

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Financiën
De heer drs. M. Snel
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
30 januari 2019

Onderwerp
Openbaar maken van
vergrijpboeten

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2019/JT/HS/bs/
ATR0521/2019-U009

Bijlage(n)

Geachte heer Snel,

Op 19 december 2018 is het Wetsvoorstel openbaarmaking vergrijpboeten ter consultatie opengesteld. Naar aanleiding van constatering bij de Panama papers wil het Kabinet juridische beroepsgroepen duidelijk maken dat het adviseren over, en implementeren van onaanvaardbare fiscale constructies niet wordt geaccepteerd. Daarom wordt voorgesteld om onherroepelijk geworden vergrijpboeten openbaar te maken. Van deelnemers aan een beboetbaar feit, die daaraan opzettelijk of met grove schuld hebben bijgedragen, zal de Belastingdienst de opgelegde boete op zijn website openbaar maken. Het wetsvoorstel wijzigt de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr), de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Invorderingswet 1990.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Bij de Panama papers en de verhoren van parlementaire ondervragingscommissie Fiscale constructies bleek dat verschillende beroepsbeoefenaren een belangrijke rol spelen bij het opstellen en implementeren van structuren voor belastingontwijking en -ontduiking. Deze structuren zijn niet te rechtvaardigen of illegaal. Dat maakt ingrijpen noodzakelijk. Gebleken is dat sommige intermediairs hun cliënten actief hebben geholpen om via agressieve fiscale planning hun belastingdruk te verlagen en hun vermogen buiten het zicht van de Belastingdienst te houden. Ook bleek daarbij de noodzaak om nadere maatregelen te treffen tegen degenen die beroepsmatig belastingontduiking en foutief aanvragen van toeslagen faciliteren.

De toelichting op de noodzaak om in te grijpen geven het college geen aanleiding tot het maken opmerkingen.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Het eerder in consultatie gebrachte beleidsvoornemen met dezelfde strekking, acht de preventieve werking van openbaar maken van vergrijpboetes vanzelfsprekend. Ook bij de internetconsultatie van dit voorstel wordt de verwachting uitgesproken dat "de openbaarmaking van vergrijpboeten opgelegd aan juridische beroepsbeoefenaren/adviseurs vooral een preventieve werking heeft". Waarom dat preventieve effect van deze 'naming en shaming' straf¹ wordt verwacht, wordt niet toegelicht of onderbouwd. Echter, omdat die effectiviteit niet boven twijfel is verheven, acht het college een toelichting op het te verwachten effect van dit voorstel noodzakelijk. Problemen met de effectiviteit werden gevonden in een onderzoek naar het 'shamen' van belastingontduikers.² Uit dat onderzoek bleek dat 'naming en shaming' de intrinsieke motivatie verdringt. De interne motivatie van belastingbetalers en hun adviseurs om zich aan de wet te houden neemt dan af. In een ander onderzoek naar het neutraal publiceren van opgelegde sancties, dus zonder het beschamende aspect ervan (naming without shaming), bleek dat intermediairs dat toch als stigmatiserend ervaren. Het gevolg hiervan is dat zij ontwijkend gedrag gingen vertonen, en geen betere naleving.³ Dat is een ongewenst bijeffect. Nu de mogelijkheid van een contrair effect niet kan worden uitgesloten, acht het college een onderbouwing van het te verwachten effect, de wijze waarop de maatregel dat effect zal bewerkstelligen, wenselijk. Bij deze onzekerheid past tevens een evaluatiebepaling.

1.1 Het college adviseert om in de toelichting op te nemen hoe het te verwachten preventieve effect zal worden bereikt en daarover een evaluatiebepaling op te nemen.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting op het voorstel maakt geen vermelding van minder belastende alternatieven. Het college wil er twee aandragen. Als eerste alternatief voor het openbaar maken van onherroepelijk geworden vergrijpboeten, kan overwogen worden om het systeem van de Verklaring omtrent Gedrag (VOG) toe te passen. Of een in werking vergelijkbaar systeem. Fiscaal adviseurs aan wie ooit een vergrijpboete is opgelegd, zou zo een verklaring kunnen worden onthouden als daar aanleiding voor is. Of een VOG minder belastend zou zijn is niet bekend omdat dit alternatief niet lijkt te zijn afgewogen.

2.1 Het college adviseert om als alternatief voor openbaar maken het stelsel van de Verklaring omtrent Gedrag af te wegen.

Goedwillende belastingplichtigen in het MKB die nauwelijks te maken hebben met de internationale constructies waar dit voorstel voor is bedoeld, zouden niet geraakt moeten worden door deze maatregel. Maar zij kunnen wel (indirecte) gevolgen ondervinden van het openbaar maken van opgelegde vergrijpboetes. Uit de toelichting wordt niet duidelijk of is overwogen om uitzonderingen te maken voor kleine(re) vergrijpen, kleine(re) boeten of kleine(re) bedrijven, met het oog op de gevolgschade van het openbaar maken van vergrijpboeten. Daarom wil het college dit tweede alternatief als minder belastende mogelijkheid aandragen.

2.2 Het college adviseert om aan het voorstel toe te voegen dat een afweging gemaakt dient te worden tussen het maatschappelijk doel van de openbaarmaking en de reputatie- en gevolgschade van het openbaar maken van vergrijpboetes.

¹ "Aan de schandpaal nagelen"

² Shaming tax delinquents. Ricardo Perez-Truglia, Ugo Troiano, Journal of Public Economics (2018). doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.09.008

³ Naming without shaming: The publication of sanctions in the Dutch financial market. Judith van Erp. Regulation & Governance (2011) 5. doi:10.1111/j.1748-5991.2011.01115.x

3. Werkbaarheid

Het voorstel voorziet niet in rechtsmiddelen tegen het opleggen van de straf die openbaarmaking in feite is. Openbaarmaking kan grote reputatieschade voor de beroepsbeoefenaar en zijn bedrijf tot gevolg hebben. De fiscaal adviseur aan wie een boete is opgelegd kan niet veel doen om zulke schade te beperken. Door zijn geheimhoudingsplicht kan hij zich niet goed verdedigen en zijn eventuele bezwaren tegen de opgelegde vergrijpboete niet openbaar maken. Omdat openbaar maken tot onevenredige gevolgschade zou kunnen leiden, zou rechtsbescherming zoals bezwaar en beroep passend zijn.

3.1 Het college adviseert om in rechtsbescherming te voorzien aan de deelnemers van een beboetbaar feit aan wie een vergrijpboete is opgelegd waarvan wordt voorgenomen om die openbaar te maken.

4. Gevolgen regeldruk

In de toelichting bij het voorstel zijn nog geen gevolgen voor de regeldruk voorzien. Echter, het publiceren van vergrijpboeten brengt kosten met zich mee voor de opdracht- en werkgevers van beroepsbeoefenaren aan wie deze sancties worden opgelegd. Het doel van het openbaar maken is dat de omgeving (opdracht- en werkgevers, leveranciers en collega's) van de gesanctioneerde op de hoogte wordt gesteld, of zich op de hoogte kan stellen. Zonder dat heeft het openbaar maken geen zin en geen effect. De omgeving van de beroepsbeoefenaren ondervindt daarvan regeldruk.

4.1 Het college adviseert om de gevolgen voor de regeldruk in beeld te brengen en in toelichting op te nemen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het wetsvoorstel niet indienen.

Het college benadrukt dat dit dictum tot uitdrukking brengt dat de veronderstelde preventieve werking van de maatregel niet is onderbouwd. Het college doet daarmee geen uitspraak over de noodzaak om maatregelen te treffen tegen onaanvaardbare fiscale constructies. Verder is de rechtsbescherming van de betrokken in dit voorstel niet geborgd. Besluitvorming over het voorstel kan daarom niet op adequate wijze plaatsvinden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris