



Belasting zonder grenzen

Auteur(s):

Jonkheer, K.R.

Dolfsma, W.A.

Verbonden aan, respectievelijk Eim, Unit Information Society en Technische Universiteit Twente, vakgroep Filosofie van wetenschap en techniek.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4191, pagina 149, 26 februari 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

internet

Internethandel ondermijnt de basis voor belastingheffing. Steeds meer moet daarom de belasting op productiefactoren worden geheven.

In het *Belastingplan voor de 21ste eeuw*, dat eind 1997 verscheen, stelden Zalm en Vermeend voor de belastingbasis te verschuiven van directe inkomstenbelastingen in de richting van indirecte (consumenten)belastingen zoals BTW en accijnzen. Dit moest worden gezien tegen de achtergrond van ontwikkelingen in de belastinginkomsten. In 1998 verwachtte de overheid 47,6% van haar inkomsten te ontvangen via de inkomstenbelasting. In dit percentage zit een duidelijk dalende lijn. In het aandeel van de BTW zit, sinds de invoering ervan in 1969, juist een stijgende lijn. De BTW brengt op dit moment 21,2% binnen. De verschuiving was dan ook bedoeld om de belastinggrondslag voor de toekomst zeker te stellen. Daarnaast had deze tot doel het in dienst nemen van personeel te stimuleren en het consumeren, met name van milieubelastende artikelen, te ontmoedigen.

Tegelijkertijd realiseerde het ministerie zich dat ontwikkelingen rond internethandel gevolgen kunnen hebben voor de belastinggrondslag. Dit kwam tot uiting in de nota *Belastingen in een wereld zonder afstand* die in mei 1998 verscheen. In deze nota blijft het accent op BTW-heffing onveranderd. Vanwege de ontwikkelingen in de informatietechnologie wil het ministerie de nadruk leggen op internationale afspraken over belastingheffing. Daarnaast wil het de concurrentienadelen opheffen die bij de internationalisering van handel via internet kunnen ontstaan als gevolg van de huidige vorm van belastingheffing.

In dit artikel betogen wij dat de gekozen weg weinig vruchtbaar is. We stellen een alternatieve belastinggrondslag voor, meer gebaseerd op fysieke processen.

Groeiende internethandel

Internet zal een steeds belangrijker rol gaan spelen in de toekomst, zeker wanneer alle hooggespannen verwachtingen uit zullen komen. Bedroeg de omzet van de wereldwijde elektronische handel in 1997 nog een schamele tien miljard dollar, op dit moment wordt voorspeld dat deze in het jaar 2003, 3200 miljard dollar zal bedragen¹. Ook in Nederland neemt elektronische handel in belang toe; 'e-commerce' slaat aan².

Handel via internet heeft zowel voor bedrijven als voor consumenten tot gevolg dat geografische limieten wegvallen. Dit heeft consequenties voor de belastingheffing. Zo zijn bedrijven door internet minder aan een locatie gebonden. 'Cyberspace' behoort voornamelijk niet tot de jurisdictie van een bepaald land. Wanneer er al regelgeving voor het internet komt, zal deze minimaal zijn. Voor hun standplaats zullen bedrijven bij voorkeur een land uitzoeken dat voordelen zoals een bankgeheim of lage belastingen biedt. Omdat in 'cyberspace' handelsstromen - voor zover zij al getraceerd kunnen worden - gemakkelijk te verleggen zijn, is het eenvoudig waar dan ook ter wereld een elektronische vestigingsplaats te zoeken. In de virtuele wereld van het internet maakt het geen verschil wanneer je een transactie aangaat met een landgenoot of iemand uit de Verenigde Staten. Aan het internet-adres is het zelfs voor kenners niet altijd af te lezen wat de geografische locatie is van een handelspartner. Voor overheden is het aantrekkelijk een 'internet vrijhaven' te creëren om van de economische activiteiten te profiteren.

Ook consumptie is niet langer aan een bepaald land gebonden. Omdat de BTW wordt berekend op het niveau van landen, of in ieder geval geografische entiteiten, en het systeem dus slechts werkt bij de gratie van het feit dat consumptie geografische limieten kent, zal de ongebondenheid van consumptie het heffen van BTW in de toekomst sterk bemoeilijken.

Dit alles maakt het onwaarschijnlijk dat de doelen die het ministerie zich in haar *Belastingplan voor de 21ste eeuw* stelt, verwezenlijkt kunnen worden. Het enige dat in de toekomst ondubbelzinnig herkenbaar blijft, is het product zelf dat van producent naar consument gaat. Met het voorgestelde belastingplan kan de Nederlandse overheid het internet niet op.

De bittax als alternatief?

Bij het heffen van belastingen op producten via internethandel opperen sommigen - in navolging van de door Tobin voorgestelde belasting van internationale geldstromen - een belasting op de gebruiksfrequentie van het Internet, via een zogenaamde 'bit-belasting'.

Zo stelt Soete voor dat per hoeveelheid verzonden informatie belasting betaald wordt ³.

Bitbelasting is echter om verschillende redenen problematisch en zal in de praktijk zeker niet als vervanging kunnen dienen voor de BTW. Ook het ministerie van Financiën is die mening toegedaan ⁴.

Arbitrage

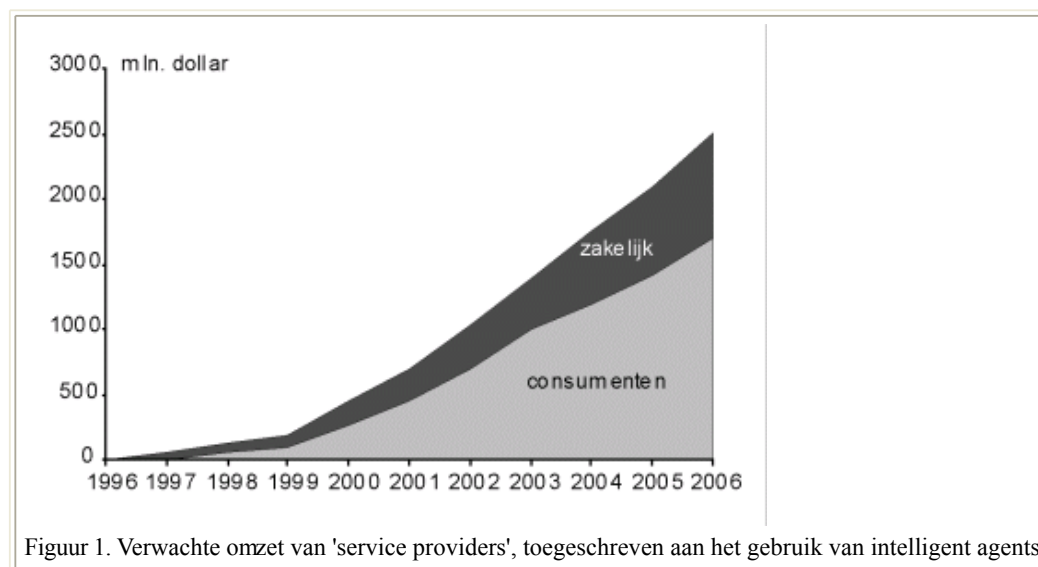
Het eerste argument waarom de bitbelasting geen serieuze belastinggrondslag kan vormen is dat de bitbelasting nooit zoveel inkomsten zal genereren als bijvoorbeeld de BTW. Wanneer het tarief te hoog wordt gesteld, verplaatst e-commerce zich en zal het betreffende land niet profiteren van deze economische activiteiten. Gezien de vergaande mogelijkheden voor arbitrage op het internet, zal het tarief ofwel zeer laag moeten zijn, dan wel door alle landen aanvaard en nageleefd moeten worden. Juist dit laatste is echter problematisch; zoals hierboven betoogd is het voor landen immers aantrekkelijk een internet-vrijhaven te creëren en met lage tarieven aanbieders van elektronische diensten naar zich toe te trekken. Harmonisering van belastingen op globaal niveau lijkt dan ook een utopie.

De waarde van bits

Afgezien van de praktische problemen van meetbaarheid zowel vanuit technisch oogpunt als vanuit kosten oogpunt, is een belangrijk bezwaar dat de ene informatie-overdracht de andere niet is. Een kort digitaal berichtje waarin een transactie van miljoenen dollars afgesloten wordt, is van een andere orde dan een e-mailtje waarmee iemand een kennis feliciteert met zijn verjaardag. Deze beide berichtjes op dezelfde manier belasten zou op weerstand stuiten en onevenwichtigheden introduceren. Bedrijven zullen namelijk eerder informatiestromen naar internet-vrijhavens verleggen dan burgers, en zullen zo belastingheffing makkelijker kunnen ontgaan. Dit creëert ongelijkheid die ingaat tegen een fundamenteel principe waarop een belastingstelsel gebaseerd moet zijn: dat van een evenredige verdeling van de belasting ⁵.

Minder bits, minder tax

Een derde argument tegen de bitbelasting is gelegen in verdergaande technologische ontwikkeling. Wanneer compressietechnieken het in de toekomst almaar eenvoudiger blijven maken dat een grote hoeveelheid informatie 'ingedikt' wordt tot een klein aantal bytes, kalft de bit-belastingbasis erg af. Compressietechnieken ontwikkelen zich op dit moment stormachtig. Ontwikkelingen die nu nog in de kinderschoenen staan, zoals die van 'quantum-computation' ⁶, brengen grote veranderingen teweeg. Kort gezegd betekent 'quantum-computing' een fundamentele verandering van data overdracht, waarbij niet langer sprake is van digitale informatie-overdracht in bits. Van een bitbelasting kan in die situatie dus geen sprake zijn. Ook 'intelligent agents' (zie [figuur 1](#)), zoekmachines die zo geprogrammeerd zijn dat zij autonoom het internet afzoeken op informatie die een gebruiker wenst, zullen consequenties hebben voor een internet-belastinggrondslag. Zij kunnen het verkrijgen van informatie of het plegen van transacties efficiënter maken en maken het welhaast onmogelijk om verantwoordelijkheid en belastingplicht voor transacties via het Internet aan te wijzen en ook af te dwingen. Voor belastingwetgeving is van belang wie de intelligent agents bezit. Zij zijn echter eenvoudig te verplaatsen naar internet-vrijhavens. Een belastingstelsel dat zo sterk afhankelijk is van de huidige stand van de technologie zal geen eeuw meegaan.



Terug naar de basis

Wat kan dan wel een grondslag zijn voor belastingen? Wij stellen voor dat dat de productiefactoren als arbeid, kapitaal en andere (fysieke) inputs in het productieproces zijn, en dat deze inputs de belasting moeten dragen.

Fysieke productie

Wanneer de belasting op productiefactoren ligt, worden goederen die over het internet verhandeld en gedistribueerd worden weinig belast. Zij gebruiken immers weinig van de in het land aanwezige productiefactoren. Dat komt goed uit, want we hebben gezien dat juist die handelsstroom naar verwachting ook het moeilijkst is te controleren. De fysieke producten en handelsstromen zullen worden belast naar de mate waarin gebruik wordt gemaakt van binnen de staat aanwezige productiefactoren ter vervaardiging of distributie van dat product. Zo'n scenario correspondeert met de idee dat de overheid de belasting op internethandel vrijwaart ⁷. Goederen die nog steeds

gedistribueerd moeten worden in de fysieke wereld, kunnen als vanouds worden belast. Ook kan consumentenbelasting over die goederen worden geheven.

Een belasting op productiefactoren staat de dynamiek en het concurrentievermogen van bedrijven niet in de weg; er is immers geen concurrentieverstorende indirecte belasting. De belasting op productiefactoren kan bovendien voor producenten en ketens een prikkel zijn bewuster met de productiefactoren om te gaan. Hoe minder gebruik, hoe minder belasting. Dit geldt voor gebruik van milieubelastende fysieke inputs, maar ook voor arbeid en kapitaal.

Deze belastingbasis biedt ook voor de toekomst perspectief. Van substitutie van de fysieke economie door de virtuele internet-economie zal namelijk geen sprake zijn. Alle bekende voorbeelden van technologische ontwikkelingen waarbij men voor een dergelijke substitutie vreesde, wijzen eerder in de andere richting. Elektronische markten zullen een stimulans voor fysieke economische processen betekenen [8](#).

Maak de keten verantwoordelijk

Wil de door ons gekozen grondslag vruchtbaar zijn, dan is de wijze waarop de belastingheffing wordt georganiseerd, cruciaal. Een belastingheffing op productiefactoren kan er in principe toe leiden dat de meer mobiele factoren, gelijk de handelsstromen op internet, zich verplaatsen naar landen met een gunstig belastingklimaat. Om dat effect te ontgaan stellen we voor de belasting te heffen bij de producerende keten. De gebruikte productiefactoren worden belast in het land waar het eindproduct geconsumeerd wordt en de productiewaarde aldus wordt gerealiseerd. De finale speler in een keten wordt verantwoordelijk voor de afdracht van belasting op alle ingezette productie- factoren, ook wanneer bijvoorbeeld de productie van het intermediaire goed dat hij importeert, in het buitenland heeft plaatsgevonden. Per soort gebruikte factor liggen de tarieven vast. De finale speler zorgt voor de onderlinge verrekening binnen de keten. Het heeft op deze manier geen zin meer om de belasting via verplaatsing van productiefactoren te ontgaan. Bijkomend voordeel voor de overheid is dat zij een centraal aanspreekpunt heeft, hetgeen de overzichtelijkheid sterk bevordert en het beroep dat op het overheidsapparaat wordt gedaan, minimaliseert.

Ons voorstel is gemodelleerd naar de Wet Ketenaansprakelijkheid. Naar analogie wordt daar een sleutelspeler (in de bouw bijvoorbeeld, is dat de hoofdaannemer) voor de afdracht verantwoordelijk gesteld. Dit systeem heeft zijn diensten inmiddels bewezen.

Conclusie

De Nederlandse overheid heeft zich met het ontwikkelen van een *Belastingplan voor de 21e eeuw* en de nota *Belastingen in een wereld zonder afstand* willen voorbereiden op een snel veranderende economische werkelijkheid. Ook in de toekomst wil zij voldoende middelen tot haar beschikking hebben om haar taken te kunnen vervullen. De groei van internethandel knaagt echter aan de belastingbasis. Die handel maakt grenzen fluïde en in een klimaat waarbinnen harmonisering van belastingwetgeving een illusie lijkt, zullen bedrijven hun activiteiten eenvoudig verplaatsen naar een land dat de laagste belastingen heft. Belasting kan zo worden ontgaan. Verdergaande technologische ontwikkeling maakt ook alternatieven, zoals bitbelasting, problematisch. Een belasting op productiefactoren via een vorm van ketenaansprakelijkheid, is wel houdbaar. Productiefactoren zijn beduidend minder mobiel dan internetlocaties. Daarnaast maakt echter de heffingssytematiek dat mobiliteit niet loont. Bijkomend voordeel van die systematiek is dat zij het beroep op het voerheidsapparaat vermindert. Tenslotte leidt ons voorstel ertoe dat de concurrentiepositie van bedrijven niet wordt verstoord en zet het bovendien aan tot kostenefficiënt gebruik van productiefactoren. Al met al durven we te stellen da ons voorstel de beste garantie voor continuïteit van belastingopbrengsten biedt.

1 Forrester Research, <http://www.forrester.com>

2 Zie o.a. *Nationale Internet Monitor*, 3e kwartaal 1998, Pro Active, Amsterdam en Inter/Media Scope, september 1998, Multiscope, <http://www.multiscope.nl/pers.htm>

3 L. Soete en B. ter Weel, Cybertax, *Futures*, 1998, nr. 9, blz. 853-73.

4 Ministerie van Financiën, *Belastingen in een wereld zonder afstand*, Den Haag, mei 1998.

5 D.A. Albrechtse, *Belastingheffing en ICT*, Den Haag, WRR, W98.

6 R. Zaal, Quantumcomputer wint aan werkelijkheidsgehalte, *Automatiseringsgids*, 18 december 1998. Of <http://www.starlab.org>

7 Muscovitch in Taxation of internet commerce, *First Monday*, *Peer-reviewed journal of the Internet*, oktober 1997, blz.10-11, <http://www.firstmonday.dk/issues/index.html>. De Amerikaanse, Europese en Nederlandse overheden hebben zich hier voor uitgesproken.

8 C.S. Fischer, *America calling*, University of California Press, 1992.