

Vergaderjaar 1983-1984

18 374

**Regelen omtrent een in 1984/1985 te houden steekproefonderzoek naar de mate van overeenstemming tussen de in het kader van de inkomstenbelastingheffing aangegeven inkomsten wegens genoten rente uit tegoeden bij kredietinstellingen, hypotheekbanken, de Rijkspostspaarbank en de Postcheque- en Girodienst en de uit deze tegoeden genoten rente (Wet Rentesteekproefonderzoek 1984/1985)**

B

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 28 maart 1984

Bij Kabinetsmissive van 6 januari 1984, no. 3, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende regelen omtrent een in 1984 in te stellen steekproefonderzoek naar de mate van overeenstemming tussen de in het kader van de inkomstenbelastingheffing aangegeven inkomsten wegens genoten rente uit tegoeden bij kredietinstellingen, hypotheekbanken, de Rijkspostspaarbank en de Postcheque- en Girodienst en de uit deze tegoeden genoten rente (Wet Rentesteekproefonderzoek 1984).

1. Het steekproefonderzoek waarvoor het onderhavige voorstel van wet als basis moet dienen, nu de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Wet op de economische statistieken daarvoor niet zijn ingericht, heeft bij de Raad van State een aantal vragen opgeworpen welke in de toelichting niet of niet volledig worden beantwoord.

In de eerste plaats is bij de Raad de vraag opgekomen welke relevantie

een steekproefonderzoek betreffende in het jaar 1981 genoten rente en in rekening gebrachte debetrente heeft voor andere, in het bijzonder latere jaren. Met name rijst de vraag op grond van welke wetenschappelijke dan wel ervaringsgegevens de bewindslieden van oordeel zijn dat steekproefgegevens, welke één belastingjaar en een zekere groep van belastingplichtigen betreffen, een voldoende basis kunnen vormen voor het trekken van meer algemene conclusies over het structurele gedragsspatroon van degenen, die in andere jaren aan de heffing van de inkomstenbelasting zijn of zullen worden onderworpen.

De Raad heeft in de toelichting ook gemist een beschouwing over de vraag in hoeverre de ontwikkeling in de wetgeving met betrekking tot heffing van inkomstenbelasting in het algemeen en van belastingheffing van rente in het bijzonder, zoals de invoering van de rentevrijstelling, van invloed moet zijn op de beoordeling van de uitkomsten van het voorgestelde steekproefonderzoek over het jaar 1981 in vergelijking tot voorgaande en latere jaren. Hetzelfde geldt met betrekking tot de na 1981 van kracht geworden wijzigingen in de tarieven

van de inkomsten- en vermogensbelasting.

In de tweede plaats rijst de vraag op welke wijze de bewindslieden menen de uitkomsten van deze steekproef te kunnen en moeten omzetten in voor de toekomst te voeren wetgevend of uitvoerings(controle)beleid. Naar het de Raad voorkomt zal bij de beoordeling van de uitkomsten van de steekproef zowel acht moeten worden geslagen op het verschil tussen de wettelijk te belasten rente en de aangegeven rente, als op het verschil in fraudebeeld tussen rente-inkomsten enerzijds en andere inkomensbestanddelen anderzijds. Wat dit laatste aspect betreft laat zich in een zeer grove onderscheiding een drietal uitkomsten van deze steekproef denken te weten:

- dat het fraudebeeld met betrekking tot rente-inkomsten niet wezenlijk afwijkt van het bij de fiscus bekende fraudebeeld van andere inkomsten, ook die uit arbeid;
- dat dit fraudebeeld aanzienlijk in positieve zin afwijkt;
- dat dit fraudebeeld aanzienlijk in negatieve zin afwijkt.

In dit verband is voorts van belang met welke fraudegegevens ter zake

van andere inkomensbestanddelen de uitkomsten van de onderhavige steekproef zullen worden vergeleken. Staan zodanige gegevens met betrekking tot andere inkomsten niet ter beschikking, dan rijst de vraag op welke wijze de bewindsman voorrenens is de uitkomsten van het onderzoek normatief te bezien.

De Raad heeft voorts gemist een beschouwing over de vraag welke invloed het steekproefonderzoek als zodanig zal hebben op het gedrag van belastingplichtigen. Ook van belang lijkt de Raad om reeds thans onder ogen te zien welke gevolgen een eventuele scherpere of minder scherpe controle als reactie op dit steekproefonderzoek zal hebben op het feitelijk gedrag van belastingplichtigen in komende jaren. Daarbij dient niet alleen te worden gelet op hun gedrag ten aanzien van de fiscale verantwoording van hun rente-inkomsten, maar ook op hun gedrag ten aanzien van de besparingen zelve. Moet bij een scherpere controle bijvoorbeeld niet worden gevreesd dat spaargelden in meerdere mate dan thans reeds schijnt voor te komen elders, met name in het buitenland, worden uitgezet.

Gelet op de bovenstaande vragen en beschouwingen komt het college het noodzakelijk voor, mede in verband met het ingrijpende karakter van deze steekproef, dat in de memorie van toelichting nader wordt ingegaan op de vraag of, en zo ja, in welke mate bereidheid bestaat om als consequentie van de uitkomsten van het onderzoek maatregelen te treffen, hetzij door de wetgever, hetzij door de belastingdienst als uitvoerder van de fiscale wetgeving, hetzij door beiden.

Naar het oordeel van de Raad kan de zin van het voorgestelde steekproefonderzoek pas worden beoordeeld wanneer althans een begin van inzicht wordt verstrekt in de beleidsconclusies welke de bewindslieden aan de uitkomsten van het onderzoek denken te verbinden.

2. Wat de inrichting van de steekproef zelf betreft – een nauw met het voorgaande samenhangend punt – merkt de Raad het volgende op. Volgens de brief van Uw minister en de staatssecretaris aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 29 augustus 1983 zal een tweetal aspecten van de aangelegenheid worden onderzocht, te weten:

a. Hoeveel van de op naam te achterhalen rente die had moeten worden aangegeven is aangegeven en

b. hoeveel belastingplichtigen hun rentebaten niet juist hebben opgegeven.

Uw bewindslieden staat hierbij in eerste instantie een indeling in drie klassen voor ogen, nauwelijks afwijkend, afwijkend en zeer afwijkend. Het is daarbij op voorhand niet duidelijk hoe de klassegrenzen zullen worden gelegd, voor de beoordeling van het resultaat een essentieel gegeven. Zo deze indeling plaatsvindt op basis van relatieve afwijkingen (verzwegen rente gedeeld door ontvangen rente), dan kunnen gemakkelijk onjuiste gevolgtrekkingen resulteren ten aanzien van de omvang van de fraude. Maar absolute bedragen van door belastingplichtigen verzwegen rente zijn voor het onderzoek en de eventuele beleidsconclusies naar het de Raad wil voorkomen evenmin erg relevant. Ook de indeling van het tweede aspect – indien het althans de bedoeling is ook hier tot een klasse-indeling te komen – roept vragen op. Ook hier rijst wederom de vraag naar de klassegrenzen maar ook al zou de klasse «zeer afwijkend» een omvangrijke populatie gaan herbergen, dan komt het de Raad voor dat zulks nog weinig zegt over de omvang van de verzwijgingen. De Raad meent dan ook dat een nadere uiteenzetting inzake de opzet van de steekproef aangewezen is; daarbij zou tevens ingegaan kunnen worden op de vraag waarom er geen klasse is opgenomen voor de correcte opgaven. Het college meent er bij dat alles van uit te mogen gaan dat de uitdrukkingen nauwelijks afwijkend, afwijkend en zeer afwijkend betrekking hebben op de mate van afwijking van de opgegeven rentebaten vergeleken bij de feitelijk genoten rentebaten.

3. De Raad mist verder in de memorie van toelichting enige indicatie van de kosten die voor de vele instellingen en instanties die aan het onderzoek meewerken verbonden zullen zijn: de algemene banken, de coöperatief georganiseerde banken, de spaarbanken, de centrale kredietinstellingen, de hypotheekbanken, de effectenkredietinstellingen, het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Ministerie van Financiën, de inspecties van de belastingen, De Nederlandsche Bank N.V., de Rijks-postspaarbank en de Postcheque- en Girodienst. Het is niet aannemelijk, dat deze kosten verwaarloosbaar zijn. De Raad verwijst daarbij naar de laatste alinea van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting. Voorts mist de Raad een uiteen-

zetting van de rechtsgrond waarop van de algemene banken en de verdere bij het onderzoek betrokken particuliere instellingen verlangd mag worden dat zij de voor hen aan het onderzoek verbonden kosten moeten dragen.

4. De Raad betreurt het dat thans overwogen wordt financiële gegevens van belastingplichtigen buiten hun medeweten uit dossiers te lichten die bij derden berusten, met welke derden in principe een vertrouwensrelatie bestaat. Weliswaar worden maatregelen getroffen ter bescherming van de anonimiteit, dit neemt niet weg dat de belastingplichtigen het als weinig correct zullen kunnen beschouwen dat buiten hen om en achter hun rug onderzoekingen naar hun financiële gegevens worden ingesteld. De Raad vraagt zich af of hier niet bepaalde grenzen worden bereikt, zo niet overschreden. In de memorie van toelichting dient, zo meent de Raad, aan dit punt aandacht te worden besteed, waarbij het college opmerkt, dat de analogie met het onderzoeken van gegevens inzake de loonbelasting bij werkgevers niet van toepassing is daar de werknemer zich ervan bewust is dat dergelijke onderzoekingen van de kant van de fiscus normaliter kunnen worden verwacht. Overwogen zou kunnen worden de belastingplichtigen, wier gegevens worden onderzocht hiervan op de hoogte te stellen.

5. Hoe groot ook de waarde van een beleid gericht op fraudebestrijding is, het college acht het niettemin van belang dat in de memorie van toelichting een nadere afweging wordt gepresenteerd van de hierboven behandelde bezwaren en kosten tegenover de door Uw bewindslieden verwachte baten. Een dergelijke afweging behoort immers, zoals ook door het kabinet bij herhaling is bepleit, bij de besluitvorming voorop te staan.

6. De Raad acht niet overtuigend aangetoond waarom geen expiratiedatum kan worden vastgesteld. Het bezwaar dat de strafbepalingen dan tevens zouden vervallen, kan worden ondervangen door een overgangsbepaling volgens welke de wet vervalt op een tijdstip in de toekomst gelegen met uitzondering van de strafbepalingen alsmede van het bepaalde in artikel 9. Gezien het uitzonderlijke karakter van de wet verdient een korte looptijd, afgezien van genoemde bepalingen, aanbeveling.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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

