

Vrijstellingen van storting van bedrijfsvoorheffing (opvolgingsaudit) – Beheersing van de kosten door de Staat en analyse van de vrijstelling voor onderzoek en ontwikkeling

De bedrijfsvoorheffing is een voorschot dat de werkgevers inhouden op de belasting op de beroepsinkomsten van werknemers. In bepaalde wettelijke gevallen genieten de werkgevers een volledige of gedeeltelijke vrijstelling van storting van die voorheffing. Ze behouden dan het bedrag dat overeenstemt met die vrijstelling in plaats van het door te storten aan de Schatkist. Het Rekenhof onderzocht in zijn audit van 2019 in welke mate de Staat die vrijstellingen beheerst, en formuleerde aanbevelingen om die vrijstellingen doeltreffender te maken alsook de controle erop te verbeteren.

Vier jaar na de publicatie van dat verslag heeft het Rekenhof een opvolgingsaudit uitgevoerd. Van de twintig aanbevelingen die het in 2019 had geformuleerd, zijn er negen uitgevoerd, negen nog in uitvoering en twee nog niet uitgevoerd. Het Rekenhof formuleert bovendien twee extra aanbevelingen voor de vrijstelling voor onderzoek en ontwikkeling.

Evolutie van de vrijstellingen en aanmelding bij de Europese Commissie

In 2023 zijn er twaalf vrijstellingen van doorstorting van de bedrijfsvoorheffing opgenomen in de wetgeving. Ten tijde van de initiële audit waren dat er tien. Van juni 2020 tot augustus 2020 werd daar bovenop, ingevolge de COVID-19-crisis, een tijdelijke vrijstelling toegepast voor de sectoren die door de COVID-19-crisis waren getroffen en die tijdens die periode gedurende minstens 30 opeenvolgende kalenderdagen in tijdelijke werkloosheid werden gesteld.

De vrijstellingen die in 2019 bestonden, ondergingen bovendien wijzigingen. De meeste daarvan deden zich voor in het kader van de wet van 28 maart 2022 houdende verlaging van lasten op arbeid, die vooral bedoeld was om de aanbevelingen van het Rekenhof uit te voeren.

Dat voordeel voor de werkgevers vertegenwoordigt bovendien een steeds verder stijgende aanzienlijke fiscale uitgave voor de FOD Financiën van wel 3,9 miljard euro voor 2021 tegenover 198 miljoen euro in 2002 en 2,9 miljard euro in 2017.

De FOD Financiën onderzocht de uitgaven voor de vrijstellingen van bedrijfsvoorheffing van 2021 maar kon het effect van de verschillende vrijstellingen niet ramen en formuleerde geen concrete en meetbare voorstellen van doelstellingen voor die vrijstellingen.

Volgens de Europese regelgeving op staatssteun moeten bepaalde ontwerpen van vrijstelling bij de Europese Commissie worden aangemeld voordat die vrijstellingen in werking treden. De Algemene Administratie voor Beleidsexpertise en -Ondersteuning (AABEO) deed in haar nota aan de minister van Financiën, die een stand van zaken bevatte over de staatssteun, voorstellen om de vrijstellingen te regulariseren die niet bij de Europese Commissie waren aangemeld. Momenteel zijn er nog verschillende vrijstellingen die nog steeds bij de Europese Commissie moeten worden aangemeld, en moeten bepaalde wetgevende werkzaamheden worden afgerond, onder meer op basis van die voorstellen.

Uitbouw van het controlebeleid voor de vrijstellingen

Gestructureerde evaluatie van de controleacties

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Financiën de feedback van de operationele diensten analyseert, die werd gegeven over de gecontroleerde vrijstellingen en over de risico-indicatoren die de selectie sturen van de te controleren dossiers. Die analyses gebeurden in het kader van de controleacties van 2019 tot 2021.

Bovendien werd, overeenkomstig de aanbeveling van het Rekenhof, de resultatenfiche van Stirco, de toepassing om de controles te sturen en te registreren, uitgesplitst per vrijstellingscode. Zo'n uitsplitsing moet niet alleen een fijnere analyse van de performantie van de indicatoren maar ook een meer relevante selectie van de dossiers voor de komende acties mogelijk maken.

Risico-indicatoren en gegevenstoegang

De FOD Financiën moet toegang krijgen tot zowel interne als externe informatie om risico-indicatoren op te stellen; het gaat dan onder meer om de gegevens van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Wetenschapsbeleid (Belspo) en van de FOD Sociale Zekerheid.

Er werd een samenwerking met Belspo opgezet om de FOD Financiën de mogelijkheid te bieden zijn gegevens te raadplegen, en de twee overheidsdiensten bespraken de mogelijkheid om een protocol uit te werken. Het Rekenhof stelt echter vast dat die samenwerking niet tot concrete actie heeft geleid.

De FOD Financiën en de FOD Sociale Zekerheid organiseerden vergaderingen om een eventuele aanpassing van het bestaande protocol te bespreken voor de socialezekerheidsgegevens en de resultaten van de controles van de sociaal inspecteurs. In juni 2023 was dat protocol echter nog niet aangepast.

Controletactieken

De FOD Financiën definieert tactieken om de vrijstellingen eenvormig te kunnen controleren. Voor bepaalde vrijstellingen was in 2019 nog geen dergelijke controletactiek gedefinieerd. Sinds dat jaar werden tactieken gedefinieerd voor drie vrijstellingen (steunzones, onderzoek en ontwikkeling en COVID-19), maar nog niet voor drie andere vrijstellingen (zeevisserij, jonge werknemers en opleiding van werknemers). Als reden daarvoor verwijst de FOD Financiën naar de beperkte bedragen alsook het kleine aantal werknemers en operationele diensten waarop die vrijstellingen betrekking hebben. Bovendien gaat het bij de vrijstellingen voor jonge werknemers en voor opleiding om een klein aantal dossiers en het gemiddelde bedrag van vrijstelling per dossier is niet meer dan 1.000 euro per jaar.

Voor de nieuwe vrijstellingen van doorstorting van voorheffing zal bovendien ook een controletactiek moeten worden gedefinieerd bij de programmering van de controle ervan.

Het Rekenhof merkte in zijn initiële audit op dat een dubbelzinnige wetgeving het uitwerken van controleacties voor bepaalde vrijstellingen bemoeilijkte. Het formuleerde de aanbeveling om bepaalde begrippen te verduidelijken in de wetgeving. Ondertussen werd een werkgroep met medewerkers van verschillende diensten van de FOD Financiën opgericht voor het wetgevende luik en heeft de wetgever verschillende artikelen over de vrijstellingen aangepast.

Sommige wetwijzigingen zoals die in verband met de vrijstelling voor onderzoek en ontwikkeling zijn in behandeling of bevinden zich in het stadium van het voorontwerp van wet. Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Financiën voor bepaalde vrijstellingen de aanbevelingen om de wetgeving te verduidelijken gedeeltelijk heeft doorgevoerd, maar dat die verduidelijking niet volstaat.

Uitvoering van het controlebeleid voor de vrijstellingen

Het Rekenhof stelt in het algemeen vast dat de FOD Financiën de vrijstellingen beter controleert en dat de kwaliteit van de verslagen naar aanleiding van de controle is verbeterd. Zo werd het controleverslag geformatteerd en gebruiken alle medewerkers het. Het is ook online beschikbaar voor de belastingplichtigen.

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD Financiën niet alle vrijstellingen heeft gecontroleerd voor de controleacties die sinds de initiële audit werden gerealiseerd. Voor de controleacties van 2021 en 2022 werden alle vrijstellingen gecontroleerd, behalve de vrijstelling voor opleiding. Die vrijstelling was pas van toepassing vanaf inkomstenjaar 2021 en de FOD Financiën achtte de kost om een controleactie daarvoor op te zetten te hoog ten opzichte van het risico. De FOD herinnert er voorts aan dat hij vijf jaar de tijd heeft om de belasting of de aanvullende belasting voor die materies te vestigen.

Voorts stelt het Rekenhof ook vast dat de Stirco-toepassing meer ergonomisch en gebruiksvriendelijk is geworden aangezien er modellen beschikbaar zijn van de voornaamste documenten en er vooraf ingevulde brieven worden verstuurd op gecentraliseerde manier.

Vrijstelling voor onderzoek en ontwikkeling

De problemen die bij de initiële audit werden vastgesteld in verband met de vrijstelling voor onderzoek en ontwikkeling werden niet opgelost en de relaties tussen Belspo en de FOD Financiën zijn nog verslechterd, terwijl die vrijstelling op budgettair vlak steeds belangrijker wordt (1,33 miljard euro in 2021). Die slechte verstandhouding tussen twee federale overheidsdiensten, die gedeeltelijk berust op een onduidelijke wetgeving, leidt tot geschillen voor de rechtbank. Ze schaadt de rechtszekerheid waarop belastingplichtigen aanspraak kunnen maken en is nadelig voor de financiële belangen van de Staat.

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen:

- De bevoegdheden van de FOD Financiën en van Belspo op het vlak van de controles verduidelijken
- Ervoor zorgen dat de interne beheersing van de procedure om adviezen af te leveren, proportioneel is met het financiële belang van de vrijstelling