

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 21.4.2010
COM(2010)163 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

Belastingen en ontwikkeling

**Samenwerking met ontwikkelingslanden met het oog op goed bestuur in
belastingaangelegenheden**

SEC(2010)426

INLEIDING

Op 28 april 2009 publiceerde de Europese Commissie een mededeling inzake de bevordering van goed bestuur in belastingzaken¹, waarin concrete acties werden voorgesteld voor een betere bevordering van goed bestuur op belastinggebied (transparantie, uitwisseling van informatie en eerlijke belastingconcurrentie), zowel binnen de Europese Unie als ten aanzien van derde landen. Het algemene doel is de samenwerking op belastinggebied te verbeteren en belastingontduiking en –ontwijking op een zo breed mogelijke geografische basis aan te pakken. Dit stemt tevens overeen met de verklaring van Monterrey² en de verklaring van Doha³ waarin kapitaalvlucht en illegale geldstromen expliciet werden aangemerkt als een aanzienlijke belemmering voor de inzet van binnenlandse ontvangsten voor ontwikkeling. Volgens een commissie van de Noorse regering bedroegen de illegale geldstromen in 2006 tussen 641 en 979 miljard USD, dat wil zeggen ten minste zeven maal meer dan de officiële ontwikkelingshulp⁴. Dit wordt in de hand gewerkt door belastingstelsels die kwetsbaar zijn voor kwalijke belastingpraktijken en door jurisdicties die niet coöperatief zijn. Om dit probleem aan te pakken, moeten door de geïndustrialiseerde landen en door de ontwikkelingslanden gezamenlijke inspanningen worden gedaan om de beginselen van goed bestuur op belastinggebied toe te passen en daarmee ook de vooruitzichten voor groei en armoedebestrijding in de ontwikkelingslanden te verbeteren, en tegelijk de belastingstelsels wereldwijd te versterken. Op 18 mei 2009 heeft de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, op basis van de mededeling van de Commissie inzake steun aan de ontwikkelingslanden bij de aanpak van de crisis⁵, de Commissie uitgenodigd concrete EU-maatregelen voor te stellen inzake dialoog met en bijstand aan ontwikkelingslanden, teneinde goed bestuur in belastingaangelegenheden en doeltreffender nationale belastingstelsels te bevorderen en aldus ontwikkelingsdoelen te realiseren. Dit is ook een kernprioriteit van de G8 en de G20.

Deze mededeling beoogt synergieën tussen het belasting- en ontwikkelingsbeleid te verbeteren door maatregelen voor te stellen voor bijstand van de EU aan de ontwikkelingslanden bij het opzetten van efficiënte, eerlijke en duurzame belastingstelsels en –administraties teneinde de inzet van binnenlandse ontvangsten in een veranderende internationale context te stimuleren. Het Europees Parlement heeft in dit verband zijn volledige steun betuigd.

1. VERBETERING VAN GOED BESTUUR IN BELASTINGZAKEN IN DE ONTWIKKELINGSLANDEN

In vele ontwikkelingslanden is een stijging van de binnenlandse ontvangsten noodzakelijk om openbare dienstverleningen duurzaam te garanderen met het oog op de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling. De verhouding tussen belastingopbrengsten en BBP ligt in de ontwikkelingslanden tussen 10 en 20%, terwijl dat in de geïndustrialiseerde

¹ COM(2009) 201.

² Conferentie van Monterrey over ontwikkelingsfinanciering 2002.

³ Conferentie van Doha over ontwikkelingsfinanciering 2008.

⁴ Verslag van een commissie van de Noorse regering over belastingparadijzen en ontwikkeling, juni 2009.

⁵ COM(2009) 160 van 2.4.2009.

landen tussen 25 en 40% is. Een stijging van de binnenlandse ontvangsten creëert niet alleen meer ruimte voor extra uitgaven in verband met de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling, het maakt ook dat een land voor zijn politieke keuzen zelf verantwoordelijkheid kan nemen. Zoals gesteld in de verklaring van Doha is de inzet van binnenlandse financiële middelen voor ontwikkeling een centraal gegeven voor het wereldwijde partnerschap voor duurzame ontwikkeling, meer bepaald voor de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen. Voor de ontwikkelingslanden impliceert dit partnerschap dat zij extra inspanningen moeten doen om binnenlandse middelen in te zetten voor de financiering van de ontwikkelingsprioriteiten, terwijl de donoren hun verbintenissen gestand moeten doen om voor de internationaal overeengekomen doelstellingen voor armoedebestrijding op de lange termijn stabiele steun te verlenen. De Commissie neemt deze gezamenlijke verantwoordelijkheid op zich door een groter aandeel van de ontwikkelingshulp te verstrekken via begrotingssteun, met inbegrip van innovatieve steunmodaliteiten zoals de contracten inzake de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling die met een aantal ACS-landen werden gesloten.

Daarnaast is de heffing van belastingen noodzakelijk voor de staatsopbouw en de bevordering van het burgerschap. Goed bestuur inzake belastingen kan niet worden geëxporteerd of van buitenuit opgelegd. Verantwoordelijk bestuur moet aan de fundamentele behoeften van de burgers tegemoet komen; anders bestaat het risico dat het zijn legitimiteit en de steun van de bevolking verliest. De EU engageert zich voor het beginsel van eigen verantwoordelijkheid van de partnerlanden in de ontwikkelingsstrategieën en -programma's. Door op dit gebied steun te verlenen aan de ontwikkelingslanden, engageert de EU zich ook voor de beginselen van wederzijdse verantwoordingsplicht zoals neergelegd in de verklaring van Parijs inzake de doeltreffendheid van steun. Door beter belastingbeheer in de ontwikkelingslanden zullen de belastingbetalers in de EU ook meer bereid zijn te betalen voor ontwikkelingssteun.

1.1. Problemen van de ontwikkelingslanden

1.1.1. Binnenlandse factoren

Bij hun pogingen om hun binnenlandse belastingontvangsten te verhogen, worden de ontwikkelingslanden vaak geconfronteerd met een aantal problemen die verband houden met:

- de structuur en het concurrentievermogen van hun economie (bv. grote informele sectoren, groter gewicht van landbouw dan van industrie en diensten);
- de politieke en macro-economische instabiliteit, gebrekkige openbare diensten, de lage kwaliteit van het beheer van de overheidsfinanciën, steeds opnieuw voorkomende corruptie, slecht bestuur en een gebrekkige rechtsstaat, met name ook in grondstofrijke gebieden en bijzonder ernstig in landen met een precaire situatie;
- de kenmerken van het belastingstelsel en het beheer ervan, waardoor de gebrekkige efficiëntie en geringe resultaten van de belastinghervormingen kunnen worden verklaard:

- een smalle belastingbasis die vaak leidt tot een ongelijke verdeling van de belastingdruk tussen economische factoren en belastingbetalers;
- de structuur van de economie wordt niet altijd op een correcte manier weerspiegeld door de balans tussen directe en indirecte belastingen;
- de zwakke band tussen belastingbeleid en belastingbeheer;
- het gebrek aan capaciteit van de belastingdiensten bij het fiscale beheer en toezicht, hetgeen kan leiden tot een gebrekkige naleving van de belastingwetgeving en tot geringe belastinginning.

1.1.2. Internationale factoren

De groeiende integratie van de internationale markten en de economische mondialisering hebben ook gevolgen voor de doeltreffendheid van de nationale belastingstelsels:

- de toepassing van binnenlandse belastingregels wordt moeilijker in een wereld met een steeds grotere geografische mobiliteit van de belastingbetalers, het volume van de handel en de kapitaalstromen en het gebruik van nieuwe technologieën;
- de overgang van ontvangstensystemen die in grote mate afhangen van douaneontvangsten naar bredere en modernere systemen leidt tot aanpassingsproblemen;
- sommige landen kunnen in de verleiding komen om buitenlandse directe investeringen aan te moedigen door te dure belastingstimulansen en door vrijstellingen die vaak niet leiden tot reële en duurzame investeringen;
- niet-coöperatieve jurisdicties en schadelijke belastingpraktijken, zowel in de geïndustrialiseerde landen als in de ontwikkelingslanden zelf, zijn nefast omdat zij een negatieve invloed hebben op de ontvangsten van de ontwikkelingslanden en ook goed bestuur en institutionele ontwikkeling ondermijnen.

1.2. Steun voor doeltreffende, goed werkende, eerlijke en duurzame belastingstelsels

Doeltreffende en eerlijke belastingstelsels zijn cruciaal voor groei, armoedebestrijding, goed bestuur en staatsvorming. Dergelijke systemen leiden meestal tot hogere en stabielere ontvangsten, meer duurzame investeringen en een beter concurrentievermogen van de economie. Meer bepaald is de band tussen belastinghervormingen en de verbetering van het ondernemingsklimaat een kritiek punt om het voor bedrijven gemakkelijker te maken te investeren, handel te drijven en banen te creëren. Bovendien is het in landen met capaciteitsproblemen van bijzonder belang belastingstelsels te ontwerpen die gemakkelijk kunnen functioneren met weinig middelen.

Doeltreffende en eerlijke belastingstelsels zijn ook van groot belang voor de bevordering van de democratie en de legitimiteit van de staat, aangezien de belastingbetalers gewoonlijk hun regeringen verantwoordelijk stellen. Dergelijke stelsels vormen een sterk fiscaal sociaal contract

tussen de burgers en hun regeringen op alle niveaus; hierdoor worden de naleving van de belastingwetgeving bevorderd, beter democratisch en economisch bestuur, hogere ontvangsten door meer economische groei en een bredere belastingbasis, de bestrijding van belastingontduiking en –ontwijking, de bestrijding van witwassen, corruptie en de financiering van terrorisme.

1.2.1. Steun voor belastinghervormingen en een versterking van de belastingdiensten

De Commissie erkent dat de ontwikkelingslanden in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn om hun ontvangstensystemen en –beleid te verbeteren volgens hun eigen economische en politieke omstandigheden en opties. Bij het opzetten van belastingstelsels en de uitbouw van belastingdiensten dient aan een aantal problemen aandacht te worden besteed:

- het passende niveau en evenwicht tussen directe en indirecte belastingen, de reikwijdte van de belastinggrondslag en de verdeling van de belastingdruk in het licht van de structuur van de economie, de mogelijkheden tot het genereren van duurzame ontvangsten en de sociale behoeften van het land;
- de integratie van de informele economie, productieve investeringen en het mogelijk maken van werkgelegenheid, vooral in micro- en kleine ondernemingen;
- de oprichting van een stabiel wettelijk kader, transparante belastingstelsels en verantwoordelijke belastingdiensten, alsook de garantie van vereenvoudigde procedures en lage nalevingskosten;
- het ter beschikking stellen van de nodige middelen aan de belastingdiensten om belastinggegevens doeltreffend te verwerken voor alle economische actoren, nationaal en internationaal.

1.2.2. Steun voor binnenlandse verantwoordingsplicht en het beheer van de overheidsfinanciën

Een vergroting van de eigen verantwoordelijkheid en een grotere binnenlandse verantwoordingsplicht staan centraal in het ontwikkelingssamenwerkingskader van de EU, hetgeen blijkt uit de nadruk die wordt gelegd op het gebruik van binnenlandse systemen bij de steunverlening, met inbegrip van begrotingssteun. Dit impliceert het accepteren van gezonde en transparante overheidsfinanciën, met inbegrip van de ontvangsten uit projecten voor de ertsontginning⁶. Het is van belang verder te pleiten voor grotere transparantie bij de voorbereiding van de begroting, inclusief subsidies die via belastingvrijstellingen worden verleend, alsook het doorsturen naar de parlementen van rapporten en audits over de uitvoering van de begroting. Er moet meer aandacht worden besteed aan de versterking van de technische expertise van de parlementen zodat zij kunnen evalueren en met kennis van zaken kunnen bijdragen tot de formulering en de controle van de nationale begrotingen, met inbegrip van binnenlandse ontvangsten uit ertsontginning en belastingkwesties. De capaciteit van de lokale

⁶ Het grondstoffeninitiatief - COM(2008) 699 van 4.11.2008.

overheden om belastingen te innen en hun verantwoordingsplicht inzake lokale overheidsuitgaven tegenover de burgers na te komen, moet worden versterkt.

Niet-overheidsactoren zoals de universiteiten, denktanks, ngo's en de media, evenals de belastingbetalers, spelen een belangrijke rol als openbare fora voor discussies met kennis van zaken, waardoor de openbare controle op goed belastingbeheer verzekerd wordt.

1.2.3. Steun voor transparantie en samenwerking in de internationale belastingcontext

In een steeds meer geglobaliseerde economie wordt het hoe langer hoe moeilijker voor de nationale belastingstelsels om doeltreffend te werken zonder internationale samenwerking. Dit kan leiden tot betwistingen inzake belastingbevoegdheden, hetgeen door de aanvaarding van internationale principes kan worden opgelost.

Een aantal ontwikkelingslanden wijst erop dat hun capaciteit om binnenlandse ontvangsten in te zetten, wordt aangetast door internationale belastingontwijking en –ontduiking, meer bepaald door het verschuiven van vermogens en winsten naar en via aantrekkelijke en/of niet-coöperatieve belastingjurisdicties. Aangezien multinationale bedrijven niet verplicht zijn hun financiële gegevens per land aan te geven, is het mogelijk dat bedrijven ernaar streven hun belastingschuld in ontwikkelingslanden te verlagen onder meer door verrekenpraktijken. De landen van de G20 zijn overeengekomen werk te maken van de internationale toepassing van de transparantie regels voor financiële en belastingaangelegenheden en zij hebben de instellingen voor de vaststelling van normen bij herhaling opgeroepen wereldwijd te komen tot één enkel geheel van boekhoudkundige normen van hoge kwaliteit. De EU streeft ernaar met alle landen, meer bepaald haar partnerlanden, overeenstemming te bereiken over de fundamentele principes voor samenwerking inzake goed bestuur op belastinggebied (transparantie van het belastingstelsel, uitwisseling van informatie en eerlijke belastingconcurrentie), zoals de lidstaten reeds hebben bereikt⁷. Hierdoor zou de capaciteit van de lidstaten van de EU en hun partnerlanden worden vergroot om internationale belastingontduiking en –ontwijking aan te pakken, voortbouwend op elkaar aanvullende internationale initiatieven.

Overeenkomstig het EU-beleid van effectief multilateralisme wijst de Commissie op het belang van de ontwikkeling en vervolgens de afdwingbaarheid van wereldwijd erkende principes en normen inzake transparantie en de uitwisseling van informatie. In een ideële situatie zou dit betekenen dat wereldwijde verdragen met bindende verplichtingen voor alle ondertekenaars zouden moeten worden gesloten. In afwachting daarvan moeten er inspanningen worden gedaan om doeltreffend gebruik te maken van de bestaande regionale samenwerkingskaders die bijvoorbeeld met de landen van Afrika, het Caribische Gebied en de Stille Oceaan (ACS), Latijns-Amerika en de Europese nabuurschapsregio's werden gesloten, zodat op het passende regionale niveau optimale werkwijzen op het gebied van goed belastingbeheer kunnen worden ingevoerd en uitgebreid. De Commissie zal eveneens de transparantie versterken door de publicatie van een mededeling over de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven, waarin zal worden gehandeld over het opzetten van een systeem voor verplichte aangifte van informatie inzake goed bestuur in de jaarlijkse verslaggeving.

⁷ COM(2009) 160 en 201, en de ECOFIN-conclusies van 14 mei 2008.

De ontwikkelingslanden moeten in staat worden gesteld op een meer doeltreffende manier te participeren aan de structuren en processen voor internationale samenwerking op belastinggebied. Hierdoor zouden onderhandelingen over relevante akkoorden, ook met betrekking tot informatie-uitwisselingen inzake belastingen, op multilateraal, regionaal en/of bilateraal niveau kunnen worden vergemakkelijkt, waar het passend en doelmatig is.

2. GEBRUIKMAKING VAN EU-INSTRUMENTEN VOOR BETERE STEUNVERLENING

De laatste jaren is in de ontwikkelingslanden slechts beperkte vooruitgang geboekt op het vlak van een versterking van de belastingstelsels en een stijging van de binnenlandse ontvangsten. De Commissie is van mening dat de donorgemeenschap meer en beter gebruik kan maken van de bestaande middelen en instrumenten door een meer consistente aanpak op dit gebied.

De Commissie wijst op het belang van steunverlening, met inbegrip van technische samenwerking, bij het opzetten van de belastingstelsels in de ontwikkelingslanden en de tenuitvoerlegging van de beginselen van goed bestuur op belastinggebied. De Commissie heeft bijvoorbeeld in 2009 een bedrag van 117 miljoen euro uitgegeven voor lopende activiteiten en een aanvullend bedrag van 49 miljoen euro vrijgemaakt voor nieuwe projecten ter ondersteuning van het beheer van overheidsfinanciën, inclusief belastingbeleid en -administratie, in de ontwikkelingslanden⁸. Ook de EU-lidstaten en andere donoren dragen in belangrijke mate bij op dit gebied.

De volgende aanpak moet een hulp zijn om de steun van de EU en de internationale gemeenschap aan de belastingstelsels in de ontwikkelingslanden op te voeren.

2.1. Uitbreiding en verbetering van de doeltreffendheid van de EU-steun voor belastingstelsels

2.1.1. Een meer omvattende aanpak van belastingbeheer en belastinghervormingen

Op basis van een omvattende aanpak die onder meer rekening houdt met de economische situatie, de politieke economie en het internationale milieu van het land, alsook met meer algemene contexten inzake goed bestuur en het beheer van de overheidsfinanciën, stelt de Commissie voor dat de relevante middelen en instrumenten voor de steunverlening zouden worden verbeterd en dat in gepast kader daarvan optimaal gebruik zou worden gemaakt:

- Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) voor de landen van Afrika, het Caribische Gebied en de Stille Oceaan (ACS): Bij het opstellen van landelijke of regionale strategiedocumenten zal aandacht worden gegeven aan de beginselen van goed bestuur op belastinggebied, waarbij de verbintenissen van de betrokken landen tot goed bestuur als basis worden genomen. Er zal meer aandacht gaan naar binnenlandse ontvangsten en de beginselen van goed bestuur op

⁸ Deze bedragen bestrijken de volgende activiteiten: fiscaal beleid en planning; steun aan de ministeries van Financiën; versterking van financiële en bestuurlijke verantwoordingsplicht; beheer van openbare uitgaven; verbetering van de systemen voor financieel beheer; belastingbeleid en -beheer, begrotingsontwerpen; intergouvernementele fiscale betrekkingen, publieke audit, overheidsschuld.

belastinggebied als deel van de verbintenissen en profielen van een land in verband met goed bestuur. De landen die in aanmerking komen voor ontwikkelingshulp en die (na een evaluatie op basis van een goed-bestuur-profiel) gedetailleerde verbintenissen aangaan (actieplan goed bestuur), kunnen een extra steunbijdrage krijgen, afhankelijk van de kwaliteit van hun engagement. Hierdoor zal een versterkte dialoog op dit vlak mogelijk worden, inclusief in de context van de tussentijdse en de eindevaluatie en de politieke dialoog op grond van artikel 8. Overeenkomstig de voorstellen van de mededeling van 2009 inzake de bevordering van goed bestuur in belastingzaken, werden belangrijke bepalingen die verband houden met goed bestuur op belastinggebied en belastinghervormingen ingevoerd in het herzieningsproces van de overeenkomst van Cotonou.

- Instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI) en Europees Nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI): Er zal bijzondere aandacht uitgaan naar een effectieve integratie van de beginselen qua binnenlandse ontvangsten en goed bestuur op belastinggebied in de programmering, tenuitvoerlegging en controle van nationale en regionale enveloppen overeenkomstig de prioriteiten van de strategische documenten, ook in de context van de relevante structuren voor politieke en beleidsdialoog met de partnerlanden.
- Steun voor nationale controle-organen, parlementen en niet-overheidsactoren, productie en verspreiding van kwaliteitswerk inzake belastingfraude en de gevolgen daarvan, maatschappelijke controle op het beheer van de overheidsfinanciën, incl. op goed belastingbeheer, steun bij de formulering van het beleid, waar dat passend en doenbaar is.

Deze uitgebreide en verbrede aandacht voor belastingzaken maakt een grotere expertise op EU-niveau noodzakelijk en een grotere coherentie bij de toewijzing en het gebruik van de middelen.

2.1.2. Steun voor multilaterale en regionale initiatieven

Waar het past, moet steun worden toegekend voor multilaterale en regionale initiatieven inzake belastingbeheer en belastinghervormingen. De Commissie verwelkomt regionale fora als het Afrikaanse forum voor belastingbeheer en het inter-Amerikaanse centrum van belastingbesturen, die tot doel hebben verbeteringen in het belastingbeheer aan te brengen door ervaringen uit te wisselen, ijkpunten vast te stellen en optimale praktijken wederzijds te toetsen. De Commissie zal overwegen of zij deze initiatieven financieel kan steunen, onder meer via de regionale intra-ACS-middelen.

De Commissie is van oordeel dat de steun voor regionale technische centra van het IMF voor verstrekking op vraag van gerichte technische samenwerking op het gebied van belastingbeheer in de ontwikkelingslanden dient te worden opgevoerd. Voorts wordt steun overwogen, ook door de EU-lidstaten, aan het trustfonds "Ontvangsten voor ontwikkeling" van het IMF ten einde de technische samenwerking inzake ontvangstenbeheer ten behoeve van de ontwikkelingslanden uit te breiden.

In gebieden die rijk zijn aan grondstoffen, moeten de Commissie en de lidstaten, met name via het EOF, versterkt steun verlenen aan het transparantie-initiatief voor de grondstofwinningsindustrie dat van groot belang is geweest voor de versterking van goed bestuur, omdat het met name de transparantie en verantwoordingsplicht heeft verhoogd, door de

ontvangsten van regeringen en de betalingen van bedrijven uit de grondstofwinning openbaar te maken.

2.1.3. Versterking van het beheer van de overheidsfinanciën in de context van begrotingssteun

De opzet van de programma's voor begrotingssteun vergemakkelijkt de politieke dialoog, de vaststelling van prestaties en de ontwikkeling van de capaciteit om de systemen voor ontvangsteninning te verbeteren. De procedures en hulpmiddelen die zijn ontwikkeld voor het beheer van de overheidsfinanciën, zijn ook van belang voor de inzet van ontvangsten. Een mogelijkheid hiertoe is het kader voor overheidsuitgaven en financiële verantwoordingsplicht (PEFA), waarin indicatoren voor ontvangsten zijn verwerkt. Wat de ACS-landen betreft, worden met de herziening van de Overeenkomst van Cotonou de institutionele ontwikkeling en de steun voor capaciteitsopbouw voor belastinghervormingen en goed bestuur op belastinggebied gestroomlijnd en worden stimulansen gecreëerd voor het effectief doorzetten van hervormingen in het beheer van de overheidsfinanciën, ook wat de ontvangsten betreft, met het oog op de toekenning van begrotingssteun.

De EU moet de partnerregeringen aansporen hervormingsprogramma's te ontwikkelen, met name in gebieden die rijk zijn aan grondstoffen en in de context van steunverlening aan lokale overheden die duidelijke doelstellingen formuleren met betrekking tot belastingbeleid en hervormingen van het belastingbeheer. Een gestructureerd hervormingsprogramma zal de overgang van gefragmenteerde projecten naar een meer gecoördineerde donoraanpak vergemakkelijken.

2.1.4. Regionale integratie bevorderen

Regionale integratie is cruciaal voor de ontwikkelingslanden en een sleutelement van de EU-samenwerking. Het oprichten van douane-unies en de goedkeuring van gemeenschappelijke buitentarieven op diverse vlakken zorgen, naast de ondertekening van economische partnerschapsovereenkomsten met de EU, voor aanzienlijke economische voordelen voor de partnerlanden, maar kunnen ook nieuwe uitdagingen betekenen, met name de noodzaak om de inkomstenbasis te verschuiven van de gemeenschappelijke buitentarieven naar andere soorten belastingheffingen. Regionale organisaties hebben macro-economische convergentiecriteria met inbegrip van doelstellingen voor belastingontvangsten goedgekeurd en gestreefd naar geharmoniseerde btw-tarieven en gedragsnormen voor investeringen; zij hebben ook hun licht laten schijnen over andere vormen van belastingheffing, een grotere doeltreffendheid van grensoverschrijdende belastingdiensten en meer transparantie. De Commissie is van mening dat de steun moet worden opgevoerd om de regionale integratie in de partnerregio's verder te bevorderen, met name door de passende indicatieve programma's die in samenwerking met de betrokken regionale organisaties worden uitgevoerd.

2.1.5. Betere donorcoördinatie

De Commissie is van plan de donorcoördinatie op EU- en internationaal niveau te verbeteren.

Op EU-niveau worden in de EU-gedragscode inzake de taakverdeling binnen het ontwikkelingsbeleid⁹ de leidende beginselen inzake de taakverdeling geformuleerd. Deze beginselen, met inbegrip van de notie "leidende donor" en de regelingen voor gedelegeerde samenwerking of gedelegeerde partnerschappen, moeten ook op het gebied van de belastingen worden toegepast. De Commissie en de lidstaten moeten hun steun voor overheidsprioriteiten coördineren en daarbij rekening houden met specifieke expertise en overlappingsen vermijden.

Een doeltreffende taakverdeling op donorniveau in het algemeen en op EU-partnerniveau in het bijzonder maakt een goed gerichte steunverlening inzake goed belastingbeheer mogelijk waarbij toch de beginselen van de doeltreffendheid van de steun volledig worden gerespecteerd. Nauwe samenwerking met de Europese Investeringsbank (EIB) en de samenhang tussen de beleidsprioriteiten van de EU op belastinggebied en de relevante initiatieven van de EIB en van andere internationale financiële instellingen moeten verder worden verzekerd¹⁰.

Op internationaal niveau moet de donorcoördinatie in verband met belastingsteun ook verder worden verbeterd, met name door de internationale dialoog over belastingen (ITD), waaraan de Europese Commissie, het IMF, de OESO, de VN en de Wereldbank deelnemen.

2.2. Naar een transparant, coöperatief en eerlijk internationaal belastingmilieu

De Commissie is ervan overtuigd dat belastingontwijking en –ontduiking niet degelijk kunnen worden aangepakt zonder internationale belastingsamenwerking in een milieu waar zowel de ontwikkelingslanden als de geïndustrialiseerde landen hun voordeel kunnen doen en kunnen bijdragen tot internationale initiatieven.

2.2.1. Sterkere deelname van de ontwikkelingslanden aan de relevante internationale fora

Het is noodzakelijk de ontwikkelingslanden te steunen in hun strijd tegen illegale kapitaalstromen en een grotere betrokkenheid van ontwikkelingslanden te bepleiten bij de internationale belastingdialoog en –samenwerking, met inbegrip van de procedures voor normering. Internationale belastingnormen voor de samenwerking kunnen ook worden besproken in een forum waarin zowel ontwikkelingslanden als geïndustrialiseerde landen zijn vertegenwoordigd.

Met het oog daarop pleit de Commissie voor een bevordering van de internationale dialoog en samenwerking op belastinggebied, meer bepaald door een bredere participatie van de ontwikkelingslanden in de wereldwijde fora inzake transparantie en uitwisseling van informatie en inzake ontwikkeling van de OESO. Voorts bepleit de Commissie een versterkte samenwerking tussen het Comité voor ontwikkelingsbijstand van de OESO en het Comité fiscale zaken, het deskundigencomité van de VN inzake internationale samenwerking op

⁹ COM(2007) 72.

¹⁰ De internationale financiële instellingen moeten uitgebreid vooronderzoek verrichten om te voorkomen dat EU-middelen rechtstreeks of via tusseninstanties als offshore financiële centra, zogenaamde belastingparadijzen of enige andere jurisdictie worden gebruikt met het oog op ontwijking van belastingen die verschuldigd zijn aan begunstigde landen en aan EU-lidstaten, of in verband met belastingfraude en –ontwijking.

belastinggebied, de internationale dialoog over belastingen, en, als informeel platform, het internationale belastingverbond.

In het kader van de lopende herziening van de overeenkomst van Cotonou werden er reeds concrete stappen gezet om de ACS-landen te steunen in hun participatie aan internationale structuren inzake samenwerking op belastinggebied en voor de tenuitvoerlegging van optimale werkwijzen op belastinggebied, met inbegrip van het beginsel van transparantie en de uitwisseling van informatie.

2.2.2. Steun voor de vaststelling en de uitvoering van internationale normen

De Commissie is van oordeel dat de EU de ontwikkelingslanden moet aanmoedigen en steunen om internationale normen op belastinggebied aan te nemen en uit te voeren.

Wat de beginselen van goed bestuur op belastinggebied betreft:

- zal de Commissie verder de goedkeuring daarvan nastreven door relevante overeenkomsten tussen de EU en haar partners overeenkomstig de conclusies van ECOFIN van 14 mei 2008;
- zal de Commissie steun verlenen voor de goedkeuring en tenuitvoerlegging van deze beginselen op regionaal en nationaal niveau, met inbegrip van technische samenwerking indien gewenst, onder meer door:
 - capaciteitsversterking voor het afsluiten en uitvoeren van overeenkomsten inzake uitwisseling van fiscale gegevens en, zo nodig, van verdragen inzake dubbele belasting, met inbegrip van multilaterale mechanismen;
 - zo nodig aanpassing van het wettige kader en verbetering van de capaciteit van de belastingdiensten;
 - uitwisseling van ervaringen op het gebied van internationale belastingsamenwerking via toepasselijke instrumenten zoals de EU-richtlijn betreffende belastingheffing op ontvangsten uit spaargelden, met als doel de relevantie en haalbaarheid na te gaan van multilaterale overeenkomsten en een automatische uitwisseling van informatie voor de ontwikkelingslanden.

De Commissie zal onderzoek aanmoedigen over innovatieve manieren van aanpakken met het oog op de tenuitvoerlegging van de OESO-richtsnoeren inzake interne verrekeningsprijzen door de ontwikkelingslanden, zoals steun van andere landen voor de toepassing van regels, of gemeenschappelijke belastingaudits door de administraties van de ontwikkelingslanden. De Commissie is ook van oordeel dat de evaluatiecapaciteit van de belastingdiensten van de partnerlanden moet worden versterkt met het oog op de toepassing van het armlengtebeginsel.

Om de transparantie te verhogen en de toegang tot relevante gegevens door de belastingdiensten in de ontwikkelingslanden te vergemakkelijken, wordt het belang van een norm voor rapportage per land voor multinationale bedrijven steeds groter. De Commissie spreekt haar steun uit voor een tijdige afsluiting van de lopende werkzaamheden van de OESO in verband met deze norm

voor rapportage per land, die dan moet worden opgenomen in de richtsnoeren voor multinationale ondernemingen en voor ondernemingsbestuur van de OESO. Voorts steunt de Commissie onderzoekwerkzaamheden die momenteel worden verricht door het internationale comité voor boekhoudnormen (IASB), met het oog op de mogelijke opname van de norm voor rapportage per land in een internationale norm voor financiële rapportage voor de grondstofwinningsindustrie; de Commissie steunt ook verder onderzoek naar andere methoden die de ontwikkelingslanden kunnen helpen om op een goedkope manier de belastingverplichtingen van hun belastingplichtigen correct te evalueren.

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Commissie stelt voor om:

- meer steun te verlenen aan de inzet van binnenlandse ontvangsten in de ontwikkelingslanden, in de ruimere context van de inspanningen voor beter bestuur en een beter beheer van de overheidsfinanciën in deze landen, door:
 - grotere doeltreffendheid van de steun aan de ontwikkeling van de capaciteit van de ontwikkelingslanden om hun binnenlandse ontvangsten te doen stijgen overeenkomstig de beginselen van goed bestuur op belastinggebied; dit zal meer bepaald worden gedaan door een meer omvattende aanpak ter ondersteuning van belastinghervormingen en –bestuur, meer steun voor op de vraag gerichte initiatieven ter ontwikkeling van de regionale en internationale capaciteit, met inbegrip van het transparantie-initiatief voor de grondstofwinningsindustrie en initiatieven van het IMF, en een betere donorcoördinatie op EU- en internationaal niveau;
 - het best mogelijke gebruik te maken van de relevante middelen voor dialoog en evaluatie, bv. criteria voor goed bestuur, profielen, actieplannen, doeltreffend toezicht op kwesties van binnenlandse ontvangsten en verbintenissen tot goed bestuur op belastinggebied;
 - belastingkwesties beter te integreren bij de evaluatie van de criteria voor toekenning van begrotingssteun en door steun te verlenen aan hervormingen voor het beheer van de overheidsfinanciën;
 - de capaciteiten voor toezicht van de ontwikkelingslanden te versterken voor de strijd tegen illegale geldstromen, inclusief door steun aan niet-overheidsactoren;
 - steun te verlenen aan regionale instellingen en landen die zich hebben verbonden tot economische regionale integratie en liberalisering van de handel, en versterking van hun capaciteit om de inzet van binnenlandse belastingontvangsten te verbeteren;
- de beginselen van goed bestuur op belastinggebied te bevorderen, en de ontwikkelingslanden te steunen in hun strijd tegen belastingontduiking en andere kwalijke praktijken, door:

- een nauwe samenwerking tussen de relevante OESO- en VN-organen aan te moedigen en te ondersteunen voor de ontwikkeling van internationale normen voor belastingsamenwerking, rekening houdend met de specifieke behoeften en capaciteiten van de ontwikkelingslanden;
- eventueel met inbegrip van een specifieke verwijzing naar een versterking van de belastingstelsels en de beginselen van goed bestuur op belastinggebied in alle overeenkomsten voor ontwikkelingssamenwerking met derde landen;
- technische samenwerking te bieden aan de ontwikkelingslanden die zich hebben verbonden tot de beginselen van goed bestuur op belastinggebied om het in staat te stellen overeenkomsten inzake uitwisseling van fiscale gegevens en, zo nodig, van verdragen inzake dubbele belasting te sluiten en uit te voeren;
- steun te verlenen voor de goedkeuring en uitvoering van de OESO-richtsnoeren inzake interne verrekeningsprijzen door de ontwikkelingslanden;
- steun te verlenen aan lopend onderzoek inzake een norm voor rapportage per land als onderdeel van een rapportagenorm voor multinationale bedrijven, met name in de grondstofwinningsindustrie.
-