

KAN AFRIKA ZIJN ONTWIKKELING ZELF FINANCIEREN UIT HOGERE BELASTING- OPBRENGSTEN?



Mick Moore



nummer 78 – september 2013
www.mo.be



MO*papers is een serie analyses die uitgegeven wordt door Wereldmediahuis vzw. Elke paper brengt fundamentele informatie over een tendens die de globaliserende wereld bepaalt. MO*papers worden toegankelijk en diepgaand uitgewerkt.

MO*papers worden niet in gedrukte vorm verspreid. Ze zijn gratis downloadbaar op www.mo.be. Bij het verschijnen van een nieuwe paper wordt een korte aankondiging gestuurd naar iedereen die zijn of haar e-mailadres bezorgt aan mopaper@mo.be (onderwerp: alert)

Mick Moore is verbonden aan het *International Centre for Tax and Development (ICTD)*, een onderzoeksprogramma over vijf jaar (2011-2016) gefinancierd door Noraid en DFID. Moore is specialist publieke financiën en belastingbeleid.

Deze paper verscheen als *Working Paper 10* van het ICTD onder de titel *Revenue Reform and Statebuilding in Anglophone Africa*.

Emiel Vervliet vatte de paper in vertaling samen.

Redactieraad MO*papers: Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Lieve De Meyer, Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO*), Brigitte Herremans (Broederlijk Delen), Huib Huyse (HIVA KULeuven), Nadia Molenaers (IOB Antwerpen), Liesbet Vangeel (fos), Ben Vanpeperstraete (Wereldsolidariteit), Emiel Vervliet (hoofdredacteur MO*-papers).

Informatie: mopaper@mo.be of MO*paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

Suggesties: emiel.vervliet@mo.be

Wereldmediahuis is ook uitgever van het maandblad MO* en van de mondiale nieuwssite www.MO.be (i.s.m. het nieuwsagentschap IPS-Vlaanderen).

Overname van de teksten is toegestaan mits toestemming van auteur en uitgever.



DE CONTEXT

In zwart-Afrika vertegenwoordigen alle belastingopbrengsten samen slechts een klein percentage van het nationaal inkomen (zie de tabel in bijlage – E.V.). Maar in tegenstelling tot wat algemeen wordt aangenomen, ligt de oorzaak daarvan niet in slecht bestuur in het algemeen en een zwakke belastingadministratie in het bijzonder. Zeker in de meeste Engelstalige landen is die administratie redelijk efficiënt en wordt een groot deel van de potentiële belastingopbrengst ook inderdaad geïnd. We moeten de oorzaak veeleer zoeken in het feit dat de gemiddelde inkomens zo laag zijn dat ze niet of slechts aan een heel laag percentage kunnen worden belast.

Heel wat landen hebben de voorbije jaren belastinghervormingen doorgevoerd: ze hebben de BTW ingevoerd (belasting op de toegevoegde waarde), de belastingdiensten geherstructureerd en de administratie meer autonomie gegeven. Die hervormingen kwamen er niet zozeer als gevolg van een crisis in de overheidsfinanciën, behalve dan in Ghana, Rwanda en Oeganda, maar op aandringen van het IMF en omdat de landen door de daling van de invoerbelastingen (in het kader van akkoorden binnen de Wereldhandelsorganisatie) gedwongen waren nieuwe inkomstenbronnen te zoeken. Ook ontwikkelingen in de informatica hebben een rol gespeeld. Zo was de invoering van de BTW enkel denkbaar door het digitaliseren van de boekhouding van de ondernemingen en van de belastingdiensten en werden overheden hierdoor gedwongen geschoolde boekhouders en andere professionals in dienst te nemen.

INVOERING VAN DE BTW

Aan het begin van de jaren 1990 voerden enkele landen de BTW in en sindsdien is deze vorm van belastinginning geleidelijk aan veralgemeend (de DR Congo voerde de BTW in op 1 januari 2013 – E.V.). De BTW is een effectieve en efficiënte manier om belastingen te innen, maar is technisch ingewikkeld en vereist de inzet van informatietechnologie en van specialisten. De invoering ervan leidde in Ghana en Oeganda tot protesten en andere landen waren maar wat al te blij om daar lessen uit te kunnen trekken. Omdat kleine ondernemingen over het algemeen vrijgesteld zijn en omdat sommige goederen en diensten (zoals basisvoedsel) meestal een nultarief hebben, is een wijziging van de BTW altijd een belangrijk politiek feit.

De invoering van de BTW dwong de belastingdiensten te investeren in het aanwerven en vormen van geschoolde boekhouders. Ze leidde ook tot een verschuiving in de techniek van de inning van de belastingen: van fysieke controle en vaststelling van de belasting naar een (geïnformatiseerde) controle van rekeningen en facturen. Fysieke controle is de traditionele manier van belasting innen op het bezit van land of de opbrengst van de oogst, op eigendom, op in- en uitvoer, op luxe goederen en op producten als zout, tabak en alcohol. In dit systeem is de persoon die de belasting vastlegt bijna altijd ook de persoon die de belasting effectief int. Dat laat ruimte voor wangedrag en corruptie: de belastingambtenaar gebruikt/misbruikt zijn positie om de belastingplichtige af te persen en/of de fiscus te belazeren. Geïnformatiseerde controles zijn vooral van toepassing als er vooral belasting wordt geheven op beroepsinkomsten en ondernemingswinsten. De bepaling van de belastingen en de effectieve inning zijn meer gescheiden en daardoor vermindert de kans op afpersing of corruptie. En de informatisering zelf biedt de mogelijkheid om de belastinginning veel effectiever te maken, doordat het mogelijk is om gegevens uit verschillende bronnen te vergelijken. Naarmate een economie minder een landbouweconomie en meer een (formele) industriële en diensteneconomie wordt, is er een natuurlijke evolutie naar dit type van belastinginning en zal het aandeel van de belastingen in het nationaal inkomen toenemen. De invoering van de BTW in (Engelstalig) Afrika heeft die evolutie versneld: weg van belastinginning op basis van fysieke controles en contacten en meer gebaseerd op ‘quasi-vrijwillige’ medewerking van de belastingbetaler om de informatie elektronisch ter beschikking te stellen.

HERVORMING VAN DE BELASTINGDIENSTEN

We hoeven niet altijd de consultants te geloven die voortdurend schrijven dat de internationale *best practices* inzake overheidsbeheer ook voor arme landen de beste zijn. Maar dat belet niet dat enkele administratieve regels die de laatste jaren in de rijke (OESO-)landen zijn doorgevoerd, minstens gedeeltelijk relevant zijn voor Afrika. De lijst met aanbevelingen voor een modern belastingbeheer is tot op grote hoogte overal toepasbaar, niet in het minst omdat de adviezen berusten op het gebruik van algemeen verspreide en betaalbare informatietechnologie (ICT).

Interne structurering van de belastingadministratie

In het verleden waren de meeste administraties gestructureerd volgens de soort belasting: een afdeling voor douanerechten en accijnzen, een andere afdeling voor omzetbelasting en nog een andere voor inkomstenbelasting. Die structuur is misschien nog verdedigbaar in lage-inkomenslanden met een belangrijke informele economie en weinig commercialisering. Maar ze leidt tot een concurrentie tussen de verschillende afdelingen om van dezelfde belastingbetaler zoveel mogelijk belasting te innen en ook tot een gebrek aan uitwisseling van informatie tussen de verschillende deeladministraties en hoge transactiekosten voor de belastingplichtige, die te maken krijgt met twee of meer administraties.

Een eerste hervorming bestaat erin de belastingbetalers in te delen in verschillende categorieën: competente en geschoolde ambtenaren kunnen dan ingezet worden voor de kleine groep van grote ondernemingen van wie het grootste deel van de belastingopbrengst moet komen, minder geschoolde ambtenaren kunnen routinetaken

verrichten, zoals het uitreiken van vergunningen voor taxichauffeurs. Die hervorming werd in meer dan de helft van de Engelstalige landen ingevoerd, maar met grote verschillen in effectiviteit.

Een tweede hervorming bestaat in het organiseren van de belastingdienst volgens het organisatorische principe van de uit te oefenen functies: registratie van de belastingplichtige, verwerken van de belastingaangiften, beheer van inkomende betalingen, personeel, juridische dienst, strijd tegen corruptie, enzovoort. Het voornaamste voordeel is de mogelijkheid dat de ambtenaren zich kunnen specialiseren.

Vertrouwen als basis van de relatie tussen administratie en belastingplichtige

Moderne belastingdiensten werken volgens het principe van vertrouwen in de belastingplichtige, gecombineerd met relatief goedkope maatregelen om te controleren of dat vertrouwen niet wordt beschaamd. De belastingdienst gaat uit van de aangifte door de belastingplichtige, vooral voor de vennootschaps- en personenbelasting en de BTW. De betrouwbaarheid kan gecheckt worden door gebruik van ICT: gegevens over eigendom, inkomen of verbruik van andere bronnen (banken, elektriciteitsbedrijven, verkopers van auto's, afrekeningen van kredietkaarten, eigendomsregisters van bedrijven en registers van dividendbetalingen).

Die instrumenten worden nog niet veel gebruikt, net zomin als risicogewogen audits. Die audits werden (en worden) gebruikt om druk uit te oefenen op de belastingplichtigen en extra belasting af te dwingen, soms om de doelstellingen inzake belastinginning te halen. Vertrouwen op risicogewogen audits betekent dat belastingplichtigen enkel aan bijkomend onderzoek worden onderworpen wanneer er een ernstig vermoeden van fraude bestaat. De selectie gebeurt op basis van statistische risicoanalyse (soort bedrijf, verleden van de belastingplichtige). Het belangrijkste doel van risicogewogen audits is niet zozeer het verhogen van de belastingopbrengst maar wel het behoud van het vertrouwen in het belastingstelsel door de grootste fraudeurs op te sporen.

Administratieve vereenvoudiging

Er zijn allerlei mogelijkheden tot administratieve vereenvoudiging: het aantal belastingen, belastingtarieven en vrijstellingen beperken; de aangifte en betaling vereenvoudigen, bijvoorbeeld via online aangifte en het inschakelen van banken voor de betaling; snelle procedures voor het beslechten van geschillen; de berekening en de inning van de verschuldigde belasting scheiden, zowel fysiek als functioneel. Vrijwel alle belastingdiensten van de Engelstalige Afrikaanse landen beweren dat ze die hervormingen hebben doorgevoerd, maar er is weinig informatie over de vooruitgang en de resultaten.

MEER AUTONOMIE VOOR DE BELASTINGDIENSTEN

Bij de hervorming die de belastingdiensten meer autonomie toekent, gebeurt de belastinginning niet langer door het ministerie van Financiën maar door een organisatie die een zekere autonomie heeft tegenover de minister en de regering in het algemeen. Afdelingen van het ministerie van Financiën die bepaalde belastingen innen, worden uit die structuur gehaald en ondergebracht in die min of meer verzelfstandigde belastingautoriteit.

Deze hervorming werd in de jaren 1990 sterk aangemoedigd door Groot-Brittannië en niet altijd gesteund door de betrokken landen, internationale organisaties en vakspecialisten. De hervorming werd doorgevoerd omdat de donor dacht hiermee een oplossing te vinden voor problemen van goed bestuur zoals hij die definieerde. Ze was gericht op drie doelstellingen: (i) regeringen meer marktvriendelijk maken, (ii) meer gedisciplineerde regeringen en overheidsadministraties bevorderen en (iii) de beheerprocessen moderniseren en formaliseren. Meer autonomie voor de belastingdienst werd gezien als een weg om die doelstellingen te bereiken.

De hervorming paste in het denkkader van de school van het *new public management*: de grote, logge en hiërarchische administraties vervangen door kleinere eenheden met een functionele autonomie en een contractuele relatie tegenover de beleidsmakers. In die jaren geloofde men meer dan nu dat de OESO-landen overheidsinstellingen van een hoge kwaliteit hadden en dat arme landen er goed aan deden die instellingen te kopiëren.

Een grotere autonomie zou de belastingdienst bevrijden van de starre bureaucratische regels op het vlak van tewerkstelling, lonen, regels voor aankoop van goederen en diensten, enzovoort. Een (semi-)autonome belastingdienst zou ondernemingen en andere grote belastingbetalers ook meer vertrouwen inboezemen en hen ertoe aanzetten om hun werkelijke bezittingen en inkomens aan te geven. Ze zouden immers niet moeten vrezen dat die informatie door de overheid misbruikt wordt om politieke druk uit te oefenen of meer belastingen te eisen.

Het voornaamste probleem met de (semi-)autonome belastingdiensten in Engelstalig Afrika is dat er weinig of geen echte autonomie is. Managers hebben wel wat meer vrijheid om routinetaken te organiseren, maar die vrijheid is niet wettelijk vastgelegd. Politici kunnen tussenkomen en druk uitoefenen indien ze dat willen – en dat doen ze ook! De regeringen hebben de belastingdiensten enkel formeel hervormd als bewijs van *goodwill* tegenover donoren en internationale organisaties, maar niet omdat ze meenden dat die hervorming noodzakelijk of reëel was. Toch heeft de hervorming gevolgen gehad, maar niet de gevolgen die de donoren hadden verwacht. Een belangrijk gevolg was een verandering in de arbeidsmarkt voor Afrikaanse belastingsspecialisten en andere professionals.



DE ARBEIDSMARKT VOOR AFRIKAANSE BELASTINGSPECIALISTEN

Tot twee decennia geleden werden de belastingen geïnd door vrij laag geschoolde ambtenaren. Met uitzondering van Kenia en Zuid-Afrika waren de belastingdiensten niet echt verzamelaars voor veel professioneel talent. Dat is veranderd, vooral bij de kaderleden. De belastingdiensten rekruteren nu meer getalenteerd personeel of trekken dat personeel aan uit de privésector. Kaderleden worden ook regelmatig weggeplukt door zogenaamde headhunters. Bij de oprichting van de autonome diensten werd dikwijls een (groot) deel van de staf vervangen en werden de lonen substantieel verhoogd. De vervanging van (corrupt) personeel gebeurde soms abrupt (zoals in Rwanda) en soms geleidelijk. De loonsverhogingen werden na zekere tijd beperkt, omdat de hoge lonen aanleiding gaven tot ontevredenheid bij het overblijvende personeel van het ministerie van Financiën.

Door dat alles ontstond een situatie waarbij het personeel van deze belastingdiensten relatief bekwaam, gemotiveerd en jong is. Er is weinig bewijs voor een (verwachte of verhoopte) daling van het algemene corruptieniveau, al werd aangenomen dat jonge en getalenteerde professionals net werk bij de belastingadministratie nastreven omdat ze willen ontsnappen aan de algemeen verspreide corruptienetwerken in hun land. Aanvankelijk werden nog (niet-Afrikaanse) buitenlanders voor hogere functies aangetrokken, maar die zijn daarna geleidelijk aan vervangen door Afrikanen. Die functies zijn nu interessant geworden voor professionals uit de privésector. En er is geen sprake van eenrichtingsverkeer: kaderleden van de belastingautoriteiten worden regelmatig weggeplukt door headhunters voor functies in de privésector of maken een carrièresprong naar het IMF of donoradministraties. Die afrikanisering en professionalisering van de arbeidsmarkt voor hogere belastingambtenaren werd nog in de hand gewerkt door de toename van de internationale contacten en uitwisseling, o.a. door de oprichting van het *African Tax Administration Forum (ATAF)* in 2008.

Ten slotte heeft de economische groei en de toename van buitenlandse investeringen geleid tot een sterkere aanwezigheid van internationale accountancy- en consultancybedrijven (zoals de *Big Four*: KPMG, PWC, Deloitte en Ernst & Young). Zij worden dikwijls gevraagd om advies en begeleiding te geven bij de belastinghervorming en vormen daarmee aantrekkelijke arbeidskansen voor Afrikaanse belastingsspecialisten.

BELASTINGHERVORMING EN STATE BUILDING

De grotere mobiliteit van Afrikaanse professionals heeft onverwachte maar belangrijke gevolgen voor het proces van *state building*. State building wordt hier gedefinieerd als ‘het proces van oprichting en versterking van formele organisaties die de capaciteiten van de staat versterken en daarmee de mogelijkheden van diegenen die macht hebben om gezag uit te oefenen over privé (niet-statelijke) actoren en andere staten. De belastinghervorming heeft alvast in één opzicht tot dit proces bijgedragen. De belastingdiensten van de Engelssprekende landen hebben in eigen land aan invloed en prestige gewonnen. Dat is een gevolg van de hierboven beschreven processen: het samenbrengen van diverse belastingdiensten, operationele autonomie, meer geschoold personeel, aanzienlijke technische en financiële steun van donoren en internationale organisaties, meer internationale contacten en meer en betere informatie- en communicatietechnologie.

Maar heeft dat alles geleid tot een sterkere staat? Er zijn vier redenen om die vraag negatief te antwoorden: (i) de belastingopbrengst is niet substantieel verhoogd, (ii) verbeteringen in beheer en organisatiestructuur blijven beperkt tot het niveau van de hoofdstad en de nationale administratie, (iii) mogelijke verbeteringen in het definiëren van het fiscaal beleid zijn niet gerealiseerd en (iv) de verwachte *spillover*-effecten naar andere delen van het overheidsapparaat zijn uitgebleven.

HEBBERN DE HERVORMINGEN GELEID TOT HOGERE BELASTINGOPBRENGSTEN?

Het is niet volledig duidelijk of de hervormingen hogere belastingopbrengsten hebben opgeleverd. Cijfers van belastingopbrengsten in Afrika zijn niet erg betrouwbaar. Ze worden regelmatig herzien en soms worden er onverwachte stijgingen van de opbrengsten in bepaalde jaren gemeld, die daarna niet herhaald worden. Het beschikbare onderzoek laat enkele voorzichtige conclusies toe. Allereerst kenden de belastingopbrengsten in zwart-Afrika, uitgedrukt als percentage van het Bruto Nationaal Inkomen, in de jaren 1970 en 1980 een stagnering of een daling. Ten tweede zijn er enkele aanwijzingen, tenminste voor de Engelssprekende landen, van een opwaartse trend vanaf het midden van de jaren 1990. En ten derde zijn er meer aanwijzingen van stijgende belastingopbrengsten vanaf 2005. Maar die stijging was volledig het gevolg van de stijging van de prijzen voor Afrika's uitvoerproducten (erts en energie) en de stijging is kleiner dan verwacht zou mogen worden indien de belastingdiensten beter uitgerust waren en beter werkten.

Er zijn geen voorbeelden van landen waar over langere tijd (minstens tien jaar) constant verbeteringen in de werking van de belastingdiensten gemeld worden, zelfs niet bij de landen die als voorbeeld genoemd werden (Ghana, Oeganda en Rwanda). Het voorbeeld van Rwanda is sprekend. De belastingdienst kon in 1998 van nul beginnen: hij kon rekenen op de volledige steun van president Kagame, kon gemotiveerde en bekwame medewerkers aanwerven, kreeg steun van Groot-Brittannië

en veel geld voor de betaling van het personeel en de aankoop van materiaal. De eerste acht jaar steeg de belastingopbrengst inderdaad, maar sindsdien is ze op dat niveau blijven stagneren. Waarnemers vrezen dat de beste managers en de bekwaamste kaderleden zullen vertrekken naar het buitenland of naar andere overheidsdiensten. In 2009-2010 verliet meer dan 5% van het kader de dienst. Zonder bekwame accountants wordt het moeilijk om de grote ondernemingen te controleren, die nochtans de belangrijkste belastingbetalers zijn.

De opbrengst van de belastingen, uitgedrukt als percentage van het nationaal inkomen, ligt nu nauwelijks hoger dan in de jaren 1970. Het is mogelijk dat de situatie nog slechter zou zijn geweest zonder de hervormingen, bijvoorbeeld vanwege het toenemen van transacties binnen multinationale ondernemingen, die voor de belastingdiensten moeilijker te controleren zijn, en vanwege de vervanging van invoerrechten door de BTW. Maar aan de andere kant mocht verwacht worden dat de belastingopbrengst zou stijgen door de verhoging van de gemiddelde inkomens.

We mogen concluderen dat de hervormingen dus weinig of geen impact hebben gehad. Dat is minder verrassend voor belastingsspecialisten dan voor enthousiaste verdedigers van hervormingen in het algemeen. Effectieve belastingdiensten moeten effectieve netwerkorganisaties zijn. Zij moeten kunnen rekenen op de medewerking van een reeks stakeholders: het ministerie van Financiën, de overheidsdiensten die motorvoertuigen en ondernemingen registreren, elektriciteitsmaatschappijen, banken, werkgevers, verzekeringsmaatschappijen, beroepsorganisaties van accountants en revisoren, belastingdiensten in andere landen, enzovoort. Hoe meer de belastinginning gebaseerd is op de analyse van facturen en rekeningen, hoe groter die noodzaak. Een hervorming van de belastingdienst zal weinig effect hebben als ook dat netwerk niet mee evolueert. Dat is op zijn minst gedeeltelijk de reden waarom de hervorming van de belastingdiensten niet het verhoopte effect heeft gehad op de belastinginning.

TE VEEL AANDACHT VOOR DE HOOFDSTAD

De hervormingen werden mee bepaald door de context waarin ze werden uitgevoerd. Zo waren de regeringen allereerst sterk afhankelijk van de belasting die wordt betaald door een klein aantal ondernemingen. Verder werd de belastinginning op regionaal en lokaal niveau gekenmerkt door informaliteit, gebrek aan eenheid in de procedures, dwang en machtsmisbruik en ten slotte konden de donoren veel steun geven voor een beperkt gamma van vernieuwingen: aankoop van nieuwe technologie en vorming van hogere kaders. In die omstandigheden is het moeilijk denkbaar om de hervormingen op een andere manier te organiseren dan nu het geval was, toegespitst op het centrale niveau en met veel aandacht voor het verbeteren van de relaties tussen de belastingdienst en grote betalers. Verder is het niet moeilijk te begrijpen dat ambtenaren niet graag het veld in gestuurd worden om meer belastingen te innen in de informele economie. De (semi-)autonome belastingdiensten, met hun nieuwe hoofdzetels en goed betaalde medewerkers, waren relatief dure structuren. Het lukte hun beter om contact te leggen met andere gelijkaardige grote formele organisaties (grote ondernemingen of overheidsdiensten, het IMF, donoren) dan om de grote

meerderheid van potentiële belastingbetalers – kleinschalige rurale of stedelijke ondernemingen – te bereiken.

In Latijns-Amerika neemt het aantal mensen dat tot de middenklassen gerekend wordt, snel toe en zijn de laatste jaren maatregelen ingevoerd om de inkomensongelijkheid te verminderen. Daar hebben de belastingdiensten meer aandacht voor het belasten van gezinnen met stijgende inkomens en van kleinere bedrijven. Het belasten van bedrijven uit de informele economie is een vast onderwerp op studiedagen en seminars, maar de Afrikaanse regeringen schijnen daar niet echt wakker van te liggen. Er is eerder sprake van een achteruitgang op dit gebied, ook al vanwege de hoge kosten. Het is tot op zekere hoogte zinvoller voor regeringen en belastingdiensten om zich toe te spitsen op de mijnsector, die overigens veel te weinig wordt belast. De regeringen worden daarin trouwens aangemoedigd door ngo's die de belastingontwijking en -ontduiking door multinationals aanklagen. Het is misschien wel belangrijk voor de functie van *state building* om ook kleinere ondernemingen te belasten en de belastinginning door regionale of lokale overheden te verbeteren, maar de oprichting van (semi-)autonome belastingdiensten volgens het patroon van donoren uit de jaren 1990 is daarvoor niet de koninklijke weg.

VERWAARLOZING VAN HET FISCALE BELEID

Bij vrijwel alle moderne overheden is de functie van belastingheffing verdeeld over twee structuren: een kleine eenheid die op ministerieel niveau het beleid uittekent en een uitgebreide administratie die het bedrag van de belastingen bepaalt en de inning doet. De beleidscellen zijn in Afrika altijd zeer zwak geweest en die zwakte dateert al van voor de hervormingen. Maar de hervormingen en zeker de oprichting van (semi-) autonome belastingdiensten heeft die zwakte nog geaccentueerd.

Het zwaarste beleidsfalen in hedendaags Afrika is het toekennen van niet-verantwoorde belastingverminderingen of -vrijstellingen. Volgens sommige bronnen kan het inkomensverlies voor de overheid daardoor oplopen tot de helft van de effectief geïnde belastingen. Het zijn politici die dergelijke uitzonderingen toekennen, in ruil voor cash voor privéconsumptie of de financiering van verkiezingscampagnes. Effectieve beleidscellen kunnen die praktijken niet volledig voorkomen maar de gevolgen ervan wel beperken door criteria voor de uitzonderingen op te stellen. Belastingdiensten hebben op dit vlak geen formele rol te spelen en de leiding van die diensten moet afrekenen met de spanning tussen hun opdracht om de opbrengst van de belastinginning te verhogen en politiek geïnspireerde uitzonderingen op de wetgeving die worden opgelegd door andere delen van het staatsapparaat.



DE ONZICHTBARE POSITIEVE NEVENEFECTEN VAN DE HERVORMING

Belastinginning vormt een interessant voorbeeld van wat economen het ‘principaal-agentprobleem’ noemen. Regeringen (de principaal of opdrachtgever) hebben belastingdiensten (agenten of uitvoerders) nodig die goed georganiseerd en geïnformeerd zijn en over voldoende macht beschikken om genoeg belastingen te innen zonder politieke onrust en verzet te veroorzaken. Maar tegelijk moeten die diensten gedisciplineerd genoeg zijn om het grootste deel van die belastingen aan de regering over te dragen. Regeringen die dat probleem op bevredigende wijze kunnen oplossen, hebben meestal belastingdiensten met gekwalificeerd personeel, een bron van ideeën voor de andere sectoren van de overheid. Sommige economen beschouwen de hervorming van de fiscaliteit en de belastingdiensten daarom als het begin van een algemene hervorming van de publieke sector. Heeft de hervorming van de belastingdiensten in Engelstalig Afrika die positieve neveneffecten gehad?

In het geval van Rwanda is het antwoord ontegensprekelijk positief. De *Rwanda Revenue Authority* werd in 1998 met veel buitenlandse steun van nul af aan opgebouwd. De dienst heeft een reputatie van bekwaamheid en integriteit. De samenwerking met andere overheidsdiensten en de regering is goed, ambtenaren van andere departementen worden er gevormd. Maar jammer genoeg zijn er geen bewijzen van gelijkaardige positieve effecten in andere landen van Engelstalig Afrika.

In de periode tussen 1973 en het einde van de jaren 1990 zouden die positieve effecten er wel zijn geweest, maar vanaf 2000 zijn ze niet meer terug te vinden. De oprichting van (semi-)autonome belastingdiensten dateert van de periode 1991-1998. Onderzoekers suggereren dat de band tussen de belastingadministraties en andere delen van het overheidsapparaat is verzwakt of verbroken door de hoge lonen en de grotere vrijheid bij het rekruteren van personeel. Die hypothese is niet onredelijk, gezien de internationale carrièremogelijkheden van de topkaders van de nieuwe belastingdiensten. Hoe meer kans een Ghanees topambtenaar uit de belastingdienst heeft om een baan te vinden bij KPMG in Accra of Nairobi, of bij het IMF in Freetown of Washington, hoe kleiner de aantrekkingskracht van een overstap naar het ministerie van Financiën in eigen land. De ‘inculturatie’ van Afrikaanse belastingsspecialisten in de kring van internationale specialisten leidt tot een grotere afstand tot de bredere overheidssector in eigen land. De hervorming van de belastingdiensten heeft dus in enkele gevallen geleid tot een versterking van de overheidsdiensten in het algemeen (*state building*), maar die bijdrage is toch maar beperkt.

BELASTINGHERVORMING EN DE RELATIES TUSSEN DE STAAT EN DE ONDERNEMINGEN

In de OESO-lidstaten zijn de maandelijks (of driemaandelijks) betalingen van bijdragen aan de sociale zekerheid en aan de inkomstenbelasting de voornaamste bron van inkomsten voor de regering. In arme landen is dat niet het geval, omdat het grootste deel van de actieve bevolking in de informele economie werkt. De regeringen zijn er sterk afhankelijk van de belastingen die ondernemingen betalen, in het bijzonder een klein aantal grote ondernemingen. Die afhankelijkheid is de voorbije twintig, dertig jaar nog toegenomen, door het verminderen of afschaffen van in- en uitvoerbelastingen en de vervanging daarvan door een belasting op de toegevoegde waarde (BTW). De relatie tussen de regering en die ondernemingen is daardoor van uitzonderlijk belang geworden.

Hoewel alle landen een wettelijk kader voor de belastingen hebben, berust de relatie tussen deze categorie van belastingbetalers en de overheid toch sterk op persoonlijke relaties tussen belastingambtenaren, belastingbetalers en tussenpersonen als belastingadviseurs en juristen. De betrokken partijen hebben dus ruimte om een deel van de potentiële belasting aan de overheid te onttrekken en onder elkaar te verdelen. De belastinghervorming was bedoeld om die relaties te formaliseren, de invloed van persoonlijke relaties te beperken en de corruptie te verminderen. Belastingbetalers zouden beter hun rechten en verplichtingen moeten kennen, belastingaangiften zouden simpeler moeten worden, de belastingdienst zou meer uitgaan van het principe dat de aangifte correct is, tenzij er gegronde redenen tot twijfel zijn.

De hervormingen veranderen ook de rol van de tussenpersonen of belastingconsulenten, personen die de bedrijven adviseren en in sommige gevallen onderhandelen met de belastingambtenaren en ervoor zorgen dat de nodige niet-officiële betalingen aan de juiste personen gebeuren. Door de hervorming zou er meer behoefte zijn aan professionele adviseurs (accountants en juristen) dan aan arrangeurs of *fixers*. Hoe professioneler de voorbereiding van de belastingaangiften, hoe eenvoudiger het voor de belastingdiensten wordt om de contacten met de ondernemingen (of hun vertegenwoordigers) te professionaliseren. In Rwanda en Zuid-Afrika is dat proces van professionalisering van de contacten tussen de overheid (in het bijzonder de belastingdienst) en de privésector al op gang gekomen. Een grotere professionalisering van de contacten tussen ondernemingen en overheid verhoogt de kans dat de recente toename van buitenlandse investeringen in Afrika duurzaam zal zijn en dat Afrika verder evolueert naar een 'kapitalistische' of markteconomie (kapitalistisch in het Angelsaksische woordgebruik, markteconomie voor de rest van Europa – E.V.). Maar dat zijn slechts mogelijke evoluties, geen zekerheden.

De veranderingen in de arbeidsmarkt voor Afrikaanse belastingdeskundigen kan twee tegengestelde gevolgen hebben. Enerzijds kan de overstap van personeel van de overheid naar de privésector en omgekeerd bij de belastingdiensten leiden tot een beter begrip van de werking van de verschillende sectoren van de economie; het kan leiden tot win-winsituaties voor beide kanten omdat de onzekerheid, conflicten en de transactiekosten (voor de ondernemingen) verminderen. Dat zou kunnen leiden tot een

relatief conflictarme en niet-gecontesteerde verhoging van het aandeel van de belastingen in het nationaal inkomen.

Maar anderzijds is het ook mogelijk dat de overstap van personeel tussen overheid en privésector leidt tot kolonisatie van de terreinen van belastingbeleid en -beheer door de privésector, ten nadele van de openbare sector en de schatkist. Een comité van het Britse parlement heeft al gewaarschuwd voor het gevaar dat externe accountants die voor de overheid werken, hun kennis van de overheid misbruiken om de belastingdruk voor hun privéklanten te verlagen.

In Afrika is de privésector de enige niet-statelijke speler van betekenis die de mogelijkheid heeft om het belastingbeleid en de inning van belastingen te beïnvloeden. De toenemende aanwezigheid van grote multinationale accountancybedrijven en banken zal bijna zeker leiden tot meer invloed voor de privésector. Er zijn op het eerste gezicht weinig tegenkrachten. In theorie kan de overheid een beroep doen op de beschikbare kennis en technologie, maar het ontbreekt aan politieke wil om de grote lekken in de belastinginning te dichten, met name belastingverminderingen en -vrijstellingen en belastingontwijking via het gebruik van verrekenprijzen door multinationale ondernemingen. Verder is het ook zo dat het belastingbeleid en de belastinginning afhangen van personen die institutioneel veel te dicht bij de privésector staan. Hierdoor wordt de belastinginning misschien minder corrupt in de directe betekenis van het woord, maar wel corrupter in structurele zin.

ENKELE SLOTOPMERKINGEN

De recente hervorming van het belastingsysteem in Engelstalig Afrika is tot op zekere hoogte een succes. Ze levert 'goednieuwsverhalen' voor regeringen die al te vaak verwijten van zwak beheer moeten slikken en voor donoren die het verwijt kregen dat ze ongeschikte oplossingen aan Afrika opdringen. De hervorming heeft een kleine bijdrage geleverd tot de versterking van de instellingen (*state building*).

Maar de positieve effecten zijn kleiner dan de promotoren van deze hervorming in het vooruitzicht hadden gesteld. Het veranderen van (overheids)instellingen en instituties blijkt veel moeilijker dan de simpele oorzaak-gevolgmodellen alleen. Processen van internationalisering hebben de belastingoverheden op een ander pad gezet dan aanvankelijk gedacht. Het resultaat is voorlopig nog onduidelijk, maar één beleidsvraag dringt zich op: zijn de gecentraliseerde belastingdiensten die zijn opgericht de geschikte instrumenten om het veelvoud aan kleine en middelgrote ondernemingen op aangepaste wijze te belasten en regionale en lokale overheden van de noodzakelijke financiële middelen te voorzien? Het antwoord is bijna zeker negatief. Want daarvoor is een heel verschillend pakket van institutionele veranderingen nodig.

[bijlage]

Belastingopbrengsten, als percentage van het Bruto Nationaal Inkomen

(Directe en indirecte belastingen, sociale zekerheidsbijdragen, huuropbrengsten en interesten)

	1998	2008	2011
Benin	15,6 (2001)	18,7	17,2
Burundi	16,6	n	n
DR Congo	n	19,5	23,5 (2010)
Ethiopië	15,4	10,2	11,0
Ghana	18,1 (2000)	15,7	19,6
Kenia	17,1	19,4	20,7
Mali	13,4 (2000)	15,5	17,3
Nigeria	n	9,7	n
Oeganda	10,6	13,3	16,4
Rwanda	n	n	N
Soedan	7,2	n	N
Zambia	18,2	18,4	17,4
Zimbabwe	n	n	N
België	42,9	40,9	41,1
Nederland	44,3	47,9	40,6
Brazilië	18,7	26,5	25,0
China	5,9	11,1	11,5
India	10,8	12,5	11,8

Bron: The World Bank, World Development Indicators

Reeds verschenen MO* papers



2013

- jun 2013: Is uw gsm goud waard?
- apr 2013: Wat weten we (niet) over het geweld in Oost-Congo? (Koen Vlassenroot, Steven Spittaels, Kris Berwouts en Nadia Nsayi)
- apr 2013: Bestaan de Zapatisten nog? (François Hautart)
- feb 2013: Kan rijst West-Afrika voeden? (Saartje Boutsen en Jan Aertsen)
- feb 2013: Hoe komt het dat Afrika de Millenniumdoelstellingen niet haalt? (Dimitri Van den Meerssche)

2012

- okt 2012: Genetisch gewijzigd voedsel als oplossing voor het hongerprobleem? (Hielke Van Doorslaer)
- sep 2012: Kan zwart-Afrika voedselzekerheid bereiken? (UNDP)
- sep 2012: What is the Rise of South-South relations about? (Sanoussi Bilal)
- apr 2012: Hoe inclusief is onze ontwikkelingssamenwerking? (PHOS)
- mar 2012: Brengen verkiezingen meer democratie in Congo? (Mieke Berghmans en Nadia Nsayi)
- mar 2012: Wat na Busan? (Bert Jacobs)
- mar 2012: Kan de politiek de ontwikkelingssamenwerking redden? (Alex Duncan en Gareth Williams)
- feb 2012: Wordt het precariaat een nieuwe sociale klasse? (Guy Standing)
- feb 2012: Waarheen met de revoluties in Egypte en Syrië? (Brigitte Herremans, Pieter Stockmans en Majd Khalifeh)

2011

- nov 2011: Kan armoede overwonnen worden? (Abhijit Vinayak Banerjee en Esther Duflo)
- nov 2011: Is India goed bezig? (Jean Drèze en Amartya Sen)
- nov 2011: Een keerpunt voor sociale bescherming wereldwijd? (Gijs Justaert en Bart Verstraeten)
- okt 2011: Heeft ontwikkelingshulp zijn tijd gehad? (Marcus Leroy)
- okt 2011: 7 billion: development disaster or opportunity? (Hania Zlotnik and Fred Pearce)
- sep 2011: Erkenning van de Palestijnse staat: een *game changer*? (Brigitte Herremans)
- jun 2011: Een uitweg uit de nieuwe voedselcrisis? (Saartje Boutsen)
- mei 2011: Is het einde van de bevolkingsgroei werkelijk in zicht? (Ronald C. Schoenmaeckers)
- apr 2011: Waarom gelijkheid beter is voor iedereen (Richard Wilkinson en Kate Pickett)
- mar 2011: Welke toekomst voor de ontwikkelingssamenwerking? (Nemat Shafik)
- feb 2011: Realiteit of mythe? Minerale rijkdom als motor van het geweld in het oosten van Congo (Rachel Perks en Koen Vlassenroot)

2010

- dec 2010: Heeft Congo kans van slagen? (Tom De Herdt, Kristof Titeca en Inge Wagemakers)
- nov 2010: Heeft de crisis het draagvlak van ontwikkelingssamenwerking ondermijnd? (Tom De Bruyn & Ignace Pollet)
- nov 2010: De laatste energiecrisis? Betekent piekolie het einde van de homo Petroliensis? (Elias Verbanck)
- sep 2010: Wat doet China in Afrika en Latijns-Amerika? (John Vandaele & Marc Vandepitte)
- sep 2010: De millenniumdoelstellingen: wachten op de grote doorbraak? (Lonne Poissonnier & Rudy De Meyer)
- jun 2010: Hoe goed zijn Brazilië, China en India in armoedebestrijding? (Emiel Vervliet)
- mei 2010: Why is poverty a human right crisis? (Irene Khan and Steven Vanackere)
- mei 2010: Wat is nu eigenlijk goed bestuur? (Emiel Vervliet)
- apr 2010: Is er Apartheid in het Heilige land? (Korneel De Rynck)
- mar 2010: Water zonder grenzen? Het regionaal belang van het Afghaanse water (Benjamin Sturtewagen)
- feb 2010: Wat met de Cubaanse revolutie na Fidel Castro? (Marc Vandepitte)
- feb 2010: Leidt klimaatverandering tot oorlogen? (Harald Welzer en Jamie Shea)
- jan 2010: Mogen we nog dieren eten in tijden van klimaat- en voedselcrisis? (Jonathan Safran Foer en Louise Fresco)

2009

- nov 2009: Spionage in het hart van Europa? (Kristof Clerix)
- nov 2009: Hebben de ngo's hun ziel verkocht aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking? (Jean Reynaert en Patrick Develtere)
- okt 2009: Chaos in Afghanistan en Pakistan? (Ahmed Rashid en Jef Lambrecht)
- sep 2009: De 'Gele Reus' in ademnood? (Samia Suys)
- sep 2009: Is ontwikkelingshulp verantwoordelijk voor de armoede in Afrika? (Dambisa Moyo en Kumi Naidoo)
- jul 2009: Is dit de nieuwe kolonisering? (International Food Policy Research Institute, The Economist, vertaling Emiel Vervliet)
- jun 2009: Kan de G20 de wereld redden? (Emiel Vervliet)
- apr 2009: Hoezo, vrije meningsuiting? (Ruddy Doom en Sofie Van Bauwel)
- mar 2009: Hebben financiële speculanten 120 miljoen mensen honger laten lijden? (Peter Wahl, vertaling en samenvatting door Emiel Vervliet)
- mar 2009: What is the status of human rights in Iran? (Shirin Ebadi)
- feb 2009: Hoe zien wij Gaza? (Ruddy Doom en Simone Korkus)

2008

- dec 2008: Wat is waardig werk? (Emiel Vervliet)
- nov 2008: Betalen de armen de prijs van een slecht beleid? (Saar Van Hauwermeiren)
- okt 2008: Hoeveel armen zijn er nu eigenlijk? (Emiel Vervliet)
- okt 2008: Blinkt alle goud? (Catapa)
- jul 2008: Door welke lens kijken wij naar China? (Kristof Decoster)
- jun 2008: Heeft Congo iets aan zijn mijnen? (Raf Custers)
- jun 2008: Wie zorgt er voor een échte groene revolutie? (Jan Aertsen en Dirk Barrez)
- mei 2008: Kan onverschilligheid dodelijk zijn? (Forum for African Investigative Reporters - Vertaling en samenvatting: Emiel Vervliet)
- mar 2008: Levert de traditie de oplossing? (Bert Ingelaere)
- feb 2008: Kunnen boeren de wereld redden? (Saartje Boutsen)
- jan 2008: Neemt de inkomensongelijkheid in de wereld toe of af? (Emiel Vervliet)

2007

- dec 2007: Waar de kassa altijd rinkelt? (Internationaal Vakverbond, vertaling: Emiel Vervliet)
- dec 2007: Is er leven na Kyoto? (Simon Calcoen, Peter Tom Jones, Edith Vanden Brande en Alma De Walsche)
- okt 2007: Zijn de EPA's levensgevaarlijk? (Marc Maes)
- sep 2007: Ligt de Afrikaanse hemel in Barcelona? (Roos Willems, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Hoe erg is het klimaat eraan toe? (IPCC, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Redt de minister van Financiën het klimaat? (Aviel Verbruggen, vertaling: Emiel Vervliet)
- jun 2007: Viva el populismo? (Emiel Vervliet en Alma De Walsche)
- mar 2007: Veertig jaar bezetting - Hoe lang nog? (Ludo De Brabander & Brigitte Herremans)

2006

- dec 2006: Hoe geglobaliseerd is de islam? (Olivier Roy)
- dec 2006: Zit de Congolese toekomst in de grond? (Sara Frederix en John Vandaele)
- nov 2006: Helpt onze hulp tegen honger? (Saartje Boutsen en Jan Vannoppen)
- nov 2006: Wil China de wereld overheersen? (Jonathan Holslag)

Al deze MO* papers kunnen gratis gedownload worden op www.MO.be/papers