

Vergaderjaar 1989-1990

21 423

Verlenging van de in de Algemene wet inzake rijksbelastingen vervatte termijn van navordering voor vermogens- en inkomensbestanddelen in het buitenland

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 21 maart 1990

De vaste commissie voor financiën¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de eer omtrent haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

1. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie spraken hun waardering uit voor het feit dat middels het onderhavige voorstel uitvoering is gegeven aan de motie Reitsma/De Grave. De directe aanleiding voor de motie was de belastingheffing op rentebaten meer tot z'n recht te doen komen. In verband hiermede bestond de vrees dat velen hun geld op buitenlandse banken zouden plaatsen. De Nederlandse belastingbetaler die z'n spaargelden bij Nederlandse banken heeft ondergebracht of zijn rentebaten normaal aangeeft moet de zekerheid hebben dat het belastingvrij innen van rente en andere baten zoveel mogelijk wordt tegengegaan.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij vroegen in algemene zin of is overwogen om te kiezen voor een systeem waarbij de verlengde navorderingstermijn niet alleen wordt ingeroepen ingeval het gaat om buitenlands inkomen, maar ook ingeval van ernstige gevallen van grove schuld, zoals dat in de BRD is geregeld en volgens de bijlage bij de Memorie van Toelichting in andere vorm ook in België en Groot-Brittannië. Deze optie zou wellicht naast de in het wetsvoorstel voorziene regeling kunnen worden gerealiseerd. Zij vroegen de regering deze optie nader te bespreken op voor- en nadelen en daarbij tevens toe te lichten hoe de genoemde EG-landen deze materie precies geregeld hebben.

Het lid van de R.P.F.-fractie had met instemming kennisgenomen van de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel. Het strekt tot uitvoering van de mede door de R.P.F.-fractie ondersteunde motie Reitsma en De Grave (Kamerstukken II, 19 700 Hoofdstuk IXB, nr. 43) inzake verlenging van de navorderingstermijn voor heffingen over buitenlandse bezittingen en van de inkomsten daaruit, voorzover deze aan een Nederlandse heffing onderworpen zouden moeten zijn. Dit lid onderschreef de stelling van de

¹ Samenstelling:

Leden: Kombrink (PvdA), ondervoorzitter, Koning (VVD), voorzitter, Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), Herfkens (PvdA), Tommel (D66), De Grave (VVD), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), G. H. Terpstra (CDA), Melkert (PvdA), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Van der Vaart (PvdA), G. de Jong (CDA), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA) en M. Zijlstra (PvdA).
Plv. leden: Lonink (PvdA), De Korte (VVD), Lansink (CDA), Van Dis (SGP), Van Otterloo (PvdA), Groenman (D66), Van Erp (VVD), Weisglas (VVD), Gerritse (CDA), Schoots (PvdA), Rosenmöller (Groen Links), Hillen (CDA), Van Traa (PvdA), Wolters (CDA), Van de Camp (CDA), Schartman (CDA), De Leeuw (CDA), Van Zijl (PvdA), Verspaget (PvdA), Van Iersel (CDA), Wolffensperger (D66), Leerling (RPF) en Van Nieuwenhoven (PvdA).

regering, dat de Nederlandse fiscus ontoereikende controlemiddelen heeft om naar het buitenland overgebrachte spaargelden en andere aan de belastingheffing onderworpen bezittingen te achterhalen. Hij stelde vast, dat dit voorstel op zichzelf niet voorziet in een uitbreiding van die controlemiddelen, maar slechts in een uitbreiding van de tijd welke beschikbaar is om achterhaalde bezittingen alsnog te belasten. Daarom vroeg hij of en, zo ja, welke mogelijkheden de regering ziet om ook de controlemiddelen te verbeteren. In dit verband verwees hij naar het feit, dat een factor om niet tot ondertekening van de aanvullende overeenkomst op het Schengenverdrag over te gaan betrekking had op de perikelen rond financiële inlichtingen uit Luxemburg. Graag zou hij daarom worden geïnformeerd over de controlemiddelen, die de fiscus momenteel en in de nabije toekomst ter beschikking zullen staan om de in dit voorstel bedoelde buitenlandse bezittingen te achterhalen.

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt sterke nadruk gelegd op de voornamelijk preventieve betekenis van het wetsvoorstel. Dit lid wilde weten of die nadruk terecht is, bij voorbeeld gelet op een bericht in de Telegraaf van 30 januari 1990 over de jacht op verzwegen huizen in onder andere Spanje door de fiscus en sociale diensten. Gaat het hier voornamelijk om bij faillissementen nagelaten schulden, welke de fiscus alsnog wil innen? In hoeverre geeft het voorliggende wetsvoorstel meer ruimte voor dergelijke acties?

2. De voorgestelde regeling

2.1. De navorderingstermijn

Voor de leden van de C.D.A.-fractie was het alsnog de vraag of de door de regering voorgestelde termijn voldoende is. Het had hen verwonderd, dat de regering zich voor de bepaling van de termijn gebaseerd heeft op de termijn van twaalf jaar gedurende welke een misdrijf, ook indien het gaat om belastingontduiking, vervolgd kan worden. Naar hun voorlopige oordeel ligt het inderdaad voor de hand om de verhoging bij navordering te baseren op deze termijn maar dient vermeden te worden dat aan belasting het begrip «straf» wordt verbonden.

Daarom, zo zeiden deze leden, waren zij vooralsnog niet erg gelukkig met deze termijn voor wat betreft de navordering van de niet geheven belasting en premies. Gelet op het feit dat veel buitenlandse bankrekeningen enz. in stand blijven tot het overlijden van de gerechtigde en daarna geen verhogingen voor het verleden kunnen worden opgelegd, mede in aanmerking nemend dat de belastingplichtige duidelijk moet worden dat «crime does not pay», zouden zij vooralsnog de voorkeur geven aan aansluiting bij de toekomstige algemene verjaringstermijn van twintig jaar. Gelet op de mogelijkheden die de automatisering biedt op het terrein van opslag van gegevens kwam een dergelijke termijn hun vooralsnog uitvoerbaar voor. Deze leden vroegen in dit verband naar de bezwaren van een heffing naar een vast tarief van bijv. 45% in de I.B.-sfeer wanneer overigens zowel bij de fiscus als bij de belastingplichtige voldoende gegevens ontbreken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden er vanwege de rechtspositie van de belastingplichtige mee instemmen dat de verlengde navorderingstermijn in de tijd wordt begrensd, waar de motie-Reitsma/De Grave nog vroeg om een onbeperkte verlenging. Om nader te kunnen beoordelen of de verlengde termijn op twaalf jaar dient te worden gesteld hadden zij behoefte aan enige nadere informatie. Zij erkenden overigens bij voorbaat dat een volledig rationele onderbouwing van enige termijn niet mogelijk is. Zij vroegen allereerst om het in de bijlage gegeven overzicht

van navorderingstermijnen in andere landen aan te vullen met alle andere EG-landen en de VS. Daarnaast hadden zij behoefte aan enigerlei kwantificering van de termijnen die gemoeid kunnen zijn met het via een beroep op internationale inlichtingenuitwisseling achterhalen van gegevens over buitenlands inkomen en vermogen.

De hier sprekende leden merkten voorts op, dat de Raad van State in zijn advies ingaat op de bewaartermijnen van gegevens door de belastingdienst. Zij vroegen zelf aandacht voor de bewaarverplichtingen die op de belastingplichtige drukken. Zij vroegen de regering in het algemeen te beschrijven wat hierover thans is geregeld c.q. in aanhangige wetsvoorstellen is opgenomen en vervolgens in te gaan op de vraag of deze regelingen door de verlengde navorderingstermijn wellicht aanvulling behoeven, bijvoorbeeld de in artikel 54 AWR opgenomen bewaartermijnen van tien jaar.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel, waarop één lid hunner door medeondertekening van een motie had aangedrongen. In vergelijking met bedoelde motie-Reitsma/De Grave bevat het wetsvoorstel twee wijzigingen. In de eerste plaats beperkt het wetsvoorstel de navorderingstermijn tot twaalf jaar. Deze leden hadden zich door de argumentatie in de Memorie van Toelichting laten overtuigen van de wenselijkheid de navorderingstermijn aan een maximum te binden. Voor de gekozen termijn van 12 jaar bestaan zeker goede gronden, zoals weergegeven in het Nader Rapport. Anderzijds bepaalt art. 54 AWR dat belastingplichtigen hun boeken en bescheiden met betrekking tot buitenlandse inkomensbestanddelen 10 jaar dienen te bewaren. Dit betekent, dat belastingplichtigen die hun bewijspositie willen veiligstellen betreffende gegevens twee jaar langer moeten bewaren. Dit bezwaar wordt ernstiger, indien bij de betreffende belastingplichtige geen sprake is van opzet of grove schuld, m.a.w. ingeval deze meent dat alles fiscaal in orde is. Deze belastingplichtige zal zijn gegevens na 10 jaar bewaarplicht van art. 54 AWR hoogstwaarschijnlijk rond archiveren. Indien het jaar daarop de fiscus met een naheffingsaanslag komt is de bewijspositie van de betreffende belastingplichtige uitermate ongunstig, terwijl hiervoor geen rechtvaardigingsgrond bestaat.

De leden hier aan het woord vroegen zich voorts af of de regering bereid zou zijn de voorgestelde navorderingstermijn van 12 jaar weer te beperken indien in Europees verband krachtige afspraken zouden kunnen worden gemaakt over de fraudebestrijding binnen het gebied van het Europa van de twaalf. Immers, hierdoor vervalt materieel de rechtsgrond voor het onderhavige voorstel. Daar op dit terrein het nodige aanhangig is zouden deze leden veel voelen voor een horizonbepaling met betrekking tot dit wetsvoorstel van b.v. 5 jaar. Zij vroegen terzake het standpunt van de regering.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij waren van mening dat verlenging van de termijn van navordering niet los gezien kan worden van de problemen die de Nederlandse fiscus heeft ten aanzien van het achterhalen van inkomens- en vermogensbestanddelen die door Nederlandse belastingplichtigen in het buitenland worden aangehouden. Deze leden waren van mening dat het voor Nederlandse belastingplichtigen grote voordelen kan opleveren om bijvoorbeeld gelden in Luxemburg te parkeren. De forse voordelen die dit kan opleveren kunnen naar hun mening wel eens opwegen tegen het nadeel dat tenminste 12 jaren moet worden gewacht alvorens het geld teruggehaald kan worden naar Nederland. De vraag is of deze belastingplichtigen nu wel een rechtsbescherming verdienen terwijl zij willens en wetens de wet overtreden. Ten

opzichte van andere belastingplichtigen is het niet onredelijk dat men te allen tijde verplicht blijft om te voldoen aan zijn verplichtingen jegens de fiscus. Deze leden vroegen de regering de rechtspositie van de belastingplichtige, die zijn inkomsten- en/of vermogensbestanddelen aan de waarneming van de fiscus onttrekt, nog eens tegenover de rechten van de belastingplichtige te zetten die wel aan zijn verplichtingen voldoet.

Dat de regering bij nadere overdenking van de materie kiest voor een beperkte invorderingstermijn in plaats van de in de genoemde motie verwoorde onbeperkte termijn kon het lid van de R.P.F.-fractie billijken. Eveneens onderschreef hij de diverse argumenten om de navorderingsstermijn te stellen op twaalf jaar.

2.2. Reikwijdte van de verruimde navorderingstermijn

De leden van de C.D.A.-fractie hadden er op zichzelf geen bezwaar tegen dat de regering verder is gegaan dan de motie aangeeft door niet alleen de verlenging van toepassing te doen zijn op bezittingen en de uit de bezittingen verkregen inkomsten maar het verlengingsregime ook te doen gelden voor andere inkomsten en winstbestanddelen. Deze leden waren echter wel bevreesd dat het regime een onnodige uitbreiding krijgt wanneer het gaat om niet opzettelijk buiten het bereik van de Nederlandse belastingheffing gehouden inkomsten. Het leek hun niet gewenst om de inspecteurs in de gelegenheid te stellen «normale» geschilpunten – bijvoorbeeld over de vraag of een bepaald winstbestanddeel al dan niet behoort tot het resultaat van een buitenlandse vaste inrichting – na verloop van vele jaren nog aan de orde te stellen.

De leden van de V.V.D.-fractie waren voorshands niet overtuigd van de wenselijkheid van de door de regering gegeven uitbreiding aan het dictum van de motie-Reitsma/De Grave. Of de verruimde navorderingsstermijn ongeclausuleerd tot alle belastingen uitgebreid moet worden vergt, aldus deze leden, een steviger onderbouwing dan in de Memorie van Toelichting is gegeven. De indieners van de motie-Reitsma/De Grave waren immers niet zonder reden tot hun dictum gekomen.

Met de Raad van State hadden deze leden problemen met het feit dat ipso facto ervan wordt uitgegaan dat het gaat om bestanddelen die met opzet c.q. grove schuld buiten het zicht van de fiscus zijn gehouden. In het Nader Rapport geeft de regering zelf aan dat dit niet in alle gevallen zo behoeft te zijn. Voor die gevallen van bonafide belastingplichtigen oordeelden deze leden een termijn van 12 jaar te lang, zelfs al zou geen boete worden opgelegd.

Navorderen over 12 jaar, inclusief wettelijke rente achtten deze leden een te grote inbreuk op de rechtszekerheid. Deze leden drongen er dan ook op aan de voorgestelde wetstekst terzake zodanig te wijzigen dat de voorgestelde verlenging van de navorderingstermijn slechts geldt in geval van opzet of grove schuld van de belastingplichtigen.

De voorzitter van de commissie,
Koning

De griffier van de commissie,
Witteveen