

Strijd tegen de grote fiscale fraude?

In een colloquium dat op 7 februari 2001 gezamenlijk georganiseerd werd door het Instituut en Alain Zenner, de Regeringscommissaris die belast is met de strijd tegen de grote fiscale fraude en de vereenvoudiging van de fiscale procedures, hebben onze leden verschillende standpunten kunnen aanhoren over dit brandend actuele thema. () We maken van de gelegenheid gebruik om in grote lijnen de filosofie van Alain Zenner over deze materie nogmaals uiteen te zetten.*

(*) De teksten van het colloquium zijn beschikbaar op de site : www.alainzenner.com

Het is wellicht niet overbodig om allereerst te vermelden wat er precies onder de grote fiscale fraude wordt verstaan. Alain Zenner vat het in enkele woorden samen. De strijd tegen de grote fraude is een vorm van de strijd "tegen de grootschalige criminaliteit, die over het algemeen op internationaal niveau gebeurt en waarbij een toevlucht wordt genomen tot diverse kunstmatige mechanismen. Deze misdaad wordt georganiseerd door maffia-achtige groeperingen waarvan de activiteit, buiten elk economisch project, specifiek beoogt op illegale manier te ontsnappen aan de belasting of ten onrechte belastingkredieten te genieten dankzij de Europese wetgeving".

Voor Zenner is het duidelijk dat "die georganiseerde misdaad aanzienlijk is toegenomen in de jaren '90, meer bepaald met het verdwijnen van de douanegrenzen binnen de E.U., de opening van de Oost-Europese landen naar het westen, de globalisering van de economie en de informatisering, en binnen dit laatste meer specifiek de snellere financiële verrichtingen: een eenvoudige muisklik volstaat om belangrijke kapitalen van het ene uiteinde van de planeet naar het andere te versassen. Het is duidelijk dat dit alles controles bijzonder moeilijk maakt".

De Regeringscommissaris wenst daarom dat de Administratie zich opnieuw toelegt op fraude. "Als ik een vergelijking maak met het verkeer, dan is het uiteraard makkelijker een voetganger te verbaliseren die de straat oversteekt buiten de voorziene oversteekplaats, dan de slavenhandelaars aan te pakken die de vrachtwagenchauffeurs uitbuiten, met alle gevaren voor de openbare veiligheid tot gevolg. Het is



Persconferentie na afloop van het colloquium met v.l.n.r. : de heren Zenner, Reynders, Bertossa (Procureur generaal te Genève) en De Leenheer.

uiteraard zo dat waar het schoentje het meest wringt, je ook het eerst iets moet ondernemen. Onze medeburgers zullen ervan overtuigd moeten geraken dat de belastingdruk bij ons redelijk is en dat niet de kleine vissen worden

gevangen in plaats van de grote. Pas dan kunnen ze zich niet langer verantwoorden met de stelling dat ze zich in een wettige staat van zelfverdediging bevinden wanneer ze zich niet strikt aan de fiscale wet houden, een stelling die je tegenwoordig maar al te vaak hoort", pleit Alain Zenner. Vandaar dat de Regering prioriteit geeft aan de strijd tegen de zware en georganiseerde fraude.

Er zal dus geen heksenjacht worden ontketend tegen de Belgische burgers. De uiteindelijke doelstelling is noch de plaats in te nemen van de Administratie, noch nieuwe instellingen op te richten. Voor Alain Zenner is het duidelijk dat zijn rol erin bestaat het optreden van alle instellingen waarvan de strijd tegen de fraude tot hun bevoegdheden behoort, te ondersteunen, coördineren, stimuleren en controleren, voor zover het belastinginkomsten betreft. Waarom? De zaak "Dutroux" heeft aangetoond dat te veel diensten zich in hun sector afzonderen, zonder informatie-uitwisseling of de nodige samenwerking met de anderen, die nodig zijn voor een efficiënte werking. Dat soort van problemen kan in de toekomst dus maar beter worden vermeden.

In die context zijn enkele maanden geleden tussen de departementen Justitie en Financiën twee protocollen gesloten over de strijd tegen de grote fraude in de sector van de aardolie en inzake BTW-carrousels. De parlementaire commissie van de Senaat belast met het onderzoek van de georganiseerde misdaad in ons land bestempelde deze in haar verslag van 8 december 1998 als de meest verontrustende sectoren.

Vanaf zijn aanstelling heeft Alain Zenner zich er op toegelgd deze protocollen te concretiseren. Vier koninklijke en ministeriële besluiten werden afgekondigd op 22 december 2000 om met de nodige efficiëntie fiscale ambtenaren die hun specifieke expertise in financiële en fiscale zaken kunnen aanwenden, ter beschikking te kunnen stellen van de parketten en de CDGEFID-auditoraten. De aanwerving van die ambtenaren is trouwens aan de gang.

De coördinatiestructuren van die protocollen zijn geïnstalleerd op 8 januari 2001 en de operationele steuncellen zullen dat weldra ook zijn. Het commissariaat werkt momenteel aan de redactie van de wetsontwerpen waarmee het statuut van officier van gerechtelijke politie zal kunnen worden toegekend aan een aantal van die ambtenaren en andere beamten van de Douane en Accijnzen.

ALLIANTIE PRIVÉ- EN OPENBARE SECTOR

Het colloquium dat in februari werd georganiseerd met het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten, is tot stand gekomen vanuit de overtuiging van Alain Zenner dat in de strijd tegen de grote fraude waarmee hij is belast, de pedagogische inspanning de dynamiek van het terrein moet aanvullen.

Maar alleen op het terrein optreden volstaat niet: dit optreden moet gepaard gaan met sensibiliseringsacties voor de bedrijven en de bevolking.

In een recent boek over fiscale fraude schrijft M. Frank Staelens, manager Fraud & Integrity Risk Services Belux bij Arthur Andersen en een van de sprekers op het colloquium: "Het staat vast dat de georganiseerde fiscale fraude nefaste gevolgen heeft op de openbare financiën, maar je moet beseffen dat de eerste slachtoffers de "serieuze" bedrijven zijn... De sensibilisering van de maatschappij en de politieke wereld voor dit fenomeen staat in de meeste lidstaten van de E.U. nog in haar kinderschoenen. In sommige landen is ze nog helemaal niet begonnen. De georganiseerde misdaad heeft van die vertraging gebruik gemaakt om de weg van de georganiseerde fiscale fraude te verkennen".

In België is de privé-sector zich gelukkig bewust geworden van het feit dat de Schatkist niet de enige benadeelde is: zware en georganiseerde fraude leidt tot concurrentievervalsing en het verlies van belangrijke marktaandeelen voor onze bedrijven. Vandaar dat de beroepsorganisaties Alain Zenner vanaf zijn aanstelling hebben laten verstaan hem te willen steunen bij zijn opdracht. " Er is op dat vlak een opmerkelijke culturele evolutie die plechtig tot uiting is gekomen door de aanwezigheid van de heer Tony Vandeputte, gedelegeerd bestuurder van het VBO, op de inhuldigingsceremonie van de coördinatiestructuren van de protocollen", aldus Alain Zenner. Hij vervolgt: "Te vaak, zo zei de heer Vandeputte op deze gelegenheid, beperkt de strijd tegen de fraude zich tot een aanpak van onrechtmatige praktijken van de privé-sector ... We ondersteunen dus volledig het initiatief van de Ministers van Financiën en Justitie en ten minste vier belangrijke sectoren van het VBO (Agoria, de Belgische Vereniging der Banken, de Confederatie Bouw en de Belgische Petroleum Federatie) zijn bereid eraan mee te werken".

In die optiek van sensibilisering van de economische beroepen hebben het IAB en de Regeringscommissaris het colloquium van februari georganiseerd. Het colloquium vormt nog maar een voorbode van het overleg dat de Regeringscommissaris wenst verder te zetten, zowel met het Instituut als met andere beroepsorganisaties of onderzoekseenheden.

In dat verband zijn de thema's die in zijn ogen onder de loep moeten worden genomen, de volgende:

1) RECHTSZEKERHEID:

Het eerste thema is dat van de rechtszekerheid. Zonder dat komt elk optreden tegen fraude op de helling te staan. Alain Zenner denkt in die context vooral aan de definitie van het begrip fiscale fraude en meer bepaald aan het verschil tussen belastingontwijking en belastingontduiking. Waar ligt juist de grens tussen die twee? Wat de keuze van de minst belaste weg betreft, waar bevindt zich de scheidingslijn tussen wat toegelaten is en wat niet? Op moreel vlak brengt het ethische gevoel vaak klaarheid. Maar hoe zit het op het striktere juridische vlak?

Het principe van het Hof van Cassatie in zijn Brepols-arrest luidt: "er is geen sprake van verboden veinzing ten aanzien van de fiscus, noch van belastingontduiking, als de partijen de vrijheid van overeenkomst benutten om een voordeliger belastingregeling te genieten, zonder evenwel enige wettelijke verplichting te miskennen, en daarbij handelingen verrichten waarvan zij alle gevolgen aanvaarden, ook al is de vorm waarin zij dat doen niet de meest gebruikelijke".

Maar de fiscale wetgever heeft die vrijheid om de minst belaste weg te kiezen afgebakend met een algemene maatregel tegen misbruiken, die is opgenomen in artikel 344, § 1 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (WIB 92), dat bepaalt "aan de Administratie der directe belastingen kan niet worden tegen-



Alain Zenner, Regeringscommissaris belast met de strijd tegen de grote fiscale fraude en de vereenvoudiging van de fiscale procedures.

geworpen, de juridische kwalificatie door de partijen gegeven aan een akte alsook aan afzonderlijke akten die een zelfde verrichting tot stand brengen, wanneer de Administratie door vermoedens of door andere in artikel 340 vermelde bewijsmiddelen vaststelt dat die kwalificatie tot doel heeft de belasting te ontwijken, tenzij de belastingplichtige bewijst dat die kwalificatie aan rechtmatige en financiële of economische behoeften beantwoordt".

Is het begrip "rechtmatige en financiële of economische behoeften" voldoende om de noodzakelijke rechtszekerheid te garanderen? Zorgt het niet voor zodanig ruime interpretatiemogelijkheden, dat de belasting-

plichtige aan willekeur is overgelaten? Het klopt dat de wet de mogelijkheid biedt een voorafgaande ruling te bekomen, maar de Belastingadministratie handelt in deze materie traag en terughoudend. Dit zorgt ervoor dat die mogelijkheid weinig bruikbaar is; de belastingplichtigen worden ex post beoordeeld, wat hen de indruk kan geven dat ze worden bestraft op grond van een retroactieve interpretatie van de wet. Op grond van wettelijke bepalingen of administratieve richtlijnen zou het criterium van onderscheid tussen wat voor de Administratie toegelaten is en wat niet, dan ook preciezer omlijnd moeten worden.

Het gaat om een bijzonder gevoelige materie, omdat ze diverse juridische, zelfs politieke overwegingen op Europees niveau noodzakelijk maakt. Zo menen sommigen dat het arrest Centros van 9 maart 1999 van het Hof van

Justitie van de Europese Gemeenschappen de spelregels fundamenteel zou hebben gewijzigd op het gebied van de definitie van wat wettig is en wat niet. De strijd tegen de belastingontduiking zou in alle geval, vooral in het belang van de kleine landen, winnen bij het feit dat het begrip fraude op Europees niveau gekaderd wordt in uniforme regels.

2) BEROEPSGEHEIM:

Een tweede thema dat Alain Zenner nauw aan het hart ligt, is dat van het beroepsgeheim. De kwestie van het beroepsgeheim is vooral aan de orde omwille van de uitbreiding van de activiteiten van de personen wiens oorspronkelijke activiteit beschermd werd door het beroepsgeheim.

Wat zijn momenteel de grenzen van het beroepsgeheim? Moet er worden gepleit voor een inkrimping van het beroepsgeheim in bepaalde bijzondere omstandigheden? Dwingt de huidige economische evolutie niet het beroepsgeheim te herzien? Het probleem stelt zich meer bepaald voor de

advocaten in het kader van de uitbreiding van de wetgeving tegen witwaspraktijken: de politieke beslissingen die onlangs hierover zijn genomen op Europees niveau zullen de volgende maanden in een richtlijn worden vertaald, die vervolgens in ons nationaal recht moet worden omgezet.

3) DE MEDE-AANSPRAKELIJKHEID:

De mede-aansprakelijkheid van de adviserende beroepen vormt voor Commissaris Zenner een derde onderzoeken- en overlegthema.

De reacties die hij heeft gekregen op enkele bedenkingen die hij over het onderwerp maakte in een opiniestuk in

een Belgische krant van 17 januari, hebben hem ervan overtuigd dat dit inderdaad een zeer actueel onderwerp is.

Is het bankiersberoep in het licht van de vervolgingen in de QFIE-dossiers een "risky business" geworden, vroeg een journalist van dat dagblad zich af in een artikel van 10 januari over het thema "Bankier in 2001: risky business!" Drie oorzaken haalde hij aan: het ingewikkelder reglementaire kader van het beroep, waardoor de verantwoordelijkheden toenemen; de toename van de strijd tegen de grote fiscale fraude en witwaspraktijken, die de ondernemingen viseert waar voordelige mechanismen en structuren het makkelijkst te creëren zijn; een zekere radicalisering van de onderzoeken, met de voorlopige hechtenis als drukingsmiddel.

Op dit onderwerp heeft de Regeringscommissaris gereageerd door bij hoog en bij laag te stellen dat er volgens hem geen sprake kon zijn van een heksenjacht tegen een bepaald beroep. In strafzaken kan niemand, een bankier niet meer dan een delinquent van het gemeen recht, veroordeeld worden voor feiten die toegelaten waren op het ogenblik waarop ze zijn gepleegd. Zo moet ook het misbruik van de voorlopige hechtenis veroordeeld worden, om welke overtreding of welke verdachte het ook gaat. Er mag in deze materie geen enkele discriminatie van de economische en financiële wereld gebeuren.

Wat de bankiers betreft, heeft Alain Zenner eraan herinnerd dat 25 jaar geleden, wanneer hij in België het begrip "aansprakelijkheid van de bankier-kredietverstrekker" introduceerde – begrip dat in Frankrijk werd ontwikkeld, - de reacties in het milieu van de banken identiek waren: ook daar riepen sommige bankiers, die zich speciaal geïnteresseerd voelden, dat de uitoefening van het bankiersberoep onmogelijk zou worden. Eigenlijk ging het er alleen om de regeling van het gemeen recht van de burgerlijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid op het beroep van bankier toe te passen, terwijl het er tot dan toe feitelijk van vrijgesteld was om vooral culturele redenen. De praktijk heeft aangetoond dat de rechtbanken die beginselen met wijsheid en nuance hebben toegepast. Tegenwoordig stelt niemand nog het principe dat een bankier zoals iedere sterveling beoordeeld moet worden, in vraag. Laten we dus vertrouwensvol zijn en het vermoeden van onschuld niet vergeten.

4) TOEGENOMEN AANSPRAKELIJKHEIDSRISICO:

Het grotere aansprakelijkheidsrisico verbonden aan de complexere reglementeringen is een feit en betreft alle beroepen. Het zou iedereen die rechtstreeks of onrechtstreeks optreedt als intern of extern adviseur bij het opzetten van bijzondere mechanismen of gesofisticeerde structuren om belastingen te ontwijken, moeten aanzetten tot voorzichtigheid, of het nu om belastingconsulenten, accountants of boekhouders, bedrijfsrevisoren, juridische adviseurs of advocaten gaat.

Hoewel het onderwerp voor discussie vatbaar is, vindt de Regeringscommissaris er geen doekjes om: volgens hem bestaat er over het algemeen geen zware en georganiseerde fraude zonder de steun van een adviseur. Hij alleen is in staat om ingewikkelde constructies die dienen om de belasting te ontwijken, te ontwerpen en in de praktijk om te zetten.

"Ook al kunnen ze op papier worden verantwoord vanuit een zuiver intellectueel standpunt, zijn sommige mechanismen en structuren niet realiseerbaar in de dagelijkse werkelijkheid van het economisch en financieel leven, ten minste door het "massaclienteel". Het is niet toelaatbaar dat die adviseurs fiscale "gladde" constructies verkopen, zonder daarmee rekening te houden," aldus de Regeringscommissaris tijdens ons gezamenlijk colloquium.

Hij heeft er zelfs aan toegevoegd dat " het niet mag worden toegelaten dat ze de ogen sluiten voor sommige praktijken, in plaats van zich onbevoegd te verklaren, en op die manier de fiscale fraude vergemakkelijken. Ik herinner mij in deze context een ongelukkig voorval van nog niet zo lang geleden, toen ik nog als advocaat werkzaam was. In het domein van overdrachten en verwervingen van ondernemingen waarbinnen ik toen actief was, werd ik verschillende jaren geleden gecontacteerd door de kandidaat-overnemer van een distributieketen die had vastgesteld dat de cedent zaken in het zwart had verkocht. Hij was er niet op uit die fraude te laten vervolgen, maar wilde zich veeleer beschermen tegen de fiscale risico's die eraan verbonden waren. Hij vroeg me met welke degelijke garantiemiddelen ten laste van de cedent hij zich kon wapenen voor het geval de fiscus de fraude zou ontdekken. Ik heb eruit afgeleid dat de overnemer de rekeningen van de onderneming niet wou corrigeren en de verborgen inkomsten aangeven. Omdat ik niet medeplichtig wou zijn aan een valse balans, heb ik mijn tussenkomst beëindigd. Maar of de overnemer enige moeite heeft gehad om elders het advies te vinden dat ik hem niet wilde geven? Daar ben ik niet van overtuigd..."

CONCEPTEN EVOLUEREN

Uit het voorafgaande blijkt dat de concepten inzake fiscale fraude vanzelfsprekend evolueren. In een recent editoriaal van het weekblad Trends werd die evolutie op een betekenisvolle manier in de schijnwerpers geplaatst. Zo schreef de auteur, een fiscalist, dat tegenwoordig het correcte fiscale gedrag – in navolging van corporate governance – niet langer een "vies" onderwerp is dat niemand wil aansnijden. "De internationale instellingen laten trouwens geen andere keuze. Wie had tien jaar geleden durven te voorspellen dat onder Europese druk het Groothertogdom Luxemburg zou deelnemen aan een overeenkomst over een eenvormige fiscale behandeling van het spaargeld?"