

Gedaan met de aangifte

Alain Zenner, commissaris van de federale regering belast met de vereenvoudiging van de fiscale procedures en de strijd tegen fraude, deelt met ons zijn ideeën over de fiscaliteit van morgen.

De rechterhand van de minister van Financiën weegt zijn woorden niet, zoals mag blijken uit volgend gesprek. De jongste maanden werd veel gepraat over fiscale amnestie voor kapitalen in het buitenland, met name in Italië. Een artikel in Trends-Tendances gewaagt zelfs van een 'quasi-amnestie' in België, omdat de regularisatiebelasting op de ontdoken roerende voorheffing zo laag ligt. Wat denkt u daarover?

Alain Zenner: Een regularisatie roept heel wat technische problemen en vragen op, zoals de evaluatie van verborgen activa, of ze zich nu in het buitenland bevinden of in België zijn gebleven. Welke impact hebben de genomen maatregelen? Welk bedrag kan een Staat hopen te innen? Op dat vlak hadden we uit Italië een rapport verwacht over de regularisatieoperatie die er vorig jaar werd gestart, maar ik heb nog geen rapport gezien. Ik las in *Trends-Tendances* dat *Guy Legrand* enkele indicaties gaf, gebaseerd op vroegere schattingen. Maar al bij al geeft het bedrag van de repatriëring van kapitalen tegen 2,5 %, geschat op zo'n 50 miljard EUR, niet de indruk enorm te zijn...

Zonder te vergeten dat bij de Italiaanse oplossing de keuze werd gelaten tussen een regularisatiebelasting en een belegging in Italiaanse waarden, met de problemen die dat tegenover Europa stelt. Dat is trouwens een van de kwesties die ik onlangs heb laten onderzoeken. De recuperatie van iets meer dan 1 miljard EUR aan belastingen in Italië, dat lijkt me erg weinig.

Los daarvan is er ook de vraag welk tarief moet worden gehanteerd. Indien men werkelijk tot een regularisatie wil overgaan, moet ze op alle ontdoken belastingen betrekking hebben (uiteraard niet het geld uit criminele activiteiten) en dat stelt in België nog andere problemen. Met name de verdeling over de Gewesten voor bepaalde belastingen waarvan de opbrengst naar die Gewesten gaat, zoals de successierechten. Hoe moet dat allemaal geëvalueerd worden? Dat is niet evident...

Zonder te vergeten dat een dergelijke operatie ook ethische problemen stelt...

Dat ethische vraagstuk is fundamenteel. Voor elk van beide alternatieven is een ethische

belastinginning te verdedigen. Sommigen vinden dat het ethisch verantwoord is om mensen de mogelijkheid te bieden om zich te regulariseren aangezien ze die operatie hebben gedaan in een heel andere geest dan de huidige, in een tijd toen de belastingen topniveaus bereikten, zoals eind jaren '70. Die adepten van een regularisatie vinden het legitiem dat kapitaal (nvdr. roerende waarden) iets opbrengt, in plaats van arbeid. Anderen vinden het abnormaal om sommige mensen te laten regulariseren tegen een tarief van 10 of 15%, terwijl hun beroepsinkomsten (nvdr. binnenkort) tegen 50 % worden belast en sommigen fortuinen vergaren met zwartwerk.

Kortom, dit dossier moet grondig worden bestudeerd, op een serene manier, en dat is pas mogelijk zodra het wordt aangeroerd. Problemen kunnen pas worden benoemd wanneer ze worden aangeroerd. Begin dit jaar verscheen in *De Standaard* een reeks artikelen over grootschalige fraude. De journalist vroeg aan alle fractieleiders van politieke partijen of ze voor of tegen een regularisatie waren. Hun antwoord luidde, over het algemeen, 'onbespreekbaar'.

Het probleem is dus nog niet rijp genoeg. Ik had de krantenkoppen kunnen halen door te zeggen dat ik het overwoog...(nvdr.: een dergelijke regularisatiesysteem), wat verleidelijk is voor een politicus, maar de politieke reacties zouden ongetwijfeld erg tegenstrijdig zijn geweest, wat het voorbereidend werk zou hebben ondermijnd dat alle enige tijd rond deze kwestie wordt gevoerd.

Naast de strijd tegen fraude werd u belast met de vereenvoudiging van de fiscale procedures. Wat werd op dat vlak al gerealiseerd en welke zijn uw doelstellingen op langere termijn?

Sommige veranderingen werden vroeger al doorgevoerd en vielen soms nauwelijks op. Zo werd onlangs een, in mijn ogen kapitale, principekwestie geregeld. Voortaan is elke minister die aan de raad een voorstel voorlegt verplicht om niet alleen een budgettaire evaluatie toe te voegen, maar ook een evaluatie van de administratieve lasten die eraan verbonden zijn. Dat lijkt onbelangrijk, zelfs symbolisch, maar deze

maatregel zal op lange termijn een belangrijke impact hebben.

Meer algemeen betekent het luik van de fiscale vereenvoudiging, waarmee ik ben belast, essentieel dat ik erover moet waken dat de wet op een duidelijke en billijke manier wordt toegepast en dat die toepassing rechtvaardig en helder is. Het gaat dus niet alleen om een opfrissing van de vormelijke regels voor de bepaling en inning van belastingen, maar om een herziening van alle belastingprocessen, de manier waarop de belastinginning wordt toegepast, en een inventarisatie van de vragen die daarmee samenhangen, zowel in principe als in de praktijk. Als ik dat in drie thema's (doelstellingen) moet opsplitsen, kom ik eerst tot de coherentie en duidelijkheid van de wetgeving en de reglementering en, bijgevolg, tot juridische zekerheid. Ten tweede de beperking van de papierwinkel en ten derde de reorganisatie van het ministerie van Financiën en, vooral, de verandering van de bedrijfscultuur.

Op dat vlak lijkt de kloof tussen theorie en praktijk, tussen wetteksten en de erg strikte interpretatie die sommige belastingcontroleurs eraan geven, niet te verkleinen, wat aanleiding geeft tot heel wat geschillen...

Hiermee raken we een andere fundamentele kwestie: de mentaliteit van de ambtenaren, de manier waarop ze hun taak zien, die vaak wordt gezien als een soort goddelijke missie, een ideaal doel dat alle middelen heiligt. We vinden dat we weer tot meer evenwicht moeten komen in de verhoudingen tussen het departement en zijn cliënten, en dat gebeurt door een verplichte herziening van de methoden voor fiscale controle.

Er werden dus specifieke maatregelen genomen om de administratieve cultuur te doen evolueren. De meest zichtbare is waarschijnlijk die van de taxatieambtenaar die voortaan zelf zijn dossier verdedigt of ten minste bij de verdediging is betrokken tot aan en voor de rechtbank, en dat om hem te responsabiliseren, om hem bewust te maken van zijn beoordelingen en hem tot een meer genuanceerde belastingcultuur te brengen. In het verleden leerde men controleurs om in geval van twijfel sowieso te belasten. Dat de afdeling geschillen de rest zou doen.

Nu zeggen we dat het primordiaal is om beter te belasten, zelfs indien minder wordt ingecohierd. Men moet zich op de essentie concentreren, niet meer de neiging hebben om zich met kleine dossiers bezig te houden, die gemakkelijker zijn, en de grote fraudeurs laten lopen. De Raad van State zei trouwens hetzelfde, toen ze onlangs signaleerde dat de grote ondernemingen onvoldoende gecontroleerd werden.

Bij uw projecten hoort ook business process reengineering...

De herschikking van de beheersmodaliteiten van de belastingadministratie bestaat uit een omvangrijke herziening van de belastingadministratie. Zo'n 200 ambtenaren zijn er een jaar mee bezig, deeltijds, met de hulp van consultants. Dit werk moet uitmonden in 200 à 250 hervormingsprojecten die in de tijd zullen worden gespreid...

Welke zijn voor u prioritair?

Aangezien de minister daarover een mededeling wil doen, en dat binnen de begrotingsonderhandelingen valt, zal ik me van commentaar onthouden...Wat ik wel kan zeggen, is dat sommige maatregelen me fundamenteel lijken. Zo is een controleur momenteel met alle soorten dossiers belast. Het lijkt me echter primordiaal dat diegenen die zich met grote ondernemingen bezighouden goed op de hoogte zijn van alle financiële en boekhoudkundige mechanismen eigen aan grote ondernemingen. Idem voor kmo's en particulieren, voor wie de wet niet altijd blind moet worden toegepast.

Er is dus een structurele reorganisatie nodig. Net als de ontwikkeling van informatica-instrumenten. Ik denk dat de minister binnenkort een informaticasysteem zal voorstellen waarmee de hiërarchie kan volgen wat zich in de diverse diensten afspeelt. Bij mijn benoeming bedroeg de achterstand voor bezwaarschriften 100.000 dossiers; dit is nu teruggebracht tot 23.000, maar toen ik vroeg bij hoeveel dossiers het ging over bedragen van meer dan 10.000 BEF, 50.000 BEF en 100.000 BEF, hoe lang de verwerking van een dossier gemiddeld duurt, kon niemand me antwoorden.

Dit geïntegreerde informaticasysteem (workflow) zal dus fundamenteel zijn. We moeten niet alleen alle informaticasystemen integreren, maar ook nieuwe technieken voor risicoanalyse ontwikkelen. We stevenen af op een systeem waarbij particulieren niet meer gecontroleerd zullen worden. Waarom? Omdat de fiscus de belastingaangifte zelf zal invullen en de belastingplichtige die zal controleren. Binnenkort komt er dus een verschuiving in de taakverdeling...

Wanneer?

Binnen twee jaar, ten laatste. De fiscus beschikt immers over alle nodige gegevens voor de bepaling van de belastingen. Hij kent de onroerende inkomsten van alle Belgen en hun lonen, via de belastingfiches met alle loongegevens die de werkgevers naar de administratie moet sturen. Van meer dan 85 % van de Belgen is het inkomen bekend.

Neem bijvoorbeeld een werknemer van het ministerie van Financiën. Het departement Financiën weet, per definitie, wat hem wordt betaald. Toch stuurt men hem een klassieke fiche 281.10 met de loongegevens. Die ambtenaar moet vervolgens een belastingaangifte invullen waarin hij met de hand de gegevens moet invullen die hij op die fiche vindt. Die aangifte komt terecht bij een andere ambtenaar, die moet coderen wat werd overgeschreven van een geïnformatiseerde fiche opgesteld door de administratie. En dat gaat dan naar een derde ambtenaar die de verschillende handschriften moet vergelijken. Dat is grotesk! Indien alles degelijk geïnformatiseerd was, zouden de ambtenaren geen belastingaangifte moeten invullen, tenzij ze nog andere inkomsten hadden....

En concreet...

De belastingplichtige zal het belastingvoorstel alleen moet valideren of wijzigen indien er nog andere inkomsten te vermelden zijn. Maar er zijn niet veel andere soorten inkomsten, tenzij dan de roerende inkomsten en die worden in België nauwelijks belast. Veel particulieren bezitten immers kapitalisatiebeveks of andere beleggingsproducten. We kunnen ook de diverse inkomsten vermelden, maar die zijn eerder uitzonderlijk. Kortom, voor 85 % van de Belgen is er geen probleem: ze zullen dus niet meer gecontroleerd worden, maar we gaan software voor risicoanalyse gebruiken, die al bestaat, maar die verder ontwikkeld zal worden.

Die software zal een soort van knipperlichten inbouwen, waarmee een anomalie in de coherentie van de doorgespeelde gegevens onmiddellijk opgespoord kan worden. De fiscus blijft ook sectorale of professionele analyses uitvoeren, voor de 15 % van de belastingplichtigen voor wie een dergelijke werkwijze niet mogelijk is. Er zullen diepgaande en gerichte controles worden uitgevoerd om de bijzonderheden van een beroep in de verf te zetten, waardoor de controles ook weer kunnen worden beperkt. Waarom dagen en weken besteden aan controles die alleen kunnen uitmonden in de correctie van pietluttigheden, zoals kilometervergoedingen? Dat is niet belangrijk; opnieuw is dit een kwestie van prioriteiten.

En stelt dat geen problemen voor de persoonlijke levenssfeer?

Toch wel. Ik heb trouwens een commissie 'Fiscaliteit en privé-leven' opgericht, een boeiend onderwerp, in diverse opzichten. Het spreekt voor zich dat men door de combinatie van verschillende databanken een erg ruim zicht op de situatie van een belastingplichtige heeft. Men kan zich dan afvragen of iedereen daartoe toegang moet hebben. De fiscus is echter altijd bezorgd geweest om de persoonlijke levenssfeer, zelfs los van de wettelijke voorschriften. Zo verbiedt de fiscus,

bijvoorbeeld, zelfs als er geen obstakels zijn, om de bankuittreksels van een belastingplichtige op te vragen, tenzij het om een professionele of gemengde rekening gaat. Waarom? Uit zorg voor het privé-leven.

Er bestaan dus regels die het privé-leven trachten te beschermen, maar alles evolueert, uiteraard, en we werken daarvoor samen met de commissie voor het privé-leven voorgezeten door Dhr. Thomas. "Privé-leven en informatica" en "Evolutie van de rechten van de belastingplichtige tegenover de praktijken van de fiscus" zijn twee werkgroepen die ik op poten heb gezet en waarvan ik in oktober een eerste verslag verwacht.

Is die kwestie van de evolutie van de praktijken in de administratie voor u van cruciaal belang?

Ja, en sommige voorbeelden getuigen daarvan. Zo was er een controleur die een restauranthouder bezocht. Hij stelde hem verscheidene vragen over zijn boekhouding. Als antwoord opende de restauranthouder een lade en trok de aandacht van de controleur op iets...namelijk een zwarte boekhouding. De restauranthouder werd op basis daarvan belast. Een Arrest van het Hof van Antwerpen annuleerde deze beslissing echter, met het argument dat de ambtenaar zonder toestemming was overgegaan tot een beslag of een huiszoeking en een aanslag had gepleegd op het privé-leven.

Een ander aspect: het conflict tussen de verplichting om te praten en het recht om te zwijgen. De belasting op de directe bijdragen berust hoofdzakelijk op de aangifte. Maar de strafrechtelijke bescherming berust, in het moderne systeem, op de stilte: niemand is verplicht om zichzelf te beschuldigen. Wat gebeurt er in de schemerzone indien de fiscus u vragen stelt die hij in een strafrechtelijke zaak tegen u zou kunnen gebruiken? Ook in dat geval bepalen recente arresten van het Hof voor de Rechten van de Mens dat de praktijken van fiscus tegen de wet indruisen. Vroeger was dat nochtans toegestaan.

De administratie van financiën is of was een administratie met autoriteit, in Napoleontische stijl, met een uitzonderlijk omvangrijke macht. Ze verantwoordde zich gewoon door haar autoriteit; nu kan een administratie zich alleen verantwoorden door haar dienstverlening. Daarom zeg ik vaak dat we moeten evolueren van een openbare dienst naar een dienst voor het publiek, ook op het vlak van geschillen.

Er wordt ook vaak gepraat over voorafgaande overeenkomsten met de fiscus (ruling). Zal dat in de praktijk worden veralgemeend naar particulieren, in tegenstelling tot wat nu gebeurt?

Ja, voor alle belastingplichtigen en vooral alle fiscale kwesties, om welke belasting het ook gaat.

Deze regeling behoort trouwens tot het voorstel tot hervorming van de vennootschapsbelastingen waarover in oktober of november gestemd zal worden. Er werden dus technieken voor juridische beveiliging ontwikkeld, maar ze zorgen voor nog meer complexiteit, precies omdat alles steeds onzekerder wordt.

Drijven de Gewesten de fiscale concurrentie op dat vlak niet te ver door, met name op het vlak van de successie- en registratierechten?

Zodra men in België grenzen trekt, wordt men met een enorm probleem geconfronteerd, namelijk de vrees dat iedereen zal verhuizen. Het is zo gemakkelijk om in het Zoute te wonen: er is geen gemeentebelasting, men wordt als een inwoner van Vlaanderen beschouwd, zodat het tarief van de registratierechten 10 % bedraagt en men profiteert van de verlaagde successierechten. In verschillende Gewesten kunnen voor een identieke familie de successierechten verschillen. Zo zijn er straten waar men links in Vlaanderen woont en rechts in Brussel, bijvoorbeeld, en waar men dus tienmaal zwaarder wordt belast. Om een ongebreidelde fiscale concurrentie tussen de Gewesten te vermijden, heeft men zeker getracht om op te leggen dat men gedurende een bepaalde periode in het Gewest moet wonen, maar uiteraard heeft dat de zaken ingewikkelder gemaakt. Men moet echter weten wat men wil. Opnieuw gaat het om het vastleggen van prioriteiten.

Vlaanderen kondigde onlangs ook aan dat de opbrengsten van de registratierechten en successierechten sinds de tariefverlaging in Vlaanderen waren gestegen. Ik ben overtuigd van de gegrondheid van een dergelijke politiek. In Wallonië durft men dat niet...of heeft men misschien niet de middelen. Mijn algemene visie is dat «te veel belasting de belastingen doodt». En in België zijn er te veel belastingen. Arthur Laffer, een Amerikaans econoom, toonde aan dat vanaf een bepaald belastingniveau minder belastingen werden geïnd. Het Vlaamse Gewest heeft nu bewezen dat dat klopt.

Ontstaat er ook geen fiscale concurrentie tussen de lidstaten van de Europese Unie?

Inderdaad. We hadden een achterstand tegenover de buurlanden op het vlak van de directe belastingen met 4,5 % van het BBP in 1999, goed voor 11 miljard EUR. Dankzij de genomen maatregelen kon het tarief wat worden verlaagd, maar we moeten doorgaan. Het is niet omdat de regering over een belastinghervorming heeft gestemd, dat het is gedaan is. We willen de belastingen blijven afbouwen om tot het Europese gemiddelde te komen. Het is een kwestie van overleven voor onze ondernemingen en dus voor de werkgelegenheid. De mensen beseffen niet welke impact de fiscale concurrentie tussen de EU-lidstaten de komende jaren hebben, en dan hebben we het nog niet over die tussen

verschillende regio's, zoals die in België al bestaat. We moeten dus handelen, met name door een beperking van de fiscale en parafiscale lasten, vooral diegene die op de arbeid wegen. Het is niet speciaal een vereenvoudiging van de formaliteiten en wetten die moet worden doorgevoerd, maar wel een mentaliteitsverandering en een herziening van de manier waarop de fiscale controles worden uitgevoerd.

Ik denk ook, om terug te komen op de fiscale concurrentie tussen lidstaten, dat ondernemingen op een dag zullen kiezen waar ze belast worden. Het Hof van Justitie van de Europese Unie leverde al in 1999 het *Centros*-arrest af, waardoor iedereen in Europa zijn onderneming kon vestigen waar hij wil, volgens de regels van toepassing in het land van zijn keuze. Ik ben ervan overtuigd dat de volgende stap zal zijn dat alleen de Staat waar een structuur werd opgezet de winsten ervan zal kunnen belasten.

François Mathieu