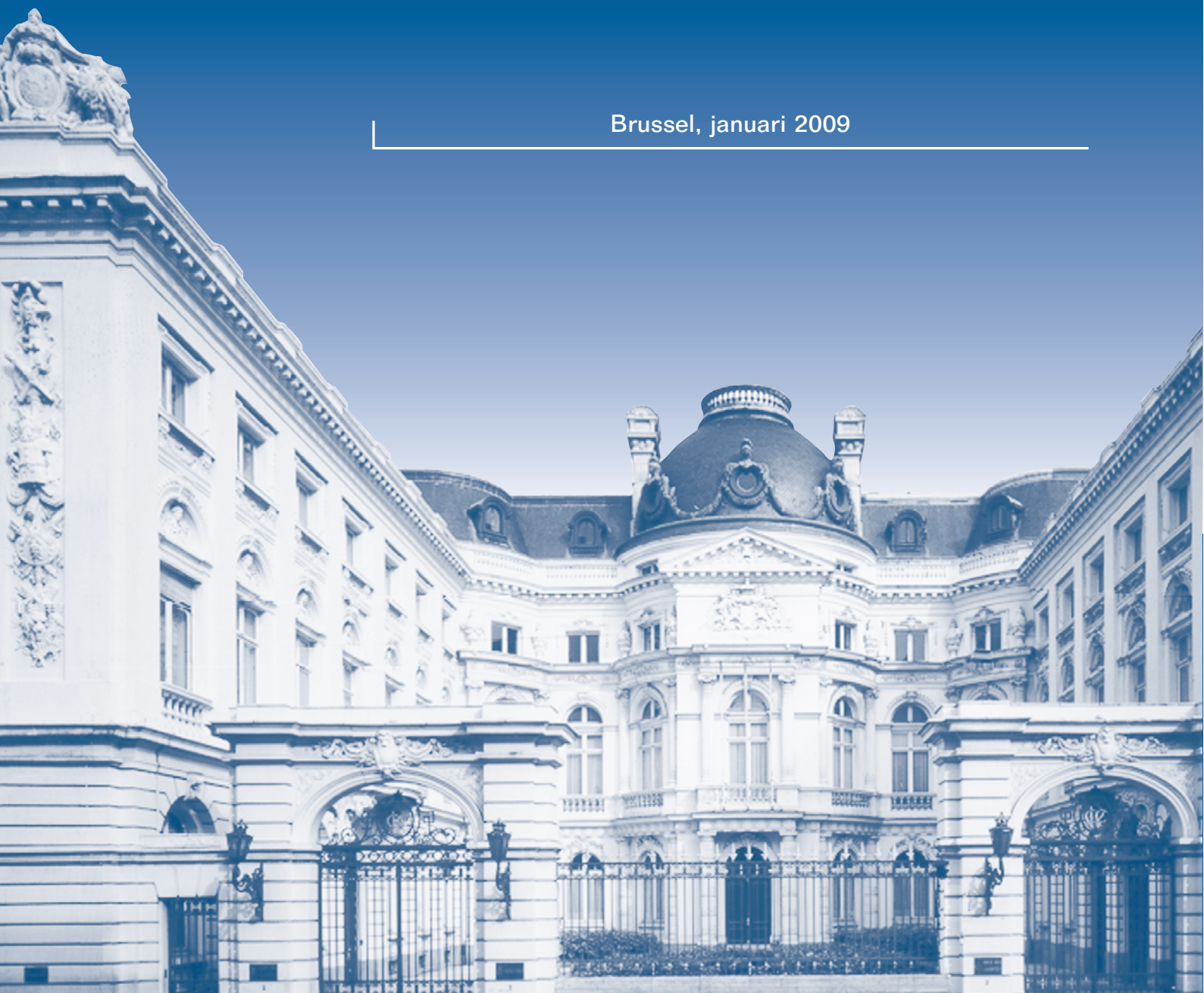


REKENHOF

Inning en controle van de roerende voorheffing

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, januari 2009



REKENHOF

Inning en controle van de roerende voorheffing

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 3 december 2008*

Samenvatting

De roerende voorheffing (RV) is de belangrijkste belasting op roerende inkomsten, die hoofdzakelijk uit dividenden en intrest bestaan. In de meeste gevallen gaat het om een heffing bij de bron die aan de Schatkist moet worden gestort door degene die de inkomsten toekent.

Het Rekenhof heeft de procedures in verband met de inning en de controle van de roerende voorheffing onderzocht.

Wat de ontvangkantoren betreft, waar de RV-aangiften worden behandeld, heeft het Rekenhof vastgesteld dat de opvolging van de betaling van de voorheffingen en de inkohieringsprocedure in geval van niet-betaling van de verschuldigde voorheffing niet voldoende streng en eenvormig verlopen.

Het boekingsprogramma dat momenteel in die ontvangkantoren wordt gebruikt, biedt bovendien niet voldoende veiligheidswaarborgen en maakt het niet mogelijk sommige beheersverrichtingen (meer bepaald voor de boeking van de vastgestelde rechten) op adequate wijze uit te voeren of sommige voor de sturing nuttige statistieken op te stellen.

De ontvangkantoren sturen bovendien de nodige informatie niet steeds tijdig aan de taxatiediensten door (kopieën van RV-aangiften en hun bijlagen, samenvattende listings).

De ingebruikneming, op middellange termijn, van een nieuwe specifieke toepassing, "Stimer RV", zou volgens de administratie de door het Rekenhof vastgestelde euvels moeten verhelpen, zowel wat betreft de verwerking van de aangiften (geautomatiseerde rappelprocedures) als wat betreft de boeking van de rechten en de terbeschikkingstelling van informatie aan de taxatiebeambten. Deze toepassing zal bovendien statistieken produceren die nuttig zijn voor de sturing en het beheer van de achterstand en zal bepaalde basiscontroles mogelijk maken, door vergelijking van de fiscale gegevens. De minister van Financiën heeft eveneens onderstreept dat de toepassing "Stimer RV" aan het grootste deel van de aanbevelingen van het Rekenhof zou moeten tegemoetkomen.

Het Rekenhof heeft inzake de controle van de RV vastgesteld dat de taxatiediensten niet over specifieke en concrete normen beschikken. In de dossiers worden de uitgevoerde verificaties niet gedocumenteerd.

Er konden op basis van de risicoanalyse bij de fiscale administratie nog geen richtsnoeren voor de controle van de RV worden uitgevaardigd.

Het Rekenhof heeft eveneens vastgesteld dat de informatie die vanuit het buitenland wordt ontvangen in het raam van de spaarrichtlijn, met betrekking tot de intresten die inwoners-natuurlijke personen in het buitenland hebben geïnd, lange tijd weinig werd benut. Omdat de administratie deze informatie niet op geautomatiseerde wijze kon aanwenden, heeft ze de informatie in verband met de in 2005 geïnde roerende inkomsten pas in september 2008 doorgezonden aan de taxatiediensten.

Op termijn moet een nieuw informaticasysteem worden gebruikt voor de internationale verzending van de informatie die nuttig is voor de taxatie. De hoofdadministratie zal dan moeten definiëren hoe die informatie moet worden aangewend en zal een gestructureerde en systematische feedback over de resultaten van de uitgevoerde controles tot stand moeten brengen.

Het Rekenhof heeft tot slot vastgesteld dat de roerende voorheffing onvoldoende geïntegreerd wordt beheerd. Dat uit zich door een relatief gebrek aan stuurinstrumenten, het ontbreken van een echte controlestrategie en het feit dat de actoren bij het hoofdbestuur zijn verspreid over verschillende diensten.

Inhoud

Lijst van afkortingen	7
Inleiding	8
1.1 Algemene voorstelling	8
1.2 Inzet	8
1.3 Auditvragen en methodologie	11
1.4 Tegensprekelijk debat	12
Hoofdstuk 1	
Roerende voorheffing	13
1.1 Theoretisch overzicht	13
1.2 Organisatie van de administratie	15
Hoofdstuk 2	
Inning en boeking van de RV	17
2.1 Normen	17
2.2 Behandeling van de aangiften inzake RV	18
2.3 Inkohieringsprocedure	19
2.4 Boeking van de ontvangsten	20
2.4.1 Boekingsprogramma	20
2.4.2 Boeking van de vastgestelde rechten	22
2.4.3 Stimer-project	23
Hoofdstuk 3	
Controle van de RV	25
3.1 Normen	25
3.2 Risicoanalyse	26
3.3 Informatie afkomstig van de ontvangsten	27
3.4 Exploitatie van in het buitenland vergaarde informatie	29
3.5 Praktijkcontrole bij de taxatiediensten	33
3.5.1 Taxatiediensten PB	33
3.5.2 Taxatiediensten VenB	33
3.6 Vereffeningstelsel X/N	36
3.7 Sturing	37
Hoofdstuk 4	
Metten van de achterstand	39

Hoofdstuk 5	
Aanbevelingen	42
Bijlage 1	
Eerste antwoordbrief van de minister van Financiën van 22 oktober 2008	44
Bijlage 2	
Tweede antwoordbrief van de minister van Financiën van 3 november 2008	45

Lijst van afkortingen

AOIF	Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit
BBI	Bijzondere Belastinginspectie
BNV	Belasting der niet-verblijfhouders
DB	Directe Belastingen
FOD	Federale Overheidsdienst
IB	Inkomstenbelasting
KB/WIB92	Koninklijk besluit tot uitvoering van het WIB92
PB	Personenbelasting
RPB	Rechtspersonenbelasting
RV	Roerende voorheffing
VenB	Vennootschapsbelasting
WIB92	Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992

1.1 Algemene voorstelling

De audit betreffende de inning en de controle van de roerende voorheffing (RV) valt binnen het kader van de aan het Rekenhof toevertrouwde algemene controle-opdracht inzake het vaststellen en invorderen van de door de Staat verworven rechten, met inbegrip van de fiscale ontvangsten¹.

De roerende voorheffing is de belangrijkste belasting op roerende inkomsten die voornamelijk bestaan uit dividenden en intrest. Het gaat in de meeste gevallen om een afhouding aan de bron die wordt doorgestort aan de Schatkist door diegene die de inkomsten uitbetaalt.

Het Rekenhof heeft de belangrijkste procedures inzake roerende voorheffing onderzocht. Drie krachtlijnen werden gevolgd die, na een eerste meer theoretisch gedeelte, aan bod komen in de verschillende hoofdstukken van dit verslag.

De inning van de roerende voorheffing begint met het indienen van een aangifte van de RV door diegene die de voorheffing verschuldigd is. Die aangifte vermeldt het bedrag van de roerende inkomsten dat aan de verkrijgers werd gestort, en eventueel het gedeelte van die inkomsten dat als voorheffing werd afgehouden. Op deze aangifte volgt de betaling van de ingehouden voorheffing. Voor de aangiften en de betalingen geldt een specifieke behandeling; eventueel worden de aangegeven maar niet betaalde bedragen ingekohierd. De ontvangsten die eruit voortvloeien, moeten op de geëigende wijze worden geboekt (hoofdstuk 2).

Vervolgens controleert de fiscale administratie de correcte toepassing van de wettelijke en reglementaire bepalingen inzake roerende voorheffing. Deze controle moet in eerste instantie betrekking hebben op de verplichtingen opgelegd aan de personen die de roerende voorheffing verschuldigd zijn, maar ook meer algemeen op alle belastingplichtigen, of zij nu roerende inkomsten hebben uitbetaald of ontvangen (hoofdstuk 3).

Tot slot vormen de rechten inzake RV die werden ingekohierd maar nog niet betaald een specifieke fiscale achterstal die de administratie moet kunnen meten, wil ze die adequaat beheren (hoofdstuk 4).

1.2 Inzet

Sociaal-economische inzet

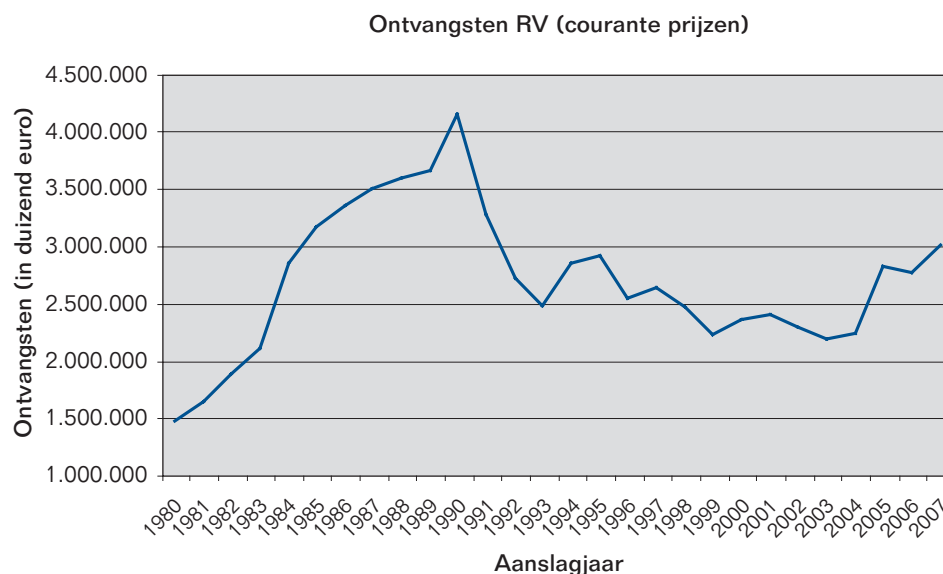
Regelmatig wordt in politieke en academische kringen de vraag gesteld hoe de belasting op kapitaal en de belasting op arbeid zich tot elkaar dienen te verhouden en welke de sociaal-economische gevolgen zijn van de gemaakte keuzes.

¹ Wet van 4 april 1995 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de oprichting van het Rekenhof.

Zo onderstreepte het verslag van augustus 2007 van de afdeling fiscaliteit en parafiscaliteit van de Hoge Raad van Financiën, met als titel "*Belasting op arbeid, werkgelegenheid en concurrentievermogen*", de noodzaak de belasting op arbeid te verminderen. Als mogelijk scenario suggereerde het een verschuiving naar de belasting op spaargelden. De vooropgestelde compenserende maatregel zou er fundamenteel in bestaan te komen tot een eenvormige behandeling van spaargelden (die momenteel aan zeer uiteenlopende effectieve aanslagvoeten worden belast en in plaats daarvan zouden kunnen worden belast tegen een eenvormige aanslagvoet van 25% of zelfs 30%), om te komen tot een efficiëntere en meer billijke belasting met een verhoopt budgettair rendement *ex ante* van een punt van het BBP.

Budgettaire inzet

De RV is de derde ontvangst aan directe belastingen na de bedrijfsvoorheffing en de voorafbetalingen. In 2007 bedroegen de ontvangsten van de RV 2.982.766.867 euro. De onderstaande tabel schetst de evolutie van de totale ontvangsten van de RV (tegen courante prijzen) van 1980 tot 2007.

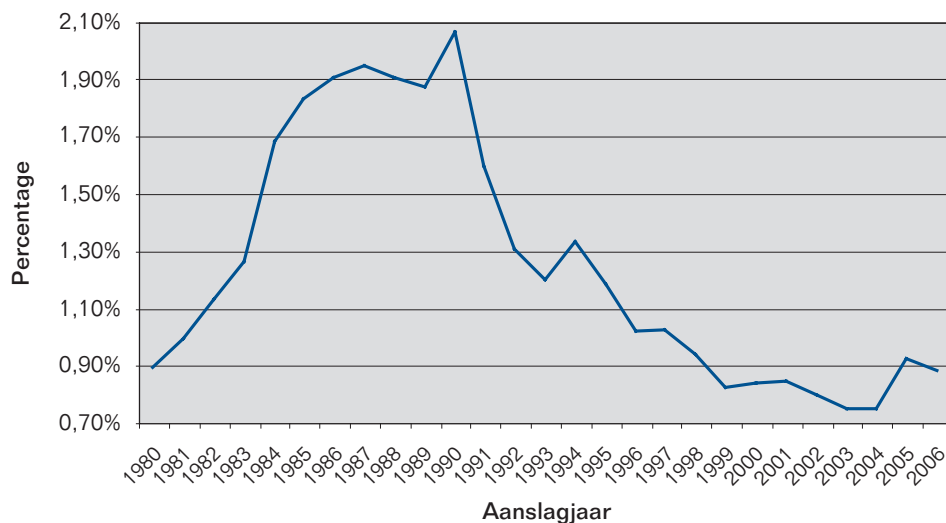


Bron: FOD Financiën (conjunctuurnota van 4 maart 2008)

De volgende tabel vermeldt diezelfde totale ontvangsten van de RV uitgedrukt in percentage van het BBP (van 1980 tot 2006). Ze maakt het mogelijk beter de omvang van de variaties te begrijpen die in hoofdzaak samenhangen met wijzigingen in de wetgeving. Zo is de daling van de ontvangsten uitgedrukt in percentage van het BBP die begin jaren negentig wordt vastgesteld, meer bepaald toe te schrijven aan het van kracht worden van de Europese richtlijn inzake moedermaatschappijen en dochtervenootschappen².

² Richtlijn van de Raad van 23 juli 1990 (90/435/EEG) betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochtervenootschappen uit verschillende lidstaten, omgezet in Belgisch recht door het koninklijk besluit van 14 oktober 1991. De administratie onderstreept dat deze vastgestelde daling eveneens kan worden verklaard door de daling van het tarief van de RV op intrest voor de vanaf 1 maart 1990 gesloten overeenkomsten.

Ontvangsten RV (verschuldigd % BBP)



Bronnen: FOD Financiën (conjunctuurnota van 4 maart 2008) en Belgostat (26 februari 2008)

Stelsel met talrijke uitzonderingen

Op de roerende voorheffing bestaan talrijke uitzonderingen. Sterk vereenvoudigd stelt de algemene regel dat intresten tegen 15% worden belast en dividenden tegen 25%; toch is de gemiddelde aanslagvoet in de feiten lager vanwege die uitzonderingen³.

Die veelheid aan stelsels veroorzaakt een dubbel risico. Bij de belastingplichtigen – ongeacht of zij de roerende voorheffing verschuldigd zijn of de verkrijgers zijn van de roerende inkomsten – is er een risico dat de fiscale wet niet wordt nageleefd doordat ze onvoldoende kennis hebben van de ingewikkelde wetgeving en zich te goeder trouw vergissen. Bij de ambtenaren die zich ervan moeten verzekeren dat de belastingplichtigen de fiscale wet naleven, bestaat er dan weer het risico op een gebrek aan controle. Vooral wanneer taxatiebeambten onvoldoende kennis terzake bezitten.

De voorheffing is vaak een definitieve belasting.

Deze vaststelling van een risico *a priori* wordt bovendien versterkt door het feit dat de roerende voorheffing een definitieve belasting is voor de natuurlijke personen⁴, die voor meer dan twee derde van deze ontvangst zorgen. In tegenstelling tot de bedrijfsvoorheffing, die een echt voorschot is op de belasting die later zal worden ingekohierd en waarvoor een verificatie kan worden uitgevoerd op basis van de jaarlijkse aangifte van de PB, kan een dergelijke verificatie niet gebeuren voor de RV omdat die voorheffing een definitieve belasting is en de vermelding ervan in de aangifte van de inkomsten heel vaak facultatief is.

³ Art. 269, 1° en 2° van het WIB92.

⁴ Dat is eveneens het geval voor de belastingplichtigen die zijn onderworpen aan de rechtspersonenbelasting.

Dat maakt dat de RV bij verschillende etappes van het proces kan worden geverifieerd:

- op basis van de aangifte van de RV ingediend door diegene die de roerende inkomsten toekent en de voorheffing verschuldigd is, voornamelijk om de juistheid van het percentage te controleren volgens de aard van de inkomsten, en de verantwoording van een eventuele vrijstelling;
- op basis van de jaarlijkse aangifte van de inkomsten (PB, VenB, enz.) van diegene die de inkomsten heeft toegekend, meer bepaald om zich ervan te verzekeren dat voor de in de aangifte vermelde uitbetaalde dividenden en interest wel degelijk een aangifte RV werd gedaan;
- op basis van de jaarlijkse aangifte van de verkrijger van de roerende inkomsten, om de correcte aanrekening van de RV te controleren of zich ervan te vergewissen dat de RV die hij als verkrijger van de roerende inkomsten diende te betalen, wel degelijk werd betaald, of nog, om na te gaan of sommige roerende inkomsten die zonder afhouding van de voorheffing werden geïnd, wel degelijk werden aangegeven.

De roerende voorheffing, die bij de bron wordt afgehouden, is dus een van die belastingen die hoofdzakelijk worden beheerd en geïnd door de economische actoren die de roerende inkomsten *uitbetalen* en die *ipso facto* de voorheffing verschuldigd zijn of, wat zeldzamer is, die roerende inkomsten *ontvangen* en als dusdanig de voorheffing verschuldigd zijn.

1.3 Auditvragen en methodologie

De audit werd bij brief van 11 april 2007 aangekondigd aan de minister van Financiën, aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën en aan de administrateur-generaal van de Belastingen en Invordering.

Drie auditvragen werden onderzocht⁵:

1. Kan de procedure voor de behandeling van de aangiften RV, voor de boeking van de daarbij aansluitende betalingen en voor de opvolging van de in gebreke blijvende schuldenaars als doeltreffend en doelmatig worden beschouwd?
2. Zijn, wat de taxatie betreft, het aantal en de kwaliteit van de controles die de administratie uitvoert om zich ervan te verzekeren dat de schuldenaars en de belastingplichtigen handelen in overeenstemming met de wetten en reglementeringen betreffende de roerende voorheffing, bevredigend?
3. Hoe worden de ontvangsten uit de roerende voorheffing geboekt?

De volgende auditmethodes werden gebruikt:

- interview met ambtenaren van het hoofdbestuur en van de buitendiensten (invordering en taxatie);
- onderzoek van dossiers van belastingplichtigen die onderworpen zijn aan de vennootschapsbelasting;
- analyse van de instructies, omzendbrieven, handleidingen, notulen van vergaderingen, enz.

⁵ Een vierde vraag werd initieel overwogen. Ze ging over de klachten inzake de RV. Het beheer van de klachten in het algemeen gebeurt momenteel via een toepassing *workflow geschillen* die recent werd ingevoerd. Ze levert echter nog geen gedetailleerde statistieken die werkelijk kunnen worden geëxploiteerd. Ze zullen beschikbaar zijn via het project MISSISSIPPI (*Management Information System Implementing Strategic Steering Intro Public Performance Indicators*).

1.4 Tegensprekelijk debat

De vaststellingen en aanbevelingen die het Rekenhof heeft geformuleerd, werden op 26 juni 2008 aan de administratie toegezonden. In zijn brief van 20 augustus 2008 heeft de administrateur-generaal van de Belastingen en Invordering zijn opmerkingen meegedeeld. Zijn beschouwingen en verbintenissen zijn in het verslag opgenomen.

Een in die zin aangepast verslag werd vervolgens aan de minister van Financiën toegezonden. In zijn antwoord van 22 oktober 2008 deelt de minister mee dat hij erop zal toezien dat de administratie haar verbintenissen nakomt met de nodige inzet, rekening houdend met de aanbevelingen die het Rekenhof in hoofdstuk 5 van zijn verslag heeft geformuleerd.

In een tweede brief van 3 november geeft de minister van Financiën bijkomende uitleg over de benutting van de informatie afkomstig uit het buitenland. Deze uitleg is opgenomen in sectie 3.4 van het verslag.

Hoofdstuk 1

Roerende voorheffing

1.1 Theoretisch overzicht

De roerende voorheffing⁶ is een belasting die verschuldigd is op de inkomsten uit kapitalen en roerende waarden (hoofdzakelijk dividenden en intresten⁷), alsook op bepaalde diverse inkomsten⁸.

Verskillende aanslagvoeten worden toegepast naargelang de aard van de inkomst en de verkrijger daarvan: 25% (dividenden, in algemene regel⁹), 15% (intresten¹⁰), 10% (vereffenings- of inkoopboni¹¹), 12,5% (titels uitgegeven vóór 1 december 1962), 0% (vrijgestelde verkrijger)¹².

De RV wordt over het algemeen aan de bron afgehouden¹³ en moet spontaan worden gestort aan de ontvangers van de fiscale administratie door diegenen die de belastbare inkomsten hebben toegekend (gedefinieerd als *debiteuren* in tegenstelling tot de *verkrijgers* van de inkomsten), of door bepaalde financiële tussenpersonen. Deze voorheffing moet worden betaald binnen de vijftien dagen na de toekenning of de betaalbaarstelling van de belastbare inkomsten¹⁴.

Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt enerzijds de persoon die de roerende inkomsten toekent of uitbetaalt, waarop aan de bron een voorheffing wordt afgehouden die deze persoon moet storten, en anderzijds de persoon die recht heeft op de roerende inkomsten en *de facto* de belasting draagt, maar niet tussenbeide komt in de procedure van de voorheffing. Die twee personen (natuurlijke personen of rechtspersonen, verblijfhouders of niet-verblijfhouders) zijn tevens belastingplichtigen die onderworpen zijn aan de directe belasting (PB, VenB, RPB, BNV, naargelang van het geval), van wie de fiscale toestand inzake roerende inkomsten kan worden geverifieerd.

⁶ In het WIB92 wordt de RV meer in het bijzonder behandeld in de artikelen 261 tot 269, die onder meer de gevallen van vrijstelling van de RV preciseren (art. 264 en 265), evenals die waarin wordt afgezien van de inning van de RV (art. 266, en art. 105 tot 119 van het KB/WIB92). De schuldenaars, de eisbaarheid en de berekening van de RV worden respectievelijk behandeld in de artikelen 261-263, 267 en 268-269 van het WIB92. De aanrekening van de RV wordt geregeld door de artikelen 279 tot 284 van het WIB92.

⁷ Art. 17 tot 19ter van het WIB92.

⁸ Art. 90 van het WIB92.

⁹ Verminderingen tot 20% en 15% zijn mogelijk (art. 269 van het WIB92).

¹⁰ Te weten, onder meer, inkomsten uit leningen, inkomsten uit aandelen of deelbewijzen van Belgische beleggingsmaatschappijen (bevek's), inkomsten uit schuldvorderingen en leningen, inkomsten uit gelddeposito's, ...

¹¹ Het gaat om inkomsten uit aandelen of deelbewijzen betaald in geval van (gehele of gedeeltelijke) verdeling van een Belgische of buitenlandse vennootschap (vereffeningsbonussen) of bij aankoop van eigen aandelen door een dergelijke vennootschap (inkoopbonussen).

¹² De toekenning van roerende inkomsten met vrijstelling van de voorheffing vanwege de aard van de verkrijger betekent niet dat geen aangifte bij het bevoegde ontvangstkantoor hoeft te worden gedaan. De bepalingen die een reeks inkomsten uit de roerende inkomsten uitsluiten, zijn opgenomen in artikel 21 van het WIB92. De bepalingen die een reeks inkomsten als roerende inkomsten vrijstellen, zijn opgenomen in art. 264, 265 en 266 van het WIB92 en in de art. 115 tot 119bis van het KB/WIB92.

¹³ Art. 261 van het WIB92.

¹⁴ Art. 412 van het WIB92.

Er bestaan gevallen waarin de RV niet aan de bron wordt ingehouden, maar waarin de verkrijger van de inkomsten, van Belgische of van buitenlandse oorsprong, zelf de belasting verschuldigd is. Deze bepaling¹⁵ betreft hoofdzakelijk personen die onderworpen zijn aan de RPB of de BNV; de andere gevallen betreffen inkomsten die ten onrechte van voorheffing vrijgesteld werden of inkomsten van buitenlandse oorsprong die zonder tussenpersoon werden geïnd.

Voor de roerende inkomsten van natuurlijke personen is de RV *bevrijdend*. De voorheffing is dus een definitieve belasting die, wanneer ze geïnd is, niet in aanmerking komt voor de berekening van de globale belasting van de verkrijger. De belastingplichtige moet deze roerende inkomsten dan ook niet in zijn jaarlijkse aangifte vermelden¹⁶.

Wat de roerende inkomsten van buitenlandse oorsprong betreft die niet werden geïnd via een tussenpersoon die in België gevestigd is – en waarop de Belgische roerende voorheffing dus niet werd ingehouden – bestaat een aangifteverplichting in hoofde van de verkrijger. Deze inkomsten van buitenlandse oorsprong zullen niet tegen de progressieve aanslagvoet per schijf van de PB worden belast, maar tegen een afzonderlijk percentage dat overeenstemt met het percentage van de roerende voorheffing (mits toepassing van de opcentiemen van de gemeenten en de agglomeratie) dat in België zou geheven zijn, mochten de inkomsten in kwestie niet rechtstreeks in het buitenland ontvangen zijn.

In bepaalde gevallen kan de RV ten onrechte afgehouden zijn; bv. omdat de schuldenaar van het inkomen niet wist dat de verkrijger vrijgesteld was. Ze moet dan door de administratie worden teruggegeven na het behandelen van een klacht van de verkrijger van de inkomsten bij de bevoegde gewestelijke directeur.

De roerende voorheffing kan eveneens worden geïnd via kohieren. Dat is het geval wanneer de schuldenaar een aangifte van RV heeft ingediend zonder binnen de wettelijke termijn tot de betaling over te gaan¹⁷; na rappel(s) wordt de schuldenaar ingekohierd voor het bedrag dat hij aangegeven heeft zodat de administratie ten aanzien van de betrokkene een uitvoerende titel kan verstrekken¹⁸. Als bij een controle blijkt dat een schuldenaar aan een verkrijger de volledige roerende inkomsten heeft gestort zonder inhouding aan de bron (ofwel door nalatigheid, ofwel omdat hij ten onrechte dacht dat de verkrijger vrijgesteld was) is het de schuldenaar die zal worden ingekohierd voor het deel van het roerende inkomen dat hij had moeten inhouden en aan de Schatkist had moeten storten; hij moet vervolgens de voorheffing bij de verkrijger recupereren (onder voorbehoud van de toepassing van art. 268 van het WIB92).

Tot slot moeten, wat de roerende voorheffing betreft, Europese bepalingen in het nationaal Belgisch recht worden toegepast. Dat is bv. het geval voor richtlijn 90/435/EEG betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen¹⁹, die de dividenden en andere voordelen die de dochterondernemingen aan de moedermaatschappijen betalen, vrijstelt van afhouding aan de bron en aldus de dubbele belasting van die inkomsten op het niveau van de moederverenootschap uitschakelt.

¹⁵ Artikel 262 van het WIB92.

¹⁶ De belastingplichtige met een gering inkomen kan die voorheffing aangeven en door de Schatkist worden terugbetaald krachtens artikel 131 van het WIB92.

¹⁷ Overeenkomstig artikel 304, § 1, 2°, van het WIB92.

¹⁸ De toestand is dezelfde als deze bij de bedrijfsvoorheffing.

¹⁹ Gewijzigd door richtlijn 2003/123/EG van de Raad van 22 december 2003.

Meer recent werd de spaarrichtlijn 2003/48/EG die als doel heeft een effectieve belasting op inkomsten uit spaargelden in de vorm van intrest te waarborgen, in Belgisch recht omgezet door de wet van 17 mei 2004 en richtlijn 2003/49/EG (“verbonden ondernemingen, intrest-royalty’s”) werd door het koninklijk besluit van 22 december 2003 in het KB/WIB 92 geïntegreerd.

1.2 Organisatie van de administratie

Talrijke diensten, zowel bij het hoofdbestuur als in de buitendiensten, krijgen te maken met de materie van de roerende voorheffing.

Er moeten twee soorten taken worden onderscheiden waarin specifieke diensten tussenkomen. Enerzijds, op het niveau van de *invordering*, krijgen de ontvangkantoren de aangiften van de schuldenaars en de stortingen van de RV, boeken ze de rechten en verzekeren ze de vereiste opvolging voor de in gebreke blijvende schuldenaar. Anderzijds moeten, op het niveau van de *taxatie*, de diensten belast met de controle op de belastingplichtigen zich ervan verzekeren: 1) dat de schuldenaars van de RV de wettelijke en reglementaire bepalingen met betrekking tot die belasting naleven en 2) dat de verkrijgende belastingplichtigen in hun jaarlijkse belastingaangifte de roerende inkomsten hebben vermeld die ze moesten opgeven en dat ze de roerende voorheffingen waarvoor dat mogelijk was, correct hebben aangerekend²⁰.

In eerste instantie zijn het de ontvangkantoren die optreden omdat de schuldenaars van de RV de verplichting hebben bij de bevoegde belastingontvanger een aangifte in te dienen die, per categorie, het bedrag van de belastbare inkomsten vermeldt en de aldus aangegeven voorheffing te betalen²¹. Op dat niveau bestaan de hoofdopdrachten erin het boekingsprogramma (aangiften en betalingen) in te vullen en de overeenstemming tussen de aangegeven bedragen en de betaalde bedragen te verifiëren (*emargement*).

Voor de ontvangkantoren die belast zijn met de aangiften inzake roerende voorheffing werd, parallel met de ontwikkeling van een nieuw boekingsprogramma (zie verder), een concentratie doorgevoerd; slechts 27 diensten behandelen nog dat type aangifte (zowel voor de natuurlijke personen als voor de vennootschappen). Op termijn zou die beweging worden voortgezet aangezien voorzien is in een centraal inningscentrum voor de RV.

Het is de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF) binnen de FOD Financiën die belast is met de algemene verificatie van de belastingaangiften van de belastingplichtigen²². De AOIF bestaat uit 48 controlecentra die grondige polyvalente controles uitvoeren (btw en directe belastingen), en uit *klasieke* diensten die de inordstellingen beheren en beheerscontroles uitvoeren.

²⁰ Als de beschikbare gegevens dat mogelijk maken, zal moeten worden nagegaan of de voorheffing die door de verkrijger werd geboekt en die moest worden betaald, wel degelijk werd betaald.

²¹ Deze aangifte en storting van de RV moeten gebeuren binnen de vijftien dagen na de toekenning of de betaling van de roerende inkomsten. De aangifteformulieren bestaan in twee modellen: nr. 273 A voor de dividenden van Belgische oorsprong en nr. 273 voor alle inkomsten uit kapitalen en roerende goederen andere dan deze die via 273 A moeten worden aangegeven en voor de diverse inkomsten van roerende aard. Deze formulieren zijn beschikbaar op een internetsite van de FOD Financiën (www.myminf.be).

²² De Bijzondere Belastinginspectie kan vanzelfsprekend, naargelang van de specifieke opdrachten die haar worden toevertrouwd, grondige controles uitvoeren inzake roerende voorheffing met betrekking tot een afzonderlijk geïdentificeerd type fraude of een categorie van belastingplichtigen die een bijzonder hoog risico vertonen.

Van de controlediensten van de AOIF is het nationale controlecentrum 2 over het hele land bevoegd voor de vennootschappen die behoren tot de sectoren van de krediet- en verzekeringsinstellingen, de beursvennootschappen, de financiële holdings,...

Bij het hoofdbestuur komen talrijke diensten tussenbeide inzake de roerende voorheffing voor onder meer de opstelling van de instructies en omzendbrieven, de vastlegging van de controlenormen, de jaarlijkse budgettering van de ontvangsten en de evaluatie van de budgettaire weerslag van nieuwe wetten, de vorming van ambtenaren inzake roerende voorheffing, de boeking van de ontvangsten, het beheer en de verspreiding van de informatie die nuttig is voor de taxatie, de monitoring van de geschillen, de opvolging van de achterstand, enz.

Het hoofdbestuur heeft gepreciseerd dat het eveneens toeziet op de correcte boeking van de ontheffingen en dat het tussenbeide komt in geval van vertragingen bij de boeking.

Hoofdstuk 2

Inning en boeking van de RV

2.1 Normen

De ontvangkantoren werken met normen die reeds lang geleden werden opgelegd.

De *Handleiding van de periodieke werkzaamheden* (geactualiseerd op 15 februari 1989) beschrijft aldus de procedures voor zowel de invordering als de controle op verschillende hiërarchische niveaus.

Wat de ontvangsten betreft stelt de *Handleiding* hoofdzakelijk dat deze diensten:

- erover moeten waken dat de aangiften correct en volledig zijn ingevuld en tijdig worden ingediend;
- zich ervan moeten verzekeren dat alle gevraagde documenten voor verminderingen of vrijstellingen bij de aangifte werden gevoegd of afzonderlijk werden voorgelegd, en deze verantwoordingsstukken onmiddellijk doorsturen naar de taxatiediensten die bevoegd zijn voor de verkrijgers van de inkomsten;
- een kopie van de ingediende aangifte verzenden aan de bevoegde comptabiliteitsinspecteur (die ze moet meedelen aan de taxatiedienst van de schuldenaar van de RV) en aan de taxatiedienst van de verkrijger van de roerende inkomsten waarop de voorheffing werd toegepast, als hij op de aangifte is vermeld;
- de aanzuivering van de verschuldigde voorheffing moeten opvolgen en de belasting doen inkohieren in geval onvoldoende of niet wordt betaald.

Bovendien bepaalt "Deel XIX, statistiek RV/Bron" (bijgewerkt op 1 augustus 1988) "comptabiliteitsregels" (praktische handleiding ten behoeve van de ontvangers) meer bepaald onder nr. 17 *Gebrek aan betaling* het volgende: "Zo, ondanks het indienen van een aangifte, geen betaling werd gedaan binnen de vijftien dagen volgend op de toekenning of de betaalbaarstelling van de inkomsten, de dag na het verstrijken van de bewuste termijn van vijftien dagen, het totaal bedrag van de aangegeven inkomsten in de dienovereenkomstige fiche opnemen en [...] het totaal bedrag van de verschuldigde voorheffing vermelden. Zo spoedig mogelijk de belastingschuldige verzoeken dit bedrag te vereffenen." Nr. 21 preciseert: "Zo de schuldenaar binnen een termijn van 15 dagen geen gevolg geeft aan de uitnodiging tot betalen [...], onmiddellijk de inkohiering uitlokken van de verschuldigde of nog verschuldigd blijvende voorheffing. [§] Daartoe aan de bevoegde Hfd.cr [=hoofdcontroleur] een inlichting sturen [...]."

Wat de inkohieringsprocedure betreft, heeft de administratie gepreciseerd dat onderrichting Ci.RH.81/522.267 van 26 juli 1999 de aandacht van de taxatiediensten erop vestigde dat de door de invorderingsdiensten inzake RV gevraagde inkohieringen *onmiddellijk* moesten worden uitgevoerd, en dat men, als aan die vragen niet tegemoet kon worden gekomen, aan de bevoegde ontvanger de redenen moest meedelen waarom die inkohieringen niet konden gebeuren.²³

²³ Deze bepaling is opgenomen in het *Protocol gesloten tussen de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit en de Administratie van de Invordering* (onderrichting B.T./546.211 en E.T. 96.915 van 3 december 2001).

Er bestaat ook een *Handleiding inzake het programma voor de boeking van de RV*. Deze instructie is in hoofdzaak van technische aard en bevat geen gedetailleerde opgave van de stappen die voorafgaan aan de boeking of betreffende de opvolging van de aangiften.

2.2 Behandeling van de aangiften inzake RV

Over het algemeen is er in de bevoegde RV-ontvangkantoren één enkel personeelslid belast met het beheer van de aangiften. Dat wordt verantwoord door de betrekkelijk beperkte omvang van deze taak en door de noodzaak van een bijzondere kennis van het boekingsprogramma. In de meeste diensten kunnen een of twee bijkomende personeelsleden de taak overnemen bij afwezigheid van de titularis.

De normen vervat in de *Handleiding van de periodieke werkzaamheden* worden algemeen genomen toegepast (behalve wat betreft het doorsturen van de informatie zoals verder aangegeven).

De personeelsleden van de Invordering worden niet geacht de aangiften RV ten gronde te controleren met betrekking tot de toegepaste aanslagvoet, de bewijskracht van de bijlagen of de precieze aard van de inkomsten. Deze verificatie wordt logischerwijze toevertrouwd aan de taxatiediensten die als enigen over de vereiste expertise beschikken en die eventueel kunnen steunen op het permanente dossier van de belastingplichtige-schuldenaar en zijn opeenvolgende jaarlijkse aangiften.

Bovendien gebeurt er in de ontvangkantoren geen opvolging van de schuldenaars. Dit zou het nochtans mogelijk maken de aandacht te vestigen op een schuldenaar die bv. geen dividenden meer aangeeft en dat gedurende opeenvolgende jaren wel heeft gedaan. De verklaring van dat fenomeen kan over het algemeen worden gevonden in de bijlagen van de jaarlijkse aangifte (bv. voor de vennootschapsbelasting) van de schuldenaar.

Het Rekenhof is van oordeel dat deze verdeling van het werk over de diensten ontvangsten en taxatie in overeenstemming is met de algemene organisatie van de administratie.

Het stelt echter een gebrek aan striktheid en eenvormigheid vast in de opvolging van de betaling van de voorheffingen die in de aangiften van de schuldenaars worden vermeld. Zo blijkt de naleving van artikel 412 van het WIB92, dat bepaalt dat de roerende voorheffing wordt betaald binnen de vijftien dagen na de toekenning van de belastbare inkomsten, niet systematisch te worden geverifieerd. De termijnen waarbinnen de betalingen moeten gebeuren en de ontvangkantoren actie moeten ondernemen in geval van vertraging zijn immers niet vastgelegd in strikte, expliciete en actuele normen. Ook al bepaalt de wet²⁴ dat de verschuldigde belasting wordt vermeerderd met een verwijlinterest, moet de administratie toch noodzakelijkerwijze nagaan of de voorheffingen die de schuldenaars van de roerende inkomsten afhouden, effectief aan de Schatkist worden gestort binnen de door de wet vastgelegde termijnen. Bovendien moeten de stappen die de diensten moeten ondernemen in geval van laattijdige betaling, worden omkaderd en geüniformiseerd.

²⁴ Art. 414 van het WIB92.

In het perspectief van de oprichting van een centraal inningscentrum van de RV moet de administratie erover waken, de nieuwe toe te passen procedures precies te definiëren.

De administratie verklaarde dat de centrale diensten van de Invordering de bepalingen van artikel 412 WIB92 via een onderrichting in herinnering zullen brengen.

2.3 Inkohieringsprocedure

De inkohiering van de roerende voorheffing gebeurt wanneer de schuldenaar zijn schuld niet betaalt²⁵. Deze procedure wordt betrekkelijk zelden toegepast omdat het risico op niet-betaling bij een spontane en correcte aangifte gering is²⁶.

Wanneer de ontvangkantoren vaststellen dat de betaling van de aangegeven voorheffingen niet of niet volledig is gebeurd, vragen ze de taxatiedienst die voor de schuldenaar bevoegd is tot de inkohiering over te gaan.

Zoals hierboven uiteengezet bestaat er in de *Handleiding van de periodieke werkzaamheden* geen expliciete norm die beschrijft welke stappen moeten worden ondernomen en welke de termijn is die geldt voor de ontvangkantoren om niet-betaling vast te stellen en de taxatiedienst in te schakelen²⁷.

De reeds vermelde "comptabiliteitsregels" beschrijven daarentegen een reeks van controleverrichtingen die periodiek moeten worden uitgevoerd.

Ondanks het feit dat die normen bestaan, heeft het Rekenhof echter vastgesteld dat de termijnen waarbinnen de ontvangkantoren aan de taxatiediensten vragen tot een inkohiering over te gaan, variabel zijn. Zo gebeuren de aanvragen tot inkohiering in een van de onderzochte ontvangkantoren eenmaal per jaar, namelijk op het einde van het jaar wanneer alle aangiften RV werden overlopen waarvoor nog geen betaling is gebeurd. In dat geval kan er, voor de aangifte die in het begin van het jaar werd ingediend en voor zover de taxatiedienst niet onmiddellijk tot inkohiering overgaat, meer dan een jaar verstrijken tussen de datum van betaling waarin de wet voorziet en de datum van inkohiering van de in gebreke blijvende schuldenaar.

Omdat de gangbare praktijk erin bestaat de aangiften in te voeren op het ogenblik van de betaling (of van de vraag tot inkohiering), maakt het boekingsprogramma geen echte efficiënte opvolging in dat domein mogelijk. Het manueel overlopen van de aangiften die zijn geklasseerd als *in afwachting* en de behandeling van die aangiften die volgens de bevoegde ambtenaar een redelijke termijn hebben overschreden, kunnen niet als een volledig bevredigende praktijk worden beschouwd. Het geïnformatiseerde beheerssysteem dat op termijn zal worden ingevoerd, zou gestandaardiseerde rappels en eventueel een vraag tot inkohiering moeten produceren op vastgestelde tijdstippen vanaf de wettelijke limietdatum voor de betaling die vooraf in het systeem is ingebracht.

²⁵ Er bestaan eveneens specifieke inkohieringen van de roerende voorheffing die een gevolg zijn van een controle op een welbepaalde belastingplichtige (in dat geval is het dezelfde dienst die overgaat tot de verificatie en de inkohiering).

²⁶ Het is duidelijk dat het risico op het niet-conform zijn van de aangifte (ontbreken van een aangifte, foute aanslagvoet, enz.) veel groter is dan het risico van niet-betaling bij een spontane en correcte aangifte.

²⁷ De *Handleiding van de periodieke werkzaamheden* beperkt zich tot het formuleren van de instructie om de inkohiering van de belasting uit te lokken in geval van onvolledige betaling of niet-betaling.

Voorts kon de reactietijd van de taxatiediensten niet precies worden geëvalueerd. Het programma voor de boeking en de opvolging van de aangiften, waarbij brieven met een vraag tot inkohiering gericht aan de taxatiediensten kunnen worden opgesteld, vermeldt niet de datum van inkohiering. Daardoor kan de administratie zelf niet beschikken over een nuttige indicator om deze procedure op te volgen.

Bovendien moet worden vastgesteld dat het via het huidige boekingsprogramma niet mogelijk is het aantal (dat zonder twijfel marginaal zal zijn) en het type aangiften RV te kennen die aanleiding geven tot een inkohiering.

Rekening houdend met de opmerking van het Rekenhof heeft de sector Invoering aangekondigd dat hij een onderrichting zal opstellen waarin de buitendiensten er expliciet aan zullen worden herinnerd dat ze ter zake bijzonder waakzaam moeten zijn en dat ze ervoor moeten zorgen dat de inkohiering zo snel mogelijk gebeurt, in afwachting van de toepassing "Stimer RV" (cf. infra).

2.4 Boeking van de ontvangsten

2.4.1 Boekingsprogramma

Tot enkele jaren geleden werd de roerende voorheffing geboekt in manuele registers, wat noopte tot omslachtige operaties bij de periodieke afsluiting om rekening te kunnen afleggen bij de gewestelijke directie en het hoofdbestuur.

Onlangs werd een specifieke toepassing ontwikkeld binnen de gewestelijke directie Antwerpen voor het boeken van de roerende voorheffing, het opvolgen van de aangiften en het leveren van overeenstemmende statistieken²⁸. Deze toepassing wordt sinds 2004 door sommige diensten gebruikt en werd geleidelijk tot alle ontvangkantoren uitgebreid.

De gebruikers hebben een vorming gekregen op het ogenblik van de invoering van het programma. Ze beschikken over een handleiding en in geval van moeilijkheden kunnen ze zich rechtstreeks richten tot de ontwerper van het programma of zijn ploeg.

Dat programma vormt een onbetwistbare vooruitgang. Op het niveau van de productie van de periodieke statistieken is de procedure geautomatiseerd en geactualiseerd, terwijl het beheer op papier een lang en omslachtig werk met zich meebracht. De berekeningen en aanrekeningen (van de verwijlinteressen bv.) gebeuren automatisch. De gegevens van de schuldenaars worden eenmaal ingevoerd en globaal van het ene jaar naar het andere overgenomen. Het programma voorziet in een reeks gevallen die de ambtenaren in verband met de aangiften en betalingen inzake RV moeten behandelen: emargementen betreffende de aangiften van het voorgaande begrotingsjaar, niet-betaling van de voorheffing (vraag tot inkohiering), betaling zonder aangifte (wachtrekening vóór bestemming), verbetering van de gegevens van het emargement en/of van de verwijlinteressen (lopend jaar of voorgaand jaar), negatieve of wijzigende aangifte, ...

Ondanks de aanzienlijke vooruitgang ten aanzien van de vroegere boekingsprocedure, is dit programma niet formeel goedgekeurd door de ICT-diensten van het hoofdbestuur dat de voorkeur geeft aan beter beveiligde oplossingen via het net.

²⁸ Er bestaat een specifieke gegevensbank voor de schuldenaars *natuurlijke personen* en voor de schuldenaars *vennootschappen*.

Er zijn inderdaad een aantal problemen verbonden met een dergelijke lokale toepassing die door ambtenaren van de operationele diensten is ontwikkeld:

- Hoewel het risico van een niet-toegelaten interventie in de gegevensbank beperkt is, omdat een wijziging van de ingeschreven gegevens niets oplevert, is de toegang ertoe niet steeds beschermd door een wachtwoord.
- Er bestaat een veiligheidsprobleem op het niveau van de back-ups. Bijstandscellen, die functioneel gesitueerd zijn tussen de buitendiensten en de automatisering, zamelen de back-ups in die eventueel door de buitendiensten worden gemaakt. Maar die back-ups worden wegens technische redenen niet door iedereen uitgevoerd. Lokale back-ups worden dan over het algemeen op een usb-sleutel of op de computer van een collega gemaakt.
- In één geval werd vastgesteld dat de gebruiker toegang had tot de formulieren, tabellen en bevestigingen van de gegevensbank, wat aanleiding zou kunnen geven tot een nadelige wijziging (zelfs onvrijwillig) van de oorspronkelijk ontwikkelde toepassing.
- Er rijst een probleem met betrekking tot de rechten die worden overgedragen van het ene begrotingsjaar naar het volgende. De gewestelijke directie die aan de basis ligt van het programma, verstrekt immers bij het begin van het begrotingsjaar aan elke betrokken dienst een nieuw bestand waarvan de functionaliteiten eventueel geactualiseerd zijn, maar dat niet de tijdens het vorig jaar ingevoerde aangiften bevat (bv. omdat een vraag tot inkohiering werd geformuleerd) die op 31 december nog niet werden betaald²⁹. Deze aangiften moeten dan ook een tweede maal worden ingevoerd in een nieuwe gegevensbank op basis van de nog niet betaalde stock aangiften RV of op basis van een listing van deze aangiften die afkomstig is uit de gegevensbank van het voorgaande jaar. Het risico bestaat dat een aangifte niet hernomen wordt en dus niet langer wordt opgevolgd door de ambtenaar die daarmee belast was. Op die manier zou een schuldvordering van de Staat kunnen verloren gaan.
- Het is niet mogelijk het aantal aangiften te kennen die in het systeem werden ingevoerd. Wanneer een aangifte verschillende roerende inkomsten bevat die voorheffingen met een verschillende aanslagvoet betreffen (bv. dividenden belast tegen 25% en vrijgestelde dividenden), legt het systeem verschillende invoeroperaties op met verschillende referentienummers. Dat nadeel, dat van relatief weinig belang is, zorgt ervoor dat het management geen globaal overzicht heeft van deze inning, wat een chronologische analyse (nodig voor een goede sturing) in de weg staat³⁰.

De administratie heeft onderstreept dat de toepassing "Stimer RV" (cf. infra) een oplossing zou moeten bieden voor de door het Rekenhof geformuleerde opmerkingen.

Meer bepaald het probleem van de rechten die van het ene begrotingsjaar naar het andere worden overgedragen, dat het Rekenhof in het huidige systeem had vastgesteld, zal zich dan niet meer voordoen aangezien de toepassing "Stimer RV" uiteraard de gegevens van alle aangiften zal bewaren.

²⁹ Deze toestand wordt verklaard door het feit dat de meest courante praktijk in de ontvangkantoren erin bestaat de aangiften pas te registreren op het ogenblik van de betaling: zie verder punt 2.4.2.

³⁰ Het programma in zijn huidige vorm zou de statistieken kunnen produceren die voor een dergelijke sturing nuttig zijn, omdat het een onderscheid maakt tussen de verschillende types van aangegeven inkomsten en de toegepaste aanslagvoeten. Aangezien de verschillende gegevensbanken niet in een bestand gegroepeerd zijn, wordt die informatie tot op heden niet geëxploiteerd.

Op het vlak van de veiligheid, zal de toegang tot die nieuwe toepassing bovendien strikt worden gecontroleerd door het systeem IAM (*Identity and Access Management*) dat bij de FOD Financiën is geïnstalleerd. Dit systeem garandeert dat enkel gebruikers met voldoende gebruikersrechten de gegevens kunnen raadplegen of wijzigen, en het bewaart sporen van alle tussenkomsten in de toepassing.

2.4.2 Boeking van de vastgestelde rechten

In zijn 162^e Boek had het Rekenhof het belang van de boeking van vastgestelde rechten in ontvangsten onderstreept³¹. Het had vastgesteld dat inzake voorheffing (zowel bedrijfsvoorheffing als roerende voorheffing) de praktijk van de administratie leidt tot een laattijdige boeking van de vastgestelde rechten ten aanzien van de aangiften.

Deze vaststelling die het Rekenhof in 2006 formuleerde, wordt op het terrein bevestigd door de huidige behandeling van de aangiften als gevolg van de invoering van het nieuwe boekingsprogramma³². Om praktische redenen hebben de ambtenaren die het programma hebben uitgewerkt, de gebruikers zelfs aangeraden de aangiften pas te registreren wanneer ze de betaling ontvangen.

Deze situatie is niet in overeenstemming met de regels van de overheidscomptabiliteit en maakt het onmogelijk het vastgestelde recht te gebruiken als een instrument voor de opvolging van de invordering van de ontvangsten. Zo wordt, wanneer een schuldenaar niet binnen de wettelijke termijn betaalt, de schuldinvordering ten voordele van de Staat pas vastgesteld op het ogenblik van de inkohiering, terwijl het vastgesteld recht had moeten worden geboekt op het ogenblik van de ontvangst van de aangifte inzake de voorheffing, en dus verschillende weken of zelfs maanden voor de inkohiering.

Het Stimer-project zou een passend antwoord moeten bieden, zowel om de tekortkomingen van het huidige boekingsprogramma op te vangen als voor een werkelijke boeking van de vastgestelde rechten inzake RV.

De administratie heeft in dat verband bevestigd dat de fysieke opsplitsing van de taken inzake de vestiging en de inning van het recht, zoals hieronder beschreven, de facto een einde zal maken aan de huidige werkwijze waarbij het vastgesteld recht pas wordt geboekt bij de ontvangst van de betaling. De elementen die (door de taxatiebeambten en op termijn door de schuldenaars) op basis van de aangiften worden ingevoerd en door de taxatiebeambten worden gevalideerd, zullen in de comptabiliteit worden ingeschreven als vastgestelde rechten overeenkomstig de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, net zoals de inkohieringen die gebeuren na een verificatie van de fiscale toestand. De inkohieringen die gebeuren na een ontbrekende of ontoereikende betaling zullen enkel tot gevolg hebben dat de status van de schuld verandert in "uitvoerbaar" zonder dubbele inschrijving van het recht.

³¹ Rekenhof, 162^e Boek, Volume I, p. 93-105.

³² Toen alles nog manueel gebeurde, werden de vastgestelde rechten evenmin geboekt. De informativering van de boekhouding had de gelegenheid kunnen zijn om de bestaande praktijk te wijzigen.

2.4.3 Stimer-project

Het Stimer-project³³ dat momenteel in de FOD Financiën wordt ontwikkeld, beoogt een volledig beheer van de boeking, de invordering en de inning van alle rechten en belastingen die zijn vastgesteld door de entiteit Belastingen en Invordering, evenals van de fiscale en niet-fiscale rechten die zijn vastgesteld door de entiteit Patrimoniumdocumentatie.

Dat project wordt in verschillende fasen ontwikkeld die opeenvolgend een aantal rechten in aanmerking nemen. De roerende voorheffing maakt deel uit van de rechten die tijdens de eerste fase voorrang kregen³⁴. Deze eerste fase werd in april 2007 opgestart en het einde ervan is voorzien voor juni 2009.

Een belangrijke innovatie voor de schuldenaars zal zijn dat ze de RV-aangiften en de bijlagen ervan op termijn via internet zullen kunnen indienen, zoals reeds het geval is voor de BV³⁵. De banken zijn reeds lang vragende partij voor een dergelijke geautomatiseerde behandeling en een eerste project in die zin werd begin de jaren 2000 opgezet. Het kon echter niet tot een goed einde worden gebracht omdat er onder andere problemen waren met de coherentie tussen de aanslagvoet van de voorheffing en de aard van de roerende inkomsten.

De administratie heeft onderstreept dat de specifieke toepassing "Stimer RV" werd ontwikkeld om tegemoet te komen aan de bepalingen van de wet van 22 mei 2003 betreffende de rijkscomptabiliteit, inzake de scheiding tussen de functie van ordonnateur en die van rekenplichtige. Zo zullen de taxatiebeambten (AOIF) bij de inproductieneming van die toepassing verantwoordelijk zijn voor de volledige keten van de vestiging van de RV: invoeren van de aangiften, oplossen van anomalieën (waaronder het niet-indienen van een aangifte), het grondig verifiëren, het inkohieren bij ontstentenis van betaling of na een controle... Overeenkomstig hetzelfde principe van de functiescheiding zal de inning van de RV-bron gebeuren door een toekomstige dienst van het Nationaal Inningencentrum (NIC) van de pijler Fiscale Invordering. De ingekohierde RV zal worden geïnd door de inningsdienst van de woonplaats van de schuldenaar en worden ingevorderd door het invorderingskantoor van de woonplaats van de schuldenaar.

Wat de opvolging van de vervaldata's betreft, heeft de administratie gepreciseerd dat de betalingen op geautomatiseerde wijze op de vastgestelde rechten zullen worden aangerekend dankzij de veralgemening van de gestructureerde mededeling. De betalingsdatum zal door het systeem worden bepaald op basis van de datum van betaalbaarstelling van de roerende inkomsten. Het systeem zal de vervaldata's dagelijks nakijken. Wanneer die overschreden worden, zal aan de schuldenaar automatisch een gestandaardiseerde rappelbrief worden gestuurd. In deze rappelbrief krijgt hij vijftien dagen om de betaling uit te voeren en zullen ook de eventueel verschuldigde verwijlinteressen worden vermeld. Indien niet wordt betaald binnen die nieuwe termijn van vijftien dagen, zal het systeem automatisch een uitvoerbare titel aanmaken (kohier dat door een gedelegeerd ambtenaar uitvoerbaar moet worden verklaard) die tot gevolg zal hebben dat de invorderingsprocedure wordt opgestart (overdracht van de schuld

³³ Geïntegreerd systeem van invorderingen ten behoeve van meerdere entiteiten.

³⁴ Naast de RV betreft deze fase ook de voorafbetalingen – wat de belastingen betreft –, de alimentatiegelden en de penale boetes.

³⁵ In een eerste fase echter wordt gepland dat de papieren aangiften tijdens een overgangperiode verder worden gebruikt en in "Stimer RV" worden ingevoerd door personeelsleden van het centrale ontvangkantoor.

naar het invorderingscentrum om de acties inzake gedwongen invordering op te starten). De functionaliteiten van de toepassing "Stimer RV" zullen dus perfect tegemoet komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof op dat vlak. Dat laatste punt werd bevestigd door de minister van Financiën. Hij onderstreept dat deze toepassing een prioritair project is in het kader van de lopende hervormingen.

Hoofdstuk 3

Controle van de RV

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen twee fundamenteel verschillende controletaken die elkaar op het terrein soms wel durven kruisen.

Eenzijds moet de controle op diegenen die roerende inkomsten hebben toegerekend, kunnen nagaan of die schuldenaren wel degelijk de wetten en reglementen ter zake naleven (aangifte, afhouding en betaling van de voorheffing...).

Anderzijds moet er een verificatie gebeuren ten aanzien van de begunstigen van roerende inkomsten: als ze een roerende voorheffing aanrekenen, moet deze aanrekening terecht gebeurd zijn; als ze bepaalde roerende inkomsten hebben geïnd zonder voorheffing af te houden, moeten die inkomsten worden belast overeenkomstig de belastingwetgeving.

3.1 Normen

Het WIB92 en het koninklijk uitvoeringsbesluit ervan vormen het algemeen referentiekader op grond waarvan de taxatiebeambten de aangiften en vorderingen van de schuldenaren van de voorheffing en van de belastingplichtigen beoordelen. De (administratieve) commentaar op het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (COMIB) geeft ook een verhelderende interpretatie. In omzendbrieven wordt voornamelijk ten behoeve van de belastingplichtigen maar ook van de controleurs uitleg gegeven over de nieuwe fiscale bepalingen en over de manier waarop ze moeten worden toegepast (en onrechtstreeks hoe ze moeten worden gecontroleerd)³⁶.

Wat de eigenlijke controle van de RV betreft, moet echter worden vastgesteld dat er tot dusver over het algemeen geen expliciete normen zijn voor het uitvoeren van de controle.

Door de ervaring die de diensten hebben opgedaan, kunnen de controleactiviteiten niettemin vaak op doeltreffende en doelmatige manier worden uitgevoerd.

De periodieke bijwerkingsvormingen kunnen bovendien ook de gelegenheid zijn om toelichtingen te geven die de verificatiewerkzaamheden kunnen oriënteren.

Niettegenstaande deze essentiële bijdrage is het Rekenhof van oordeel dat de wetgeving meer eenvormig zou kunnen worden toegepast en de verificaties die door de diensten worden uitgevoerd, makkelijker zouden kunnen worden geëvalueerd, indien een expliciet referentiekader werd opgelegd aan iedereen.

Op middellange termijn zouden de werkzaamheden op het vlak van risicoanalyse waarvan hieronder sprake, moeten uitmonden in de definitie van dergelijke controlenormen, althans voor sommige roerende inkomsten of sommige belastingplichtigen.

³⁶ Omzendbrief Ci.RH.233/575.613 van 7 september 2007 becommentarieert bv. een artikel van het KB/WIB92 in verband met een specifiek type van verzaking aan de inning van de RV. Deze preciseringen zijn vaak een richtsnoer voor de taxatiebeambten voor het correct interpreteren van deze reglementaire bepaling.

De administratie heeft onderstreept dat de algemene richtlijnen opgenomen in de *Handleiding taxatie* inzake controlenormen van toepassing zijn op alle te verifiëren aangiften. Met betrekking tot de RV worden specifieke richtlijnen gegeven in die handleiding, deel I, titel III, en meer bepaald in de nummers 13/1209 en 13/37009.

Niettegenstaande twee korte tamelijk specifieke passages in de *Handleiding taxatie* (die dateren van voor het WIB92) waarvan de ene het heeft over de roerende inkomsten van natuurlijke personen en de andere over het afdragen van de RV voor sommige verkrijgers, is het Rekenhof van oordeel dat dit referentiewerk – zelfs in de meest algemene secties – niet kan worden beschouwd als een praktische gids voor de controle van de roerende inkomsten en van de RV in het bijzonder.

3.2 Risicoanalyse

Er is sinds 2003³⁷ op het hoofdbestuur³⁸ een ploeg actief die belast is met het invoeren van een programma voor risicobeheer in de verschillende entiteiten van de FOD Financiën. Dat risicobeheer is er meer bepaald op gericht:

- de juiste belasting te innen;
- de menselijke, materiële en financiële middelen van de administratie optimaal te gebruiken;
- te komen tot een eenvormige behandeling op basis van objectieve criteria voor de selectie en de procedures inzake bijstand, controle en invordering;
- rechtstreeks of onrechtstreeks te komen tot meer *compliance* (dat de belastingplichtigen *zich beter afstemmen* op de wettelijke en reglementaire bepalingen).

In een eerste fase werden meer dan 2.800 fiscale risico's geïnventariseerd, na het overlopen van alle rubrieken van de verschillende soorten fiscale aangiften.

Vervolgens werden doelgroepen gedefinieerd die een zeker aantal identieke fiscale risico's vertonen. Binnen die doelgroepen werden sommige als prioritair beschouwd omdat:

- de impact in termen van verlies aan belastbare grondslag middelmatig tot hoog is;
- de administratie er in de feiten onvoldoende of helemaal geen vat op heeft;
- de waarschijnlijkheid dat het risico zich voordoet, middelmatig of heel waarschijnlijk is.

Voor de RV werden vier doelgroepen in aanmerking genomen³⁹:

- belastingplichtigen die zijn onderworpen aan de BNV, die roerende inkomsten betalen of toekennen aan niet-verblijfhouders;

³⁷ Er worden bij de FOD Financiën twee diensten voor risicobeheer officieel opgericht door het koninklijk besluit van 4 maart 2008: bij de Algemene Administratie van de Belastingen en de Invordering en bij de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie. Iedere dienst is belast om "de analyseactiviteiten en de coördinatie in het risicobeheer te verzekeren". (art. 2)

³⁸ Het Rekenhof heeft die risicoanalyse reeds ter sprake gebracht in zijn 163^e Boek, Volume I, p. 526-535, in het kader van de opvolgingsaudit van de *Fiscale controle van de werkelijke beroepskosten van loontrekkenden*.

³⁹ De verantwoording van de keuze van die vier doelgroepen – uit een reeks van een veertigtal andere – vindt men terug in een nota van de administratie van 24 mei 2004 die de tenuitvoerlegging van het plan voor de strijd tegen de fiscale fraude beoogt. Dat plan werd met name ter sprake gebracht in de strategienota van december 2003 van de staatssecretaris voor de Modernisering van Financiën en voor de Fraudebestrijding.

- belastingplichtigen die aan de VenB zijn onderworpen, die roerende inkomsten betalen of toekennen aan niet-verblijfhouders;
- belastingplichtigen die aan de RPB zijn onderworpen, die roerende inkomsten betalen of toekennen aan andere onderworpenen aan de RPB;
- belastingplichtigen die aan de RPB zijn onderworpen, die inkomsten uit de verhuring van gemeubelde gebouwen ontvangen.

De analyse van een doelgroep geeft normaal aanleiding tot de opstelling van een *ad hoc* verificatiehandleiding die concreet de controlestappen beschrijft die moeten gebeuren op basis van de aangiften en bij de belastingplichtigen.

De studie van de vier groepen in verband met de roerende voorheffing kon nog niet aangevat worden omwille van het vele werk dat de nauwkeurige definitie en de analyse van de doelgroepen vragen. De analyse van twee van die groepen zou in 2008 moeten worden opgestart.

De administratie heeft gepreciseerd dat de actie waaraan voorrang werd verleend in het kader van het plan 2008-2009, opgesteld door het *College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude*, via de doelgroep "organisaties van culturele manifestaties, sportieve manifestaties en vermakelijkheden" rekening houdt met de inning van de roerende inkomsten door aan de RPB onderworpen belastingplichtigen.

Er moet worden onderstreept dat de prioritaire aandacht die aan de RPB-belastingplichtigen wordt gegeven, nog groter werd doordat vanaf 1 september 2008⁴⁰ taxatiediensten – één per gewestelijke directie – werden opgericht die specifiek belast zijn met de verificatie van die belastingplichtigen (voornamelijk vzw's, maar ook feitelijke verenigingen die in die gespecialiseerde diensten zullen worden gecontroleerd)⁴¹.

Het Rekenhof stelt vast dat de algemene inspanningen die op het vlak van risicoanalyse worden gedaan, nog geen concreet effect hebben opgeleverd in verband met de roerende voorheffing, en dat resultaten in termen van controlerichtlijnen nog niet eerstdaags te verwachten zijn. Het is bovendien van oordeel dat deze risicoanalyse die focust op de niet-verblijfhouders en op de belastingplichtigen die zijn onderworpen aan de rechtspersonenbelasting, geen beletsel zou mogen vormen om in de toekomst andere onderzoekspistes te bewandelen.

3.3 Informatie afkomstig van de ontvangsten

Zoals reeds eerder vermeld, staan de diensten van de AOIF nagenoeg alleen in voor de controle, wat de grond van de zaak betreft, van de schuldenaren van de RV.

De ontvangkantoren moeten gegevens over de aangiften of de schuldenaren verstrekken die nuttig kunnen zijn voor de taxatie en om eventueel een controle te kunnen uitoefenen op de aangiften inzake roerende voorheffing.

⁴⁰ Beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën van 30 juli 2008 (Belgisch Staatsblad van 18 augustus 2008).

⁴¹ Het Rekenhof had in zijn verslag *De fiscale controle van de niet aan de vennootschapsbelasting onderworpen rechtspersonen* (voorgelegd aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, april 2003, 42 p. Beschikbaar op www.rekenhof.be) de tekortkomingen onder de aandacht gebracht die inzake de controle van de aan de RPB onderworpen belastingplichtigen werden vastgesteld. De beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën om de controlebevoegdheden van sommige diensten van de AOIF te wijzigen om deze te specialiseren in de controle van die belastingplichtigen, wil expliciet tegemoetkomen aan de aanbeveling van het Rekenhof (2003) om die dossiers toe te vertrouwen aan eenheden die een controle van dezelfde aard kunnen uitvoeren.

De *Handleiding van de periodieke werkzaamheden* hanteert de norm dat een kopie van de aangiften (en van de bijlagen ervan) moet worden gericht aan de taxatiedienst waarvan de schuldenaar van de voorheffing afhangt (via de comptabiliteitsinspecteur). Als de begunstigde van de roerende inkomsten in de aangifte wordt vermeld, moet ook een kopie van die aangifte worden toegezonden aan de dienst waarvan de betrokkene afhangt. Ook moeten de verantwoordingsstukken van de gevraagde verminderingen of vrijstellingen worden meegezonden.

Deze oude norm houdt geen rekening met het nieuwe systeem dat de ontvangkantoren hanteren om de RV te boeken en te verwerken. Dit systeem maakt het mogelijk per taxatiedienst een samenvattende listing te maken van de in de loop van het lopende dienstjaar ingediende aangiften. Deze listing bevat een aantal nuttige gegevens zoals het btw-nummer (voor identificatie van de belastingschuldige), het aangiftenummer, de toekenningsdatum, de aard van de inkomsten (code), de belastingvoet, het belastbaar bedrag, de vermindering, de verschuldigde voorheffing.

Het Rekenhof heeft bij de ontvangkantoren vastgesteld dat ze deze stukken op zeer uiteenlopende wijzen en op uiteenlopende tijdstippen verzenden. Ongetwijfeld komt dat omdat de geldende norm zo oud en onnauwkeurig is, en omdat er een ander middel bestaat om de informatie over te zenden.

Zo sturen sommige ontvangkantoren wel een kopie van de aangiften door (ofwel rechtstreeks, ofwel via de comptabiliteitsinspecteur), terwijl andere de samenvattende listing uit het programma doorsturen en nog andere niets verzenden en enkel antwoorden op de vragen om inlichtingen van de taxatiediensten. Ook de periodiciteit om deze stukken te versturen is uiteenlopend, variërend van elke maand (voor de kopijen van aangiften) tot één maal per jaar (meestal gaat het dan om de listing).

Deze verschillende werkwijzen zijn niet aanvaardbaar. Zoals de administratie onderstreept, zal het probleem ongetwijfeld kunnen worden ondervangen door de inwerkingstelling op middellange termijn van Stimer, en parallel daarmee zeker door de invoering van het enig dossier van de belastingplichtige, doordat een einde wordt gesteld aan de huidige tijdrovende en omslachtige procedure met informatieuitwisseling "op papier" omdat de taxatiebeambte dan rechtstreeks toegang zal hebben tot de informatie die is vergaard door het toekomstige centrale inningscentrum van de RV.

Het Rekenhof is inmiddels van oordeel dat de administratie de in haar ogen beste werkwijze zou moeten definiëren zowel in verband met de aard van de overgezonden informatie als in verband met de periodiciteit van die verzending, en dat ze deze werkwijze aan alle diensten zou moeten opleggen.

In dat opzicht moet erop worden gewezen hoe belangrijk het is gegevens over te zenden die een echte controle van de schuldenaar van de voorheffing mogelijk maken. Enkel de lijst van het boekhoudsysteem verzenden, is weliswaar een minder duur informatiemiddel, maar het voldoet niet helemaal omdat de als bijlagen mee te sturen documenten ontbreken. Wat de periodiciteit betreft, volstaat het niet om jaarlijks, bij het begin van het jaar dat volgt op dat waarin de inkomsten werden toegekend, de listing toe te zenden, omdat de controle begint in het tweede semester van het jaar waarin de belasting wordt geheven.

De administratie heeft laten weten dat ze zal onderzoeken of het nodig is de buitendiensten via een onderrichting te herinneren aan de richtlijnen van de *Handleiding van de periodieke werkzaamheden* in verband met de verzending van kopieën van aangiften. Ze heeft bovendien gepreciseerd dat, zelfs wanneer geen kopieën worden overgezonden, de aangiften en verantwoordingsstukken altijd ter

beschikking zijn van de taxatie- of controlediensten. Deze kunnen er te allen tijde kennis en kopieën van nemen, en meer bepaald in het kader van de grondige verificatie van een specifiek dossier.

De administratie heeft bovendien onderstreept dat het Systeem voor Geïntegreerde Verwerking dat bij de FOD Financiën werd ingesteld – en waarvan de toepassing “Stimer RV” deel zal uitmaken – het mogelijk zal maken elke RV-aangifte te registreren in het luik “fiscale gegevens” van het enig dossier van de schuldenaar, en het daartoe gemachtigd personeel van Financiën zal toelaten dit *on line* te raadplegen met het oog op de controle van de fiscale toestand. Door deze schikking zal komaf worden gemaakt met de huidige “papieren” gegevens-uitwisseling. De gegevens die in de toepassing “Stimer RV” zijn opgenomen, zullen bovendien kunnen worden vergeleken met die van de belastingaangiften over de inkomsten (PB, VenB, BNV, RPB) om de door het Rekenhof voorgestelde basiscontroles te kunnen uitvoeren (cf. infra).

3.4 Exploitatie van in het buitenland vergaarde informatie

Juridische context

De richtlijn 2003/48/EG van 3 juni 2003 van de Raad van de Europese Unie betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling (de “Spaarrichtlijn”)⁴² heeft binnen de Europese Unie de verplichting ingevoerd om informatie over te zenden in verband met de door natuurlijke personen geïnde intresten. Sommige derde landen (met name Zwitserland, Liechtenstein, San-Marino, Monaco en Andorra) nemen ook deel aan de regeling die door deze richtlijn werd ingevoerd.

Bij wijze van overgangsregeling kunnen drie landen van de Unie (België, Oostenrijk en Luxemburg) echter beslissen geen informatie uit te wisselen over de spaarinkomsten die door de richtlijn worden gedekt als ze een systeem van bronheffing op die inkomsten toepassen. Na het verstrijken van die overgangsperiode zullen die drie landen de algemene regel moeten toepassen.

Tijdens die overgangsperiode moeten deze drie landen dus geen informatie verzenden aan de landen van de Unie in verband met de intresten die natuurlijke personen niet-verblijfhouders op hun grondgebied hebben geïnd. In ruil daarvoor houden die drie landen bij de bron een *woonstaatheffing* (WSH) in op de intresten, die ze – a rato van 75% – storten aan het land waar de begunstigden van de inkomsten wonen. Het percentage van die WSH bedraagt 15% gedurende de eerste drie jaren (vanaf 1 juli 2005), 20% gedurende de volgende drie jaren (vanaf 1 juli 2008) en 35% daarna.

Die WSH is een soort van buitenlandse voorheffing⁴³ op roerende inkomsten. Vanuit boekhoudkundig oogpunt worden de WSH-ontvangsten trouwens geïntegreerd in de ontvangsten inzake RV. België int dus momenteel die voorheffing en stort ze door aan de lidstaten van de Unie in kwestie. Het ontvangt van zijn kant sommen bij wijze van WSH vanwege Luxemburg en Oostenrijk.

Daarnaast ontvangt België informatie vanwege de lidstaten van de Unie en van de landen die zich bij de regeling hebben aangesloten.

⁴² In Belgisch recht omgezet door de wet van 17 mei 2004.

⁴³ De WSH die in het buitenland wordt afgehouden, kan integraal worden aangerekend op en terugbetaald via de PB.

Aanwending van door het buitenland toegezonden informatie

Het Rekenhof heeft onderzocht hoe doeltreffend die nieuwe informatieprocedure is⁴⁴.

De Belgische administratie heeft voor het jaar 2005 (periode van juli tot december) nagenoeg 160.000 inlichtingen ontvangen (met inbegrip van correcties) uit het buitenland in het raam van deze specifieke procedure. Deze inlichtingen zijn in hoofdzaak tussen juni en september 2006 toegekomen. Voor 2006 zijn 225.000 inlichtingen toegekomen, hoofdzakelijk in juni en juli 2007. Elke inlichting heeft betrekking op een storting van roerende inkomsten, soms van een klein bedrag. Nederland, Frankrijk en Duitsland zijn de landen die in 2006 de meeste inlichtingen hebben toegezonden, respectievelijk 84.662, 43.247 en 36.421.

Deze inlichtingen werden elektronisch aan de Belgische administratie toegezonden in een formaat dat minimaal is gestandaardiseerd en dat – voor de inkomstenjaren 2005 en 2006 – niet de mogelijkheid biedt die gegevens geautomatiseerd te benutten⁴⁵. Vanaf het inkomstenjaar 2007 zou het aan de hand van een nieuwe elektronische standaard mogelijk moeten zijn die inlichtingen rechtstreeks te integreren in de gegevensbanken van de taxatie.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat enkel inlichtingen uit Zwitserland voor het jaar 2005 (ongeveer 300) aan het einde van de audit in april 2008 aan de taxatiediensten waren toegezonden. De andere inlichtingen in verband met 2005 en die in verband met 2006 (ongeveer 390.000 in totaal) waren op die datum niet aan de taxatiediensten bezorgd.

Er moet worden opgemerkt dat de normale controleperiode voor de aangiften met betrekking tot de inkomsten 2005 op dat ogenblik was verstreken, en dat die periode voor de inkomsten 2006 geëindigd is op 30 juni 2008. De verlengde aanslagtermijn waarin het eerste lid van artikel 354 van het WIB92 voorziet, zal eindigen op 31 december 2008 voor de inkomsten die in 2005 werden geïnd en op 31 december 2009 voor de inkomsten die in 2006 werden geïnd.

Om te verklaren waarom de meeste informatie tot dan niet aan de taxatiediensten werd toegezonden, voert de administratie aan dat het moeilijk is die inlichtingen te verwerken (veel verkeerde of onvolledige⁴⁶ gegevens), dat het lang duurt om deze te verwerken en toe te sturen aan de taxatiediensten (deze termijn wordt op acht à elf maanden geschat), dat het risico bestaat dat deze gegevens niet worden geklasseerd en in aanmerking genomen.

⁴⁴ Andere informatie die afkomstig is uit het buitenland, en die nuttig is voor de belastingheffing, ook inzake roerende inkomsten, wordt hier buiten beschouwing gelaten.

⁴⁵ De minister van Financiën heeft in zijn antwoord aan het Rekenhof van 3 november 2008 gepreciseerd dat een analyse van de kwaliteit van de meegedeelde inlichtingen aan de gang was, zowel voor het tweede semester van 2005 als voor 2006. De conclusies van die analyse zouden worden meegedeeld aan de lidstaten waarvan de informatie afkomstig is.

⁴⁶ Voor de ongeveer 160.000 gegevens voor het jaar 2005 toont de analyse die de administratie heeft uitgevoerd, aan dat slechts 23.000 daarvan onmiddellijk exploiteerbaar zijn omdat ze het nationaal nummer vermelden van de verkrijger. 40.000 andere zullen kunnen worden geëxploiteerd na behandeling van de basisinformatie. Bijgevolg zouden volgens de administratie ongeveer 100.000 inlichtingen niet exploiteerbaar zijn wegens het formaat en de inhoud van de gegevens verstrekt door de partnerlanden.

De dienst van het hoofdbestuur die de informatie uit het buitenland in ontvangst moet nemen en verspreiden, heeft bijgevolg het plan opgevat om in een eerste fase de informatie over in Zwitserland en Luxemburg geïnde spaarinkomsten te benutten. Het is immers zo dat die twee landen de begunstigden van spaarinkomsten⁴⁷ de keuze bieden tussen de verzending van informatie of de woonstaathetfing. De bestanden afkomstig van die twee landen werden aan de taxatiediensten toegezonden om te vermijden dat belastingplichtigen voor de eerste optie zouden kiezen en dan hun inkomsten niet zouden vermelden in hun aangifte inzake personenbelasting.

De behandeling van de inlichtingen uit Zwitserland voor 2005 werd als een proef-fase voor de benutting van de gegevens beschouwd. Het elektronisch bestand dat door Zwitserland werd bezorgd, was opgevat in een specifiek formaat dat beter kan worden benut, dat tamelijk weinig gegevens bevat maar van betere kwaliteit.

Op 14 maart 2008 heeft de minister van Financiën de administratie gevraagd een nota op te stellen waarin een overzicht wordt gegeven van het aantal inlichtingen die per land werden ontvangen, het aantal uitgevoerde verificaties en het aantal aanvullende belastingen waartoe deze aanleiding gegeven hebben. In zijn brief vroeg de minister ook om de twee maanden op de hoogte te worden gehouden van de evolutie van het dossier, om verjaring te vermijden.

Binnen de administratie werd in april 2008 een dienst opgericht die de inlichtingen van het inkomstenjaar 2005 prioritair moet analyseren om deze optimaal te benutten binnen de verlengde aanslagtermijn. Zoals de minister van Financiën preciseert is zijn antwoord aan het Rekenhof, werd aansluitend daarbij op 5 september 2008 aan de taxatiediensten een instructie toegestuurd betreffende een georganiseerde actie ten aanzien van de belastingplichtigen met een bankrekening in het buitenland en voor wie informatie aan België werd bezorgd door lidstaten van de Europese Unie in het kader van de Spaarrichtlijn. Deze instructie werd verzonden samen met de inlichtingen over de inkomsten van het jaar 2005.

Het Rekenhof is van oordeel dat, door het niet of laattijdig doorsturen van die informatie, de betrokken taxatiediensten tijdens de normale controleperiode niet konden beschikken over gegevens die nuttig waren voor de controle van de belastingaangiften met betrekking tot de inkomsten 2005 en 2006 van de beoogde belastingplichtigen. Met die informatie had men kunnen achterhalen welke belastingplichtigen de roerende inkomsten niet hebben vermeld die ze hebben geïnd in een van de landen die de Europese richtlijn van 2003 toepassen.

De meer intensieve benutting vanaf september 2008 van de informatie over de inkomsten van 2005 komt echter tegemoet aan opmerkingen die het Rekenhof in zijn ontwerpverslag aan de minister van Financiën had meegedeeld inzake de noodzaak om die gegevens met het oog op een controle aan te wenden vóór het verstrijken van de verjaringstermijn op 31 december 2008.

Het Rekenhof onderstreept opnieuw dat de verzending van de informatie met betrekking tot de inkomsten 2006 aan de taxatiediensten zou moeten gebeuren binnen een termijn die verenigbaar is met de verlengde aanslagtermijn, te weten 31 december 2009.

⁴⁷ Overeenkomstig artikel 13 van Richtlijn 2003/48/EG.

Het Rekenhof merkt tot slot op dat, wanneer de administratie, met het oog op een doeltreffende werking, slechts een gedeelte van de informatie uit het buitenland wenst door te zenden aan de taxatiediensten, er bij de selectie van de door te zenden informatie prioritair rekening moet worden gehouden met de omvang van de geïnde roerende inkomsten in plaats van met het land van oorsprong. Dit kan het probleem van ongelijke behandeling van de belastingplichtigen vermijden.

Organisatie van de controle

Los van de inlichtingen die niet werden overgezonden, heeft het Rekenhof ook opgemerkt dat de inlichtingen uit Zwitserland werden meegedeeld aan de taxatiediensten zonder een systematische en gestructureerde feedback te vragen over de resultaten van de vergelijking met de elementen van de belastingaangifte van de personen die intresten hebben geïnd in het buitenland.

Bijgevolg kan niet nauwkeurig worden achterhaald welke impact die toegezonden informatie juist heeft. Uit gesprekken met de hoofden van die diensten is gebleken dat deze procedure in minstens één geval geleid heeft tot de rechtzetting van een aangifte, daar de belastingplichtige die roerende inkomsten niet had vermeld.

Aanbevelingen en perspectieven

De fiches in verband met de in 2006 ontvangen inkomsten in het raam van de *Spaarrichtlijn* zouden voldoende snel moeten worden verwerkt en doorgezonden aan de betrokken taxatiediensten, binnen termijnen die verenigbaar zijn met de verlengde aanslagtermijn.

Als de informatie te omvangrijk is zodat deze niet exhaustief kan worden doorgezonden, zou de administratie op basis van een significante steekproef de opportuniteit moeten nagaan om die informatie gericht door te sturen (door bv. rekening te houden met een drempelwaarde).

De fiches die de Belgische Staat heeft ontvangen in verband met de inkomsten 2007 zullen aan de taxatiediensten moeten worden doorgezonden binnen een termijn die het de taxatiebeambten mogelijk maakt deze te gebruiken wanneer ze de betrokken inkomstenaangiften onderzoeken tijdens de normale controletermijn.

Op middellange termijn moet een nieuw informaticasysteem in gebruik worden genomen voor het internationaal verzenden van informatie die nuttig is voor de belastingheffing. Dankzij dat nieuwe uitbreidbare formaat⁴⁸ met bestanden, dat in de OESO-landen de standaard zal worden, zal nieuwe informatie kunnen worden doorgestuurd naarmate hieraan behoefte ontstaat. Via dat formaat zullen de *spaarrichtlijn*gegevens worden overgezonden (voor het jaar 2007 en latere inkomstenjaren), zodat ze op geautomatiseerde wijze kunnen worden geïntegreerd in de taxatiegegevensbanken.

Het hoofdbestuur dient te definiëren hoe de taxatiediensten deze informatie in de toekomst zullen moeten benutten. Er zal ook een gestructureerde systematische feedback moeten worden georganiseerd om de resultaten te evalueren en de vooraf gedefinieerde normen eventueel aan te passen.

⁴⁸ Het *Standard Transmission Format* (STF) werd op 15 januari 2005 door de OESO goedgekeurd. Op 12 december 2005 (document FISC 153) heeft de Europese Raad beslist dat formaat vanaf 2008 over te nemen, ter vervanging van het *Standard Magnetic Format* (SMF) dat tot dan toe werd gebruikt.

3.5 Praktijkcontrole bij de taxatiediensten

De verificaties inzake roerende voorheffing gebeuren wanneer de taxatiebeambte de jaarlijkse aangifte nakijkt van de belastingplichtige inzake PB, VenB, RPB of BNV, ongeacht of deze verificaties betrekking hebben op een belastingplichtige die roerende inkomsten heeft toegekend of op een belastingplichtige die roerende inkomsten geniet. Er wordt dus geen bijzondere aandacht geschonken aan de RV waarbij bv. zou kunnen worden gekeken naar de aangiften inzake RV die door de ontvangkantoren zijn overgezonden.

De manier waarop deze controle is georganiseerd, kan niet worden bekritiseerd, maar biedt wel een nadeel dat samenhangt met de controlecyclus. Er wordt niet elk jaar een volledige verificatie van elke belastingplichtige uitgevoerd. Voor de vennootschappen is er een zesjarige cyclus met één keer om de drie jaar een beheerscontrole of een grondige controle (de twee overige jaren gebeurt voor de dossiers een gewone inordstelling, waarmee sommige verificaties gepaard gaan). Wanneer een anomalie niet aan het licht komt bij een inordstelling, zou het kunnen dat deze pas heel lang na de feiten wordt ontdekt. Door die termijn zou het ingewikkeld kunnen worden om later een wijziging te doen.

3.5.1 Taxatiediensten PB

Bij de taxatiediensten PB gaat het voornamelijk om een verificatie van de belastingplichtige als verkrijger van inkomsten omdat natuurlijke personen zelden RV zijn verschuldigd.

Wegens het bevrijdende karakter van de RV worden de roerende inkomsten waarvoor een bronheffing is uitgevoerd en die facultatief kunnen worden vermeld, meestal niet aangegeven⁴⁹.

De roerende inkomsten van natuurlijke personen waarvan de aangifte niet facultatief is, zijn vaak moeilijk te lokaliseren (bv. als ze in het buitenland geïnd zijn). Hetzelfde geldt voor de roerende inkomsten die zijn toegekend zonder afhouding aan de bron, als gevolg van een niet-geïdentificeerd contract (zoals voor een lening tussen natuurlijke personen, waarvan het bestaan moeilijk te achterhalen is).

Voor het overige worden eventuele controles met betrekking tot roerende inkomsten meestal uitgevoerd naar aanleiding van informatie die via het hoofdbestuur uit het buitenland afkomstig is, in het kader van de Spaarrichtlijn (zie hoger) of via een andere weg. Als er op die manier niet-aangegeven roerende inkomsten aan het licht komen, zal de aanslag gebeuren in de personenbelasting en zal de belastingplichtige in die hoedanigheid worden ingekohierd tegen een afzonderlijke aanslagvoet die overeenstemt met het percentage van de RV.

3.5.2 Taxatiediensten VenB

Het Rekenhof heeft van naderbij onderzocht hoe de controle in de taxatiediensten VenB gebeurt, aangezien de vennootschappen de meerderheid van de roerende voorheffing verschuldigd zijn, en omdat de vennootschappen als verkrijgers van roerende inkomsten de roerende voorheffingen kunnen aanrekenen op de werkelijk verschuldigde VenB.

⁴⁹ In zeldzame gevallen, als de belastingplichtige lage inkomsten heeft die in hoofdzaak bestaan uit roerende inkomsten (zoals sommige gepensioneerden, of zelfs studenten), kan de aangifte van die inkomsten leiden tot een terugbetaling van belastingen.

Er werden een honderdtal dossiers van vennootschappen nagekeken in zeven klassieke taxatiediensten die zijn belast met de controle van de vennootschappen. De dossiers werden gekozen uit een aan de dienst automatisatie van het hoofdbestuur gevraagde lijst die de vennootschappen vermeldt waarvoor in de aangifte voor het aanslagjaar 2006 uitgekeerde dividenden en aangerekende voorheffingen werden vermeld. Een of meer aanslagjaren werden geverifieerd afhankelijk van het aantal aangiften in het dossier van de belastingplichtige en de aard daarvan.

Algemene schets

Een eerste vaststelling waar men niet omheen kan, is dat het moeilijk is de controles te evalueren die de taxatiediensten hebben uitgevoerd.

Er blijven enkel sporen in het dossier van gevallen waarbij de verificatie aanleiding heeft gegeven tot een schriftelijke vermelding (bv. een notitie in de marge van een bijlage), tot een vraag om inlichtingen of tot een wijziging.

In dat verband zou de werkwijze moeten worden veralgemeend, die in één van de diensten werd vastgesteld, waarbij een standaardverificatielijst in het dossier wordt opgenomen waarop een zeker aantal posten van de aangifte of van de bijgevoegde rekeningen vermeld staan die de taxatiebeambte kan of moet verifiëren (met inbegrip van de RV). Het zou niet de bedoeling zijn een exhaustieve verificatielijst aan te leggen, maar de enkele controledemarches te definiëren die nodig zijn om in het dossier een niveau van verificatie te kunnen vermelden. Het Rekenhof formuleert de aanbeveling dat de administratie een beheersinstrument zou ontwikkelen dat aldus rekenschap kan geven van de controle die in een dossier werd uitgevoerd. Als dat instrument ontbreekt, kan een derde – in het kader van de hiërarchische controle of van de interne of externe audit – bij zijn onderzoek niet beoordelen wat de taxatiebeambten werkelijk gedaan hebben.

Deze aanbeveling geldt niet specifiek voor de RV, maar voor alle uitgevoerde verificaties.

Controle van de aangifte RV en van de betaling

Wanneer een bedrag aan uitgekeerde dividenden is opgegeven, bestaat een elementaire demarche op basis van de aangifte VenB erin na te gaan of de overeenstemmende aangifte RV werd ingediend. Deze essentiële demarche is tamelijk gemakkelijk uit te voeren door de listing erbij te nemen die door het boekingsstelsel wordt aangemaakt, of door de kopie te nemen van de aangifte die door het ontvangkantoor moet worden toegezonden.

In een minderheid van de onderzochte dossiers stak in de jaarlijkse aangifte van de vennootschap een kopie van haar aangifte(n) RV, die ofwel was toegezonden door het ontvangkantoor, ofwel door de belastingplichtige zelf was bijgevoegd (in dat laatste geval is het niet zeker dat de aangifte werkelijk aan het ontvangkantoor werd toegestuurd en dat de schuldenaar de verschuldigde voorheffing heeft betaald).

In de andere dossiers kon het Rekenhof zich er bij gebrek aan schriftelijke sporen onmogelijk van vergewissen dat de taxatiebeambte de aangifte van de roerende voorheffing heeft gecontroleerd en dat ze was betaald, overeenkomstig de uitgekeerde dividenden vermeld in de aangifte. Het Rekenhof kon dus niet nagaan in hoeveel dossiers deze elementaire verificatiedemarche werd uitgevoerd en welke resultaten dat heeft opgeleverd.

Een andere verificatie die moet worden uitgevoerd, betreft de vrijgestelde dividenden waarvoor de schuldenaar een attest moet voorleggen waaruit blijkt dat die roerende inkomsten zijn vrijgesteld van voorheffing overeenkomstig de wet. Deze vrijstellingen komen vaak voor.

In de onderzochte dossiers waren de attesten – die voor de dividenden van Belgische oorsprong normaal met de aangifte RV moeten worden meegezonden – niet altijd bij de jaarlijkse aangifte of bij het permanent dossier van de belastingplichtige gevoegd. Ook in die dossiers waren er weinig sporen van verificatie door een controleur.

Voor de aangerekende voorheffingen wordt in de brochure die uitleg verstrekt bij de VenB-aangifte gevraagd een bijlage bij te voegen om de gevraagde aftrekken te verantwoorden.

In de meeste onderzochte dossiers ontbrak die bijlage en werd er niet naar gevraagd. Soms (wanneer het bv. om intresten gaat) kunnen de bijgevoegde jaarrekeningen echter volstaan om te beoordelen of de toegepaste aftrek gegrond is.

In de taxatiediensten van de VenB wordt een belangrijke verificatie uitgevoerd in verband met de negatieve inkohieringen. Als een vennootschap na afloop van de procedure voor het verifiëren van haar jaarlijkse aangifte wordt ingekohierd, kan ze soms een terugbetaling krijgen. Deze negatieve kohieren worden in speciale lijsten vermeld, die door de dienst automatisering worden aangemaakt. In die lijsten worden bepaalde specifieke vakken van de aangifte vermeld, en meer bepaald het vak met betrekking tot het totaal van de aan te rekenen en terug te betalen voorheffingen.

Er worden in bepaalde diensten systematische controles uitgevoerd als het totaal van de terugbetaling aan de vennootschap en het totaal bedrag van de aan te rekenen en terug te betalen voorheffingen samen vastgestelde drempelwaarden overschrijden. Vooraleer de schuldvordering effectief wordt betaald ten laste van de Schatkist, vergewist men zich er aldus van dat geen enkele vergissing is gebeurd en dat de vorderingen van de belastingplichtige in verband met de aanrekening van de voorheffingen gerechtvaardigd zijn.

Men mag uiteraard de dossiers voor de verificatie van de aangerekende voorheffingen niet enkel selecteren op basis van de inschrijving van een dossier van een belastingplichtige op die lijst van de terugbetalingen; een belastingplichtige kan namelijk een heel groot bedrag van betaalde voorheffingen (dat bedrag zou moeten worden gecontroleerd) aanrekenen en tegelijk positief worden ingekohierd voor de VenB. Dat verificatiewerk kan niettemin vruchten afwerpen.

Het Rekenhof stelt echter vast dat het hoofdbestuur voor deze demarche geen algemene norm heeft uitgevaardigd die door alle taxatiebeambten eenvormig moet worden toegepast.

Tot besluit stelt het Rekenhof vast dat de effectieve controle van de RV bij vennootschappen moeilijk kan worden losgekoppeld van de fiscale controle met betrekking tot de belastingplichtigen via hun jaarlijkse VenB-aangifte. Aangezien niet duidelijk kan worden nagegaan wat werd geverifieerd en concrete normen ontbreken die als standaard zouden kunnen dienen, kan het Rekenhof zich niet uitspreken over de algemene doelmatigheid van de controle op dit vlak. Sommige nauwkeurig bepaalde, gemakkelijk uit te voeren onderzoeken zouden echter zeker moeten worden veralgemeend (wat betreft de verstrekte attesten, de verantwoording van de aftrekken, de werkelijkheid van de aangifte en de betaling van de RV, ...).

3.6 Vereffeningstelsel X/N

Voorstelling van het stelsel

Het vereffeningstelsel is een systeem van fiscale clearing in verband met de roerende voorheffing dat werd ingesteld door de wet van 6 augustus 1993 betreffende de transacties met bepaalde effecten, aangevuld door de koninklijke besluiten van 26 mei 1994 en 14 juni 1994. Dit stelsel had tot doel de liquiditeit van de markt van vastrentende effecten te verhogen, meer in het bijzonder voor de Belgische effecten. Buiten die clearing geldt immers als voorwaarde voor de vrijstelling van roerende voorheffing van die effecten dat men ze permanent in zijn bezit moet hebben gedurende de periode waarvoor de voorheffing verschuldigd is. Dit stelsel biedt de investeerders, ongeacht of ze al dan niet van roerende voorheffing zijn vrijgesteld, de mogelijkheid om op ieder ogenblik – tussen twee vervaldagen – transacties op die vastrentende effecten te doen zonder zich om de fiscale impact te bekommeren.

Het koninklijk besluit van 26 mei 1994 bepaalt dat de beheerder van dat stelsel de Nationale Bank van België (NBB) of iedere andere kredietinstelling kan zijn die een erkenning zou aanvragen bij de Administratie van de Thesaurie⁵⁰. Er kunnen dus verschillende vereffeningssystemen naast elkaar bestaan met verschillende beheerders. Momenteel is er maar één clearingstelsel dat door de NBB wordt beheerd.

De beheerder stelt het reglement voor het vereffeningstelsel op, brengt de minister van Financiën op de hoogte van de roerende waarden die in zijn systeem worden toegelaten en brengt periodiek verslag uit bij hem over de inningen en bonificaties van de roerende voorheffing. Hij moet bovendien een aangifte van de roerende voorheffing indienen bij de ontvanger van de directe belastingen, net zoals de schuldenaren van roerende inkomsten dat moeten doen.

De beheerder van het stelsel houdt voor elke investeerder een effectenrekening bij ("X" voor de vrijgestelde belastingplichtigen en "N" voor niet-vrijgestelde belastingplichtigen) waarop hij de eventuele inningen en/of bonificaties van roerende voorheffing uitvoert, in plaats van de schuldenaars van de inkomsten. Hij regelt dagelijks met de Thesaurie de saldi van die inningen en bonificaties van roerende voorheffing, en stuurt de Thesaurie staten, per waarde, van de bewegingen die in het vereffeningstelsel werden uitgevoerd.

Monitoring

Het Rekenhof had in 2005 al een eerste evaluatie gemaakt van de inning van de roerende voorheffing in het vereffeningstelsel X/N. Het Rekenhof moest destijds een methodologie valideren die door de minister van Financiën was voorgesteld om die ontvangsten op de begroting aan te rekenen. Sinds de invoering van dat stelsel in 1994 tot in 2004 had het tot geen enkele budgettaire aanrekening van de inningen en bonificaties van roerende voorheffing geleid. Eind 2004 had de beheerder nochtans in totaal 579.273.789 euro geïnd en bonificaties voor in totaal 403.410.941 euro toegestaan, wat neerkomt op een netto-ontvangst van roerende voorheffing van 175.862.848 euro. Deze som werd bijgevolg in één keer aangerekend op de ontvangsten inzake roerende voorheffing van de begroting 2005, waardoor de ontvangsten voor die belasting met 7% stegen.

⁵⁰ Deze erkenning wordt vervolgens bij koninklijk besluit verleend.

De minister van Financiën had in een brief van 24 augustus 2005 onderstreept dat de administratie de aangegeven bedragen niet kon vergelijken met de betaalde bedragen aangezien ze niet beschikte over de details van de bedragen van de door de NBB verstrekte aangiften. Dit probleem van vergelijking van de bedragen bestaat nog steeds.

Het Rekenhof herinnerde er in zijn antwoord aan de minister van Financiën⁵¹ aan dat het belangrijk is dat de beheerder, ter staving van zijn aangifte inzake roerende voorheffing die hij bij de ontvanger van de directe belastingen indient, de transacties verantwoordt die hij beheert. Het stelde dat dit nodig is om *“verzekerd te zijn dat de bepalingen van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 inzake de roerende voorheffing worden nageleefd en dat eventueel controles worden uitgevoerd”*. De audit heeft echter aangetoond dat het hoofdbestuur geen monitoring voor dit complexe stelsel heeft ingesteld.

3.7 Sturing

Kenmerkend voor het beheer van de roerende voorheffing is het relatief gebrek aan sturingsinstrument, het ontbreken van een echte controlestrategie en het feit dat de tussenkommende diensten zo verspreid zitten bij het hoofdbestuur.

De administratie blijkt de indicatoren niet te gebruiken waarover ze kan beschikken (bv. een uitsplitsing volgens het belastingpercentage en het type inkomsten – naast de grote onderverdeling: dividend/overige – zoals deze zou kunnen worden gemaakt op basis van het huidige boekingsprogramma).

De administratie heeft daarenboven geen indicatoren uitgewerkt die nuttig zouden kunnen zijn voor de sturing.

Wat de inkohiering betreft, is niet te achterhalen welke taxatiediensten aan de oorsprong liggen van de inkohieringen. Om een oordeel te vellen over de controlepraktijken is het echter nuttig de diensten te identificeren die ofwel heel veel ofwel bijzonder weinig inkohieringen uitvoeren. Deze laatste kunnen zijn gevraagd door het ontvangkantoor of het gevolg zijn van een controle. Aan de hand van een onderzoek van de uitschieters ten opzichte van de gemiddelden zouden de beheerders oorzaken kunnen achterhalen die samenhangen met praktijken die specifiek zijn voor bepaalde diensten of met exogene factoren die lokaal of door omstandigheden een rol zouden kunnen spelen. Op die manier zou het management atypische inkohieringsritmes op het spoor kunnen komen (als voor een ontvangst slechts één inkohiering per jaar nodig is) of een groot aantal inkohieringen, wat zou kunnen wijzen op bijzondere aandacht voor de RV. Demarches die in bepaalde diensten worden vastgesteld en die doeltreffend en doelmatig zijn, zouden dan als nieuwe norm kunnen worden aanbevolen.

Ook op het niveau van het performantiemanagement houden de boordtabellen geen rekening met de verificaties inzake RV. Ze moeten de leidende ambtenaren nochtans een voldoende nauwkeurig beeld geven van de acties die in de buitendiensten worden ondernomen, om deze eventueel bij te sturen.

⁵¹ Brief van 14 december 2005.

Het is weliswaar moeilijk controlestrategieën op lange termijn te definiëren vanwege de uiteenlopende aanslagmodaliteiten, de ingewikkelde wetgeving en de ontwikkeling van rentedragende financiële instrumenten. De administratie zou nieuwe controlepraktijken moeten kunnen ontwikkelen door aangepaste indicatoren te kiezen, die zijn gebaseerd op de kennis van hoe deze aanslag in werkelijkheid verloopt. Dat kan worden bereikt door bovenvermelde risicoanalyse, op basis van doelgroepen van belastingplichtigen of van een type roerende inkomsten.

Het Rekenhof stelt tot besluit vast dat er een gebrek is aan een geïntegreerd beheer van deze belasting. Binnen het hoofdbestuur zijn verschillende diensten belast met het beheer van dat gedeelte van de materie dat hun specifiek aanbelangt (wetgeving, begrotingsevaluatie, boekhouding, automatisering, achterstallen, geschillen, ...). Geen enkele van deze diensten heeft echter een transversaal zicht op de roerende voorheffing, hoewel dit onontbeerlijk is om de verschillende aspecten van die belasting te beheersen en de processen optimaal te laten aansluiten.

De administratie heeft onderstreept dat de toepassing "Stimer RV" – die gecentraliseerd en geïntegreerd is – inzake sturing alle relevante gegevens zal bevatten in verband met de vestiging, de boeking, de inning en de invordering van de RV (alsmede alle historische gegevens), die als grondslag kunnen dienen voor het opmaken van eigen statistieken (met inbegrip van statistieken met betrekking tot de achterstand per soort recht) of die kunnen worden opgevraagd om de boardtabellen van de administratie (prestatiemetingen van de diensten) en de gegevensbanken voor risicobeheersing te voeden (detailleren van de risicoprofielen en focussen van de controles en invorderingsacties).

Hoofdstuk 4

Meten van de achterstand

Een efficiënt beheer van de invordering van de vastgestelde rechten vereist een voldoende precieze kennis en analyse van de fiscale achterstand, en meer bepaald van het inningspercentage van de schuldvorderingen.

Het onderzoek van de achterstand inzake de RV impliceert dat vooraf wordt gepreciseerd wat onder vastgestelde rechten wordt verstaan. Wat de RV betreft, moeten twee types ontvangsten worden onderscheiden⁵²:

- de RV-bron: dat is de afhouding aan de bron uitgevoerd door de personen die de voorheffing verschuldigd zijn (soms de verkrijgers)⁵³;
- het RV-kohier: dat zijn de ontvangsten ingevorderd op de ingekohierde RV-rechten.⁵⁴

De vastgestelde rechten betreffen in de praktijk enkel de roerende voorheffingen die aanleiding hebben gegeven tot een inkohiering aangezien, zoals hierboven uiteengezet, de RV die aan de bron wordt afgehouden geen aanleiding geeft tot een boeking in de vastgestelde rechten, maar *de facto* vanuit budgettaire oogpunt wordt behandeld als een contant recht.

Op het vlak van de RV kunnen twee types inkohiering worden onderscheiden:

- de inkohieringen die een gevolg zijn van het in gebreke blijven van de schuldenaar die, nadat hij een RV-aangifte heeft ingediend, aan het ontvangkantoor slechts een gedeelte of niets van het verschuldigde bedrag heeft betaald;
- de inkohieringen die volgen op een controle van een belastingplichtige⁵⁵: deze laatste heeft de voorheffing niet afgehouden of op een manier die niet in overeenstemming is met de wet (in geval van herkwalificatie bv.).

De inkohieringen RV worden ingeschreven in een toepassing (180B Aut) afkomstig van de oude manuele comptabiliteit waar de uitsplitsing van de belastingen op de inkomsten en van de gelijkgestelde taksen beperkt is tot drie belangrijke groepen: 1) onroerende voorheffing, 2) andere ingekohierde belastingen en taksen, 3) provinciale en gemeentelijke taksen. Groep 2 vermengt echter zonder enig onderscheid te maken de artikelen die manueel ingekohierd zijn betreffende vrijwel alle directe belastingen⁵⁶, met inbegrip dus van alle inkohieringen. Omdat er geen onderscheid kan worden gemaakt tussen de belastingen, worden de totale bruto-ontvangsten van groep 2 vervolgens proportioneel uitgesplitst naargelang het gewicht van elke belasting, zodat de voor elke belasting specifieke ontvangsten noodzakelijkerwijze ruw geschat zijn.

⁵² Bij deze twee types ontvangsten kan ook nog de *woonstaatheffing* worden toegevoegd die sinds het begrotingsjaar 2006 bestaat.

⁵³ Deze globale ontvangst wordt uitgesplitst in twee massa's: de dividenden en de andere roerende inkomsten.

⁵⁴ De administratie trekt van de bruto-ontvangsten van de RV-kohier de belastingverminderingen af die per kohier inzake RV worden toegepast; daardoor zijn de ontvangsten van de RV-kohier structureel negatief: ze bedroegen – 75,643 miljoen euro in 2007.

⁵⁵ Er moet worden onderstreept dat de fouten bij de aanrekening en het niet-indienen van aangiften inzake roerende inkomsten geen aanleiding zullen geven tot een inkohiering van RV, maar tot een inkohiering bij de belasting van de gecontroleerde belastingplichtige, eventueel belast tegen een afzonderlijke aanslagvoet.

⁵⁶ Voor sommige directe belastingen, zoals de PB, is de inkohiering in hoofdzaak geautomatiseerd (in de toepassing ICPC); enkel de hoogdringende inkohieringen moeten manueel worden uitgevoerd (in 180B Aut).

Het Rekenhof acht het noodzakelijk dat de administratie de nodige maatregelen neemt om precieze cijfers te kunnen verstrekken in verband met de achterstallen van fiscale ontvangsten per grote categorie van belasting. Het raadt aan om de RV-kohier in Stimer te integreren om hieraan tegemoet te komen.

Een juistere identificatie van de stock aan vastgestelde rechten inzake RV werd echter mogelijk in 2006 met de tweede effectiseringsoperatie. Voordien was het immers nodig een precieze omschrijving op te stellen van een portefeuille van schuldvorderingen.

Deze identificatie gebeurde op basis van de lijsten van kohierartikelen die elk jaar door de gewestelijke directies van Invordering worden uitgegeven. Deze lijsten geven gedetailleerd de reeksen van artikelnummers die voor elk type van belasting voorbehouden zijn. Het is dus theoretisch mogelijk de aard van de belasting van een artikel te identificeren op grond van de reeks waartoe ze behoort. Die werkwijze kent echter twee beperkingen. In de eerste plaats is het niet mogelijk verder terug te gaan dan het jaar 1995 omdat de oudere lijsten niet in elke gewestelijke directie werden bewaard. Vervolgens zijn sommige reeksen gemeenschappelijk voor verschillende types van belasting. Bovendien heeft de administratie vastgesteld dat sommige kohierartikelen in geen enkele lijst waren opgenomen.

De stock van die schuldvorderingen die op 30 november 2006 aan het effectiseringsvehikel werden overgedragen, is als volgt verdeeld:

Jaar van uitvoering	Saldo (in euro)	Aantal
1995	1.248.572	50
1996	2.132.810	84
1997	9.368.902	160
1998	8.316.096	50
1999	22.711.745	100
2000	33.977.767	109
2001	23.883.931	156
2002	15.277.271	118
2003	27.468.732	165
2004	22.728.248	158
2005	752.241	100
Totaal	167.866.313	1.250

Er moet echter worden gepreciseerd dat de bedragen die in de bovenstaande tabel zijn opgenomen, slechts 85% van de geregistreerde schuldvorderingen omvatten. Overeenkomstig de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact, werd immers 15% van de ontvangsten uit de RV toegekend aan de sociale zekerheid (met een minimumbedrag van 430,35 miljoen euro). Enkel het deel rijksmiddelenbegroting werd dus verkocht.

De identificatie van die vrij precieze stock maakt het mogelijk het invorderingspercentage van de RV-achterstallen te ramen.

Zo was op 31 december 2007 de toestand van deze geëffectiseerde schuldvoor-
dingen – die dus duidelijk en afzonderlijk waren geïdentificeerd – de volgende:

Jaar van uitvoering	Saldo (in euro)	Aantal
1995	929.685	36
1996	1.464.973	73
1997	8.234.084	93
1998	8.288.989	40
1999	22.666.840	84
2000	32.152.081	90
2001	23.847.216	118
2002	13.350.773	57
2003	27.292.158	127
2004	22.329.520	128
2005	685.310	57
Totaal	161.241.630	903

Uit deze cijfers die de administratie heeft overgezonden, blijkt dat het invorderingspercentage van die achterstal *stricto sensu* (i.e. van de rechten die sinds ten minste dertien maanden waren ingekohierd en die nog niet werden geïnd⁵⁷) weinig omvangrijk is. Rekening houdend met de omvang van de annuleringen van schuldvorderingen, die de hoofdmoot vormen van het verschil van 6,6 miljoen tussen het begin van de verrichting en 31 december 2007, toont de evolutie een invorderingspercentage van 0,24% van het nominale bedrag van de schuldvorderingen over deze periode van dertien maanden⁵⁸.

⁵⁷ Hoewel de portefeuille werd afgesloten op 31 augustus 2006, werd hij pas afgestaan op 30 november 2006: de invordering heeft dus betrekking op rechten die sinds ten minste zestien maanden waren ingekohierd.

⁵⁸ Dat is 396.875 euro, waarbij 1.788.070 euro intresten moeten worden geteld.

Hoofdstuk 5

Aanbevelingen

Tot besluit van deze audit betreffende de inning van en de controle op de roerende voorheffing formuleert het Rekenhof de volgende aanbevelingen.

- Voor de opvolging van de betaling van de voorheffingen die vermeld zijn in de aangiften van de schuldenaars en voor de naleving van de daartoe voorziene wettelijke termijn van vijftien dagen, moet de fiscale administratie ter attentie van de huidige ontvangkantoren en van het toekomstige centrale inningscentrum van de RV, striktere en meer precieze procedure- en controleregels definiëren dan de huidige.
- De procedure voor de inkohiering van de schuldenaars die hun schuld niet hebben betaald na indiening van een RV-aangifte, zou sneller moeten worden opgestart en binnen een termijn die voor alle diensten gelijk is. Het elektronisch beheerssysteem dat op termijn moet worden ingevoerd, zou deze procedure moeten automatiseren en vooraf gestandaardiseerde rappels moeten afleveren naargelang de vastgestelde vervaldagen die beginnen te lopen vanaf de wettelijke limietdatum voor de betaling.
- Bijzondere aandacht zou moeten uitgaan naar het boekingsprogramma (en, zijdelings naar het beheersplan) dat op middellange termijn zal worden ontwikkeld in het kader van het globaal Stimer-project. Naast de essentiële veiligheidsaspecten die in aanmerking moeten worden genomen (beschermde toegang, backups, enz.), moet het programma de functionaliteiten aanbieden waar een echt instrument voor de opvolging en de monitoring van deze belasting niet omheen kan (meer bepaald door statistieken te leveren die nuttig zijn voor de interne controle). Het is ook van belang dat het de mogelijkheid biedt de vastgestelde rechten te registreren en te beheren vanaf hun ontstaan tot het ogenblik van de indiening van de aangifte. De integratie van het RV-kohier in Stimer moet bovendien toelaten precieze cijfers te verstrekken over de achterstallen, die nuttig zijn voor het beheer van deze belasting.
- Er moeten expliciete controlenormen worden gedefinieerd, bv. in de vorm van een verificatielijst, voor de verificaties die de taxatiediensten uitvoeren in het kader van de roerende voorheffing. Ze moeten zorgen voor een meer uniforme toepassing van de wetgeving en een vlottere evaluatie van de ondernomen acties. Ze moeten bovendien voorzien in de verplichting om de uitgevoerde verificatiewerkzaamheden te documenteren.
- Een verificatie die specifiek de voorheffingen betreft die worden aangerekend in de aangiften van vennootschappen die aanspraak kunnen maken op een terugbetaling na de controleprocedure, vormt een goede praktijk: ze zou als algemene, door het hoofdbestuur uitgevaardigde, norm moeten gelden en eenvormig moeten worden toegepast.
- De administratie zou, via een grondige analyse van de werkelijk uitgevoerde controles, moeten beoordelen of het niet opportuun is om bepaalde onderzoeken inzake RV die betrekkelijk gemakkelijk uit te voeren zijn, te veralgemenen of vaker uit te voeren (bv. met betrekking tot de verstrekte attesten, de verantwoording van de aftrekken, de realiteit van de aangifte en van de betaling van de RV, enz.).

- De risicoanalyse die sinds verschillende jaren binnen de fiscale administratie wordt uitgevoerd, verhoogt de doeltreffendheid van de verificatie gevoelig. Voor wat de RV betreft, zou deze analyse zo snel mogelijk moeten leiden tot de opstelling van controlerichtlijnen. De huidige optie concentreert zich op niet-verblijfhouders en belastingplichtige rechtspersonen maar zou een uitbreiding op langere termijn tot andere onderzoeksdomeinen niet in de weg mogen staan.
- Om het verificatiewerk in de taxatiediensten mogelijk te maken, is het van essentieel belang dat de van de ontvangsten afkomstige informatie die de aangiften en de betalingen van de RV betreft, zou worden overgezonden in een vorm en binnen een termijn die een werkelijke controle mogelijk maken.
- De administratie moet de informatie benutten die de buitenlandse fiscale administraties in het kader van de Spaarrichtlijn bezorgen. De informatie die werd ontvangen betreffende de inkomsten van 2006, waarvoor de normale controleperiode verlopen is, moet voldoende snel aan de taxatiediensten worden bezorgd, en dus vóór het verstrijken van de verlengde aanslagperiode (namelijk 31 december 2009). Indien de administratie het om redenen van doeltreffendheid nodig acht slechts een deel van de uit het buitenland ontvangen informatie aan de taxatiediensten door te zenden, zou bij de selectie van die informatie prioritair rekening moeten worden gehouden met de omvang van de ontvangen roerende inkomsten, veeleer dan met het land van oorsprong ervan. Voor een monitoring van deze procedure moet aan de taxatiediensten een systematische feedback van de resultaten worden gevraagd.
- De informatie die de Belgische Staat betreffende de inkomsten van 2007 en van de volgende jaren zal ontvangen, moet aan de taxatiediensten worden toegestuurd binnen een termijn waardoor de taxatiebeambten erover kunnen beschikken op het ogenblik dat ze de desbetreffende aangiften van de inkomsten onderzoeken tijdens de normale controleperiode.
- Ook al is *a priori* geen enkel risico ontdekt dat specifiek gepaard gaat met het vereffeningstelsel X/N, de fiscale administratie zou toch de werking ervan en de naleving, binnen dat bijzondere kader, van de wettelijke bepalingen op het vlak van de RV moeten onderzoeken.
- Om het beheer van deze belasting te optimaliseren, moet de administratie ervoor zorgen de beschikbare indicatoren te benutten en die indicatoren te ontwikkelen die nuttig zijn voor de sturing. De ontwikkeling van een nieuw automatiseringsinstrument moet de gelegenheid bieden om de behoeften en de verwachtingen op dit vlak te definiëren. Bovendien zouden indicatoren voor de doeltreffendheid op het niveau van de taxatie kunnen worden geïntegreerd in het programma *Performantiemanagement*.
- Tot slot zou de administratie kunnen overwegen om op het niveau van het hoofdbestuur een meer geïntegreerd beheer van deze belasting te ontwikkelen, omdat momenteel talrijke, vaak weinig gecoördineerde instanties tussenkomen.

Bijlage 1

Eerste antwoordbrief van de minister van Financiën van 22 oktober 2008

(Vertaling)

De heer Philippe Roland
Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Uw schrijven van 24 september 2008	Uw referenties A6-3.228.603.L11	Onze referenties IR/LT/87.899	Datum 22 oktober 2008
---------------------------------------	------------------------------------	----------------------------------	--------------------------

Betreft: Audit in verband met de "Inning en controle van de roerende voorheffing" – Ontwerpverslag

Mijnheer de voorzitter,

Ik heb uw brief van 24 september 2008, met daarbij het ontwerpverslag van de voormelde audit, goed ontvangen en met aandacht gelezen.

Ik heb ook kennisgenomen van de resultaten van de audit en van de opmerkingen en verbintenissen van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën en van de administrateur-generaal van de Belastingen en de Invordering, aan wie het ontwerpverslag vooraf was voorgelegd.

Ik zal erop toezien dat zij hun verbintenissen nakomen, rekening houdend met de aanbevelingen die geformuleerd zijn in hoofdstuk 5 van uw ontwerpverslag.

Die zullen merendeels worden geïmplementeerd door de functies van de toepassing "STIMER – RV" (Système de Traitement Intégré Multi Entité Recouvrement – Roerende Voorheffing), die een prioritaire doelstelling vormt in het kader van de lopende hervormingen en die oog heeft voor de scheiding tussen de functies van ordonnateur-taxateur enerzijds en die van ontvanger-rekenplichtige anderzijds, met elk hun eigen verantwoordelijkheden.

Hoogachtend,

D. REYNDERS

Bijlage 2
Tweede antwoordbrief van de minister van Financiën van
3 november 2008

(Vertaling)

De heer Philippe Roland
Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Uw schrijven van	Uw referenties	Onze referenties	Datum
24 september 2008	A6-3.228.603.L11	IR/LT/87.899 CI.RH.223/581.613 VP2006/03729	3 november 2008

Betreft: Audit in verband met de "Inning en controle van de roerende voorheffing" – Ontwerperslag

Mijnheer de voorzitter,

Als aanvulling bij mijn brief van 22 oktober 2008, deel ik u mee dat een instructie van 5 september 2008 (Ci.R.15/593.478) verstuurd werd naar de taxatiediensten. De instructie betreft een actie ten aanzien van de belastingplichtigen die houder zijn van een buitenlandse bankrekening en voor wie inlichtingen verstrekt werden door EU-lidstaten in uitvoering van Richtlijn 2003/48/EG "betreffende belastingheffing op inkomsten uit spaargelden in de vorm van rentebetaling".

Er loopt overigens een analyse van de kwaliteit van de overgezonden informatie, zowel voor het tweede semester 2005 als voor 2006. De conclusies van die analyse zullen worden meegedeeld aan de lidstaten waarvan de informatie afkomstig was.

Hoogachtend,

D. REYNDERS

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.

wettelijk depot	D/2009/1128/02
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	www.rekenhof.be