

Mr. drs. R.M. Bos-Schepers
Mr. I. van den Eijnde
M.H.A. van Rooij-Meeuwissen LLM
S.A. Verhage MSc

Renteberekening in belastingzaken

Het in rekening brengen en vergoeden van rente

Tweede druk

WOORD VOORAF

“Ontleend aan het Franse ‘rente’ (periodieke opbrengst uit goederen) en het Latijn ‘rendita’ (het teruggegevene). In de middeleeuwen betekende rente niet ‘interest op geleend geld’: het uitlenen van geld tegen rente was als woeker verboden. Rente kon een periodieke uitkering zijn die men kocht door betaling van een bedrag ineens, of de jaarlijkse opbrengst uit onroerende goederen of een bedrijf, of uit belastingen. Renten werden ook wel vastgezet op een kerk of klooster, in ruil voor missen en gebeden voor het zielenheil van de schenker” (het etymologisch woordenboek over ‘rente’).

Welke rol rente tegenwoordig speelt bij de heffing en inning van belastingen is de vraag die in dit boek centraal staat met betrekking tot een aantal verschillende renteregelingen. Een van deze regelingen is de belastingrenteregeling, welke in 2013 grotendeels is herzien en 10 jaar later in 2023 een fundamentele wijziging heeft ondergaan, na veelvuldig onderwerp van discussie te zijn geweest. Samen met de regeling voor de belastingrente is ook de regeling ten aanzien van de invorderingsrente aangepast in 2013. Het resultaat voor de belastingrente is een regeling die hoofdzakelijk lijkt te zijn ontworpen met het oog op aanslagbelastingen, die aansluit bij verzuim toegespitst op de belastingheffings-systematiek, het ‘sparen bij de fiscus’ moet voorkomen en waarbij rentes uiteenlopen tot zelfs een minimum van 8%.

In 2019 is de eerste druk van deze fiscale monografie verschenen. Sinds die publicatie hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden op het gebied van renteregelingen bij de heffing en inning van belastingen, zowel ten aanzien van beleid en wet- en regelgeving als mede jurisprudentie op nationaal en Unierechtelijk niveau. Voldoende redenen voor ons om wederom spreekwoordelijk in de pen te klimmen.

Het onderzoeksteam bestaat uit een viertal specialisten op het gebied van renteregelingen in verschillende vakgebieden, waaronder aanslagbelastingen, aangiftebelastingen, invoer- en uitvoerrechten en Europees recht zoals het Unierecht en Europeesrechtelijke beginselen. In dit boek treft u daardoor een volledig en handzaam overzicht aan van alle type renteregelingen die bij de heffing en inning van belastingen aan de orde kunnen komen. De inhoud van de regelingen wordt, zowel individueel als in samenhang, wetenschappelijk getoetst op evenwichtigheid en proportionaliteit.

Naast deze wetenschappelijke invalshoek beschrijven wij ook, waar relevant, enkele gevolgen in de praktijk, zoals de typische jojo-gevallen. Wij beschrijven niet alleen de eventuele tekortkomingen van de huidige regelingen, maar doen ook suggesties hoe deze

kunnen worden aangepast om beter recht te doen aan dergelijke specifieke situaties met inachtneming van het doel en de strekking van de renteregelingen.

Het onderzoek is afgerond naar de stand van de wet- en regelgeving en jurisprudentie op 20 september 2023. Met fiscale ontwikkelingen van na deze datum is geen rekening gehouden.

Rotterdam, september 2023

Roxana Bos-Schepers
Ilona van den Eijnde
Marcella van Rooij-Meeuwissen
Sanne Verhage

INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf / V

Afkortingenlijst / XIII

HOOFDSTUK 1

Inleiding / 1

- 1.1 Algemeen / 1
- 1.2 Toetsingskader / 4
 - 1.2.1 Algemeen en reikwijdte renteregelingen / 4
 - 1.2.2 Doelstellingen van de renteregelingen / 4
 - 1.2.2.1 Belastingrente- en invorderingsrenteregeling / 5
 - 1.2.2.2 Renteregelingen voor communautaire rechten bij invoer en uitvoer / 6
 - 1.2.3 Uitgangspunten van de renteregeling / 6
 - 1.2.3.1 Belastingrente- en invorderingsrenteregeling / 7
 - 1.2.3.2 Renteregelingen voor communautaire rechten bij invoer en uitvoer / 11
 - 1.2.4 Toetsingscriteria / 12
- 1.3 Opzet / 13

HOOFDSTUK 2

Belastingrente / 15

- 2.1 Inleiding / 15
- 2.2 Voorgeschiedenis / 17
- 2.3 Doel en strekking: verzuimgedachte en het aanslagverzuim / 23
 - 2.3.1 Inleiding / 23
 - 2.3.2 Aanslagverzuim voor aanslagbelastingen / 24
 - 2.3.3 Aanslagverzuim voor aangiftebelastingen / 25
- 2.4 Aanslagbelastingen / 27
 - 2.4.1 Te betalen belastingrente / 28
 - 2.4.1.1 Algemeen / 28
 - 2.4.1.2 De grondslag / 28
 - 2.4.1.3 Het rentepercentage / 30
 - 2.4.1.4 Het rentetijdvak / 37
 - 2.4.1.5 Herziening voorlopige aanslag / 51

	2.4.1.6	Wettelijk maatwerk belastingrente (art. 30ia AWR) / 53
	2.4.1.7	Ontwikkelingen onrechtvaardige uitwerking belastingrente-regeling / 56
2.4.2		Te ontvangen belastingrente / 71
	2.4.2.1	Algemeen / 71
	2.4.2.2	De grondslag / 72
	2.4.2.3	Het rentepercentage / 72
	2.4.2.4	Het rentetijdvak / 72
	2.4.2.5	Herziening voorlopige aanslag / 74
	2.4.2.6	Vermindering reeds in rekening gebrachte belastingrente / 75
2.5		Aangiftebelastingen / 77
	2.5.1	Te betalen belastingrente / 78
	2.5.1.1	Algemeen / 78
	2.5.1.2	De grondslag / 79
	2.5.1.3	Het rentepercentage / 81
	2.5.1.4	Het rentetijdvak / 85
	2.5.1.5	Wettelijk maatwerk belastingrente (art. 30ia AWR) / 92
	2.5.1.6	Ontwikkelingen onrechtvaardige uitwerking belastingrente-regeling / 94
	2.5.2	Te ontvangen belastingrente / 98
	2.5.2.1	Algemeen / 98
	2.5.2.2	De grondslag / 98
	2.5.2.3	Het rentepercentage / 102
	2.5.2.4	Het rentetijdvak / 102
	2.5.2.5	Vermindering van reeds in rekening gebrachte belastingrente / 106
2.6		Overige aspecten / 107
	2.6.1	Beleid inzake in rekening brengen en vergoeden van belastingrente / 107
	2.6.1.1	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur / 107
	2.6.1.2	Besluit Fiscaal Bestuursrecht / 116
	2.6.1.3	Standpunten kennisgroep Belastingdienst / 117
	2.6.2	Belastingrente bij onderlinge overlegprocedures / 119
	2.6.3	Formeelrechtelijke aspecten / 124
2.7		Samenvatting / 129

HOOFDSTUK 3

Invorderingsrente / 137

3.1	Inleiding / 137
3.2	Voorgeschiedenis / 139
3.3	Te betalen invorderingsrente / 140
	3.3.1 Algemeen / 140
	3.3.2 De grondslag / 141
	3.3.3 Het rentepercentage / 141
	3.3.4 Het rentetijdvak / 143
3.4	Te ontvangen invorderingsrente / 144

3.4.1	Algemeen / 144
3.4.2	De grondslag / 144
3.4.3	Het rentepercentage / 144
3.4.4	Het rentetijdvak / 145
3.5	Samenloop met belastingrente / 147
3.6	Overige aspecten / 149
3.6.1	Beleid inzake in rekening brengen en vergoeden van invorderingsrente / 150
3.6.1.1	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur / 150
3.6.1.2	Leidraad Invordering / 152
3.6.1.3	Standpunten kennisgroep Belastingdienst / 155
3.6.2	Invorderingsrente bij onderlinge overlegprocedures / 159
3.6.3	Formeelrechtelijke aspecten / 162
3.6.4	Toerekening van betalingen / 165
3.7	Samenvatting / 166

HOOFDSTUK 4

Rente bij invoer en uitvoer / 169

4.1	Inleiding / 169
4.2	Afwijkend toetsingskader / 171
4.3	In rekening brengen van rente onder het CDW (tot 1 mei 2016) / 174
4.3.1	Compenserende rente / 177
4.3.1.1	Inleiding / 177
4.3.1.2	Tijdelijke invoer / 179
4.3.1.3	Actieve veredeling (schorsing) / 182
4.3.1.4	Actieve veredeling (terugbetaling) / 184
4.3.2	Kredietrente / 185
4.3.3	Moratoire interest / 187
4.4	Vergoeden van rente onder het CDW (tot 1 mei 2016) / 189
4.4.1	Negatieve moratoire interest / 190
4.4.2	Negatieve kredietrente / 191
4.4.3	Nationale bepalingen / 191
4.5	In rekening brengen van rente onder het DWU (vanaf 1 mei 2016) / 191
4.5.1	Kredietrente / 193
4.5.2	Vertragsrente / 196
4.5.3	Rente op achterstallen / 197
4.6	Vergoeden van rente onder het DWU (vanaf 1 mei 2016) / 202
4.6.1	Negatieve kredietrente / 202
4.6.2	Negatieve vertragsrente / 203
4.6.3	Nationale bepalingen / 204
4.7	Samenvatting / 205

HOOFDSTUK 5

Overige renteregelingen / 207

- 5.1 Inleiding / 207
- 5.2 Wettelijke rente / 207
- 5.3 Revisierente / 210
- 5.4 Coulancerente / 214
- 5.5 Samenvatting / 217

HOOFDSTUK 6

De renteregeling in EU-perspectief / 219

- 6.1 Inleiding / 219
- 6.2 Samenvatting van belangrijke Unierechtelijke arresten / 219
 - 6.2.1 Verplichting om in strijd met het Unierecht geheven belastingen terug te betalen tenzij / 220
 - 6.2.2 Verplichting tot het terugbetalen van bedragen die verband houden met in strijd met het Unierecht geheven belastingen (o.a. rente) / 222
 - 6.2.3 Passende rentevergoeding die het gelijkwaardigheids- en doeltreffendheidsbeginsel eerbiedigt / 223
- 6.3 Invloed Unierecht op Nederlandse renteregelingen / 227
 - 6.3.1 Aanloop naar art. 28c IW 1990 / 227
 - 6.3.2 Totstandkoming van art. 28c IW 1990 / 228
 - 6.3.3 Invulling van art. 28c IW 1990 / 229
 - 6.3.4 Belasting geheven in strijd met Unierecht / 233
- 6.4 Europees en internationaalrechtelijke beginselen / 235
 - 6.4.1 Art. 1 EP ERM / 236
 - 6.4.1.1 Theoretisch kader / 236
 - 6.4.1.2 Strijdigheid met art. 1 EP ERM? / 237
 - 6.4.2 Art. 14 ERM en art. 26 IVBPR / 243
 - 6.4.2.1 Theoretisch kader / 243
 - 6.4.2.2 Strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel? / 243
 - 6.4.3 Art. 6 ERM / 245
 - 6.4.3.1 Theoretisch kader / 245
 - 6.4.3.2 In hoeverre is sprake van een criminal charge? / 247
- 6.5 Samenvatting / 249

HOOFDSTUK 7

Samenvatting / 253

- 7.1 Inleiding en toetsingskader / 253
- 7.2 Belastingrente / 253
 - 7.2.1 Inleiding / 253
 - 7.2.2 Aanslagbelastingen / 254
 - 7.2.3 Aangiftebelastingen / 258

	7.2.4	Overige aspecten / 263
	7.2.5	Samenvatting van de belangrijkste bevindingen / 264
7.3		Invorderingsrente / 268
	7.3.1	Inleiding / 268
	7.3.2	Te betalen invorderingsrente / 269
	7.3.3	Te ontvangen invorderingsrente / 270
	7.3.4	Samenloop met belastingrente / 271
	7.3.5	Overige aspecten / 271
	7.3.6	Samenvatting van de belangrijkste bevindingen / 272
7.4		Rente bij invoer en uitvoer / 273
7.5		Overige renteregelingen / 274
7.6		De renteregeling in Europees perspectief / 275
	7.6.1	Inleiding / 275
	7.6.2	Samenvatting van belangrijke Europeesrechtelijke arresten / 275
	7.6.3	Invloed Europees recht op Nederlandse renteregelingen / 276
	7.6.4	Europees- en internationaalrechtelijke beginselen / 276
	7.6.5	Slot en korte aanbeveling / 278

BIJLAGE

Stroomschema's belastingrente / 281

IB en VPB – Te betalen belastingrente / 281

IB en VPB – Te ontvangen belastingrente / 282

IB en VPB – Te betalen belastingrente bij herziening VA / 283

IB en VPB – Te ontvangen belastingrente bij herziening VA / 284

Aangiftebelastingen – Te betalen belastingrente / 285

Aangiftebelastingen – Te ontvangen belastingrente / 286

Literatuuroverzicht / 287

Jurisprudentieregister / 292

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Algemeen

In principe krijgt elke belastingplichtige die belasting moet betalen ermee te maken: rente. Maar ook als sprake is van een belastingteruggaaf door de Belastingdienst kunnen belastingplichtigen te maken krijgen met rente, zoals in de vorm van een vergoeding. De wet kent op formeelrechtelijk gebied verschillende renteregelingen die gaan over het in rekening brengen en vergoeden van rente. Dit boek is gewijd aan deze renteregelingen.

Met betrekking tot de rijksbelastingen volgt uit de praktijk dat de belastingrenteregeling en de invorderingsrenteregeling het meest voorkomend zijn. De belastingrente is een rentevergoeding over de periode voordat de belastingschuld- of teruggaaf is geformaliseerd door middel van een aanslag (aanslag- of aangiftebelastingen) of door afdracht of voldoening (aangiftebelastingen). De belastingrenteregeling is opgenomen in de AWR. Op hoofdlijnen komt de regeling erop neer dat de inspecteur belastingrente in rekening brengt als formaliseren van de belastingschuld door toedoen van de belastingplichtige te lang op zich laat wachten. De inspecteur vergoedt belastingrente als hij er te lang over doet een belastingaanslag met een uit te betalen bedrag (ook wel: teruggaafbeschikking) vast te stellen. De invorderingsrente is een rentevergoeding over de periode waarin de betaling van een belastingschuld of -teruggaaf uitblijft. De regeling is opgenomen in de IW 1990. Door de ontvanger wordt invorderingsrente in rekening gebracht als de belastingaanslag of navorderingsaanslag te laat wordt betaald. Indien de ontvanger te lang doet over het terugbetalen van belasting aan de belastingplichtige, zal de ontvanger invorderingsrente vergoeden. Beide regelingen zijn geënt op de uitgangspunten van de verzuimrenteregeling van de Awb. De term 'verzuim' ziet op de periode waarin correcte nakoming uitblijft.¹

In de loop van de jaren zijn de renteregelingen diverse malen gewijzigd en meerdere keren het onderwerp van discussie geweest. Zo zijn er veelvuldig arresten gewezen door de Hoge Raad² over de toepassing van het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel op de voorloper van de huidige belastingrenteregeling en hebben diverse wetsvoorstellen en wetwijzigingen plaatsgevonden met discussie en onderzoek als gevolg, zowel in (opdracht van) het parlement als in de literatuur en door wetenschappers. De renteregelingen zoals we die nu kennen dateren uit 2013, met een significante aanvulling per 1 januari 2023. Met ingang van 1 januari 2013 is de belastingrenteregeling ingevoerd ter vervanging van haar voorloper, de heffingsrenteregeling. De regeling ten aanzien van de invorderingsrente

¹ Olthof, *T&C BW*.

² Zie verder paragraaf 2.6.1.1.

is per die datum tevens aangepast. De nieuwe renteregelingen moesten een einde maken aan het 'sparen bij de fiscus' en zorgen voor een grote vereenvoudiging, omdat veel minder belastingplichtigen met belastingrente zouden worden geconfronteerd dan onder de heffingsrenteregeling. Deze wetswijziging is als fundamenteel aan te merken, omdat de compensatiegedachte van de heffingsrenteregeling is losgelaten en aansluiting is gezocht bij de verzuimgedachte. De compensatiegedachte is een uitwerking van het economische beginsel dat waar een (materiële) belastingsschuld is, rente moet worden berekend.³ Het behalen van een economisch voor- of nadeel staat niet meer centraal in de belastingrenteregeling, aldus de Staatssecretaris van Financiën.⁴ Bij de verzuimgedachte wordt de koppeling gemaakt met een verzuim en functioneert de berekening van rente als 'sanctie' of compensatie⁵ voor het opgetreden verzuim. Het gaat dan om het verzuim dat 'te laat' een belastingaanslag is opgelegd of 'te laat' het belastingbedrag wordt betaald of teruggegeven.⁶

Naar aanleiding van deze fundamentele wetswijziging heeft er veel discussie plaatsgevonden. Van kritiek in de literatuur, veel jurisprudentie voor een relatief nieuwe regeling, mogelijk intern beleid over het verminderen van rente in onredelijke gevallen, diverse vragen in het parlement tot een onderzoek van het Ministerie van Financiën. In dit onderzoek van juli 2018 is in kaart gebracht of het systeem van de belastingrente redelijk, billijk en rechtvaardig is, of de gehanteerde rentepercentages marktconform zijn en of onderzoek is gedaan naar verbeterpunten.⁷

De kern van de discussie betrof grotendeels de invulling van de verzuimgedachte in de uitvoering van de wetgeving die in bepaalde situaties (zeer) onevenwichtig uitpakt voor belastingplichtigen.⁸ Per 1 januari 2023 biedt de wetgeving met de introductie van een nieuw wetsartikel⁹ de inspecteur de mogelijkheid om in bepaalde situaties, waarin de systematiek van de belastingrenteregeling te hard uitpakt, maatwerk te leveren door een vermindering van belastingrente te verlenen.

Naast de belastingrente- en invorderingsrenteregeling bestaat op formeelrechtelijk gebied ook een aantal overige renteregelingen, zijnde de regelingen inzake wettelijke rente, de

3 Zie in dit kader ook onder andere E.P. Hageman, 'De compensatiegedachte in de heffingsrente en de belastingrente', *TFB* 2012/04/02 en M.R.T. Pauwels, 'Een vreemde eend in de bijt! Over rente, verliezen en verliezen van rente', *WFR* 2005/1558.

4 Brief Staatssecretaris van Financiën van 7 juni 2017, nr. 2017-0000102089, *V-N* 2017/32.7.

5 *Kamerstukken II* 2011/12, 33003, nr. 10, p. 56.

6 Verhage & Bos-Schepers 2017.

7 *Kamerstukken II* 2017/18, 34785, nr. 99 (bijlage bij Kamerstuk).

8 Kort gezegd, indien wordt vastgesteld dat een belastingplichtige in verzuim is geweest, wordt er voor de berekening van belastingrente van uitgegaan dat het verzuim heeft plaatsgevonden gedurende het gehele rentetijdvak, dat start en eindigt op vaste – in de wet aangegeven – momenten. Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 36107, nr. 3.

9 Art. 30ia AWR dat per 1 januari 2023 in werking is getreden. Praktisch gezien geldt de datum van 18 november 2022 in verband met het arrest van de Hoge Raad van die datum (HR 18 november 2022, 21/00170, ECLI:NL:HR:2022:1673, *V-N* 2022/38.19). Het arrest van de Hoge Raad heeft in de ogen van de Staatssecretaris van Financiën dezelfde strekking als art. 30ia AWR. Naar onze mening is de toepassing van HR 18 november 2022 echter beperkter dan art. 30ia AWR. Zie ook paragraaf 2.4.1.7.

revisierente en de coulancerente. De regeling inzake wettelijke rente is neergelegd in de Awb en bepaalt (ook voor niet-fiscale zaken) dat wanneer een bestuursorgaan schuldenaar is en te laat betaalt, wettelijke rente moet worden betaald vanaf het moment dat de beslis- en betalingstermijn zijn verstreken. De regeling over revisierente is terug te vinden in de AWR. Revisierente wordt door de inspecteur in rekening gebracht als achteraf bezien ten onrechte uitstel van de inkomstenbelastingheffing als gevolg van premieaftrek heeft plaatsgevonden. De regeling inzake coulancerente is niet opgenomen in de wet, maar in het Besluit Fiscaal Bestuursrecht. Het betreft een rentevergoeding aan belastingplichtigen op grond van coulane en kent alleen toepassing indien geen vergoeding van belastingrente of invorderingsrente plaatsvindt én de behandeling van een verzoek om belastingteruggaaf langer heeft geduurd dan gebruikelijk. Deze overige renteregelingen staan los van eerdergenoemde belastingrente- en invorderingsrenteregeling en kennen dus hun eigen regels en wettelijke bepalingen.

Ten aanzien van communautaire rechten bij invoer en uitvoer voorziet douanewetgeving zelf in regelingen voor het in rekening brengen en vergoeden van rente. In dit kader kunnen op hoofdlijnen de equivalenten van 'belastingrente' en 'invorderingsrente' worden onderscheiden. Onder de huidige regelgeving kunnen de volgende drie soorten rente worden onderscheiden: kredietrente, verdragingsrente en rente op achterstallen. Rente op achterstallen is vergelijkbaar met de wijze van heffing van belastingrente. Deze vorm van rente bestaat slechts sinds de gewijzigde regelgeving van douanewetgeving in 2016 in werking is getreden. Kredietrente en verdragingsrente zijn vergelijkbaar met de wijze van heffing van invorderingsrente. Deze vormen van rente waren ook al van toepassing onder de voormalige douanewetgeving, maar de voorwaarden zijn in 2016 aangepast.

Ook op Europees gebied zijn er ontwikkelingen ten aanzien van het in rekening brengen en vergoeden van rente. Het Europese recht, zoals het Unierecht en Europeesrechtelijke bepalingen, hebben een belangrijke invloed op de Nederlandse renteregelingen en het Unierecht heeft zelfs directe werking op de regelingen voor het in rekening brengen en vergoeden van rente met betrekking tot belastingen die voortvloeien uit het Unierecht, zoals communautaire rechten bij invoer en uitvoer, maar ook de omzetbelasting. Het meest concrete voorbeeld van de invloed van het Unierecht is de invoering van art. 28c Wet IW 1990 per 1 januari 2015 als reactie van de wetgever op het *Mariana Irimie*-arrest¹⁰ van het HvJ EU. De wetgever erkende dat de (destijds geldende) renteregelingen niet voorzagen in een passende rentevergoeding conform deze uitspraak van het HvJ EU. Uit de jurisprudentie van het HvJ EU volgt dat, indien blijkt dat belasting in strijd met het Unierecht is geheven, de belastingplichtige recht heeft op een passende vergoeding voor het verlies dat hij als gevolg van de onverschuldigde betaling van belasting heeft geleden. Deze passende vergoeding dient het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel te eerbiedigen. Voorts kunnen bepaalde Europees- en internationaalrechtelijke beginselen uit het EVRM en het IVBPR relevant zijn bij de toepassing van de renteregelingen.

Op Europees en internationaal vlak gebeurt er echter meer. Zo zijn niet-bindende rapporten gepubliceerd die, kort gezegd, beogen bij te dragen aan een meer doeltreffende heffing en

¹⁰ HvJ EU 18 april 2013, C-565/11, ECLI:EU:C:2013:250 (*Mariana Irimie*).

inning van belastingen door de relatie tussen de belastingplichtige en belastingautoriteiten te verbeteren. Het in rekening brengen en vergoeden van rente maakt hier onderdeel van uit. In december 2015 hebben drie internationale organisaties van belastingadviseurs hun voorstel voor een Model Tax Payer Charter gepubliceerd.¹¹ Eind 2016 volgde de Europese Commissie met de publicatie van een Model for a European Taxpayers' Code.¹² Volgens deze modellen zou de belastingplichtige recht moeten hebben op een rentevergoeding in geval van te veel betaalde belastingen en zouden de belastingautoriteiten de mogelijkheid moeten hebben om rente in rekening te brengen over te laat betaalde belastingen. Hierbij zou zowel de te vergoeden rente als de in rekening te brengen rente op dezelfde wijze berekend moeten worden.¹³

Het bovenstaande is aanleiding geweest om dit boek te wijden aan de regelingen over het in rekening brengen en vergoeden van rente op formeelrechtelijk gebied.

1.2 Toetsingskader

1.2.1 Algemeen en reikwijdte renteregelingen

Dit boek dient als naslagwerk over de renteregelingen inzake het in rekening brengen en vergoeden van rente, waarbij de renteregelingen kritisch worden beoordeeld op evenwichtigheid en proportionaliteit, met inachtneming van de doelstellingen en uitgangspunten van de huidige renteregelingen.

Niet alle renteregelingen worden beoordeeld zoals hierboven beschreven. Gezien de directe werking van het Unierecht worden de renteregelingen met betrekking tot communautaire rechten bij invoer en uitvoer ook beoordeeld op doeltreffendheid en gelijkwaardigheid, zoals geformuleerd in de Unierechtelijke jurisprudentie. Gezien de beperktere relevantie in de praktijk, en daarnaast een andere achtergrond en doelstelling, wordt ten aanzien van de overige renteregelingen, zijnde de regelingen inzake wettelijke rente, revisierente en coulancerente, volstaan met een uitgebreide uiteenzetting van de regeling en een overzicht van de meest relevante jurisprudentie.

1.2.2 Doelstellingen van de renteregelingen

Om een kritische beoordeling te kunnen geven op de huidige regelingen inzake het in rekening brengen en vergoeden van rente is het van belang om de doelstellingen van de renteregelingen in acht te nemen. Deze doelstellingen worden hieronder nader beschreven. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de belastingrente- en invorderingsrenteregeling en de renteregelingen met betrekking tot communautaire rechten bij invoer en uitvoer.

11 www.nob.net/sites/default/files/content/article/uploads/brochure_taxpayer_0.pdf.

12 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/tax-co-operation-and-control/guidelines-model-european-taxpayers-code_en.

13 Verhage & Bos-Schepers 2017.

1.2.2.1 Belastingrente- en invorderingsrenteregeling

Met ingang van 1 januari 2013 is de huidige belastingrenteregeling ingevoerd ter vervanging van haar voorloper, de heffingsrenteregeling. De regeling ten aanzien van de invorderingsrente is per die datum tevens aangepast. De reden voor het invoeren van deze nieuwe renteregelingen was tweeledig. Ten eerste moesten de nieuwe regelingen een einde maken aan het sparen bij de fiscus. Kort samengevat moest de Belastingdienst onder de heffingsrenteregeling rente vergoeden indien sprake was van een belastingteruggaaf aan de belastingplichtige. Omdat het rentepercentage destijds hoger was dan bij een bank was het voor belastingplichtigen aantrekkelijk om een belastingteruggaaf te realiseren, bijvoorbeeld door om een te lage voorlopige teruggaaf of een te hoge voorlopige aanslag te verzoeken. De uiteindelijke belastingteruggaaf ging dan gepaard met een relatief hoge rentevergoeding. Dit wordt sparen bij de fiscus genoemd. Ten tweede werd vereenvoudiging beoogd. Er zouden minder belastingplichtigen, meer specifiek inkomstenbelastingplichtigen, te maken krijgen met belastingrente dan onder de heffingsrenteregeling het geval was.¹⁴

In het Belastingplan 2012 werd onder de budgettaire gevolgen weergegeven hoe hoog de opbrengst van de nieuwe regeling vanaf 2013 zou zijn. Vanaf 2018 zou de structurele opbrengst van de regeling € 0,4 miljard bedragen. Daarbij werd opgemerkt dat dit geen belastinginkomsten zijn, maar besparingen op de uitgaven van de overheid.¹⁵

Ten tijde van de invoering van de belasting- en invorderingsrenteregeling per 1 januari 2013 werd de hoogte van het rentepercentage gekoppeld aan de wettelijke rente voor niet-handelstransacties, in lijn met de verzuimrenteregeling van de Awb. Het rentepercentage was destijds 3. Echter, later bleek dat bij de berekening van de budgettaire gevolgen rekening was gehouden met een gemiddeld rentepercentage van 4. Met een rentepercentage van 3 zouden de berekende opbrengsten niet gehaald worden. Dit was reden voor de wetgever om per 1 januari 2014 wettelijke minima voor de rentepercentages in te voeren.¹⁶ Voor de vennootschapsbelasting werd de hoogte van de belastingrente gekoppeld aan de wettelijke rente voor handelstransacties, met een minimum van 8%. Dit percentage geldt ook voor de bronbelasting¹⁷ en sinds 1 september 2023 met terugwerkende kracht naar 1 januari 2022 ook voor de solidariteitsbijdrage.¹⁸ Ten aanzien van de belastingrente voor de overige belastingmiddelen en de invorderingsrente bleef de koppeling met de wettelijke rente voor niet-handelstransacties in stand, maar werd een minimum van 4% ingevoerd. In de memorie van toelichting wordt expliciet benoemd dat, hoewel de budgettaire opbrengst niet het doel is van de renteregeling, het kabinet het noodzakelijk acht de eerder geraamde opbrengst te realiseren.¹⁹ Als een van de coronamaatregelen genomen door het kabinet is het percentage van de belasting- en invorderingsrente tijdelijk verlaagd geweest.²⁰ Per

14 Onder de term 'vereenvoudiging' wordt dus geen eenvoudige regeling verstaan.

15 *Kamerstukken II* 2011/12, 33003, nr. 3, paragraaf 6.

16 Wet wijziging percentages belastingrente- en invorderingsrente, *Kamerstukken II* 2013/14, 33755.

17 Wet bronbelasting 2021 die per 1 januari 2021 is ingevoerd.

18 *Stb.* 2023, 284. De Raad van State heeft terechtafkeuring gezet bij de ratio bij deze terugwerkende kracht aangezien de aanvang van het rentetijdvak voor solidariteitsbijdrage namelijk pas in 2024 aan de orde kan zijn.

19 *Kamerstukken II* 2013/14, 33755, nr. 3, paragraaf 2.

20 Zie paragraaf 2.4.1.3.

1 maart 2023 zou de belastingrente voor vennootschapsbelasting en bronbelasting 10,5% bedragen. De Staatssecretaris van Financiën heeft echter op 23 februari 2023 in een Kamerbrief²¹ aangegeven dat het percentage voor in rekening te brengen belastingrente 8 blijft. Het percentage voor te vergoeden belastingrente is wel per 1 maart 2023 verhoogd naar 10,5 totdat het Besluit belasting- en invorderingsrente hierop aangepast zal worden. In de Kamerbrief is aangegeven dat een renteverhoging naar 10,5% zou zorgen voor € 30 miljoen in 2023 en structureel circa € 110 miljoen extra per jaar. De meerkosten voor de overheid van het tijdelijk vergoeden van belastingrente van 10,5% zijn zeer beperkt.

In een Kamerbrief van 19 september 2023²² informeert de Staatssecretaris van Financiën over de voorgenomen wijzigingen in de percentages van de belasting- en invorderingsrente per 1 januari 2024. Deze wijzigingen zouden over het geheel gezien moeten leiden tot een beperking van de rentestijging die zou plaatsvinden door stijging van de ECB-rente. Hierbij is het doel dat de renteaanpassingen leiden tot een kleinere stijging van het saldo van renteontvangsten en -uitgaven dan zonder de aanpassingen het geval zou zijn.

1.2.2.2 *Renteregelingen voor communautaire rechten bij invoer en uitvoer*

Mede als gevolg van een gebrek aan parlementaire geschiedenis zijn de doelstellingen en uitgangspunten van de renteregelingen met betrekking tot communautaire rechten bij invoer en uitvoer minder expliciet dan die van de belastingrente- en invorderingsrenteregeling. Gezien de directe werking van het Unierecht op de renteregelingen met betrekking tot communautaire rechten bij invoer en uitvoer, sluiten wij in dit boek voor de doelstellingen aan bij het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel zoals geformuleerd in de Unierechtelijke jurisprudentie. Het doeltreffendheidsbeginsel houdt in dat een passende vergoeding moet worden gegeven voor het verlies dat als gevolg van de onverschuldigde betaling van belasting²³ is geleden. Het gelijkwaardigheidsbeginsel houdt in dat de regeling voor het vergoeden van rente in gevallen waarbij sprake is van schending van het Unierecht niet ongunstiger mag zijn dan de regeling voor het vergoeden van rente in gevallen waarbij sprake is van schending van het nationale recht.

1.2.3 *Uitgangspunten van de renteregeling*

In aanvulling op bovengenoemde doelstellingen is het van belang om aandacht te besteden aan de uitgangspunten van de renteregelingen. Deze uitgangspunten vormen namelijk het 'middel' dan wel het 'instrument' om te bewerkstelligen dat de doelstellingen worden gehaald. De wetgeving is vervolgens een uitwerking van de uitgangspunten. Bij de kritische beoordeling van de renteregelingen worden de uitgangspunten van de renteregelingen in beginsel als een gegeven beschouwd en wordt niet ingegaan op de vraag of en in hoeverre de uitgangspunten geschikt zijn om de doelstellingen van de renteregelingen te realiseren (doeltreffendheid en doelmatigheid).

21 Kamerbrief 23 februari 2023, kenmerk 2023-0000039143.

22 Kamerbrief 19 september 2023, kenmerk 2023-0000204241.

23 In strijd met het Unierecht geheven belasting.

In het onderstaande wordt wederom een onderscheid gemaakt tussen de belastingrente- en invorderingsrenteregeling en de renteregelingen voor communautaire rechten bij invoer en uitvoer.

1.2.3.1 Belastingrente- en invorderingsrenteregeling

Een einde maken aan het sparen bij de fiscus en vereenvoudiging zijn de doelstellingen van de huidige regelingen inzake belasting- en invorderingsrente. Om deze doelstellingen te bereiken heeft een fundamentele wetwijziging plaatsgevonden per 1 januari 2013 en heeft de wetgever een nieuwe renteregeling geïntroduceerd. Deze 'nieuwe' renteregeling is geënt op de uitgangspunten van de verzuimrenteregeling van de Awb.²⁴ De verzuimrenteregeling van de Awb gaat ervan uit dat een bestuursorgaan rente in rekening brengt indien de burger niet op tijd aan zijn betalingsverplichting jegens het bestuursorgaan voldoet. Anderzijds vergoedt het bestuursorgaan rente als het zelf niet op tijd aan zijn betalingsverplichting voldoet. Met het begrip 'verzuim' in de Awb is aangesloten bij dezelfde term als in het Burgerlijk Wetboek.²⁵ De term 'verzuim' heeft een specifieke betekenis: het duidt de periode aan waarin correcte nakoming uitblijft.²⁶ De uitgangspunten van de verzuimrenteregeling zijn verder toegesneden op de systematiek van de belastingheffing.

De wetwijziging per 1 januari 2013 is als fundamenteel aan te merken, omdat het uitgangspunt van de voorloper van de belastingrenteregeling (de heffingsrenteregeling) is losgelaten. Het uitgangspunt van de heffingsrenteregeling is de compensatiegedachte. De compensatiegedachte is een uitwerking van het economische beginsel dat waar een (materiële) belastingschuld is, rente moet worden berekend.²⁷ Het behalen van een economisch voor- of nadeel staat volgens de staatssecretaris niet meer centraal in de belastingrenteregeling. Met de introductie van de belastingrenteregeling per 1 januari 2013 is de compensatiegedachte van de heffingsrenteregeling losgelaten en is aansluiting gezocht bij de verzuimgedachte. Bij de verzuimgedachte wordt de koppeling gemaakt met een verzuim en functioneert de berekening van rente als 'sanctie' of compensatie²⁸ voor het opgetreden verzuim. Het gaat dan om het verzuim dat 'te laat' een belastingaanslag is opgelegd of 'te laat' het belastingbedrag wordt betaald of teruggegeven.²⁹

Eind mei 2022, bij publicatie van de Fiscale Verzamelwet 2023,³⁰ erkende de wetgever dat de uitvoering van de toen geldende belastingrenteregeling kan leiden tot situaties die (zeer) indruisen tegen het rechtvaardigheidsgevoel en ook niet passen bij de verzuimgedachte die aan de belastingrenteregeling ten grondslag ligt. Dit hangt onder meer samen met het feit dat voor het berekenen van de belastingrente steeds enkel de 'laatste' belastingaanslag,³¹ dus de belastingaanslag ter zake waarvan de belastingrente wordt berekend, wordt

24 *Kamerstukken II* 2011/12, 33003, nr. 3. Zie ook de opmerkingen in de Fiscale Agenda, *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, nr. 1H, p. 51.

25 Art. 6:81 e.v. Burgerlijk Wetboek.

26 Olthof, *T&C BW*.

27 Zie in dit kader ook onder andere Hageman 2012 en Pauwels 2005.

28 *Kamerstukken II* 2011/12, 33003, nr. 10, p. 56.

29 Verhage & Bos-Schepers 2017.

30 *Kamerstukken II* 2021/22, 36107, nr. 3.

31 Of voor aangiftebelastingen de laatste afdracht of voldoening, et cetera.

vergeleken met de 'voorlaatste' belastingaanslag, aldus de wetgever. Voor die situaties geldt per 1 januari 2023 een wettelijke bepaling op basis waarvan de inspecteur de belastingrente kan verminderen over de periode dat het te betalen bedrag aan belasting reeds was geheven.³² We merken op dat de wetswijziging per 1 januari 2013 met name als fundamenteel is aan te merken voor de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. In de parlementaire geschiedenis is ten aanzien van het in rekening brengen van rente door de inspecteur opgemerkt dat voor de erfbelasting en de andere belastingen de 'nieuwe' renteregeling weinig veranderingen met zich meebrengt. Voor die belastingen brengt de inspecteur onder het regime van de belastingrenteregeling in dezelfde situaties en onder dezelfde voorwaarden rente in rekening als onder de regeling van de heffingsrente.³³ De regels met betrekking tot het vergoeden van rente³⁴ bij belastingen die worden geheven bij wege van voldoening of afdracht op aangifte (hierna tezamen genoemd 'aangiftebelastingen') zijn wel fundamenteel gewijzigd per 1 januari 2013 met inachtneming van de verzuimgedachte als uitgangspunt.

Zoals hierboven opgemerkt was de compensatiegedachte het uitgangspunt van de heffingsrenteregeling. Omdat de voorwaarden voor het in rekening brengen van rente bij aangiftebelastingen niet zijn veranderd, kan men zich afvragen wat nu het uitgangspunt van de renteregeling is met betrekking tot aangiftebelastingen.³⁵ Gezien het feit dat de voorwaarden voor het vergoeden van rente bij aangiftebelastingen wel fundamenteel zijn gewijzigd, alsmede het einde van het rentetijdvak voor de gehele regeling (zowel voor het in rekening brengen van rente als het vergoeden van rente), gaan we ervan uit dat ook de verzuimgedachte het uitgangspunt is bij de renteregeling voor aangiftebelastingen.

Verzuimen onder de verzuimgedachte

Binnen de huidige renteregelingen kunnen twee soorten verzuimen worden onderscheiden, het 'aanslagverzuim' en het 'betalingsverzuim'. Het eerste verzuim hangt samen met het formeel vaststellen van de belastingsschuld of -teruggaaf door middel van een aanslag.³⁶ Voor dit verzuim wordt belastingrente berekend. Het tweede verzuim betreft een betalingsverzuim waarvoor invorderingsrente wordt berekend.

In het onderstaande werken wij bovenstaande verzuimen nader uit en zetten we uiteen wat wordt verstaan onder deze verzuimen voor de aanslagbelastingen en aangiftebelastingen. Daarvoor is het van belang om het verschil in heffingssystematiek tussen aanslagbelastingen en aangiftebelastingen te onderkennen.

32 Met andere woorden, gedurende de periode dat de Belastingdienst kon beschikken over het belastinggeld.

33 *Kamerstukken II* 2011/12, 33003, nr. 3, paragraaf 3.4.2. We merken in dit kader wel op dat wanneer rente in rekening gebracht wordt, het einde van het rentetijdvak onder de belastingrenteregeling wel anders is dan onder de heffingsrenteregeling.

34 Met betrekking tot erfbelasting is nooit sprake van het vergoeden van rente.

35 Onder de heffingsrenteregeling was namelijk de compensatiegedachte het uitgangspunt, terwijl onder de belastingrenteregeling dat de verzuimgedachte is.

36 Het betreft alle soorten belastingaanslagen, zo ook de (herziene) voorlopige aanslag, de aanslag, de navorderingsaanslag, de naheffingsaanslag en alle soorten conserverende aanslagen.

De systematiek van de belastingheffing van aanslagbelastingen houdt, kort gezegd, in dat de belastingplichtige een aangifte indient waarin de belastingschuld of -teruggaaf wordt berekend. Vervolgens stelt de Belastingdienst de belastingschuld of -teruggaaf vast door middel van het opleggen van een aanslag.

De heffingssystematiek van aangiftebelastingen werkt anders. De belastingplichtige of inhoudingsplichtige³⁷ stelt zelf de belastingschuld vast en betaalt deze vervolgens binnen een bepaalde termijn aan de Belastingdienst. Deze betaling wordt gespecificeerd in en door middel van de aangifte.³⁸ Indien blijkt dat de aangifte onjuist is of te weinig belasting is betaald, legt de Belastingdienst een naheffingsaanslag op. De heffingssystematiek van aangiftebelastingen bij een belastingteruggaaf is geregeld in de diverse heffingswetten. Voor de omzetbelasting wordt bijvoorbeeld een verzoek om teruggaaf gedaan door middel van de aangifte zelf (art. 31 Wet OB 1968) of een verzoek tot herziening van de aangifte. De inspecteur beslist vervolgens op dat verzoek bij een voor bezwaar vatbare beschikking.

Met betrekking tot het aanslagverzuim wordt in het onderstaande een onderscheid gemaakt voor de aanslag- en aangiftebelastingen. Het betalingsverzuim is in beginsel gelijk voor de aanslag- en aangiftebelastingen.

Aanslagverzuim

Het aanslagverzuim hangt samen met het formeel vaststellen van de belastingschuld of -teruggaaf door middel van een aanslag. Kort gezegd wordt belastingrente in rekening gebracht of vergoed indien de belastingaanslag 'te laat' is opgelegd.

Voor aanslagbelastingen ontstaat de materiële belastingschuld de dag na afloop van het belastingjaar, maar deze wordt pas geformaliseerd door het opleggen van een aanslag (art. 11 lid 4 AWR). Dit geldt voor de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Voor de erfbelasting ontstaat de materiële belastingschuld in principe op de dag van het overlijden van de erflater en deze wordt ook pas geformaliseerd door het opleggen van een aanslag. Het opleggen van een aanslag volgt nadat de belastingplichtige de aangifte heeft ingediend of heeft verzocht om het opleggen van een voorlopige aanslag. In geval van een aanslag met een te betalen bedrag aan belasting wordt belastingrente in rekening gebracht indien de belastingplichtige 'te laat' aangifte doet of 'te laat' verzoekt om een voorlopige aanslag. Voor de vennootschapsbelasting is de belastingplichtige 'te laat' (in verzuim) indien niet binnen vijf maanden na afloop van het belastingjaar aangifte wordt gedaan³⁹ of niet binnen vier maanden na afloop van het belastingjaar wordt verzocht om een voorlopige aanslag. Voor de inkomstenbelasting is de belastingplichtige 'te laat' (in verzuim) indien niet binnen vier maanden na afloop van het belastingjaar aangifte wordt gedaan of niet binnen vier maanden na afloop van het belastingjaar wordt verzocht om een voorlopige aanslag. Voor de erfbelasting is de belastingplichtige in principe 'te laat' (in verzuim) indien niet binnen acht maanden na het overlijden aangifte wordt gedaan of wordt verzocht om

37 Hierna wordt gemakshalve alleen de belastingplichtige genoemd.

38 Feteris, *Formeel Belastingrecht (Fiscale Handboeken nr. 9)* 2007, p. 91.

39 Dit geldt voor belastingtijdvakken die op of na 1 januari 2019 zijn aangevangen.

een voorlopige aanslag. Voor enkele bijzondere situaties geldt een andere termijn dan de als hoofdregel geldende termijn van acht maanden na het overlijden.⁴⁰

In geval van een aanslag met een terug te geven bedrag aan belasting wordt belastingrente vergoed indien de inspecteur te lang doet over het opleggen van een aanslag naar aanleiding van een ingediende aangifte of een ingediend verzoek om een voorlopige aanslag, tenzij de inspecteur afwijkt van de positie in de aangifte of het verzoek. 'Te lang' is gesteld op dertien weken na indiening van de aangifte en acht weken na indiening van een verzoek om een voorlopige aanslag. Indien bij het opleggen van een aanslag de inspecteur afwijkt van de positie in de aangifte of het verzoek, wordt de inspecteur niet geacht in verzuim te zijn.

Met betrekking tot aangiftebelastingen geldt als hoofdregel dat de verschuldigde belasting binnen één maand na afloop van de aangifteperiode moet worden betaald aan de Belastingdienst. Deze betaling wordt gespecificeerd in en door middel van de aangifte. De belastingplichtige formaliseert dus zelf de materiële belastingschuld.⁴¹ Voor de aangiftebelastingen wordt uitsluitend belastingrente in rekening gebracht indien sprake is van een te late betaling of van een naheffingsaanslag. Voor de aangiftebelastingen is de belastingplichtige 'te laat' (in verzuim) indien de verschuldigde belasting niet binnen drie maanden na afloop van het kalenderjaar of boekjaar wordt betaald of wanneer niet binnen drie maanden na afloop van het kalenderjaar of boekjaar om een herziening van een aangifte (suppletie) wordt verzocht. Belastingrente wordt berekend indien sprake is van een aanslagverzuim. Het feit dat een te late betaling kan leiden tot de berekening van belastingrente heeft te maken met de systematiek van de belastingheffing voor aangiftebelastingen. Ten aanzien van aangiftebelastingen kan worden gezegd dat het aanslagverzuim in feite veroorzaakt wordt wanneer de belastingschuld niet tijdig wordt betaald. Belastingrente wordt namelijk uitsluitend in rekening gebracht indien de belastingschuld niet, niet geheel of niet tijdig betaald wordt. Met andere woorden, indien de belastingschuld wel betaald wordt, maar er geen aangifte wordt gedaan, wordt geen belastingrente in rekening gebracht.⁴² In de omgekeerde situatie waarin de belastingschuld niet wordt betaald, maar wel aangifte is gedaan, wordt wel belastingrente in rekening gebracht.⁴³ In de praktijk zal deze periode niet afgewacht worden en is het waarschijnlijk dat de materiële belastingschuld in de tussentijd al geformaliseerd wordt door een naheffingsaanslag die immers wordt gebaseerd op de wel ingediende aangifte.

In geval van een teruggaafbeschikking wordt belastingrente vergoed indien de inspecteur te lang doet over het vaststellen van een teruggaafbeschikking. 'Te lang' (in verzuim) is gesteld op acht weken na ontvangst van het verzoek om een teruggaafbeschikking. De inspecteur wordt voorts geacht in verzuim te zijn indien een afwijzende beschikking op

40 Per 1 januari 2020 is een aanvullende wetswijziging in werking getreden, namelijk lid 7 van art. 30g AWR.

41 M.M. de Werd, in: *Cursus Belastingrecht* FBR.1.3.0.

42 Er kan wel een verzuimboete worden opgelegd voor het niet doen van aangifte. Anders dan bij aanslagbelastingen wordt de aangifte bij aangiftebelastingen beschouwd als een specificatie van de betaling van de belastingschuld.

43 Tenzij de belasting alsnog binnen drie maanden na het einde van het kalenderjaar of boekjaar wordt betaald.