



Blauwdruk voor een meer rechtszekere (ondernemings) fiscaliteit

Oproep aan de kersverse Minister van Financiën "Koen Geens"

Werkgroep Fiscaal correct

Op 5 september 2012 werd de werkgroep "*Fiscaal Correct*" boven de doopvont gehouden. Ze is samengesteld uit een aantal experts en docenten fiscaal recht die actief zijn aan onze Vlaamse universiteiten en hogescholen. De bedoeling van de werkgroep is om aan de verschillende regeringen in ons land maatregelen voor te stellen die zullen leiden tot een meer transparante en rechtvaardiger (ondernemings)fiscaliteit. Om dit doel te bereiken heeft de werkgroep via haar website een rondvraag gedaan bij particulieren en bij ondernemingen over de werking van het huidige fiscale systeem. De reacties vormden de werkgroep rapporten uitbrengen met concrete voorstellen. Met dit eerste rapport wil de werkgroep de focus leggen **op de problematiek van de fiscale rechtszekerheid**.

Maatregelen regering Di Rupo

Uit verschillende mediaberichten is de afgelopen maanden gebleken dat de maatregelen van de regering Di Rupo voor heel wat commotie hebben gezorgd in ondernemersmiddens. Het valt hierbij op dat het vooral de onduidelijkheid van fiscale wetgeving is die de ondernemers tegen de borst stuit. Deze kritiek van de ondernemers is overigens terecht. Heel wat maatregelen die de afgelopen maanden werd genomen blinken uit in rechtsonzekerheid. Dit is enerzijds het gevolg van onduidelijke fiscale wetgeving zoals bijvoorbeeld de fiscale regelgeving rond de roerende voorheffing en de fiscale regelgeving rond de voordelen van alle aard op bedrijfswagens. Anderzijds is ook de onduidelijke toepassing van fiscale wetgeving een blijvende bron van ergernis, getuige onder meer de commotie rond de toepassing van de aanslag op de geheime commissielonen en de nieuwe anti-misbruikbepaling. Het is duidelijk dat deze fiscale rechtsonzekerheid nefast is voor het ondernemersklimaat. Kwalitatief ondernemen vereist een duidelijk en stabiel fiscaal kader om een bedrijfsstrategie op middenlange en lange termijn te kunnen uittekenen. Deze stabiliteit is er momenteel niet en dat remt de economie af, terwijl economische relance een absolute prioriteit van de regering zou moeten zijn.

In het licht van deze problematiek heeft de werkgroep fiscaal correct ondertussen een **twaalfpunten-programma** opgesteld met voorstellen die moeten leiden tot meer fiscale rechtszekerheid voor ondernemers.

Drie topic en Twaalfpunten programma

I. Minder en duidelijker wetgevend werk.

II. Beter wetgevend werk

III. Meer oog voor rechtsbescherming

Voorstel 1: Het vereenvoudigen van de fiscaliteit en het harmoniseren van de fiscale procedures

Voorstel 2: Het beter en duidelijker structureren van fiscale wetgeving

Voorstel 3: Het oprichten van een Commissie voor Fiscale Normen met adviserende bevoegdheid voor de fiscale wetgever

Voorstel 4: Het oprichten van paritaire comité's met adviserende bevoegdheid bij de uitvoering van fiscale wetgeving

Voorstel 5: Het oprichten van een fiscale helpdesk om belastingplichtigen bij te staan

Voorstel 6: Het voeren van een constructief controlebeleid

Voorstel 7: Het installeren van een transparant en genuanceerd sanctiesysteem

Voorstel 8: Het oprichten van een Comité F

Voorstel 9: Zorg voor een paritaire samenstelling van de rulingcommissie en van de fiscale bemiddelingsdienst

Voorstel 10: Het vervangen van de fiscale bezwaarprocedure door een onafhankelijke fiscale arbitrage

Voorstel 11: Het wettelijk verankeren van het vertrouwensbeginsel in het fiscaal recht

Voorstel 12: De invoering van een hardheidsclausule in het fiscaal recht

I. Minder en duidelijker wetgevend werk.

De burger wordt geconfronteerd met een niet te stoppen inflatie van wetgeving. Er is een heuse “wet”loop” aan de gang. Dit geldt uiteraard niet uitsluitend voor de fiscale wetgeving alleen. Onze alsmaar complexer wordende maatschappij is ongetwijfeld mee oorzaak van een forse toename van het reglementerend kader. En laat ons niet vergeten dat ook Europa een rol speelt. Heel wat Belgische wetgeving is in feite niet meer of minder dan een implementatie van een product “Made in Europe”. Jacques Delors, voormalig voorzitter van de EEG-Commissie, had het reeds lang voorspeld. In een toespraak begin juli 1988 tot het Europees Parlement zei hij: “Binnen tien jaar zullen ongeveer 80% van de economische en misschien ook fiscale en sociale wetten door de E.E.G. gemaakt worden.” Hij heeft gelijk gekregen zo blijkt nu. De vraag is evenwel of het niet de hoogste tijd wordt hier bij stil te staan en inspanningen te leveren om de wettentoevloed waar mogelijk te stoppen. Onze wetgever zou dringend in de leer mogen gaan bij Montesquieu die in zijn “Lettres persanes” (brief CXXIX) schreef: “*Les mœurs font toujours de meilleurs citoyens que les lois*”. Of bij Demogue: “*Le droit n'est point fait pour les besoins de l'esprit mais pour les réalités sociales*”.

Met het toenemen van fiscale wetgeving dreigt ook het gevaar voor fiscale onwetendheid. Het aloude “*iedereen wordt geacht de wet te kennen*” gaat niet langer op. In *fiscalibus* is het evenwel een gevaarlijke oneliner. De ondernemer of burger die de fiscale wetgeving niet beheerst, kan hierdoor loodzwaar getroffen worden in de geldbeugel. De recent verhoogde super-boetes in de BTW en de aanslag geheime commissielonen ad 309 % die beiden recent in de media kwamen zijn hiervan twee treffende voorbeelden. Deze situatie is uiteraard niet aanvaardbaar in een moderne maatschappij.

Het is dan ook frappant dat men in de pers (cfr. de krant De Tijd) moet lezen dat een ruime meerderheid van de kmo-ondernemers zich door de politiek miskend voelt en dat hierdoor 43 procent zijn zaak niet meer zou opstarten en 23 procent er wil mee stoppen ! (Unizo-enquête afgenomen bij een kleine 1.000 ondernemers). Uiteraard heeft de ondernemer zijn accountant of belastingconsulent aan de zijlijn staan om hem wegwijs te maken in het doolhof van de fiscaliteit. De vraag is echter of deze adviseurs zelf nog wel kunnen volgen En bovendien, de brave burger heeft deze adviseur niet ter zijner beschikking tenzij hij zeer vermogend is en zich kan veroorloven hiervoor geld neer te tellen. De evolutie naar een klassenfiscaliteit is dan ook niet veraf.

De werkgroep is ervan overtuigd dat door een aantal eenvoudige ingrepen het hier aangekaart fenomeen kan geremedieerd worden.

II. Beter wetgevend werk.

De hierboven beschreven **verhoging van de kwantiteit** van de fiscale wetgeving gaat helaas gepaard met een regelrechte **verlaging van de kwaliteit**. Dit is vaak het gevolg van fiscale minute soup-politiek waarbij vaak verregaande fiscale maatregelen op zeer korte tijd door het parlement worden gejaagd, veelal in het kader van begrotingswetten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat heel wat van die fiscale maatregelen kinderziektes bevatten die moeten worden gerepareerd met nieuwe fiscale wetgeving. Iedereen zal zich allicht de problematiek herinneren van de autofiscaliteit en roerende voorheffing. Dit wetgevend amateurisme is ondertussen ook de Raad van State niet ontgaan. Naar aanleiding van de reparatie van de hervorming van de roerende voorheffing stelde de Raad van State in niet mis te verstane bewoordingen: *“Een dergelijke werkwijze, waarbij verscheidene snel opeenvolgende wijzigingen worden aangenomen die algemeen beschouwd gekarakteriseerd kunnen worden als reparatiewetgeving, kan door de Raad van State alleen worden betreurd. De spoed waarmee telkenmale de ontworpen wijzigingen worden opgesteld en moeten worden beoordeeld door het Parlement, werkt nieuwe vergissingen of onjuiste beleidsinschattingen in de hand die korte tijd nadien nopen tot nieuwe reparatiewetgeving. Bovendien, en nog meer fundamenteel, brengt deze werkwijze de rechtszekerheid in het gedrang in een domein waarin, mede gelet op het legaliteitsbeginsel in belastingzaken, de belastingplichtige tijdig dient te weten welke juridische fiscale gevolgen zullen worden verbonden aan zijn economische activiteiten.”* De werkgroep is er nochtans van overtuigd dat het perfect mogelijk is om op een eenvoudige manier tot hoogstaand kwalitatief wetgevend werk te komen.

III. Meer oog voor rechtsbescherming

De werkgroep wenst bovendien een lans te breken voor fiscaal legislatief werk dat tot stand komt **met respect van de fundamentele rechten van een rechtstaat**. Alsmear vaker moet worden vastgesteld dat fundamentele rechten door de houding van de wetgever en de administratie in het gedrang komen. Willekeur en discriminatie zijn vaak niet veraf in fiscale aangelegenheden. Dit is opnieuw nefast voor de rechtszekerheid en komt de fiscale burgerzin niet ten goede. Ook op dat vlak is heel wat verbetering mogelijk.

Twaalfpuntenplan voor een meer rechtszekere fiscaliteit

Voorstel 1. Het vereenvoudigen van de fiscaliteit en het harmoniseren van de fiscale procedures

Een kwaliteitsvolle fiscale wetgeving is een eenvoudige wetgeving. Een complexe fiscale wetgeving ligt aan de basis van heel wat fiscaal ontwijkend gedrag. De overheid moet de fiscale spelregels duidelijk en transparant formuleren in functie van de gestelde fiscale doelstelling. In de afgelopen twee decennia heeft de overheid echter uitzondering op uitzondering in de fiscaliteit ingebouwd. De perceptie bestaat dat de Belgische fiscaliteit een **lobbyfiscaliteit** is geworden waar de sterkste lobby's de grootste kortingen krijgen. Hier kan worden gedacht aan de problematiek van de notionele interestaftrek, de octrooivenootschappen, de taks shelter voor de filmindustrie etc. Individueel bekeken lijken dit goede fiscale maatregelen te zijn, maar wie wat verder kijkt kan enkel maar concluderen, dat deze maatregelen leiden tot **fiscale discriminatie**. Dat is geen goede zaak omdat dit de fiscale druk verhoogt op de ondernemingen die niet of althans niet in dezelfde mate van fiscale gunstmaatregelen kunnen genieten. Een globale vereenvoudiging en herziening van uitzonderingsregimes lijkt dan ook aangewezen.

Verder is het op het vlak van de fiscale rechtszekerheid absolute **noodzaak om de fiscale procedureregeling** verregaand te harmoniseren zonder hierbij afbreuk te doen aan de eigenheid van elke belasting. In tegenstelling tot bijv. Nederland heeft de wetgever er in ons land voor geopteerd om per belasting aparte proceduregels in te voeren op het vlak van fiscale controle, van taxatie, van invordering en van geschillenbeslechting. Op procedurevlak is momenteel enkel de gerechtelijke fase van de fiscale geschillenbeslechting geharmoniseerd. Het is duidelijk dat ook andere procedureregels kunnen worden geharmoniseerd, zoals onderzoeksbevoegdheden, administratieve beroepen, verjaringsregels en invorderingsmaatregelen. De verscheidenheid in fiscale procedure leidt vaak tot verwarring (bijv. over de administratieve verplichtingen van de belastingplichtige en draagwijdte van de fiscale onderzoeksmachten) en zijn dan ook niet meer verantwoordbaar. **Eén globaal fiscaal procedurewetboek is dan ook onontbeerlijk**. Hierbij dient ook rekening te houden met een aantal procedurele verzuchtingen van de belastingplichtige zoals de mogelijkheid tot het voeren van een fiscaal kortgeding voor de zogenaamde pré-taxatiegeschillen, dit zijn discussies voorafgaand aan de taxatie zoals wanneer de fiscus de onderzoekstermijn wenst uit te breiden of stappen zet om het bankgeheim te doorbreken. Er is thans onenigheid over de vraag of deze discussies wel rechtstreeks voor een rechter kunnen worden aangevochten.

Voorstel 2. Het beter en duidelijker structureren van fiscale wetgeving

Een van de oorzaken van de complexiteit van de fiscale wetgeving is de **fiscale wetgevingstechniek**. Fiscale wetgeving wordt zeer vaak ingevoerd in zogenaamde **Mammoet-wetten**. Dergelijke wetten zijn in feite een allegaartje van maatregelen samengebundeld en verscholen onder één enkele vaak nietszeggende hoofding met ronkende titels in de trend van "Programmawet", "Herstelwet", "Wet op de begrotingscontrole", "Wet tot uitvoering van het Globaal Plan", "Wet houdende diverse bepalingen" en meer van dat fraais, soms in Romeinse telling genummerd en vaak in

extremis gepubliceerd in een 2^{de} of 3^{de} Belgisch Staatsblad-Editie van eind juni of eind december om vervolgens in werking te treden ... daags nadien ... Een zelfs geoefende kat vindt er met de best wil van de wereld haar jongen niet meer in terug. Indien men van de burgers en de ondernemingen verwacht dat hij de (fiscale)wet kent, dan mag men van de wetgever ook verwachten dat hij duidelijke wetten maakt. Dit is nu niet het geval.

Vandaar dat de werkgroep pleit voor een andere wetgevingstechniek waarbij:

- **nieuwe wetgeving niet verscholen wordt in mammoet-wetten, maar in aparte globale fiscale wetten**
- **de fiscale doelstelling van een nieuw ingevoerde bepaling duidelijk wordt omschreven in de memorie van toelichting**
- **de gewijzigde wettekst onmiddellijk in extenso in de wet wordt weergegeven en in het staatsblad wordt gepubliceerd**
- **een redelijke termijn van minstens drie maanden wordt gerespecteerd alvorens nieuwe fiscale wetgeving van kracht wordt**
- **jaaroverzichten van nieuwe fiscale wetgeving door de federale en de regionale wetgever in het staatsblad worden gepubliceerd.**

Verder pleit de werkgroep voor **duidelijker fiscale codificering**. Wie bijvoorbeeld nu een globaal zicht wil krijgen op de fiscale bepalingen van de personenbelasting kan dit niet meer louter op basis van de bepalingen van het Wetboek Inkomstenbelastingen. Ten gevolge van de fiscale regionalisering moet men thans ook gaan grasduinen in allerlei gewestelijke bepalingen om zich te krijgen op de gewestelijke belastingverminderingen. Dit is zeer nefast voor de fiscale duidelijkheid. Een globale codificatie is dan ook noodzakelijk voor de personenbelasting. Ook andere fiscale wetboeken zijn dringend aan herziening toe. Hierbij kan worden gedacht aan het moderniseren van de zeer archaïsche teksten van het wetboek registratierechten en het wetboek successierechten. En ook de vennootschapsbelasting is aan herziening toe, aangezien de constante verwijzing naar andere belastingen zorgt voor een zeer onleesbare wettekst.

Tot slot vraagt de werkgroep ook aandacht voor **de lokale fiscaliteit**. In tegenstelling tot de federale en de regionale fiscale wetgeving, worden lokale belastingreglementen niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Vaak zijn de belastingreglementen dan ook onbekend voor de ondernemingen en voor de burgers. De werkgroep vraagt de overheid oog te hebben voor de toegankelijkheid van lokale belastingreglementen en stelt voor om op gewestelijk niveau een openbare elektronische databank aan te leggen waarbij de lokale belastingreglementen van de provincies en de gemeenten van het betreffende gewest worden gecentraliseerd.

Voorstel 3: Het oprichten van een Commissie voor Fiscale Normen met adviserende bevoegdheid voor de fiscale wetgever

De werkgroep is een sterke voorstander van het instellen van een **onafhankelijk orgaan** dat bevolkt wordt door een team van **onafhankelijke experts**, en dat de fiscale wetgever bijstaat bij de totstandkoming van de belastingwetten. Een dergelijk initiatief lijkt onontbeerlijk om te komen tot **een kwaliteitsvolle fiscale wetgeving**. De laatste jaren heeft de fiscale wetgever herhaalde malen zijn toevlucht moeten nemen tot reparatiewetten na dat was gebleken dat eerder genomen beslissingen onvoldoende waren doordacht. Voorbeelden hiervan zijn de regeling van het bankgeheim, de voordelen van alle aard op

bedrijfswagens en de hervorming van de roerende voorheffing. Dat is uiteraard nefast, en kan worden verholpen indien de regering nieuwe maatregelen vooraf grondig juridisch laat aftoetsen door **een comité van fiscale specialisten**. Dit systeem bestaat trouwens op Europees niveau waar de Europese Commissie zich op een dergelijke manier laat bijstaan.

De werkgroep meent dan ook dat (net zoals dit overigens het geval is m.b.t. het eveneens technische boekhoud- en jaarrekeningenrecht) een **“Commissie voor Fiscale Normen”** moet worden ingericht met een adviserende bevoegdheid voor de fiscale wetgever. Een kwaliteitsvolle fiscale wetgeving vereist een gedegen juridische screening van de teksten. [Daarnaast is ook een studie over de macro-economische effecten van fiscale wetten onontbeerlijk om na te gaan om de maatregelen budgettair het verhoopte resultaat zullen opleveren, welke de impact is van de maatregel op onze economie en wat de macro-economische \(ongewilde\) neveneffecten zijn tot dewelke de maatregel aanleiding kan geven?](#) Tot slot is een ook praktische screening van fiscale wetgeving noodzakelijk teneinde ervoor te zorgen dat de maatregel geen onredelijke administratieve overlast voor de belastingplichtigen en voor derden met zich meebrengt, zoals recent is gebeurd met de regeling van voordelen van bedrijfswagens en de regeling van de roerende voorheffing.

Voorstel 4. Het oprichten van paritaire comité's met adviserende bevoegdheid bij de uitvoering van fiscale wetgeving

De werkgroep moet vaststellen dat heel wat **fiscale wetgeving verdere verduidelijking behoeft via administratieve omzendbrieven en circulaires**. Dit is op zich bedenkelijk. De toestemming van de volksvertegenwoordiging in de heffing van belastingen behoort tot het wezen zelf van de politieke democratie. Het kan dan ook niet zijn dat de wetgevende macht de fakkel doorgeeft aan de uitvoerende macht die vervolgens de impact van fiscale wetgeving zelf kan bepalen. Dat dit problemen geeft kan worden geïllustreerd aan de hand van recente voorbeelden, zoals de impact van de aanslag op de geheime commissielonen, de draagwijdte van de antimisbruikbepaling, de voordelen van alle aard bij bedrijfswagens, de nieuwe facturatieregels op het vlak van BTW, enz. De werkgroep pleit er dan ook voor om voor belangrijke fiscale wetgeving de uitwerking van circulaires [over te laten aan paritair samengestelde comité's waarbij fiscale ambtenaren samen met vertegenwoordigers van het fiscale middenveld de draagwijdte van fiscale regelgeving kunnen determineren](#). Dit zal de administratie niet alleen een duidelijker visie geven op de praktische problemen van de wetgeving en tot vollediger circulaires leiden, het consensusmodel zal daarenboven ook leiden tot een groter draagvlak bij de belastingplichtigen.

Voorstel 5. Het oprichten van een fiscale helpdesk om belastingplichtigen bij te staan

De overheid moet beseffen dat het inschatten van de praktische gevolgen van (nieuwe) fiscale wetgeving heel wat ondernemers voor problemen stelt. In het huidige fiscaal systeem kan de belastingplichtige wel bij de rulingcommissie op voorhand fiscale constructies juridisch aftoetsen, maar eens de constructie is opgestart kan de belastingplichtige nergens meer centraal terecht met praktische vragen rond fiscaliteit. Teneinde de nodige duidelijkheid en rechtszekerheid te verschaffen aan de belastingplichtigen lijkt het voor de werkgroep aangewezen dat er op het niveau van de gewestelijke directies niveau **een fiscale**

helpdesk wordt georganiseerd waar men op zeer korte termijn bindend antwoorden kan krijgen over de praktische invulling van fiscale regelgeving. Het gaat hier bijvoorbeeld over vragen rond de eisen die aan een bewijskrachtige boekhouding worden gesteld, het opstellen van fiscale fiches, de implementering van BTW-factoreringsregels etc. Het is aangewezen dat er ook hier werk wordt gemaakt van een “one-desk policy” zodat de belastingplichtige een dienst kan contacteren voor zowel de federale als de regionale belastingen.

Voorstel 6. Het voeren van een constructief controlebeleid

De werkgroep moet vaststellen dat het huidige fiscale controlebeleid al te zeer op het **sanctioneren** is gericht, getuige onder meer de recente discussies over de toepassing van de aanslag op de geheime commissielonen en de antimisbruikbepaling. De werkgroep vindt dit nefast voor de goede verstandhouding tussen de fiscus en de burgers en ondernemingen, omdat dit uiting geeft aan een conflictmodel. De werkgroep is dan ook de mening toegedaan dat er van dit model moet worden afgestapt en er werk moet worden gemaakt van een consensusmodel. Zo bijvoorbeeld meent de werkgroep dat het een goede zaak zou zijn om startende ondernemingen na het indienen van de eerste aangifte in de inkomstenbelastingen louter corrigerend te controleren. Belastingplichtigen en fiscus kunnen op die manier in gemeen overleg nagaan in hoeverre de ondernemer zijn boekhouding en administratie fiscaal correct bijhoudt en kunnen er indien nodig corrigerende richtlijnen worden meegegeven aan de ondernemer, bijvoorbeeld op het vlak van facturatie en het bijhouden van allerlei stavingstukken.

Daarnaast meent de werkgroep tevens dat de fiscus voor niet frauduleuze overtredingen dient te werken met een **waarschuwingbeleid**. Indien bij een controle voor het eerst een overtreding wordt vastgesteld wordt er doorgaans onmiddellijk gesanctioneerd. De werkgroep meent dat dit geen goede zaak is omdat dit direct de relatie met de fiscus verzuurt. De werkgroep pleit er dan ook voor dat de fiscus bij de vaststelling van een eerste overtreding een waarschuwing richt aan het adres van de belastingplichtige. Indien dan bij een latere controle opnieuw een overtreding van dezelfde soort wordt vastgesteld, kan de fiscus dan onmiddellijk substantieel sanctioneren.

Tot slot kan er volgens de werkgroep ook gedacht worden aan een vorm “**omgekeerde controle**” voor ondernemingen. In dit systeem, dat momenteel ook in Frankrijk wordt voorbereid, kunnen ondernemingen er voor kiezen om een contract te sluiten met de fiscus waarbij zij zich ertoe verplichten om op vrijwillige en op regelmatige basis hun boekhoudkundige en financiële gegevens aan de fiscus over te maken hierbij ook duidelijkheid te verschaffen over de fiscaal relevante keuzes die de onderneming in de relevante periode heeft gemaakt. (bijvoorbeeld de verdeling tussen het privé en het beroepsgebruik van bepaalde activa, de bepaling van afschrijvingspercentages bij nieuwe investeringen, etc) De fiscus dient dan zelf binnen een korte periode (3 maanden voor eenmanszaken en KMO's en 9 maanden voor grotere bedrijven) zijn fiat te geven over de gemaakte keuzes van de onderneming. Indien de fiscus positief reageert binnen de gestelde termijn heeft de onderneming onmiddellijk rechtszekerheid dat zijn keuzes fiscaal aanvaard worden en bij latere controles niet meer ter discussie kunnen worden gesteld. Ook indien de fiscus niet zou reageren binnen de antwoordtermijn moet de onderneming er van kunnen uitgaan dat zijn handelswijze fiscaal correct is. Een dergelijk controlemechanisme biedt aldus voordelen voor zowel de fiscus die onmiddellijk geïnformeerd wordt als voor de belastingplichtige die onmiddellijk rechtszekerheid kan bekomen.

Voorstel 7. Het installeren van een transparant en genuanceerd sanctiesysteem

De werkgroep meent dat er nood is aan een **performant sanctiesysteem** om de navolging van fiscale wetgeving te verzekeren, maar heeft bedenkingen bij de manier waarop het sanctierecht vandaag de dag wordt toegepast. De manier waarop de fiscus en het parket thans hun sanctiebeleid voeren is immers gesteund op zeer veel willekeur. Dit kan niet worden ontkend. Zowel op het niveau van de administratie als op het niveau van de parketten is er geen eenduidig en eenvormig beleid, hetgeen leidt tot niet te rechtvaardigen ongelijke behandeling van de belastingplichtigen. Op administratief vlak heeft het Rekenhof in juni 2012 in het verslag "*Aanpak van belastingplichtigen die geen aangifte indienen*" vastgesteld dat er zeer grote regionale verschillen bestaan op het vlak van de administratieve fiscale sanctionering bij niet aangifte door de belastingplichtige. Op het vlak van de parketten heeft de Parlementaire Onderzoekscommissie naar de Grote Fiscale Fraudedossiers in april 2009 hetzelfde vastgesteld voor wat betreft het fiscaal vervolgingsbeleid. Daar waar men in de gerechtelijke arrondissementen Antwerpen en Brussel zelfs in miljoenendossiers na fiscale regularisatie niet meer tot strafrechtelijke vervolging overgaat, hanteert men in andere arrondissementen een zero tolerance-beleid. Dit is een rechtstaat onwaardig aangezien belastingplichtigen ook in geval van fiscale overtredingen recht hebben op een gelijke behandeling en dat is momenteel niet het geval.

Er is dienvolgens nood aan een zeer transparant systeem van sanctionering, zodat iedereen weet waar hij of zij aan toe is wanneer kleine of grote fiscale overtredingen worden vastgesteld. Een parallel kan hier worden getrokken met de verkeerswetgeving, waar men op een paar jaar tijd van willekeur naar transparantie is geëvolueerd. Dit impliceert een gecoördineerd sanctioneringsbeleid en daar is momenteel geen sprake van, hetgeen niet langer kan worden aanvaard.

Voorstel 8. Het oprichten van een Comité F

In het verlengde van deze problematiek van fiscale troebelheid bestaat ook de vrees voor **fiscale willekeur**. Voornamelijk bij de fiscale sanctionering, bij de toepassing van de anti-misbruikbepaling en bij de toepassing van de aanslag op de geheime commissielonen bestaat de vrees voor ongelijke behandeling van de belastingplichtigen. Deze vrees is niet geheel onterecht. Een studie van de voormalige Staatssecretaris voor Fraudebestrijding Carl Devlies heeft reeds aangetoond dat de regionale verschillen op het vlak van fiscale controle enorm zijn. En recent nog publiceerde het Rekenhof een rapport waaruit blijkt dat er ook voor wat betreft de reactie van de fiscus bij niet-aangifte zeer grote regionale verschillen bestaan. Het is voor de hand liggend dat dit verschil in behandeling zich ook laat gevoelen op andere domeinen. Deze ongelijke behandeling is een rechtstaat onwaardig. De werkgroep meent dan ook dat er dringend nood is aan de oprichting van een "**Comité F**" dat toezicht houdt op de gelijke behandeling van de belastingplichtigen en op de uniforme interpretatie van de fiscale regelgeving.

Voorstel 9. Zorg voor een paritaire samenstelling van de rulingcommissie en van de fiscale bemiddelingsdienst

De experts van de werkgroep stellen in nagenoeg alle geledingen van de fiscale bevolking een alsmaar toenemende **zucht naar fiscale rechtszekerheid vast**. Vanuit fiscale hoek wordt het gevoel van fiscale rechtsonzekerheid doorgaans met de mantel der liefde toegedekt door te stellen dat de belastingplichtige zijn heil kan zoeken tot het Dienst voor Voorafgaande Beslissingen (DVB), beter bekend als de “Ruling”-commissie. Dit is juist, maar deze commissie brengt niet het gewenste soelaas want is bevolkt door fiscale ambtenaren.

De werkgroep heeft ernstige problemen met het feit dat een onderdeel van de fiscale administratie eenzijdig beslist over wat kan en niet meer kan in de Belgische fiscaliteit. De werkgroep pleit dan ook voor een hervorming van de Rulingcommissie en stelt voor dat deze naar de toekomst toe paritair zou samengesteld worden (cfr. hoe onze arbeidsrechtbanken en rechtbanken van koophandel tot eenieders tevredenheid reeds jaar en dag werken). De beslissing van wat fiscaal al dan niet aanvaardbaar is, mag niet louter bij de fiscus liggen maar moet het gevolg zijn van overleg met het fiscale middenveld. Dit consensusmodel zal het draagvlak van de rulings enkel maar vergroten. Terzelfdertijd moet de snelheid waarmee rulingdossiers worden behandeld worden opgedreven om de economie te stimuleren.

Eenzelfde opmerking kan overigens ook worden gemaakt voor de **fiscale bemiddelingsdienst**. Hoewel deze dienst ook waardevol werk aflevert blijft het een dienst die wordt bevolkt door fiscale ambtenaren die als taak hebben de fiscus en de belastingplichtige nader tot elkaar te brengen. De eenzijdige samenstelling van deze dienst is geen goede zaak en zorgt nog steeds voor heel wat wantrouwen. Ook hier lijkt een paritaire samenstelling een noodzaak te zijn om de geloofwaardigheid van deze dienst te versterken en het succes van de fiscale bemiddeling te vergroten.

Voorstel 10. Het vervangen van de fiscale bezwaarprocedure door een onafhankelijke fiscale arbitrage

In de huidige stand van zaken kan een belastingplichtige die verzet wil aantekenen tegen een fiscale aanslag in wezen enkel terecht bij de administratie zelf, tenzij in indirecte belastingen waar de belastingplichtige desgewenst direct naar de rechtbank kan stappen. Indien de belastingplichtige echter zijn geschil aan de administratie wenst voor te leggen, dan rijzen er toch ernstige vragen over **de onpartijdigheid en onafhankelijkheid** van het administratief beroep. Het feit dat de bezwaren in voorkomend geval worden behandeld door een andere ambtenaar dan diegene die de aanslag heeft gevestigd doet daaraan geen afbreuk. Zo bijvoorbeeld werd reeds tijdens de parlementaire voorbereiding van de hervorming van de fiscale procedure in 1999 gesteld dat de behandeling van het administratief beroep dient te gebeuren *“met naleving van de regels van de interne bestuurlijke hiërarchie”*. In wezen komt dit er op neer dat de bezwaarinstanties enkel onafhankelijk kunnen oordelen binnen het kader van de algemene instructies van het administratief beleid. Dit heeft nefaste gevolgen voor de rechtsbedeling. Een treffende voorbeeld op dat vlak is allicht dat van de problematiek van de aftrekbaarheid van de aankoopkosten van gronden waar de administratie zelfs nog na de negatieve rechtspraak van het Hof van Cassatie op basis van algemene instructies van financiën nog lange tijd de bezwaren van de belastingplichtigen hebben afgewezen. De werkgroep meent dan ook dat de huidige fiscale bezwaarprocedure best wordt vervangen door een wettelijke geregelde **“fiscale arbitrage”**.

De fiscale arbitrage zou inhouden dat fiscale geschillen in eerste orde niet meer door de administratie zelf zouden worden beslecht, maar wel door onafhankelijke en onpartijdige derden die als ad hoc rechter zouden optreden.

Het systeem van de fiscale arbitrage houdt in dat een belastingplichtige die een fiscale aanslag wenst te betwisten, zijn geschil niet langer bij de administratie moeten aanhangig moet maken, maar wel moet voorleggen aan een onafhankelijke en onpartijdige fiscale arbiter die ad hoc en onder het toezicht van een controlerend instituut over het geschil moet oordelen. De fiscale arbiters kunnen bijvoorbeeld accountants, boekhouders, belastingconsulenten, bedrijfsrevisoren, advocaten of notarissen zijn, die een arbitrale opleiding hebben gevolgd en die beschikken over een gedegen fiscaal juridische kennis. Het invoeren van het stelsel van de fiscale arbitrage zou dan ook impliceren dat de administratieve geschillenprocedure aan de administratie wordt onttrokken en aan fiscale arbiters wordt toegekend, die als ad hoc rechter in de fiscale geschillenprocedure zouden optreden.

Indien de weg van de fiscale arbitrage zou worden ingeslagen dan zou dit betekenen dat de fiscale administratie voor een groot stuk zou worden ontlast van de fiscale geschillenbeslechting. Het is in wezen enkel nog de taxatieambtenaar die in geval van een geschil zijn taxatie voor de fiscale arbiter moet gaan verdedigen. De fiscale arbitrage zou aldus tot gevolg hebben dat zeer veel ambtenaren opnieuw beschikbaar zouden kunnen worden gesteld voor de *“core business”* van de fiscale administratie, dit wel zeggen het toezicht op de naleving van de belastingwetten en de invordering van de belasting. Voor de belastingplichtige zou de fiscale arbitrage dan weer het voordeel bieden dat het geschil wordt voorgelegd aan een *“derde”* die geen enkele band heeft met de partijen die in het geschil zijn betrokken. De fiscale arbiter zou aldus in volle vrijheid en volledig autonoom over het geschil kunnen beslissen.

Voorstel 11. Het wettelijk verankeren van het vertrouwensbeginsel in het fiscaal recht

De werkgroep meent dat het in het belang is van de rechtstaat om **het vertrouwensbeginsel wettelijk te verankeren in het fiscaal recht** (hetgeen overigens reeds het geval is in de Europees geregelde douanereglementering). In de huidige stand van zaken stelt de rechtspraak dat de wettelijkheid moet prevaleren op het fiscale vertrouwen. Fiscale omzendbrieven en afspraken met de fiscus kunnen worden ter zijde geschoven indien later zou blijken dat zij ingaan tegen de fiscale wet, en dit ongeacht of dit in het voor- of nadeel is van de belastingplichtige. De werkgroep meent dat dit niet kan. In het arrest Elmeka van 14 september 2006 stelde het Europees Hof van Justitie reeds dat de nationale belastingdiensten in het kader van de BTW het vertrouwensbeginsel in acht moeten nemen. Indien de belastingplichtige redelijkerwijze kan aannemen dat de fiscale beleidslijnen en fiscale afspraken werden uitgevaardigd door de bevoegde diensten, dan moeten zij worden gehonoreerd door de fiscus, zelfs al gaan zij in tegen de exacte bedoeling van de wet.

Voorstel 12. De invoering van een hardheidsclausule in het fiscaal recht

De werkgroep meent tot slot dat er ook in het **Belgisch fiscaal recht** **nood is aan een zogenaamde hardheidsclausule**, zoals dat bijvoorbeeld in Nederland het geval is (artikel 63 Nederlandse Algemene Wet Rijksbelastingen). Een hardheidsclausule biedt voor de Minister van Financiën de mogelijkheid om van de fiscale wet af te wijken, wanneer de uitvoering van de wet tot uitzonderlijk harde gevolgen leidt die niet waren voorzien toen de wet werd gemaakt. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de toepassing van artikel 108 WSucc dat het de fiscus mogelijk maakt om erfgenamen te belasten op vermogen dat niet meer aanwezig is in een nalatenschap. Indien de overledene in de jaren voor zijn overlijden zijn vermogen heeft weggemaakt, mag de fiscus er niettemin van uitgaan dat dit vermogen nog steeds aanwezig is in de nalatenschap. Het is dan aan de erfgenamen om aan te tonen wat de overledene met zijn vermogen heeft gedaan. Kunnen zij dit niet dan kunnen zij door de fiscus toch worden belast op het vermoede vermogen. Dit kan uiteraard leiden tot schrijnende situaties waarvoor een hardheidsclausule een oplossing kan bieden. Een ander voorbeeld is de omstandigheid waarbij de overheid een manifest onwettige belasting heeft gevestigd die evenwel, wegens het verstrijken van de normale bezwaartermijn, niet meer kan worden betwist.

Conclusie

Het is – zo vinden de leden van de werkgroep “Fiscaal correct” - hoog tijd om werk te maken van een **“grondige fiscale hervorming”**. Een kantelmoment zoals nu met de wissel van de Minister van Financiën kan de balans van “geven en ontvangen” en “de relatie” tussen de burger én de overheid duurzaam herstellen.

Brussel, 6 maart 2013

De leden van de werkgroep

- Prof. Dr. Michel Maus, VUB, UGent en UA
- Prof. Luc Maes, Voorzitter Fiscale Hogeschool Brussel, docent HUB-EHSAL en UA
- Prof. Eric Spruyt, docent KU Leuven, HUB-EHSAL en Fiscale Hogeschool
- Prof. Patrick Wille, docent VUB, UGent en Fiscale Hogeschool
- Prof. Dr. Mark Delanote, docent VUB
- Prof. Dr. Miguel Dejonckheere, hoofddocent VUB
- Prof. Dr. Paul Beghin, UGent
- Prof. Herman Matthys, UGent en VUB
- Mr. Victor Duginet, advocaat te Antwerpen en docent
- Dhr. Eddy Claesen, familiebedrijfadviseur, accountant en belastingconsulent

Fiscaalcorrect – Kuilenstraat 16 – 3600 Genk - www.fiscaalcorrect.be
Verantwoordelijke Eddy Claesen – 089 32.91.10

Leden van Fiscaal correct zijn:

- Prof. Dr. Michel Maus, docent VUB, UGent en UA
- Prof. Luc Maes, Voorzitter Fiscale Hogeschool, docent HUB-EHSAL en UA
- Prof. Eric Spruyt, docent KU Leuven, HUB-EHSAL en Fiscale Hogeschool
- Prof. Patrick Wille, docent VUB, UGent, Fiscale Hogeschool en Groep T
- Prof. Dr. Herman Matthys, hoogleraar VUB
- Prof. Dr. Mark Delanote, docent VUB, ESSF
- Prof. Dr. Miquel De Jonckheere, Hoogleraar VUB, Bijzonder hoogleraar Erasmusuniversiteit Rotterdam
- Prof. Dr. Paul Beghin, Gewoon Hoogleraar UGent
- Mr. Victor Dauginet, advocaat
- Dhr. Eddy Claesen, familiebedrijfsadviseur, accountant en belastingsconsulent