



KATHOLIEKE UNIVERSITEIT
LEUVEN

Fraudebestrijding en charter belastingplichtige:

UNA VIA

Prof Dr. Axel Haeltermann (KUL)
20 april 2010



De issue:

- Kern van het debat is een dubbele frustratie en een dubbele vraag naar efficiëntie en effectiviteit
 - fraudebestrijdende overheden: ontsporing onderzoeken, procedurele belemmeringen, scheidingen en beschotten leiden tot beperkte info-uitwisseling, vervelende vrijspraken die jaren werk wegwissen, onvoldoende middelen om alle fraude effectief aan te pakken...
 - belastingplichtigen: ondernemers en gewone burgers behandeld als criminelen ook voor “fiscale vergissingen”, jarenlange procedures en financiële onzekerheid, gevoel dat grote fraude-gehelen onaangepakt blijven, onbegrip voor al te assertieve BBI en parket-acties,...



De issue:

- Wellicht veel te bereiken met logisch evidente ingrepen die al jaren geleden hadden moeten doorgevoerd worden
 - moeilijkheden functionering belastingadministratie eisen hun tol (vb. 1 controleur VennB in Limburg): verhoging pak-kans werkt ontradend, lokale controles ontlasten BBI en parket door snelle afhandelingen en dadingen
 - info-uitwisseling binnen administratie wordt slechts nu doorgevoerd (opletten voor regularisatiedienst)
 - info-uitwisseling tussen administraties vereist veel werk en overleg (enkele logische procedure vereisten kunnen afdoende bescherming privé-sfeer waarborgen + afweging privé-sfeer versus nood aan effectieve fraudebestrijding)



De issue:

- Wellicht veel te bereiken met logisch evidente ingrepen die al jaren geleden hadden moeten doorgevoerd worden
 - regionale bevoegdheidsafbakeningen afbouwen: omvormen tot toewijzingsregels die geen bevoegdheidsbeperkende regels zijn
 - uitbouw van een gespecialiseerd « fiscaal auditoraat » binnen het parket: maakt teamwerk en specialisatie mogelijk (cfr: Parl Comm én charterverslag)
 - fiscale strafzaken behandelen met fiscale zetel van correctionele rechtbank: hoe ook
 - en ook: hernieuwde nood aan « team van wijzen » binnen administratie/parket om onderzoeksinspanningen zonder/met zeer beperkte slaagkans te vermijden (beweerde fraude is niet steeds fraude)...



De Issue

Blijft : centrale vraag naar meest effectieve bestrijdingswijze van diverse fraudevormen: grens tussen administratieve sanctionering en strafrechtelijke beteugeling

- administratieve sanctionering:
 - gericht op inning belastingen
 - beteugeling door boete-regeling
 - is « fiscale procedure »: plicht tot meewerken voor belastingplichtige (spreekplicht)
 - richt zich tot individuele belastingplichtige, administratie beslist over al dan niet uitbreiden onderzoek
 - reflecteert effect recurrente controles en centraal aangestuurd onderzoeksbeleid
- strafrechtelijke sanctionering:
 - gericht op bestraffing, handhaving « openbare orde »
 - beteugeling door strafsancities (gevangenis, boeten, verbeurdverklaringen)
 - onderzoek met aanwending middelen strafrechtapparaat en rechterlijk toezicht (huiszoekingen, aanhoudingen, inbeslagnemingen) doch met zwijgrecht belastingplichtige
 - impliceert vaak: uitdeining onderzoek in belang van « openbare orde »
 - reflecteert vervolgingsbeleid, maar is ook klacht gebonden of klacht beïnvloed..



De issue

- twee kerngegevens:
 - elke intentionele fiscale overtreding is een strafrechtelijk misdrijf: fiscaal recht fundamenteel « gepenaliseerd »:
 - leidt tot structureel dooreen lopen van administratieve en strafrechtelijke procedure met
 - ontubbelingen van competenties die overlappend gebruikt worden,
 - detacheringen
 - administratie en BBI zijn steeds met strafrechtelijke dossiers bezig – parket is steeds met fiscaal-technische inningsdossiers bezig)
 - dubbele bestraffing: belastingheffing én verbeurdverklaring
 - maar ook vragen omtrent rechtsbescherming en scheiding der machten
 - louter fiscale ingrijpbaarheid tegen vermeende misbruiken (art 344,§1) is dode letter
 - leidt tot veralgemeend gebruik van « simulatie – fictiviteit - valsheid in geschrifte » of al te originele technieken « cash drain – ultra vires – abnormale of goedgunstige voordelen » die betwistbaar uitdeinen



De stand van zaken

- Parlementaire onderzoekscommissie naar de grote fiscale fraude-dossiers leverde lijvig en boeiend verslag af op 7 mei 2009
 - met 108 aanbevelingen omtrent 54 issues (in de bundel)
 - duidt op parlementaire politieke consensus
 - doch vele aanbevelingen eerder embryonaal en intentieverklaringen
- Werkgroep charter belastingplichtige
 - invalshoek van de rechtsbescherming
 - maar ook van de effectiviteit fraudebestrijding
 - rapport eind september 2009 met reacties op een aantal van de aanbevelingen
- Thans: Werkgroep « Una Via » die enkele kern-elementen nader uitwerkt
- Diverse Wetsvoorstellen (vb. Dhr Vandermaelen inzake Bankgeheim en Una Via:
- Parl.Doc. de Kamer, 2009-2010, Zitting 52, Doc 2205/001, 15p en Doc 2010/001, 86p.



De aanbevelingen / voorstellen

- Zeer verdienstelijke lijst van efficiëntie verhogende suggesties
 - op niveau administratieve organisatie en politionele organisatie
 - stabiliteit personeelskader – specialisatie
 - centralisatie complexe dossiers – interne communicatie
 - opleiding enz..
 - delicater echter:
 - rullingpraktijk ten aanzien van fiscale constructies: dreigt kind met badwater weg te gooien... wel inderdaad explicietere periodieke inhoudelijke rapportering aan Parlement
 - automatisch inzagerecht strafdossiers (versus = partij en geheim onderzoek enz)
 - extern toezichtsorgaan: comite F op parlementair niveau
- Verdienstelijke beleidssuggesties:
 - aanpassing bankgeheim (nood aan « Copernicaanse omwenteling »)
 - invoering verruimde « minnelijke schikking »
 - vraagstelling inzake re-activering antimisbruik bepaling



De aanbevelingen / voorstellen

- Internationaal fiscale aanbevelingen: wellicht het zwakkere stuk van de tekst
 - CFC regels invoeren: uiterst complex en huidige niet tegenstelbaarheid + DBI beperkingen is afdoende efficiënt
 - politiek dubbelbelastingverdragen met « belastingparadijzen » (???) en vrijstelling buitenlandse winst herzien:
 - is « stop-go » politiek, verdrag is parlementair gegeven, diverse verdragen belangrijke onderdelen voor internationale fiscale uitstraling van België (vb. Hong Kong)
- de « Una Via » benadering als oplossing van een geheel van knelpunten: prima uitgangspunt !



De Una Via benadering

- Wenst oplossing aan te bieden voor door elkaar lopen van strafrechtelijke procedure en administratieve procedure, en voor alle gevolgen daarvan
- Elk individueel dossier: ofwel administratief afgehandeld en belast, ofwel strafrechtelijk afgehandeld en gesanctioneerd (bijv. geen cumul taxatie en verbeurdverklaring)
- Oprichting Federale Dienst voor Fiscale Fraudebestrijding: bepaalt « lot » van elk dossier in functie van beleidsvisie fraudebestrijding door regering vastgelegd
 - administratief: BBI met boetes
 - strafrechtelijk: parket met strafsancties, doch « terugval » naar BBI als parket alsnog beslist tot seponering na onderzoek...



De Una Via benadering

- Parlementaire benadering: wellicht onvoldoende consistente uitwerking van prima basis –idee
 - versus Werkgroep Charter: zeer consistente uitwerking
- Parlement. Comm.: ook administratief te behandelen fraude blijft een strafrechtelijk misdrijf (quid prerogatieven parket?)
 - dus BBI behandelt fiscale misdrijven
 - maar zonder in werking stelling strafrecht apparaat
 - dus strafrecht apparaat bevoegdheden verschaffen aan BBI
 - recht op huiszoeking
 - hoedanigheid officier gerechtelijke politie
 - « ad hoc » aanpassing wetgeving strafprocedure voor fiscale dossiers:
 - mini-gerechtelijk onderzoek



De Una Via benadering

- Problematiek vermenging administratieve behandeling en strafrechtelijke behandeling eigenlijk naar « beneden » geschoven: verdergaande criminalisering van fiscaliteit via bevoegdheden administratie...(problemen scheiding der machten, enz..)
- = gemiste kans
- **consistente benadering gaat ervan uit dat dossiers waar strafrechtapparaat niet wordt ingezet niet strafrechtelijk zijn** (inning gelden staat centraal; strafR veroordeling geringe maatschappelijke toegevoegde waarde) en **dan ook uit strafrecht te halen en te depenaliseren**



De Una Via benadering

- Dus: FDFF beslist of
 - fiscaal dossier louter fiscaal is: administratieve afhandeling met (verzwaaarde) boetes
 - fiscaal dossier een « fiscaal misdrijf » inhoudt: strafrechtelijke afhandeling die leidt tot inning via verbeurdverklaring
- Definitie « fiscaal misdrijf »: praetoriaans in te vullen door FDFF (legistiek uit te werken) voor dossiers die bepaalde drempels overschrijden (meer dan 1 mio; niet inzake elementen vermeldt op enige wijze in rekeningen of aangifte;...)
- BBI: volheid van bevoegdheid voor fraude-dossiers die niet penaal zijn



Definitie Fiscaal misdrijf...

- *Overtredingen van de belastingwet met kennelijk bedrieglijk inzicht, tenzij:*
 - - *betrokken bedrag aan belastingen (verbonden aan het geheel van de verrichtingen over de tijd) lager dan [1 moi Euro]*
 - - *de aangevoerde overtreding betrekking heeft op elementen of cijfers die op duidelijke (weze het eventueel verkeerde) wijze opgenomen zijn in de boeken of rekeningen (en bijlagen) of fiscale aangifte van de belastingplichtige die aan de belastingdiensten ter inspectie zijn voorgelegd (dus niet indien in « attesten »)*
 - - *een niet aangifte gebaseerd is op een gemotiveerde en niet manifest onredelijke interpretatie van de belastingwet...*



De kwalificatie

- Fiscus verplicht bij inschatting « fiscaal misdrijf » klacht in te dienen bij parket
 - parket oordeelt: aanvaardt klacht of niet
 - tussenkomende rol FDFF
 - fiscus wordt partij: geen « burgerlijke partij »: geen cumulatieve belastingen en verbeurdverklaring
 - niet aanvaarding klacht, seponering: fiscus herneemt volle bevoegdheid
- Parket beslist finaal (toezicht rechter) doch enkel fiscaal misdrijf als fiscus ontdoken belasting vaststelt



Behandeling fiscaal misdrijf

- Uitsluitend door het parket
- Administratie is « partij in het geding » (wapengelijkheid)
 - kan info, belastingberekeningen en interpretaties aanreiken
 - gehoord als getuige, geen deelneming aan onderzoeksdaden



De aanbevelingen / voorstellen

- Uitbouw gespecialiseerd fiscaal auditoraat
 - verticale integratie bij dossieropvolging
- meldingsplicht voor adviseurs
 - versus beroepsgeheim advocaat als basisregel in democratie
 - kan wel enkel « rechtspositie bepalen, verdedigen in rechte, en regulariseren »
- strafverzwaring meewerkende consultants
 - thans reeds hoofdelijke aansprakelijkheid als mede-dader
 - werkgroep charter: onderscheid advies en actieve tussenkomst (oprichting, geldstromen)



Voorlopig besluit

- Op de meeste punten is een redelijke consensus denkbaar wellicht
- Regeringswerkgroep actief op 10 domeinen, in essentie verband houdend emt una via
- timing.....