

Samenvatting

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe de Administratie van de Invordering de fiscale achterstand bij de directe belastingen en bij de btw beheert.

Allereerst wordt nagegaan welke acties de administratie heeft ondernomen om te voldoen aan de aanbevelingen van het Rekenhof uit het verslag *Het meten van de fiscale achterstand*, verschenen in maart 2004.

Na een korte bespreking van de stand van uitvoering van de Coperfinmoderniseringsprincipes op het vlak van de organisatie van de invordering, heeft de audit vooral aandacht voor de invorderingsacties ten aanzien van de categorie van de eisbare vorderingen, de “werkelijke achterstand”, waarvan een aantal recent werd opgestart. In de jaarverslagen 2007 en 2008 meldt de administratie immers dat ze erin slaagt die werkelijke achterstand sterk te doen dalen.

Om ten slotte een beeld te geven van de totale fiscale achterstand, wordt ook het beheer van de oudere of moeilijker in te vorderen schuldvorderingen, de categorieën twijfelachtige en oninvorderbare schuldvorderingen, bekeken. Meer specifiek wordt onderzocht hoe de administratie in de praktijk omgaat met de wettelijke instrumenten die recent werden ontwikkeld voor schuldenaars met betalingsproblemen en met de aanneming in ontlasting.

Wat het meten van de fiscale achterstand betreft, werden de gegevens over de fiscale achterstand en hun presentatie in het jaarverslag 2008 getoetst aan de voorwaarden voor een echte meting die het Rekenhof in 2004 had vooropgesteld. Veel van de toenmalige vaststellingen blijken nog steeds actueel te zijn. De meting van de fiscale achterstand beantwoordt nog niet aan de criteria van begrijpelijkheid, betrouwbaarheid, relevantie en vergelijkbaarheid. Daardoor is de informatie uit de jaarverslagen nog niet bruikbaar bij de raming van de fiscale ontvangsten en blijft het onmogelijk deze gegevens te vergelijken met de gegevens uit de algemene comptabiliteit.

Dat is grotendeels te verklaren doordat de informaticatoepassing STIMER, die in de nieuwe openbare comptabiliteit de ontvangsten moet registreren, nog niet operationeel is en de administratie aangewezen blijft op de oude registratiesystemen zoals ICPC.

De bijkomende gegevens, over de transfers tussen de verschillende categorieën van schuldvorderingen en over de ontvangsten per categorie, die de administratie op verzoek van het Rekenhof heeft geleverd, zijn na grondige analyse niet bruikbaar gebleken. De transferbedragen geven niet de werkelijke bewegingen tussen de categorieën weer en op basis van de ontvangstengegevens is het niet mogelijk de invorderingspercentages per categorie van schuldvordering te berekenen. De invordering van de eisbare schuldvorderingen, de verbetering van de invordering en de mogelijke effecten van het beleid op het vlak van de “werkelijke achterstand”, blijven bijgevolg buiten beeld.

De drie moderniseringsconcepten die Coperfin voor de Administratie van de Invordering heeft vooropgesteld: een geïntegreerd innings- en invorderingssysteem (STIMER), de scheiding tussen inning en invordering (SPIRIT) en de enige ontvanger kwamen nauwelijks aan bod in de doelstellingen die de administratie zelf formuleerde. SPIRIT werd enkel geïmplementeerd in Brussel. De beperkte realisaties wat STIMER en de eenmaking van de DB en btw-diensten betreft, vormen bovendien een hinderpaal voor de concrete uitvoering van het principe van de enige ontvanger.

Ondanks de in 2004 aangekondigde aanpassingen van het statistisch instrument, kan enkel worden vastgesteld dat STIMER en, meer algemeen, ook de andere vermelde hervormingsprojecten inmiddels een aanzienlijke vertraging hebben opgelopen.

De Administratie van de Invordering heeft zich met het oog op de vermindering van de fiscale achterstand gefocust op de recente eisbare schulden.

In die optiek werden vanuit de centrale administratie twee instrumenten ingezet die aanzetten een invorderingsdossier te behandelen: het telefonisch debiteuren-beheer en de doelgerichte nationale invorderingsacties. Precieze gegevens om de invorderingsresultaten correct in te schatten ontbreken echter. Deze instrumenten verdienen dan ook verder te worden uitgewerkt. De hantering van, de berekening en de opvolging van het instrument "dynamische invorderingsgraad" daarentegen heeft geen positieve invloed gehad op de invordering.

Sinds mei 2010 hanteren de ontvangkantoren voor de directe belastingen een nieuwe invorderingsstrategie, waarbij absolute prioriteit gegeven wordt aan de invordering van recente en grote schuldvorderingen. De resultaten daarvan konden nog niet geëvalueerd worden.

Uit het grondwettelijke principe dat een vrijstelling of vermindering van belastingen uitsluitend kan worden ingevoerd door een wet, vloeit voor de ontvanger de verplichting voort om alle verschuldigde belastingen in te vorderen.

Door een aantal wettelijke regelingen, genomen vanuit sociale en economische overwegingen, wordt echter van die integrale invordering afgezien. Daarnaast wordt de invordering in de praktijk stopgezet als de gewestelijk directeur Invordering de schuldvordering "in ontlasting aanneemt".

De wettelijke regelingen zijn complex in hun toepassing en vragen de inzet van juridisch gekwalificeerde ambtenaren die daardoor niet voor het eigenlijke invorderingswerk beschikbaar zijn.

Bovendien beperken sommige regelingen de mogelijkheden van de ontvangers tot tenuitvoerlegging zolang de procedures lopen. Ten slotte worden de ontvangers ook vaak geconfronteerd met rechterlijke beslissingen, waarvan ze enkel akte kunnen nemen zonder op dat vlak zelf een eigen beleid te kunnen voeren.

Bij de uitvoering van de wettelijke regeling op de collectieve schuldenregeling en de wet op de continuïteit van ondernemingen zijn problemen gerezen. Op grond van het hierboven aangehaalde grondwettelijke principe weigerden de ontvangers akkoord te gaan met kwijtschelding van rechten. Voor de collectieve schuldenregeling werd het probleem opgelost door specifieke wettelijke bepalingen. Het Rekenhof is van oordeel dat inzake de wet op de continuïteit van ondernemingen een gelijkaardig wetgevend initiatief zou kunnen worden overwogen.

De administratieve praktijk van de aanneming in ontlasting behelst grote bedragen. Aangezien deze praktijk tegemoet komt aan de reële nood dat de invordering van schuldvorderingen die kansloos is, moet kunnen worden stopgezet, beveelt het Rekenhof aan een algemeen wettelijk kader uit te werken om de oninvorderbaarheid van schuldvorderingen vast te stellen, hun invordering te beëindigen en ze definitief uit te boeken.