

Vergaderjaar 1983–1984

18374

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)

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 8 mei 1984

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 januari 1984, nr. 3, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 maart 1984, nr. W.06.83.0698/08.4.11/10.4.12, moge ik U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Economische Zaken, aanbieden. Het advies van de Raad van State geeft aanleiding het volgende op te merken.

Onder punt 1 vraagt de Raad van State zich af welke relevantie een steekproefonderzoek betreffende de in het jaar 1981 genoten rente en betreffende een zekere groep van belastingplichtigen heeft voor andere, in het bijzonder latere jaren. Wij merken dienaangaande op dat het doel van het onderzoek is door vergelijking van de in 1981 genoten rente – rekening houdend met de in rekening gebrachte debetrente – en de aangegeven rente een beeld te verkrijgen van de omvang en verbreidheid van de verzwegen rente in het desbetreffende jaar. De steekproef wordt op aselechte wijze getrokken, zodat een zo getrouw mogelijk beeld

van de populatie in 1981 zal worden verkregen.

De opzet van het onderzoek waarin de waarnemingen één specifiek jaar betreffen laat naar zijn aard geen uitspraken toe over andere, niet onderzochte jaren. Ontwikkelingen in het rente-aangiftegedrag worden met de rentesteekproef immers niet gemeten. Het onderzoek is opgezet om met gegevens over een zo recent mogelijk jaar inzicht te verkrijgen in de stand van zaken met betrekking tot de verzwegen rente-inkomsten. Voor recentere jaren is het onderzoekskader met betrekking tot fiscale gegevens nog niet voorhanden.

Voorts kan worden gewezen op de onderzoeken die het CBS op dit gebied verricht en heeft verricht met betrekking tot een vergelijking van inkomensgegevens uit fiscale en andere bronnen. Hierbij is in het bijzonder aandacht besteed aan verzwegen rente-inkomsten. Deze onderzoeken hebben betrekking op meer dan één jaar. Een onderzoek over 1977 is inmiddels afgerond; thans is men doende met een onderzoek over het jaar 1979. Een nevenresultaat van het steekproefonderzoek kan wellicht een globale vergelijking zijn van het gevonden totale bedrag

aan verzwegen rente over 1981 met de bedragen over 1977 en 1979. Voorzichtigheid daarbij is echter geboden, omdat verschillen kunnen optreden door de verschillende onderzoeksmethoden voor 1981 versus 1977 en 1979.

De Raad van State heeft een toelichting gemist op de vraag in hoeverre de ontwikkeling in de wetgeving met betrekking tot de heffing van inkomstenbelasting in het algemeen en van belastingheffing van rente in het bijzonder van invloed is op de uitkomsten van het steekproefonderzoek in vergelijking tot voorgaande en latere jaren. Hetzelfde geldt, aldus de Raad, voor de ontwikkelingen van de tarieven van de inkomstenbelasting en de vermogensbelasting. Het steekproefonderzoek wordt gehouden in het jongst mogelijke onderzoeksjaar, nl. 1981. De mogelijkheden op het gebied van de gegevensverzameling leggen wat dat betreft beperkingen op. Dit houdt in dat het beleid ter zake – zoals noodzakelijkerwijs altijd het geval is – gebaseerd is op gegevens uit het verleden en uiteraard op verwachtingen met betrekking tot de toekomst.

Het spreekt overigens vanzelf dat bij het vertalen van de uitkomsten van

dit onderzoek in het al dan niet wijzigen van het beleid zoveel mogelijk de ontwikkelingen die zich na het onderzoeksjaar hebben voltrokken worden meegenomen, ook al zijn de invloeden daarvan niet altijd in kwantitatieve zin voorhanden. In het verleden (bijv. het ISMO-rapport en de Contourennota) is uitgebreid aandacht besteed aan de hoogte van de tarieven en de fraude. In de Contourennota wordt gesteld dat in de hoge tarieven een oorzaak is gelegen van het slecht functioneren van de inkomstenbelasting. Zoals ook bij de behandeling van de Contourennota in september 1983 is uiteengezet, zijn evenwel geen studies bekend waarin de relatie tussen fraude en de tarieven c.q. de tariefstelling nader is gekwantificeerd. Het is derhalve niet mogelijk om exact aan te geven hoe, uitgaande van de gevonden resultaten uit 1981, het aangiftegedrag ten aanzien van genoten rente in het jaar 1984 en volgende jaren zou zijn.

De Raad van State heeft tevens de vraag gesteld, hoe de uitkomsten van deze steekproef van invloed kunnen of moeten zijn op het voor de toekomst te voeren wetgevende en uitvoerings(controle)beleid. Daaraan koppelt hij enkele opmerkingen omtrent de vergelijking van de uitkomsten van de steekproef met fraudegegevens ter zake van andere inkomsten en omtrent de te verwachten invloed van de steekproefuitkomsten op het gedrag van belastingplichtigen. Binnen het kader van artikel 49 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen staat de belastingdienst de mogelijkheid open, ter verificatie van de aangifte van een individuele contribuable bij banken inzake te nemen in de administratie voor de verkrijging van voor de belastingheffing mogelijk relevante gegevens omtrent genoten rente. Van die bevoegdheid wordt een prudent gebruik gemaakt. Hoewel in artikel 49 de mogelijkheid begrepen is om vanuit de bankadministratie alle relevante rentegegevens te verzamelen teneinde die dienstbaar te maken aan de belastingheffing, is het een bestendige gedragslijn dat in het algemeen slechts in daartoe aanleiding gevende gevallen bij de banken navraag wordt gedaan omtrent individuele personen. Het onderzoek is er primair op gericht inzicht te krijgen in de feitelijke situatie, teneinde te kunnen bezien of het beleid ten aanzien van de toepassing van artikel 49 kan worden gecontinueerd. Gezien het bovenstaande uitgangspunt voor

het onderzoek is het niet aanstonds aangewezen een relatie te leggen met andere inkomensbestanddelen. Mede gelet op de omvang die een dergelijk uitgebreider onderzoek zou aannemen en gelet op de daaraan verbonden additionele kosten is daarvan afgezien. Overigens bestaat wel enig inzicht in de onderlinge verhouding tussen de diverse niet nader te traceren of verzwegen inkomsten, inclusief rente-inkomsten. Naar aanleiding van vorenstaande vragen van de Raad is de memorie van toelichting op enkele plaatsen aangevuld en gewijzigd.

Vervolgens deelt de Raad mede een beschouwing te hebben gemist over de invloed van het steekproefonderzoek als zodanig op het gedrag van de belastingplichtigen. Hoewel hierover niets met zekerheid kan worden gezegd, is het aannemelijk dat van de berichten over het onderzoek op zich een invloed is uitgegaan op het gedrag van belastingplichtigen. Terzake is in de memorie van toelichting een opmerking opgenomen. In dit verband wijst de Raad ook op het belang om reeds thans na te gaan welke gevolgen een eventuele scherpere of minder scherpe controle als reactie op het steekproefonderzoek zal hebben voor het gedrag van belastingplichtigen ten aanzien van zowel de fiscale verantwoording van hun rente-inkomsten als van hun besparingen. Om deze redenen acht de Raad het ter beoordeling van de zin van het steekproefonderzoek noodzakelijk dat in de memorie van toelichting wordt ingegaan op de bereidheid aan de uitkomsten van het onderzoek consequenties in de vorm van maatregelen te verbinden. Wij geven er de voorkeur aan niet vooruit te lopen op de uitkomsten van het onderzoek. Het is ons voornemen na kennisneming van deze uitkomsten over te gaan tot een zorgvuldige besluitvorming en daarbij alle factoren die met een heroverweging van fiscale maatregelen ten opzichte van rente-inkomsten gemoeid zijn onderling af te wegen. Tot deze factoren behoren zowel overwegingen van fraudebestrijding als mogelijke sociaal-economische gevolgen van te nemen maatregelen. Indien wij nu reeds aangeven welke beleidsconclusies aan de diverse mogelijke uitkomsten van het onderzoek worden verbonden, bestaat het gevaar dat de belastingplichtigen in hun gedrag hierop anticiperen zonder dat de hierboven bedoelde afweging bij de besluitvorming heeft plaatsgevonden.

In een dergelijke situatie dreigt de steekproef juist haar zin als bijdrage tot de besluitvorming te verliezen. Wij veroorloven ons derhalve de door de Raad gevraagde beschouwingen achterwege te laten.

Onder punt 2 heeft de Raad naar aanleiding van een beschouwing over de onderzoeksopzet, zoals deze is neergelegd in een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 29 augustus 1983, erop gewezen dat een nadere uiteenzetting inzake de opzet van het onderzoek in de memorie van toelichting hem gewenst voorkomt. Met name was hem op voorhand niet duidelijk hoe de klassegrenzen met betrekking tot aanduidingen als nauwelijks afwijkend, afwijkend en zeer afwijkend zullen worden gelegd. Wat betreft de eerste opmerking van de Raad menen wij toch te mogen verwijzen naar het gestelde in de «blauwdruk», waarnaar ook in de memorie van toelichting wordt verwezen, en waarin de onderzoeksopzet integraal is neergelegd, en naar het verslag van de uitgebreide commissievergadering van de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer die aan dit onderwerp is gewijd. De termen «nauwelijks afwijkend», «afwijkend» en «zeer afwijkend» zoals gebruikt in de presentatie van de opzet van het onderzoek (de «blauwdruk») om aan te geven op welke wijze de resultaten van het onderzoek zullen worden gepresenteerd, zijn opgenomen om aan te geven dat niet alle afwijkingen in de aangifte ten opzichte van de gevonden genoten rente over één kam mogen en zullen worden geschooren. Dit te minder omdat niet elke (geconstateerde) afwijking van de aangifte te wijten hoeft te zijn aan verzwijging. Bij de gekozen onderzoeksmethode (een confrontatie van de belastingadministratie met (bank-) instellingadministraties) is het niet uitgesloten dat afwijkingen worden gesignaleerd die uit de verschillende wijzen van administreren zullen kunnen worden verklaard. Aantallen en daarbij betrokken bedragen kunnen pas blijken bij de analyse nadat de werkelijke confrontatie heeft plaatsgevonden. Het is prematuur daar reeds nu uitspraken over te doen in de vorm van een concretisering in klassegrenzen bij de mate van afwijking. Het is overigens niet gebruikelijk om bij steekproefonderzoeken vooraf een klasse-indeling vast te stellen, zeker niet bij een

eerste onderzoek naar een bepaalde materie, omdat dan elk referentiekader ontbreekt. Overigens zullen bij de presentatie van de resultaten de grootte klassen meer nauwkeurig worden afgebakend dan in de eerdergenoemde brief. Een tabel met daarin afgezet de grootte klassen ontvangen rente tegen grootte klassen opgegeven rente geeft daarbij een beeld van zowel de relatieve als de absolute verzwijging. Ook de categorie «geen afwijkingen» zal uiteraard worden opgenomen. In de opmerkingen van de Raad hebben wij aanleiding gevonden de memorie van toelichting aan te vullen.

Onder punt 3 merkt de Raad van State op dat in de memorie van toelichting geen indicatie is gegeven van de kosten, die voor de deelnemende instellingen en instanties uit het steekproefonderzoek voortvloeiën. Voorts mist de Raad een uiteenzetting van de rechtsgrond waarop van de deelnemende instellingen mag worden verlangd dat zij de voor hen aan het onderzoek verbonden kosten zouden moeten dragen. Naar aanleiding van deze constateringën mogen wij opmerken dat geen nauwkeurig inzicht bestaat in de hoogte van de kosten bij de verschillende deelnemers aan het onderzoek. De betrokken instellingen en instanties zijn in vrijwilligheid bereid gevonden aan het steekproefonderzoek hun medewerking te verlenen. Het dragen van de kosten is daarbij geen onderwerp van beraad geweest.

Het is overigens meer in het algemeen niet ongebruikelijk dat ten behoeve van de gegevensverzameling door de overheid kosten door particulieren worden gemaakt die niet voor vergoeding vatbaar zijn. (Zie bijv. o.a. de wet van 28 december 1936 (Stb. 639 DD), houdende maatregelen tot het verkrijgen van juiste economische statistieken). Aan beide aspecten is dan ook in de memorie van toelichting geen aandacht besteed. Wij veroorloven ons deze aspecten in de memorie van toelichting onvermeld te laten.

Onder punt 4 vraagt de Raad van State zich af of ten aanzien van de vertrouwensrelatie tussen de betrokken instellingen en de in het onderzoek betrokken belastingplichtigen bepaalde grenzen wordt bereikt, zo niet overschreden. Naar aanleiding daarvan kunnen wij mededelen dat naar onze mening de mogelijkheid tot objectieve gegevensverzameling door een steekproefonderzoek als het onderhavige de meest betrouwbare resultaten kan opleveren. Het steekproefonderzoek heeft nu eenmaal ten doel de subjectieve gegevensverstrek-

king door de belastingplichtige te vergelijken met objectief verifieerbare gegevens, hetwelk niet op verantwoorde wijze mogelijk is zonder onderzoek van de desbetreffende gegevens die bij de betrokken instellingen berusten. Een voorafgaande mededeling aan de betrokkenen, teneinde aan het door de Raad gesignaleerde bezwaar tegemoet te komen, achten wij niet gewenst. Het onderzoek is erop gericht vergelijkbare statistische informatie te verkrijgen en heeft niet tot doel de financiële gegevens van bepaalde belastingplichtigen te onderzoeken. Het doen van een mededeling zou juist kunnen leiden tot laatstbedoelde onjuiste gevolgtrekking. De opmerking van de Raad over de inbreuk op de vertrouwensrelatie heeft geleid tot een nadere uiteenzetting in de memorie van toelichting.

Onder punt 5 verzoekt de Raad van State om een nadere afweging van de bezwaren en kosten enerzijds en de verwachte baten anderzijds van het steekproefonderzoek. In het voorafgaande is uiteengezet dat de baten van het onderhavige steekproefonderzoek niet direct gelegen zijn in de fraudebestrijding, doch dat aan de hand van de uitkomsten op zorgvuldige wijze, met inachtneming van alle eerder genoemde aspecten, de toepassing in de praktijk van de bevoegdheden, neergelegd in artikel 49 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen zal worden gezien. Daarvoor zijn de uitkomsten van het steekproefonderzoek van essentiële betekenis en het belang van het onderzoek laat zich, zoals ook uit het voorgaande moge blijken, niet uitdrukken in kwantificeerbare baten die kunnen worden afgewogen tegen de bezwaren en kosten. Wij kunnen op dit punt dan ook niet tegemoet komen aan het verzoek van de Raad tot aanvulling van de toelichting. Zoals in de slotalinea van het algemeen deel van de memorie van toelichting is opgemerkt is de vormgeving van het steekproefonderzoek erop gericht te bevorderen dat de diensten welke van de (krediet-)instellingen binnen het kader van dit onderzoek worden verlangd de normaal te verrichten werkzaamheden ten behoeve van hun clientèle zo min mogelijk hinderen. Ook overigens is er voor gewaakt dat de vormgeving van het onderzoek zou leiden tot kosten voor de bij het onderzoek betrokken instanties die de redelijkheid te buiten zouden gaan.

Onder punt 6 merkt de Raad van State op, dat hij niet overtuigd aangetoond acht waarom geen

expiratedatum kan worden vastgesteld. De Raad meent dat een korte looptijd van de wet aanbeveling verdient en stelt voor de problemen, die als gevolg van een expiratie datum zouden ontstaan op te heffen door een overgangsbepaling, volgens welke de wet zou vervallen op een toekomstig tijdstip, met uitzondering van de geheimhoudingsbepaling van artikel 9 en de strafbepalingen. Hoewel dezerzijds begrip bestaat voor de door de Raad geuite wens de wet op zo kort mogelijke termijn te doen experieren menen wij dat het geen aanbeveling verdient dit te effectueren door middel van het opnemen van een expiratedatum in de wet zelf. Het eenmalige karakter van de wet is, zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, naar ons oordeel voldoende gewaarborgd door het bepaalde in artikel 2, alwaar is bepaald dat het onderzoek in de tijd begrensd is tot het jaar 1984 (en 1985, zie hieronder). De werkingsduur van de wet is daarmee in het lichaam van de wet besloten. De wet zal wat het onderzoek zelf betreft uiteindelijk zijn uitgewerkt nadat alle gegevens ingevolge het bepaalde in artikel 11 zullen zijn vernietigd. Een expiratedatum heeft ter zake derhalve geen reële betekenis en levert eerder de mogelijkheid van ongewenste complicaties op. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op de theoretische mogelijkheid dat door onderzoekstechnische moeilijkheden de gegevens niet voor het verstrijken van de werkingsduur zouden zijn vernietigd. Voor vernietiging na de expiratedatum zou geen rechtsgrond meer aanwezig zijn. Nu kennelijk de memorie van toelichting op dit punt niet voldoende duidelijkheid verschaft is deze overeenkomstig het bovenstaande gewijzigd.

Tenslotte merken wij op dat de tekst van het ontwerp en de memorie van toelichting zijn aangepast aan de inmiddels gebleken technische noodzaak de duur van het onderzoek uit te breiden tot 1985.

Ik veroorloof mij, mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Economische Zaken, U in overweging te geven, het hierbij gevoegde overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde ontwerp van wet en de eveneens overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding