

Vergaderjaar 1991-1992

22 402

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

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 februari 1992

Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel vloeit voort uit de wens om, binnen de doelstelling van de oorspronkelijke opzet van de renteregeling, beter te kunnen realiseren wat indertijd voor ogen stond, te weten het scheppen van een regeling waarin voor belastingplichtigen en belastingdienst op globaal evenwichtige wijze wordt voorzien in vergoeding en betaling van rente over bedragen die op een later tijdstip dan redelijk is te achten hetzij door belastingplichtigen worden ontvangen, hetzij door de belastingdienst worden geïnd. Het wetsvoorstel strekt er niet toe alle problemen die daarbij kunnen spelen integraal en tot in detail te regelen. Het gaat er voornamelijk om de regeling bij te stellen op punten waar duidelijke onevenwichtigheden zijn gebleken.

Wij hebben daarom met genoegen geconstateerd dat de leden van de fractie van het CDA, de PvdA, de VVD, D66 en SGP met belangstelling kennis hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie stellen daarbij wel de vraag of het niet nodig is om de renteregeling, die door de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs in haar brief aan de vaste Commissie van Financiën van 22 januari 1992 als gecompliceerd en onevenwichtig wordt bestempeld, aan een fundamentele herbezinning te onderwerpen.

Zoals gezegd is dit niet de strekking van het onderhavige voorstel. Wij merken hierover voorts op dat de uitgangspunten van rechtvaardigheid en doelmatigheid al bij het tot stand komen van de regeling in 1987 uitvoerig zijn afgewogen tegen de toen reeds geconstateerde en uitdrukkelijk geaccepteerde complexiteit. In het streven naar regelmatige bezinning op de inhoud en de structuur van de fiscale regelgeving kan uiteraard een herbezinning op de renteregeling wenselijk zijn. Wij zien echter thans geen mogelijkheid de voorgestane doelen te bereiken en daarbij toch een veel eenvoudiger regeling te ontwerpen.

Wij delen de stelling niet dat de regeling onevenwichtig zou zijn doordat het drempeltijdvak ongelijkheden zou creëren tussen verschillende belastingplichtigen. Waar onevenwichtigheden worden geconstateerd worden deze, zoals ook in punt 7 van het nader rapport naar aanleiding van opmerkingen van de Raad van State ter zake is aange-

geven, door het onderhavige wetsvoorstel tegengegaan waar dit door middel van een eenvoudige wettelijke regeling mogelijk is, terwijl voor andere uit de gecompliceerdheid van de materie voortvloeiende problemen een oplossing via beleidsvoorschriften wordt geprefereerd.

De leden van de fracties van het CDA, D66 en de SGP stellen het voor de heffingsrente geldende drempeltijdvak van 15 maanden aan de orde, mede naar aanleiding van de opvatting van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs dat afschaffing van dat drempeltijdvak in de sfeer van de heffingsrente meer in de rede ligt dan introductie van een soortgelijk drempeltijdvak in de sfeer van de invorderingsrente, zoals dit thans voor verminderingen van voorlopige aanslagen wordt vastgesteld.

Wij willen erop wijzen dat over de redenen die aan de invoering van een drempeltijdvak in de sfeer van de heffingsrente ten grondslag liggen, bij de totstandkoming van de wetgeving zeer uitvoerig van gedachten is gewisseld. Deze redenen waren – en zijn nog – voornamelijk gelegen in de noodzaak voor de Belastingdienst om de aanslagregeling gespreid over een jaar af te wikkelen. Die noodzaak vloeit voort uit de vereisten van een verantwoorde afhandeling van het werkpakket en een efficiënte inzet van personele middelen. Daarnaast willen wij erop wijzen dat indertijd nog is aangevoerd het – ook thans nog steeds geldige – argument dat de uitvoeringslast van een renteregeling zonder drempeltijdvak aanzienlijk groter zal zijn door het aantal belastingplichtigen dat alsdan met heffingsrente te maken krijgt, aanmerkelijk zal toenemen. Daarbij wijzen wij er nog op dat een bij de parlementaire behandeling van de huidige regelgeving door de heer Vreugenhil ingediend amendement om het drempeltijdvak af te schaffen (Kamerstukken II 1986/87, 19 557, nr. 13) na uitgebreide discussie door de Kamer is verworpen.

Met betrekking tot de vraag naar het budgettaire aspect van de afschaffing van het drempeltijdvak merken wij op daarover geen nauwkeurige uitspraken te kunnen doen. Het mag duidelijk zijn dat het gevolg van afschaffing van het drempeltijdvak zal zijn dat enerzijds meer rente zal moeten worden vergoed en dat anderzijds meer rente zal worden ontvangen. De omvang van beide posten is echter niet goed aan te geven. Voor een raming ceteris paribus – hetgeen inhoudt dat wordt uitgegaan van handhaving van de huidige opzet waarin alleen heffingsrente in rekening wordt gebracht bij correcties op de aangifte, bij welk uitgangspunt echter, gezien de achtergrond van het laten vervallen van het drempeltijdvak, zeker vraagtekens zouden kunnen worden geplaatst – zijn gegevens over correcties op winst en inkomen binnen het tijdvak van 15 maanden na afloop van een jaar onontbeerlijk. Dergelijke gegevens worden echter niet bijgehouden en zijn dan ook thans niet beschikbaar.

Wel zijn gegevens bekend over teruggaven in 1991 op aanslagen inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting 1990, welke gegevens nodig zijn voor een raming van de gevolgen van de te vergoeden heffingsrente. Het bedrag van deze teruggaven in 1991 was circa 2,7 mrd. Uitgaande van het wettelijke rentepercentage in 1991 (11%) en een gemiddelde datum van terugbetaling van 1 november, kan het budgettaire belang voor deze teruggaven binnen twaalf maanden, dus nog niet het gehele drempeltijdvak, worden gesteld op 250 mln.

Voorts merken wij op dat de financiële consequenties van het niet in aanmerking nemen van een drempeltijdvak niet kunnen worden afgeleid van de bedragen die na de termijn van 15 maanden worden ontvangen of betaald, omdat de posten, die binnen die tijdsperiode worden afgedaan noch qua aantal, noch qua aard zijn te vergelijken met de posten die na de termijn van 15 maanden worden afgedaan.

De leden van de D66-fractie vragen, mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, naar de

budgettaire consequenties als bij de definitieve aanslagregeling voor de heffingsrente rekening zou worden gehouden met het betaalmoment van de te hoog opgelegde voorlopige aanslagen over dat jaar.

Allereerst zij opgemerkt dat een dergelijk systeem – dat ook zeer ingewikkeld zou zijn – niet past in de huidige opzet van de regeling, zoals de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs zelf ook aangeeft. In de gevallen dat bij de huidige regelgeving – met een renteloos drempeltijdvak – heffingsrente wordt vergoed, is het betaalmoment van de voorlopige aanslag en eventuele voorheffingen namelijk niet relevant. Voorts zou voor een beoordeling van de budgettaire consequenties van een dergelijke maatregel, die nauwelijks los te denken valt van een maatregel om het drempeltijdvak te laten vervallen, van alle aanslagen waarop heffingsrente is vergoed moeten worden nagegaan op welke tijdstippen de voorlopige aanslagen zijn voldaan. Deze koppeling van gegevens kan bij de huidige geautomatiseerde administraties niet worden gelegd, zodat een enigszins verantwoorde raming niet te maken is.

Drempeltijdvak bij vermindering van voorlopige aanslagen

De leden van de CDA-fractie zetten vraagtekens bij de veronderstelling dat het «sparen bij de fiscus» de oorzaak is van de rentekosten voor de belastingdienst. In dat kader stellen zij de gang van zaken met betrekking tot de voorlopige aanslagregeling aan de orde. Zo vragen zij naar de praktische haalbaarheid voor belastingplichtigen om tijdig aan te geven dat de bij voorlopige aanslagen in aanmerking genomen winsten te hoog zijn. Daarnaast vragen deze leden zich af of belastingplichtigen bewust zullen sparen als er bankkredieten zijn verkregen. Ook verzoeken zij om meer informatie over de afwerking van de verzoeken om verlaging van de voorlopige aanslagen.

Naar aanleiding van deze vragen merken wij het volgende op. De problemen die belastingplichtigen hebben met betrekking tot de schatting doen zich met name voor in de ondernemerssfeer. Aan het begin van elk kalenderjaar ontvangen alle (daarvoor in aanmerking komende) belastingplichtigen een automatisch opgelegde voorlopige aanslag (de zogenoemde AVAR-aanslag). Deze aanslag wordt berekend op basis van het op centraal niveau beschikbare AVAR-bestand. In dit bestand zijn opgenomen de bij de belastingdienst bekend zijnde fiscale gegevens over de twee voorafgegane jaren van elke belastingplichtige.

Als berekeningsformule voor de te schatten winst voor de op te leggen voorlopige aanslag geldt: fiscale winst van de jaren t-2 en t-1 gedeeld door twee, vermenigvuldigd met het tarief alsmede, voor de vennootschapsbelasting, met een «correctiefactor». Met deze correctiefactor wordt gepoogd reeds op voorhand rekening te houden met een aantal voor de belastingplichtige exogene factoren: bijvoorbeeld een wijziging van het fiscale regime, de conjunctuurontwikkeling, etc.

Belastingplichtigen kunnen direct na ontvangst van de voorlopige aanslag een verzoekschrift om verlaging van de voorlopige aanslag indienen. Het is hierbij echter goed voor te stellen dat belastingplichtigen niet direct al kunnen bepalen in hoeverre de opgelegde aanslag te hoog is. Dit zal wel mogelijk zijn in de loop van het jaar of in ieder geval binnen enkele maanden na afloop van het jaar. Door op een vroeg tijdstip de aangepaste winstverwachting aan te geven kan belastingplichtige voorkomen dat hij gelden lange tijd «ten onrechte» aan het Rijk ter beschikking stelt.

Verzoeken om vermindering van voorlopige aanslagen (zowel AVAR-aanslagen als nadere voorlopige aanslagen), worden bij binnenkomst op de belastingeenheid direct in behandeling genomen. De verwerking geschiedt in het algemeen op de administratie. Slechts in

sprekende situaties wordt eerst een aanslagregelaar geraadplaatst.

Het vorenstaande betekent dat snel na binnenkomst van het verzoek de hoogte van de voorlopige aanslag kan worden aangepast aan de nieuwe relevante situatie. Een eventueel te vergoeden bedrag aan heffings- en/of invorderingsrente wordt op deze manier tot een minimum beperkt en de belastingplichtige krijgt snel zijn geld terug. Binnen de organisatie van de administraties is een bewakingsmechanisme aanwezig dat ervoor zorgt dat de verzoeken om vermindering zo snel mogelijk worden afgedaan. Een versoepeling van het beleid inzake de honorering van verzoeken om vermindering waarnaar door de leden van de CDA-fractie wordt gevraagd is derhalve niet nodig.

Tegen de achtergrond van hun twijfels over de oorzaak van de tegenvallende rente-uitgaven willen de leden van de CDA-fractie, evenals de leden van de VVD-fractie, meer achtergrondinformatie met betrekking tot het onderzoek dat daarnaar is ingesteld.

Het onderzoek is ingesteld in de dossiers van 24 belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting of de inkomstenbelasting aan wie een aanzienlijk bedrag aan invorderingsrente door de fiscus moest worden vergoed. Uit het onderzoek bij deze 24 posten is een beeld van de gang van de zaken bij de voorlopige aanslagregeling verkregen waarbij, zoals ook in de memorie van toelichting is vermeld, niet aan de indruk is te ontkomen dat belastingplichtigen inspelen op de huidige opzet van de renteregeling met een hoog rentepercentage en het ontbreken van een drempeltijdvak bij vermindering van voorlopige aanslagen. Zo zijn schattingen van winsten in een aantal gevallen ook ruim na afloop van het jaar aanzienlijk te hoog terwijl van WIR-premies pas in een laat stadium wordt aangegeven dat verrekening moet plaatshebben. In die gevallen, zo is gebleken, hebben belastingplichtigen gedurende een bepaalde tijd gelden bij de Belastingdienst gelaten hoewel het hun bekend kon zijn dat zij minder winst/inkomen in een voorafgaand jaar hadden genoten. In hoeverre deze belastingplichtigen over liquiditeiten beschikten of relatief goedkoop geld konden lenen is niet bekend.

Uit het onderzoek is voorts gebleken dat aanslagen moesten worden vernietigd als gevolg van wijzigingen in de fiscale rechtsvorm van ondernemingen, fiscale voegingen en ontvoegingen en wijzigingen van het boekjaar. Deze vernietigingen leiden tot soms grote teruggaven van invorderingsrente. Het gaat hierbij om teruggaven van belasting waarbij de aanslag in beginsel niet tot een te hoog bedrag is opgelegd maar waar door het ontstaan van een andere rechtsfiguur formeel een geheel nieuwe situatie ontstaat.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het aantal overschrijdingen van de 15-maanden-grens voor de invorderingsrente en naar de achtergronden van die overschrijdingen. Ook wordt gevraagd in hoeveel gevallen daarvan sprake is van oneigenlijk gebruik. Daarnaast verzoeken deze leden inzicht te krijgen in de duur die de fiscus nodig heeft om definitieve aanslagen op te leggen en in hoeverre deze duur kan worden verkort.

In september 1991 is een onderzoek verricht naar de termijn waarover invorderingsrente van meer dan f 350 000 moest worden vergoed op aanslagen vennootschapsbelasting 1989. In de periode van januari 1991 tot en met augustus 1991 waren dat 30 gevallen. In 25 gevallen werd de vermindering verleend na afloop van de 15 maandsperiode. Indien het wetsvoorstel reeds in 1991 wet was geweest dan had op deze aanslagen nauwelijks rente behoeven te worden vergoed, omdat er slechts sprake was van een geringe overschrijding van de 15-maanden-grens.

Het reeds genoemde in 1990 gehouden onderzoek is diepgaander geweest. Over dit onderzoek kan, mede ten antwoord op de vraag van de leden van de fracties van het CDA en de VVD naar informatie hierover,

nog het volgende worden opgemerkt. Als basis voor het onderzoek dienden de volgende gegevens:

Vergoede invorderingsrente in 1990 tot en met augustus

Vennootschapsbelasting	Aantal gevallen	Financieel belang
Meer dan f 100 000,- aan invorderingsrente vergoed	145	64,9 mln.
Meer dan f 50 000,- doch minder dan f 100 000,- vergoed	139	9,6 mln.
Meer dan f 10 000,- doch minder dan f 50 000,- vergoed	1 390	27,7 mln.
Meer dan f 1 000,- doch minder dan f 10 000,- vergoed	10 842	32,1 mln.
Minder dan f 1 000,- vergoed	21 969	7,0 mln.

Inkomstenbelasting	Aantal gevallen	Financieel belang
Meer dan f 10 000,- aan invorderingsrente vergoed	88	1,9 mln.
Meer dan f 5 000,- doch minder dan f 10 000,- vergoed	254	1,6 mln.
Meer dan f 1 000,- doch minder dan f 5 000,- vergoed	5 312	9,9 mln.
Meer dan f 100,- doch minder dan f 1 000,- vergoed	33 803	11,4 mln.
Meer dan f 10,- doch minder dan f 100,- vergoed	60 555	1,5 mln.

Het onderzoek richtte zich met name op de posten, waarbij de fiscus een aanzienlijk bedrag aan invorderingsrente moest vergoeden.

Wij zijn ons ervan bewust dat de aanvaarding van het wetsvoorstel ook gevolgen heeft voor de omvangrijke groep belastingplichtigen die niet bewust «sparen bij de fiscus». Wij achten het daarbij echter van belang dat het vermoede oneigenlijk gebruik weliswaar de aanleiding voor de voorgestelde maatregelen is geweest, maar zeker niet de enige motivering daarvan vormt. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet zijn er immers ook zelfdragende motieven voor de invoering van een drempeltijdvak en een verlaging van het rentepercentage. Wij menen dat de wettelijke renteregeling, aangepast zoals thans wordt voorgesteld, voor de doorsnee belastingplichtige nog steeds redelijk en rechtvaardig blijft. Dat het door de leden van de PvdA-fractie genoemde imago van een klantvriendelijke Belastingdienst hierdoor geschaad zou worden verwachten wij dan ook niet.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de PvdA-fractie ter zake merken wij op dat de Belastingdienst ernaar streeft om definitieve aanslagen zo snel mogelijk op te leggen. Per 31 december 1991 was voor de inkomstenbelasting 99% van de aanslagen 1988 opgelegd, 96% van de aanslagen over 1989 en 62% van de aanslagen over 1990. Voor de vennootschapsbelasting was op 31 december 1991 definitief afgewikkeld 90% van de aanslagen 1987, 81% van de aanslagen 1988, 58% van de aanslagen 1989 en 12% van de aanslagen over 1990. Het verwerkingstijdstip is mede afhankelijk van het inlevermoment van de aangifte door de belastingplichtige. Een verdere versnelling bij de inkomstenbelasting is bijna niet mogelijk. Vooral bij de vennootschapsbelasting speelt de inleverdatum van de aangifte een rol. De belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting hebben namelijk vaak – langdurig – uitstel voor het inleveren van de aangifte.

Rentepercentage

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en de SGP erkennen de noodzaak van de invoering van een lager rentepercentage dan de wettelijke rente, maar zijn er niet van overtuigd dat het promessedisconto daarvoor het geschikte instrument is gezien de argumentatie indertijd bij wetsvoorstel 19 557. Voorts wordt gevraagd of het verschil met de wettelijke rente voldoende groot zal zijn om het spaargedrag substantieel te verminderen. Daarbij wordt opgemerkt dat het promessedisconto nu boven de gemiddelde rente op staatsschuld ligt en dus een dure wijze van financiering lijkt te zijn.

In antwoord hierop wijzen wij op het feit dat de door deze leden bedoelde argumentatie bij wetsvoorstel 19 557 betrekking had op marktrente in het algemeen. Daarin treden frequente schommelingen op. Het promessedisconto daarentegen is geen markttarief, maar een van de officiële tarieven van de Nederlandsche Bank, waarop overigens ook de wettelijke rente is gebaseerd. Marktrentefluctuaties van dag tot dag komen niet in het promessedisconto tot uitdrukking. Het tarief wordt alleen aangepast wanneer monetaire ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. In de periode 1980–1991 was dat gemiddeld drie tot vier keer per jaar. De voorliggende regeling voorziet in een driemaandelijks ijking van de hoogte van het percentage van de heffings- en invorderingsrente.

De nu nog gehanteerde wettelijke rente wordt maximaal twee keer per jaar vastgesteld op het niveau van het promessedisconto vermeerderd met een opslag van 2,5%-punt. Het wegnemen van dit omvangrijke structurele verschil (en niet het door de leden van de CDA-fractie geconstateerde toevallige, incidentele verschil van 1,25%-punt) zal – in samenhang met de invoering van een drempeltijdvak in de sfeer van de invorderingsrente – de neiging tot sparen naar onze verwachting doen verdwijnen en daarmee een einde maken aan het oneigenlijke gebruik van deze regeling.

Tenslotte zij opgemerkt dat de tarieven van de Nederlandsche Bank (waaronder het promessedisconto) betrekking hebben op de korte termijn. Bij een normale rentestructuur bevindt de korte rente zich beneden de (lange) kapitaalmarktrente.

Van de instemming van de leden van de fracties van de VVD en de PvdA om geen verschillende rentepercentages te hanteren voor enerzijds in rekening te brengen rente en anderzijds te vergoeden rente hebben wij nota genomen.

Hoewel het zeker mogelijk zou zijn geweest om, zoals de leden van de VVD-fractie vragen, de band met de wettelijke rente in stand te houden door daarop een vermindering toe te passen van x percentpunt, hebben wij gemeend dat niet te moeten doen. Zoals eerder al is aangegeven wordt het percentage van de wettelijke rente – dat een of tweemaal per jaar wordt aangepast – verkregen door een «correctie» toe te passen op de hoogte van het promessedisconto, waarna vervolgens nog een afronding plaatsvindt. Het lijkt ons zuiverder om rechtstreeks bij het promessedisconto aan te sluiten in plaats van op het wettelijke rentepercentage een correctie toe te passen ten einde de hoogte van het promessedisconto te bereiken. Wij erkennen dat in theorie viermaal per jaar een ander percentage kan gelden. In de praktijk zal echter, zeker gelet op de feitelijke aanpassingen die in de afgelopen meest recente jaren ten aanzien van de hoogte van het promessedisconto zijn opgetreden, zo'n situatie zich slechts zeer sporadisch voordoen. Overigens veroorzaakt ook een veelvuldige aanpassing, afgezien van de inbreng in het geautomatiseerde systeem, geen bijzondere uitvoeringslasten, zodat een door deze leden gevreesde «flinke rompslomp achteraf» zich niet zal voordoen.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of bij het toepassen van een verlaagd rentepercentage niet het gevaar bestaat dat belastingschuldigen voorrang zullen geven aan het doen van betalingen aan andere schuldeisers – die een hogere rente in rekening brengen – boven de betaling van een schuld aan de fiscus. Het was de leden onvoldoende duidelijk hoe deze mogelijkheid in de uitvoeringspraktijk zou kunnen worden tegengegaan.

Hierover merken wij het volgende op. In de invorderingspraktijk moet onderscheid worden gemaakt tussen «genomen uitstel» en «gevraagd en verleend» uitstel. In het geval de belastingschuldige tracht uitstel van betaling te «nemen» zal de ontvanger na het verstrijken van de betalings-termijn invorderingsmaatregelen tegen hem nemen. Deze belastingschuldige zal dan niet alleen te maken krijgen met de invorderingsrente die in rekening wordt gebracht, maar ook zal hij worden geconfronteerd met de kosten die zijn verbonden aan het verzenden van een aanmaning en de betekening van een dwangbevel. Zeker nu de tarieven van de Kostenwet met ingang van 1 januari 1992 zijn verhoogd (Stb. 1991, 717) zijn de kosten verbonden aan de betekening van een dwangbevel zodanig dat er per saldo van enig voordeel geen sprake zal zijn.

Voor zover de belastingschuldige tracht voordeel te behalen door het vragen van uitstel van betaling wijzen wij er op dat weliswaar de mogelijkheid bestaat om uitstel van betaling te verlen of een betalingsregeling te treffen maar dat het verlenen van uitstel van betaling aan stringente voorwaarden is gebonden. Die voorwaarden zijn neergelegd in de Leidraad Invordering 1990. In die voorwaarden is onder andere vastgelegd dat betalingsverplichtingen aan derden met een lagere preferentie dan de fiscus geen aanleiding kunnen zijn om uitstel van betaling te verlenen. Bij een alert reagerende invorderingspraktijk zal zich de situatie als door deze leden gevreesd, niet of nauwelijks voor kunnen doen.

Technische wijzigingen

De leden van de fractie van de VVD, D66 en de SGP vragen een reactie op de suggestie van de Orde van Belastingadviseurs om bij het voorgestelde artikel 28, zesde lid, onderdeel d, te voorzien in een bijzondere situatie. Hierover merken wij het volgende op.

De gedachte die ten grondslag ligt aan het voorgestelde artikel 28, zesde lid, onderdeel d, is dat de aanslag van de dochtermaatschappij wordt vervangen door die van de moedermaatschappij, waarbij ervan is uitgegaan dat dit tegelijkertijd gebeurt. Alsdan is er geen aanleiding tot rentevergoeding. Gebeurt het opleggen van de aanslag aan de moeder terzake van winst van de dochter al voordat de aanslag van de dochter wordt verminderd – de situatie waar de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs kennelijk op ziet –, dan zou dat betekenen dat de fiscus over het dubbele bedrag van de voorlopige aanslag beschikt. Voor zover restitutie plaatsvindt over een periode waarover de fiscus over dat geld heeft beschikt is een rentevergoeding inderdaad wel op haar plaats. In zoverre is de suggestie van de NOB juist.

Een wettelijke regeling daarvoor is echter niet nodig. Thans reeds wordt in voorkomende gevallen als ten gevolge van een verwijtbaar handelen van de fiscus vertraging ontstaat in de teruggaaf van gelden aan belanghebbenden, rente vergoed uit overwegingen van redelijkheid en billijkheid. Als voorbeeld kan worden gewezen op de huidige praktijk inzake de vergoeding van rente over de termijn gedurende welke van verwijtbare vertraging sprake is geweest als een teruggaaf eerst geruime tijd na de dagtekening van een verminderingsbeschikking plaatsvindt.

Ook in het hier aan de orde zijnde geval, waarbij er ten onrechte een

tijdsverschil optreedt tussen het opleggen van de voorlopige aanslag aan de moeder en het nemen van de verminderingsbeschikkingen van de voorlopige aanslagen van de dochters, is rentevergoeding op haar plaats. In zulke gevallen zal een verzoek om rentevergoeding dan ook worden gehonoreerd.

Budgettaire aspecten

De leden van de CDA-fractie vragen om een analyse van de onjuiste inschatting van de budgettaire effecten van de heffings- en invorderingsrente en verzoeken om een uitsplitsing van de ontvangen en betaalde rente over de verschillende belastingmiddelen.

Bij de uitsplitsing zal een onderscheid worden gemaakt tussen heffings- en invorderingsrente betaald en ontvangen in het jaar 1991.

Heffingsrente:	Ontvangsten	Uitgaven
Inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen	113 mln.	164 mln.
Vermogensbelasting	6 mln.	7 mln.
Vennootschapsbelasting	227 mln.	150 mln.
Loonbelasting/premie volksverzekeringen	32 mln.	10 mln.
Omzetbelasting	98 mln.	65 mln.
	<u>476 mln.</u>	<u>396 mln.</u>

Invorderingsrente:	Ontvangsten	Uitgaven
Inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen	68 mln.	55 mln.
Vermogensbelasting	3 mln.	2 mln.
Vennootschapsbelasting	81 mln.	331 mln.
Loonbelasting/premie volksverzekeringen	15 mln.	5 mln.
Omzetbelasting	30 mln.	8 mln.
OGB	9 mln.	5 mln.
Overige heffingen	25 mln.	18 mln.
	<u>231 mln.</u>	<u>424 mln.</u>

N.B. Deze bedragen komen niet geheel overeen met hetgeen in de Februarinota (realisatiecijfers 1991) wordt vermeld. Dit is voornamelijk te verklaren doordat bij de hier genoemde bedragen de rente-effecten van de «overige heffingen» zijn meegenomen.

Bij de indiening van wetsvoorstel 19 557 (december 1986) is de volgende specificatie gegeven van de budgettaire gevolgen:

Heffingsrente:	Ontvangsten	Uitgaven	Saldo
Inkomstenbelasting	125	305	-/- 180
Vennootschapsbelasting			10
Totaal:			-/- 170

Invorderingsrente:	Ontvangsten	Uitgaven	Saldo
Saldo rentebaten/-lasten			290
Huidige opbrengst			70
Meeropbrengst:			220
Totaal per saldo			+ 50 mln.

De meeropbrengst invorderingsrente, zo werd in de memorie van antwoord aangegeven, had voor 50 mln. betrekking op de inkomstenbelasting en voor 170 mln. op de vennootschapsbelasting.

Van de uitbreiding van de renteregeling tot de loonbelasting en omzet-

belasting (Amendement lid Kombrink bij wetsvoorstel nr. 19 557) werd een bruto meeropbrengst verwacht van 125 mln.

Uit de bovengenoemde overzichten blijkt dat de uitgaven heffingsrente voor de inkomstenbelasting meevallen (verwachte uitgaven bij wetsvoorstel: 305 mln.; realisatie 1991: 164 mln.).

Deze meevaller in de sfeer van de heffingsrente wordt veroorzaakt door snellere afwerking van door belastingplichtigen verwachte teruggaven inkomstenbelasting, waardoor de aanslagen minder vaak dan werd verwacht na afloop van de 15-maanden grens (drempeltijdvak), werden opgelegd.

Om dezelfde reden kan ook een meevaller in de heffingsrente worden waargenomen bij de vennootschapsbelasting.

Een minderopbrengst in de heffingsrente doet zich voor bij de loonbelasting en omzetbelasting (verwachte opbrengst bij amendement 125 mln.; realisatie 1991: 55 mln.)

De tegenvaller voor de gehele renteregeling wordt echter vooral veroorzaakt door de zeer omvangrijke vergoedingen aan invorderingsrente bij teruggaven vennootschapsbelasting. Hier is er ook de meeste aanleiding spaargedrag te veronderstellen.

De leden van de CDA-fractie vragen naar het netto-voordeel of nadeel voor de schatkist, rekening houdend met de minder omvangrijke financieringsbehoefte van het Rijk en uitgaande van toepassing van de wettelijke rente, het promesse-disconto en de destijds door de CDA-fractie voorgestelde rentevoet van 75% van de wettelijke rente bij de renteregeling.

Bij de invorderingsrente is er een directe relatie tussen de beschikbaarheid van gelden en de in rekening gebrachte respectievelijk vergoede rente. Bij de heffingsrente zijn ook andere factoren van invloed op de hoogte van de uiteindelijk te ontvangen of te vergoeden rente, bij voorbeeld de correcties bij de aanslagregeling, het tijdstip van de verwerking van de aangiften en het aangiftegedrag.

Als basis voor de beoordeling van de effecten van de verschillende percentages worden de cijfers van 1991 genomen.

Verschillende rentepercentages	Ontvangen rente	Betaalde rente	Saldo
wettelijke rente (in 1991: 11%)	707 mln.	820 mln.	-/- 113 mln.
promesse-disconto (in 1991: 9,25%)	594 mln.	689 mln.	-/- 95 mln.
75% van wettelijke rente i.c. 8,25%	530 mln.	615 mln.	-/- 85 mln.

Bij de becijfering van de verschillende effecten is geen rekening gehouden met een ander betaalgedrag van belastingplichtigen als gevolg van de aanpassing van het rentepercentage.

Uit vorenstaande saldi kan ook worden afgeleid welk nadeel per saldo is gemoeid met de huidige renteberekening op basis van de wettelijke rente als tevens wordt rekening gehouden met het effect op de financieringsbehoefte. Het verschil tussen het saldo van 113 mln. en het saldo van 85 mln. vormt een indicatie voor dat saldonadeel, ervan uitgaande dat 8,25% een benadering vormt van de marktrente voor de overheid.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere toelichting van de budgettaire aspecten zoals opgenomen in de memorie van toelichting, waarbij deze leden de budgettaire aspecten van de huidige en de nieuwe situatie willen vergelijken.

In de memorie van toelichting is op basis van gegevens uit het onderzoek de volgende vierdeling ten aanzien van de directe effecten van

dit wetsvoorstel opgenomen. Daarbij zij aangetekend dat de onder b en d genoemde bedragen globale schattingen zijn, die dan ook met onzekerheden zijn omgeven.

- a. 150 mln. verlaging uitgaven als gevolg van verlaging percentage
- b. 170 mln. verlaging uitgaven als gevolg van introduceren drempel-tijdvak
- c. 110 mln. ontvangstenverlaging als gevolg van verlaging percentage
- d. 115 mln. verlaging uitgaven als gevolg van veranderd betaal-/aangiftegedrag

Op basis van de realisatie 1991 dient de raming van de opbrengst van het wetsvoorstel inmiddels te worden bijgesteld. De opbrengst – op jaarbasis – wordt thans, rekening houdend met minder tegenvallende resultaten, geraamd op 225 mln. in plaats van op 325 mln. De hiervoren gegeven vierdeling kan dan worden bijgesteld als volgt:

- a. 130 mln. verlaging uitgaven als gevolg van verlaging percentage
- b. 125 mln. verlaging uitgaven als gevolg van introduceren drempel-tijdvak
- c. 110 mln. ontvangstenverlaging als gevolg van verlaging percentage
- d. 80 mln. verlaging uitgaven als gevolg van veranderd betaal-/aangiftegedrag

In de huidige situatie wordt vanwege een hoger rentepercentage, zonder rekening te houden met gedragseffecten, 20 mln. (saldo van a en c) meer aan heffings- en invorderingsrente vergoed.

De budgettaire effecten van het drempeltijdvak en de door het totaal aan maatregelen te verwachten verandering in betalingsgedrag van belastingplichtigen kunnen worden gesteld op 205 mln.

Verzoek VNG voor invoering drempel bij te vergoeden invorderingsrente

De leden van alle fracties die een bijdrage hebben geleverd, vragen om een reactie op de brief van 14 januari 1992 van de VNG gericht aan de Vaste Commissie van Financiën. De VNG wijst er in dit schrijven op dat onder de huidige wetgeving in de verordening wel een drempel kan worden opgenomen voor de in rekening te brengen invorderingsrente, doch niet voor de te vergoeden invorderingsrente, hetgeen ertoe leidt dat ook de kleinste rentebedragen moeten worden uitbetaald waardoor onevenredig hoge perceptiekosten zouden worden veroorzaakt. Het voorstel van de VNG is dan ook om artikel 31 van de Invorderingswet 1990, waarin reeds is voorzien in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een drempelbedrag voor de in rekening te brengen rente in te voeren, zodanig aan te passen dat deze mogelijkheid ook geldt voor het opnemen van een benedengrens voor de te vergoeden rente. De leden van de fracties van de PvdA en de SGP vragen daarbij onze bijzondere aandacht voor de wetssystematische argumentatie die de VNG hiervoor aanvoert.

Hierover willen wij graag het volgende opmerken. De ambtsvoorganger van de tweede ondergetekende heeft overeenkomstig zijn toezegging ingestemd met opname in het wetsvoorstel «Formele belastingbepalingen in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet» van de mogelijkheid dat gemeenten, provincies en waterschappen bij verordening kunnen besluiten tot het invoeren van een doelmatigheidsgrens voor de te vergoeden invorderingsrente. De tweede ondergetekende heeft de VNG bij brief van 14 november 1991, naar aanleiding van een brief van de VNG van 27 september jl. met een zelfde verzoek als

neergelegd in de brief van de VNG aan de Vaste Commissie van 14 januari 1992, laten weten met zijn ambtsvoorganger van mening te zijn dat uit wetssystematisch oogpunt een dergelijke voorziening juist behoort te worden opgenomen in die wetgeving die specifiek is bedoeld voor de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Zoals in de huidige systematiek reeds het geval is, worden in de genoemde wetten de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990 namelijk voor de provinciale, gemeentelijke en waterschapsbelastingen van toepassing verklaard. Indien met het oog op de structuur of de specifieke behoeften van de lokale overheidsorganen afwijkingen van bepalingen van de AWR en de Invorderingswet nodig of wenselijk zijn, wordt zulks expliciet in de afzonderlijke wetten (Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet) opgenomen. Het is derhalve juist uit wetssystematisch oogpunt gewenst de mogelijkheid tot het invoeren van een dergelijke drempel, die facultatief zal gelden voor provincies, gemeenten en waterschappen, te doen opnemen in de afzonderlijk voor die lichamen geldende wetten. Zulks temeer daar voor de Rijksbelastingen geen behoefte aan een dergelijke voorziening bestaat. In casu is gekozen voor opname van de hier door de VNG beoogde regeling in het reeds genoemde wetsvoorstel dat immers strekt tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet. Overigens zij opgemerkt dat de in bedoeld concept-wetsvoorstel vervatte bepaling voorziet in een maximumbedrag van f 50 dat als drempel voor de te vergoeden invorderingsrente gehanteerd mag worden. In de door de VNG thans voorgestelde bepaling ontbreekt een dergelijk maximum, hetgeen zou leiden tot volledige vrijheid van onder andere gemeenten om zelf een grens ter zake te stellen. Tot slot is nog op te merken dat sommige gemeenten de regeling ter zake van de heffings- en invorderingsrente reeds hebben ingevoerd en blijkbaar met de onderhavige problematiek uit de voeten kunnen. Daarnaast is voorzien dat de gemeenten die deze regeling nog niet hebben ingevoerd deze uiterlijk per 1 januari 1997 moeten hebben ingevoerd. Ik ga ervan uit dat de wijziging van de Gemeentewet houdende de formele belastingbepalingen op die datum reeds tot wet zal zijn verheven.

Inwerkingtreding

De leden van de fracties van de VVD en de SGP vragen naar ons oordeel over de suggestie van de Nederlands Orde van Belastingadviseurs om een overgangsbepaling in te voeren voor verzoeken tot vermindering van een aanslag gedaan onder het huidige wettelijke systeem. De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband om aandacht voor een eventueel mogelijke terugwerkende kracht van de regeling, indien een overgangsbepaling zou ontbreken.

Allereerst willen wij aantekenen dat het ontbreken van een overgangsbepaling met eerbiedigende werking geen terugwerkende kracht inhoudt. Van terugwerkende kracht kan alleen worden gesproken wanneer een wet op een bepaalde datum in werking treedt en bepaalt dat de daarin vervatte regeling terugwerkt tot enigerlei tijdstip in het verleden, waardoor aanvankelijk onder het regime van de oude regeling vallende handelingen alsnog onder het nieuwe regime worden gebracht. Daarvan is hier geen sprake.

Elke wetwijziging heeft tot gevolg dat het regime zoals dat heeft gegolden tot aan de inwerkingtreding van de nieuwe wet wordt veranderd. Dat is ook de bedoeling van een nieuwe wettelijke regeling. Daarbij kan het voorkomen dat posities zijn ingenomen onder de oude wettelijke bepalingen, die bij onverkorte toepassing van de nieuwe wettelijke bepalingen, zodanig worden getroffen dat zulks als dermate

onrechtvaardig kan worden aangemerkt dat dit onaanvaardbaar moet worden geacht. Alsdan kan worden besloten tot een zekere eerbiedigende werking voor specifieke gevallen of tot een overgangsmaatregel om de pijn te verzachten.

Vanzelfsprekend is bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel aandacht besteed aan dit vraagstuk, waarbij wij ons hebben gerealiseerd dat de toepassing van de hierin neergelegde regeling op verminderingen van aanslagen over reeds verstreken jaren bij belanghebbenden op bezwaren zou stuiten, daar men de verwachting had over de afgelopen periode rentedragend geld uit te hebben staan. Wij zien daarin echter geen onaanvaardbare onrechtvaardigheid, welke zou nopen tot een eerbiedigende werking, inhoudende dat alle verminderingen op aanslagen die betrekking hebben op verstreken belastingjaren, op basis van de huidige wettelijke bepalingen worden afgehandeld.

De door de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs gesuggereerde overgangsbepaling gaat overigens minder ver in haar eerbiedigende werking. Die overgangsbepaling ziet alleen op het op de voet van de «oude» regeling – dus zonder renteloos drempeltijdvak – afhandelen van op het moment van inwerkingtreding reeds op de belastingeenheid ontvangen verzoeken om vermindering van een voorlopige aanslag. Ook een dergelijke bepaling, die, uitgaande van de globale en dus onzekere schatting van de opbrengst van de invoering van een drempeltijdvak, een eenmalige opbrengstderving van ca. 20 mln. zou betekenen, achten wij niet noodzakelijk. Daarbij zij bedacht dat belastingplichtigen het veelal zelf in de hand hebben om thans zo tijdig een vermindering aan te vragen, dat – rekening houdend met een afhandelingstermijn van twee maanden – de vermindering nog onder de gelding van de huidige regeling haar beslag kan krijgen.

De Minister van Financiën,
W. Kok

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