

Fraudebestrijding in de Programmawet

Bestrijding van sociale en fiscale fraude en de correcte toepassing van de wet

Het regeerakkoord van december bevat een gedetailleerd pakket maatregelen om zowel de fraude te bestrijden als de wetgeving correct toe te passen.

Een eerste deel van deze maatregelen wordt uitgevoerd via de Programmawet en werd beslist op de Ministerraad van 24 januari 2012. Onderstaande maatregelen hebben betrekking op de hele cyclus van de fraudebestrijding en het correct toepassen van de wet. Zij omvatten zowel een sociaal als een fiscaal luik.

Het doel van de maatregelen is om enerzijds de huidige regels en wetten te verduidelijken en te verscherpen, en anderzijds de efficiëntie van de controles en inspecties op te voeren. Daarnaast worden maatregelen genomen om procedures en processen te verbeteren en om de straffeloosheid bij vastgestelde overtredingen in te perken.

Het geheel moet vooral de aanpak van de grote fraudezaken verbeteren, maar ook de pakkans en boetes over heel de lijn.

1. Luik Fiscaliteit

1.1. Antimisbruik

1.1.1. Probleemstelling

Juridische constructies om belasting te vermijden zijn schering en inslag in ons land. In principe is dit toegelaten omdat men het recht heeft om de minst belaste weg te kiezen. Wanneer de keuze voor een juridische constructie echter uitsluitend of hoofdzakelijk is ingegeven door de bedoeling om de belastingen uit te schakelen, dan wordt de constructie kunstmatig en is de grens van het maatschappelijk aanvaardbare overschreden.

In 1993 is er in de fiscale wetgeving een algemene antimisbruikbepaling opgenomen (zowel inzake inkomstenbelastingen als op gebied van registratie- en successierechten) om de grens te trekken tussen geoorloofde en ongeoorloofde belastingontwijking. Maar die bepaling werkt niet en iedereen is het daar over eens.

1.1.2. Wetswijziging

De algemene antimisbruikbepaling wordt nu herschreven in die zin dat de band tussen de economische en fiscale realiteit wordt hersteld. Het is de bedoeling om tot een effectieve bepaling te komen zonder in willekeur te vervallen (via bewijs/tegenbewijs).

(1) In eerste instantie zal de fiscus een juridische constructie kunnen negeren als ze vaststelt dat deze verrichting hoofdzakelijk op grond van fiscale overwegingen is gebeurd.

(2) De onderneming krijgt daarop de kans om het tegenbewijs te leveren. Zij zal moeten bewijzen dat de keuze voor de constructie door andere motieven is ingegeven dan belastingontwijking.

(3) Wanneer dit tegenbewijs niet kan worden geleverd kan de fiscus de gegeven kwalificatie zodanig aanpassen dat de juiste belastingheffing kan worden toegepast op de situatie.

1.2. Onderkapitalisatie – Thin Capitalization

1.2.1. Probleemstelling

Vennootschappen kunnen aan fiscale planning doen door op disproportionele wijze schulden aan te gaan bij een (buitenlandse) groepsvennootschap. De interesten op zulke groepsleningen zijn immers fiscaal aftrekbaar en drukken bijgevolg de belastbare winst, winst die bovendien verschuift naar landen met een lagere vennootschapsbelasting of belastingparadijzen. De meeste OESO-landen bestrijden dit fenomeen met zogenaamde “onderkapitalisatie”-regels.

Dit wil zeggen dat een vennootschap die over een abnormaal laag kapitaal beschikt en enorme leningen binnen de groep aangaat, de interesten van die leningen niet of maar beperkt mag aftrekken van zijn belastbare winst.

1.2.2. Wetswijziging

In navolging van andere landen zal ons land een thin cap van 5/1 instellen. Ondernemingen moeten een vaste ratio van eigen vermogen in relatie tot vreemd kapitaal aanhouden van 1/5. De interestkosten voor het ‘teveel’ aan vreemd vermogen mogen niet van de winst worden afgetrokken.

De ondernemer blijft vrij om te kiezen op welke manier hij zijn onderneming wil financieren. Het gebruik van de maatregel zal zich beperken tot situaties waar men een aanzienlijk overdreven schuldfinanciering vaststelt binnen vennootschapsgroepen. Hierbij zal rekening gehouden worden met de gebruikelijk schuldgraad van ondernemingen.

1.3. Cashverbod

1.3.1. Probleemstelling

Cash geld is de motor van de ondergrondse economie. Alleen cash kan de anonimiteit van transacties waarborgen. Daarom zijn cashbetalingen in alle Europese landen gelimiteerd. In België ligt de grens om contant te betalen nog op 15.000 euro. Dat bedrag is hoog in vergelijking met andere landen: Frankrijk (3.000

euro); Italië (1.000 euro); Griekenland (1.500 euro). Bovendien geldt het verbod in ons land alleen voor het betalen van goederen. Betalingen voor de renovatie van vastgoed en de catering van trouw- en communiefeesten vallen niet onder het cash verbod. Voor vastgoedtransacties is er bovenop het verbod een meldingsplicht aan de antiwitwascel (CFI).

Een drastische inhaalbeweging dringt zich op. Strengere regels voor contant betalen zijn cruciaal in de strijd tegen de ondergrondse economie, het witwassen van geld en de sociale en fiscale fraude. Zeker nu het bankgeheim aanzienlijk versoepeld is en cash betalen weer aantrekkelijker is geworden.

1.3.2. Wetswijziging

De grens voor cashbetalingen wordt verlaagd tot 3.000 euro en zal ook gelden voor het betalen van diensten. De drempelverlaging zal trapsgewijs gebeuren. In een eerste fase worden cashbetalingen gelimiteerd tot 5.000 euro. Ten laatste in 2014 wordt de limiet op 3.000 euro gebracht.

Voor vastgoedtransacties komt er vanaf 2014 een volledig verbod op de betaling in contanten. Tot dan komt er een overgangsmaatregel die een voorschot beperkt tot 10 procent van de prijs en maximum 5.000 euro.

Tenslotte wordt ook de meldingsplicht voor een aantal risicosectoren uitgebreid. Nu is die er alleen voor vastgoedtransacties. Welke risicosectoren dit worden zal de regering bepalen na overleg met de antiwitwascel en de vertegenwoordigers van die sectoren. We denken bijvoorbeeld aan handelaars in goederen van grote waarde, zoals veilingmeesters en dure waren zoals tweedehandsauto's, kunst en antiek.

1.3.3. Handhaving

Bij de inspectiediensten van de Administratie Economie is er een witwasafdeling die het cashverbod controleert en de overtreders bestraft. Een protocol met Financiën bepaalt dat overtredingen op het cashverbod die vastgesteld worden bij een fiscale controle aan de FOD Economie worden gemeld. Een protocol met de politie zit in de pijplijn.

2. Luik Sociale Zaken en Werk

2.1. Hoofdelijke aansprakelijkheid voor sociale en fiscale schulden

2.1.1. Probleemstelling

In de bouwsector wordt vaak gewerkt met complexe constructies van aannemers en onderaannemers. De opdrachtgever werft een aannemer aan, die neemt een onderaannemer in dienst, die op zijn beurt weer een onderaannemer inschakelt, enz.

Een opdrachtgever heeft er alle belang bij om na te gaan of een aannemer schulden bij de RSZ of fiscus heeft, voor hij er een overeenkomst mee sluit. De opdrachtgever is immers hoofdelijk aansprakelijk voor het volledige schuldsaldo van zijn aannemer (het saldo wordt wel beperkt tot het bedrag van het contract). Hij is niet hoofdelijk aansprakelijk als hij respectievelijk 35% of 15% inhoudt op elke factuur die hij de aannemer betaalt, en dit bedrag rechtstreeks naar de RSZ of fiscus stort. De schuld van de aannemer wordt op die manier afbetaald. Deze regel geldt ook wanneer de aannemer op zijn beurt een onderaannemer in dienst neemt.

Van zodra een opdrachtgever een contract afsluit moet dit gemeld worden bij de RSZ. Deze meldingsplicht laat de RSZ toe om het overzicht op de volledige keten te behouden. Naar analogie met de bouwsector, waar dit systeem al in voege is, willen andere sectoren, zoals bijvoorbeeld de vleesindustrie, die meldingsplicht nu ook gaan toepassen.

Malafide onderaannemers vestigen zich onderaan in de keten. Ze zijn niet in orde met hun RSZ-bijdragen of fiscale schulden, waardoor de contractant boven hen hoofdelijk aansprakelijk is. Als de onderaannemer failliet gaat, richt de RSZ of fiscus zich tot die contractant boven hem. Maar de constructie is dikwijls zo opgezet, dat die contractant een zogenaamde 'lege doos' is en dus officieel niet bestaat. De RSZ kan dus geen verschuldigde sociale bijdragen meer recupereren.

2.1.2. Wetswijziging

Naar analogie met de bouwsector wordt er voor andere sectoren een wettelijk kader voorzien om een systeem van hoofdelijke aansprakelijkheid voor sociale en fiscale schulden in te voeren of te verfijnen.

Door het mechanisme van subsidiaire aansprakelijkheid kan de RSZ of fiscus stapsgewijs hoger in de keten sociale bijdragen of fiscale schulden gaan innen als onderaannemers in gebreke blijven. Zo wordt vermeden dat malafide onderaannemers via lege dozen aan hun bijdrageplicht ontsnappen.

2.2. Hoofdelijk aansprakelijkheid voor de betaling van het loon

2.2.1. Probleemstelling

In bepaalde bedrijfssectoren worden vaak ingewikkelde constructies opgezet van aannemingen en onderaannemers. Op die manier laat men onderbetaalde arbeidskrachten voor zich werken zonder het risico te lopen om gesanctioneerd te worden. Niet alleen de werknemers worden hierdoor benadeeld, ook de overheid loopt sociale bijdragen en bedrijfsvoorheffingen mis. Deze problematiek is de laatste jaren nog toegenomen door het openstellen van de grenzen binnen de Europese Unie.

2.2.2. Wetswijziging

Wie profiteert van de onderbetaling van zijn personeel zal door de wijziging van de

wet niet langer vrijuit gaan. Op basis van de hoofdelijke aansprakelijkheid zal immers rechtstreeks bij hen kunnen worden aangeklopt om het tekort aan loon te recupereren.

2.3. Deeltijdse arbeid

2.3.1. Probleemstelling

In bepaalde sectoren wordt veelvuldig gebruik gemaakt van deeltijdse arbeid om zwartwerk te camoufleren. Een werknemer wordt deeltijds aangeworven en dat wordt zo aan de RSZ gemeld. De bijdragen worden betaald op het deeltijds loon. Maar in de praktijk werkt de werknemer voltijds en wordt er dus een deel van het loon in het zwart betaald.

Dit is moeilijk te controleren. Stel dat de inspectie bijvoorbeeld een deeltijdse werknemer, die normaal in de voormiddag zou moeten werken, in de namiddag op de werkvloer aantreft, dan zal ze de uitleg krijgen dat de werknemer die dag toevallig van shift heeft gewisseld. Zo'n afwijking moet weliswaar geregistreerd worden in een afwijkingsregister, maar wanneer dit niet gebeurt kan de inspectie er alleen maar van uitgaan dat de werknemer volgens zijn normale rooster, zijn deeltijds rooster dus, zou hebben gewerkt. Malafide ondernemingen profiteren van deze tekortkoming in de wet om zo hun sociale bijdragen te ontduiken.

2.3.2. Wetswijziging

Als een afwijking op het dienstrooster niet volgens de regels geregistreerd is en de inspectie vaststelt dat een werknemer buiten zijn rooster werkt, zal die kunnen uitgaan van een vermoeden van voltijds werk. De sociale bijdragen zullen op basis van een voltijdse tewerkstelling worden berekend. Dit laat een betere bestrijding van zwartwerk toe, wanneer dat gecamoufleerd wordt door het sluiten van deeltijdse contracten.

Het vermoeden is weerlegbaar, dus de werkgever behoudt het recht om te bewijzen dat zijn werknemer wel degelijk deeltijds werkt.

2.4. Dienstencheques

2.4.1. Probleemstelling

Arbeid via dienstencheques wordt gefinancierd door de gebruikers en de overheid past het surplus bij via het bedrijf Sodexho. Toch betalen sommige dienstenchequebedrijven onvoldoende of geen bijdragen, waardoor de RSZ veel inkomsten misloopt.

2.4.2. Wetswijziging

De wetgeving laat de RSZ nu al toe om schulden in te vorderen bij dwangbevel. Voortaan zal de RSZ ook derdenbeslag kunnen leggen op het bedrijf Sodexho dat dienstencheques uitgeeft. Dit geldt niet voor ondernemingen in tijdelijke moeilijkheden die een afbetalingsplan bij de RSZ strikt naleven.

In 2011 heeft de RVA de erkenning van 65 dienstenchequebedrijven ingetrokken wegens openstaande schulden bij de RVA, de RSZ of de fiscus. De nieuwe maatregel laat toe om de schuld in te vorderen voor het intrekken van de erkenning.

2.5. Domiciliefraude

2.5.1. Probleemstelling

Alleenstaanden krijgen een hogere sociale uitkering dan samenwonenden. Dit verschil werkt fraude in de hand. Sociaal verzekerden geven een fictief adres door waarmee ze een hogere uitkering ontvangen. De sociale inspectiediensten kunnen dit fenomeen onvoldoende daadkrachtig bestrijden omdat zij niet over voldoende indicatoren beschikken om deze domiciliefraude te detecteren.

2.5.2. Wetswijziging

De nutsbedrijven en de distributienetbeheerder moeten de verbruiksgegevens van water, elektriciteit en gas die op jaarbasis een bepaalde drempelwaarde niet overschrijden, ter beschikking stellen van de inspectiediensten. Bij een vermoeden van domiciliefraude, kan de inspectiedienst deze gegevens opvragen. Als uit deze gegevens blijkt dat er een te laag verbruik is, kan de inspectie aantonen dat het pand onbewoond is en er bijgevolg sprake is van domiciliefraude.

2.6. Elektronisch Proces Verbaal: e-PV

2.6.1. Probleemstelling

Onder de fraudebestrijders circuleren veel processen-verbaal op papier die niet uniform zijn. De gegevens die zij bevatten zijn in verschillende databases gecodeerd en dat leidt tot fouten en vertraging.

2.6.2. Wetswijziging

De dienst administratieve boetes van de Administratie Werkgelegenheid ontwikkelt een uniform elektronisch PV, als onderdeel van het project e-Government. Verschillende databases zullen hiermee automatisch aangevuld worden.

Het e-PV zal de strijd tegen illegale arbeid en sociale fraude efficiënter en effectiever maken. In dit kader wordt gereguleerd hoe de diverse betrokken diensten elektronische informatie kunnen uitwisselen, rekening houdend met de bescherming van de privacy en met garanties op informatiebeveiliging.

3. Luik Justitie

3.1. Verjaring RSZ

3.1.1. Probleemstelling

De werkgever moet sociale bijdragen aan de RSZ betalen. Die betaling moet uiterlijk gebeuren op de laatste dag van de maand die volgt op een kwartaal. Doet de werkgever dat niet, dan begint er vanaf dat moment een verjaringstermijn van 3 jaar te lopen. Als de werkgever binnen die termijn 3 jaar zijn bijdragen nog altijd niet betaald heeft, kan de RSZ de verjaring stuiten. De nieuwe verjaringstermijn van weer drie jaar, begint te lopen vanaf de dag die volgt op de stuiting.

De RSZ kan de verjaring niet stuiten zolang er een strafprocedure loopt tegen het bedrijf in kwestie. Meestal begint de strafprocedure bij fiscale fraude en is de RSZ daar niet of te laat van op de hoogte. Hierdoor loopt de RSZ zeer veel inkomsten mis. Malafide ondernemingen maken handig gebruik van dit soort vertragingmechanismes om sociale bijdragefraude te kunnen plegen.

3.1.2. Wetswijziging

Er wordt een mechanisme ingevoerd om de verjaring automatisch te stuiten, ook wanneer een bedrijf in een strafrechtelijke procedure is verwickeld.

3.2. Verjaring strafzaken

3.2.1. Probleemstelling

Bij het afsluiten van een gerechtelijk onderzoek beslist de raadkamer over het verdere verloop van het dossier. In het juridisch jargon heet dat de 'regeling der rechtspleging'. In deze fase kan de verdachte buiten vervolging worden gesteld worden of naar de rechtbank verwezen.

Tijdens alle fases van het onderzoek (verhoor, gerechtelijk onderzoek, raadkamer en rechtbank) kan de verdachte bijkomende onderzoeksdaden vragen.

In de praktijk stellen we vast dat het hoofddoel of zelfs enige doel van deze vraag in de laatste stadia nl. wanneer de raadkamer of rechtbank het dossier al behandelt, is om de zaak te rekken in de hoop op verjaring.

3.2.2. Wetswijziging

In de nieuwe regeling wordt de verjaring geschorst voor de duur van het bijkomend onderzoek met maximum één jaar, indien deze gevraagd worden in de fase van de raadkamer en de vonnisrechter. In uitzonderlijke gevallen zijn er meermaals bijkomende onderzoeksvragen mogelijk, waarbij de verjaring dan telkens weer opschuift met maximum een jaar.

Door deze nieuwe maatregel telt de duur van het bijkomend onderzoek niet meer mee voor de berekening van de verjaringstermijn, toch niet wanneer het onderzoek

minder dan één jaar duurt. Wanneer dat onderzoek echter langer dan één jaar zou duren, dan is het slechts het eerste jaar dat 'de verjaringstermijn schorst'. In extreme gevallen zou uit de resultaten van het eerste bijkomend onderzoek een nieuw bijkomend onderzoek kunnen komen. Hier geldt dezelfde regel: maximum één jaar schorsing.

3.3. CFI – COIV

3.3.1. Terminologie

CFI: Cel voor Financiële Informatieverwerking of antiwitwascel

COIV: Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring

3.3.2. Probleemstelling

In België moeten verdachte transacties gemeld worden aan de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI). Een bank bijvoorbeeld, die vermoedt dat een klant via een bepaalde transactie zwart geld wil witwassen, moet de antiwitwascel verwittigen. Die kan de transactie blokkeren zonder dat de klant gealarmeerd wordt. Vervolgens start de CFI een onderzoek en als blijkt dat er ernstige aanwijzingen van witwassen van geld of financiering van terrorisme bestaan, dan wordt de procureur des Konings of de federale procureur gealarmeerd.

3.3.3. Wetswijziging

Verdachte transacties die door de antiwitwascel geblokkeerd worden, zullen voortaan onmiddellijk gemeld worden aan het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (COIV). Zo kan het COIV de behandelende substituut suggereren om sito presto strafrechtelijk beslag te leggen en de fondsen over te maken aan het COIV.

3.3.4. Voorbeeld

Het effectief recupereren van verbeurd verklaarde vermogens is essentieel in de strijd tegen financieel-economische criminaliteit. Geldelijk gewin is immers de grootste drijfveer van veel criminaliteit. Door naast de daders zelf ook hun illegaal verworven vermogen in het vizier te nemen, raak je de crimineel waar hem dat het meest pijn doet. Verbeurdverklaringen moeten voorafgegaan worden door op tijd voldoende middelen in beslag te nemen. Anders zijn verbeurdverklaringen een maat voor niets en zullen ze geen geld recupereren. Daarom is een gestructureerde samenwerking tussen CFI en de COIV noodzakelijk. Zo kan er veel sneller beslag gelegd worden op middelen en kan men ze ook effectief recupereren voor ze zouden verbeurd verklaard worden.

3.4. Onmiddellijke inning verkeersboetes

3.4.1. Probleemstelling

Een verkeersovertreder krijgt van de politie eerst een proces-verbaal gevolgd door een voorstel tot onmiddellijke inning. Als hij na een rappel nog altijd niet betaald heeft, verhuist het dossier naar het politieparket. Die stuurt een voorstel tot minnelijke schikking. Als er dan nog altijd niet betaald wordt, gaat het dossier naar de politierechtbank. Pas als die de overtreder veroordeelt, kan de gedwongen inning beginnen.

Dit systeem zorgt voor een grote overlast bij de politieparketten en politierechtbanken waardoor veel dossiers geseponeerd worden en verkeersovertreders straffeloos blijven.

3.4.2. Wetswijziging

Verkeersboetes die niet betaald worden, gaan nog altijd naar het politieparket. Die krijgt nu de mogelijkheid om over te gaan tot een 'bevel tot betaling' dat meteen afdwingbaar is. De inning van de boete zal gebeuren door de Administratie Financiën. Verschuldigde boete(s) kunnen automatisch worden afgetrokken van eventuele belastingtegoeden of opgeteld bij de fiscale schulden. De overtreder moet zelf rechtstreeks bij de politierechtbank bezwaar aantekenen.

3.5. Melding aanwijzingen van fraude door parket

3.5.1. Terminologie

Een opsporingsonderzoek is een dossier bij een parket.
Een gerechtelijk onderzoek is een dossier bij een onderzoeksrechter.

3.5.2. Probleemstelling

Als er tijdens een opsporingsonderzoek aanwijzingen voor fiscale fraude zijn, zal het parket dit aan de administratie van financiën melden. Het is mogelijk dat het parket het dossier daarna seponeert en er geen strafvervolging komt. In principe is er dan geen 'strafzaak aanhangig'. Het was niet de bedoeling van de wetgever om die dossiers aan de meldingsplicht te onttrekken.

Probleem is dat er een tekstverschil bestaat tussen de Nederlandstalige en de Franstalige versie van de wettekst die deze melding oplegt. Dit zorgt voor juridische onzekerheid: indien de rechter oordeelt dat het parket ten onrechte aan de fiscus heeft gemeld dan vervalt ook de bijkomende belasting die de fiscus naar aanleiding van deze melding heeft gevestigd.

Volgens de Nederlandstalige versie is er meldingsplicht indien een strafzaak aanhangig is. In de Franstalige versie is sprake van een opsporingsonderzoek. Het Hof van Cassatie heeft de interpretatie al bijgestuurd, maar een wetswijziging blijft aangewezen.

3.5.3. Wetswijziging

In de Nederlandstalige tekst wordt de term 'strafzaak aanhangig' vervangen door 'opsporingsonderzoek'. Deze aanpassing garandeert dat het latere onderzoek door de fiscus niet door procedurefouten (n.a.v. de melding door het parket) wordt aangetast.

4. Luik Gegevensbeheer

4.1. Buitenlandse rekeningen

4.1.1. Probleemstelling

Het is verplicht om in de jaarlijkse aangifte van personenbelasting het bestaan te melden van een buitenlandse rekening en van het land waar de rekening geopend werd.

4.1.2. Wetswijziging

Iedere belastingplichtige zal nu ook de nummers van de rekeningen en contracten die hij heeft bij een buitenlandse bank-, wissel-, krediet- en/of spaarinstelling moeten aangeven bij het Centraal Aanspreekpunt van de Nationale Bank.

4.2. Ambtenaren – CFI

4.2.1. Probleemstelling

In België moeten verdachte transacties gemeld worden aan de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI). Die meldingsplicht geldt voor financiële instellingen en beoefenaars van cijferberoepen (notarissen, boekhouders, vastgoedmakelaars) maar niet voor overheidsdiensten. Ambtenaren van de FOD Financiën bijvoorbeeld, behoren niet tot die meldingsplichtigen. Wanneer zij toch inlichtingen aan de antiwitwascel bezorgen, dan mag de cel op basis van die inlichtingen geen onderzoek instellen en desgevallend de zaak aan de procureur des Konings of de federale procureur overmaken.

4.2.2. Wetswijziging

Voortaan zal de meldingsplicht aan de antiwitwascel ook gelden voor ambtenaren die bij de uitoefening van hun beroep feiten vaststellen waarvan zij weten of vermoeden dat ze verband houden met het witwassen van geld of met de financiering van terrorisme.

Ook ambtenaren zullen dergelijke inlichtingen systematisch aan de CFI moeten overmaken en de CFI zal op basis van die inlichtingen een onderzoek kunnen opstarten en indien nodig het dossier aan de procureur des Konings of de federale

procureur overmaken.

4.3.1. Voorbeeld

Bij een fiscale controle ontdekt een controleur feiten waarvan hij vermoedt dat ze verband houden met het witwassen van geld. Tot op heden is hij niet verplicht de CFI daarvan te verwittigen. Doet hij dat toch, dan kan de CFI op basis van die inlichtingen geen onderzoek opstarten. Op die manier gaat cruciale tijd en informatie verloren. De voorgestelde wetwijziging trekt deze inefficiëntie recht.