

Internationale automatische uitwisseling van fiscale gegevens

Om zich beter te wapenen tegen internationale fiscale fraude wisselt de Belgische fiscus sinds 2015 in het kader van internationale akkoorden steeds meer fiscale gegevens uit. Het Rekenhof heeft onderzocht of de fiscus deze sterk groeiende gegevensuitwisseling efficiënt kan verwerken en benutten. Het zocht een antwoord op de volgende drie onderzoeksvragen:

1. Heeft de fiscus zich afdoende georganiseerd om de grote massa aan ontvangen buitenlandse gegevens tijdig en bruikbaar ter beschikking te stellen van de taxatiediensten?
2. Heeft de fiscus zich afdoende georganiseerd om de ontvangen gegevens doeltreffend te benutten?
3. Volgt de fiscus de resultaten van de controles naar aanleiding van de ontvangen buitenlandse inlichtingen op en evalueert hij ze?

De fiscus is gebonden aan strenge termijnen waarbinnen hij iemands fiscale toestand mag onderzoeken en een aanslag kan vestigen. Zelfs als die termijnen al zijn verlopen, start bij de ontvangst van inlichtingen uit het buitenland een nieuwe termijn van 24 maanden. De uitdaging voor de fiscus is dus om binnen die termijn achtereenvolgens de inlichtingen te verwerken, een selectie door te voeren van de dossiers die moeten worden nagekeken, de controles uit te voeren en ten slotte waar nodig een aanvullende belastingaanslag te vestigen. Een doorgedreven automatisering is hierbij cruciaal.

Ontvangst en ter beschikking stellen van de gegevens

Tussen 1 oktober 2015 en 31 december 2018 ontving de fiscus ruim 2 miljoen buitenlandse gegevens over pensioenen, lonen, bedrijfsleidersbezoldigingen, levensverzekeringen en onroerende inkomsten die Belgische belastingplichtigen in de EU lidstaten hadden genoten. Daarbovenop kwamen nagenoeg 2 miljoen financiële inlichtingen in het kader van uitwisselingen met de VS, de EU en niet-EU-landen.

De Dienst Internationale Betrekkingen van de Algemene Administratie van de Fiscaliteit (AAFisc) ontvangt de gegevens op een specifiek informaticaplatform waarin ze ook gevalideerd en geïdentificeerd worden. Wat identificatie betreft, d.i. het ondubbelzinnig toewijzen van een inlichting aan een welbepaalde belastingplichtige, bekleedt de Belgische fiscus internationaal een koppositie. In 2018 werd 92 % van de inlichtingen over beroeps- en onroerende inkomsten en ruim 70 % van de financiële inlichtingen uit EU-landen, automatisch geïdentificeerd. De overige inlichtingen kan de fiscus grotendeels manueel identificeren.

Zodra de gegevens geïdentificeerd zijn, moeten ze zo snel mogelijk beschikbaar zijn voor de bevoegde controleur. Bij een automatische identificatie gebeurt dat voor de personenbelasting al twee dagen na ontvangst. Inlichtingen in verband met de vennootschapsbelasting werden op

het moment van de audit nog niet opgeladen in de beheerstoepassing van de vennootschapsbelasting en waren dus nog niet consulteerbaar voor de controleurs. De organisatie van de toegangsrechten in BizTAX liet dit immers niet toe zonder in conflict te komen met de internationale afspraken over gegevensbescherming en de vertrouwelijke behandeling van de inlichtingen. In zijn reactie op de auditbevindingen geeft de FOD Financiën aan dat voor dit probleem inmiddels een oplossing werd gevonden. Op het moment van de audit werden de gegevens wel al via een *datawarehouse* ter beschikking gesteld van de Algemene Administratie van de Bijzondere Belastinginspectie (AABBI) voor analyse en selectie van risicogevoelige dossiers.

Doeltreffend benutten van de gegevens

Beheersnazicht door AAFisc

Gezien de massa buitenlandse gegevens en het dalende aantal ambtenaren, is het van belang dat de fiscus de middelen zo efficiënt mogelijk inzet op de fraudegevoelige dossiers. Alles controleren is immers niet mogelijk.

Een Belgische rijksinwoner moet zijn wereldwijde inkomen aangeven in de personenbelasting, dus ook zijn inkomsten uit het buitenland, ongeacht of hij daarop al buitenlandse belastingen betaald heeft. Naargelang de bronstaat dan wel de woonstaat heffingsbevoegd is, kunnen de inkomsten nadien nog in een andere code vrijgesteld worden, maar ook dan tellen ze meestal mee om het toepasselijke tarief op de overige inkomsten te bepalen.

De inkomsten die de belastingplichtige aangeeft, worden automatisch vergeleken met de gegevens waarover de fiscus beschikt (de binnenlandse en de buitenlandse). Als beide niet overeenkomen, krijgt het dossier een zgn. beheersnazicht: een controleur kijkt alleen de aangeduide codes na, zonder verdere controle van het dossier. Daarnaast zet de AAFisc ook controleacties op die een selectie dossiers diepgaand controleren (zie verder).

Door de beperkte capaciteit van de controleteams, ondergaan de buitenlandse beroeps- en onroerende inkomsten in principe een beheersnazicht. De AAFisc selecteerde daartoe op basis van een risicoanalyse met filters en drempels, tussen 2016 en 2018 nagenoeg 20 % van de dossiers met buitenlandse onroerende en beroepsinkomsten. In totaal ging het om 252.266 dossiers. Het Rekenhof stelde echter vast dat een aantal van de eerste ontvangen inlichtingen niet tijdig werd meegenomen in de risicoanalyse. Het beveelt daarom aan knipperlichten in te bouwen die controleurs wijzen op het nakende einde van de bijzondere termijn voor onderzoek en aanslag voorgeschreven door artikel 358 WIB92.

De risicogevoelige financiële inlichtingen worden geselecteerd door vergelijking met de aangiftegegevens. Alleen de inlichtingen die niet werden aangegeven en een bepaald drempelbedrag te boven gaan, worden geselecteerd. Voor het werkjaar 2019 staat zo een beheersnazicht gepland van 7.089 belastingplichtigen die nalieten hun in het buitenland ontvangen intresten en dividenden aan te geven. Financiële inlichtingen die afkomstig zijn uit de VS (op grond van de FATCA-overeenkomst) werden op het moment van de audit nog niet geanalyseerd bij gebrek aan controlecapaciteit. In zijn reactie op de auditbevindingen liet de FOD Financiën weten dat er inmiddels zowel een beheersnazicht als een controleactie werd opgestart voor de financiële inlichtingen die uit de VS zijn ontvangen en die dreigden te verjaren. Dat beheersnazicht en die controleactie verlopen op dezelfde manier als die opgezet in het kader van de *Common Reporting Standard (CRS)* van de OESO.

Controleacties door AAFISC en AABBI

Naast het beheersnazicht heeft de AAFisc ook drie specifieke controleacties uitgewerkt. Zo worden niet-indieners met een buitenlandse onroerend goed onder de loep genomen en houden zgn. *indiciaire taxaties* (waarbij de aangegeven inkomsten worden vergeleken met uiterlijke tekenen van welstand) voortaan rekening met de aankoop van buitenlandse onroerende goederen. Een derde controleactie gaat na of belastingplichtigen buitenlandse lonen en pensioenen terecht als vrijgesteld hebben aangegeven.

In een aparte actie voor het Waalse Gewest ging de fiscus ook na, als inlichtingen wezen op het bezit van een onroerend goed in het buitenland, of de Waalse vermindering van onroerende voorheffing niet onterecht werd toegekend.

Wegens het verhoogde frauderisico in dossiers met buitenlandse financiële inlichtingen, onderwerpt de AABBI ze ook aan een risicoanalyse. Via datamining worden de belastingplichtigen die hun buitenlandse rekeningen, levensverzekeringen of juridische constructies niet aangegeven hebben in de personenbelasting, automatisch geselecteerd. De 401.276 financiële inlichtingen die in 2017 vanuit het buitenland ontvangen werden, leidden na risicoanalyse tot 338 te onderzoeken dossiers, hoofdzakelijk bij natuurlijke personen. Deze onderzoeken zijn nog volop aan de gang. Daarbij komt het voor dat de AABBI een lopend onderzoek zonder resultaat moet afsluiten omdat de belastingplichtige de niet aangegeven inkomsten heeft geregulariseerd. Door het bijzonder beroepsgeheim van het Contactpunt Regularisaties is de AABBI immers niet op de hoogte van dergelijke regularisaties.

Opbrengst

De fiscus becijferde in november 2018 dat de eerste verwerkte golf automatisch ontvangen buitenlandse beroeps- en onroerende inkomsten (245.944 inlichtingen) in totaal tot meer dan 300 miljoen euro aan verhogingen van de belastbare grondslag had geleid.

Ondersteuning

De buitenlandse inlichtingen zijn zo divers dat een uniforme verwerking onmogelijk is. Naast instructies, handleidingen met praktijkvoorbeelden en specifieke stroomschema's per land, beschikken de ambtenaren ook over modellen om vragen om inlichtingen over buitenlandse inkomsten te stellen. Alle relevante info voor een correcte verwerking komt daarin aan bod. Als die documenten nog geen uitsluitsel geven, kunnen zowel de ambtenaren als het brede publiek een beroep doen op Belintax, dat binnen de DIB als een gespecialiseerd callcenter voor vragen fungeert.

De diensten kunnen bovendien terugvallen op een informaticatoepassing die een ambtenaar uit een buitendienst op eigen initiatief heeft ontwikkeld. Via het doorlopen van wizards geeft die aan welke bedragen de ambtenaren in welke codes moeten invullen. De toepassing wordt geregeld uitgebreid met nieuwe landen en inkomstencategorieën. De toepassing wordt intensief gebruikt, algemeen gewaardeerd en recent ook ondersteund door de IT-afdeling.

Opvolging en evaluatie van de resultaten van de verwerkte gegevens

De resultaten van de automatisch ontvangen gegevens werden op het moment van de audit slechts opgevolgd aan de hand van één kritische prestatie-indicator (KPI): in elk kantoor moest 15 % van de dossiers waarin buitenlandse beroeps- of onroerende inkomsten waren ontvangen,

leiden tot een verhoging van de belastbare grondslag. Aangezien elk kantoor probleemloos deze norm haalde, was de KPI te weinig ambitieus geformuleerd. In reactie op de auditbevindingen geeft de FOD Financiën aan dat deze enige KPI inmiddels werd geschrapt omdat hij niet toeliet adequaat te sturen. De FOD voegt eraan toe dat de ontwikkeling van een nieuw model voor opvolging en evaluatie van resultaten in de huidige budgettaire context uitgesloten wordt geacht.

Verder wordt niet gecontroleerd of en hoe de gegevens worden benut. Evenmin wordt nagegaan of belastingplichtigen beter de aangifteverplichtingen naleven (m.a.w. of er meer *compliance* is) doordat ze bewust geworden zijn van de toegenomen internationale uitwisseling.

Bij gebrek aan een rapporteringstool over de beheersnazichten, tracht de fiscus de controleresultaten op te volgen door de relevante gegevens uit TAXI te extraheren en verschillende bestanden te kruisen. Het Rekenhof stelde vast dat deze opvolging niet accuraat was.

Door de afwezigheid van een kwaliteitscontrole zijn de oorzaken van de lage rendabiliteit van de geselecteerde dossiers niet bekend en kan er evenmin bijgestuurd worden. De opvolging, nochtans cruciaal om de risicoanalyse steeds te verfijnen, is door personeelstekort bij de centrale diensten te summier. Slechts vier mensen maken de risicoanalyse op en volgen de resultaten van miljoenen gegevens op. Na afsluiten van de audit werd deze dienst intussen versterkt met vijf personeelsleden.

Een eerste golf van ontvangen buitenlandse beroeps- of onroerende inkomsten moest zijn verwerkt in juni 2018. De manuele opvolging toonde aan dat maar 49 % van de geselecteerde 84.000 dossiers geleid heeft tot een verhoging van de belastbare grondslag. Het Rekenhof ging via een steekproef van deze niet-productieve dossiers de oorzaak van de lage rendabiliteit na. Hierbij kwam een belangrijke tekortkoming aan het licht in het internebeheersingssysteem: gemiddeld 12 % van de te behandelen dossiers kwam nooit voor op de takenlijst van de bevoegde controleur. Dat bleek te liggen aan een systeemfout bij het inladen van de dossiers in de beheerstoepassing. Doordat de fout niet eerder werd ontdekt, heeft ze ook gevolgen gehad voor de erop volgende golven. Pas bij de zevende golf, begin 2019, kon ze worden weggewerkt. Een op te zetten interne controle moet erover waken dat alle geselecteerde dossiers op de takenlijsten komen van de buitendiensten. Verder was een aanzienlijk deel van de niet-verwerkte dossiers te wijten aan een gebrek aan tijd of kennis op de buitendienst of aan een vergetelheid. Samen met de systeemfout verklaart dat een kwart van de niet-productieve dossiers. De vrijstelling van buitenlandse salarissen en pensioenen vormde een andere belangrijke verklaring van het lage rendement van de controles in de eerste golf.

Ten slotte ging het Rekenhof na of de automatische gegevensuitwisseling een invloed heeft gehad op de regularisatiemogelijkheid die werd ingevoerd door de wet van 21 juli 2016. Hebben belastingplichtigen geanticipeerd op de internationale uitwisseling door een regularisatieaanvraag in te dienen? De cijfers van het Contactpunt Regularisaties tonen aan dat er in 2017 een sterke stijging was, zowel in het aantal ingediende aangiften als in de aangegeven bedragen. Die tendens heeft zich in 2018 echter niet doorgezet zodat het effect van de automatische internationale gegevensuitwisseling op de regularisaties eerder beperkt lijkt te zijn, wellicht omdat vele belastingplichtigen al eerder erop hebben geanticipeerd.