

Vergaderjaar 2008–2009

31 301

Fiscaal stimuleringspakket en overige fiscale maatregelen

Nr. 17

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 april 2009 en het nader rapport d.d. 29 april 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 april 2009, no. 09001054, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de vijfde nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Invorderingswet 1990 en enkele andere wetten (vervanging g-rekeningenstelsel door een depotstelsel, tijdelijke verlaging van het MKB-tarief van de vennootschapsbelasting en herstel van enkele omissies) welk voorstel van wet bij vierde nota van wijziging gewijzigd wordt in Fiscaal stimuleringspakket en overige fiscale maatregelen, met toelichting.

In de vijfde nota van wijziging zijn het voorstel tot verhoging van de maximale vergrijpboete tot 300% van de inkomstenbelasting over het niet aangegeven fictieve rendement en de door de Europese Commissie nodig geoordeelde aanpassing van de tonnageregeling opgenomen.

De Raad maakt opmerkingen over de verhoging van de vergrijpboete en het meeliften van die verhoging. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 april 2009, no. 09001054, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 april 2009, no. W06.09.0125/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is de Raad erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies inzake het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Vergrijpboete en meeliften

Vergrijpboete

Voorgesteld wordt de maximale vergrijpboete voor het niet aangegeven van box 3-inkomen te verhogen tot 300% van de inkomstenbelasting over het verzwegen fictieve rendement. In de toelichting wordt gesteld dat de thans geldende vergrijpboete van maximaal 100% van de verschuldigde belasting naar de mening van het kabinet niet in verhouding staat tot de ernst van het beboetbare feit en dat om die reden de vergrijpboete wordt verhoogd tot

300%. Uit het verslag van de beraadslaging van de Tweede Kamer der Staten-Generaal die op 7 april 2009 tijdens het zogenoemde vragenuur is gehouden, valt op te maken dat deze mening door de Tweede Kamer wordt gedeeld.

De Raad merkt op dat, ook al bestaat een algemeen gevoel dat het maximum van de huidige vergrijpboete voor zwart geld te laag is, het verhogen van het maximum voor die vergrijpboete niet los gezien kan worden van de maxima van de vergrijpboeten voor de overige overtredingen van de belastingwetten. De vraag of een maximum verhoogd moet worden, dient niet geïsoleerd te worden gezien. De motivering voor de beperking tot het box 3-inkomen, die inhoudt dat dit inkomen relatief eenvoudig buiten het zicht van de Belastingdienst is te houden, overtuigt niet. De vergelijking met de voor 2001 geldende inkomstenbelastingheffing gaat zodanig mank, dat de Raad adviseert de daarop betrekking hebbende passages van de toelichting te schrappen; bijvoorbeeld gaat bij een feitelijk rendement van 2% het betoog reeds niet op, nog daargelaten dat de tariefstelling een uitdrukkelijke keuze van de wetgever is geweest.

Voor de beperking tot het box 3-inkomen dient een objectieve en redelijke grond te worden aangevoerd, omdat voor hetzelfde vergrijp een verschillend gemaximeerde vergrijpboete gaat gelden. Aangegeven dient daarbij te worden waarom een verhoging van de maxima van de vergrijpboetes bij bijvoorbeeld loonbelastingfraude of omzetbelastingfraude niet noodzakelijk is. Van het voorstel mag niet het verkeerde signaal uitgaan dat zwartwerken of carousel-fraude minder ernstig is dan zwartsparen.

Een verhoging van de maxima van de vergrijpboetes in de fiscale sfeer dient voor het boetestelsel in zijn geheel te worden gezien. Het voorstel zou hiertoe aangevuld dienen te worden.

Meeliften

Tevens wijst de Raad erop, dat het bijeenbrengen van maatregelen van uiteenlopende aard in een wetsvoorstel, zoals plaatsvindt bij meeliften, druk legt op de besluitvorming. Deze druk is alleen aanvaardbaar indien de samenhang van de verschillende maatregelen mede het karakter van het wetsvoorstel bepaalt, zoals bij een belastingplan het geval is. Ten aanzien van de verhoging van de maximale vergrijpboete is dit niet het geval.

Ten aanzien van de tonnageregeling merkt de Raad op, dat deze opgenomen kan worden in de jaarlijkse cyclus van de wetsvoorstellen inzake overige fiscale maatregelen en fiscaal onderhoud.

Op grond van deze overwegingen adviseert de Raad het voorstel thans terug te nemen en in te passen in een herziening van het boetestelsel in zijn geheel en in de «Overige fiscale maatregelen 2010».

1. Vergrijpboete

De Raad van State merkt op dat, ook al bestaat een algemeen gevoel dat het maximum van de huidige vergrijpboete voor zwart geld te laag is, het verhogen van het maximum voor die vergrijpboete niet los kan worden gezien van de maxima van de vergrijpboeten voor de overige overtredingen van de belastingwetten. Het voorstel zou hiertoe aangevuld dienen te worden.

Zoals in de toelichting bij de nota van wijziging is aangegeven, wordt met het voorstel een krachtig signaal tegen de zogenoemde belastingparadijzen afgegeven dat past binnen de ontwikkelingen op internationaal niveau. Nederland speelt in die ontwikkelingen een prominente rol. Met de invoering van de Wet IB 2001 is de maximale vergrijpboete bij het niet aangeven van box 3 inkomen feitelijk gefixeerd op 1,2 procent van de gemiddelde rendementsgrondslag. Dit staat inmiddels niet meer in verhouding tot de ernst van het beboetbare feit. Van deze boete gaat dan ook naar mijn mening onvoldoende afschrikking uit. Deze omstandigheid rechtvaardigt naar mijn mening dat op dit moment de vergrijpboete voor het niet aangeven van box 3 inkomen wordt verhoogd tot maximaal 300%. Ik breng daarbij nogmaals in herinnering dat zwartsparenders met de «inkeerregeling» de mogelijkheid hebben hun vermogensbestanddelen zonder vergrijpboete alsnog bij de fiscus aan te geven.

Overigens merk ik hierbij op dat ook op nationaal niveau met name in de afgelopen jaren een maatschappelijke ontwikkeling heeft plaatsgevonden die ertoe leidt dat belastingontduiking in het algemeen en het verzwijgen van

zwart geld in het bijzonder niet meer wordt aanvaard. Illustratief daarvoor is mede de steun van de Tweede Kamer voor het voorstel, aan welke steun de Raad in zijn advies ook refereert.

Dit neemt niet weg dat ik niet zomaar aan het bezwaar van de Raad om het boetestelsel in zijn geheel te bezien, voorbij wens te gaan. Ik ben bereid om te bezien of een meer fundamentele herziening van het fiscale boeterecht op termijn mogelijk is. Daarbij kan de vraag aan de orde komen of de vergrijpboeten wegens het begaan van andere beboetbare feiten, waaronder het verzwijgen van ander inkomen, moeten worden aangepast. Daarnaast kan worden bezien of het fiscale boeterecht en het fiscale strafrecht beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

In de toelichting bij de vijfde nota van wijziging was een vergelijking gemaakt tussen de situatie vóór en na 2001. Deze vergelijking leidde kennelijk tot misverstanden en is naar aanleiding van het advies van de Raad daarom geschrapt.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Meeliften

De Raad wijst er in zijn advies op, dat het bijeenbrengen van maatregelen van uiteenlopende aard in een wetsvoorstel druk legt op de besluitvorming. Voor het standpunt van het kabinet ten principale over het meeliften van de maatregelen in de vijfde nota van wijziging van bovenvermeld voorstel wordt verwezen naar de uiteenzetting in het nader rapport bij de vierde nota van wijziging van bovenvermeld wetsvoorstel.

Ten aanzien van de verhoging van de maximale vergrijpboete voegt het kabinet daar nog aan toe, dat in de Tweede Kamer een algemeen gevoelen bestaat dat het maximum van de vergrijpboete voor zwart geld te laag is. Om die reden heeft de Kamer mij tijdens het debat op 7 april jl. verzocht zo snel mogelijk uitvoering te geven aan mijn voornemen de vergrijpboete naar 300% te verhogen en het voorstel door een nota van wijziging op bovenvermeld wetsvoorstel in de Kamer aanhangig te maken. Hoewel het kabinet zich in het algemeen aansluit bij de gedachte van de Raad dat de besluitvorming over wetgeving niet nodeloos onder druk dient te worden gezet, acht het zich gesteund door het algemeen gevoelen dat de werkwijze om de vergrijpboete via een nota van wijziging aan de Kamer te zenden in dit geval geen onaanvaardbare druk op het besluitvormingsproces legt.

Ten aanzien van de tonnageregeling merkt het kabinet ten slotte op, dat het hier een maatregel betreft die met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2009 in werking dient te treden. Ten behoeve van de rechtszekerheid voor de belastingplichtige voor het lopende jaar, is vereist dat de maatregel ook zo spoedig mogelijk conform de Europese eisen vastgesteld wordt. Om die reden heeft het kabinet ervoor gekozen deze maatregel in de vijfde nota van wijziging op te nemen.

3. Redactionele onderwerpen

Aan de redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft in de bijlage bij zijn advies is gevolg gegeven. Alleen aan de zevende en negende kanttekening is gelet op de Aanwijzingen voor de regelgeving (Aanwijzing 80) geen gevolg gegeven.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om naar aanleiding van het advies van de Raad op de vierde nota van wijziging bij bovenvermeld wetsvoorstel een verduidelijking in de bij die vierde nota van wijziging in het voorstel van wet opgenomen uitbreiding van de energie-investeringsaftrek aan te brengen.

Ten slotte is eveneens van de gelegenheid gebruik gemaakt om naar aanleiding van een redactionele kanttekening van de Raad op de vierde nota van wijziging een redactionele verbetering in het ontwerp voor de vijfde nota van wijziging aan te brengen.

De Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging niet wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W06.09.0125/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het in artikel IIK, onderdeel A, voorgestelde vijfde lid van artikel 67d van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) «van de daarover op de aanslag verschuldigde belasting» vervangen door: van de daarover verschuldigde belasting zoals deze bij de aanslag is vastgesteld.
- In het in artikel IIK, onderdeel B, voorgestelde zesde lid van artikel 67e AWR «van de daarover op de navorderingsaanslag verschuldigde belasting» vervangen door: van de daarover verschuldigde belasting zoals deze bij de navorderingsaanslag is vastgesteld.
- In de in artikel IIK, onderdeel C, opgenomen vervangende tekst «indien» vervangen door «voor zover» in overeenstemming met de in de onderdelen A en B van dit artikel voorgestelde nieuwe leden vijf respectievelijk zes.
- De in artikel IIL opgenomen tussen haken geplaatste en cursief gedrukte zinsneden als zodanig in de tekst opnemen.
- Voor de strafverzwaring die in de strafrechtelijke bepaling (artikel 69, tweede lid, AWR) wordt opgenomen dient ook te gelden dat deze eerst van toepassing is na de datum van inwerkingtreding van de wet. Artikel IIL van het voorstel hiertoe aanpassen.
- De in artikel IIM voorgestelde aanpassing van het Belastingplan 2009 zodanig aanvullen dat een aanpassing wordt opgenomen van de verwijzing in artikel 3.23, vierde lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 naar de tweede volzin van het eerste lid van dat artikel, aangezien die tweede volzin ingevolge onderdeel A, eerste lid, als vierde volzin moet worden geïd.
- In de aanhef van artikel IIM, onderdeel A, eerste lid, «Onderdeel 2» vervangen door «Het tweede lid».
- In de in artikel IIM, onderdeel A, eerste lid, opgenomen aanpassing van artikel I, onderdeel D, tweede lid, van het Belastingplan 2009 «van een andere lidstaat van de Europese Gemeenschap of van de Europese Economische Ruimte» vervangen door «van een andere lidstaat van de Europese Unie of van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte» (Ar 340b, tweede lid).
- In de aanhef van artikel IIM, onderdeel A, tweede lid, «een onderdeel» vervangen door «een lid».