



De EU opent eindelijk de jacht op zwart spaargeld

Auteur(s):

Bikker, J.A.

*De auteur is werkzaam bij de Nederlandsche Bank.***Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4291, pagina 52, 19 januari 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Voor spaarders uit de EU wordt het in de komende jaren steeds lastiger de fiscus te ontwijken, want er komt een EU-wijde belasting op rente-inkomen van niet-ingezetenen. Het voorstel beoogt op termijn een gelijk speelveld voor de banken te creëren. Diverse vluchtwegen om aan belastingheffing te ontsnappen moeten nog worden afgesloten. Waarschijnlijk is ook harmonisatie nodig van belasting van inkomen uit aandelen.

De belasting op rente-inkomsten van particulieren in de Europese Unie verschilt sterk van land tot land¹. Bovendien worden in alle EU-landen niet-ingezetenen lager belast dan ingezetenen. Vermogende burgers in de EU kunnen daarvan gebruik maken door hun rentedragende vermogen over te brengen naar landen, waar de rente minder of niet wordt belast en waar geen informatie wordt verstrekt aan de fiscus in eigen land. Het op dergelijke wijze ontlopen van belasting gaat gepaard met verlies aan enkele tientallen miljarden guldens aan inkomsten van de EU-staten. Tevens vormt deze internationale belastingarbitrage een obstakel op de Europese financiële markten. De banken in landen waar rente-inkomen sterker wordt belast, zoals in Nederland, hebben immers terrein verloren aan banken in landen als Luxemburg, waar de buitenlandse spaarder wordt gekoesterd en zijn rente-inkomen wordt ontzien.

De komst van de euro heeft kapitaal nog mobieler gemaakt en de verschillen tussen EU-landen nog transparanter. De Europese Commissie, die jarenlang bezig is geweest harmonisatie van de belastingheffing op rente-inkomen tot stand te brengen, en sinds de komst van de Economische en Monetaire Unie haar activiteiten op dit gebied sterk heeft opgevoerd, heeft nu eindelijk succes. Begin december 2000 is overeengekomen dat rente op spaargeld en obligaties van niet-ingezetenen vanaf 2003 in alle EU landen wordt belast en vanaf 2010 gelijk behandeld. Er is echter nog één hindernis: het gaat alleen door als ook niet-EU-landen meewerken aan het sluiten van het net rond de belastingontduikende spaarder.

Dit artikel licht de nieuwe, EU-wijde fiscale behandeling op rente-inkomen van niet-ingezetenen nader toe en schetst de mogelijke gevolgen ervan voor kapitaalvlucht, de mogelijke belastingopbrengsten en de positie van de Nederlandse banken. Vervolgens wordt de effectiviteit van het nieuwe regime beoordeeld: zitten er mazen in het nieuwe belastingnet?

Nieuw belastingregime

Het nieuwe EU-wijde belastingregime heeft betrekking op inkomsten van niet-ingezetenen uit spaargeld, obligaties, waaronder ook de internationale Eurobonds, en beleggingsfondsen voor zover voor meer dan veertig procent in obligaties is belegd. Ingaande

1 januari 2003 komen er twee systemen van belastingheffing. Allereerst een regime van bronbelasting in Luxemburg en Oostenrijk ter bescherming van hun bankgeheim. Bij bronbelasting wordt belasting geheven bij het uitbetalen van rente. De heffing bedraagt tot 1 januari 2006 vijftien procent en daarna twintig procent. Spaarders kunnen in dit regime ook kiezen voor het laten verstrekken van gegevens over het rente-inkomen aan de fiscus in het land van de belastingplichtige. Naar verwachting zal bronbelasting het meest populair worden: enerzijds omdat het zwarte spaargeld dan nog geheim blijft en anderzijds omdat de bronbelasting veelal lager is dan de heffing in het herkomstland. Van de opbrengst van de bronbelasting dient 75 procent te worden afgedragen aan het herkomstland van het spaargeld, terwijl Luxemburg en Oostenrijk 25 procent zelf mogen houden ter dekking van de te maken kosten (of ter compensatie van hun verloren positie). Voor de overige EU-landen geldt het regime van rente-rensenering, dat wil zeggen het verstrekken van gegevens over het rente-inkomen door de rentebetallende instantie aan de fiscus van het land van de belastingplichtige. Deze kan vervolgens de rente-opbrengst belasten overeenkomstig het eigen nationale systeem. Na 2010 geldt dit laatste regime van rente-rensenering voor alle EU-landen en is het bankgeheim *de facto* opgeheven.

Kleine belastingparadijzen

Luxemburg heeft een belangrijk voorbehoud gemaakt voor invoering van het EU-regime, namelijk dat andere belastingparadijzen in Europa en daarbuiten een soortgelijke regeling gaan introduceren. Met name Zwitserland is een belangrijke bestemming voor vluchtkapitaal en zou de rol van Luxemburg gemakkelijk kunnen overnemen. Maar er zijn veel meer belastingparadijzen die interesse hebben in het marktaandeel van Luxemburg, waarbij gedacht kan worden aan Monaco, Liechtenstein, Andorra, San Marino, de Kanaaleilanden, het Britse eiland Man, de VS en de Antillen. Afsproken is dat de EU met deze 'derde landen' gaat onderhandelen teneinde te bewerkstelligen dat deze eveneens per 1 januari 2003 vergelijkbare regimes invoeren voor belasting op spaarrente van niet-ingezetenen. Dit is van cruciaal belang voor de effectiviteit van de regeling. Luxemburg heeft op deze wijze een ontsnappingsclausule ingeval zij de bereikte afspraken onvoldoende vindt. In dat geval worden de maatregelen vermoedelijk opgeschort.

Luxemburg

Voor Luxemburg is het bankwezen de kurk waarop de economie drijft: de inkomsten uit bancaire diensten vormen meer dan de helft van het bruto binnenlandse product, mede dankzij het bankgeheim en de vrijstelling voor de belasting van rente-inkomen van niet-ingezetenen. Omdat het nieuwe belastingregime deze cruciale inkomstenbron bij de wortel aantast, heeft Luxemburg zich lang verzet. Binnen de EU nam de druk van de andere landen op het Groothertogdom echter voortdurend toe, terwijl daarnaast het algemene klimaat in de financiële wereld momenteel gericht is op meer zuivere verhoudingen. Wereldwijd wordt gepoogd het witwassen van crimineel geld tegen te gaan. Internationale organisaties zoals de OESO, het IMF en de G-7 oefenen grote druk uit op kleine belastingparadijzen die op dat terrein in gebreke blijven. Ook belastingontduiking wordt minder dan voorheen getolereerd. Van groot belang is een door de Amerikaanse belastingdienst, de 'Internal Revenue Service', geforceerde doorbraak geweest op het gebied van bankgeheim. Onder grote druk zijn de banken in Luxemburg - net als elders in Europa - in oktober jongstleden halsoverkop overstag gegaan om gegevens over Amerikaanse spaarders aan de belastingdienst in de VS te overhandigen. Het alternatief was een onwezenlijk hoge heffing van maar liefst 31 procent over het gestalde vermogen of het verlies van de status 'qualified intermediary', waardoor niet langer zaken in de VS kunnen worden gedaan.

Derde landen

Verwacht wordt dat Zwitserland wel zal meewerken aan het nieuwe regime, omdat dit land zich het imago niet kan veroorloven een notoire vluchthaven van zwart geld te worden. Mogelijk speelt ook een eventuele toenadering tot de EU een rol. Overigens behoeft het bankgeheim niet (verder) te worden opgeheven, omdat het heffen van bronbelasting waarschijnlijk zal volstaan. Liechtenstein is meer dan enig ander land afhankelijk van het bankwezen, maar staat onder druk door de dreiging het kapitaalverkeer met dat land stop te zetten als het niet beter meewerkt met de fiscale autoriteiten in andere Europese naties. Ook andere Europese ministaatjes zijn te afhankelijk om zich met succes te kunnen verzetten. Caraïbische paradijzen als de Kaaiman-eilanden krijgen van de VS al een strafbehandeling, die gelijk is aan die van staten zoals Libië en Irak. Uitsluiten van het internationale betalingsverkeer is één van de mogelijke drukmiddelen. Het is overigens niet gezegd dat alle belastingparadijzen volledig moeten meewerken. De Kaaimaneilanden en andere paradijzen buiten Europa zijn immers voor het grote publiek niet altijd een goed alternatief. De problemen worden echter groter als het alternatief van sparen en beleggen via internet een voldoende betrouwbaar alternatief gaat vormen. Nieuwe belastingparadijzen zouden zich dan op de markt kunnen begeven.

Kapitaalvlucht

Kapitaal is de meest mobiele productiefactor en belastingheffing op inkomen daaruit stuit dan ook op diverse moeilijkheden. Bezit wordt overgeheveld naar landen waar de druk van belasting op rente voor buitenlanders minder of zelfs volledig afwezig is. De omvang van kapitaalvlucht in Europa is niet bekend. Miljonairs in Europa bezaten in 1998 naar schatting het immense vermogen van veertienduizend miljard gulden, zodat de kapitaalvlucht in potentie enorm zou kunnen zijn². Op zoek naar hoog rendement en lage belastingen is dit kapitaal verdeeld over diverse vermogensvormen, waarbij een niet onaanzienlijk deel rentedragend uitstaat. Concrete ramingen kunnen worden ontleend aan gebeurtenissen zoals de aankondiging in 1988 van rente-rensenering in Nederland, die een grote uitstroom van spaargeld veroorzaakte. Swank schatte indertijd het verlies aan spaargeld op bijna vijf miljard gulden, waarvan een kleine helft naar het buitenland verdween³. België ervoer juist een grote instroom van kapitaal, nadat in 1990 voor ingezetenen een bronbelasting op rente-inkomsten werd doorgevoerd ter vervanging van de hogere inkomstenbelasting op rente.

De in 1989 ingevoerde Duitse bronbelasting, die overigens na een half jaar weer werd afgeschaft, leidde tot een verdrievoudiging van de uitstroom van lang kapitaal vergeleken met het jaar daarvoor. Dit kapitaal stroomde overigens grotendeels en onbelast weer naar Duitsland terug. In 1993 leidde een hernieuwde poging in Duitsland bronbelasting in te voeren tot een kapitaalvlucht die door de Bundesbank werd geraamd op DM 63 miljard. De hierdoor misgelopen bronbelasting bedroeg in 1993 bijna DM 14 miljard⁴. Luxemburg was steeds een belangrijke bestemming van de uitgelokte kapitaalstromen. Zo bedroeg de kapitaalstroom van Duitsland naar Luxemburg over 1991-1993 ruim honderd miljard D-marken.

In de jaren vóór de invoering van de rente-rensenering werd in Nederland circa veertig procent van de rente- en 65 procent van de dividendontvangsten voor de fiscus verzwegen⁵. Dit illustreert de zwakke moraal ter zake van belastingheffing over inkomen uit vermogen. Belasting op rente staat velen meer tegen dan heffing op arbeidsinkomen, omdat over het gespaarde inkomen immers ook reeds belasting is betaald. Vanuit deze optiek ligt het voor de hand dat belastingheffing op spaargeldrente op grote schaal wordt vermeden door het geld naar buitenlandse banken over te hevelen. Op basis van bij de Nederlandsche Bank uit het buitenland terugontvangen duizend-guldenbiljetten wordt aangenomen dat eind 1994 voor 36 miljard gulden is belegd bij voornamelijk Zwitserse, Belgische en Luxemburgse banken. Kusters schatte dat dit bedrag in de loop der jaren alleen al door koersstijgingen en rente- en dividendontvangsten is toegenomen tot 71 miljard gulden⁶. Sinds 1994 is de uitstroom van duizend-guldenbiljetten vrijwel gestopt, maar heeft de koersstijging van aandelen de omvang van het vluchtkapitaal verder opgeblazen.

Raming vluchtkapitaal

Het rekenmodel van Kusters op wat conservatieve wijze hanterend - hij heeft zijn ramingen later neerwaarts bijgesteld - valt de omvang van het Nederlandse vluchtkapitaal eind 2000 te ramen op ongeveer 120 miljard gulden, wat duidt op forse belastingontduiking. Volgens Kusters was circa tweederde van het vluchtkapitaal rentedragend belegd, de beleggingscategorie waarop het nieuwe belastingregime op spaar- en obligatierente zich richt. De waarde van deze vermogenscomponent is minder snel gestegen dan die van aandelen. Hierdoor wordt de stand van het rentedragend vermogen eind 2000 geraamd op circa vijftig miljard gulden. Het vluchtkapitaal op Europese schaal is uiteraard een veelvoud van de raming voor Nederland alleen. Elke raming van de omvang van het vluchtkapitaal is uiteraard met zeer grote onzekerheid omgeven.

De kapitaalvlucht heeft uiteraard gevolgen voor het bankwezen en de belastingheffing, die beide verderop aan de orde komen, en voor de algemene economische bedrijvigheid. Zo wordt de allocatie van kapitaal en het effect op de rente verstoord. Hiervoor is al vermeld dat de kapitaalvlucht uit Duitsland ertoe leidde dat het kapitaal via banken in Luxemburg weer terugstroomde naar Duitsland. Kusters nam aan dat 75 procent van het vluchtkapitaal wordt aangehouden in Nederlandse effecten. Na de invoering van de euro is een lager percentage overigens waarschijnlijker. De macro-economische effecten zijn per saldo dus minder groot dan de initiële stromen

suggereren. De (mis-) allocatie van kapitaal heeft vooral betrekking op investeringen en rentevorming. Belastingheffing op rente-inkomen beïnvloedt de rentevoet ook direct. Beleggers eisen immers in principe compensatie voor de betaalde belasting, wat vooral bij bronbelasting waarneembaar is. Boeschoten toonde aan dat de aankondiging van de Duitse bronbelasting in oktober 1987 resulteerde in een stijging van de Duitse rente met 0,5 procentpunt, of circa tien procent, eenzelfde percentage als dat van de bronbelasting⁷. Rente-effecten werken door in economische kerngrootheden als rentelast van de overheid en investeringen in bedrijven en woningen. Nu de Europese kapitaalmarkt steeds minder nationale belemmeringen ondervindt, zijn de macro-economische effecten waarschijnlijk geringer dan de directe effecten op bankwezen en belastingheffing.

De EU-brede uniforme belastingbehandeling van rente-inkomen beïnvloedt de Nederlandse belastinginkomsten voornamelijk doordat van 2003 tot 2010 bij banken in Luxemburg, Oostenrijk en 'derde landen' bronbelasting zal worden geheven over vluchtkapitaal uit Nederland. Uitgaande van bovenstaande raming van de kapitaalvlucht en een rentevoet van zes procent zou het in 2003 kunnen gaan om een extra jaarlijkse belastingopbrengst van circa 340 miljoen gulden⁸. Voorwaarde daarbij is dat het spaargeld niet opnieuw op de vlucht gaat. Als al het gevluchte kapitaal naar Nederland zou terugkeren, zou de extra belastingopbrengst circa zeshonderd miljoen gulden bedragen⁹.

Nederlandse banken

De concurrentiepositie van Nederlandse banken op de spaarmarkt is door de verhoudingsgewijs hoge Nederlandse belastingdruk op rente-inkomen lange tijd erg ongunstig geweest. Nederlandse banken hebben slechts op beperkte schaal vestigingen in Luxemburg, zodat langs die weg nauwelijks van substantiële compensatie sprake is. Ook hebben buitenlanders relatief weinig (zwart) geld aangehouden in Nederland. In dit verband is van belang vast te stellen dat de concurrentiepositie door het nieuwe Nederlandse belastingstelsel sinds 1 januari van dit jaar reeds sterk is verbeterd. Onder het oude belastingregime was de gemiddelde belastingdruk op obligatierente circa 59 procent tegenover nul procent voor niet-ingezetenen in veel andere EU-landen¹⁰. Waar in het nieuwe belastingstelsel de druk op inkomen uit aandelen toeneemt, gaat die op obligatierente met maar liefst de helft omlaag (naar dertig procent) als de echte rente vier procent bedraagt¹¹, of zelfs met driekwart bij een echte rente van acht procent, omdat de effectieve belastingdruk daar vijftien procent zou zijn. Het nieuwe Nederlandse regime heeft dus een reuzenstap gezet naar een gelijk speelveld voor de Nederlandse banken.

De eerstvolgende stap in het vastgestelde nieuwe EU-regime, met de keuze tussen in het buitenland vijftien procent bronbelasting of rente-reñsignering in plaats van nul procent heffing, is niettemin belangrijk genoeg en zal het voordeel van belastingparadijzen in de EU beduidend verminderen. Gedurende 2003-2010 zal er nog geen sprake zijn van een echt gelijk speelveld, hetgeen uiteraard ook ontbreekt zolang andere belastingparadijzen niet-ingezetenen vrijwaren van belasting op spaarrente, of slechts een relatief lage bronbelasting heffen. Pas bij volledige rente-reñsignering in alle betrokken landen wordt de concurrentiepositie van de Nederlandse banken niet langer door belastingarbitrage aangetast. Het is echter nog lang niet duidelijk of het ooit zover zal komen. Zo zou de mogelijkheid van veilig storten van spaargeld via internet nieuwe, verder weg gelegen belastingparadijzen de gelegenheid geven zich op onder meer de Nederlandse spaarmarkt te storten. Het is nog onvoldoende duidelijk of internationale druk een wereldwijd disciplinerend gedrag kan afdwingen en of de wil daartoe aanwezig is.

Effectiviteit van het nieuwe regime

De effectiviteit van het voorgestelde regime van EU-wijde belasting van rente hangt af van de mogelijkheden tot ontduiking van deze heffing. Onderdeel van de afspraken is dat de mogelijkheid tot kapitaalvlucht naar de meer voor de hand liggende landen buiten de EU wordt uitgesloten. Het is onzeker of het lukt sluitende afspraken te maken met de beoogde derde landen. Indien het al lukt, is vervolgens onzeker hoe waterdicht die afspraken zijn. Via internet kunnen nieuwe belastingparadijzen, die minder onder druk te zetten zijn, zich aanbieden. Deze dienen natuurlijk wel eerst een reputatie van betrouwbaarheid en veiligheid op te bouwen. Nederlanders kunnen dan - zoals ze graag willen - hun zwarte geld niet langer binnen één dag met de auto ophalen.

Onder het nieuwe regime wordt alleen de belasting van rentedragende componenten van vermogen EU-wijd geregeld en blijven andere componenten zoals aandelen buiten schot. Een gemakkelijke vluchtweg zou zijn spaargeld en obligaties op tijd om te zetten in aandelen, al is dit vanwege het hogere risico niet voor iedereen een even aantrekkelijke optie. De verstoring van verschil in fiscale behandeling ten aanzien van sparen tussen landen wordt nu dus vervangen door de verstoring van verschil in fiscale behandeling tussen verschillende vermogenscomponenten. Enerzijds is er een lek in het fiscale vangnet van spaarrente, anderzijds zorgt de ongelijke fiscale behandeling voor een verschuiving van beleggen van obligaties naar aandelen. Het ligt derhalve voor de hand te pleiten voor een EU-wijde behandeling van belasting op inkomen uit aandelen van niet-ingezetenen. Dividendinkomen zou, overeenkomstig de recent ingevoerde Amerikaanse maatregelen, op een vergelijkbare wijze moeten worden behandeld als rente-inkomen. De vaststelling van koersstijging, die in veel landen ook belast is, zou overigens aanzienlijk meer administratie vergen.

Conclusies

Het voorstel voor EU-wijde belasting op rente-inkomen van niet-ingezetenen beoogt de huidige belastingobstakels op de financiële markten weg te nemen. Vluchtkapitaal van EU-ingezetenen binnen de EU zal worden belast en de toegang tot andere vluchthavens wordt dichtgespijkerd. Zo zijn althans de voornemens, waarvan de haalbaarheid overigens nog lang niet vaststaat. De Europese belastingdiensten kunnen zich nog niet rijk rekenen, omdat er diverse ontsnappingsmogelijkheden zijn. De belangrijkste lijkt de mogelijkheid obligaties om te zetten in aandelen waarvoor de opbrengst voor niet-ingezetenen nog vogelvrij is. Daarnaast zijn er mogelijkheden belasting te ontlopen via speciale beleggingsfondsen, terwijl nieuwe belastingparadijzen zich via internet zouden kunnen aanbieden. Het overeengekomen nieuwe EU-regime is dus niet echt waterdicht. Niettemin is het een belangrijke stap voorwaarts in de strijd tegen zwart spaargeld. EU-regeringen moeten nu de jacht inzetten op zwart aandelenkapitaal.

Het concurrentienadeel van het Nederlandse bankwezen op de markt van rentedragend vermogen door de hoge Nederlandse belastingdruk op rente is inmiddels reeds sterk verminderd door de lagere heffing op rente-inkomen in het op 1 januari van dit jaar ingevoerde nieuwe belastingstelsel. De bronbelasting of de rente-reñsignering in EU-landen zal vanaf 1 januari 2003 zorgen voor verdere erosie van het concurrentienadeel. Pas in 2010, als ook de bronbelasting is vervangen door reñsignering, ontstaat een volledig gelijk speelveld voor de Nederlandse banken. De Nederlandse overheid kan een extra belastingopbrengst tegemoet zien van naar

schatting enkele honderden miljoenen gulden, als althans de overgebleven mazen in het belastingnet niet grootschalig worden benut. Het dichten van de mazen zou een vervolgstap moeten zijn in het Europese onderhandelingsproces

1 Zie J.A. Bikker en S.G.A. Kaatee, Is de EU-bronbelasting waterdicht?, *Weekblad Fiscaal Recht*, 1999, blz. 193-200.

2 World Wealth Report 1998, in *Het Financieele Dagblad*, 15 juni 1998.

3 J. Swank, Fiscale inlichtingenplicht, spaargeld en kapitaalvlucht, *ESB*, 27 april 1988, blz. 396-400.

4 Naast belastingontduiking waren ook administratief ongemak en liquiditeitsnadeel redenen voor kapitaalvlucht.

5 Zie J.A. Bikker, Reële rente en sectorale verdeling van inkomen uit vermogen, *Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Stenfert Kroese, 1991, blz. 145-166.

6 A.P. Kusters, [Het zwarte gat van Nederland](#), onderzoeksmemorandum 137, Centraal Planbureau, Den Haag, 1997.

7 W.C. Boeschoten, Bronbelasting en rente-écart, *ESB*, 10 mei 1989, blz. 448-452.

8 Namelijk 75 procent (deel voor herkomstland) van vijftien procent (heffingspercentage) van zes procent (rentevoet) van vijftig miljard gulden (vluchtkapitaal).

9 Namelijk 1,2 procent (heffingspercentage) van vijftig miljard gulden; of minder naarmate meer rente-inkomen onder de belastingvrije voet van de rendementsheffing valt.

10 Deze cijfers zijn ontleend aan Bikker en Kaatee (1999), *op.cit.*

11 De heffing is dertig procent van een fictieve rente van vier procent.