

«Mijn opdracht? Mezelf vanaf juni overbodig maken!»

Alain Zenner heeft nog slechts 7 maanden om zijn functie helemaal «biologisch afbreekbaar» te maken

Alain Zenner, regeringscommissaris belast met fiscale vereenvoudiging en fraudebestrijding, organiseerde onlangs in samenwerking met het VBO en het Institut d'études sur la Justice, een colloquium over 'Rechtszekerheid en fiscaliteit'. Het ogenblik waarop het plaatsvond heeft niets met toeval te maken. Het initiatief paste in het kader van een ingrijpende hervorming bedoeld om rechtszekerheid en fiscaliteit met elkaar te verzoenen en in ons land weer een gunstig klimaat te scheppen voor ondernemingszin.

Bijna exact twee jaar geleden werd u benoemd tot regeringscommissaris belast met fiscale vereenvoudiging. Tot nu toe hebben we vooral de verbeteringen gezien die u hebt gerealiseerd op het gebied van het administratief voorschriften met, onder andere, het vereenvoudigde papieren BTW-aangifteformulier en allerhande innovaties op het vlak van e-government. Nu gaat uw aandacht naar fiscale zekerheid. Waarom eigenlijk?

Alain Zenner: «Vereenvoudiging en zekerheid gaan hand in hand. Wat veroorzaakt fiscale onzekerheid? Duistere teksten, retroactiviteit, veelheid van wetten over dezelfde materies, ontbreken van voorzienbare regels, enzovoort. Fiscale vereenvoudiging beoogt niet alleen de regels, maar ook de methodes en processen in verband met het vestigen en innen van belasting. Wat willen burgers en bedrijven? Duidelijke, voorzienbare en billijke voorschriften, die correct, eenvoudig en transparant worden toegepast. Dit laatste aspect slaat op het probleem van de toegang tot de dossiers, de openbaarheid van administratieve beslissingen. Het doel van mijn actieplan is dus drievoudig: de rechtszekerheid van de belastingplichtigen verhogen, d.w.z. klaarheid en cohesie brengen in de fiscale regeling; voorts de administratieve rompslomp verlichten, ondermeer door de formulieren leesbaarder maken, en ten derde de werking van de fiscale diensten verbeteren door de mentaliteit van de ambtenaren bij te sturen. Deze laatsten moeten de wet

Alain Zenner, regeringscommissaris belast met fiscale vereenvoudiging en fraudebestrijding: «Door gebrek aan transparantie over het fiscaal lot dat sommige aanzienlijke economische of financiële transacties te wachten staat, gaan deze vaak niet door. En dat is nadelig voor onze economie.» © Toni Meert

naar de geest toepassen en wel op uniforme wijze in het noorden en het zuiden van het land. Vandaag komt het erop aan van een 'publieke dienst' over te stappen naar een 'dienst-voor-het-publiek'. Dat is dan Copernic, zoals de Copernicushervorming heet in haar toepassing op Financiën.»

'Tax shopping'

Rechtszekerheid is dus een belangrijke economische uitdaging? In uw uiteenzetting sprak u zelfs van 'tax shopping'...

U bent nochtans voor gezonde concurrentie tussen de lidstaten.

«Natuurlijk! Maar het fiscaal beleid is een fundamenteel instrument van het economisch beleid. Het moet uitgedacht worden om in een geest van solidariteit de werking van de Staat te garanderen, maar ook om een draagvlak te behouden voor duurzame groei. Het fiscaal klimaat moet gunstig zijn om te investeren en te consumeren. Ik denk dat de fiscale concurrentie tussen de lidstaten, met de invoering van de euro en het creëren van een Europese maatschappij, zal toenemen als nooit tevoren. Sedert een arrest van 1999 van het Hof van justitie van Luxemburg, kunnen EU-ingezetenen al vrij het land kiezen waar ze hun bedrijf willen vestigen; de weg is dus geëffend voor 'company shopping'. Ik ben er zeker van dat zij op een dag het land zullen kunnen kiezen waar hun winst belast wordt en dan zal de deur naar 'tax shopping' wijd open staan. Deels bestaat dat trouwens al: een multinational die zich in land X vestigt, doet niet anders dan rekening houden met een aantal aspecten, waaronder een gunstig fiscaal stelsel een belangrijke plaats inneemt. Daarom is een convergentie naar het Europese gemiddelde absoluut noodzakelijk. België kan niet achterblijven; dan zou het de ondernemingen aanmoedigen om naar fiscaal aantrekkelijker landen te verhuizen, wat nefast zou zijn voor onze eigen fiscale ontvangsten. Sinds 1999 hebben wij onze achterstand gehalveerd wat de belastingdruk voor natuurlijke personen betreft, maar er blijft nog veel te doen. We moeten ook aandacht hebben voor de wijze waarop de belasting wordt toegepast.»

Is de hervorming van de ruling, die momenteel in het Parlement wordt besproken, een antwoord op die fiscale onzekerheid?

«Het is duidelijk dat de ruling – dat wil zeggen, een voorafgaand akkoord met de administratie over de fiscale behandeling van een bepaalde transactie – zekerheid brengt en bij-

draagt aan het creëren van een gunstig ondernemingsklimaat. Door gebrek aan transparantie over het fiscaal lot dat sommige aanzienlijke economische of financiële transacties te wachten staat, gaan deze vaak niet door. En dat is nadelig voor onze economie. Tijdens het debat dat op het VBO heeft plaatsgevonden, heeft Michel Allo, die verantwoordelijk is voor de fiscale dienst van de groep Umicore, precies dit bedrijf als voorbeeld genomen. De groep heeft namelijk moeten afzien van een zeer belangrijke ontwikkelingsinvestering in Frankrijk die een heel goede zaak had kunnen zijn. De reden was dat noch de administratie, noch de eigen fiscaal adviseurs erin slaagden precies alle gevolgen van de overwogen transactie te kennen. Het fiscaal lot was zo onzeker dat ze de operatie hebben stopgezet.»

U weet dat er over het hervormingsproject nog heel wat ongerustheid bestaat. De ondernemingen vrezen dat het nieuwe rulingsysteem de administraties in de praktijk weer oppermachtig zal maken.

«Ik laat het liever over aan Carlos Six, adjunct-directeur-generaal van de Administratie van de ondernemings- en inkomstenfiscaliteit (AOIF) om u wat dat betreft gerust te stellen.»

Te veel zekerheid schaadt de zekerheid

Tijdens de infozitting hebt u op een paradox gewezen: wij, belastingplichtigen, willen altijd meer rechtszekerheid maar tegelijk verwachten wij van de wetgever dat hij zo ver mogelijk in de details treedt van regels en principes, wat vaak tegenstrijdig is...

«De vraag is inderdaad of de zekerheid niet in gevaar komt door een te groot streven ernaar. Het is normaal dat de fiscus zijn wettelijke en verordenende teksten zoveel mogelijk tracht vast te leggen. Maar daardoor draait hij ook de schroeven zo vast mogelijk aan, zowel bij de opstelling van de wet als bij haar toepassing, zonder zich al te veel te bekommeren om de belastingplichtige of om de gevolgen van zijn houding voor het bedrijfsleven. Bovendien drijft de vrees voor omzeiling van haar voorschriften de belastingadministratie er dikwijls toe om de tegenmaatregelen te vermenigvuldigen, om een hele reeks bijzondere bepalingen of uitzonderingen op het gemene recht op te stellen, waarvoor zij dan begrippen gebruikt die even onnauwkeurig als verhullend zijn en almaar vager worden. Vandaar ook vaak tegenacties en nieuwe vormen van fiscale engineering. Het gaat een beetje zoals met

informaticavirussen; je raakt in een straatje zonder einde. De wet wordt ten slotte buitensporig, onuitvoerbaar of bijna onleesbaar. Wie weet precies wat artikel 344, § 1, WIB betekent? Het luidt ongeveer zo: 'Een verrichting kan niet aan de administratie der directe belastingen worden tegengeworpen, tenzij de belastingplichtige bewijst dat die kwalificatie aan rechtmatige financiële of economische behoeften (lees: de economische realiteit) beantwoordt.' Welnu, ik ben er zeker van dat dit artikel op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd.»

Wilt u nu zeggen dat de fiscus zelf niet zeer goed meer weet waar engineering eindigt en fraude begint?

«Mijn ervaring in het kader van een analyse van fiscale engineering van sommige overheden – waarover de pers vorig jaar een boekje heeft opengedaan – is in dit opzicht veelzeggend. Om de BTW op grote infrastructuurwerken te kunnen recupereren, hebben sommigen gebruik gemaakt van een belastingplichtige vennootschap als tussenschakel. Is dat fraude, ontwijking of fiscale optimalisering? Is er sprake van simulatie? Stemde de betiteling van de verrichting overeen met de werkelijkheid? Ik heb met verbazing geconstateerd dat de meningen van de grootste specialisten van de administratie verdeeld waren en dat men mij geen zeer concrete beoordelingselementen kon bezorgen. Volgens mij is het verkieslijk dat de wetgeving ruim is en dat ze de weg niet afsluit voor alle mogelijkheden tot belastingontwijking, liever dan dat ze supergebetonneerd is, maar dermate complex en gewrongen dat haar toepassing – die eenvoudig, correct en transparant moet zijn – er onmogelijk door wordt. Idem voor de controle op de naleving van de wetgeving: moeten we ons erover verheugen dat de hele belastingcontrole tot 80 miljard BEF extra belastingen heeft geleid? Wat betekent dit bedrag voor de Staat? Nemen we een gemiddelde van 25%, dat is 20 miljard. Laten we zeggen 18, als men rekening houdt met faillissementen, overlijdens, enzovoort. Min 11,5 miljard voor de lonen van de hiervoor ingezette 7.000 ambtenaren. Rest 6,5 miljard. Voor dat bedrag heeft de fiscus dan iedereen lastiggevallen. De fiscale hervorming kost 135 miljard per jaar. Ik ben vóór controles, maar ook daar is realiteitszin een must en moet men geen contraproductieve strijd leveren.»

Niet alleen de belastingbetaler en de economie betalen dit alles, de administratie ook...

«Niemand doet zijn voordeel met dubbelzinnigheden in de wet. De onzekerheid die

dat teweegbrengt, kan zowel de werking van de markt als die van de fiscus belemmeren. Hoe wilt u dat die efficiënt optreedt tegen fraude als dubbelzinnige wetteksten zogeheten 'grijze zones' laten bestaan? Uit vrees dat haar toepassing van sommige onduidelijke bepalingen als excessief wordt beoordeeld, zou de administratie in haar actie tegen bepaalde praktijken verlamd kunnen worden.»

De laatste tijd werd vaak gesproken over de «biologische afbreekbaarheid» van uw functie. Hoe ziet u de resterende 7 maanden van uw mandaat?

«Mijn opdracht eindigt, zoals voor de leden van de regering, met de verkiezingen in juni. Of ze verlengd moet worden? Ik denk daarover hetzelfde als Didier Reyniers: als deze vereenvoudigingsoperatie door de verschillende administraties wordt geïntegreerd, dan zal mijn functie niet verlengd moeten worden. Zo zal ik mezelf dus in 2 jaar tijd overbodig hebben gemaakt. Ik zal me daarvoor inzetten door te trachten zoveel mogelijk vooruitgang te boeken, onder andere op het gebied van de elektronische facturatie.» ■

Interview: Anne Michiels

Overheidssector en privé-sector in nauw overleg

Bestaat er een Zenner-methode? Jazeker. «Voor concrete thema's is er niets beters dan nauw overleg tussen de administratie en de bedrijfssector. Dat hebben we tenslotte gedaan voor de elektronische BTW-aangiften en voor de elektronische facturatie. De administratie vond dat de ondernemingen zich 'maar moesten aanpassen' en de ondernemingen vonden dat de administratie 'maar dit of dat moest doen'. Toen werd voorgesteld dat de partijen met elkaar zouden gaan praten. Zo kreeg de administratie een idee van wat de ondernemingen nodig hebben en zagen de ondernemingen voor welke problemen de administratie staat. Maar er moet nog een belangrijk punt geregeld worden, met name de certificering van de elektronische handtekening. Daarover zijn de bedrijven het onder elkaar niet eens: sommige zijn voor maximale eenvoud, andere voor maximale veiligheid. Hierover zullen dus de ondernemingen met elkaar rond de tafel moeten gaan zitten. Op Europees niveau is de consensusmethode heel courant. Die zouden we bij ons meer moeten toepassen», zo besluit Alain Zenner.