



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 23.11.2011
COM(2011) 815 definitief

VOL. 5/5 -BIJLAGE IV

BIJLAGE

**GROEIBEVORDEREND BELASTINGBELEID IN DE LIDSTATEN EN BETERE
BELASTINGCOÖRDINATIE IN DE EU**

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

Jaarlijkse groeianalyse 2012

Voor het eerst maakt dit rapport "Groeibevorderend belastingbeleid in de lidstaten en betere belastingcoördinatie" deel uit van het pakket van de Commissie ter lancering van het Europees semester 2012. Het onderhavige rapport sluit ook aan bij de conclusies van de Europese Raad van 24 juni 2011 waarin de Commissie werd verzocht om vóór december 2011 verslag uit te brengen over de vooruitgang die is geboekt bij de gestructureerde besprekingen over kwesties van fiscaal beleid in het kader van het "Euro Plus-pact"¹, met name om te zorgen voor "uitwisseling van beste praktijken, vermindering van schadelijke praktijken en voorstellen ter bestrijding van fraude en belastingontduiking". Als een belangrijke bijdrage aan de versterkte economische richtsnoeren moet het rapport verder de weg banen voor fiscale samenwerking met het oog op de ontwikkeling van efficiëntere belastingstelsels teneinde beter en sneller uit de crisis te geraken. Als uitwerking van de kerngedachten uit de jaarlijkse groeianalyse moet het rapport de lidstaten ook helpen om hun gestructureerde besprekingen over de coördinatie van het belastingbeleid op een consistente en efficiënte manier te verdiepen, in samenhang met de aanbevelingen die zijn of zullen worden vastgesteld in de context van het Europees semester² en de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

1. ACHTERGROND

Belastingheffing is van uitermate groot belang in de huidige economische context waarin lidstaten hun consolidatie-inspanningen moeten opvoeren. Lidstaten moeten nadenken over maatregelen die meer inkomsten genereren en daarbij tegelijkertijd een nog kwetsbare groei van de Europese economie beschermen. In dit verband is er voor een betere belastingcoördinatie op EU-niveau een rol weggelegd, omdat deze zowel voor het aanpakken van gemeenschappelijke problemen als voor het bereiken van nationale beleidsdoelstellingen gunstig kan zijn.

Het verbeteren van de kwaliteit van de belastingheffing in het kader van het Europees semester voor economische beleidscoördinatie zal de lidstaten helpen om evenwicht te bereiken tussen het genereren van inkomsten en groei. De landenspecifieke aanbevelingen die door de Raad op 12 juli 2011 zijn vastgesteld en waarmee het eerste Europees semester is afgesloten, benadrukken het belang van verdere belastinghervormingen die voorrang geven aan groeibevorderende vormen van belasting, met behoud van de algehele belastingopbrengsten. Het verlagen van de belasting op arbeid, zodat arbeid lonend wordt, wordt aangemerkt als een mogelijk belangrijk onderwerp. De uitwisseling van beste praktijken en een verbeterde dialoog tussen de

(¹) Het Pact voor de euro, later het Euro Plus Pact genoemd, zodat ook leden buiten de eurozone daar op vrijwillige basis onder vallen, werd door de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone op 11 maart 2011 aangenomen en door de Europese Raad van 24/25 maart 2011 goedgekeurd. Het Pact bepaalt het volgende: "Pragmatische coördinatie van het belastingbeleid is een essentieel onderdeel van een nauwere coördinatie van het economisch beleid in de eurozone ter ondersteuning van begrotingsconsolidatie en de economische groei. In die context verplichten de lidstaten zich ertoe gestructureerde besprekingen te voeren over aangelegenheden van het belastingbeleid, met name om te zorgen voor uitwisseling van beste praktijken, vermindering van schadelijke praktijken en voorstellen ter bestrijding van fraude en belastingontduiking."

(²) De noodzaak het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid te versterken teneinde het toezicht op het economisch en budgettair beleid te intensiveren, waarbij het Euro Plus-pact in de betrokken procedures wordt geïntegreerd, werd vastgesteld in de mededeling van de Commissie inzake een routekaart voor stabiliteit en groei (COM(2011) 669 definitief).

Commissie en de lidstaten zou in dit verband bijzonder behulpzaam kunnen zijn. De noodzaak de kwaliteit van de belastingheffing te verbeteren, is ondertussen toegenomen, tegelijk met de noodzaak om aandacht te schenken aan de algehele kwaliteit van de begrotingsconsolidatie en het effect daarvan op de groei.

Het Europees-semesterproces richt de aandacht op de hervormingen van het belastingbeleid op het niveau van de lidstaten met oog op de ondersteuning van economische groei en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Tegelijkertijd zou de uitwisseling van beste praktijken het Europees semester op het gebied van belastingbeleid versterken, aan alle lidstaten ten goede komen en nuttige richtsnoeren bieden voor de wijze waarop gemeenschappelijke stappen kunnen worden genomen naar duurzamere en meer groei- en werkgelegenheidsbevorderende belastingstelsels, waarbij tevens wordt voldaan aan de noodzaak van substantiële begrotingsconsolidatie, verstoringen worden verholpen die bijdragen tot macro-economische onevenwichtigheden, en de mogelijkheden van de belastingstelsels op het gebied van (her)verdeling intact blijven.

Belastingcoördinatie is met name nodig in gevallen waarin van grensoverschrijdende kwesties sprake is. Zij kan helpen de doeltreffendheid van de interne markt te verbeteren omdat sommige van de belangrijkste belemmeringen die binnen de interne markt reesteren, thans het gevolg zijn van het gebrek aan coördinatie van het belastingbeleid van de lidstaten. De integratie van de eengemaakte markt van de EU en de mobiliteit van bepaalde factoren maken dat belastingheffing de grensoverschrijdende beslissingen van economische subjecten beïnvloedt. Gebrek aan afstemming tussen nationale belastingbepalingen kan belemmeringen vormen en burgers en ondernemingen het volle genot van de voordelen van de geïntegreerde markt onthouden³. Bovendien kan coördinatie ook de uitvoering helpen ondersteunen van nationale, groeibevorderende strategieën inzake belastingbeleid, bijvoorbeeld wanneer de coördinatie de eliminatie van schadelijke fiscale praktijken en het voorkomen van fraude en belastingontduiking tot gevolg heeft. Gezamenlijke inspanningen om belastingfraude en –ontduiking te bestrijden kunnen de belastinggrondslagen van lidstaten verzekeren en bijdragen aan het genereren van inkomsten zonder de belastingdruk te verhogen.

2. DE UITDAGINGEN IN DE LIDSTATEN INZAKE BELASTINGBELEID DIE IN HET EUROPEES SEMESTER MOETEN WORDEN AANGEGAAN

De EU-lidstaten hebben thans te maken met twee overkoepelende problemen op het gebied van belastingbeleid. De eerste uitdaging bestaat erin belastingfraude en -ontduiking te bestrijden, de nalevingstekorten te verkleinen en de belastinginning te verbeteren, hetgeen een belangrijke rol kan spelen bij het genereren van extra inkomsten. De tweede uitdaging betreft de verbetering van de groeibevorderende capaciteit van de algemene structuur van de belastingheffing, wat een belangrijk onderdeel vormt van de algehele uitdaging het groeipotentieel van de EU-economieën te versterken. Hoewel dit een doel op zich is, is het ook een voorwaarde voor het duurzaam maken van de overheidsfinanciën. Bovendien is het voor veel lidstaten noodzakelijk de opzet van afzonderlijke vormen van belasting te verbeteren, onder meer door het verbreden van

⁽³⁾ Monti, M. (2010), Een nieuwe strategie voor de eengemaakte markt.

belastinggrondslagen, alsook de naleving en het beheer van de belastingen te verbeteren. Wanneer er ondanks het succesvol aangaan van deze uitdagingen toch nog behoefte aan extra inkomsten is, kan het nodig zijn belastingtarieven te verhogen om de overheidsfinanciën te consolideren.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de uitkomsten van het onlangs gepubliceerde verslag van de Commissie over belastinghervormingen in de lidstaten 2011 ("*Tax reforms in EU Member States 2011*")⁴. Daarin wordt een horizontaal, op macro-economische indicatoren gebaseerd onderzoek uitgevoerd teneinde voorlopig vast te stellen van welke van de bovengenoemde uitdagingen inzake belastingbeleid in de afzonderlijke lidstaten sprake is. Om een reëel en op de behoeften van de afzonderlijke lidstaten afgestemd beleidsadvies te kunnen geven, moet deze voorlopige beoordeling van de behoeften inzake nationaal belastingbeleid worden aangevuld met relevant landenspecifiek bewijs van meer micro-economische of kwalitatieve aard.

2.1. Bijdrage van hogere belastingopbrengsten aan consolidatie

De gevolgen van de financiële en economische crisis werken sterk door in de overheidsinkomsten van de lidstaten en zullen dat blijven doen. Nadat er in de periode 2008-2010 een brede reeks van fiscale stimuleringsmaatregelen is genomen, is de focus van het belastingbeleid nu duidelijk verschoven naar een zeer noodzakelijke consolidatie van de overheidsfinanciën. Een aantal lidstaten zou kunnen overwegen om de belastingopbrengsten – als aanvulling op een beperking van de uitgaven – te verhogen teneinde hun overheidsfinanciën te consolideren. Dit is met name relevant voor landen waar sprake is van onhoudbare begrotingsituaties, maar die tegelijkertijd ruimte hebben voor eventuele verhogingen van de belastingopbrengsten. Onderzoek laat zien dat op opbrengsten gebaseerde consolidatie waarschijnlijk meer kans van slagen heeft wanneer de oorspronkelijke belastingquote laag is. Als eerste prioriteit zou aan de noodzaak de belastingopbrengsten te verhogen, beter kunnen worden voldaan door een verbetering van de naleving en het beheer van de belastingen dan door discretionaire belastingverhogingen. Wanneer de naleving al zeer hoog is en/of aan de noodzaak de opbrengsten te verhogen niet kan worden voldaan door enkel de naleving te verbeteren, moet worden overwogen om de belastingheffing efficiënter te maken door grondslagverbredende maatregelen, zoals herziening van aftrekposten en verlaagde btw-tarieven (zie paragraaf 2.3). Als laatste optie kan in sommige gevallen het verhogen van de belastingtarieven of het introduceren van nieuwe belastingen onvermijdelijk zijn. Om te weten te komen of een op belastingen gebaseerde consolidatie passend is, moet de beschikbaarheid van "heffingsruimte" worden onderzocht naast het onderzoek van de vraag of i) opbrengstverhogende maatregelen in het recente verleden al op ruime schaal zijn toegepast en ii) of er ruimte is om de opbrengsten te verhogen in belastingcategorieën die het minst nadelig voor de groei zijn. Bij de selectie van prioriteiten voor op belastingen gebaseerde consolidatie zullen de lidstaten hun keuze waarschijnlijk willen bepalen op grond van hun beschikbare budgettaire manoeuvreerruimte, de conjunctuurcyclus waarin zij zich bevinden en andere micro-economische of institutionele factoren.

⁽⁴⁾ *European Economy 5/2011 en Taxation Papers nr. 28.*

2.2. Een meer groeibevorderende belastingstructuur

Mogelijkheden voor belastingverschuiving

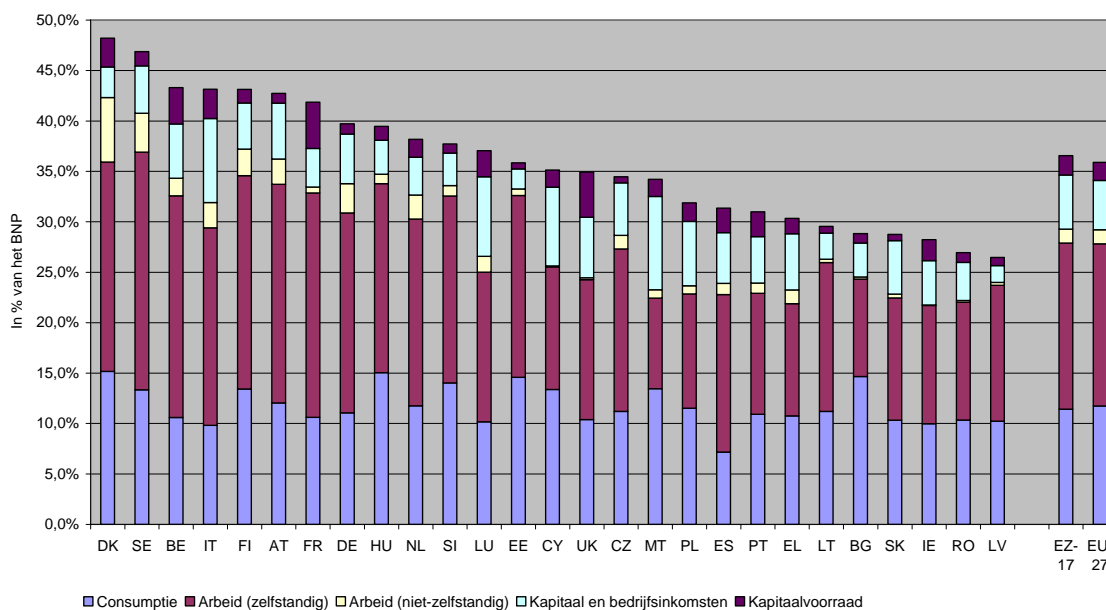
Een hoge belastingdruk op arbeid, met name voor kwetsbare groepen, in combinatie met lage indirecte en verbruiksbelastingen kan een aanwijzing zijn voor de noodzaak de structuur van een belastingstelsel te heroverwegen. In de economische literatuur wordt gewezen op het belang van de belastingmix voor economische groei en wordt een rangorde voorgesteld van de voornaamste categorieën belastingen met betrekking tot groei, volgens welke onroerendezaakbelasting de groei het minst verstoort, gevolgd door de verbruiksbelastingen (waaronder milieugerelateerde belastingen) en tot slot inkomstenbelastingen (op privé- en bedrijfsinkomsten) als meest schadelijk categorie.

Zoals reeds werd verklaard in de AGS 2011 moet voor de meeste lidstaten een verschuiving van belastingen weg van arbeid een prioriteit zijn, willen zij de vraag naar arbeid en het scheppen van werkgelegenheid stimuleren. Met name de participatiegraad van werknemers met een laag inkomen en tweede verdieners is verontrustend laag, waaruit de noodzaak blijkt om werk voor deze kwetsbare groepen lonend te maken. Ook zijn hervormingen van belasting- en uitkeringsstelsels nodig om de participatie van tweede verdieners op de arbeidsmarkt te bevorderen en zwart werken en de afhankelijkheid van uitkeringen terug te dringen.

De analyse in het verslag over belastinghervormingen in de lidstaten 2011 (*'Tax reforms in EU Member States 2011'*)⁵ van de mogelijkheden om de belastingstructuur groeibevorderender te maken, suggereert dat sommige lidstaten de economische groei zouden kunnen bevorderen door hun belastingstructuur weg van arbeid (inkomstenbelasting en sociale lasten) te verschuiven. Een aantal lidstaten heeft onlangs de belastingdruk tot op zeker hoogte verschoven naar verbruiksbelastingen, hoofdzakelijk door de btw-tarieven en accijnzen te verhogen. In een aantal lidstaten gaat een hoge belastingdruk op arbeid echter nog steeds gepaard met een betrekkelijk laag aandeel van opbrengsten uit verbruiks- en andere indirecte belastingen. Het verhogen van verbruiks-, milieu- en/of onroerendezaakbelastingen zou een manier kunnen zijn om de hoge belastingdruk op arbeid te verminderen en tegelijkertijd het groeipotentieel van de economie te vergroten. Iedere vermindering van de belastingdruk op arbeid moet gericht zijn op laaggekwalficeerde werknemers en/of tweede verdieners, aangezien deze groepen vaak te maken hebben met bijzonder sterke negatieve prikkels om te gaan werken en daarbij een tamelijk hoge elasticiteit van het arbeidsaanbod ten opzichte van het arbeidsinkomen laten zien.

⁽⁵⁾ *Ibidem.*

Grafiek 1: Totale belastingdruk, verdeeld volgens economische functie, 2009, % van het BNP



Bron: diensten van de Commissie

Ook kan worden gedacht aan een herprofilering van de belasting op arbeid op alle inkomensniveaus. Om de arbeidsmobiliteit en de efficiënte toewijzing van beschikbare huizen te vergroten, kan het gerechtvaardigd zijn om de onroerendezaakbelasting opnieuw in evenwicht te brengen en over te gaan van belastingen op transacties naar terugkerende belastingen. Een andere mogelijkheid is de verhoging van milieubelastingen, omdat deze door hun effecten op middellange termijn op groei, inkomen, productiviteit en belastingopbrengsten kunnen bijdragen tot begrotingsconsolidatie⁶, zonder het feit uit het oog te verliezen dat hun belastinggrondslag in het algemeen tamelijk bescheiden blijft en hun primaire doel het corrigeren van verstoringen van het milieu is.

Aangezien empirische studies overwegend laten zien dat vennootschapsbelasting het meest nadelig is voor economische groei in het algemeen, moeten lidstaten met een relatief hoge belastingdruk op ondernemingsinkomsten onder de huidige omstandigheden een verhoging van de vennootschapsbelastingtarieven proberen te voorkomen. Door het risico-/opbrengstprofiel van ondernemersbeslissingen te wijzigen, kunnen belastingen op bedrijfswinsten kapitaalvermeerdering verstoren en investeringen omlaag brengen.

2.3. Het verbreden van belastinggrondslagen

Naast de hierboven besproken brede macro-economische uitdagingen inzake duurzaamheid en groei verdient een aantal meer specifieke uitdagingen met betrekking tot de opzet van afzonderlijke belastingen bijzondere aandacht met het oog op het vergroten van de efficiëntie van de belastingheffing. Dit is met name van toepassing in

⁶⁾ Vanwege de economische crisis heeft een aantal landen gebruik gemaakt van hogere milieugerelateerde belastingen als onderdeel van hun strategieën inzake begrotingsconsolidatie. Ierland is een duidelijk geval waar hogere belastingen op brandstoffen, de invoering van een CO₂-heffing van 15 euro per ton (met een verdubbeling tot 30 euro per ton in 2014), en heffingen inzake het waterverbruik, belangrijke onderdelen van recente begrotingen vormen.

gevallen waarin belastinggrondslagen zijn uitgehold door ongerechtvaardigde aftrekposten en een ruime toepassing van verlaagde belastingtarieven. Zoals hiervoor opgemerkt, moet, veeleer dan het (verder) verhogen van belastingtarieven, het verbreden van belastinggrondslagen hoog op de agenda staan om te voldoen aan de op opbrengsten gebaseerde consolidatiebehoeften.

Het opnieuw onderzoeken en verminderen van belastingfaciliteiten bij directe belastingen

Het niveau van belastingfaciliteiten bij directe belastingen is een aanwijzing voor de omvang van de belastinggrondslag. Belastingfaciliteiten, die de facto subsidies zijn, zijn kortingen op, vrijstellingen van en uitzonderingen op een breed gedefinieerde belastinggrondslag. Hoewel zij gerechtvaardigd kunnen zijn met het oog op billijkheid en herverdeling, om externe effecten te corrigeren of om positieve of negatieve prikkels te scheppen, gaat het vaak om ongerechtvaardigde preferentiële regelingen die economische verstoringen veroorzaken en de doeltreffendheid van het belastingstelsel verminderen. Het beperken van belastingfaciliteiten in de inkomstenbelasting voor particulieren en/of de vennootschapsbelasting verruimt de belastinggrondslag en vermindert de ingewikkeldheid van het belastingstelsel. Dit zou het genereren van extra opbrengsten tegen constante (of zelfs lagere) belastingtarieven mogelijk kunnen maken. Bovendien zou de vermindering van de nalevingslasten die het gevolg zijn van belastingheffing, het ondernemingsklimaat sterk kunnen verbeteren. Dit impliceert het vergroten van transparantie en het vereenvoudigen van belastingwetten en nalevingsregelingen, het vereenvoudigen van betalingsprocedures, onder meer door het gebruik van e-overheid, en het waarborgen van de stabiliteit van belastingwetgeving.

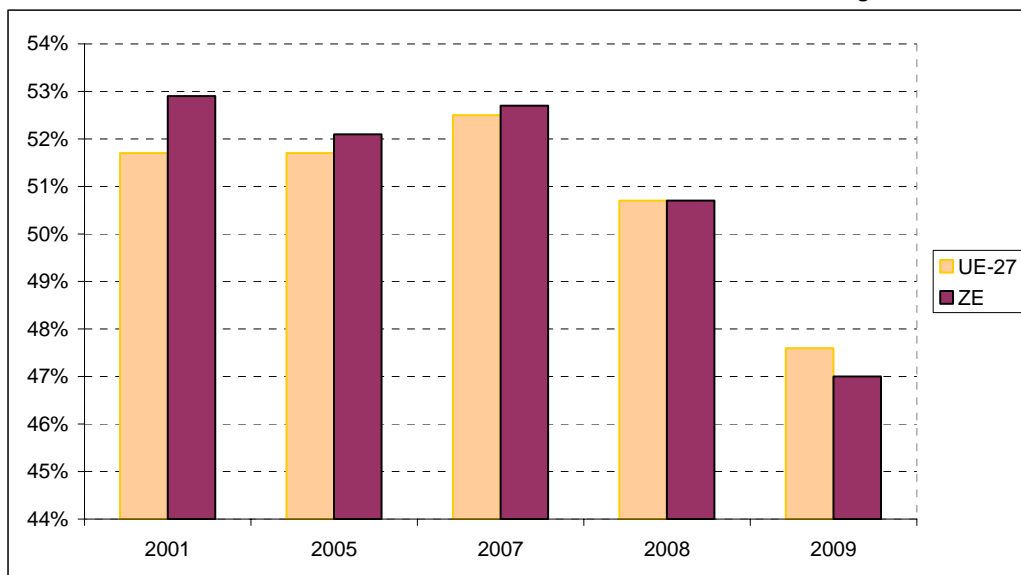
Verhogen van de doeltreffendheid van de btw

De btw maakt het grootste deel van de verbruiksbelastingen uit. Het ten opzichte van de btw-richtlijn (2006/112/EG) beperken van btw-vrijstellingen en de toepassing van verlaagde tarieven zal cruciaal zijn voor het verbreden van de belastinggrondslag en het vergroten van de algehele belastingefficiëntie⁷. In veel lidstaten zijn de werkelijke btw-opbrengsten ver onder het niveau dat theoretisch zou kunnen worden behaald wanneer een uniforme verbruiksbelasting zou zijn vastgesteld (zie grafiek 2 voor gemiddelde EU/waarden eurozone (EZ)). In de praktijk is het bestaande btw-stelsel verre van uniform; het geeft hoofdzakelijk doelstellingen van sociaal beleid weer, die efficiënter zouden kunnen worden bereikt met andere beleidsinstrumenten. De lidstaten passen sterk uiteenlopende btw-tarieven toe, waardoor zij een sterk gediversifieerd en ingewikkeld btw-stelsel scheppen.

Betrekkelijk lage btw-opbrengsten zouden ook te wijten kunnen zijn aan belastingfraude en -ontduiking, de zogenoemde "nalevingskloof", die voor sommige lidstaten bijzonder relevant is. Het vergroten van de btw-efficiency en -naleving door de opheffing van verlaagde tarieven en de bestrijding van belastingontduiking en -fraude zou in veel lidstaten de inning van opbrengsten aanzienlijk kunnen verbeteren en economische verstoringen kunnen verminderen.

⁽⁷⁾ Anders dan in geval van verlaagde btw-tarieven kunnen de lidstaten over de meeste vrijstellingen niet vrij beslissen omdat deze zijn vastgelegd in de btw-richtlijn.

Grafiek 2: Reële BTW-inkomsten als % van de theoretische inkomsten tegen standaardtarief



Bron: Diensten van de Commissie

2.4. Verbeterde opzet van afzonderlijke belastingen

Het verslag "*Tax reforms in EU Member States 2011*" stelt twee andere specifieke punten vast die relevant zijn voor het vergoten van de economische efficiëntie in veel lidstaten.

Vermindering van de fiscale bevoordeling van schulden bij de vennootschaps- en de onroerendezaakbelasting

Vennootschapsbelastingstelsels en de onroerendezaakbelasting in de lidstaten leiden tot een fiscale bevoordeling van schulden bij de financiering van investeringen.

De bevoordeling bij de vennootschapsbelasting ligt in het feit dat de rente op ondernemingsschulden aftrekbaar van de belastbare winst is, terwijl het rendement op eigen vermogen niet aftrekbaar is. De sociale lasten in verband met deze bevoordeling kunnen aanmerkelijk zijn. Belangrijker is dat excessieve schuld niveaus de mogelijkheid van betalingsverzuim doen toenemen en de recente financiële crisis heeft aangetoond dat de aanpassingskosten aanzienlijk kunnen zijn.

De bevoordeling in geval van onroerend goed is ook te wijten aan de fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente (of zelfs aflossingen van de hoofdsom) van de inkomstenbelasting voor particulieren, die het opbouwen van schulden en te hoge investeringen in woningen stimuleert, wat een verkeerde allocatie van middelen ten koste van (meer) productieve investeringen inhoudt. Dit soort belastingvermindering wordt geacht te hebben bijgedragen tot de stijging van de huizenprijzen en het grotere gebruik van schulden en daarmee tot de zeepbel op de huizenmarkt. Er is bewijs dat in landen die het eigenwoningbezit bevorderen door middel van een gunstige fiscale behandeling van de financiering van de hypotheekschuld de verhouding tussen de hypotheekschuld en het bnp ook hoger ligt.

Beide bevoordelingen hebben als gevolg dat de financiële beslissingen van huishoudens en ondernemingen om meer gebruik te maken van vreemd vermogen, worden ingegeven door fiscale prikkels en niet op economische overwegingen gebaseerd zijn. Deze verstoringen vergroten de risico's en schommelingen in de economie en kunnen negatieve economische resultaten verergeren wanneer zulke risico's realiteit worden.

Het ontwikkelen van milieuvriendelijke belastingheffing

Gelet op de context van bezuinigingsmaatregelen en begrotingsconsolidering lijkt het uiterst moeilijk om aan de uitgavenkant van de begroting milieubeleidsmaatregelen te nemen. Het is daarom van belang om op het gebied van milieubeleid het kader voor belastingheffing zo efficiënt mogelijk te gebruiken. Fiscale subsidies die schadelijk voor het milieu zijn, moeten daarom geleidelijk worden afgeschaft, terwijl milieubelastingen op de juiste wijze moeten worden opgezet. Van bijzonder belang zijn de subsidies op energieverbruik via verlaagde btw-tarieven, de belastingvoordelen met betrekking tot bedrijfswagens⁸ en inconsistente prijzen voor CO₂-emissies (bijvoorbeeld de verlaging van impliciete subsidies voor diesel). Het feit dat hiervan in veel lidstaten sprake is⁹, noopt tot een heroverweging van de structuur van milieubelastingen zodat ervoor wordt gezorgd dat milieubescherming op de juiste manier wordt gestimuleerd en er meer rekening wordt gehouden met het ermee gepaard gaande welvaartsverlies. Om een sociaal gezien optimaal niveau van milieubelastingen te verkrijgen, om profijt te hebben van de ervaringen van de lidstaten die intensief gebruik hebben gemaakt van milieubelastingen en om bij te dragen tot gelijke mededingingsvoorwaarden voor ondernemingen in de EU, moet bovendien de coördinatie op het niveau van de EU en daarbuiten worden verbeterd.

2.5. De rol van het Europees semester en de uitwisseling van beste praktijken

Een intensievere dialoog tussen de Commissie en de EU-lidstaten kan bijdragen tot de ondersteuning van de kwaliteit van de beleidsrichtsnoeren in de context van het Europees semester en ook de lidstaten helpen om de beleidsrichtsnoeren op een juiste manier toe te passen, rekening houdend met de bijzonderheden van elk land. Zo'n intensievere dialoog zou op verschillende fora kunnen plaatsvinden:

- In de context van de groep op hoog niveau inzake belastingvraagstukken zouden de lidstaten hun standpunten inzake zowel de procedure als de inhoud kunnen delen zodat relevante en toekomstgerichte verslagen kunnen worden opgesteld, die kunnen fungeren als draaiboek voor toekomstige werkzaamheden op het gebied van de coördinatie van belastingbeleid.
- In de context van de werkgroep voor belastingbeleid heeft de Commissie met de lidstaten gediscussieerd over de groeibevorderende opzet en vaststelling van belastingen. Zij heeft ook gediscussieerd over een aantal beste praktijken, daarbij met name de nadruk leggend op ervaringen die zijn opgedaan met de

⁽⁸⁾ Volgens voor de Commissie uitgevoerde beramingen hebben de belastingvoordelen voor bedrijfswagens een verlies aan directe opbrengsten tot gevolg van bijna 0,5% van het bnp (54 miljard euro) alsmede aanzienlijke welvaartsverliezen van 0,1 tot 0,3% van het bnp van de EU (12 to 37 miljard euro).

⁽⁹⁾ Europese Commissie 2011, *Tax reforms in EU Member States 2011*.

verschuiving naar milieubelastingen. Er moeten meer van dergelijke uitwisselingen plaatsvinden, die zich onder meer zouden kunnen richten op kwesties inzake het beheer van de belastingen teneinde de lidstaten te helpen zorgen voor een betere inning van hun belastingen.

- In de context van de Raad ECOFIN, en dan met name het daarmee verbonden Comité voor de economische politiek (EPC)¹⁰, dienen technische discussies plaats te vinden over de horizontale beginselen inzake groeibevorderend en op duurzaamheid gericht beleid en op basis van de ervaringen van landen, teneinde de methodologische en analytische onderbouwing van richtsnoeren inzake belastingbeleid verder te versterken.

Goede en betrouwbare gegevens zullen ook een cruciale ondersteunende rol vervullen. Deze zijn zowel nodig om voorbije en toekomstige belastinghervormingen te analyseren, evalueren en vergelijken, als om een uitwisseling van goede praktijken te bevorderen. De werkzaamheden inzake de uitwisseling van beste praktijken zouden kracht bijgezet kunnen worden door i) de verdere ontwikkeling van het webportaal van de Europese Commissie¹¹ inzake de belangrijkste aspecten van nationale belastinghervormingen, waaronder de beoordeling van de effectiviteit daarvan; en ii) in voorkomende gevallen de vaststelling van indicatieve streefwaarden.

3. BELASTINGCOÖRDINATIE EN EU-WETGEVING

Belastingcoördinatie binnen de EU of EU-wetgeving, waarvan de vaststelling doelmatig kan worden geacht op gebieden die voor de goede werking van de interne markt bijzonder relevant zijn, kan de inspanning ondersteunen van de lidstaten om hun belastingstelsel meer groeibevorderend te maken en de efficiëntie van de belastinginning te verbeteren.

Belastingcoördinatie en EU-wetgeving zijn met name relevant voor het aanpakken van drie kwesties van verschillende aard. Allereerst kan belastingcoördinatie bijdragen tot het opheffen van belemmeringen voor de eengemaakte markt en zodoende gelijke mededingingsvoorwaarden scheppen voor ondernemingen en particulieren. Zo kunnen gecoördineerde belastingmaatregelen dubbele belasting en andere belastingregelingen aanpakken die grensoverschrijdende belemmeringen opleveren voor de interne markt en investeringen in de EU. Ten tweede kan belastingcoördinatie ook een belangrijke rol spelen bij het beperken en voorkomen van de niet-heffing van belastingen en misbruik omdat dergelijke activiteiten de billijkheid en de efficiënte interactie tussen de belastingstelsels van de lidstaten in gevaar brengen. Dit zou kunnen leiden tot een betere

⁽¹⁰⁾ Het Comité werd in 1974 bij een besluit van de Raad opgericht om te adviseren en bij te dragen aan de werkzaamheden van de Raad ECOFIN en de Commissie. De kernactiviteit van de Commissie is opgezet uitgaande van de volgende twee, met elkaar in wisselwerking staande pijlers: i) een pijler inzake economisch beleid, die hoofdzakelijk verwijst naar de Europa 2020-strategie, ii) een pijler inzake overheidsfinanciën, op welk terrein de EPC bijzondere verantwoordelijkheden heeft inzake kwaliteit en duurzaamheid. Gelet op de huidige economische situatie legt de EPC de nadruk op groei en werkgelegenheid, en dan met name op de hervormingen die zowel de concurrentiekracht en het aanpassingsvermogen ondersteunen als de houdbaarheid van de overheidsfinanciën waarborgen.

⁽¹¹⁾ Databank inzake belastinghervormingen.

fiscale naleving en de zeer noodzakelijke extra inkomsten voor nationale begrotingen. Tot slot kan coördinatie schadelijke belastingconcurrentie en de daaruit voortvloeiende neerwaartse concurrentiespiraal helpen voorkomen, die de mogelijkheden voor lidstaten om mobiele factoren te belasten, verkleinen en hen dwingen om de opbrengsten van de minst mobiele factor, zoals arbeid en met name laaggekwalificeerde arbeid, te verhogen. Belangrijke verstoringen in de zin van negatieve prikkels om te gaan werken en hogere arbeidskosten voor werkgevers zijn daarvan waarschijnlijk het gevolg. Coördinatie zou lidstaten een bepaalde nuttige bewegingsruimte teruggeven voor de totstandbrenging van een betere opzet van hun belastingbeleid.

De Commissie is met een aantal wetgevingsvoorstellen gekomen (zie vak 1 hieronder), die, indien uitgevoerd, zowel de eengemaakte markt als de belastingstelsels van de lidstaten zouden verbeteren.

Vak 1: Relevante voorstellen van de Europese Commissie

De herziening van de *energiebelastingrichtlijn* is gericht op de aanpassing van de mechanismen van de interne markt van de bestaande richtlijn aan de nieuwe milieueisen. De vaststelling ervan zou lidstaten helpen hun algehele belastingstructuren opnieuw op te zetten, waardoor een verschuiving naar meer groeibevorderende belastingen mogelijk wordt.

Het voorstel inzake een *gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB)* is gericht op de bevordering van grensoverschrijdende activiteiten van ondernemingen, door middel van een enkel geheel van regels voor het berekenen van de belastinggrondslag van een onderneming of groep en door middel van de vaststelling van één loket voor het indienen van belastingaangiften. Ondernemingen die voor dit systeem kiezen, zouden de nalevingskosten, die thans hoog zijn vanwege het naast elkaar bestaan van uiteenlopende nationale stelsels, aanmerkelijk kunnen verminderen. Het zou ook de fiscale transparantie in de EU kunnen vergroten. De CCCTB houdt geen harmonisatie van nationale belastingtarieven in en zou op een inkomstenneutrale wijze ten uitvoer kunnen worden gelegd. Hij zou bijdragen tot het concurrentievermogen van Europese ondernemingen.

Het recent uitgebrachte voorstel inzake een *gemeenschappelijke regeling voor een belasting op financiële transacties* zou de juiste werking van de interne markt op het betrokken terrein waarborgen en aanzienlijke extra belastingopbrengsten uit de financiële sector genereren die bijdragen aan de overheidsfinanciën.

De herziening van de *spaarrichtlijn* zou het toepassingsgebied daarvan uitbreiden en zorgen voor een bredere fiscale dekking van rentebetalingen. Ook wordt gedacht aan de mogelijkheid om over de bestaande spaartegoedenregelingen met derde landen opnieuw te onderhandelen overeenkomstig de wijzigingen van de richtlijn.

Alle vier de voorstellen die thans door de Raad worden besproken, zijn gericht op het scheppen van meer gelijke mededingingsvoorwaarden voor ondernemingen in Europa, het verbeteren van de werking van de belastingstelsels en het tegelijkertijd verminderen van de ruimte voor schadelijke fiscale praktijken, belastingontduiking en fraude.

De herziening van de btw-richtlijn, zoals voorgesteld in het groenboek en de nog te verschijnen mededeling "De toekomst van de btw", moet door de lidstaten worden onderzocht met het oog op de modernisering en verbetering van de huidige stelsels en de verdere ontwikkeling van de eengemaakte markt.

3.1. Schadelijke belastingpraktijken en een gezonde bedrijfsomgeving

Schadelijke belastingconcurrentie kan alleen maar worden aangepakt door middel van internationale samenwerking zowel binnen de EU als daarbuiten. De gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen, een "soft law"-instrument dat geen geheel van in rechte afdwingbare regels biedt, heeft een grote rol gespeeld bij het afschaffen van talrijke schadelijke belastingmaatregelen.

Onlangs heeft de Groep gedragscode een begin gemaakt met de bespreking van meer horizontale aangelegenheden. Een voorbeeld daarvan is de bevordering van de beginselen van de code in derde landen. Verleden jaar is de Commissie op uitnodiging van de Raad besprekingen begonnen met Zwitserland en Liechtenstein over de toepassing van de beginselen en de criteria van de code in deze twee landen. Een ander punt dat op de beperking van belastingontwijking en -ontduiking ziet, betreft de coördinatie van antimisbruikmaatregelen.

De Commissie is bovendien van mening dat belastingplanning op het niveau van ondernemingen de afgelopen 15 jaar steeds verfijnder is geworden: in plaats van enkel te profiteren van de gunstige belastingregelingen van één land, gaan sommige ondernemingen over tot het opzetten van ingewikkelde fiscale constructies waardoor belastingvoordelen worden verkregen door gebruik te maken van het gebrek aan onderlinge afstemming van de belastingstelsels van twee of meer landen. Deze ontwikkelingen hebben een debat op gang gebracht over de huidige en de toekomstige rol van de Groep gedragscode. De effectiviteit van de Groep gedragscode zou sterk gebaat zijn bij een nieuwe impuls en een versterking van zijn mandaat. Er zou voorrang moeten worden gegeven aan het intensiveren van het gemeenschappelijke optreden inzake schadelijke belastingpraktijken. Met name zouden de werkzaamheden van de Groep gedragscode moeten worden uitgebreid, in het bijzonder om ervoor te zorgen dat gebrek aan afstemming tussen belastingstelsels niet tot resultaten leidt die schadelijk zijn voor belastingdiensten of ondernemingen. Gebrek aan afstemming kan vooral situaties opleveren waarin sprake is van dubbele niet-heffing van belasting, hetgeen kan worden uitgebuit om de belastingopbrengsten van lidstaten te verminderen en om bepaalde ondernemingen ongerechtvaardigde voordelen te verschaffen. In de huidige moeilijke tijden moeten zulke mazen, die ook in strijd met de geest van de eengemaakte markt zijn, worden gedicht. Als er tegen het einde van 2012 geen resultaten kunnen worden behaald, zal de Commissie haar recht van initiatief in overweging nemen als een manier om deze belangrijke zaken aan te pakken.

Fiscale samenwerking is niet alleen gericht op de bestrijding van schadelijke belastingpraktijken, maar ook op het uit de weg ruimen van bestaande fiscale belemmeringen die marktdeelnemers nog steeds beletten de voordelen te genieten die de eengemaakte markt kan bieden. Dubbele belasting is aangemerkt als een van de schadelijkste hindernissen die er nog op de eengemaakte markt zijn. Dubbele belasting kent veel verschillende facetten en aan bepaalde aspecten van het probleem wordt thans gewerkt. Zo heeft de Commissie bijvoorbeeld een forum van deskundigen opgezet om oplossingen te vinden voor problemen inzake verrekenprijzen. Bovendien onderzoekt zij de ernst van problemen inzake dubbele belasting waarmee durfkapitaalfondsen te maken hebben, teneinde oplossingen te vinden voor deze fondsen, die een waardevolle financieringsbron voor kleine en middelgrote ondernemingen kunnen zijn. Vastbesloten om de resterende problemen aan te pakken heeft de Commissie een mededeling over

dubbele belasting vastgesteld waarin duidelijk wordt aangegeven waar de voornaamste problemen met betrekking tot dubbele belasting zich in de EU voordoen en waarin concrete maatregelen zijn opgenomen die de Commissie zal nemen om deze problemen op te lossen. Daarmee tracht de Commissie de echte obstakels voor een competitievere economie uit de weg te ruimen en het eenvoudiger te maken om in de EU te investeren en zaken te doen¹². Een van de opties die worden onderzocht, is een eventueel bindende geschillenbeslechtingregeling om dubbele belasting in de EU volledig uit te bannen.

Verdergaande marktintegratie en eliminatie van verstoringen in de EU kan ook worden bereikt door het volledig uitvoeren van initiatieven als het voorstel voor een gemeenschappelijke geconsolideerde basis voor de vennootschapsbelasting. Deze regeling zou de betrokken ondernemingen de mogelijkheid bieden om voor een gemeenschappelijk stelsel te kiezen, waardoor zij aanzienlijke fiscale obstakels voor grensoverschrijdende activiteiten zouden vermijden. Bovendien zou de vaststelling van de energiebelastingrichtlijn, die de tekortkomingen in de huidige richtlijn aanpakt, niet alleen bijdragen tot werkelijk gelijke mededingingsvoorwaarden in de EU, maar ook bevorderend zijn voor een verschuiving naar een meer groeibevorderende belastingheffing.

3.2. Fraudebestrijding en belastingontduiking

Een aantal staten ziet zich voor de uitdaging gesteld stimulerende beleidsmaatregelen te treffen om nalevingstekorten te verkleinen, door een doeltreffendere inning van hun belastingen en het beter voorkomen van belastingontduiking. Allereerst zijn de kwaliteit van het administratief beheer en een beter begrip van het gedrag van de belastingbetaler van cruciaal belang voor het optimaliseren van de algehele resultaten van het belastingstelsel en voor het verminderen van de beheerkosten. Ten tweede zal de doeltreffendheid van het handhavend optreden afhangen van de feitelijke (personeels- en IT-)middelen die worden aangewend voor het constateren van inbreuken op de regels, de straffen die op schending van de regels worden gesteld en het toezicht op de doeltreffendheid van het handhavingsproces. Het punt van goed bestuur op fiscaal gebied is besproken in de werkgroep voor belastingbeleid en in de groep op hoog niveau inzake belastingvraagstukken van de Raad. De besprekingen richtten zich in het bijzonder op de wijze waarop transparantie, inlichtingenuitwisseling en eerlijke belastingconcurrentie kunnen worden verbeterd.

Op het niveau van de EU wordt er veel werk verzet, onder meer door middel van de toepassing van bepalingen inzake administratieve samenwerking die alle fiscale gebieden bestrijken.

In de EU moeten de lidstaten de bestaande instrumenten om belastingfraude te bestrijden, optimaal gebruiken.

(¹²) Europese Commissie (2011): COM(2011) 712 definitief.

In praktische zin kunnen deze activiteiten worden ondersteund door het Fiscalis-programma¹³, met name door middel van gemeenschappelijke acties ter ondersteuning van de samenwerking tussen lidstaten.

Bovendien overwegen binnen de EU de lidstaten thans de herziening van de spaarrichtlijn waardoor het toepassingsgebied daarvan wordt verruimd en de belastingen op rentebetalingen via tussengeschoven, van belasting vrijgestelde structuren beter worden gewaarborgd. De lidstaten overwegen ook de mogelijkheid om met derde landen opnieuw te onderhandelen over de bestaande akkoorden over spaartegoeden in overeenstemming met de wijzigingen van de richtlijn. De Raad dient nu zijn werkzaamheden inzake de spaarrichtlijn te beëindigen en de onderhandelingsmandaten snel goed te keuren zodat de Commissie de besprekingen met derde landen op dit gebied kan aanvangen.

Buiten de EU moeten de onderhandelingen over EU-overeenkomsten met derde landen, zoals de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten (PSO) en de economische partnerschapsovereenkomsten (EPA), een kans bieden om ervoor te zorgen dat derde landen de beginselen van goed bestuur in belastingzaken aanvaarden. Initiatieven om de lidstaten te beschermen tegen niet-coöperatieve rechtsgebieden moeten ook onderdeel uitmaken van de algehele aanpak. Met verdere werkzaamheden inzake goed bestuur in belastingzaken is op internationale fora als de OESO en de G-20 een aanvang gemaakt. Om de druk op niet-coöperatieve rechtsgebieden geloofwaardig te laten blijven, moet de aanpak van de lidstaten intensiever worden gecoördineerd. Daarbij zou het kunnen gaan om het treffen van gezamenlijke tegenmaatregelen ten opzichte van deze rechtsgebieden. Deze afstemming van maatregelen en grotere coördinatie van de standpunten van lidstaten op internationale fora zijn essentieel voor de bestrijding van belastingfraude.

In haar recente mededeling "Werken aan een strafrechtbeleid van de EU: de effectieve uitvoering van EU-beleid waarborgen door middel van strafrecht" heeft de Commissie het belang van het strafrecht onderstreept als middel om de effectieve uitvoering van EU-beleid te waarborgen. De Commissie is van mening dat optreden binnen dit kader een stap voorwaarts zou kunnen zijn in de strijd tegen belastingfraude en met name de grensoverschrijdende dimensie daarvan. Vandaar dat de Commissie zal onderzoeken hoe het in haar recente initiatief op het gebied van strafrecht vastgestelde kader kan worden ingezet om krachtigere maatregelen tegen belastingfraude in stelling te brengen.

4. CONCLUSIES

Belastingcoördinatie en uitwisseling van beste praktijken zijn van essentieel belang voor het streven naar groei en consolidatie, met name in de huidige economische context waarin de kwaliteit van de inkomsten van belang is en verschillende lidstaten wellicht

⁽¹³⁾ Het Fiscalis-programma biedt de belastingcoördinatie tussen de lidstaten aanzienlijke ondersteuning doordat het een kader verschaft voor samenwerking tussen nationale belastingdiensten en de coördinatie tussen bestaande nationale belastingstelsels verder versterkt. Het voorgestelde FISCUS 2020-programma is erop gericht nationale belastingdiensten effectiever en efficiënter te maken bij het omgaan met grensoverschrijdende transacties. Op die manier zullen zij in staat worden gesteld om belastingfraude beter te bestrijden en de belastingopbrengsten te vermeerderen.

inkomstenverhogende maatregelen zullen moeten overwegen. Veel groeibevorderende belastinghervormingen kunnen door de lidstaten individueel ten uitvoer worden gelegd. Een intensievere dialoog tussen de EU-lidstaten kan echter gunstig blijken bij de tenuitvoerlegging van nationale strategieën inzake fiscaal beleid, bijvoorbeeld wanneer die leidt tot de uitwisseling van beste praktijken of het gebrek aan afstemming tussen nationale stelsels opheft. Bovendien zijn sommige hervormingen gebaat bij de coördinatie tussen lidstaten en EU-wetgeving omdat grensoverschrijdende spill-over effecten de heffingscapaciteit van een individuele lidstaat kunnen inperken.

Evenals diverse EU-fora maakt het Europees semester het mogelijk om hervormingen van belastingbeleid in de lidstaten te overwegen teneinde de economische groei en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te ondersteunen, waarbij in de EU een geïntegreerde coördinatie van het economisch beleid tot stand wordt gebracht. Een intensievere dialoog tussen de lidstaten en met de Commissie, waarbij ook beste praktijken worden uitgewisseld, zou de analytische kwaliteit van beleidsadviezen in de context van het Europees semester kunnen verhogen, naar behoren rekening houdend met de bijzonderheden van elk land. Deze dialoog kan en moet ook plaatsvinden binnen de bestaande EU-fora, waaronder de werkgroep op hoog niveau inzake belastingvraagstukken van de Raad, de werkgroep voor belastingbeleid, en het ECOFIN-netwerk, met name het Comité voor de economische politiek.

Gecoördineerde acties op EU-niveau en EU-wetgevingsinitiatieven moeten de verschillende belastingstelsels beter verenigbaar met de eengemaakte markt maken en de negatieve spill-overs van nationaal belastingbeleid beperken. Zij ondersteunen de inspanningen van de lidstaten om hun belastingstelsels groeibevorderender te maken, en dragen bij tot de opheffing van aanzienlijke belemmeringen voor de eengemaakte markt. Er zijn EU-wetgevingsinitiatieven genomen op gebieden die bijzonder relevant zijn voor de goede werking van de eengemaakte markt, zoals het belasten van spaartegoeden, energie en inkomsten van vennootschappen. Teneinde bij te dragen tot de economische efficiëntie en de eengemaakte markt te versterken, wordt de Raad verzocht om deze voorstellen snel uit te voeren. Bovendien verdient de toekomst van het btw-stelsel bijzondere aandacht vanwege het belang daarvan voor de goede werking van de eengemaakte markt. De strijd tegen belastingparadijzen en dubbele belasting blijven andere cruciale uitdagingen die de inzet van zowel bestaande als nieuwe instrumenten vergen.