

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 juli 2009

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wetgeving met het oog
op de afschaffing van de voorrechten en
hypotheken van de fiscus**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Voorgaand document :

Doc 52 1521/ (2008/2009) :

001 : Wetsvoorstel van de heer *De Padt* c.s.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 juillet 2009

PROPOSITION DE LOI

**visant à supprimer les privilèges et
les hypothèques du fisc**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Document précédent :

Doc 52 1521/ (2008/2009) :

001 : Proposition de loi de M. *De Padt* et consorts.

<i>cdH</i>	:	<i>centre démocrate Humaniste</i>
<i>CD&V</i>	:	<i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
<i>Ecolo-Groen!</i>	:	<i>Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen</i>
<i>FN</i>	:	<i>Front National</i>
<i>LDD</i>	:	<i>Lijst Dedecker</i>
<i>MR</i>	:	<i>Mouvement Réformateur</i>
<i>N-VA</i>	:	<i>Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
<i>Open Vld</i>	:	<i>Open Vlaamse liberalen en democraten</i>
<i>PS</i>	:	<i>Parti Socialiste</i>
<i>sp.a</i>	:	<i>socialistische partij anders</i>
<i>VB</i>	:	<i>Vlaams Belang</i>

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

<i>DOC 52 0000/000:</i>	<i>Parlementair document van de 52^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA:</i>	<i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV:</i>	<i>Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)</i>
<i>CRABV:</i>	<i>Beknopt Verslag (blauwe kaft)</i>
<i>CRIV:</i>	<i>Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)</i> <i>(PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)</i>
<i>PLEN:</i>	<i>Plenum</i>
<i>COM:</i>	<i>Commissievergadering</i>
<i>MOT:</i>	<i>Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)</i>

Abréviations dans la numérotation des publications:

<i>DOC 52 0000/000:</i>	<i>Document parlementaire de la 52^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>
<i>QRVA:</i>	<i>Questions et Réponses écrites</i>
<i>CRIV:</i>	<i>Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)</i>
<i>CRABV:</i>	<i>Compte Rendu Analytique (couverture bleue)</i>
<i>CRIV:</i>	<i>Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)</i> <i>(PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)</i>
<i>PLEN:</i>	<i>Séance plénière</i>
<i>COM:</i>	<i>Réunion de commission</i>
<i>MOT:</i>	<i>Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)</i>

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

Vraag van de heer Kamervoorzitter Patrick Dewael aan het Rekenhof voor een analyse van de financiële implicaties die een afschaffing van de voorrechten van de fiscus met zich zou brengen.

ANALYSE VAN HET REKENHOF

Aangenomen in de algemene vergadering van 22 juli 2009.

1. Vraag aan het Rekenhof

Met brief van 19 maart 2009 van de heer Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers werd aan het Rekenhof meegedeeld dat de Commissie belast met de problemen van Handels- en Economisch Recht wenst dat het Rekenhof een analyse zou maken van de financiële implicaties die een afschaffing van de voorrechten van de fiscus met zich zou brengen.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel tot opheffing van de artikelen betreffende de voorrechten en de hypotheek in het voordeel van de Staat in het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 en in de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen, werd op 29 oktober 2008 ingediend door de heren Guido De Padt, Herman De Croo, Bart Tommelein en Luk Van Biesen.

Meer bepaald gaat het om de opheffing van de artikelen 86, 87 en 88 van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde, van de artikelen 422 tot en met 432, artikel 435 § 3 en artikel 436 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 en van artikel 313 § 1 tot en met 3, en de artikelen 315 tot 319 in de algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen.

Deze artikelen bepalen voor de betrokken belastingen, voorheffingen en taksen de rang die deze fiscale schuldvorderingen tot nog toe innamen. De bedoeling van het voorstel is deze voorrechten af te schaffen zodat de fiscus bij samenloop van schuldvorderingen op gelijke voet zou staan met de gewone, chirografaire schuldeisers.

3. Probleem van de informatievervalsing

Voor de analyse van de financiële implicaties van afschaffing van de voorrechten en hypotheek — dit zijn de ontvangsten die wegens de afschaffing niet zullen worden gerealiseerd — is het Rekenhof aangewezen op de Administratie van de Invordering van de FOD Financiën die hem de relevante cijfergegevens moet leveren.

Nochtans had de minister van Financiën in antwoord op een vraag van de heer Guido De Padt van 8 mei 2008¹ al duidelijk gemaakt dat het materieel niet mogelijk is de middelen te becijferen die dankzij de voorrechten worden gegenereerd. In de boekhouding en de rekeningen worden de ontvangsten immers niet uitgesplitst naargelang ze al dan niet voortvloeien uit de uitoefening van een voorrecht.

¹ Vr. en Antw. Kamer 2007-08, 9 juni 2008, 4582 (Vr. nr. 160 DE PADT).

Demande du président de la Chambre, M. Patrick Dewael, à la Cour des comptes d'analyser les implications financières qu'entraînerait une suppression des privilèges du fisc.

ANALYSE DE LA COUR DES COMPTES

Adoptée en assemblée générale du 22 juillet 2009.

1. Demande adressée à la Cour des comptes

Par lettre du 19 mars 2009, M. le Président de la Chambre des représentants a informé la Cour des comptes que la commission chargée des problèmes de droit commercial et économique souhaitait obtenir de celle-ci une analyse des implications financières qu'entraînerait une suppression des privilèges du fisc.

2. Contenu de la proposition de loi

La proposition de loi visant à abroger les articles relatifs aux privilèges et aux hypothèques en faveur de l'État inscrits dans le Code de la taxe sur la valeur ajoutée, le Code des impôts sur les revenus 1992 et la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises a été déposée le 29 octobre 2008 par MM. Guido De Padt, Herman De Croo, Bart Tommelein et Luk Van Biesen.

Elle vise plus particulièrement l'abrogation des articles 86, 87 et 88 du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, des articles 422 à 432, de l'article 435, § 3, et de l'article 436 du Code des impôts sur les revenus 1992 et de l'article 313, §§ 1^{er} à 3, et des articles 315 à 319 de la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises.

Ces articles déterminent, pour les impôts, prélèvements et taxes concernés, le rang qu'occupaient ces créances fiscales jusqu'à présent. Cette proposition vise à supprimer ces privilèges de manière que le fisc soit sur le même pied que les créanciers chirographaires ordinaires en cas de concours de créances.

3. Problème d'obtention d'informations

Pour analyser les implications financières de la suppression des privilèges et hypothèques — c'est-à-dire les recettes qui ne seront pas réalisées à la suite de cette suppression —, la Cour des comptes dépend de l'Administration du recouvrement du SPF Finances, qui doit lui communiquer les chiffres pertinents.

Or, en réponse à une question de M. Guido De Padt du 8 mai 2008¹, le ministre des Finances avait déjà fait clairement savoir qu'il était matériellement impossible de chiffrer les ressources générées grâce aux privilèges. En effet, dans la comptabilité et les comptes, les recettes ne sont pas ventilées selon qu'elles ont été perçues ou non sur la base de l'exercice d'un privilège.

¹ Questions et Réponses, Chambre 2007-08, 9 juin 2008, 4582 (question n°160, De Padt).

Het ontbreken van cijfermateriaal is ook gebleken tijdens de hoorzitting die op 21 april 2009 in de Commissie belast met de problemen inzake Handels- en Economisch Recht betreffende dit wetsvoorstel werd gehouden. Wel heeft de heer Ghislain Vandercapellen, Administrateur van de Administratie van de Invordering, toen in zijn uiteenzetting enkele cijfergegevens met betrekking tot faillissementen verstrekt.

Ook het Rekenhof kon niet anders dan vaststellen dat de Administratie van de Invordering niet in de mogelijkheid is op een gestructureerde, geautomatiseerde manier de fiscale schuldvorderingen te identificeren die bij een samenloop van schuldeisers betrokken zijn, evenmin als de ontvangsten die vervolgens door de uitoefening van voorrechten en hypotheek zijn gerealiseerd.

4. Werkwijze en resultaten van het onderzoek

Toch is in overleg met de administratie een poging ondernomen om enig cijfermateriaal te verzamelen. Het opzet was in een aantal ontvangkantoren in een selectie van dossiers na te gaan of en hoeveel werd geïnd door de uitoefening van voorrechten en hypotheek. Door extrapolatie kon dan eventueel het totale effect of althans de grootteorde ervan worden geschat.

Die oefening zou worden uitgevoerd voor de directe belastingen² en voor de btw. Uiteindelijk werd wat de btw betreft een globaal resultaat voor het jaar 2008 verkregen, wat mogelijk was doordat de inning van de schuldvorderingen van de btw is gecentraliseerd in twee regionale centra voor informatieverwerking (RCIV). Voor de directe belastingen kon slechts fragmentarische informatie worden verzameld — de inning van die schuldvorderingen gebeurt immers nog volledig gedecentraliseerd in een 200-tal ontvangkantoren. Daarnaast konden wel de bevindingen worden voorgelegd van een interne studie over het verband tussen de rang van een voorrecht en het invorderingspercentage.

Btw

Onderstaande tabel geeft voor het jaar 2008 het totale bedrag van btw-schuldvorderingen die voor vervolging naar de ontvangkantoren werden verstuurd en daartegenover de geïnde bedragen die zijn ingedeeld volgens de wijze waarop de inning gebeurt: door compensatie met credit-bedragen op de rekeningen-courant van de btw-plichtigen³, door vrijwillige betaling door de btw-plichtige, door betalingen *waarschijnlijk* toe te schrijven en betalingen *zeker* toe te schrijven aan voorrechten en hypotheek.

² Met name voor de bedrijfsvoorheffing, de roerende voorheffing, de personenbelasting en de vennootschapsbelasting.

³ Op de creditzijde van de rekening-courant worden de bedragen geboekt van de btw die de btw-plichtige kan recupereren.

L'absence de données chiffrées est également apparue lors de l'audience du 21 avril 2009 consacrée à cette matière au sein de la Commission chargée des problèmes de droits commercial et économique. Toutefois, M. Ghislain Vandercapellen, administrateur de l'Administration du recouvrement, a fourni quelques chiffres relatifs aux faillites dans son exposé.

La Cour des comptes a aussi été amenée à constater que l'Administration du recouvrement n'est pas en mesure d'identifier de manière structurée et automatisée les créances fiscales liées à un concours de créanciers, ni les recettes réalisées ensuite sur la base de l'exercice de privilèges et d'hypothèques.

4. Méthode de travail et résultats de l'analyse

La Cour des comptes a quand même tenté, en concertation avec l'administration, de rassembler quelques données chiffrées. L'objectif était d'examiner dans un certain nombre de bureaux de recettes une sélection de dossiers afin de vérifier si des recettes avaient été perçues sur la base de l'exercice de privilèges et d'hypothèques et à concurrence de quel montant. Par extrapolation, elle pouvait ainsi estimer éventuellement l'effet total ou, du moins, son ordre de grandeur.

Cet exercice devait être effectué pour les impôts directs² et pour la TVA. Finalement la Cour a obtenu un résultat global pour l'année 2008 en ce qui concerne la TVA, et ce, du fait que la perception des créances de TVA a été centralisée au sein des deux centres de traitement régionaux de l'information (CTRI). Pour les impôts directs, la Cour n'a pu rassembler que des informations fragmentaires — la perception de ces créances s'effectue, en effet, encore de manière décentralisée dans quelque 200 bureaux de recettes. En outre, la Cour a pu obtenir les résultats d'une étude interne sur le lien entre le rang d'un privilège et le pourcentage de recouvrement.

TVA

Le tableau ci-dessous indique, pour l'année 2008, le montant total de créances TVA envoyées aux bureaux de recettes en vue de poursuites et, parallèlement, les montants perçus, répartis selon le mode de perception: par compensation avec des montants figurant au crédit du compte courant des assujettis³, par paiement volontaire de l'assujetti par le biais de paiements à attribuer *probablement*, d'une part, et *certainement*, d'autre part, à l'exercice de privilèges et d'hypothèques.

² Notamment pour le précompte professionnel, le précompte mobilier, l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés.

³ Les montants de TVA que l'assujetti peut récupérer sont enregistrés au crédit du compte courant.

	Bedrag (<i>in euro</i>) Montant (<i>en euros</i>)	%
Totaal bedrag van schuldvorderingen voor vervolging naar ontvangkantoren gestuurd <i>Montant total des créances envoyées aux bureaux de recettes en vue de poursuites</i>	540 745 553	100,00%
Betaling door compensatie met een credit op de rekening courant van btw-plichtige <i>Paiement par compensation avec des montants figurant au crédit du compte courant de l'assujetti à la TVA</i>	132 715 176	24,54%
Vrijwillige betaling door btw-plichtige <i>Paiement volontaire de l'assujetti à la TVA</i>	155 248 902	28,71%
Betaling waarschijnlijk toe te schrijven aan voorrechten en hypotheke <i>Paiement à attribuer probablement à l'exercice de privilèges et d'hypothèques</i>	202 115 249	37,38%
Betaling zeker toe te schrijven aan voorrechten en hypotheke <i>Paiement à attribuer certainement à l'exercice de privilèges et d'hypothèques</i>	50 666 225	9,37%

Het bedrag van de btw-ontvangsten die door de uitoefening van voorrechten en hypotheke in een jaar worden gerealiseerd ligt dus tussen 50 en 250 miljoen euro (9 tot 47% van het totaalbedrag van de te vervolgen schuldvorderingen).

Directe belastingen

Van 100 invorderingdossiers, verdeeld over 14 ontvangkantoren, werden de bedragen meegedeeld van de ontvangsten die als gevolg van voorrechten en hypotheke werden gerealiseerd. In het totaal bedroegen die ontvangsten 3 763 642 euro. De gemiddelde ontvangst per dossier schommelde tussen 8 000 euro (fysieke personen) en 220 000 euro (vennootschappen). Deze gegevens volstaan echter niet om een extrapolatie te maken aangezien niet is bepaald over welke periode die ontvangsten zijn gerealiseerd en evenmin welk aandeel ze vertegenwoordigen in het totale volume.

Meer bruikbaar zijn de bevindingen uit een intern onderzoek van de invordering bij vennootschappen. Het is gebleken dat gemiddeld genomen, de fiscale schuldvorderingen (en aanhorigheden zoals de boeten) naargelang hun rang van voorrecht, min of meer vaste, maar significant verschillende invorderingpercentages hebben:

Le montant des recettes de TVA réalisées à la suite de l'exercice de privilèges et d'hypothèques au cours d'une année se situe donc entre 50 et 250 millions d'euros (entre 9 et 47% du montant total des créances devant faire l'objet de poursuites).

Impôts directs

Les montants des recettes réalisées à la suite de l'exercice de privilèges et d'hypothèques ont été communiqués pour 100 dossiers de recouvrement, répartis sur quatorze bureaux de recettes. Au total, ces recettes s'élevaient à 3 763 642 euros. Le montant moyen des recettes par dossier variait de 8 000 euros (personnes physiques) à 220 000 euros (sociétés). Toutefois, ces données ne suffisent pas pour effectuer une extrapolation, étant donné que la période de réalisation de ces recettes n'est pas connue, ni la part qu'elles représentent dans le volume total des recettes.

Les résultats d'une étude interne du recouvrement réalisée auprès des sociétés sont plus utiles. Il est apparu qu'en moyenne, les créances fiscales (et les créances semblables, telles que les amendes) présentent, selon leur rang de privilège, des taux de recouvrement plus ou moins fixes, mais fortement différents:

	Rang van voorrecht (<i>in dalende orde</i>) Rang de privilège (<i>par ordre décroissant</i>)	Invorderingpercentage Taux de recouvrement
Bedrijfsvoorheffing ¹ <i>Précompte professionnel</i> ¹	artikel 19, 4 ^o ter, van de wet van 16 december 1851 <i>article 19, 4^oter, de la loi du 16 décembre 1851</i>	50%
Vennootschapsbelasting (kohieren) ² <i>Impôt des sociétés (rôles)</i> ²	na die van artikel 19, 5 ^o , van de wet van 16 december 1851 <i>après celui de l'article 19, 5^o, de la loi du 16 décembre 1851</i>	15%
Boeten <i>Amendes</i>	chirografaire schuldeiser <i>créancier chirographaire</i>	2%
¹ De schuldvorderingen van de btw en van de RSZ nemen dezelfde rang van voorrecht in. ² De schuldvorderingen van de personenbelasting nemen ook deze rang van voorrang in. ¹ <i>Les créances en matière de TVA et d'ONSS ont le même rang de privilège.</i> ² <i>Les créances relatives à l'impôt des personnes physiques ont également ce rang de privilège.</i>		

Het belang van de voorrechten en hypotheke is bijgevolg duidelijk: indien ze werden afgeschaft zou het invorderingpercentage van schuldvorderingen betreffende de bedrijfsvoorheffing en de vennootschapsbelasting, evenals van de belastingen die in de vigerende wetgeving dezelfde rang innemen, dalen.

5. Besluit

Hoewel het niet mogelijk is geweest een volledige becijfering te maken van de ontvangsten die door de uitoefening van de voorrechten en hypotheke van de fiscus worden gerealiseerd, geven bovenstaande gegevens een idee van de minderontvangsten die de afschaffing van de voorrechten met zich zou brengen.

Tot slot signaleert het Rekenhof nog dat de administratie uitdrukkelijk de aandacht heeft gevestigd op het *ontradende effect* dat de voorrechten en hypotheke hebben op de schuldenaren van de fiscus. Indien ze worden afgeschaft is het volgens de administratie helemaal niet ondenkbeeldig dat het bedrag van de minderontvangsten aanzienlijk hoger zal uitvallen dan wat de voorrechten nu opbrengen.

Le tableau montre donc l'importance des privilèges et hypothèques: s'ils étaient supprimés, le taux de recouvrement des créances en matière de précompte professionnel et d'impôt des sociétés, ainsi que celui des impôts ayant le même rang de privilège conformément à la législation en vigueur, diminuerait.

5. Conclusion

Bien qu'il n'ait pas été possible de chiffrer le montant total des recettes réalisées à la suite de l'exercice de privilèges et d'hypothèques par le fisc, les données mentionnées ci-dessus donnent une idée des diminutions de recettes que leur suppression entraînerait.

Enfin, la Cour signale que l'administration a attiré expressément l'attention sur l'*effet dissuasif* qu'ont les privilèges et hypothèques sur les débiteurs du fisc. Il n'est pas du tout inconcevable que leur suppression amène des diminutions de recettes qui dépassent largement le montant de celles que les privilèges rapportent actuellement.