

Van verticaal naar horizontaal toezicht, zeker voor loonheffingen

Horizontaal toezicht, ‘in control’ zijn en tax control framework. Begrippen uit het huidige beleid van de Belastingdienst. De praktijk zal hier invulling aan moeten geven, ook voor de fiscaliteit rondom werknemers. In dit artikel worden de contouren van een Tax Control Framework voor de loonheffingen aangegeven.

Ben Janssen, Tax & Human Resource Services
Mark Geerse, Tax & Human Resource Services

1. Horizontaal toezicht en ‘in control’

Horizontaal toezicht is inmiddels niet meer weg te denken uit de Nederlandse fiscale wereld. Een paar jaar geleden was dat nog onvoorstelbaar geweest. Na de succesvolle afronding van een pilot in 2005 bij een twintigtal grote ondernemingen, is horizontaal toezicht inmiddels officieel beleid van de Belastingdienst. De verhouding tussen de Belastingdienst, belastingplichtigen en de fiscale adviseurs zal voortaan op basis van vertrouwen en transparantie worden ingestoken. Deze basisgedachte zal een culturomslag binnen de Belastingdienst tot gevolg hebben, maar verlangt ook een andere basishouding van werkgevers en hun adviseurs.

Van verticaal naar horizontaal toezicht. Het verticale toezicht van de Belastingdienst is de traditionele wijze van controle. Hierbij vindt toezicht door de Belastingdienst achteraf

plaats, dus na indiening van de belastingaangifte. Bij deze vorm van toezicht wordt het verleden gecontroleerd, er

Voorbeeld verticale controle

De Belastingdienst kondigt een looncontrole aan over het verleden waarbij de looncontroleur (veel) informatie opvraagt over het (verre) verleden. Hij vraagt informatie over de vaste maandelijkse kostenvergoedingen, het declaratiereglement en inzicht in de declaraties. De werkgever moet moeizaam spitten in de oude administratie en er ontstaat een discussie met de Belastingdienst. Zo'n verticale looncontrole kan al snel minimaal een jaar in beslag nemen. Uiteindelijk volgt er veelal een (kostbare) naheffing. Vaak is de conclusie dat dit veel tijd, energie en geld kost.

wordt gewerkt in het verleden en niet in het heden of de toekomst. Verticaal toezicht neemt over het algemeen veel tijd in beslag.

Bij horizontaal toezicht verschuift het toezicht van het verleden naar het heden en de toekomst. Er worden afspraken met de Belastingdienst gemaakt, via een handhavingconvenant, over de wijze waarop de werkverhouding tussen de werkgever en de Belastingdienst zal plaatsvinden. Deze verhouding is gebaseerd op transparantie, begrip en vertrouwen. De Belastingdienst wil hiermee de samenwerking met belastingplichtigen en hun adviseurs centraal stellen. Hierdoor moet sprake worden van een open relatie waarbij snel zekerheid geboden kan worden over fiscale vragen of problemen. Hierbij zal de werkgever snel de gewenste duidelijkheid hebben over zijn fiscale positie en niet pas vele jaren daarna.

De Belastingdienst heeft het voornemen om met de 1500 Zeer Grote Ondernemingen (ZGO) een handhavingconvenant af te sluiten. Binnen het segment van ongeveer 11.000 Middel Grote Ondernemingen (MGO) loopt sinds 2008 een pilot met 100 ondernemingen. Ook binnen dit segment zullen naar verwachting zoveel mogelijk individuele handhavingconvenanten worden afgesloten. De non-profitsector wordt niet vergeten; deze krijgt op dit moment bijzondere aandacht. Inmiddels zijn al convenanten gesloten met de gemeenten Venlo, Hardenberg en Oud-Beijerland en met provincie Noord-Brabant. Andere gemeenten en ook provincies zullen snel volgen.

Onderdeel van de handhavingconvenanten is dat de belastingplichtige komt tot een tax control framework, een beheersingssysteem om in control te zijn met betrekking tot de fiscaliteit.

2. Doelstellingen tax control framework voor loonheffingen

In het rapport 'Tax Control Framework, Van risicogericht naar 'in control': het werk verandert', stelt de Belastingdienst dat voor de methodologie van een tax control framework de keuze voor het COSO-risicobeheeringsmodel voor de hand ligt, omdat COSO (Committee of Sponsoring Organizations) de facto al als standaard voor veel organisaties fungeert. Het COSO-model is een algemeen geaccepteerd risicobeheersingsmodel. Dit COSO-model onderscheidt doelen van 'intern control'.

Samenvatting

De wijze waarop de Belastingdienst toezicht houdt, verandert. De Belastingdienst zal organisaties volgen en beoordelen of ze voldoende maatregelen hebben genomen ter beheersing en onderkenning van de fiscale risico's. Een tax control framework kan hierbij behulpzaam zijn. In dit artikel wordt besproken op welke wijze een optimaal tax control framework kan worden ontwikkeld. Daarbij wordt ingezoomd op de loonheffingen. Aan bod komen de vier fasen die bij de ontwikkeling van belang zijn en per fase wordt aangegeven welke aandachtspunten aan de orde dienen te komen.

Het COSO-model onderkent vier verschillende doelstellingen. Bezien vanuit de fiscale functie gaat het erom dat:

- de fiscaal-strategische doelen aansluiten op de ondernemingsstrategie;
- de processen binnen het tax control framework doelmatig en doeltreffend zijn;
- de fiscale positie betrouwbaar in de financiële verslaggeving wordt weergegeven;
- de uitkomsten van de processen voldoen aan wet- en regelgeving.

Weliswaar is er geen wettelijke verplichting om de fiscale doelstellingen te bepalen, echter voor het realiseren van een efficiënt en effectief tax control framework is het belangrijk dat in lijn met COSO de fiscale doelstellingen worden vastgesteld. Deze doelen kunnen in een fiscaal beleidsplan worden opgenomen. In lijn met de code-Tabaksblat kan dit beleidsplan dan tevens dienen als basis voor het jaarlijks overleg met de controlecommissie over de belastingplanning en de in-controlverklaring. Daarbij moet de organisatie diverse vraagpunten behandelen. Op welke wijze draagt de fiscaliteit bijvoorbeeld bij aan de verwezenlijking van de financiële doelstelling van de organisatie? Welke risicotoleranties aanvaardt de organisatie voor fiscale risico's? Ter zake van dit laatste vraagpunt kan worden vastgesteld dat voor de loonheffingen sprake is van massale verwerking van data met per saldo een groot financieel belang. Kleine fouten tijdens de salarisverwerking kunnen tot grote financiële naheffingen leiden. In verband daarmee wordt in de praktijk dientengevolge meestal gekozen voor een (zeer) lage risicotolerantie (of materialiteit). Dat betekent dat het proces van de salarisverwerking

erop gericht zal dienen te zijn om ook (zeer) kleine onjuistheden te voorkomen.

Andere vragen die de organisatie in het fiscale beleidsplan in ieder geval dient te beantwoorden, zijn: Wie is eindverantwoordelijk voor de aangiften (loonheffingen)? Wie is verantwoordelijk voor de opzet, het bestaan en de werking van de interne-risicobeheersing en -controlemaatregelen? En wie is verantwoordelijk voor een juiste fiscale positie in de jaarrekening?

3. Methodologie tax control framework

Een tax control framework kan worden uitgewerkt langs de zogenoemde componenten uit het COSO-model. Op deze plaats wordt niet inhoudelijk ingegaan op deze componenten. Wel is van belang dat deze COSO-componenten ook aan de orde komen in de methodologie die PricewaterhouseCoopers hanteert. Op basis van deze methodologie komt de organisatie tot een optimalisering van zijn fiscale risicobeheersings- en controleprocessen, terwijl interne beheersing als proces wordt aangemerkt en specifiek gericht is op de fiscale functie. In dit model maakt een tax control framework onderdeel uit van een business controle framework (BCT). Een standaard tax control framework is er niet en zal er ook niet komen. Een business controle framework is voor elke organisatie anders en daarmee is ook het raamwerk van een tax control framework maatwerk. De methodologie die PricewaterhouseCoopers hanteert om te komen tot een optimalisering van de fiscale-risicobeheersings- en -controleprocessen is beschreven door Eelco van der Enden in Spotlight 2008, uitgave 2. Deze methodologie bestaat uit vier fasen. Hierna worden deze fasen besproken en wordt geschetst op welke wijze ze vanuit de loonheffingen kunnen worden ingevuld. Belangrijk uitgangspunt is dat een tax control framework praktisch en doeltreffend moet zijn. Het mag niet uitmonden in een stoffige ordner in een kast!

Vier fasen voor optimalisering fiscale-risicobeheersings- en -controleprocessen

- Fase 1. Bewustzijn creëren
- Fase 2. Ontwerpen en implementeren van een tax control framework
- Fase 3. Testen, evalueren en optimaliseren van een tax control framework
- Fase 4. In-controlverklaring

Fase 1. Bewustzijn creëren

Voor een succesvolle en duurzame implementatie van een tax control framework is het noodzakelijk dat de medewerkers in de organisatie de opzet van het tax control framework ondersteunen. Dit betekent dat zij zich gesteund moeten voelen door de top van de organisatie. Een gedragsverandering zal immers alleen duurzaam zijn, wanneer de medewerker ondersteund wordt in zijn dagelijkse werkzaamheden. Dit betekent bijvoorbeeld voor de loonheffingen dat de medewerker die verantwoordelijk is voor het (onbelast) uitbetalen van kostendeclaraties, waaronder die van managers binnen de organisatie, zich gesteund voelt door zijn meerdere indien er een discussie ontstaat over een declaratie in strijd met het binnen de organisatie geldende kostendeclaratiereglement. En het betekent ook dat de medewerker zich gesteund voelt door een algemene beleving van ethische normen binnen de organisatie, zoals gelijke monniken, gelijke kappen op elk functieniveau.

De Belastingdienst blijkt in de praktijk ook veel waarde te hechten aan deze zogenoemde 'soft-controls', zoals houding van de leiding (tone at the top), waarden en normen, integriteit en dergelijke. In het kader van horizontaal toezicht en de ontwikkeling van een tax control framework zoekt de Belastingdienst in dat verband bewust het contact met de eindverantwoordelijke(n): de directeur, raad of college van bestuur.

Tijdens deze eerste fase is het verder van belang dat de Belastingdienst inzicht krijgt in de belastingfunctie. Zij moet dan ook in deze fase de aandachtsgebieden bepalen. Door een analyse of nulmeting te doen op de fiscale processen, de fiscale techniek en de IT-systemen, ontstaat een helder beeld, waar mogelijke aanvullende controlemaatregelen zouden moeten worden getroffen. Voor de loonheffingen betekent dit derhalve dat op dit moment een goede analyse van de bestaande situatie moet worden gedaan. In deze analyse dient de organisatie idealiter aandacht te besteden aan:

1. de salarisverwerking, zowel inhoudelijk als procesmatig;
2. de beoordeling van de arbeidsvoorwaarden in het licht van een juiste verwerking van de loonheffingen;
3. de verantwoordelijkheden met betrekking tot een juiste verwerking van (onderdelen van) salariscomponenten; en
4. het beoordelen van de IT-systemen.

Ad 1. Analyse van de salarisadministratie

De salarisadministratie is verantwoordelijk voor de

periodieke overboekingen van grote bedragen op de rekeningen van onder andere medewerkers, Belastingdienst, pensioeninstellingen en verzekeraars. De hoogte van deze bedragen dient uiteraard juist te zijn. De risicotolerantie hierbij is zeer klein: de medewerkers moeten ervan uit kunnen gaan dat ze periodiek het juiste nettosalaris krijgen bijgeschreven. In de berekeningsystematiek van de salarispakketten zitten zelden fouten. Risico's worden veelal gelopen bij de invoer van data. Denk bijvoorbeeld aan de belasting- en premiepercentages, parttimefactoren, juiste tabeltoepassingen, maar ook aan meer technische kwesties als de juiste verwerking van flexibele arbeidsvoorwaarden, de juiste verwerking van de fiscale bijtelling van de auto van de zaak en allerhande (onbelaste) kostenvergoedingen.

Voor de salarisverwerking is het belangrijk dat het proces vanaf de indiensttreding tot en met de uitbetaling van het salaris goed is vastgelegd en dat voldoende waarborgen en controlemomenten zijn ingebouwd. Een kleine fout, die periodiek terugkeert, kan immers grote financiële gevolgen hebben.

Ad 2. Analyse van de arbeidsvoorwaarden

Het betreft hier inzicht in die onderdelen van de personeelsbedrijfsvoering, die fiscale implicaties kunnen hebben. In feite is deze analyse breder dan de arbeidsvoorwaarden. Voor de loonheffingen moeten al die processen in een tax control framework worden opgenomen die onjuiste afdrachten van loonheffingen moeten vermijden. Het gaat daarbij om processen waar een financieel belang aanwezig is. Onderdelen met een gering financieel belang zullen veelal niet worden opgenomen.

Voorbeelden van processen die de organisatie in een tax control framework moet opnemen:

- in dienst nemen van werknemers;
- de arbeidsvoorwaarden en aanpassingen daarvan;
- beëindigen van dienstbetrekkingen;
- alle vormen van declaraties, inclusief vaste-kostenvergoedingen;
- inhuren van arbeidskrachten voor wie geen loonheffingen worden ingehouden (freelancers, inlening uitzendkrachten, uitbesteding van werk);
- registratie van tijd.

In deze analyse spelen ook de ontwikkelingen in de jurisprudentie en beleidsbeslissingen een belangrijke rol. Zo krijgt de Belastingdienst in deze analyse bijvoorbeeld inzicht in de vaste-kostenvergoedingen die de organisatie aan haar werknemers betaalt en de fiscale aanvaardbaarheid daarvan. De Hoge Raad heeft namelijk geoordeeld dat een vaste-kostenvergoeding vooraf 'naar aard en omvang' moet zijn gespecificeerd. Is hier geen sprake van, dan bestaat het risico dat de volledige vaste-kostenvergoeding alsnog (ook over het verleden dus) moet worden belast. Bruterings-, boete- en rente zijn dan het resultaat.

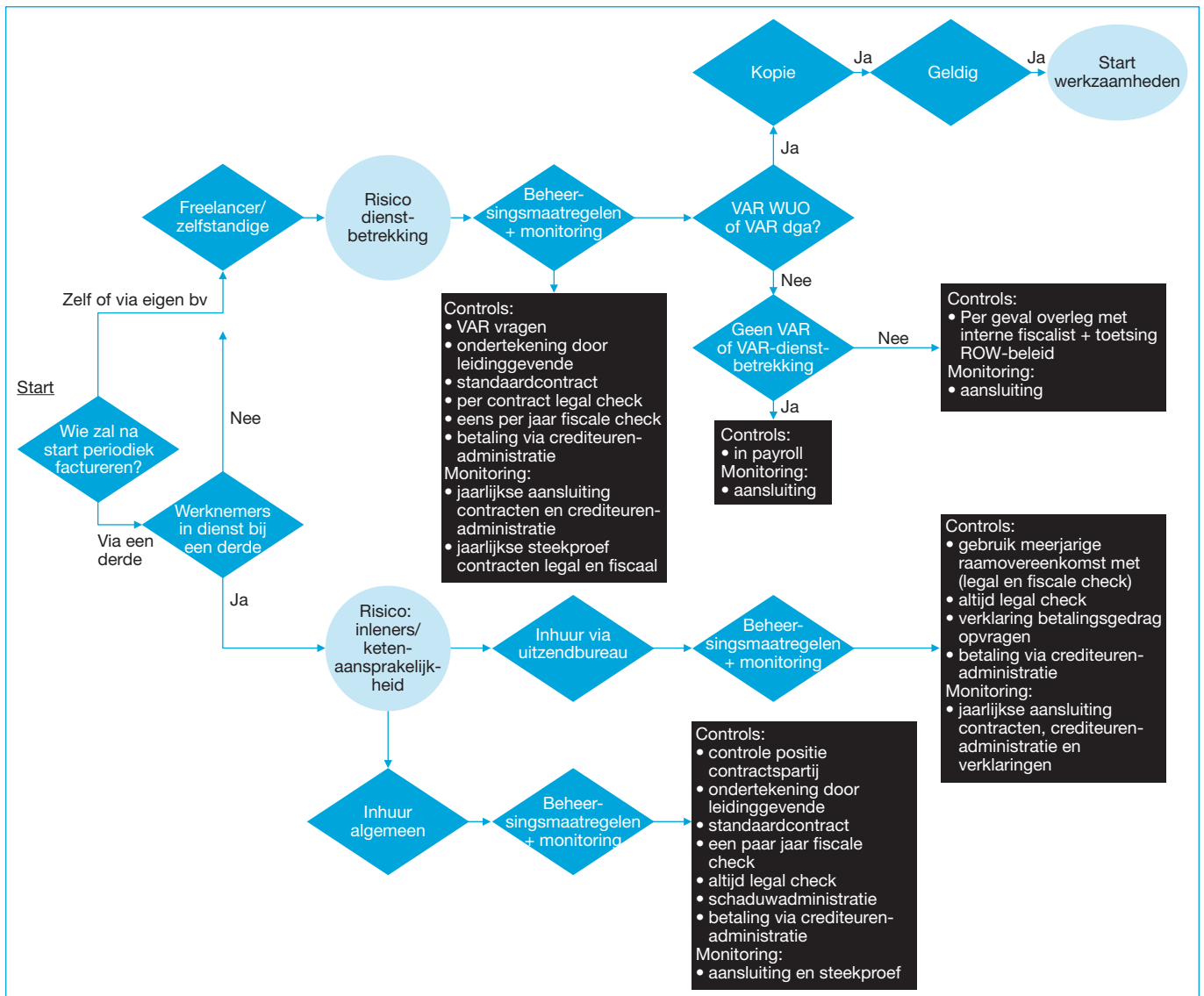
Ad 3. Verantwoordelijkheden

De uiteindelijke verantwoordelijkheid van een tax control framework ligt bij de leiding van de organisatie: de financieel bestuurder of CEO. Voor de inrichting van het tax control framework is het echter van groot belang om in kaart te brengen hoe de verantwoordelijkheden van de fiscale functie zijn verdeeld. Dikwijls blijkt dat deze verdeling van verantwoordelijkheden nog niet zo eenvoudig is vast te stellen. Voor de loonheffingen kan bijvoorbeeld de vraag opkomen wie nu de echte verantwoordelijke is voor de juiste, volledige en tijdige aangifte. Vaak is dat de afdeling Finance, maar soms ook de HR-afdeling. Een andere vraag is dat verband zou kunnen zijn, wie verantwoordelijk is voor het feit dat de organisatie werkt met 'zelfstandigen' die niet in de salarisadministratie voorkomen. Het is van belang dat organisaties zich bij dit soort vragen realiseren dat er tal van medewerkers direct of indirect betrokken zijn bij de fiscale functie. De grote meerderheid van deze medewerkers (gezaamenlijk ook wel aangeduid als 'shadow tax department') rapporteert functioneel of organisatorisch niet direct aan de verantwoordelijke voor de loonaangifte. Zo zal het hoofd van wagenparkbeheer een belangrijke rol hebben bij de communicatie naar de afdeling Salarisadministratie als het gaat om de juiste cataloguswaarde van de leaseauto's die de medewerkers gebruiken.

De organisatie kan onder andere de groepsdiscussie (in de vorm van een workshop) toepassen om de veelheid van rollen en verantwoordelijkheden, die van invloed kunnen zijn op de juiste verwerking van de loonheffingen, in kaart te brengen.

Ad 4. Beoordelen van het IT-systeem

Het proces van de salarisverwerking wordt in de praktijk ondersteund door IT-systemen (intern of extern belegd). Het kan van belang zijn om de technische infrastructuur en de organisatie van de ICT-afdeling te beoordelen om vast te stellen of een betrouwbare gegevensverwerking



Figuur 1 – Stroomschema om risico's van 'betalingen aan medewerkers niet in loondienst' te beheersen

mogelijk is. Vindt bijvoorbeeld een juiste en volledige overdracht van gegevens plaats tussen het HR-systeem en het daaraan gekoppelde salarisverwerkingsysteem? Voorts kan gedacht worden aan de beoordeling van de IT General Controls: wie heeft toegang tot welke onderdelen van het HR- en salarissysteem (bijvoorbeeld vanuit beveiliging en controle-technische functiescheiding)?

Overigens is hier niet van belang of de daadwerkelijke salarisverwerking is ondergebracht bij een externe partij. Ook

als de salarisverwerking plaatsvindt bij een extern bedrijf, blijft de werkgever (fiscaal) verantwoordelijk voor de juiste verwerking van de salarissen.

Fase 2. Ontwerpen en implementeren van een tax control framework

Zoals hiervoor aangegeven, is het van belang dat de organisatie alle processen vastlegt die op enige wijze van invloed kunnen zijn op de juiste verwerking van de loonheffingen. De praktijk leert dat gemiddeld zo'n 80 procent van deze

vastlegging al in meer of minder mate heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat de organisatie deze gegevens dient te verzamelen en waar nodig aanscherpt. De overige (dikwijls cruciale) processen zal zij nader moeten ontwerpen en uitschrijven. Dit kan uiteraard ook door middel van een stroomschema met toelichting. Figuur 1 bijvoorbeeld is een stroomschema om de risico's van 'betalingen aan medewerkers niet in loondienst' te beheersen. In deze beheersmaatregel zijn de stappen in het proces benoemd, samen met de risico's en de controle en monitoring. Uiteraard zal deze per werkgever verschillen en kunnen ze worden aangevuld met een toelichting.

Fase 3. Testen, evalueren en optimaliseren van een tax control framework

Een tax control framework is nooit afgerond. De organisatie en de omgeving waarin zij opereert zijn permanent in verandering. Dit geldt uiteraard eveneens voor de fiscaliteit; ook de wet- en regelgeving voor de loonheffingen verandert continue. En dan gaat het niet alleen om de jaarlijkse tariefswijzigingen, maar ook over de vele meer en minder ingrijpende wijzigingen in de regelgeving. Zo heeft de regelgeving inzake de VAR-verklaringen belangrijke invloed gehad op het proces van de betalingen aan personen die niet in loondienst zijn. Denk echter ook aan de permanente stroom aan jurisprudentie, die soms aanmerkelijke invloed kan hebben.

Dit brengt nieuwe mogelijkheden en risico's met zich mee voor de fiscale positie van de organisatie. Dit betekent onder andere dat in het tax control framework dient te worden geborgd dat HR-medewerkers en salarisadministrateurs in voldoende mate en tijdig op de hoogte zijn van ontwikkelingen in de loonheffingen. Voorts zou bijvoorbeeld kunnen worden zeker gesteld in het tax control framework dat bij de ontwikkeling van nieuwe

arbeidsvoorwaarden een interne of externe loonheffingdeskundige is betrokken.

De organisatie dient voortdurend de opzet, het bestaan en de werking van het tax control framework te bewaken. Interne en externe accountants en specialisten kunnen een rol spelen bij het evalueren en testen van een tax control framework. Aldus zal de organisatie op een effectieve en efficiënte wijze invulling kunnen geven aan de interne-risico-beheersings- en -controlemaatregelen voor de fiscaliteit.

Fase 4. In-controlverklaring

Overwogen kan worden om de opzet, het bestaan en de werking van het tax control framework te laten toetsen door de accountant. Een degelijke kwaliteitsstempel past volledig in het beeld van in control zijn, ook voor de loonheffingen.

4. Slot

Als gevolg van de roep om in control te zijn, zullen de werkzaamheden van fiscalisten, dus ook de loonheffingspecialisten, veranderen. Door de invoering van het tax control framework zullen de huidige op risico's gerichte fiscaaltechnische werkzaamheden van fiscalisten mede werkzaamheden gaan omvatten die zien op het in control zijn. In de toekomst zal de aandacht van de fiscalisten zich dientengevolge op een veel breder terrein dienen te richten dan nu het geval is.

Het in control zijn rondom werknemers zal zich niet beperken tot de loonheffingen. Loonbelastingen maken immers onlosmakelijk deel uit van het bredere vlak van Human Resources (HR). Dit speelveld zal zich bewegen richting een allesomvattend 'HR Control Framework'.