto-voordeel dan wel nadeel voor de Schatkist uitgaande van de wettelijke rente, de thans bij dit wetsvoorstel voorgestelde rente en de destijds door de CDA-fractie voorgestelde rentevoet van 75% van de wettelijke rente.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat het voorliggende voorstel uitvloeisel is van een onderzoek in de tweede helft van 1990 waaruit bleek dat de bestaande regeling onbedoelde effecten had: belastingplichtigen lieten in een aantal gevallen, wegens de relatief hoge rentever-

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), De Korte (VVD), Tommel (D66), Linschoten (VVD), voorzitter, Paulis (CDA), Van Rey (VVD), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), G.H. Terpstra (CDA), Melkert (PvdA), ondervoorzitter, Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Van der Vaart (PvdA), G. de Jong (CDA), Ybema (D66), A. de Jong (PvdA), Kersten (PvdA), Van Heemst (PvdA), R. van Middelkoop (PvdA).

Plv. leden: Leers (CDA), Van Dis (SGP), Van Erp (VVD), Groenman (D66), Weisglas (VVD), Gerritse (CDA), Van Hoof (VVD), Schoots (PvdA), Rosenmüller (Groen Links), Hillen (CDA), Van Traa (PvdA), Wolters (CDA), Van de Camp (CDA), Schartman (CDA), Van der Hoeven (CDA), Van Zijl (PvdA), Verspaget (PvdA), Van Iersel (CDA), Wolffensperger (D66), vacature PvdA, Van Otterloo (PvdA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA).

goeding, hun geld langer bij de fiscus staan. Deze leden merkten op dat zij al eerder kenbaar hadden gemaakt dat het gewenst is dit oneigenlijke gebruik te bestrijden. In het wetsvoorstel wordt daartoe voorgesteld een renteloos drempeltijdvak in te voeren overeenkomstig de regeling bij verrekening van voorlopige aanslagen met de definitieve aanslag. Daarnaast wordt voor zowel debet- als creditrente een lagere rente voorgesteld.

De leden van de VVD-fractie wensten graag meer informatie over het genoemde onderzoek.

De leden van de SGP-fractie hadden vastgesteld dat de budgettaire gevolgen van de regeling van de invorderingsrente mede oorzaak zijn geweest van dit wetsvoorstel.

Vooraf het gedrag van de belastingplichtigen speelt mee, die liever een vordering op de fiscus laten staan wegens de hogere rente dan andere geldgevers bereid zijn te betalen voor over het algemeen kortlopende beleggingsgelden. Deze leden herinnerden zich dat bij de invoering van de heffingsrente in 1987 van hun kant al is geduid op wijziging in het gedrag van de burgers, omdat deze nu eenmaal ook kunnen rekenen.

## **II. Inhoud voorgestelde wijzigingen. Drempeltijdvak bij vermindering van voorlopige aanslagen**

Met enige verwondering hadden de leden van de CDA-fractie kennis genomen van het betoog van de regering over het drempeltijdvak bij vermindering van voorlopige aanslagen. Deze leden brachten in herinnering dat in 1987 het systeem van de voorlopige aangifte voor de heffing van inkomsten- en de vennootschapsbelasting is afgeschaft. Thans vindt de aanslagregeling toch plaats op basis van door de belastingdienst verzamelde gegevens. Hieruit vloeit voort dat – het zal in het algemeen gaan om winstposten – bij tegenvallende winsten een te hoge voorlopige aanslag wordt opgelegd. Het is daarbij niet verwonderlijk dat niet onmiddellijk aangetoond kan worden, zo de belastingplichtige het al vermoedt, dat de winst in het lopende jaar lager zal zijn. Sprekende gevallen vormen in dit geval de landbouw en de detailhandel, in het bijzonder de textiel, maar ook ter beurze genoteerde maatschappijen moeten vaak melden dat de winst te hoog was geschat. Veelal zullen belastingplichtigen een jaar na ontvangst van de voorlopige aanslag weten hoe het resultaat zal uitvallen. Bij dit alles komt dat nu de wettelijke rente lager is dan de rente die een belastingplichtige als debiteur aan de bank moet betalen, zodat het – buiten de gevallen dat er ook bij tegenvallende resultaten geen bankkrediet aanwezig is – niet in de rede ligt te veronderstellen dat «sparen bij de fiscus» de oorzaak is van de rentekosten voor de belastingdienst. Speelt een weinig tegemoetkomende houding van de belastingdienst ter zake van verzoeken om vermindering niet een grote rol en uiteraard de kosten verbonden aan de inschakeling van accountants en/of belastingadviseurs? De leden van de CDA-fractie zouden daarom gaarne zoveel mogelijk informatie over het genoemde onderzoek verkrijgen. Vooralsnog zagen deze leden meer in een versoepeling bij verzoeken om vermindering van de voorlopige aanslag gepaard gaand met een verlaging van de rente als voorgenomen of wellicht op nog lager niveau dan het verder lasten opleggen aan die bedrijven en ook particulieren die met sterk tegenvallende resultaten te kampen hebben. Krachtens de huidige regeling, zo vervolgden deze leden, heeft gedurende het drempeltijdvak, enerzijds de overheid van een groot aantal belastingplichtigen renteloos gelden ter beschikking, terwijl anderzijds andere belastingplichtigen een gratis lening van de fiscus genieten.

Gelet op het feit dat de belastingschuld een materiële is en het drempeltijdvak tot ongelijkheid tussen de verschillende belastingbetalers leidt, hadden de leden van de CDA-fractie zich in het kader van wetsvoorstel nr. 19 557 uitgesproken voor afschaffing van het drempeltijdvak. Omdat nu door de regering ook een drempeltijdvak wordt voorgesteld bij de invorderingsrente en deze leden vooralsnog de voorkeur gaven aan het andere systeem, zouden deze leden gaarne op de hoogte gebracht worden van de financiële consequenties van de invoering van het eerder door hen bepleite systeem. Een dergelijke regeling zou overigens, aldus deze leden, beter aansluiten bij het regime in het N.B.W. voor de wettelijke rente.

De invoering van een drempeltijdvak, analoog aan de regeling bij de heffingsrente, houdt in, zo merkten de leden van de PvdA-fractie op, dat er over een periode van 15 maanden na afloop van het tijdvak waarover belasting wordt geheven, geen invorderingsrente wordt vergoed. Deze leden zouden graag inzicht verkrijgen in het aantal gevallen waarin thans deze periode wordt overschreden en de achtergronden daarvan. Kan eveneens inzicht worden verschaft in de (gemiddelde) duur die de fiscus nodig heeft voor het opleggen van een definitieve aanslag? In hoeverre is het mogelijk deze duur de komende jaren te verkorten? Kan cijfermatig met inbegrip van budgettaire aspecten aangegeven worden hoeveel gevallen van oneigenlijk gebruik met de introductie van het drempeltijdvak worden bestreden? Is de regering van oordeel dat de voorgestelde regeling past in het «klantvriendelijke beleid» waarbij met het oog op de belastingplichtigen te goeder trouw overkill zoveel mogelijk dient te worden voorkomen?

De leden van de VVD-fractie vroegen of niet tot een fundamentele herbezinning van de renteproblematiek moet worden overgegaan zoals ook bepleit wordt door de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs in haar brief aan de vaste Commissie voor financiën van 22 januari 1992<sup>1</sup>.

Is de regering het eens met hun opvatting dat de renteregeling gecompliceerd en onevenwichtig blijft:

- wegens het drempeltijdvak dat ongelijkheden creëert tussen verschillende belastingplichtigen;
- en wegens de regeling van de invorderingsrente die werkt naast die van de heffingsrente?

De leden van de D66-fractie merkten op dat op grond van het wetsvoorstel belastingplichtigen aan wie een voorlopige aanslag is opgelegd en die deze hebben betaald, een rentenadeel zullen lijden. De regering is van mening dat hiermee een gelijke situatie ontstaat als die waarin de voorlopige aanslag wordt verrekend met de definitieve aanslag. De dan toe te kennen heffingsrente begint pas te lopen na afloop van het drempeltijdvak. De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB) is daarentegen van mening dat een gelijktrekking in omgekeerde richting zou moeten plaatsvinden. Hierbij zou bij de verrekening van een te hoge voorlopige aanslag in de definitieve aanslag de heffingsrente terug moeten gaan tot het moment van betaling van de voorlopige aanslag.

Wat is het oordeel van de regering over deze opvatting en welke budgettaire gevolgen zou een dergelijk systeem met zich mee brengen?

De leden van de SGP-fractie hadden de indruk dat het gelijktrekken met de heffingsrente wat de drempelperiode betreft, vermoedelijk meer invloed zal hebben op het voorkomen van oneigenlijk gebruik. Deze leden wezen er echter op dat in de particuliere sector drempelperioden zeer

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op het secretariaat van de Commissie.

ongebruikelijk zijn. Als een van de deelnemers aan het maatschappelijke verkeer zou het de fiscus niet misstaan indien de gelijktrekking was gevonden in het laten vervallen van de drempelperiode van 15 maanden in de Invorderingswet 1990.

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs wijst in haar brief op dit aspect. De vraag rijst waarom die weg niet is verkozen. Welke eventuele budgettaire gevolgen zouden daaraan zijn verbonden?

De leden van de PvdA-fractie vroegen aandacht voor het verzoek van de VNG om gemeenten en waterschappen de mogelijkheid te bieden een doelmatigheidsdrempel te hanteren voor de te vergoeden invorderingsrente. Thans ontbreekt de wettelijke bevoegdheid tot het opnemen van een drempel voor te vergoeden invorderingsrente. Dit brengt met zich mee dat door gemeenten en waterschappen bij verminderingen of terugbetalingen van geringe belastingbedragen zeer geringe rentebedragen moeten worden berekend en uitbetaald, hetgeen leidt tot onevenredig hoge perceptiekosten. Dit zou kunnen worden voorkomen door in artikel 31 Invorderingswet 1990 te regelen dat ook voor te vergoeden invorderingsrente een drempelbedrag kan gelden. Uit de brief van de staatssecretaris van 14 november 1991 blijkt de bereidheid om aan deze wens tegemoet te komen, evenwel niet bij dit wetsvoorstel, maar bij het wetsvoorstel tot wijziging van de formele belastingbepalingen in de Gemeentewet en de Waterschapswet. Kan nader worden beargumenteerd waarom aan deze laatste oplossing de voorkeur moet worden gegeven en kan daarbij tevens worden ingegaan op het standpunt van de VNG dat uit het oogpunt van wetssystematiek een regeling in de Invorderingswet de voorkeur verdient?

Ook de leden van de fracties van CDA, VVD, D66 en SGP vroegen de regering nader in te gaan op de brief van de VNG van 14 januari 1992 aan de vaste Commissie voor financiën.<sup>1</sup>

### **Rente-percentages**

De leden van de CDA-fractie brachten in herinnering dat zij zich bij de introductie van de heffings- en invorderingsrente in 1987 voorstander hadden betoond van een lagere rentevoet in de verhouding tussen fiscus en de belastingplichtige, zodat deze leden het onderdeel van het wetsvoorstel dat tot strekking heeft een lagere rentevergoeding te introduceren op zichzelf wel aansprak. Het was echter voor de leden van de CDA-fractie nog de vraag of het promessee-disconto wel een geschikt instrument is. In de nota naar aanleiding van het eindverslag bij wetsvoorstel 19 557 van december 1986 is uitvoerig beargumenteerd waarom het promessee-disconto niet een juiste maatstaf is. De regering achtte het zelfs vrijwel ondoenlijk deze mutaties door te voeren. Deze leden zouden gaarne vernemen waarom dit nu wel aanbevelenswaardig is.

Deze leden merkten in dit kader op dat bij het huidige niveau van het promessee-disconto (het verschil met de wettelijke rente bedraagt niet meer dan 1.25%) de in de memorie van toelichting vermelde neiging van voordelig sparen bij de fiscus slechts in geringe mate zal afnemen en de neiging om moeite en dus kosten te besteden aan een verlaging van de voorlopige aanslag van de belastingplichtigen die rood staan bij de bank, slechts in geringe mate zal toenemen. Dit zal, omdat het promessee-disconto boven de gemiddelde rente op door de overheid geleende gelden ligt, toch ook voor de Staat een dure wijze van financiering blijven.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op het secretariaat van de Commissie.

De leden van de PvdA-fractie merkten op de afweging van de regering te onderschrijven die heeft geleid tot het voorstel voor zowel te betalen als te vergoeden rente eenzelfde percentage te hanteren. Dat geldt ook voor het voorgestelde verlaagde percentage. Deze leden vroegen wel of het onder de nieuwe regeling in een aantal gevallen niet aantrekkelijker wordt om bij de fiscus «te lenen». Ook kan het verlaagde percentage ertoe leiden dat belastingplichtigen eerder hun schulden aan crediteuren zullen voldoen die de hogere wettelijke rente hanteren dan de fiscus die een lagere rente (het promesse-disconto van de Nederlandsche Bank) in rekening brengt. Het was deze leden onvoldoende duidelijk hoe deze gang van zaken in de uitvoeringspraktijk zou kunnen worden tegengegaan.

Wegens het financiële aspect hadden de leden van de VVD-fractie wel begrip voor een wijziging van de huidige «rentemethode». Maar zij vroegen de regering om reeds nu met een fundamentele herbezinning van de renteproblematiek aan te vangen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het niveau van het promesse-disconto van de Nederlandsche Bank de beste oplossing is. Welke andere rentemethodes zijn door de regering nog onderzocht? Was een x% vermindering van de wettelijke rente niet eenvoudiger geweest dan nu voorgesteld wordt? Nu kan overigens 4 maal per jaar een ander rentepercentage gelden en kan achteraf een forse administratie ontstaan. Terecht vonden de leden van de VVD-fractie dat er geen verschil wordt voorgesteld tussen de aan belastingplichtigen in rekening te brengen rente en de aan belastingplichtigen te vergoeden rente. Het wijzigen van een dergelijke regeling mag nooit alleen een grotere opbrengst tot doel hebben. Juist dan zullen belastingplichtigen een andere weg kunnen inslaan.

Het is duidelijk dat de leden van de SGP-fractie het verstandig vinden dat alsnog wordt overgegaan op een lagere rentevoet. In dit licht is het overigens wel de vraag of ook het promesse-disconto van de Nederlandsche Bank voor dit soort renteberekeningen het juiste uitgangspunt is. In de private sector komt men toch meestal niet verder dan hoogstens 7 tot 7½%, en in de bedrijvensector is de debetrente toch ook aanzienlijk lager. Het kwam deze leden voor dat het voorstel wat rentepercentage betreft niet volledig is toegesneden op het voorkomen van een oneigenlijk gebruik van de fiscus.

Kunnen budgettaire problemen niet opgelost worden in een meer op de werkelijkheid afgestemd lager rentepercentage? Deze leden vroegen om de mening van de regering hierover.

### **Technische wijzigingen**

De voorgestelde wijzigingen konden de goedkeuring van de leden van de VVD-fractie hebben, echter met dien verstande dat misschien overwogen kan worden een bepaling toe te voegen op basis waarvan wel rente vergoed wordt, indien belastingplichtigen kunnen aantonen dat de gerestitueerde belasting reeds op een andere wijze is voldaan zoals gesteld in de brief van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs van 22 januari 1992 aan de vaste Commissie voor financiën.

Er zijn situaties mogelijk waarbij de in een verminderde voorlopige aanslag begrepen belasting in een andere aanslag is begrepen, aldus de leden van de D66-fractie. Hoe staat de regering tegenover de suggestie om aan het voorgestelde artikel 28 een bepaling toe te voegen dat wel rente wordt vergoed indien en voorzover belastingplichtigen kunnen aantonen dat de gerestitueerde belasting al op een overige wijze is voldaan?

Ook de leden van de SGP-fractie, die geen moeite hadden met de technische wijzigingen, stelden deze vraag. Zij verzochten de regering zonodig een nota van wijziging op dit punt in te dienen.

### **III. Budgettaire, personele en dereguleringsaspecten**

De leden van de PvdA-fractie zouden een nadere toelichting op prijs stellen op de budgettaire aspecten zoals die zijn weergegeven in de memorie van toelichting bladzijde 4/5. Daarbij zouden ze een vergelijking willen zien tussen de huidige situatie en de nieuwe situatie.

### **IV. Inwerkingtreding**

De leden van de SGP-fractie hadden een vraag met betrekking tot het ontbreken van een overgangsregeling. Moet hier niet geconcludeerd worden dat daardoor (enige) terugwerkende kracht aan het voorstel, indien het tot wet verheven wordt, wordt gegeven? Zulks is in fiscalibus niet aanvaardbaar. De vraag rijst of de invorderingsrente door de regering op een andere manier wordt gezien en behandeld dan de materiële belastingheffing. Zo ja, dan zal toch ook een relatie moeten worden gelegd met het feit dat ook de renteberekeningen in hun geheel vallen onder het fiscale procesrecht en dan ligt het voor de hand ook hier zorgvuldig om te springen met het fenomeen van de terugwerkende kracht.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke gevolgen een overgangsregeling heeft, zoals voorgesteld door de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs in haar brief van 22 januari 1992.

De voorzitter van de Commissie,  
Linschoten

De griffier van de Commissie,  
De Gier