



BTW voor banken

Auteur(s):

Huizinga, H.P.

*Katholieke Universiteit Brabant. Met dank aan Sylvester Eijffinger.***Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4168, pagina 719, 25 september 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

belastingen, bankw ezen

Als banken BTW moeten betalen, zullen ze wellicht geld ontvangen van de belastingdienst. Hoe kan dat, en waarop moet bij de introductie van een financiële BTW worden gelet?

Als voorwaarde voor EU-lidmaatschap heffen de lidstaten een omzetbelasting of belasting op de bruto toegevoegde waarde (BTW). De financiële sector is op dit moment grotendeels uitgezonderd van de BTW-heffing, omdat de technische problemen onoverkomelijk zijn bevonden. Het Europees parlement heeft de Europese Commissie echter aangezet om te onderzoeken of de financiële sector alsnog ingepast kan worden in het bestaande BTW-regime. De Commissie heeft hierover een rapport in voorbereiding dat na consultatie van de EU-lidstaten aan het eind van dit jaar gepubliceerd zal worden. De lidstaten hebben dus nog volop gelegenheid om een Europese richtlijn op dit gebied te beïnvloeden. Dit artikel beschrijft de voor- en nadelen van een bancaire BTW, en geeft aan hoe een dergelijke BTW het beste vorm gegeven kan worden. Verder wordt berekend dat voor Nederland een bancaire BTW niet of nauwelijks zal bijdragen aan de schatkist.

De huidige situatie

De BTW is een belasting op de toegevoegde waarde. De belasting wordt geheven in elk stadium van het productieproces. De toegevoegde waarde is gedefinieerd als de waarde van de geproduceerde goederen of diensten minus de kosten van de ingekochte goederen en diensten. Anders gezegd, een bedrijf ontvangt restitutie van de BTW op inputs die in een eerder stadium van het productieproces al is afgedragen. Het huidige BTW-systeem met zijn restituties is equivalent aan een belasting tegen hetzelfde tarief enkel van toepassing op eindproducten, indien de prijzen van inputs zich aanpassen aan het moment waarop de belasting geheven wordt.

Niet alle goederen en diensten worden echter op de standaard manier belast. Voor sommige goederen en diensten geldt een verlaagd tarief (boeken, voedsel) of zelfs een vrijstelling van BTW (uitvoer). En enkele sectoren, zoals het onderwijs en de gezondheidssector, zijn geheel uitgezonderd van de BTW-heffing. Dit betekent dat de toegevoegde waarde van deze sectoren niet wordt belast, en dat er ook geen restitutie plaats vindt van de BTW op eerdere inputs.

Ook voor financiële instellingen geldt dat de toegevoegde waarde is uitgezonderd van de BTW-heffing voor zover deze verscholen ligt in marges, zoals bij het kredietbedrijf en de handel in bijv. vreemde valuta. Activiteiten waarvoor banken tarieven of commissies in rekening brengen, zoals de adviespraktijk, worden normaal belast. Marge-activiteiten brengen de moeilijkheid met zich mee, dat de marge niet alleen toegevoegde waarde vertegenwoordigt, maar ook een risicopremie en de onderliggende kapitaalkosten van de bank. Voor individuele transacties is de marge niet op te splitsen in de onderliggende componenten. Zonder een dergelijke splitsing is het normale BTW-systeem, met restitutie aan de klant, niet mogelijk.

De BTW-uitzondering betekent, dat financiële diensten aan huishoudens relatief laag worden belast. Financiële diensten verleend aan bedrijven, voor zover het marge-transacties zijn, worden daarentegen zwaar belast, omdat de BTW betaald over de inputs van de bank niet verrekend wordt met de BTW-heffing over de toegevoegde waarde van het bankierende bedrijf. Dit laatste betekent dat de inputs van de bank (de rekenmachine in het voorbeeld, zie kader) dubbel belast worden. Dit kan de input-mix van de bank verstoren: de bank koopt rekenmachines van lagere kwaliteit, of gaat inputs binnenshuis produceren (de bankemployée moet meer hoofdrekenen).

Om deze redenen kan het wenselijk zijn dat banken ook BTW gaan betalen. Dan moet echter eerst een oplossing worden gevonden voor het bepalen van de toegevoegde waarde.

BTW in drie varianten

In het voorbeeld verstrekt een bank een lening van f 100 aan een particuliere klant dan wel aan een bedrijf (zie [tabel 1](#)). We zetten de kapitaalmarktrente gelijk aan nul, zodat de bank geen rentekosten heeft. Als input gebruikt de bank een rekenmachine die twee gulden aan arbeid kost, en waarover dus f 0,38 (19%) aan BTW verschuldigd is. Vervolgens geeft de bank vijf gulden uit aan de arbeid van een bankemployée. Er wordt afgezien van het debiteurenrisico en de bank maakt geen winst. De lening vertegenwoordigt dus een totale toegevoegde waarde van zeven gulden, en zou idealiter tot een gecumuleerde

BTW-afdracht van *f* 1,33 (19% van *f* 7) moeten leiden.

Tabel 1. BTW-afdracht voor een banklening van *f* 100

		Huidige situatie		kasstroom particulier/bedrijf	nultarief bedrijf
		particulier	bedrijf		
kredietrente	%	7,38	7,38	8,33	7,00
BTW-afdracht:					
» toeleverancier	<i>f</i>	0,38	0,38	0,38	0,38
» bank	<i>f</i>	0	0	0,95	-0,38
» klant	<i>f</i>	0	1,40	0	1,33
Totaal	<i>f</i>	0,38	1,78	1,33	1,33

In de huidige situatie ontvangt de bank geen restitutie van de *f* 0,38 die aan BTW over de rekenmachine is betaald. Om alle kosten te dekken zal de kredietrente daarom 7,38% moeten bedragen. De totale BTW-afdracht is dan *f* 0,38 als de debiteur een particulier is. Is de debiteur een bedrijf, dan wordt de rente-afdracht van *f* 7,38 gerekend tot de toegevoegde waarde van dat bedrijf, en leidt vervolgens tot een BTW-heffing van *f* 1,40 (19% van *f* 7,38). De totale BTW-betaling over de lening aan het bedrijf is dus *f* 1,78.

Wordt BTW afgedragen volgens de kasstroom-methode, dan ontvangt de bank de betaalde BTW (*f* 0,38) terug van de belastingdienst. De totale kosten voor de bank zijn dan *f* 7, zodat de kredietrente zonder BTW 7% bedraagt. Hierover is dan *f* 1,33 aan BTW verschuldigd (19% van *f* 7), resulterend in een netto BTW-afdracht door de bank van *f* 0,95. De feitelijke BTW-inclusieve rente moet daarom 8,33% bedragen. Voor een particuliere lening is de totale BTW-afdracht dan *f* 1,33; lenende bedrijven ontvangen de betaalde BTW geheel terug.

In de 'nultarief'-methode van BTW-heffing ontvangt de bank ook de *f* 0,38 aan betaalde BTW terug van de belastingdienst. De kredietrente is geheel vrij van BTW en bedraagt 7%. Het lenende bedrijf betaalt vervolgens *f* 1,33 aan BTW over de gehele toegevoegde waarde (*f* 7) van de lening.

Financiële BTW, maar hoe?

Kasstroom-methode

Om financiële diensten in het normale restitutie-systeem van de BTW in te kunnen passen is het noodzakelijk voor elke banktransactie een toegevoegde waarde te berekenen. Zoals al aangegeven, is het onmogelijk de premie voor het kredietrisico van een lening te scheiden van de eigenlijke toegevoegde waarde op het moment dat de lening afgesloten wordt. Het is echter wel mogelijk achteraf te kijken of een lening goed of slecht was, omdat dan bekend is of terugbetaling heeft plaatsgevonden. Achteraf kan daarom de toegevoegde waarde van een lening bepaald worden door de feitelijke, gerealiseerde kasstroom te bezien. Dit is de kasstroom-methode van BTW-heffing ¹. Volgens deze methode wordt elke kasstroom van een bank naar het bedrijf (kapitaal of rente) gezien als een bijdrage aan de toegevoegde waarde van het bedrijf (leidend tot hogere BTW-afdracht) en tegelijkertijd als een afname van de toegevoegde waarde van de bank (leidend tot lagere BTW-afdracht). Een kasstroom in de andere richting - van het bedrijf naar de bank - heeft precies omgekeerde gevolgen voor de berekening van de toegevoegde waarde en de belasting daarop. In de kasstroom-methode krijgt de bank volledige teruggave van BTW op inputs. De kasstroom-methode blijft van toepassing ingeval van kredietrisico. Het uitblijven van terugbetaling betekent een kleinere kasstroom voor de bank, en dus een lagere BTW-afdracht. Het bedrijf moet juist meer BTW betalen. Deze gang van zaken betekent in concreto, dat een lenend bedrijf extra geld moet lenen om ook de BTW-verplichting te financieren. Deze financiering van de BTW-verplichting kan echter vermeden worden door de kasstroom-methode te verfijnen, en wel door een onderscheid te maken tussen het geleende bedrag (dat geen toegevoegde waarde is en dus onbelast moet blijven) en de rente-stroom (met daarin de toegevoegde waarde). Een dergelijke verfijning brengt echter de nodige boekhoudkundige rompslomp met zich mee, en zal dus kostbaar zijn voor bank en bedrijf.

De precieze definitie van de toegevoegde waarde per bancaire transactie heeft geen invloed op de totale belastingdruk. De reden is dat de BTW-afdracht door de bank teniet wordt gedaan door de BTW-restitutie aan het bedrijf en omgekeerd. Pogingen om de toegevoegde waarde per bancaire transactie precies te bepalen zijn derhalve niet alleen moeizaam, maar bovendien zinloos.

Nultarief

Een beter alternatief - dat uiteindelijk ook de dubbele belasting van financiële diensten aan bedrijven opheft - is echter voorhanden. De gewenste BTW-neutraliteit kan worden bereikt door voor bankactiviteiten net als voor de export het nultarief in te stellen, zodat de bank BTW-restitutie verkrijgt voor haar inputs, en zelf geen BTW afdraagt over de eigen toegevoegde waarde. Vervolgens betaalt de zakelijke bankklant BTW over de toegevoegde waarde van de eigen productie zonder aftrek van de afgenomen financiële diensten. Het nultarief voor bancaire diensten moet alleen van toepassing zijn op financiële diensten geleverd aan bedrijven. Financiële diensten aan huishoudens kunnen vervolgens op bankniveau worden belast volgens de kasstroom-methode - voor huishoudens hoeft de toegevoegde waarde per financiële transactie immers niet berekend te worden, omdat huishoudens sowieso geen restitutie van de BTW kunnen verkrijgen.

Een nultarief voor financiële diensten aan bedrijven is eenvoudig uitvoerbaar en bereikt het doel van een neutrale BTW-heffing. Dit

roept de vraag op waarom deze oplossing niet wijd en zijd omhelsd wordt als de oplossing van het bancaire BTW-probleem.

Een reden is waarschijnlijk dat het opheffen van de dubbele belasting van financiële diensten aan bedrijven de overheid belastinginkomsten gaat kosten (een ruwe schatting voor Nederland volgt later). Het nultarief voor de zakelijke financiële dienstverlening houdt verder in, dat banken bijna altijd netto BTW-gelden terug ontvangen van de overheid². De BTW-restitutie zal in veel gevallen zelfs groter zijn dan de verplichting uit hoofde van de vennootschapsbelasting. Banken krijgen dan dus netto geld van de belastingdienst. Een dergelijke geldstroom kan als pervers uitgelegd worden, en daarom een politiek probleem vormen. Het probleem is echter vooral optisch, omdat de teruggave van BTW aan de bank wordt tenietgedaan door een hogere BTW-afdracht door de bankklant. Overigens hoeft deze belastingrestitutie niet noodzakelijkerwijs te leiden tot hogere netto winsten voor de banken. Bij voldoende competitie zullen de belastingvoordelen voor de banken in de vorm van krappere bancaire marges doorgesluisd worden aan de zakelijke cliëntèle (zoals in de laatste kolom van [tabel 1](#)).

Wenselijkheid van een BTW voor banken

De uitvoerbaarheid van een bancaire BTW, zoals onderwerp van studie door de Europese Commissie, is uiteraard een noodzakelijke voorwaarde voor een feitelijke invoering. Minstens zo belangrijk is echter de vraag of een dergelijke BTW wel wenselijk is. De huidige bancaire uitzonderingspositie druipt in tegen het neutraliteitsbeginsel, dat alle toegevoegde waarde tegen hetzelfde BTW-tarief belast moet worden.

De BTW-heffing treft uiteindelijk binnenlandse bestedingen van particulieren, en wordt daarom wel als een belasting op consumptie gekarakteriseerd. Bancaire diensten, en in het bijzonder het betalingssysteem, maken echter niet alleen tegenwoordige consumptie eenvoudiger, maar ze vergemakkelijken tevens het aanhouden van spaargelden. Een bancaire BTW belast dus zowel de particuliere consumptie als particuliere bancaire besparingen. De huidige lage belasting van financiële diensten verleend aan huishoudens kan derhalve gezien worden als een poging sparen minder zwaar te belasten. Dit is te billijken gezien de zware belasting van met name bankrente in Nederland via de inkomstenbelasting. In de praktijk wordt de inkomstenbelasting op rente echter veelvuldig ontweken of ontdoken. Dit maakt een belasting op besparingen via een bancaire BTW relatief aantrekkelijk, omdat de BTW-heffing gemakkelijker te innen is. Per saldo is een BTW-heffing op financiële diensten afgenomen door huishoudens derhalve verdedigbaar.

Een belangrijk aspect van de wenselijkheid van een bancaire BTW is het effect op de belastinginkomsten van de overheid. In het vervolg wordt hiervan een ruwe schatting gegeven.

Gevolgen voor de schatkist

Een bancaire BTW heeft onzekere gevolgen voor de totale belastingheffing, daar financiële diensten verleend aan particulieren en bedrijven resp. zwaarder en minder zwaar belast zullen worden. Het netto effect voor de schatkist hangt af van het aandeel van particulieren in de bancaire cliëntèle. Aan de hand van cijfers ontleend aan de Nederlandse nationale rekeningen kan voor ons land een ruwe schatting van de totale gevolgen voor de schatkist gemaakt worden³.

Om te beginnen heeft de banksector een geschatte productie van f 33,2 mrd, met een bruto toegevoegde waarde van f 23,8 mrd. Het verschil van f 9,4 mrd zijn de bancaire inputs betrokken van andere bedrijven. De geschatte consumptie van bancaire diensten door bedrijven wordt gesteld op f 25,7 mrd. Dit betekent dat 77% ($25,7/33,2$) van de bancaire productie wordt afgenomen door het bedrijfsleven. Ditzelfde aandeel van de bancaire inputs, met een waarde van f 7,3 mrd ($9,4 \times 0,77$), wordt dubbel getroffen door de BTW in de huidige situatie. Als we het (voorgenomen) standaard BTW-tarief van 19% aanhouden, zien we dat de opheffing van deze dubbele belasting de schatkist ongeveer f 1,4 mrd ($7,3 \text{ mrd} \times 0,19$) gaat kosten. Bedrijven kunnen hun BTW-afdracht echter aftrekken van het belaste vennootschapsinkomen. De eliminatie van de dubbele BTW-heffing houdt voor het bedrijfsleven dus een verhoging van het belaste vennootschapsinkomen met eveneens f 1,4 mrd in. De revenuen uit hoofde van de vennootschapsbelasting stijgen dan met f 0,5 mrd ($1,4 \text{ mrd}$ tegen een belastingtarief van 35%). Per saldo kost beëindiging van de dubbele BTW de overheid dus f 0,9 mrd ($1,4 \text{ mrd} - 0,5 \text{ mrd}$).

De bancaire toegevoegde waarde voor particuliere klanten, ter waarde van f 5,5 mrd ($23,8 \text{ mrd} \times 0,23$) blijft in de huidige situatie onbelast. BTW-heffing hierover gaat de schatkist naar schatting f 1,0 mrd ($5,5 \text{ mrd} \times 0,19$) opleveren. Het gecumuleerde effect van een bancaire BTW voor de Nederlandse schatkist komt nu uit op een batig saldo van f 0,1 mrd ($1,0 \text{ mrd} - 0,9 \text{ mrd}$). Een kleine verandering in het veronderstelde tarief van de vennootschapsbelasting kan dit fiscaal saldo echter gemakkelijk negatief doen uitkomen. Stel bijv. dat een aantal banken verlies lijdt, zodat de gemiddelde heffing op bancaire vennootschapsinkomen 20% is, i.p.v. het statutaire tarief van 35%. Dan kost de hele operatie de schatkist f 100 miljoen, in plaats van dat het f 100 miljoen oplevert. Het is wellicht verstandig om aan te nemen, dat een bancaire BTW voor de overheid budgettair neutraal zal zijn.

Aan de andere kant zal de invoering van een BTW voor de banken, de bankklanten en de overheid aanzienlijke kosten met zich mee brengen. Er zijn eenmalige kosten in het opzetten van nieuwe accountingsystemen en het trainen van personeel, en vervolgens steeds terugkerende uitvoeringskosten. Betekent dit dat een bancaire BTW een loos idee is? De voordelen van een bancaire BTW, voor zover ze bestaan, moeten vooral gezocht worden in een hogere doelmatigheid in de bedrijfsvoering van de banken zelf (bijv. minder ondoelmatige eigen productie van inputs) en van de rest van het bedrijfsleven (dat nu te weinig dubbel-belaste bancaire diensten afneemt). Kwantificering van deze efficiëntievoordelen is echter onmogelijk.

Zoals aangegeven, is een mogelijk politiek probleem met het nultarief voor financiële diensten aan bedrijven dat de banken netto geld ontvangen van de belastingdienst. Om te bezien of deze vrees voor Nederland gegrond is maken we eerst een schatting van de netto BTW-afdracht van de banken onder dit systeem. Deze afdracht is gelijk aan de BTW betaald over de (toegevoegde waarde) van financiële diensten verleend aan particulieren, minus de BTW-restitutie voor alle bancaire inputs. Deze geschatte netto afdracht komt uit op minus 0,7 mrd gulden ($5,5 \text{ mrd} \times 0,19 - 9,4 \text{ mrd} \times 0,19$). De totale belastingafdracht van de banken zal echter positief zijn, gezien hun aanzienlijke verplichting inzake de vennootschapsbelasting. Het surplus van de banksector wordt geschat op f 12,5 mrd. Dit surplus komt niet naadloos overeen met het fiscale begrip van het vennootschapsinkomen, maar indiceert toch dat de banksector jaarlijks ettelijke miljarden aan vennootschapsbelasting moet betalen. Onder de huidige winstverwachtingen zullen de Nederlandse banken in een BTW-regime met een nultarief voor de zakelijke dienstverlening nog steeds belasting moeten betalen.

Internationale repercussies

Het BTW-regime voor banken in de EU heeft direct invloed op de concurrentiepositie van het Europese bankwezen ten opzichte van niet-Europese banken. De uitvoer van financiële diensten uit een EU-land naar het buitenland, binnen of buiten de EU, is op dit moment van BTW uitgezonderd; dit betekent dat de BTW op bancaire inputs verdisconteerd blijft in de export van financiële diensten. Het huidige BTW-systeem werkt derhalve als een export-belasting op financiële diensten uit de Europese Unie. Dit maakt de concurrentie met bijv. Amerikaanse banken moeizamer, omdat de VS geen BTW kennen. Om een volledig beeld te krijgen van de relatieve belastingdruk op Europese banken moeten uiteraard ook verschillen in de vennootschapsbelasting meegenomen worden. Deze belasting treft Amerikaanse banken zwaarder dan Nederlandse en andere Europese banken⁴. Per saldo is het dan ook onduidelijk of bancaire uitvoer uit Europa relatief zwaar belast wordt. Zeker is echter dat een nultarief voor de uitvoer van financiële diensten de concurrentiepositie van de Europese banken zal verbeteren.

Aan de invoerzijde dragen buitenlandse banken die leningen verschaffen aan EU-ingezetenen in de EU geen BTW af. Dit BTW-voordeel van niet-Europese banken zal alleen maar toenemen, als financiële diensten aan huishoudens in Europa volledig ingepast worden in de BTW-heffing. Om dit voordeel te elimineren moeten buitenlandse banken, die van buiten de EU financiële diensten aan EU-ingezetenen aanbieden, verplicht worden hierover in de EU ook BTW af te dragen. Om uitheemse banken te verleiden zichzelf als BTW-plichtig te melden kan overwogen worden alleen aan banken, die BTW afgedragen hebben, de mogelijkheid te geven binnen de EU via het rechtssysteem terugbetaling van een lening af te dwingen. Dit zal buitenlandse banken, die in de EU leningen hebben uitstaan, wel in het gareel brengen. Het biedt echter geen oplossing voor buitenlandse banken, die enkel deposito's aannemen van EU-ingezetenen.

Conclusies

In Europa zijn de eerste stappen gezet in de richting van de introductie van een BTW voor banken. Een dergelijke BTW heeft als eerste doel de dubbele belasting op de afname van financiële diensten door bedrijven op te heffen. Deze BTW zal ook de belasting van financiële diensten aan huishoudens naar het gebruikelijke peil brengen, ook al leidt dit tot een zwaardere belasting op de besparingen van deze huishoudens. Dit past in het streven van de Europese Commissie, blijkens het recente voorstel voor een Europese minimum rentebelasting, om private besparingen effectiever en zwaarder te belasten.

Het heeft de voorkeur om de BTW op financiële diensten aan bedrijven gestalte te geven door voor deze diensten het nultarief in te stellen. Dit voorkomt onnodig rekenwerk om de toegevoegde waarde per transactie te bepalen, en zal de invoering minder kostbaar maken. Nederland moet als belangrijk bancair land op dit punt in EU-verband oplettend zijn, en zijn invloed ten positieve aanwenden. De uitvoeringskosten van een bancaire BTW zijn des te belangrijker, omdat deze BTW niet of nauwelijks zal bijdragen aan de schatkist. Een laatste overweging is dat, voor zover mogelijk, ook buitenlandse banken, die financiële diensten aan EU-ingezetenen verschaffen, BTW-plichtig moeten worden gemaakt om internationale concurrentievervalsing te voorkomen

¹ Zie S. Poddar en M. English, The taxation of financial services under a value-added tax: applying the cash-flow approach, *National Tax Journal*, 1997, blz. 89-111.

² Zie D. Bradford, *Treatment of financial services under income and consumption taxes*, manuscript, Princeton University, 1998.

³ De cijfers zijn afkomstig uit Tabellen P1, P2, P15, en I4 van de Nationale Rekeningen van Nederland 1996, CBS, 1997.

⁴ Zie H.P. Huizinga, [Zijn Nederlandse banken efficiënt?](#), *ESB*, 13 maart 1998, blz. 209.