

Controle van kmo's onderworpen aan de vennootschapsbelasting

De interactieve website <https://isoc-venb.ccrek.be/> bevat de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van het Rekenhof.

Vennootschapsbelasting

De vennootschapsbelasting (VenB) brengt jaarlijks meer dan 13 miljard euro op en is één van de voornaamste bronnen van fiscale ontvangsten voor de Staat.

500.000 kmo's dienen jaarlijks een aangifte in voor de vennootschapsbelasting, d.i. 98 % van het totale aantal aangiften voor deze belasting. De FOD Financiën kijkt meer dan 100.000 aangiften na. Daarvan gebeuren er 35.000 à 52.000 verificaties door de controleteams op het moment van de belastingcontroles. Tussen 2017 en 2020 is het aantal gecontroleerde aangiften afgenomen, terwijl er meer aangiften worden ingediend.

Het Rekenhof onderzocht het controlebeleid op het vlak van de fiscale aangiften van de kmo's die aan de VenB zijn onderworpen alsook de uitvoering van dat beleid door de FOD Financiën.

Controlebeleid van de FOD Financiën

De FOD Financiën hanteert een modern beleid voor de fiscale controle, dat in overeenstemming is met de internationale goede praktijken en dat is uitgesplitst in coherente en goed gedocumenteerde processen. Dat beleid berust op drie beginselen:

- Controles die beter gecibleerd zijn: elk jaar moet een adequate selectie van kmo's worden gecontroleerd om spontane naleving van de fiscale verplichtingen aan te moedigen (fiscale discipline). Niet alle kmo's moeten worden gecontroleerd omdat bepaalde fiscale risico's doeltreffender kunnen worden aangepakt via andere methodes;
- Evenwicht tussen centrale selectie en lokale selectie: de FOD Financiën beheert de fiscale risico's centraal. In de mate van het mogelijke wordt 80 % van de werktijd besteed aan fiscale controles die centraal werden geselecteerd. De overige 20 % kan worden besteed aan de fiscale controles die lokaal werden geselecteerd door de veertien centra KMO van het land;
- Gelijke behandeling van de belastingplichtigen: de controleurs moeten adequaat worden gespreid opdat eenzelfde fiscaal risico evenveel kans maakt op controle. De controles moeten worden uitgevoerd aan de hand van gestandaardiseerde procedures.

Er werd voor deze aanpak gekozen in de context van een verminderd aantal controleurs van de centra KMO (-21 % in de periode van 2016-2021); deze vermindering ging veel sneller dan die bij de personeelsleden van de FOD's en de Administratie KMO.

Om zijn beperkte middelen doeltreffend te gebruiken, voerde de FOD Financiën een rendementsdrempel in. Als algemene regel geldt dat enkel die controles van de centrale selectie die per arbeidsdag meer

opleveren dan de rendementsdrempel, moeten worden uitgevoerd (verplichte opdrachten). De minder rendabele controles komen in de lokale selectie terecht en zijn facultatief (indicatieve opdrachten).

De rendementsdrempel werd berekend op basis van de kostprijs van de uitvoering van de controles. Het effect ervan op de fiscale ontvangsten wordt nauwelijks gemeten.

Hetzelfde geldt voor het controlebeleid: het wordt opgevolgd aan de hand van talrijke performantie-indicatoren, maar niet alle aspecten worden afgedekt.

Worden de doelstellingen van het controlebeleid gehaald?

Gelijke behandeling

De controleurs worden niet over de centra KMO verdeeld op basis van het aantal kmo's waarvoor elk centrum verantwoordelijk is of de fiscale risico's. Sommige centra KMO zijn verantwoordelijk voor heel wat kmo's en moeten meer verplichte opdrachten uitvoeren dan ze kunnen controleren (83 % te veel voor Brussel I en 37 % voor Antwerpen), terwijl andere centra te weinig verplichte opdrachten krijgen in verhouding tot hun controlecapaciteit.

Eenzelfde fiscaal risico wordt dus niet overal met dezelfde waarschijnlijkheid gecontroleerd. Er is meer kans dat de verplichte en indicatieve controles worden uitgevoerd in de centra KMO met meer personeel, en er worden in die centra ook meer kmo's gecontroleerd.

Ook bij de uitvoering van de controles is er onvoldoende waarborg op een gelijke behandeling. Uit het onderzoek van een steekproef van fiscale controles bleken diverse anomalieën (niet-naleving van de procedures, onvolledige dossiers, fouten in de ingevoerde bedragen en uren enz.) en een gebrek aan omkadering en harmonisering van het sanctiebeleid.

Sommige diensten stellen voor om de belastingverhogingen die normaal worden toegepast te laten vallen als een akkoord wordt gesloten. Dit soort praktijken wordt niet eenvormig toegepast en geeft de controleurs een grote discretionaire bevoegdheid als er geen scheiding is tussen de functies controle en sluiting van akkoorden. Door een recente wetwijziging leidt de toepassing van een verhoging voortaan tot de belasting van de belastbare grondslag waarop die verhoging wordt berekend, zonder mogelijkheid tot aftrek. Wanneer de dienst een belastingverhoging laat vallen, heeft dat dus een aanzienlijk effect op de door de belastingplichtige verschuldigde belasting, wat een bron van ongelijke behandeling kan zijn.

Evenwicht tussen centrale selectie en lokale selectie

Het evenwicht tussen de centrale selectie en de lokale selectie is niet altijd verzekerd: sommige centra besteden meer dan 90 % van hun werktijd aan centraal geselecteerde controles omdat de FOD Financiën toelaat het quotum van de lokale selectie te gebruiken om extra verplichte opdrachten uit te voeren. Voor de lokale selectie wordt ook grotendeels gebruik gemaakt van de lijsten die door het hoofdbestuur worden verstrekt in plaats van dat de centra KMO er controleopdrachten voor aanmaken.

Een evenwicht tussen centrale selectie en lokale selectie is nochtans van belang. De lokale selectie dekt de fiscale risico's af die door de centrale selectie niet werden geïdentificeerd, en doet een beroep op terreinkennis die ook nuttig is om de centrale selectie te verbeteren. Ze levert echter vooral op kleine schaal goede resultaten op omdat de lokale kennis progressief uitgeput raakt bij de centra KMO.

Ondanks bepaalde goede praktijken berust ze af en toe echter op niet-adequate criteria (nabijheid ten opzichte van de woonplaats van de controleurs of bereikbaarheid met het openbaar vervoer).

Via de centrale selectie kunnen dan weer op doeltreffende wijze talrijke controles worden geïdentificeerd dankzij performante risicoanalyses, zelfs als bepaalde gegevens niet toegankelijk zijn. Met de centrale selectie kan de gelijke behandeling ook beter worden gewaarborgd, kunnen alle dimensies van de VenB worden afgedekt en kan input worden gegeven aan bepaalde vormen van lokale selectie. Zo is de meest rendabele vorm van lokale selectie de uitbreiding van controles van de centrale selectie naar andere controlethema's.

De FOD Financiën wil de fiscale controles beter verdelen

De FOD Financiën bereidt een systeem voor om opdrachten over te dragen tussen centra KMO, waardoor de gelijke behandeling van belastingplichtigen zou kunnen worden verbeterd.

Dat systeem moet echter verenigbaar blijven met de beginselen van evenwicht tussen centrale en lokale selectie en van adequate verdeling van de controlemiddelen. Zo moet het er voornamelijk naar streven de punctuele lokale moeilijkheden te verhelpen en mag het niet leiden tot een grootschalige delokalisatie van de controles, wat nadelig zou kunnen zijn voor de kwaliteit ervan en voor de ontwikkeling van de lokale kennis.

Aanbevelingen

Om aan die bevindingen tegemoet te komen, formuleert het Rekenhof onder meer de volgende aanbevelingen:

- de beslissing tot 1:1-ervanging van de controleurs toepassen en de controleurs onder de centra KMO verdelen om te waarborgen dat de kans op controle even groot is voor eenzelfde fiscaal risico en dat 20 % van de arbeidstijd kan worden besteed aan de lokale selectie;
- de selectiedrempel beter objectiveren;
- KPI's uitwerken die alle hoofdaspecten van het controlebeleid afdekken en deze opvolgen, en de fiscale discipline beter meten;
- de lokale selectie beter documenteren zodat goede praktijken worden veralgemeend, en de centra KMO beter helpen hun lokale criteria doeltreffend toe te passen;
- het aantal kwaliteitscontroles opdrijven, de evaluatiecriteria ervan preciseren en transversale controles organiseren om te checken of de controlerichtlijnen eenvormig worden toegepast in alle centra KMO;
- het beleid om af te zien van belastingverhogingen beter omkaderen en een scheiding overwegen tussen de functies controle en sluiting van akkoorden;
- in de jaarlijkse statistieken gegevens publiceren over het controlepersoneel en de verdeling ervan (ook ten aanzien van het aantal ondernemingen), over de realisatie van de controleopdrachten en over de meer gedetailleerde resultaten van de verschillende soorten selecties.