



Europa ligt in de wereld!

Auteur(s):

Bovenberg, A.L.

Cnossen, S.

*Bovenberg is verbonden aan het CPB, CentER en Ocfeb; Cnossen is verbonden aan de Erasmus Universiteit en eveneens aan Ocfeb.***Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4145, pagina 250, 27 maart 1998

Rubriek:

Naschrift

Trefwoord(en):

belastingen

Over internationale belastingarbitrage is wel degelijk nagedacht. Belastingcoördinatie is echter politiek niet gemakkelijk te realiseren.

Ook na herhaalde lezing van [de reactie van Eijffinger en Huizinga](#) op onze artikelen in *ESB* van 27 februari 1998 is het ons niet duidelijk wat zij ons precies verwijten. Volgens hen zijn we ons wel van de internationale dimensie van de belasting van kapitaalinkomen bewust en pleiten we zelfs voor internationale coördinatie (bijvoorbeeld in de vorm van een bronheffing), maar daarmee zou het probleem nog niet worden aangepakt. Kennelijk verwijten ze ons dat we niet inzien dat de invoering van een de facto vermogensbelasting op termijn weer ongedaan moet worden gemaakt als de Europese Unie het eens wordt over een minimum-bronbelasting op rente.

Wij zien dat echter nog steeds niet in. De kabinetsnota gelieft de 'nieuwe' vermogensbelasting een (forfaitaire) inkomstenbelasting te noemen. We twijfelen er niet aan of zij zal ook internationaal als zodanig geaccepteerd worden. Juristen bepalen dat, economen niet. Bij invoering van een bronbelasting zal de rendementsheffing daarom ook niet behoeven te worden afgeschaft, maar kan de bronbelasting, zo men dat wil, eenvoudig in mindering worden gebracht op de forfaitaire inkomstenbelasting. Het enige, niet onbelangrijke, probleem is dat het kabinet ons dan moet uitleggen waarom feitelijk genoten kapitaalinkomen wel te meten is ten behoeve van een Europese bronbelasting, maar niet voor de Nederlandse inkomstenbelasting.

Maar is er meer in de reactie dat we niet begrijpen. Zoals we hierna aangeven, vinden we de kritiek op ons theoretische kader, waarbij we de internationale dimensie over het hoofd zouden hebben gezien, onterecht. Verder is het ons onduidelijk welke beleidsalternatieven Eijffinger en Huizinga voorstellen.

Theoretisch kader

Bij de beschouwing over de effecten van het kabinetsvoorstel op ingehouden winst en nieuw aandelenvermogen, zouden wij volgens onze critici vergeten dat de keuze "in een open economie als de Nederlandse *uitsluitend* (cursivering BC) (afhangt) van belastingen op bedrijfsniveau." Het uitgebreidere Ocfeb research memorandum, waarop ons artikel is gebaseerd (het verwijst daar ook uitdrukkelijk naar) meldt in voetnoot 26 echter met zoveel woorden dat "deze analyse geldt voor ondernemingen met vooral binnenlandse aandeelhouders. Voor ondernemingen met hoofdzakelijk buitenlandse aandeelhouders zijn veranderingen in de wijze waarop de Nederlandse fiscus privé-vermogen behandelt nauwelijks relevant."

Meer wezenlijk is dat Eijffinger en Huizinga de plank grotendeels mislaan met hun hierboven geciteerde ongenueanceerde uitspraak, omdat deze stoelt op de sterke veronderstelling van perfecte internationale kapitaalmobiliteit. Daarbij gaan de auteurs gemakshalve voorbij aan de uitgebreide internationale en empirische literatuur (te beginnen met Feldstein en Horioka in de *Economic Journal* van 1980) die in het algemeen tot de conclusie komt dat kapitaal verre van perfect mobiel is. Intuïtief is dat ook goed verklaarbaar. Immers bij risicodragende beleggingen is specifieke kennis van lokale omstandigheden nu eenmaal van groot belang (anders zouden we net zo goed naar een casino kunnen gaan)¹. Dat geldt met name voor de financiering van startende, snel groeiende ondernemingen die van essentieel belang zijn voor de economische dynamiek. Daarom mogen we bij de analyse ten aanzien van de keuze tussen ingehouden winst en nieuw aandelenvermogen de wijze waarop de Nederlandse fiscus binnenlandse aandeelhouders bejegt niet onbesproken laten.

Het verwijt dat wij volledig voorbij zouden gaan aan de problematiek van de internationale belastingarbitrage is uit de lucht gegrepen. Dat de internationale context grenzen stelt aan de Nederlandse belasting van kapitaalinkomen is een open deur die in ons artikel reeds is ingetrapd. Op blz. 162 (rechterkolom) geven wij expliciet aan dat een progressief tarief met hoge tarieven op kapitaalinkomen in een open economie tot kapitaalvlucht leidt en daarom al snel een belasting op een sterke belastingmoraal wordt. Verder merken we op dat een belasting op ondernemingsniveau impliceert dat Nederlandse beleggers in buitenlandse activa buiten de heffing blijven.

Verre van duidelijk is overigens wat Eijffinger en Huizinga onder internationale belastingarbitrage verstaan en waarom deze vorm van arbitrage minstens zo belangrijk zou zijn als binnenlandse belastingarbitrage. Gaat het hen bij internationale belastingarbitrage om belastingontduiking (fraude) of om belastingontwijking (bijvoorbeeld via de deelnemings- vrijstelling)? En wat moeten we ons

voorstellen bij de suggestie dat Nederlanders de mogelijkheid moet worden geboden "binnen Nederland fiscaal te arbitreren" om zodoende "een belangrijke toegevoegde waarde voor de Nederlandse financiële sector te behouden"? Blijkbaar willen Eijffinger en Huizinga - althans, zo komt het bij ons over - degenen die geneigd zijn tot fraude (door hun buitenlandse inkomen niet aan te geven) de gelegenheid geven hun transacties binnenlands legaal uit te voeren. Om de belastingderving niet te hoog op te laten lopen moeten degenen die nu hun belasting nog niet ontduiken van de mogelijkheid van belastingarbitrage worden uitgesloten. Het lijkt er daarom op dat Eijffinger en Huizinga voelen voor een belasting op domheid, risico-aversie en belastingmoraal. Dit is niet bepaald een fiscaal systeem dat ons aanspreekt.

Ook kunnen we ons voorstellen dat Eijffinger en Huizinga kapitaalinkomen gedifferentieerd willen belasten met lagere tarieven op mobiel vermogen. Deze 'Ramsey-regel' benadering vereist echter veel meer kennis van aanbod- en vraagelasticiteiten dan we feitelijk bezitten. De innovativiteit en flexibiliteit van de kapitaalmarkt impliceert bovendien dat een Ramsey-belasting aanzienlijk minder robuust is dan een uniform tarief. Een uniform tarief kan daarom goed worden verdedigd op pragmatische beleidsgronden. De verstoringen die het veroorzaakt zullen niet bij het theoretische minimum liggen, maar zij zullen lager zijn dan die van plausible alternatieven².

Beleidsalternatieven

Alvorens in te gaan op de (onduidelijke) beleidsaanbevelingen van Eijffinger en Huizinga, willen we nog eens benadrukken dat twee vragen centraal staan bij de vormgeving van de belasting van kapitaalinkomen. De eerste vraag betreft de meting van kapitaalinkomen. Kunnen we feitelijk genoten kapitaalinkomen nog fiscaal relevant definiëren of moeten we onze toevlucht nemen tot de voorgestelde forfaitaire rendementsheffing? Wij menen dat de mogelijkheden om feitelijk genoten kapitaalinkomen te belasten te gemakkelijk terzijde zijn geschoven. Tevens zijn we van oordeel dat als een forfaitaire rendementsheffing uitvoerbaar is, het ook mogelijk moet zijn om een zoveel rechtvaardiger vermogensaanwasbelasting in te voeren.

De tweede vraag gaat over de belasting van grensoverschrijdend kapitaalinkomen dat hetzij door buitenlanders wordt genoten dan wel door Nederlandse belastingplichtigen wordt getouchéerd (maar niet aangegeven). Zulk inkomen kan effectief worden belast door middel van een heffing aan de bron of door internationale informatieuitwisseling (rensureignering). In tegenstelling tot wat Eijffinger en Huizinga suggereren gaat het hier niet om gelijkwaardige benaderingen. Een bronbelasting geeft het primaat van heffing aan de bronstaat waar de onderneming is gevestigd. Rensureignering laat het primaat aan de domiciliestaat waar de vermogensverstrekker woont. Verder laat rensureignering de mogelijkheid onverlet om kapitaalinkomen naar tax havens te sluizen. Daarom dient bij rensureignering zo ongeveer de hele wereld betrokken te worden, hetgeen overigens ook impliceert dat de forfaitaire rendementsheffing in de praktijk moeilijk uitvoerbaar is. Bronheffingen daarentegen vereisen internationale overeenstemming over de hoogte en reikwijdte van de heffing. Die overeenkomst kan echter vooralsnog beperkt blijven tot de belangrijkste industrielanden (Europa, Amerika, Japan), omdat het meeste kapitaalinkomen daar wordt gegenereerd.

Onhelder blijft wat Eijffinger en Huizinga nu zelf willen. Enerzijds pleiten zij er voor binnenlandse belastingplichtigen de mogelijkheid te geven om "binnen Nederland fiscaal te arbitreren". Anderzijds maken zij bezwaar tegen onze "tandeloze" bronheffing en verkondigen zij een groot geloof te hebben in belastingharmonisatie in de vorm van een Europese bronbelasting op rente (hebben zij de reacties van de regeringen in Luxemburg en London al gepeild?). Overigens merken wij op dat ons geen enkel land bekend is dat de bronheffing ook uitstrekt tot rente betaald aan buitenlandse beleggers (maar wel tot rente betaald aan institutionele beleggers). Wij zouden dat ook niet willen doen zolang er geen internationale overeenkomst over bronbelasting is. Van belang in dit verband is nog dat Eijffinger en Huizinga over het hoofd zien dat coördinatie in Europa niet voldoende is om mobiel kapitaal te belasten. Daar moeten ook derde-landen bij worden betrokken. Nederland ligt in Europa, maar Europa ligt nu eenmaal in de wereld

¹ Zie R.H. Gordon en A.L. Bovenberg, Why is capital so immobile internationally? Possible explanations and implications for capital income taxation, *American Economic Review*, 1996, blz. 1057-1075.

² Zie A.C. Harberger, The uniform-tax controversy, blz. 3-17 in V. Tanzi (red.), *Public finance, trade, and development*, Wayne State University Press, Detroit, 1990.