

Vergaderjaar 1986–1987

19393

Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen met betrekking tot de uitbreiding van informatieverplichtingen ten behoeve van de belastingheffing alsmede in verband daarmee wijziging van enige andere wetten (Uitbreiding informatieverplichtingen)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 26 januari 1987

1. Algemeen

De leden van de P.v.d.A.-fractie komen nogmaals terug op de in de memorie van toelichting opgenomen woorden «beperkte verruiming» bij de uitbreiding van de informatieplicht voor stichtingen en verenigingen en vragen naar de in beschouwing genomen alternatieven. Zoals reeds eerder is opgemerkt, was bij het ontwerpen van dit wetsvoorstel op dit punt de leidraad om binnen zekere in de memorie van toelichting reeds vermelde randvoorwaarden een einde te maken aan het gebruik van de stichtings- dan wel verenigingsvorm met als doel de heffing van belasting te ontgaan. Met het oog op deze randvoorwaarden zijn daarom enkele denkbare alternatieven afgefallen. Zo had bij voorbeeld kunnen worden voorgesteld verenigingen, stichtingen en dergelijke lichamen te verplichten altijd alle boeken en bescheiden over te leggen, derhalve ook indien vast zou staan dat zij niet belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting en ongeacht de vraag of het overleggen van belang is voor de belastingheffing van derden. Ook had kunnen worden overwogen deze lichamen te verplichten «spontaan» aan de fiscus schriftelijke opgaven te doen verstrekken van alle transacties, betalingen en ontvangsten. Ten slotte had kunnen worden bezien of voor het verkrijgen van informatie «door deze lichamen heen» zou kunnen worden gekeken, met andere woorden, dat de fiscus zich rechtstreeks tot de bestuurders of oprichters zou kunnen wenden. Deze alternatieven zouden naar mijn mening tot ongewenste maatschappelijke gevolgen leiden. Het rekening houden met de hiervoor bedoelde randvoorwaarden heeft mij doen besluiten om de door het tweede lid van artikel 49 beoogde uitbreiding van de informatieverplichting te «beperken» tot elk ander lichaam en tot de door de inspecteur gevorderde gegevens en inlichtingen. In samenhang met de vraag naar de in beschouwing genomen alternatieven vragen deze leden welke informatie deze alternatieven meer zouden opleveren dan, naar ik aanneem, het huidige voorstel. Deze vraag kan moeilijk worden beantwoord zonder inzicht te hebben in de aard en de omvang van de informatie die thans berust bij de aan de orde zijnde lichamen. Indien het in de vraag slechts om de kwantiteit zou gaan, is een antwoord echter niet van wezenlijke betekenis. Van belang is immers te weten of de voor de belastingheffing relevante en benodigde gegevens en inlichtingen kunnen worden verkregen

en of dit geschiedt op basis van een regeling die voor de fiscus uitvoerbaar is en die tevens beantwoordt aan de voorwaarden die worden gesteld aan een redelijke belastingheffing. Naar mijn oordeel voldoet het huidige voorstel hieraan.

2. De voorgestelde regeling

2.1. Uitbreiding informatieverplichtingen

Met betrekking tot de vragen en opmerkingen van deze leden over de wijze van informatie verzamelen krachtens het voorgestelde artikel 49, derde lid, van de AWR, en in het bijzonder met betrekking tot de rensig-neringsplicht, merk ik het volgende op. Thans rust in beginsel geen verplichting op ondernemingen om uit eigen hoofde aan de fiscus informatie te verstrekken die van belang is voor de belastingheffing van derden. Alleen op grond van expliciete wettelijke bepalingen zijn bedrijven in een aantal branches verplicht bepaalde informatie actief aan de fiscus te verstrekken door middel van schriftelijke opgaven; verwezen wordt naar het in dit verband meer genoemde artikel 67 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964. Overigens moeten alle ondernemers wel aan een zogenaamde passieve verplichting voldoen, te weten het ter inzage verstrekken van boeken en bescheiden. Doordat algemeen bekend is dat eerstbedoelde informatie automatisch, in de betekenis van vast en zeker, aan de fiscus verstrekt moet worden zal een derde daarmee naar verwachting bij het doen van zijn aangifte rekening houden. De verplichting tot het verstrekken van informatie houdt in dit opzicht een zekere waarborg in dat de aangifte juist wordt gedaan (preventieve werking).

Op basis van het voorgestelde artikel 49, derde lid, kan binnen de aangegeven grenzen aan de daar bedoelde personen en lichamen de verplichting worden opgelegd dit soort informatie aan de fiscus te verstrekken en zal de belastingplichtige het risico dat een onjuistheid in zijn aangifte zal worden ontdekt, moeilijker kunnen voorzien. Hij weet immers niet welke informatie de fiscus over het betreffende jaar wel en niet verzameld heeft. Onder het nieuwe systeem zal de fiscus, net als thans, bepaalde informatie jaarlijks willen ontvangen en zal er sprake zijn van een automatisme in het verstrekken en dus van voorspelbare rensig-nering aan de fiscus.

Daarnaast maakt de voorgestelde bepaling het mogelijk informatiebron-nen selectief en incidenteel – dus niet voorspelbaar – te benaderen om informatie met betrekking tot een onbekend aantal belastingplichtigen te verkrijgen.

Anders dan thans waar de verplichting bestaat tot het ter inzage verstrekken van boeken en bescheiden en de fiscus dus in voorkomende gevallen de informatie uit de administratie moet overnemen rust in de voorgestelde regeling (desgevraagd) een actievere verplichting op de desbetreffende ondernemer.

Uitgaande van deze actievere verplichting is het een technische vraag hoe de gevraagde informatie ter beschikking van de fiscus komt. In dit verband merk ik op dat de belastingdienst bij het verzamelen van informatie zich baseert op de door de ondernemer gevoerde administratie. De thans voorgestelde wetswijziging betekent niet dat dit uitgangspunt wordt verlaten. Er wordt immers alleen een verplichting opgelegd om desge- vraagd informatie te verstrekken. De wijze waarop die gevraagde informatie wordt aangeleverd is daarbij niet in het geding. De informatieverstrekking zal afhangen van de wijze waarop de administratie (op papier of geauto- matiseerd) wordt gevoerd.

Bij de voortschrijdende ontwikkeling van de datacommunicatie is het daarbij niet ondenkbaar dat de gegevens in sommige gevallen door middel van elektronische informatiedragers ter beschikking van de fiscus komen. Aan deze wijze zou bijvoorbeeld om redenen van efficiency

gedacht kunnen worden voor de informatie waarvan vaststaat dat die ieder jaar aan de fiscus moet worden verstrekt. Er bestaat evenwel geen verplichting om informatie met behulp van elektronische informatiedragers aan de fiscus te verstrekken.

Vervolgens vragen deze leden, mede naar aanleiding van een uiteenzetting in de memorie van antwoord, of de artikelen 54 en 55 (en derhalve ook de artikelen 68 en 69 inzake sancties) toepassing vinden ten aanzien van niet-belastingplichtige lichamen. De stelling dat artikel 14 boek 2 BW niets zegt over de bewaarplicht is niet juist. Het derde lid van voornoemd artikel 14 voorziet met zoveel woorden in een voor het bestuur van een rechtspersoon geldende bewaarplicht – van tien jaren – voor de bescheiden bedoeld in het eerste en tweede lid van artikel 14. Het eerste lid van dit artikel voorziet in een boekhoudverplichting en het tweede lid stelt het jaarlijks maken van een balans en een staat van baten en lasten verplicht. Met name dit laatste wijst erop dat de in geding zijnde verplichtingen verder gaan dan het louter bijhouden van rechten en verplichtingen. Uit hetgeen moet worden bewaard zijn naar mijn mening wel degelijk conclusies te trekken over de verhouding van een rechtspersoon en derden waarmee de rechtspersoon verbindingen heeft. Aan hetgeen inzake de toepasbaarheid van de bezitsfictie in de memorie van antwoord is gezegd behoeft dan ook niets te worden afgedaan.

De vraag van deze leden of het niet verstandig is reeds nu in de AWR enkele basisbepalingen met betrekking tot de administratieve verplichtingen op te nemen, beantwoord ik ontkennend. Nog afgezien van de vraag wat onder basisbepalingen moet worden verstaan, is het naar mijn oordeel ongewenst enkele elementen uit een totaal te lichten. Overigens moge ik in dit verband herinneren aan hetgeen ik omtrent de administratieve verplichtingen heb opgemerkt ter gelegenheid van de uitgebreide Commissievergadering over Hoofdstuk IX B (Financiën) van de Rijksbegroting voor het jaar 1987.

Verder verzoeken deze leden om te reageren op de opmerking van dr. M. A. Wisselink in MBB 1986, nr. 4, inzake de verhouding tussen het voorgestelde artikel 56 AWR en het voorgestelde artikel 18 van het voorstel van Wet inzake Persoonsregistraties. Zoals reeds in het nader rapport en de memorie van toelichting is uiteengezet, geeft artikel 18, derde lid, van dit wetsvoorstel aan de in artikel 17 van dat voorstel genoemde instanties de bevoegdheid om desgevraagd gegevens aan personen of instanties met een publiekrechtelijke taak te verstrekken voor zover deze die gegevens behoeven voor de uitvoering van hun taak, en de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde daardoor niet onevenredig wordt geschaad. Op grond hiervan bestaat derhalve een bevoegdheid om aan publiekrechtelijke lichamen (dus ook aan de belastingadministratie) informatie te verstrekken. Het voorgestelde artikel 56 van de AWR bevat een verplichting tot verstrekking van informatie aan de fiscus door de in dit artikel genoemde instanties. De bevoegdheid tot gegevensverstrekking van artikel 18, derde lid, van het wetsvoorstel persoonsregistraties kan betrekking hebben op dezelfde gegevens als die welke in het kader van het voorgestelde artikel 56 aan de fiscus moeten worden verstrekt.

Naar mijn oordeel is de verhouding deze dat waar enerzijds een bevoegdheid wordt gegeven om informatie te verstrekken deze bevoegdheid, voor zover het betreft gegevens en inlichtingen van belang voor de belastingheffing, door de werking van het voorgestelde artikel 56 van de AWR in een verplichting wordt omgezet. Aldus beschouwd, heeft laatstgenoemde bepaling het karakter van een *lex specialis*.

Naar aanleiding van de vraag of de algemene maatregel van bestuur die op artikel 56 van de AWR zal worden gebaseerd, pas tot stand kan komen als de Wet Persoonsregistraties in werking is getreden, wijs ik erop dat artikel 56 van de AWR een eigen delegatiebevoegdheid bevat. Deze zal worden uitgeoefend zodra dit mogelijk is.

2.2. Informatieplicht voor de overheid

Naar aanleiding van de opmerking van deze leden dat in het algemene deel van de memorie van antwoord melding wordt gemaakt van tot nu toe bestaande informatieproblemen met diverse overheidsinstanties (MvA blz. 2) en dat daarmee niet steeds sprake lijkt te zijn van «gevoelige» gegevens, tenzij dit begrip zeer breed wordt geïnterpreteerd, zou ik deze leden op het volgende willen wijzen. De bestaande informatieproblemen worden veroorzaakt door het ontbreken van een duidelijke verplichting voor overheidsinstanties om inlichtingen aan de fiscus te verstrekken. Vandaar de voorgestelde specifiek voor de belastingheffing geldende verplichting. Zoals gezegd, kunnen er belangen zijn die zich tegen het opleggen van deze verplichting verzetten. In dit kader heb ik gesproken van «gevoelige» gegevens. Hierbij heb ik niet alleen gedacht aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer maar ook aan mogelijk nadelige gevolgen die een dergelijke gegevensuitwisseling zou kunnen hebben voor de uitvoering van bepaalde onderdelen van het overheidsbeleid.

Deze leden hebben gevraagd met name de soorten gegevens te noemen die niet door andere overheidsdiensten werden verstrekt. In dit verband zou ik in het bijzonder willen noemen rapporten van door de Economische Controle Dienst ingestelde controle-onderzoeken (in het kader van de Prijzenwet), informatie omtrent op grond van verscheidene regelingen verleende investeringssubsidies, gegevens verzameld op grond van de In- en Uitvoerwet, alsmede informatie over diverse (vee)registratieregelingen.

De desbetreffende Ministeries hebben er belang bij dat zij ter vervulling van hun overheidstaak volledig geïnformeerd zijn. Aan de andere kant is het in het kader van de fiscale fraudebestrijding echter van groot belang bij het beoordelen van gedane belastingaangiften over voldoende (betrouwbaar) controle materiaal te beschikken.

Ik ben mij ervan bewust dat hier sprake is van een belangentegenstelling. Nu voor deze belangentegenstelling in sommige gevallen geen oplossing kon worden gevonden bij gebrek aan een duidelijke regeling, zullen in een algemene maatregel van bestuur regels worden vastgelegd in onderling overleg tussen de desbetreffende Minister en de Minister van Financiën. Zo zal een evenwichtige afweging van alle betrokken belangen kunnen plaatsvinden en zal ook duidelijkheid bestaan over de informatie die voor de fiscus verkrijgbaar is. Aangezien de algemene maatregel van bestuur nog niet gereed is, is het op dit moment nog niet mogelijk een concept over te leggen.

Ter beantwoording van de vraag inzake het begrip «gegevens en inlichtingen» breng ik in herinnering dat het niet mijn bedoeling is geweest wijzigingen voor te stellen zonder dat daar aanleiding toe bestaat. In artikel 56 van de AWR is van oudsher sprake geweest van «inlichtingen» en niet van «gegevens en inlichtingen», zoals in bij voorbeeld artikel 49 van deze wet. Hoewel uit de door mij geraadpleegde woordenboeken niet blijkt dat beide woorden een verschillende lading dekken – ze worden zelfs als synoniem van elkaar gedefinieerd – meen ik dat de opmerking van deze leden dat «gegevens» uit artikel 49 van de AWR zou kunnen verdwijnen, toch geen gevolg moet krijgen. Om evenwel te voorkomen dat beide woorden bij de belastingheffing een van elkaar afwijkende betekenis zouden kunnen gaan krijgen heb ik – wellicht ten overvloede – besloten om in het voorgestelde artikel dezelfde bewoordingen te gebruiken als in artikel 49 van de AWR. Hiertoe heb ik gelijktijdig met deze nota een nota van wijziging ingediend.

Vervolgens vragen de leden waarom het eerste lid van het voorgestelde artikel 56 geen «beperking» kent in de vorm van een nadere clausulering bij algemene maatregel van bestuur. Het opnemen van die mogelijkheid in het eerste lid heb ik niet noodzakelijk geacht gezien het feit dat artikel

56 van de AWR thans evenmin een clausulering bevat en dat de bepaling in door deze leden bedoelde gevallen geen problemen oplevert. In deze situatie wordt derhalve geen wijziging aangebracht.

Deze leden hebben verder gevraagd in hoeverre de Staatsloterij gegevens aan de fiscus verstrekt. In individuele gevallen wordt door de Staatsloterij op verzoek van de inspecteur informatie over uitgekeerde prijzen verstrekt. Verzoeken om actieve informatieverstrekking zijn aan de Staatsloterij niet gedaan, gelet op de omstandigheid dat soortgelijke organisaties vanwege de stichtingsvorm tot dusverre niet tot het verstrekken van deze informatie verplicht zijn.

Of de doorbreking van de geheimhoudingsplicht voor publieke organen ook voor De Nederlandsche Bank geldt, is een vraag van deze leden in het kader van artikel 56 van de AWR. De Nederlandsche Bank kan niet worden gerekend tot de rechtspersonen die bij of krachtens een bijzondere wet rechtspersoonlijkheid hebben gekregen. Derhalve is artikel 56 van de AWR niet van toepassing op De Nederlandsche Bank.

De vraag van deze leden in welk opzicht het algemeen belang in het geding kan zijn als uitvoeringsaspecten bij het al dan niet voldoen aan serievragen in het geding zijn, slaat terug op de memorie van antwoord. Aldaar is slechts benadrukt dat het gerechtvaardigd is bij het tot stand brengen van een wettelijke regeling acht te slaan op het algemene belang.

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning