

PERSBERICHT

4 MEI 2023

Verslag aan het federale parlement: Kaaimantaks



In zijn verslag aan het federale parlement over de Kaaimantaks besluit het Rekenhof dat er ondanks de aangescherpte kaaimantaks 2.0 belangrijke knelpunten blijven, zowel bij de toepassing van deze complexe wetgeving als bij de controles. De fiscus heeft het moeilijk om de oprichters en begunstigen van buitenlandse juridische constructies te identificeren omdat informatie ontbreekt en stromannen en tussengeschoven vennootschappen worden gebruikt. Ook bij de controles zijn er een aantal knelpunten waaronder gebrekkige gegevens en zware procedures. Het Rekenhof stelt voorts vast dat de opbrengst van de Kaaimantaks, die niet precies kan worden bepaald, wellicht beduidend lager is dan oorspronkelijk begroot. Het Rekenhof beveelt aan de wetgeving op bepaalde punten aan te passen, de toegang tot gegevens te verbeteren, alle kennis over dit onderwerp te centraliseren, de controles nauwgezet op te volgen en te evalueren en ook de kaaimantaks in zijn geheel te evalueren.

Om belastingontduiking en -ontwijking via exotische, buitenlandse constructies te bestrijden, voerde België in 2015 de 'kaaimantaks' in. Dat is een 'doorkijkbelasting', waarbij de inkomsten uit een juridische constructie belast worden bij de oprichters of begunstigen alsof ze die zelf rechtstreeks hadden verkregen ('fiscale transparantie'). Om misbruiken en achterpoortjes weg te werken, werd de regeling in 2017 aangescherpt, zodat vaak sprake is van een kaaimantaks 1.0 (vóór 2017) en een kaaimantaks 2.0 (na 2017).

Het Rekenhof heeft onderzocht in hoeverre de kaaimantaks 2.0 zijn doelstellingen bereikt. Ondanks de aanscherping in 2017 wijst het Rekenhof op belangrijke knelpunten, zowel bij de toepassing van deze complexe wetgeving als bij de uitvoering van de controles.

Knelpunten in de toepassing van de regelgeving

- De kaaimantaks is alleen van toepassing is op Belgische rijksinwoners of op rechtspersonen onderworpen aan de rechtspersonenbelasting. Hij is dus niet van toepassing als de Belgische belastingplichtige-oprichter België definitief verlaten heeft en dus geen Belgisch rijksinwoner meer is. Uiteraard mag deze verhuizing niet geveinsd zijn, maar de controle daarvan is heel moeilijk en arbeidsintensief.
- De fiscale controleurs ondervinden moeilijkheden om Belgische belastingplichtigen als oprichter van een buitenlandse juridische constructie te kwalificeren. Ze hebben daartoe

te weinig informatie over dergelijke constructies. De fiscus vraagt daarom een weerlegbaar wettelijk vermoeden in te voeren dat de Belgische belastingplichtige die in het UBO-register (een register met alle uiteindelijke begunstigden van vennootschappen) als uiteindelijk begunstigde van een juridische constructie vermeld staat, ook de oprichter ervan is.

- De kaaimantaks is niet van toepassing op juridische constructies met een daadwerkelijke economische activiteit (de *substance*-uitsluiting). Hoewel deze *substance*-uitsluiting in de wetgeving werd verduidelijkt en beperkt, blijft de beoordeling van deze daadwerkelijke economische activiteit voor de fiscus een moeilijke feitenkwestie, zeker bij het beheer van zeer grote vermogens.
- Door de aanscherping van de regelgeving is de kaaimantaks ook van toepassing op private instellingen voor collectieve beleggingen waarvan de aandelen of deelbewijzen worden aangehouden door één persoon of meerdere met elkaar verbonden personen. In de praktijk blijken echter vaak stromannen te worden ingezet als niet-verbonden personen om zo de kaaimantaks te vermijden.
- De kaaimantaks 2.0 is ook van toepassing op 'ketenconstructies' waarbij constructies worden opgestapeld om de band tussen de oprichter en de juridische constructie te doorbreken. Het volstaat echter om bovenaan in deze keten een gewone vennootschap te schuiven om die band te doorbreken en zo opnieuw aan de kaaimantaks te ontsnappen.
- De kaaimantaks werkt niet door in de erfbelasting. Daardoor blijven de bezittingen en opbrengsten van de overleden oprichter en zijn erfgenamen onder de fiscale radar.
- De werking van dubbelbelastingverdragen vermindert de reikwijdte en slagkracht van de kaaimantaks.
- Hoewel de kaaimantaks net werd ingevoerd om belastingontwijking te vermijden, kan het soms voordeliger zijn om toch onder de kaaimantaks te vallen. Dit kan het geval zijn door de belastingvrijstelling van meerwaarden op aandelen te combineren met de vrijstelling van de kaaimantaks (artikel 21, eerste lid, 12° WIB92). Dat is in zekere zin een oneigenlijke toepassing van de kaaimantaks.

Moeilijkheden bij de uitvoering van de controles

De centrale diensten van de Bijzondere Belastinginspectie maken de risicoanalyse om te bepalen welke kaaimantaksdossiers zullen worden gecontroleerd. Ze kruisen daarvoor de gegevens van de zgn. *controlling persons* vermeld in de uitgewisselde internationale inlichtingen met de Belgische belastingplichtigen die juridische constructies hebben aangegeven. Ze hebben echter nog niet de Belgen die in de leaksdossiers worden vermeld, kunnen vergelijken met de Belgen die juridische constructies aangeven, door de gebrekkige datakwaliteit en de moeilijke toegang tot de achterliggende gegevens.

De risicoanalyse heeft geleid tot drie opeenvolgende controleacties van de AAFisc en een controle door de AABBI van de dossiers met sectorcode 'kaaimantaks'. De controles door de AAFisc brachten voornamelijk boetes op wegens het niet melden van juridische constructies (2.057.650 euro) en er werd ongeveer 650.000 euro aan bijkomende belastingen ingekohierd. De controles door de AABBI leverden circa 92,4 miljoen euro aan ingekohierde belasting op waarvan tot dusver ongeveer 11,25 miljoen euro ook effectief werd geïnd.

Bij de fiscale controles duiken moeilijkheden op. Zo zijn de 1%- en 15%-drempel, die nodig zijn voor kwalificatie als juridische constructie, heel complex om te berekenen. Als de belastingplichtige niet meewerkt aan het onderzoek, moet een zware administratieve procedure voor bankonderzoek worden toegepast. Een specifieke administratieve circulaire of instructie met concrete richtlijnen (FAQ) zou dat kunnen verhelpen.

Het Rekenhof vindt het hoe dan ook aangewezen om alle informatie en gespecialiseerde kennis over de kaaimantaks te centraliseren in een administratief naslagwerk of op een specifieke intranetwebpagina die geregeld wordt geüpdatet.

Door de grote complexiteit en de hoge specialisatiegraad van deze materie is doorgedreven en voortdurende opleiding van de betrokken fiscale ambtenaren essentieel. Daarnaast moeten de controleacties en -resultaten in de kaaimantaks- en leaksdossiers nauwgezet worden opgevolgd en periodiek geëvalueerd. Dat verhoogt zeker de doeltreffendheid van de risicoanalyse en de productiviteit van de controles.

Algemene evaluatie van de kaaimantaks

Het Hof stelt vast dat de kaaimantakswetgeving nog nooit grondig geëvalueerd is. Bovendien wijst het erop dat niet gemeten kan worden of de wetgeving haar doelstellingen bereikt, omdat specifieke registratie-instrumenten ontbreken. Op basis van de toename aan roerende voorheffing en de resultaten van de controles van de kaaimantaks, komt het wel tot een beduidend lagere opbrengst dan wat in de begroting ingeschreven stond.

Antwoord van de minister

De minister reageerde positief op de vaststellingen en aanbevelingen. Zo gaf hij aan dat de toegang tot het UBO-register voor de controleambtenaren is uitgebreid en dat de onderzoeks- en aanslagtermijn in geval van fraude werd verlengd tot 10 jaar. De minister kondigde ook een omzendbrief aan om onder meer de interpretatie van de *substance*-uitsluiting te verduidelijken en laat onderzoeken hoe meer transparantie over buitenlandse structuren kan worden gecreëerd.

Informatie voor de pers

Het Rekenhof controleert de openbare financiën van de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de provincies. Het draagt bij tot de verbetering van het overheidsbeheer door nuttige en betrouwbare informatie die voortvloeit uit een tegensprekelijk onderzoek, toe te zenden aan de parlementaire vergaderingen, aan de beheerders en aan de gecontroleerde diensten. Als collaterale instelling van het parlement werkt het Rekenhof onafhankelijk ten opzichte van de overheden die het controleert.

Het verslag Kaaimantaks werd aan het federale parlement bezorgd. Het is samen met de samenvatting en dit persbericht beschikbaar op www.rekenhof.be.