A l'attention de :

- M. De Croo, Premier Ministre,
- M. Van Peteghem, Vice-Premier Ministre, Ministre des Finances,
- M. Dermagne, Vice-Premier Ministre, Ministre des Affaires Economiques et du Travail,
- M. Vandenbroucke, Vice-Premier Ministre, Ministre des Affaires Sociales et de la Santé Publique,
- M. Clarinval, Vice-Premier Ministre, Ministre des Classes Moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture,
- M. Van Quickenborne, Vice-Premier Ministre, Ministre de la Justice,
- M. Gilkinet, Vice-Premier Ministre, Ministre de la Mobilité,
- Mme De Sutter, Vice-Première Ministre, Ministre de la Fonction Publique, des Entreprises Publiques, des Télécommunications et de la Poste,
- Mme De Bleeker, Secrétaire d'Etat au Budget.

Objet : Refinancement en personnel des missions constitutionnelles et légales des Administrations opérationnelles du SPF Finances, notamment en matière de contrôle.

Madame, Monsieur

Par courrier du 30/06/2022, le Réseau pour la Justice Fiscale (RJF) et ses associations membres demandaient au Gouvernement Fédéral, aux Autorités politiques et administratives de mettre en œuvre un refinancement des moyens en personnel des missions constitutionnelles et légales des Administrations opérationnelles du SPF Finances, notamment en matière de contrôle.

Ce refinancement se développe, selon le RJF, selon deux principes.

1) Remplacement de chaque départ par un engagement dans les fonctions de contrôle

La règle obtenue par la Police Judiciaire Fédérale d'un remplacement pour chaque départ, qui autorise un recrutement de rattrapage de 109 agents en 2022, doit également être effectivement appliquée pour le SPF Finances en ce qui concerne les fonctions de contrôle pour lesquelles cette règle a été acceptée par le Gouvernement Michel et mise en œuvre par M. Van Overtveldt, précédent Ministre des Finances.

En effet, du 01/01/2018 au 31/05/2021, 327 ETP (équivalents temps plein) ont été perdus sans remplacement en ce qui concerne les fonctions de contrôle des Administrations opérationnelles du SPF Finances (soit – 290 à l'AG Fisc et – 37 à l'ISI pour un gain de 10 à Douanes et Accises et un gain de 27 à Documentation Patrimoniale).

Sur la période du 01/01/2018 au 31/05/2021, l'AG Fisc a perdu 290 agents de contrôle non remplacés, soit 7 agents de contrôle chaque mois (après prise en compte des affectations nouvelles dans ces postes).

Également, les 250 engagements obtenus par Douanes et Accises (DA) pour le Brexit à compter du 01/01/2020 ont, dans les faits, servis à absorber les pertes d'agents de contrôle chez DA (en moyenne, 75 par an), le nombre d'ETP en contrôle chez DA étant de 839 au 31/05/2021 pour 824 au 01/01/2018.

Comme précisé dans ses courriers du 02/02/2022 et du 30/06/2022, le RJF réitère sa demande d'un respect de la règle d'un engagement pour un départ en ce qui concerne les fonctions de contrôle, à missions constantes, et donc d'un recrutement compensatoire en priorité pour l'AG FISC.

Les recrutements obtenus en 09/2021 pour l'ISI (40 ETP dont 25 pour assurer la compensation des 25 agents de l'ISI qui collaboreront avec le statut d'OPJ avec la Police Judiciaire Fédérale) et pour le Pilier Grandes Entreprises (40 agents pour renforcer la Cellule Prix de transfert, extension des missions de contrôle suite au chantier BEPS) et obtenus en 2022 pour Douanes et Accises (108 agents, extension des capacités de scanning sur le Port d'Anvers et scanning de tous les containers en provenance d'Amérique Latine dans le cadre des mesures antidrogue) constituent des nouvelles missions qui nécessitent de ce fait qu'y soient affectées les capacités nécessaires. Ces recrutements, par ailleurs en cours, ne viennent pas compenser les 327 ETP perdus dans les fonctions de contrôle au 31/05/2021 (sauf pour 15 ETP affectés à l'ISI).

2) Égalité de traitement des différents services publics

Le RJF estime que l'on ne peut accorder moins au SPF Finances pour ses missions constitutionnelles et légales que ce que le Gouvernement a décidé d'accorder à la Police Fédérale (hors Police Locale) et à la Police Judiciaire Fédérale pour leurs missions constitutionnelles et légales.

Le personnel de la Police Fédérale étant de 12.199 ETP au 01/01/2020, l'accord conclu par le Gouvernement Fédéral garantit que ce personnel sera de 13.109 ETP au 31/12/2024, soit une croissance de +7,6%.

En ce qui concerne les 5 Administrations générales opérationnelles du SPF Finances (AG Fisc, Douanes et Accises, ISI, Perception et Recouvrement, Documentation Patrimoniale), le nombre d'ETP au 01/01/2020 était de 18.437 selon les données publiques disponibles sur le site du SPF Finances.

Si on applique le principe d'une croissance de + 7,6% à fin 2024 (retenu par le Gouvernement pour ce qui concerne les missions constitutionnelles et légales de la Police Fédérale), le total des ETP des 5 Administrations générales opérationnelles du SPF Finances s'élèverait à 19.838 ETP fin 2024.

Soit une croissance de + 1.948 ETP par rapport à la situation du personnel de ces 5 Administrations générales au 01/01/2022 de 17.890 ETP (perte de 547 ETP depuis le 01/01/2020 en 24 mois, soit une perte mensuelle moyenne de 23 ETP sur la période), selon les données publiques disponibles sur le site du SPF Finances.

A raisonnement similaire avec celui tenu pour la Police Fédérale approuvé par le Gouvernement, cette augmentation de 1.948 ETP fin 2024 implique :

- La compensation de tous les départs à compter du 01/01/2022 par un engagement quelle que soit la fonction.
- Une croissance de 1.948 ETP au 31/12/2024 par rapport au niveau du personnel au 01/01/2022 de ces 5 Administrations générales concernées.

Ces mouvements incluent bien entendu les 173 engagements obtenus en 09/2021 et en 2022 pour les nouvelles missions de l'ISI (25), du Pilier Grandes Entreprises (40) et de Douanes et Accises Anvers (108).

Affectation prioritaire des moyens nouveaux sollicités

Le RJF souhaite que des engagements préférentiels aient lieu dans les Piliers Particuliers et PME.

- En ce qui concerne le Pilier PME, lors de la traduction en droit interne de la Directive Européenne sur la notion de PME, quelques 1.500 sociétés, considérées précédemment comme Grandes Entreprises (GE) (soit 10% de la population du Pilier Grandes Entreprises), ont quitté ce Pilier GE pour aller vers le Pilier PME, sans que soient transférées les capacités en personnel tant dans la fonction de gestion que dans la fonction de contrôle.

- En ce qui concerne les Piliers Particuliers et PME, pour ce qui concerne l'Impôt des Personnes Physiques, à compter de 2017, l'intensification des échanges de données internationales (lesquelles parviennent généralement à la Belgique après le dépôt des déclarations fiscales relatives à l'année de revenus concernée) a généré annuellement quelques 15.000 opérations supplémentaires de vérifications et de contrôle (selon les chiffres parcellaires de la Cour des Comptes), menées par les équipes de gestion et de contrôle, sans que des moyens supplémentaires en personnel n'aient été prévus. Dans un contexte de diminution d'année en année des moyens en personnel de contrôle et de diminution des opérations de contrôle (comme le montrent les tableaux statistiques des différents rapports annuels du SPF Finances), ces nouvelles opérations de vérification et de contrôle, nécessaires, se sont dans les faits substituées à d'autres opérations de vérifications et de contrôle antérieurement menées, elles aussi nécessaires.

Plusieurs autres arguments plaident également en faveur d'un refinancement de la force de travail du SPF Finances

1) Comme le montre le courrier du RJF du 05/07/2022 et dont *Le VIF L'Express* a fait état, les rendements prévus par l'Accord Gouvernemental en matière de lutte contre la fraude fiscale et contre l'évasion fiscale illégitime ne sont pas atteints, et de loin, pour l'année 2021 et, pour les motifs précisés dans ce courrier, ne le seront pas pour les années 2022, 2023 et 2024. On parle ici de recettes récurrentes annuellement de 1 Milliard d'euros fin 2024, lesquelles constituent à ce jour un habillage budgétaire sans substance quant aux recettes fiscales.

Certes, les deux plans anti-fraude du Gouvernement Fédéral existent, en grande partie non concrétisés à ce jour, contenant de nombreuses mesures pertinentes, certaines toujours en discussion au sein de la coalition fédérale, certaines dont la mise en œuvre est hypothétique.

Pour reprendre les critères utilisés par l'OCDE dans ses rapports bisannuels sur les Administrations fiscales (lesquels rapports étudient également l'Administration fiscale belge), les mesures prévues dans les 2 plans anti-fraude ont pour objet de renforcer la capacité légale et technologique en outils applicatifs et logiciels des Administrations fiscales opérationnelles, mais pas sa force de travail. Or, sans une capacité de force de travail suffisante en nombre dans la fonction de contrôle, mais également dans la fonction de gestion, de recouvrement, de contentieux et de prestations de services, les améliorations légales et technologiques perdent de leurs effets potentiels et effectifs.

2) Les données publiques disponibles sur le site du SPF Finances montrent :

A) Une croissance annuelle du nombre de déclarations TVA de 584.470 déclarations entre 2011 et 2021, soit + 17,31%, les déclarations TVA et relevés étant déposés de manière informatisée, sans que les capacités de gestion et de contrôle n'aient été ajustées à cette hausse.

Les mises en ordre en gestion restent à un niveau stable entre 2010 et 2021, passant de 141.155 en 2010 à 137.334 en 2021.

Les dossiers TVA mis en contrôle passent de 89.596 en 2010 à 29.742 en 2021, soit une chute de – 66%.

Le montant des droits TVA mis en recouvrement passe de 1,197 Milliard d'euros en 2010 à 1,074 Milliard d'euros en 2021, en euros courants, soit une chute de – 10,3% en euros courants entre 2010 et 2021. Tenant compte de l'inflation observée, soit une progression de 15% entre 07/2011 et fin 2021, la chute en euros constants de 2010 est de – 22%.

Cette évolution ne peut être imputée au data mining TVA qui n'est plus mis en production depuis 2010. Également, l'organisation de la sélection des dossiers à vérifier en TVA et les outils de sélection n'ayant pas substantiellement changé depuis 2010, impôt pour lequel il existe une forme de gestion des risques complète et centralisée (susceptible d'améliorations notamment par l'introduction généralisée de

caisses enregistreuses scellées comme en Suède ou en France), la chute des montants de TVA mis en recouvrement comme la chute du nombre de dossiers mis en vérification relèvent du seul effet de la diminution des capacités de vérification des Unités de gestion et de contrôle.

B) Une croissance du nombre de contribuables IPP de 906.091 contribuables IPP entre 2011 et 2020, soit + 14,37%, l'essentiel des déclarations relevant de procédures de dépôt informatisées telles Tax On Web ou PDS, lesquelles ont pour effet de réduire fortement les mises en ordre antérieurement pratiquées (plus de 3.343.050 mises en ordre en 2010, représentant 1,5 Milliard d'euros de majorations de revenus, chez les salariés et assimilés, mises en ordre et montants qui disparaissent via le pré-remplissage Tax On Web et les PDS et les contrôles mathématiques et logiques sur ces applications et subsistent très partiellement par l'usage de « Tax On Web fonctionnaires » dans les front offices lors des périodes de dépôt des déclarations IPP du Pilier Particuliers) mais sans que les capacités de gestion et de contrôle aient été ajustées à cette hausse du nombre des contribuables IPP.

Le nombre de dossiers mis en vérification pour les salariés, dirigeants d'entreprises, professions libérales et indépendants est passé de 350.185 dossiers en 2010 à 44.021 dossiers en 2021 (91.460 en 2014), soit une chute de – 87,4% en 11 ans.

Le montant des majorations de revenus suite à une vérification, donc hors mises en ordre, est passé pour l'IPP, en euros courants, de 3,869 Milliards en 2010 à 1,433 Milliard en 2021, soit une chute de – 2,436 Milliards en euros courants en 11 ans ou – 63 %. Tenant compte de l'évolution de l'inflation observée de 15%, en euros constants de 2010, la chute est de – 67,8%.

Comme un premier niveau de gestion des risques existe à l'IPP au travers du traitement intégré de Tax On Web et des PDS via le pré-remplissage des données salariales ou assimilées disponibles des débiteurs de revenus pour les salariés, pensionnés, chômeurs et malades (donc, à l'exclusion de revenus professionnels d'une partie significative des dirigeants d'entreprises et des activités exercées par des indépendants - commerçants ou professions libérales -) et les données des dépenses fiscales pour tous les contribuables IPP, la diminution des vérifications entre 2010 et 2021 diminue fortement la pression des vérifications telle qu'elle était exercée en 2010 sur les dirigeants d'entreprises et les activités exercées par les indépendants (en 2010, quelque 202.000 mises en ordre et quelques 130.000 contrôles de gestion et vérifications approfondies, pour l'essentiel disparues, pour une partie des 44.021 contrôles en 2021).

C) Une croissance du nombre de déclarants potentiels à l'Impôt des sociétés de 112.044 déclarants entre 2011 et 2020, soit + 24,86%, sans que les capacités de gestion et de contrôle ~~n'~~aient été ajustées à cette hausse.

Le nombre de dossiers mis en vérification (hors mises en ordre qui ont disparu) passe de 88.350 en 2010 à 40.478 en 2021, soit une chute de – 47.872 ou – 54%.

Le montant des majorations de revenus liées à ces vérifications passe de 3,557 Milliards d'euros en 2010 à 2,567 Milliards d'euros en 2021 en euros courants, soit une chute de – 0,99 Milliard d'euros en euros courants ou – 27,8%. En euros constants de 2010, tenant compte de l'inflation observée de 15%, la chute des majorations de revenus est de – 37,25 %.

D) Hors opérations à ramifications et tenant compte d'un volet d'opérations de contrôle programmées soit tous les 2 ans au lieu d'annuellement ou d'opérations nouvelles liées à certains dispositifs fiscaux, le portefeuille des sélections centralisées impératives en IPP et en ISOC représente depuis 2010 une forte identité répétitive (certains dossiers sélectionnés centralement étant par ailleurs mis en sélection locale), la part et la qualité des sélections locales diminuant. En l'absence d'une réelle gestion des risques en matière d'Impôt des Personnes Physiques et d'Impôt des Sociétés, impôts pour lesquels les outils de datamining sont peu utilisés au stade de la sélection des dossiers à l'AG Fisc, la diminution du nombre des dossiers mis en contrôle et la diminution du montant des majorations de revenus est un effet de la diminution du nombre d'agents des Unités de gestion et de contrôle.

E) Entre le 31/12/2010 et le 31/12/2021, le personnel de l'AG Fisc a évolué de 10.623 ETP au 31/12/2010 à 8.292 ETP au 31/12/2016 (année de la mise en place des services opérationnels des Piliers Particuliers, PME et Grandes Entreprises) et à 7.406 ETP fin 2021, soit une perte de – 3.217 ETP en 11 ans (- 30,28 %) et une perte de – 886 ETP en 5 ans (- 10,68%), pour l'essentiel dans les Unités de gestion et de contrôle.

F) On peut donc conclure que depuis 2011, la consistance en personnel des Unités de gestion et de contrôle, en charge des tâches de gestion et de vérification suivant le dépôt des déclarations (ou l'absence de dépôt des déclarations) a fortement diminué dans ces 3 Impôts IPP, ISOC et TVA alors que les nombres des assujettis et contribuables augmentaient fortement et que chutaient les nombres des opérations de gestion et de contrôle et leurs rendements, comme le montre l'analyse des données publiques des rapports du SPF Finances depuis 2010 jusque 2021, sans que cette diminution du personnel, du nombre des dossiers mis en contrôle et des montants des majorations de revenus ou de la TVA mise en recouvrement soient imputables a une gestion des risques très variable, aux sélections centralisées, aux outils de data mining ou aux dispositifs informatisés de dépôts des déclarations dans ces 3 Impôts.

Le SPF Finances écrira qu'il s'agirait d'une meilleure compliance spontanée des contribuables ou des assujettis mais tant les données chiffrées des rapports annuels que les rapports de la Cour des Comptes belge depuis 15 ans démentent une telle conclusion, que le SPF Finances n'a par ailleurs jamais démontrée dans les 3 Impôts concernés et ne pourrait le faire dans la mesure où les documents publics indiquent que le SPF Finances limite son approche en matière de compliance aux aspects douaniers et accisiens et perception et recouvrement.

Certaines situations, parfois récentes montrent que c'est bien l'abandon de la gestion et du contrôle de certains aspects fiscaux dans les trois impôts cités qui génèrent des pertes fiscales significatives. Plusieurs exemples peuvent être cités et développés de manière documentée. En voici deux :

- Tout d'abord, le contrôle par les services fiscaux des restitutions sollicitées de précompte mobilier, aspect pour lequel le second plan anti-fraude en matière internationale prévoit des mesures au départ de constats interpellants et pour lequel un récent article du *VIF L'Express* de juillet 2022 publie d'autres informations et constats interpellants.
- Ensuite, la question du contrôle des primes déductibles dans le cas des assurances complémentaires de dirigeants d'entreprises (dispositif existant depuis la fin.des années 1990) et des PLCI pour indépendants (dispositif plus récent). Un rapport de la Cour des comptes a constaté des erreurs et des dérapages dans le calcul de la limite des 80% de rémunérations tant pour les primes annuelles que pour les back services. Cette matière a fait l'objet d'articles dans la presse quotidienne économique et dans la presse technique fiscale depuis 2021. Depuis 2021, l'AG Fisc a déjà informé publiquement quatre fois de ses intentions de contrôler les contrats en cette matière. Il s'agit d'aspects de contrôle très techniques dans un contexte de diminution des agents de contrôle des Piliers de l'AG Fisc. Ces contrôles, nécessaires, se substitueraient donc à d'autres contrôles, également nécessaires.

3) L'Administration fiscale fédérale américaine IRS (compétente pour l'Impôt des Personnes Physiques Fédéral et pour l'Impôt des Sociétés Fédéral ainsi que pour les prix de transfert externes, la TVA étant une compétence des Etats fédérés des USA comme les Impôts des Personnes Physiques et des Sociétés des Etats Fédérés et les prix de transfert internes, donc non pris en charge par l'IRS fédéral) vient d'obtenir un plan de refinancement de 80 Milliards de dollars sur 10 ans, qui l'autorisera non seulement à reprofiler et développer son infrastructure informatique, applicative et logicielle, mais également à engager quelques 83.000 agents, ce qui doublerait sa force de travail, avec comme objectifs de restaurer des fonctions de gestion, de contrôle (pour les contribuables particuliers de plus de 450.000 dollars et pour les Grandes Entreprises), de contentieux et de prestations de service suffisamment effectives (vu la croissance des demandes et des nombres de contribuables) et suffisamment décentes en consistance et en qualité.

En conclusion, le RJF recommande qu'il soit procédé, à l'occasion de l'établissement des budgets 2023 et 2024, au refinancement de la force de travail des 5 Administrations opérationnelles du SPF Finances, pour leurs missions constitutionnelles et légales, selon les 2 principes exposés, lesquels ont été mis en œuvre par le Gouvernement Fédéral dans le cadre du refinancement des missions constitutionnelles et légales de la Police Fédérale.

Le RJF se tient à votre disposition pour toute rencontre avec vous ou des délégués de vos cabinets ou de vos services d'études.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de notre considération.

Daniel PUISSANT
Secrétaire du RJF
tél. : 0494/70 81 61

Sources des données :

- Organisations syndicales reconnues du SPF Finances ;
- Données gouvernementales publiques pour le refinancement de la Police Fédérale (hors zones de Police locale) et de la Police Judiciaire Fédérale ;
- Communiqués de presse du Ministre des Finances et du SPF Finances ;
- Données statistiques publiques des rapports annuels du SPF Finances, figurant sur le site internet du SPF Finances ;
- Données statistiques publiques sur l'état des lieux au 31/12 du personnel du SPF Finances, figurant sur le site internet du SPF Finances ;
- Rapports de la Cour des Comptes Belge et de la Cour des Comptes Européenne, données publiques figurant sur les sites internet des deux institutions ;
- Courriers du RJF au Gouvernement Fédéral et leurs annexes des 02/02/2022, 30/06/2022 et 05/07/2022 et leurs annexes ;
- Articles de presse.

Le présent courrier est élaboré pour le RJF par Alain Moreau, expert auprès du RJF, avec diverses collaborations techniques

Le présent courrier est envoyé au Gouvernement Fédéral (Premier Ministre, Vice-Premiers Ministres et Secrétaire d'État au Budget) et pour information, aux Présidents de parti (à l'exception du Vlaams Belang), aux chefs de groupes politiques à la Chambre des Représentants (à l'exception du Vlaams Belang), aux membres de la Commission des Finances et du Budget, aux membres du Comité Directeur du SPF Finances et aux 4 organisations syndicales représentatives du SPF Finances.

Le RJF réunit les confédérations syndicales et une trentaine d'ONG, d'associations et de mouvements de Wallonie et de Bruxelles qui eux-mêmes regroupent plusieurs milliers de membres actifs et des millions d'adhérents. Le RJF sensibilise le public et interpelle les autorités politiques et les partis politiques sur la nécessité d'une fiscalité plus équitable au service d'un refinancement des biens et services collectifs.