

**RAADGEVENDE
INTERPARLEMENTAIRE
BENELUXRAAD**

4 oktober 2014

**Bespreking van het antwoord
van het Comité van ministers
op de aanbeveling naar aanleiding
van de in Den Haag op
20 april 2012 gehouden Trilaterale
Conferentie over “Fiscale en sociale fraude”**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR FINANCIËN EN MOBILITEIT

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER WILLEM DRAPS

**CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE
CONSULTATIF
DE BENELUX**

4 octobre 2014

**Examen de la réponse
du Comité de Ministres
à la recommandation déposée
à la suite de la Conférence trilatérale
sur la “Fraude fiscale et sociale”
qui s’est tenue à La Haye le 20 avril 2012**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET DE LA MOBILITE

PAR
M. WILLEM DRAPS

Dames en heren,

Uw commissie heeft haar vergaderingen van 7 februari en 4 oktober 2014 gewijd aan de bespreking van het antwoord van het Comité van ministers op haar aanbeveling naar aanleiding van de in Den Haag op 20 april 2012 gehouden Trilaterale Conferentie over “Fiscale en sociale fraude” (doc. 841/4), wat het luik van de fiscale fraude betreft.

I. Situering

Naar aanleiding van een eerste bespreking op 7 februari 2014 heeft uw commissie de wens uitgedrukt om meer uitleg te bekomen over de in het antwoord van het Comité van ministers opgemerkte effectiviteit van de horizontale benadering van de Nederlandse belastingsadministraties in haar relatie tot de ondernemingen, wat de strijd tegen fraude betreft (doc. 841/4, blz. 3).

Uw commissie heeft daarom beslist om de heer Theo W. M. Poolen, plaatsvervangend directeur-generaal Belastingdienst van Nederland, over deze horizontale benadering te horen.

II. Vergadering van 3 oktober 2014

A. Toelichting door de heer Theo W. M. Poolen, plaatsvervangend directeur-generaal Belastingdienst van Nederland

De heer Theo W. M. Poolen legt uit dat omstreeks 2005 het “horizontaal toezicht” door de Nederlandse Belastingdienst bij wege van een proefproject werd geïntroduceerd.

Er heerste toen een cultuur van wantrouwen tussen de ondernemingen enerzijds en de Belastingdienst anderzijds. De ondernemingen verweten de Belastingdienst zich bezig te houden met contraproductieve fishing expedities terwijl de Belastingdienst veelal uitging van de kwade trouw van de ondernemingen. De internationale ontwikkelingen en vooral de beurschandalen hebben de nood aan een nieuwe werkwijze doen groeien.

Mesdames et Messieurs,

Votre commission a consacré ses réunions des 7 février et 4 octobre 2014 à l'examen de la recommandation déposée à la suite de la conférence trilatérale sur la “Fraude fiscale et sociale” (doc. 841/4) qui s'est tenue à La Haye le 20 avril 2012 pour ce qui est du volet de la fraude fiscale.

I. Contexte

À la suite de la première discussion le 7 février 2014, votre commission a souhaité être mieux informée au sujet de l'effectivité de l'approche horizontale de l'administration fiscale néerlandaise dans le cadre de ses relations avec les entreprises, évoquée dans la réponse du Comité de Ministres (doc. 841/4, p. 3).

C'est pourquoi votre commission a décidé d'entendre M. Theo W. M. Poolen, directeur général remplaçant du Service des Impôts des Pays-Bas, au sujet de cette approche horizontale.

II. Réunion du 3 octobre 2014

A. Exposé de M. Theo W. M. Poolen, directeur général remplaçant du Service des Impôts des Pays-Bas

M. Theo W. M. Poolen indique que le Service néerlandais des Impôts a instauré le contrôle horizontal vers 2005 à titre de projet expérimental.

On observait alors une culture de défiance entre les entreprises d'une part et le Service des Impôts d'autre part. Les entreprises reprochaient au Service des Impôts de s'occuper d'expéditions de fishing improductives alors que le Service des Impôts considérait le plus souvent que les entreprises étaient de mauvaise foi. Les développements internationaux et surtout les scandales boursiers ont renforcé la nécessité de changer de méthode de travail.

Het horizontaal toezicht steunt op het uitgangspunt “dat burgers, bedrijven en instellingen meer aangesproken mogen worden op hun eigen verantwoordelijkheden en dat de belastingdienst en belastingplichtigen een wederzijds belang hebben bij het tot stand brengen van een vertrouwensrelatie, waarbij een onnodig zware toezichtslast met lastige discussies en correcties achteraf vermeden kan worden”¹. Wederzijds begrip, transparantie en gerechtvaardigd vertrouwen zijn hierbij de kerngedachten.

Aan de ondernemingen wordt gevraagd mee te delen op welke manier ze de risico's beheren. Als tegenprestatie verduidelijkt de Belastingdienst de fiscale gevolgen ervan.

De werkwijze van het toezicht verschilt naargelang het gaat over een grote onderneming, een middelgrote of kleine onderneming of een particulier betreft.

Nadat de Belastingdienst zicht heeft gekregen op de interne beheersing van de fiscale aangelegenheden van de betrokken grote onderneming wordt hiermee een individueel covenant gesloten. Dit covenant omvat de afspraken over het gedrag van de belastingplichtige enerzijds en de wijze en de intensiteit van het toezicht door de Belastingdienst anderzijds. Deze afspraken beantwoorden vanzelfsprekend aan de regels van de wet, de regelgeving en de jurisprudentie. De efficiëntie en de effectiviteit van het toezicht vergroot de bereidheid van de belastingplichtige om aan zijn verplichtingen te voldoen.

De communicatieve vaardigheden en een oplossingsgerichte houding van beide partijen zijn van groot belang in deze procedure. Naar ieders tevredenheid werden inmiddels 1 800 convenanten met grote ondernemingen gesloten.

Ten aanzien van de middelgrote en kleine ondernemingen wordt gelet op hun groot aantal (ongeveer anderhalf miljoen) een andere werkwijze gehanteerd. Met de vertegenwoordigers van een sector en de fiscale dienstverleners worden raamwerkconvenanten gesloten die intenties uitspreken

¹ http://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/fiscaal_tz_op_maat_tz0151z1fd.pdf

Le contrôle horizontal s'appuie sur le principe que la responsabilité propre des citoyens, des entreprises et des institutions peut être davantage sollicitée et que le Service des Impôts et les contribuables ont un intérêt mutuel à une relation de confiance permettant d'éviter une charge de contrôle inutilement importante s'accompagnant de discussions pénibles et de corrections *a posteriori*¹. La compréhension mutuelle, la transparence et la confiance justifiée constituent à cet égard les principes essentiels.

Il est demandé aux entreprises d'indiquer de quelle manière elles gèrent les risques. En contrepartie, le Service des Impôts en précise les conséquences fiscales.

La mise en œuvre du contrôle diffère selon qu'il s'agit d'une grande entreprise, d'une petite ou moyenne entreprise, d'un particulier.

Après que le Service des Impôts a pris connaissance de la maîtrise interne des dossiers fiscaux de la grande entreprise concernée, un accord individuel est conclu avec celle-ci. Cet accord comprend ce qui a été convenu à propos du comportement du contribuable d'une part et les modalités et l'intensité du contrôle par le Service des Impôts d'autre part. Ces accords répondent évidemment aux règles de la loi, à la réglementation et à la jurisprudence. L'efficacité et l'effectivité du contrôle accroissent la disponibilité du contribuable à satisfaire à ses obligations.

Les aptitudes à la communication et une attitude axée sur la mise en oeuvre de solutions de la part des deux parties revêtent une grande importance dans cette procédure. Entre temps, 1 800 accords ont été conclus avec de grandes entreprises, à la satisfaction générale.

En ce qui concerne les moyennes et petites entreprises, étant donné leur grand nombre (un million et demi environ), une autre manière de travailler a été retenue. Des accords cadres, conclus avec les représentants d'un secteur et les prestataires de services financiers, traduisent les intentions

¹ http://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/fiscaal_tz_op_maat_tz0151z1fd.pdf

over de wijze waarop de financiële dienstverlener zijn fiscale risico's beheert en de wijze waarop de belastingdienst zijn toezicht uitoefent. De middelgrote en kleine ondernemingen kunnen vervolgens tot die convenanten toetreden. Inmiddels hebben ongeveer 100 000 middelgrote en kleine ondernemingen dit gedaan.

Voor de 9 miljoen particuliere belastingplichtigen biedt de Belastingdienst een voorgevulde belastingaangifte aan; ongeveer 5 miljoen belastingplichtigen maken gebruik van de voorgevulde aangifte. Een dergelijke voorgevulde aangifte gebeurt op vrijwillige basis. Dit werkt goed en is eigenlijk ook een vorm van horizontaal toezicht.

Door het grensoverschrijdend opereren van ondernemingen heeft het horizontaal toezicht inmiddels onder de naam "*co-operative compliance*" op internationaal niveau zijn intrede gedaan. In mei 2013 heeft de OESO een rapport gepubliceerd dat een kader voor "*co-operative compliance*" (= verdergaande samenwerking tussen grote bedrijven en Belastingdiensten op het gebied van belastingbetaling) schetst. Aldus wordt de belastingplichtige aangespoord om vrijwillig zijn verplichtingen in een relatie van vertrouwen te vervullen. Van belang hierbij is dat de verschillende belastingdiensten met elkaar samenwerken. Een dergelijke samenwerking leidt niet alleen tot een daling van de administratieve lasten bovendien komt het de fraudebestrijding ten goede. Ongeveer dertig landen, waaronder China en Zuid-Korea, zijn met het concept bezig.

De figuur van het horizontaal toezicht kan echter niet zonder meer gekopieerd worden. Het moet vertaald worden naar de eigen cultuur. De eerste ervaringen zijn hoopgevend.

B. Gedachtewisseling

De heer André Postema merkt op dat de universiteit Maastricht goede ervaringen heeft met het horizontaal toezicht. Hij stelt vast dat de Nederlandse Belastingdienst al 1 800 convenanten met grote ondernemingen heeft gesloten. Kan de figuur van het horizontaal toezicht benut worden om komaf te maken met de reputatie van Nederland als fiscaal belastingparadijs?

relatives à la manière dont le prestataire de services financiers gère son risque fiscal et à la manière dont le Service des Impôts exerce son contrôle. Les petites et moyennes entreprises peuvent ensuite adhérer à ces accords, ce qu'on fait entre temps quelque 100 000 d'entre elles.

Le Service des Impôts propose aux 9 millions de contribuables particuliers une déclaration d'impôt préremplie; environ 5 millions de contribuables particuliers utilisent la déclaration préremplie. Cette forme de déclaration préremplie est utilisée sur une base volontaire. Le système fonctionne bien et constitue en fait une forme de contrôle horizontal.

En raison des activités transfrontalières de certaines entreprises, le contrôle horizontal est apparu au niveau international sous le nom de "*co-operative compliance*". En mai 2013, l'OCDE a publié un rapport qui esquisse un cadre pour la "*co-operative compliance*" (= coopération poussée entre de grandes entreprises et le Service des Impôts dans le domaine du paiement d'impôts). Le contribuable est encouragé à respecter volontairement ses obligations dans le cadre d'une relation de confiance. Il est important à cet égard que les différents services d'impôts coopèrent. Une telle coopération se traduit non seulement par une diminution des charges administratives mais profite aussi à la lutte contre la fraude fiscale. Une trentaine de pays, dont la Chine et la Corée du Sud, se penchent sur le concept.

Toutefois, le modèle du contrôle horizontal ne peut pas être purement et simplement copié. Il doit être traduit dans la culture de acteurs concernés. Les premières expériences sont encourageantes.

B. Échange de vues

M. André Postema fait observer que l'Université de Maastricht a en matière de contrôle horizontal des expériences fructueuses. Il constate que le Service néerlandais des Impôts a déjà conclu 1 800 accords avec de grandes entreprises. Le modèle du contrôle horizontal peut-il être utilisé pour en finir avec la réputation de paradis fiscal qu'ont les Pays-Bas?

De heer Theo W. M. Poolen antwoordt dat het ene niets met het andere te maken heeft. In Nederland bestaat de traditie om rulings af te sluiten. Het in Rotterdam gevestigde “*ruling team*” deelt mee wat de fiscale gevolgen van bepaalde verichtingen zijn.

Ruling heeft echter geen uitstaans met het horizontaal toezicht.

Bij horizontaal toezicht zijn begrip, transparantie en vertrouwen de sleutelwoorden. Door goede afspraken te maken met alle partijen die bij het aangifteproces betrokken zijn, wordt de kwaliteit van de aangiften verbeterd en wordt onnodig dubbel werk vermeden. De onderneming krijgt niet alleen een direct aanspreekpunt bij de Belastingdienst maar bekommt ook sneller duidelijkheid over de aanslag en is onderhevig aan minder toezicht achteraf, zoals controles en vragenbrieven vanwege de Belastingdienst, omdat het toezicht al vooraf heeft plaatsgevonden. Alle gemaakte afspraken beantwoorden aan de wet, de regelgeving en de jurisprudentie.

Ook de in Europa gevoerde discussie over staatssteun heeft geen uitstaans met de figuur van het horizontaal toezicht.

De OESO werkt over het horizontaal toezicht een integraal concept uit waaraan Nederland wil meewerken. Multilaterale afspraken zijn hierbij vereist.

Mevrouw Dominique Tilmans merkt op dat Belgen die werken in het Groothertogdom Luxemburg moeten kunnen aantonen dat zij wel degelijk fysisch aanwezig zijn in Luxemburg om van het Luxemburgs belastingstarief te kunnen genieten. Kent Nederland een soortgelijke problematiek met België?

De heer Theo W. M. Poolen meent van niet. Er zijn echter wel technisch ingewikkelde problemen die zich stellen met arbeid over de grenzen, zoals de sociale zekerheid. Deze wetgeving is bijzonder complex.

M. Theo W. M. Poolen répond que l'un n'a rien à voir avec l'autre. Il existe aux Pays-Bas une tradition de conclusion de rulings. Le “*ruling team*” établi à Rotterdam énumère les conséquences fiscales de certaines opérations.

Le *ruling* n'a toutefois rien à voir avec le contrôle horizontal.

En matière de contrôle horizontal, les mots clés sont compréhension, transparence et confiance. La conclusion de bons accords avec toutes les parties concernés par le processus de déclaration contribue à améliorer la qualité des déclarations et à éviter les doubles emplois inutiles. L'entreprise a non seulement auprès du Service d'Impôts un point de contact direct mais elle obtiendra aussi plus rapidement tous les éclaircissements requis sur la cotisation et sera soumise à une surveillance moins poussée *a posteriori*, sous la forme de contrôles et de questionnaires du Service des Impôts puisque que le contrôle a déjà été opéré préalablement. Tous les accords conclus sont conformes à la loi, à la réglementation et à la jurisprudence.

Les discussions menées au niveau de l'Europe n'ont rien à voir non plus avec le modèle du contrôle horizontal.

L'OCDE élabore concernant le contrôle horizontal un concept intégral auquel les Pays-Bas souhaitent contribuer. Des accords multilatéraux sont nécessaires à cet égard.

Mme Dominique Tilmans fait observer que les Belges qui travaillent au Grand-Duché de Luxembourg doivent pouvoir établir qu'ils sont bien physiquement présents au Luxembourg pour pouvoir bénéficier du tarif fiscal de ce dernier. Existe-t-il une problématique analogue entre les pays-Bas et la Belgique?

M. Theo W. M. Poolen pense que non. Mais des problèmes techniques complexes se posent en matière de travail transfrontalier, par exemple dans le domaine de la sécurité sociale. Cette législation est particulièrement complexe.

Mevrouw Veerle Wouters vestigt de aandacht op het Belgische systeem van een voorafgaande beslissing in fiscale zaken (*ruling*). De belastingplichtigen hebben de mogelijkheid om aan de Federale Overheidsdienst Financiën een voorafgaande beslissing te vragen betreffende de toepassing van de belastingwetten die onder zijn bevoegdheid vallen of waarvan hij de inning en de invordering verzekert. In België is dit echter voornamelijk zaak van gespecialiseerde belastingadviseurs die werken voor grote ondernemingen.

Zij stelt vast dat in het Nederlandse systeem van horizontaal toezicht de convenanten met de grote ondernemingen op individuele basis worden afgesloten doch bij de middelgrote en kleine ondernemingen niet. Hoe wordt de gelijkheid onder de ondernemingen bewaard?

Wat de kleine ondernemingen betreft, wenst zij te vernemen of de fiscale dienstverleners certificaten ontvangen en op welke manier zij gecontroleerd worden?

Tot slot, stipt zij aan dat ook België in beperkte mate de vooraf ingevulde belastingaangifte kent. De complexiteit van de Belgische belastingwetgeving maakt dit echter geen eenvoudige zaak. Hoe staat de heer Poolen tegenover een fiscale vereenvoudiging?

De heer Theo W. M. Poolen verduidelijkt dat de belastingadviseurs het belang van hun cliënt voor ogen hebben. De belastinginspecteurs daarentegen hebben te maken met eenheid van beleid en uitvoering. Het gelijkheidsbeginsel speelt hierbij ook een belangrijke rol. Een goede interne communicatie en een strakke sturing is dus vereist.

Complexe zaken worden voorgelegd aan een groep van experts die instaan voor de coördinatie en begeleiding. Op die manier wordt de eenheid in beleid en in uitvoering bewaard.

Een team van inspecteurs onderhoudt de relaties met grote ondernemingen en zorgt ervoor dat gelijke gevallen op gelijke wijze en verschillende gevallen op verschillende wijze behandeld worden. Het fiscaal shoppen in andere regio's dient vermeden te worden.

Mme Veerle Wouters attire l'attention sur le système belge de la décision préalable dans les dossiers fiscaux (*ruling*). Les contribuables ont la possibilité de demander au SPF Finances une décision préalable concernant l'application des lois fiscales qui relèvent de sa compétence ou dont il assure l'encaissement et la perception. En Belgique, cette question concerne toutefois essentiellement les conseils fiscaux spécialisés qui travaillent pour de grandes entreprises.

L'oratrice constate que, dans le système néerlandais du contrôle horizontal, les accords avec de grandes entreprises sont conclus sur une base individuelle, ce qui n'est pas le cas des entreprises petites et moyennes. Comment est préservée l'égalité entre les entreprises?

En ce qui concerne les petites entreprises, elle souhaite savoir si les prestataires de services fiscaux reçoivent des certificats et comment elles sont contrôlées.

Enfin, elle indique que la Belgique connaît également, dans une moindre mesure, la déclaration préremplie. La complexité de la législation fiscale belge rend toutefois la chose complexe. Que pense M. Poolen d'une simplification fiscale?

M. Theo W. M. Poolen précise que les conseils fiscaux sont attentifs aux intérêts de leurs clients. Les inspecteurs fiscaux en revanche sont confrontés à l'unité de la politique et de la mise en oeuvre. Le principe d'égalité joue également un rôle important ici. Une bonne communication interne et un accompagnement rigoureux sont donc requis.

Les dossiers complexes sont soumis à un groupe d'experts qui assurent coordination et guidance. L'unité de la politique et de la mise en oeuvre est ainsi conservée.

Une équipe d'inspecteurs assure les relations avec les grandes entreprises et fait en sorte que les cas identiques soient traités de la même manière et les cas différents de manière différente. Le shopping fiscal dans d'autres régions doit être évité.

Met kleine ondernemingen worden geen individuele convenanten afgesloten. De belastingsadviseurs kunnen zich wel wenden tot fiscale relatie-managers om zekerheid te bekomen over de fiscale gevolgen van bepaalde verrichtingen.

De spreker is de suggestie van mevrouw Wouters inzake het certifiëren van fiscale dienstverleners genegen.

De spreker merkt op dat ook in Nederland de vooraf ingevulde belastingaangifte geen eenvoudige zaak is. Er wordt gestreefd naar een vereenvoudiging van het belastingstelsel doch dit zal niet voor onmiddellijk zijn.

De heer Gilles Roth stipt dat de Europese Commissie ten aanzien van Fiat Finance and Trade in Luxemburg een diepgaand onderzoek is begonnen om na te gaan of besluiten van belastingdiensten ten aanzien van de vennootschapsbelasting wel in overeenstemming zijn met de EU-staatssteunregels. Heeft de Europese commissie in Nederland ook al dergelijke inbreukprocedures opgestart?

De heer Theo W. M. Poolen antwoordt dat de Europese Commissie een dergelijk onderzoek heeft aangekondigd aan de belastingdienst. Ook andere landen worden gevisieerd.

De Europese commissie is van oordeel dat bij fiscale rulings soms staatssteun in de zin van de EU-regels gemoeid zijn wanneer deze rulings gebruikt worden om een bepaalde onderneming of een bepaald concern selectieve voordelen te verlenen.

De Europese Commissie heeft over het Nederlandse ruling systeem al geoordeeld dat het goed onderbouwd is.

De heer Ward Kennes wenst te vernemen of het horizontaal toezicht een invloed heeft op de Nederlandse belastingsinkomsten.

Il n'est pas procédé à la conclusion d'accords avec les petites entreprises. Les conseils fiscaux peuvent toutefois s'adresser aux relation managers pour obtenir des certitudes concernant les conséquences fiscales de certaines opérations.

L'orateur est favorable à la suggestion de Mme Wouters concernant la certification des prestataires de services fiscaux.

L'orateur relève que la déclaration préremplie n'est pas non plus un affaire simple aux Pays-Bas. L'on tend vers une simplification du régime fiscal qui ne sera toutefois pas réalisée dans l'immédiat.

M. Gilles Roth indique que la Commission européenne a ouvert une enquête approfondie sur Fiat Finance and Trade à Luxembourg pour vérifier si des décisions de services d'impôts en matière d'impôt des sociétés sont bien conformes aux règles de l'UE relatives aux aide d'État. La Commission européenne a-t-elle également déjà mené de telles procédures d'infraction aux Pays-Bas?

M. Theo W. M. Poolen répond que la Commission européenne a annoncé une telle enquête au service des impôts. D'autres pays sont également visés.

La Commission européenne estime qu'il est parfois question dans le cas de rulings fiscaux d'aides d'État au sens des règles de l'UE lorsque ces rulings sont utilisés pour accorder des avantages sélectifs à une entreprise ou à un concern donné.

La Commission européenne a déjà estimé que le système néerlandais de ruling est dûment étayé.

M. Ward Kennes demande si le contrôle horizontal a une influence sur les recettes fiscales néerlandaises.

De heer Theo W. M. Poolen acht het gevaarlijk om causale verbanden te leggen. Het is wel zo dat het horizontaal toezicht een sfeer van vertrouwen tussen de Belastingdienst en de ondernemingen tot stand heeft gebracht. Voor beide partijen is dit beleid een win-winsituatie dat bijdraagt tot toegenomen compliance. De exacte effectmeting is complex.

De voorzitter-rapporteur,

Willem Draps

M. Theo W. M. Poolen estime qu'il est dangereux d'établir des liens de cause à effet. Il est vrai que le contrôle horizontal crée un climat de confiance entre le Service des Impôts et les entreprises. Il s'agit pour les deux parties d'une situation win-win qui contribue à une uniformité accrue. La mesure exacte des effets est complexe.

Le président-rapporteur,

Willem Draps