

Commentaar conceptwetten: Invorderingswet en Douanewet

Algemeen

Als NDP –parlementariër ben ik van mening dat een effectieve aanpak van de invordering van belastingen een gezonde fiscale infrastructuur, ruimte dient te scheppen voor de inzet van middelen op een zodanige wijze dat die per saldo een positief effect hebben op de duurzame ontwikkeling van onze economie.

Ons streven als NDP is daarom een rechtvaardige, technisch-systematisch sluitende, transparante en praktisch werkbare fiscale wet- en regelgeving.

Wat wij echter missen bij deze regering is een blauwdruk van een comprehensief fiscaal beleid voor de 21e eeuw, met concrete scenario's, getallen en percentages voor de tarieven, waarvan de huidige beleidsmakers zich (mogelijk) bedienen. Een democratische rechtsstaat vraagt om een dergelijke blauwdruk om te beoordelen of er sprake is van een rechtvaardige verdeling van de lastendruk over belastingplichtigen. Wij vragen daarom naar een lange termijnvisie van dit kabinet m.b.t. de effectieve belastingdruk in Suriname en de structuur van de belastingen.

De burger behoort in fiscale zaken dezelfde rechtsbescherming toe te komen als bij andere directe contacten met de overheid. Het is daarom voor ons bijzonder onbevredigend dat bij velen in onze samenleving het gevoel leeft dat van een deugdelijke fiscale rechtsbescherming en een redelijke belangenafweging hoegenaamd geen sprake is. Verruiming van de bevoegdheden van de ontvanger dient naar onze mening dan ook afhankelijk gesteld te worden van het operationeel zijn van een goed fiscaal rechtsbeschermingsysteem.

Helaas moet ik nu al constateren, en ik moet helaas zeggen dat dit mij na zoveel jaren niet meer bevreedt, dat van enige activiteit van de zo vaak aangekondigde Raad van Beroep bij de directe belastingen niets te merken valt. Vooralsnog de zoveelste loze belofte dus m.b.t. de rechtsbescherming van de Surinaamse burger.

De te behandelen concepten van fiscale wetten zullen op ad hoc basis worden ingevoerd, zonder dat er duidelijkheid bestaat hoe het benodigd comprehensief beleid voor de 21e eeuw er uit zou moeten zien. Sommige van deze concepten dateren uit de eindjaren van de vorige eeuw, doch waren moedwillig door het nieuwe regiem in de bureauladen gedeponneerd. Na een decennium worden zij hier alsnog ter behandeling aangeboden, kennelijk omdat de minister van Financiën, die tegen het einde van zijn ambtstermijn aanloopt, niet de geschiedenis wenst in te gaan, als degene die het gepresteerd heeft tien jaren lang, mogelijk door gebrek aan visie, voor fiscale stilstand / achteruitgang, ook op het gebied van fiscale wetgeving, te hebben gezorgd.

Hoge wereldmarktprijzen voor bauxiet, aluinaarde, aardolie en goud hebben vooralsnog incompetentie goed kunnen camoufleren, maar we vragen ons af welke de gevolgen zouden zijn geweest van dit beleid, indien er geen sprake zou zijn geweest van een dergelijk, voor ons land uitermate gunstig, prijsniveau.

Invorderingswet

Het eerste dat opvalt bij het in ogenschouw nemen van dit concept, is dat het nagenoeg woordelijk gelijk is aan de Nederlandse Invorderingswet 1990, dus een wet van ongeveer 20 jaar terug! Als voorbeeld hou ik u voor dat artikel 11 voor uit de Nederlandse Wet van 30 mei 1990, inzake invordering van rijksbelastingen, andere dan invoerrechten en accijnzen, woordelijk overeenkomt met artikel 10 van deze conceptwet.

Misschien moet ik hier concluderen dat wij, als gevolg van het feit dat alle fiscale deskundigen met een vermoedelijk afwijkende politieke kleur op het ministerie van Financiën zijn weggewerkt, niet eens in staat zijn geweest een Surinaams trekje aan deze wet toe te voegen.

Moeten wij vaststellen dat bij de Frontregering de gedachte bestaat om de gehele Nederlandse belastingwetgeving hier maar te implementeren?

- Kwijtschelding (art. 28)

Het is zonder meer een goede zaak de burger te wijzen op de mogelijkheid van kwijtschelding. Een vermelding hiervan op het aanslagbiljet moet zonder meer mogelijk zijn: immers de mogelijkheid van bezwaar wordt reeds vermeld.

Art. 28 bepaalt dat de directeur der belastingen regels kan stellen, welke aan de belastingplichtige die niet in staat is, anders dan met buitengewoon bezwaar, een belastingaanslag geheel of gedeeltelijk te betalen, geheel of gedeeltelijke kwijtschelding kan worden verleend.

Het is van belang om concreet te weten welke wegingsfactoren door de directeur worden gehanteerd. Het beleid in deze dient transparant te zijn en dient te worden gepubliceerd in een brochure, welke zowel op het directoraat als bij de ontvanger verkrijgbaar moet zijn (was vroeger wel het geval). Het is gebleken dat de Belastingdienst enorme achterstanden in de heffing heeft en als dan een inhaalslag wordt gemaakt, de burger binnen korte tijd meerdere aanslagen ontvangt. Dan kan er cumulatie optreden en zou gelet op de grondslag en voor zover voldaan wordt aan de wegingsfactoren (de middelen om de aanslag te betalen dienen dan te ontbreken), kwijtschelding verkregen kunnen worden. Wat dit betreft dient de burger transparantie en duidelijkheid zeer expliciet geboden te worden! Wij verwachten een duidelijke toelichting van de Minister wat dit betreft.

Buitengewoon bezwaar is in het algemeen aanwezig indien de middelen om de aanslag te betalen ontbreken en ook niet binnen afzienbare tijd kunnen worden verwacht. Gezien het groeiend aantal personen dat in ons land op een minimum bestaansniveau zit, zal met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid, een wassende stroom personen verzoeken om kwijtschelding indienen. Een aanzienlijk aantal burgers wordt nl. geconfronteerd met toezending van aanslagen. Deze zullen voor een belangrijk deel tenietgaan door kwijtschelding. In de invorderings sfeer moet aldus veel werk voor niets worden gedaan. De vraag kan gesteld worden of dit deel van de stroom aanslagen niet eerder kan opdrogen, namelijk in de heffings sfeer. Een wassende stroom toegewezen kwijtscheldingsverzoeken betekent in feite dat de invordering (kwijtschelding) als correctief op de heffing gaat functioneren. Dit moet een signaal zijn om ons te gaan (her)bezinnen over de uitgangspunten van de belastingheffing, met name de heffingsgrondslag. Aanslagen zijn vaak louter op lucht gebaseerd, waardoor de minister van Financiën zich ook rijk rekent. Zouden wij eerder niet moeten denken aan lagere tarieven voor de Inkomsten belasting en een verschuiving van de belastingdruk naar de Indirecte Belastingen, wat de internationale trend is? Gaarne vernemen wij het beleid van de Regering op dit gebied en als zij het met ons eens is, gaarne dan ook een plan van actie met time table.

Art. 9 luidt onder meer: een belastingschuld van de belastingplichtige is dadelijk en ineens en tot het volle bedrag invorderbaar indien de ontvanger aannemelijk maakt dat gegronde vrees bestaat dat goederen van de belastingplichtige zullen worden verduisterd.

Art. 14 lid 2 geeft de ontvanger de mogelijkheid om in zo'n geval zonder voorafgaande aanmaning tot uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een dwangbevel over te gaan.

Praktisch gesproken is de methode van art 9 en art 14 lid 2 van het concept een verkapte vorm van conservatoir beslag met daaraan direct verbonden het recht van executie. Dit heeft tot gevolg dat de ontvanger door middel van dit verkapte conservatoir beslag zich zeer snel een zekerheid kan verwerven en zichzelf een executorialie titel verschaft, terwijl nog niets definitief vaststaat omtrent de wettigheid van de aanslag.

Ter vergelijking: in het civiele recht mag de schuldeiser zijn vordering door beslag veilig stellen. Executie is hierbij echter pas toegestaan, nadat in een rechterlijke uitspraak de juistheid van de vordering is vastgesteld.

Het bijzonder zwaar executierecht van de ontvanger dient het nodige tegenwicht te krijgen door een daaraan aangepast toetsingsrecht van de kortgedingrechter. Met name gaat het in deze om de vraag in hoeverre en op welke wijze de rechter een aanslag mag toetsen.

In ieder geval moet de rechter dan bevoegd zijn na te gaan of de ontvanger, die in het kader van de invordering tot inbeslagname is overgegaan, daarmee in strijd heeft gehandeld met beginselen van behoorlijk bestuur en derhalve onrechtmatig. Hiervan is sprake indien een aanslag zonder enige grond of tot een willekeurig bedrag is opgelegd, dan wel klaarblijkelijk op een feitelijke of juridische misslag berust.

Wanneer de ontvanger (nog) niet onherroepelijk vaststaande aanslagen door middel van executorialie maatregelen gaat invorderen, handelt hij namelijk op eigen risico en dient hij in beginsel schadeplichtig te zijn, indien de belastingplichtige ten gevolge van de beslaglegging en executie schade heeft geleden. Schade, indien de aanslagen naderhand sterk verminderd worden (ergo executie van een later onjuist gebleken aanslag). Bij de beoordeling van de vraag of de ontvanger bij de invordering van de aanslag onrechtmatig is opgetreden, dient ook van belang te zijn de vraag of de

inspecteur bij de vaststelling van de aanslag, die als grondslag voor de invordering heeft gediend, een voldoende mate van zorgvuldigheid heeft betracht.

- In artikel 41 wordt bepaald dat de aansprakelijkheidstelling geschiedt bij beschikking van de ontvanger en dat deze niet plaatsvindt vóór het tijdstip waarop de belastingplichtige in gebreke is met de betaling van zijn belastingsschuld.

De vraag dringt zich op of de belastingplichtige in gebreke kan zijn om het door hem verschuldigde te voldoen, indien hij geen aanslagbiljet heeft ontvangen en dus geen kennis van draagt dat er te zijnen aanzien een aanslag is opgelegd. In de praktijk komt dit helaas in steeds toenemende mate voor. Het louter verwijzen naar de z.g. verzendingstheorie die voor belastingaanslagen zou gelden, staat buiten de hedendaagse Surinaamse realiteit. Hiervoor vraag ik bijzondere aandacht.

- Actio Pauliana

Artikel 3 lid 2 luidt als volgt:

Naast de bevoegdheden die de ontvanger heeft ingevolge deze wet, beschikt hij ook over de bevoegdheden die een gewone schuldeiser heeft op grond van enige andere wettelijke bepaling.

De zogenaamde Actio Pauliana die in art. 22 van de wet is opgenomen is de bevoegdheid om op te komen tegen rechtshandelingen van een debiteur waardoor zijn schuldeisers worden benadeeld. Het gaat in deze bijvoorbeeld om situaties waarin de belastingsschuldige onverplicht beslagobjecten heeft vervreemd, voor de beslaglegging door de ontvanger, aan een bevriende relatie, familielid, eigen vennootschap of stichting, al dan niet tegen een te lage prijs waardoor ontvanger geen verhaal meer kan halen op die bezittingen.

Voor een beroep op de Actio Pauliana gelden in het algemeen de volgende vereisten:

1. Er is sprake van een onverplichte rechtshandeling. Hiermee wordt bedoeld dat de rechtshandeling is verricht zonder dat daartoe een op wet of overeenkomst berustende verplichting bestaat.
2. Eén of meer schuldeisers zijn door de rechtshandeling benadeeld in hun verhaalsmogelijkheden. Hiervan is in ieder geval sprake indien een schuldeiser door de rechtshandeling minder ontvangt dan zonder die rechtshandeling het geval zou zijn.
3. De debiteur en degene tot wie de rechtshandeling is gericht wisten of behoorden te weten dat één of meer schuldeisers hierdoor zouden worden benadeeld.

De schuldeiser kan in voorkomende gevallen dan de door de schuldenaar onverplicht verrichte rechtshandeling vernietigen.

Welke is dan de logica achter het expliciet opnemen van een "fiscale" Actio Pauliana in artikel 22 van de wet, terwijl deze reeds geregeld is in het Surinaamse civiele recht en de ontvanger op grond van art. 3 lid 2 daarvan gebruik kan maken?

In de Memorie van Toelichting (punt 3, op pag. 2) is immers duidelijk aangegeven dat er gekozen is voor een open systeem bij de invordering van belastingen. Dit betekent dat de ontvanger, naast zijn bijzondere bevoegdheden op grond van de Invorderingswet, ook gebruik kan maken van alle andere bevoegdheden die ons Burgerlijk Wetboek aan een crediteur biedt.

De "fiscale Pauliana" zoals geformuleerd in het onderhavig concept in de artikelen 22-25, voegt daarom niets extras toe en is dus louter bladvulling. In de Nederlandse Invorderingswet komt zij daarom ook niet voor.

- Art. 30 bevat een voor Suriname nieuwe regeling, namelijk de vergoeding aan de belastingsschuldige van invorderingsrente ingeval bij vermindering van de belastingaanslag het bedrag van de vermindering meer belooft dan het op de belastingaanslag openstaand bedrag. Hoewel deze bepaling door mij wordt toegejuicht, vraag ik mij in gemoede af of de consequenties hiervan voldoende zijn voorzien. Gezien de zeer lange doorlooptijden bij de afhandeling van bezwaarschriften, zou de aan de belastingsschuldigen te vergoeden rente fors kunnen oplopen met vrij ernstige consequenties voor de schatkist. Pluspunt is dat hierdoor de Belastingdienst hopelijk

wordt gedwongen een grotere mate van voortvarendheid te gaan betrachten bij de uitvoering van haar werkzaamheden. De vraag is of de Belastingdienst als organisatie al efficiënt genoeg functioneert om dit nu al te implementeren?

- Art. 31 is onjuist. Een minister kan **nimmer** bij staatsbesluit de invorderingsrente vaststellen. Dit dient te geschieden bij beschikking (Memorie van Toelichting spreekt wel van beschikking.)
- Art. 34 introduceert een hoofdelijke aansprakelijkheid voor de bestuurders van rechtspersonen voor de belastingen, verschuldigd door die rechtspersonen. Ik vraag mij af of het opnemen van deze bepaling niet het resultaat is van een verkeerd begrijpen van art. 33 lid 1-a van de Nederlandse invorderingswet. Bedoeld artikel creëert een hoofdelijke bestuurdersaansprakelijkheid bij lichamen zonder rechtspersoonlijkheid of rechtspersoonlijkheid bezittende lichamen die niet volledig rechtsbevoegd zijn. Om de aansprakelijkheid in ons land uit te breiden tot elke rechtspersoon gaat mij te ver. We zetten hierdoor bijv. alle Directeuren van onze Parastatale Instellingen persoonlijk in een onverantwoorde positie.
- Art. 60. Hoe zit het met de informatieverstrekking aan buitenlandse mogendheden en internationale organisaties, waar wij aangesloten zijn?
- Hoe verhoudt dit concept zich met de financiële decentralisatie waarbij aan de districten de bevoegdheid zal worden gegeven, zelfstandig belasting te heffen/innen? Komt er een aparte Invorderingswet voor de districten?
- Art. 16. Welke zijn de gronden waarop een belastingschuldige in verzet kan komen tegen de tenuitvoerlegging van een dwangbevel? Dit dient duidelijk aangegeven te zijn en de burger dient hierover geïnformeerd te worden door bijv. brochures.

Douanewet

1. Art. 8.2.1. Overzicht bevoegdheden. In art. 8.2.1.e is er sprake van onderzoek van gebouwen, erven en besloten terreinen. De begrippen **besloten terreinen en erf** zijn niet gedefinieerd in art 1.1.1. Het voorstel voor **besloten terreinen** is: *terreinen die door gebouwen dan wel door muren, schuttingen of dergelijke afsluitingen van de openbare weg zijn afgescheiden. Erf: het onmiddellijk aan een woning of ander gebouw gelegen, daarbij behorende en daarmee in gebruik zijnde terrein.*
2. Art. 9.2.2. Samenstelling Raad van beroep. Wat is de ratio achter het verschil in samenstelling t.o.v. de directe belastingen t.w. 5 i.p.v. 3 leden (art 59 IB)?
3. Art. 8.2.2. Kunnen van een ieder inzage verlangen van bescheiden: hieronder worden eveneens verstaan bescheiden ter vaststelling van de identiteit. Voorstel: **alleen identificatieplicht, indien dit voor de toepassing van wettelijke bepalingen te zijnen aanzien van belang kan zijn. Ook beperken tot personen die over ID kaart beschikken t.w. zij die de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt.**
4. In de wet wordt herhaaldelijk aangegeven dat er bij Staatsbesluit nadere regels worden vastgesteld (o.a. voor het binnentreden van gebouwen, erven en besloten terreinen art. 8-2-6.6) Wie gaat de machtiging afgeven? In het belang van de bescherming van de burger is het noodzakelijk dat dergelijke zaken bij wet en niet bij staatsbesluit, worden geregeld.
5. Art. 8-2-4 expliciet in wet opnemen dat lijfsvisitatie geschiedt door personen van hetzelfde geslacht als dat van de persoon die aan de visitatie wordt onderworpen. Voorts dienen er in de wet t.a.v. deze ambtenaren nadere regels m.b.t. opleiding, attitude en privacy worden opgenomen. Dit alles als toevoeging op de opmerkingen die wij eerder hieromtrent hebben gemaakt.
6. Opnemen in de wet: Bij uitoefenen van hun taak dragen ambtenaren van de douane een legitimatiebewijs bij zich, afgegeven door de minister of een door hem aangewezen ambtenaar, waarop een foto van de ambtenaar en in ieder geval, diens naam en hoedanigheid. Dit bewijs dienen zij desgevraagd onverwijld te tonen.
7. In art 11 van de Beschikking van de Minister van Financiën van 8 april 1970 no. 3408, ook wel de Organisatiebeschikking Belastingdienst, en in de vigerende wetgeving is bepaald dat de **uitvoering van de Douane- en andere wetgeving de verantwoordelijkheid is van de Inspecteur der Invoerrechten en accijnzen**. In moderne buitenlandse wetgeving o.a. de

Nederlandse is dit op identieke wijze geregeld. Welke is de ratio achter het besluit om in het concept de term Inspecteur te vervangen door douane / douaneambtenaren? Past dit überhaupt in de systematiek van de totale Surinaamse belastingwetgeving?

8. Art. 8.1.3. lid 1 letter h. Voor de toepassing van hoofdstuk 8 dat de bevoegdheden van de douane behandelt, wordt onder douanezone verstaan alle rivieren met een rechtstreekse verbinding met de zee, alsmede de Commewijnerivier, het Van Blommestein-stuwmeer en het gedeelte van de Surinamerivier dat hierin uitmondt. Dit is een vreemd aandoende omschrijving en betekent de facto dat de douanebevoegdheden zich niet tot het gehele territorium van de republiek Suriname uitstrekken. De Wayomborivier en het Saramaccakanaal bijvoorbeeld zou op grond van deze omschrijving niet binnen de douanezone vallen. Voorstel nieuwe formulering: Art. 8.1.3.1.h. wordt vervangen door: **alle binnenwateren**. (De **binnenwateren** van een land bestaan uit alle wateren aan de landzijde van de basislijn d.i. de lijn die de zee scheidt van de binnenwateren. Hieronder vallen rivieren, kanalen en meren die voor binnenvaartschepen bevaarbaar zijn en tevens alle maritieme wateren achter de basislijn: baaien, mondingen en zeehavens).
9. Art. 8.2.2. Op grond van dit artikel kunnen douaneambtenaren van een ieder inzage verlangen van alle bescheiden en andere informatiedragers. Echter is in de wet verzuimd een administratieplicht op te nemen, waarbij onder andere wordt aangegeven hoe lang de bewaarplicht duurt. In de Nederlandse wet is dit wel het geval. Waarom wijken we hier bewust van af? Dit artikel is te ruim geformuleerd en kan leiden tot willekeur. Er dient specifiek aangegeven te worden om welke bescheiden het gaat: alle bescheiden en onbeperkte bewaarplicht gaan mij te ver!
10. Het concept verzuimt ook de informatieverschaffing door staatsorganen en de onder hen ressorterende instellingen en diensten, sui-generis rechtspersonen enz. aan de douane die nodig zijn voor de uitvoering van de douanewet expliciet te regelen.
11. Art. 8.1.4. verplicht een ieder van wie medewerking wordt gevraagd, deze te verlenen. Bij gebreke daarvan kan de douane op kosten van belanghebbende in het nodige voorzien. Dit artikel biedt door haar zeer ruime formulering ruimte tot oneigenlijk gebruik en willekeur en is een bron van zorg die in de Memorie van Toelichting niet wordt weggenomen. Gaarne expliciteren wat onder medewerking wordt verstaan.
12. Niets is vermeld m.b.t. mogelijkheden tot E-Customs. Deze kan een eenvoudige, efficiënte en papierloze omgeving voor zowel de douane als het bedrijfsleven creëren door middel van vereenvoudigingen en automatisering van douaneprocessen.
13. Artikel 8.1.5b. De privacy van de Burger dient beter in acht genomen te worden. De sancties op dit gebied dienen expliciet opgenomen te worden. Vooral in een kleinschalige samenleving als de onze dienen wij extra voorzichtig te zijn op dit gebied.

Paramaribo, DNA, 22 december 2009