

Internationale wederzijdse bijstand bij de invordering van belastingen

Door de toenemende mobiliteit over de grenzen heen worden landen geconfronteerd met de territoriale beperkingen van hun fiscale bevoegdheid. Internationale samenwerking is dan ook broodnodig, niet alleen bij het vestigen van belastingen maar ook bij het invorderen ervan. Het Rekenhof onderzocht of de FOD Financiën over voldoende juridische mogelijkheden, een geschikte interne organisatie en adequate beheersinstrumenten beschikt om de internationale invorderingsbijstand te optimaliseren. Het ging ook na of de bijstand tot goede resultaten leidt.

Internationale invorderingsbijstand is mogelijk op grond van een groot aantal multilaterale en bilaterale verdragen. De EU-lidstaten staan elkaar hoofdzakelijk bij op grond van de Invorderingsrichtlijn. Door de stijgende internationalisering bleek de procedure uit deze richtlijn van 1976 te log en te weinig transparant. Een nieuwe Invorderingsrichtlijn werd aangenomen in 2010 met als bedoeling de internationale bijstand te versnellen en te vereenvoudigen.

Opdat lidstaten sneller een beroep zouden kunnen doen op de bijstand werd het uitputtingsbeginsel afgezwakt. Zelfs indien er nog beslagbare activa op zijn grondgebied aanwezig zijn, kan een lidstaat toch al een verzoek doen. Daarnaast werd in een juridische grondslag voorzien voor het spontaan uitwisselen van inlichtingen over belastingteruggaven tussen de lidstaten. Internationale fiscale compensatie werd hiermee in theorie dus mogelijk. In de praktijk gebeurt dit echter enkel na een bijstandsverzoek. De aangezochte staat verifieert pas dan of er door hem eventuele teruggaven gepland zijn voor die belastingschuldige. Gezien het tijdsverloop tussen het ontstaan van de schuldvordering en het verzoek, is de kans echter gering dat een eventuele teruggave nog niet werd doorgestort. Een automatische spontane uitwisseling van informatie (bv. aan de lidstaat waar de gerechtigde op dat moment woont) is informaticatechnisch onmogelijk doordat een Europees fiscaal identificatienummer voor natuurlijke personen ontbreekt (in tegenstelling tot de btw, waarbij dit systeem wel bestaat). Een mogelijke oplossing ligt in een versterkte samenwerking zoals die tussen Estland en Finland. Estse en Finse ambtenaren kunnen elkaars databanken gericht raadplegen om zo de solvabiliteit van een belastingplichtige na te gaan, te controleren welke activa deze in de andere staat bezit en te verifiëren of hij recht heeft op een belastingteruggave. Op die manier kunnen ontvangers de makkelijkste invorderingswijze kiezen, wat beide landen kosten en tijd bespaart. Een versterkte samenwerking in die zin tussen België en zijn buurlanden lijkt aangewezen.

Hoe meer vorderingen kunnen worden samengevoegd, hoe minder versnippering en hoe lager de administratieve kost. In die optiek werd het toepassingsgebied van de Invorderingsrichtlijn stelselmatig uitgebreid tot alle fiscale schulden. Met de laatste wijziging is de richtlijn ook van toepassing op de lokale en regionale belastingen. Toch zou België kunnen bepleiten deze richtlijn verder uit te breiden tot niet-fiscale schulden, zoals achterstallige onderhoudsgelden, sociale-zekerheidsbijdragen en penale boetes.

Inlichtingen die het *Direct Taxation Liaison Office* van de FOD Financiën ontvangt vanuit het buitenland worden vooralsnog niet gekoppeld met de invorderingsbestanden van de dienst CLO-Invordering (*Central Liaison Office* die instaat voor de internationale gegevensuitwisseling op het vlak van belastingcontrole en -invordering) bij de Administratie van de Inning en de Invordering (AAll). Door dit wel te doen zou de fiscus zicht krijgen op beslagbare activa in het buitenland, zodat de internationale invorderingskans zou vergroten.

STIRint, het informaticaplatform voor het beheer van de internationale invorderingsverzoeken, zou gelinkt moeten worden aan een informaticatool voor het schuldbeheer. Op die manier zou elke, door een binnenlandse ontvanger geregistreerde betaling, automatisch in STIRint worden opgenomen. Aangezien het STIMER-project dat het schuldbeheer moest informatiseren, afgevoerd werd, moet elke gedane betaling, na melding van een lokale ontvanger, manueel ingevoerd worden. Dit houdt risico's in op onvolledigheden en materiële vergissingen. Ook worden rechtstreekse betalingen niet in het systeem opgenomen. Betalingen die de belastingplichtige, nadat een bijstandsverzoek werd gedaan, alsnog aan zijn eigen administratie doet, worden immers niet gezien als internationale invorderingen. Evenmin houdt het systeem rekening met aanvaarde betwistingen, de schuld blijft integraal behouden. De resultaten opgemaakt op basis van STIRint zijn dus vaak onderschat.

Een globaal opvolgingsinstrument van de internationale invorderingsbijstand is nog niet beschikbaar bij de FOD Financiën. De doorlooptijden en invorderingspercentages kunnen dus nog niet centraal worden opgevolgd.

Het lage invorderingspercentage (zo'n 9,85 % in 2011 voor buitenlandse verzoeken tot invordering) is vooral te wijten aan de insolventie van de belastingschuldige of het feit dat een land er niet in slaagt die belastingschuldige te traceren in de andere lidstaat.

Uit een steekproef blijkt duidelijk dat de internationale invordering vaak een "alles of niets"-verhaal is waarbij vooral de kleine bedragen volledig worden ingevorderd. Grote schuldvorderingen wijzen immers veelal op (georganiseerde) fraude en daar ziet de fiscus zich vaak geconfronteerd met fraudeurs die erin slagen te verdwijnen of zich onvermogen te voordoen.

De nieuwe richtlijn betekent vooral op praktisch vlak een verbetering. De standaardformulieren en de uniform uitvoerbare titel vergemakkelijken en versnellen de procedure. Inhoudelijk blijven de ontvangers geconfronteerd met dezelfde problematiek als voorheen. Met de recente oprichting van het Bijzonder Invorderingscentrum, dat zowel de internationale invorderingsdossiers als de complexe binnenlandse invorderingsdossiers behandelt, zullen fraudedossiers hopelijk gericht en sneller aangepakt worden, wat een belangrijke positieve invloed zou kunnen hebben op het algemene internationale invorderingspercentage.