

# De "witte kassa", het geregistreerd kassasysteem voor de horeca

Om de crisis in de horecasector te bestrijden, besliste de regering eind 2009 een btw-verlaging door te voeren op restaurant- en cateringdiensten van 21 % naar 12 %. Ter compensatie voor deze btw-verlaging, die inging vanaf 1 januari 2010, werd aan deze fraudegevoelige sector gevraagd een geregistreerd kassasysteem (GKS), de zogenaamde "witte kassa", te installeren met het oog op de "verwitting" van de sector. Na een vrij lange aanlooperperiode, trad de definitieve regeling voor dit GKS effectief in werking op 1 juli 2016.

In deze audit die nauw aansluit bij een andere recente audit van het Rekenhof over de begeleidende sociale maatregelen bij het GKS (meer bepaald het Horecaplan), wilde het Rekenhof enerzijds de efficiëntie en de doeltreffendheid evalueren van de controleaanpak van de fiscale administratie en anderzijds ook nagaan of dit GKS een positief effect heeft gehad op de bestrijding van de fiscale fraude en de verwitting van de horecasector. Het stelde daarbij de volgende onderzoeksvragen:

Heeft de Algemene Administratie van de Fiscaliteit (AAFisc) van de FOD Financiën de invoering van het GKS efficiënt en effectief georganiseerd en kan ze het correcte gebruik ervan doeltreffend afdwingen en controleren?

Volgt de AAFisc de effecten van het GKS op het vlak van fiscale fraude en belastingontvangsten afdoende op?

De regeling van de witte kassa houdt in dat elke horeca-inrichting die meer dan 25.000 euro (exclusief btw) jaaromzet haalt uit restaurant- en cateringdiensten, verplicht is voor alle handelingen die verband houden met het verstrekken van maaltijden en dranken een btw-kasticket uit te reiken door middel van het GKS. Bij overschrijding van deze wettelijke omzeldrempel moet de betrokken horeca-onderneming GKS-tickets uitreiken voor het verstrekken van maaltijden en dranken, ongeacht de aard hiervan (bv. ook voor dranken of meeneemaaltijden). Enkel economische activiteiten die niets te maken hebben met horeca of de voedingssfeer zijn hiervan uitgesloten.

Technisch omvat het GKS-concept naast het eigenlijke kassasysteem een controlemodule bestaande uit de fiscale datamodule (FDM, algemeen bekend als *black box*) en een smartcard of *vat signing card* (VSC). Kenmerkend aan het GKS is dat – in tegenstelling tot gewone kassa's – de authenticiteit van de ingebrachte gegevens met behulp van de controlemodule kan worden nagegaan. Daarnaast werden ook verschillende waarborgen ingebouwd wat betreft de certificatie van zowel het kassasysteem als de FDM, alsook een drieledige registratieplicht (op het niveau van de producent of de invoerder, de verdeler en de uitbater van de kassa). Bovendien moet ook het btw-kasticket aan bepaalde vereisten voldoen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de GKS-regelgeving gedetailleerd is uitgewerkt en via verscheidene administratieve circulaire uitvoerig werd toegelicht. In de praktijk blijkt ze echter complex en moeilijk controleerbaar. Zo rijzen er vaak interpretatieproblemen bij de controle van de omzetrempel van 25.000 euro onder meer bij horecazaken die zowel verbruik ter plaatse als meeneemmaaltijden aanbieden (deze laatste tellen niet mee voor de omzetrempel). Bovendien moet de omzetrempel en de bijhorende plicht tot het uitreiken van GKS-tickets per inrichting worden beoordeeld, wat in de praktijk steeds een controlebezoek ter plaatse vereist. Ook de wettelijke uitzonderingen, zoals voor hotels, laten soms de deur open voor misbruiken. In de administratieve praktijk bleek er ook onduidelijkheid te bestaan over het toepassingsgebied en de cumulatie van de verschillende wettelijk opgelegde sancties bij inbreuken op de GKS-reglementering.

Een groot twistpunt is de wettelijke verplichting om de omzetrempel en de plicht tot het uitreiken van GKS-tickets per inrichting te beoordelen. Om de administratieve controle efficiënter en doeltreffender te maken, beveelt het Rekenhof aan het regelgevende kader inzake het GKS te vereenvoudigen. Wat de specifieke notie "inrichting" betreft, verdient het aanbeveling te onderzoeken of het begrip "vestigingseenheid" uit het economisch recht (met een uniek identificatienummer in de Kruispuntbank van Ondernemingen, KBO) een geschikter criterium zou kunnen vormen voor een doeltreffende identificatie en controle.

Voor de bepaling van de theoretische doelgroep van GKS-gebruikers moet de FOD Financiën zich grotendeels baseren op de NACEBEL-codes van de KBO (statistische nomenclatuur van de economische activiteiten). Deze codes blijken in de praktijk vaak niet correct of niet up-to-date, wat een belangrijk obstakel vormt voor een optimale risicoanalyse en datamining.

De selectie van ondernemingen voor controle op het correcte gebruik van het GKS gebeurt momenteel nog onvoldoende op basis van een objectieve risicoanalyse. Binnen het huidige wettelijke kader moet de fiscus dit (correcte) gebruik immers steeds ter plaatse controleren. Om het selectieproces te optimaliseren en de efficiëntie van de controles te verhogen is een online toegang voor de fiscale administratie wenselijk. Dit zou de huidige arbeidsintensieve standaardcontroles grotendeels overbodig maken en een objectievere risicoanalyse mogelijk maken.

Hoewel de administratieve controles grotendeels op een uniforme en objectieve wijze verlopen, stelde het Rekenhof vast dat de feedback van de opsporingsagenten in de administratieve applicatie STIR-Opsporingsagenten niet altijd overeenstemt met het verzoek om al dan niet een fiscale boete op te leggen. Voorts is gebleken dat de opgelegde boetes voor GKS-inbreuken in minstens 10 % van de gevallen lager uitviel dan het wettelijk vastgelegde minimumbedrag, zonder dat hiervoor een motivering werd gegeven. Een versterking van de interne controle is op deze vlakken wenselijk. Daarnaast is ook gebleken dat de rangorde van een GKS-overtreding niet of onnauwkeurig wordt bijgehouden door de KMO-beheerscentra van de AAFisc. De ontwikkeling van een geautomatiseerde toepassing die de rangorde per categorie van inbreuk en per inrichting registreert, zou dit kunnen verhelpen.

Hoewel de bepaling van de theoretische doelgroep van GKS-plichtigen een aantal belangrijke risico's vertoont, blijkt het installatiepercentage van het GKS vooral hoog in Vlaanderen en is het ook in Brussel en Wallonië sterk gestegen sinds de opstart van de controles. Doordat de Raad van State in zijn arresten van 2018 en 2019 alle bezwaren tegen de nieuwe GKS-regelgeving heeft verworpen, zal de spontane naleving in de toekomst wellicht nog verder toenemen.

Uit het onderzoek van het Rekenhof is voorts gebleken dat de informatie over positieve fiscale controles niet systematisch wordt meegedeeld aan de RSZ. Een betere informatie-uitwisseling tussen fiscale en sociale-inspectiediensten kan nochtans nuttig zijn voor de risicoanalyse en het controlebeleid van de RSZ en zou bijdragen tot een efficiëntere en doeltreffendere fraudebestrijding in de horecasector.

Het Rekenhof is van oordeel dat het GKS op technisch vlak afdoende waarborgen bevat. Zowel de voorafgaandelijke certificatie, alsook de unieke handtekening en beveiliging van de gegevens in de fiscale datamodule (FDM) zorgen ervoor dat de fiscus fraude door manipulatie van kas-sagegevens achteraf makkelijk kan vaststellen. Anderzijds blijft fraude door het niet-ingeven van transacties of bestellingen steeds mogelijk zolang de klant niet expliciet om zijn GKS-ticket vraagt. Sensibiliseringscampagnes in de media kunnen worden overwogen om het bewustzijn van de consument op dit vlak te verhogen. Daarnaast zou ook het melden van klachten laagdrempeliger kunnen worden gemaakt (bv. via een centraal meldpunt) en zou het promoten van elektronische betalingen kunnen bijdragen tot een efficiëntere fraudebestrijding.

Het Rekenhof stelde ten slotte vast dat de FOD Financiën niet beschikt over betrouwbare cijfergegevens over de omzetevolutie binnen de doelgroep GKS-plichtigen en evenmin over een solide meetmethode om de impact van het GKS op de fiscale fraude in de horecasector in kaart te brengen. Ook de impact van het GKS op de btw-ontvangsten en de ontvangsten van de directe belastingen wordt momenteel onvoldoende gemonitord met het oog op fiscale fraudebestrijding. Het beveelt de FOD Financiën dan ook aan werk te maken van een valide en betrouwbare meetmethode om de impact van het GKS op de fiscale fraude en de fiscale ontvangsten te evalueren, rekening houdende met bepaalde tijds- en conjunctuureffecten. Zo zou het mogelijk moeten zijn de omzetevolutie te vergelijken tussen horecazaken met en zonder GKS.