Vragen over beleidsrichting direct aanpassen

Met dit aanvullende document wenst het Ministerie van Financiën een aantal vragen expliciet te stellen over de beleidsrichting direct aanpassen. Vanzelfsprekend kan tijdens de pre-consultatie op ieder aspect van de beleidsrichting direct aanpassen worden gereageerd.

1. Gefaseerde inwerkingtreding van direct aanpassen

Wegens de huidige beperkte technische mogelijkheden en capaciteit in de uitvoering van de Belastingdienst is een overstap naar een vernieuwd formeelrechtelijk heffingssysteem voor alle rijksbelastingen in één keer waarschijnlijk niet haalbaar. Ook geldt dat bij bepaalde belastingwetten de noodzaak voor een vernieuwd formeelrechtelijk heffingssysteem meer speelt dan bij andere belastingwetten. Het voorgaande heeft tot gevolg dat direct aanpassen op dit moment vooralsnog alleen wordt beoogd voor de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting, de omzetbelasting en de loonbelasting. Dit sluit uiteraard niet uit dat gedurende het onderzoek andere (of alle) aanslag- en aangiftebelastingen hieraan worden toegevoegd.

Voornoemde selectie van rijksbelastingen roept verder de vraag op of het niet verstandig kan zijn om tijdelijk 'direct aanpassen' op te nemen in een eigen (belasting)wet. Die wet gaat dan als een zogenoemde 'lex specialis' gelden voor in ieder geval de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting, de omzetbelasting en de loonbelasting. Met een eigen wet wordt voorkomen dat de AWR, naast het huidige systeem, nog een ander formeelrechtelijk heffingssysteem regelt. Verschillende formeelrechtelijke heffingssystemen in één belastingwet verankeren zal naar verwachting de duidelijkheid van de regels niet ten goede komen.

Vragen

1. Is een gefaseerde inwerkintreding, dat wil zegen dat direct aanpassen eerst gaat gelden voor een geselecteerde groep van rijksbelastingen, een juiste richting? Welke voor- en nadelen en welke kansen en risico's ziet u bij een gefaseerde inwerkintreding?
2. Bent u, in het geval van een gefaseerde inwerkintreding, voor of tegen een eigen (belasting)wet waarin direct aanpassen wordt opgenomen?
3. Een volledige inwerkingtreding van direct aanpassen, dat wil zegen dat direct aanpassen in één keer gaat gelden voor alle rijksbelastingen, kan tot gevolg hebben dat een aantal jaar vertraging wordt opgelopen ten opzichte van het huidige streven van 2028. Vindt u een volledige inwerkingtreding en daarmee vertraging wel of niet een wenselijke optie?

2. Verzoeken tot herziening ten voordele en uitvoerbaarheid

Het recht op het indienen van een verzoek tot herziening staat bij de beleidsrichting direct aanpassen centraal. Echter, een te grote hoeveelheid aan herzieningsverzoeken zal gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid. Ook hebben veel herzieningsverzoeken bij de inkomstenbelasting tot gevolg dat het inkomensgegeven, dat in de regel gebaseerd is op het fiscale verzamelinkomen, vaker wordt aangepast. Hierdoor kunnen ook andere (inkomensafhankelijke) regelingen worden beïnvloed, zoals toeslagen. Direct aanpassen lijkt daarmee vooralsnog minder zekerheid te bieden aan de afnemers van het inkomensgegeven. Op dit moment is het mogelijk om slechts één keer een bezwaarschrift in te dienen tegen de belastingaanslag. Het aantal verzoeken om ambtshalve vermindering is overigens wettelijk niet beperkt.

Vragen

1. Zal direct aanpassen een (te) grote invloed hebben op de definitieve vaststelling van het inkomensgegeven en daardoor op de werkwijze van de afnemers van dat inkomensgegeven? Bijvoorbeeld door een groot aantal herzieningen van de aanslag inkomstenbelasting?
2. Wat vindt u van de mogelijkheid om het aantal verzoeken tot herziening ten voordele van de belastingplichtige te beperken tot een maximum (bijvoorbeeld vijf)?
3. Een andere maatregel kan zijn om verzoeken tot herziening die geen materiële of financiële wijziging met zich brengen niet in behandeling te nemen. De belastingplichtige krijgt in dit geval wel een gemotiveerd bericht dat zijn verzoek niet in behandeling is genomen. De wettelijke mogelijkheid van het doen van een nieuw verzoek om herziening in het voordeel blijft, gedurende de herzieningstermijn, vanzelfsprekend openstaan. Wat vindt u van een dergelijke maatregel?

3. Beroep op nieuw jurisprudentie

Onder direct aanpassen kent de belastingheffing een meer 'voorlopig karakter'. Dit voorlopige karakter kenmerkt zich door het feit dat gedurende de herzieningstermijn bijvoorbeeld de aanslag, overeenkomstig de huidige situatie gedurende de bezwaartermijn, op elke grond kan worden verminderd naar het juiste belastingbedrag. Met betrekking tot (nieuwe) jurisprudentie wordt onderzocht welke rechterlijke uitspraken binnen de drie jaar terug kunnen werken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het alleen terugwerken van een arrest van de Hoge Raad waarbij is geoordeeld dat een nationale belastingwet in strijd is met (hoger) internationaal recht.[1] Ook de financiële consequenties voor de schatkist en de uitvoerbaarheid spelen bij deze keuze een belangrijke rol.

Vraag

Zijn er andere soorten rechterlijke uitspraken (bijvoorbeeld van andere rechterlijke instanties) die dienen terug te werken? Indien ja, welke soorten en waarom?

4. Voldoende borgen van de rechtszekerheid na oplegging van de aanslag

Bij direct aanpassen komen navordering en bijbehorende voorwaarden te vervallen. Herziening ten nadele kent (afgezien van een begrenzing in de tijd) geen wettelijke voorwaarden. Juridisch gezien brengt dit meer rechtsonzekerheid voor de belastingplichtige met zich ten aanzien van de mogelijkheid dat zijn eerder onjuist vastgestelde aanslag alsnog wordt aangepast naar het juiste verschuldigde belastingbedrag. Naast de bestaande waarborgen die volgen uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, wordt nader onderzocht op welke wijze voornoemde rechtsonzekerheid passend kan worden gemitigeerd. Hierbij kan worden gedacht aan een wettelijke correctiegrens.

Een wettelijke correctiegrens beoogt een balans te vinden tussen de irritatie die bij belastingplichtigen kan optreden door het aanbrengen van geringe correcties met mogelijke gevolgen voor diens compliance, de kosten van het opleggen van een aanslag in verhouding tot de opbrengst en het gelijkheidsbeginsel. Een correctiegrens zal ook het aantal herzieningen in het nadeel beperken en daardoor de belastingplichtige vaker rechtszekerheid bieden.

[1] Het voorbeeld hiervan is het zogenoemde Kerst-arrest inzake box 3. HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963.

Vragen

1. Wat vindt u van de richting dat herziening ten nadele geen wettelijke voorwaarden heeft en het evenwicht dat daarmee wordt gecreëerd met herziening ten voordele zonder voorwaarden?
2. Bieden de algemene rechtsbeginselen voldoende rechtswaarborgen zodat er een evenwicht ontstaat tussen de gewenste rechtszekerheid voor de belastingplichtige enerzijds en het belang van een juiste belastingheffing anderzijds?
3. Draagt een wettelijke correctiegrens voldoende bij aan een evenwicht tussen de gewenste rechtszekerheid voor de belastingplichtige enerzijds en het belang van een juiste belastingheffing anderzijds?
4. Welke andere maatregelen kunnen bijdragen aan een evenwicht tussen de gewenste rechtszekerheid voor de belastingplichtige enerzijds en het belang van een juiste belastingheffing anderzijds?

5. Lengte van de herzieningstermijnen

Tijdens een herzieningstermijn van drie jaar hebben burgers en bedrijven onder direct aanpassen de mogelijkheid om de belastingaanslag, voldoening, of afdracht te laten verminderen. Ook de inspecteur krijgt eenzelfde herzieningstermijn van drie jaar. Voor de situaties die dat rechtvaardigen, wordt een verlenging van de herzieningstermijn beoogd. Op dit moment wordt gedacht aan een verlenging van vijf jaar, zodat de totale termijn acht jaar is (na afloop van het belasting- of kalenderjaar waarin de belastingschuld is ontstaan of de teruggaaf is verleend).

Vragen

1. Vindt u een herzieningstermijn van initieel drie jaar voor de belastingplichtige en de inspecteur juist? Of dient deze termijn langer of korter te zijn?
2. Vindt u een verlengde herzieningstermijn tot maximaal acht jaar voor de inspecteur juist? Of dient deze termijn langer of korter te zijn?

6. Voorwaarden voor de verlengde herzieningstermijn in het nadeel

Beoogd wordt dat de inspecteur niet lichtvaardig kan overgaan tot toepassing van de verlengde aanslag- of herzieningstermijn en dat de belastingplichtige in beginsel dus volledige rechtszekerheid heeft omtrent zijn aanslag, voldoening of afdracht zodra drie jaren na het betreffende belasting-/kalenderjaar zijn verstreken.

Er kan worden gedacht aan de volgende voorwaarden voor een verlengde herzieningstermijn:

- Kwade trouw[2];
- Het niet doen van de vereiste aangifte[3];
- Wist of behoorde te weten[4] dan wel een redelijkerwijs kenbare fout[5];
- Vanaf een bepaald niet geheven belastingbedrag.

Bij elke voorwaarde staat een geobjectiveerde kenbaarheid bij de belastingplichtige centraal. Herziening en een verlengde herzieningstermijn is daarmee vaker geen verrassing voor de belastingplichtige. Hiermee wordt getracht zoveel mogelijk te voldoen aan de gewenste rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Voornoemde voorwaarden variëren

[2] Overeenkomstig art. 16, eerste lid, AWR.
[3] Overeenkomstig onder andere art. 25, derde lid, AWR.
[4] Overeenkomstig art. 21, eerste lid, onderdeel b, Awir.
[5] Overeenkomstig art. 16, tweede lid, onderdeel c, AWR.

van een zware tot een lichtere bewijslast voor de inspecteur. Een zware bewijslast voor de inspecteur, zoals bij kwade trouw, zal in de regel inhouden dat een belastingplichtige die te goeder trouw is, na drie jaar volledige rechtszekerheid geniet. Een nadeel van een dergelijk criterium is dat mogelijk te vaak niet het juiste bedrag aan verschuldigde belasting wordt vastgesteld. Bij een lichtere bewijslast zal een belastingplichtige die te goeder trouw is eerder te maken kunnen krijgen met de verlengde herzieningstermijn. Wel zal vaker de verschuldigde belasting juist worden vastgesteld.

Vraag

Welk criterium vindt u de verlengde herzieningstermijn rechtvaardigen? Waarom?