

Fiscale zones in Nederland?

J. Oosterhaven*

In toenemende mate concurreren landen en regio's om bedrijfsinvesteringen en werkgelegenheid. Hoewel het Nederlandse vestigingsklimaat als zodanig niet slecht is, valt er op het terrein van de fiscale concurrentiepositie het nodige te verbeteren. Vooral het Noorden kan van selectieve fiscale faciliteiten profiteren.

Van verschillende zijden is de laatste tijd de vrees uitgesproken dat Nederland de concurrentie om internationaal mobiele investeringen zou verliezen, omdat landen als Ierland en België voor dergelijke investeringen aanmerkelijk gunstiger fiscale en financiële voorwaarden zouden bieden¹. Als remedie is door de kamerleden Vermeend (PvdA) en Vreugdenhil (CDA) voorgesteld om in daarvoor geëigende regio's van ons land fiscale zones (F-zones) te creëren met vergelijkbare faciliteiten. In de "Oriëntatienota fiscaal vestigingsbeleid" geeft de staatssecretaris aan daar weinig voor te voelen. Hij is bang primair ondernemingen aan te trekken die vooral uit zijn op fiscale voordelen en die daarom weer snel zullen vertrekken. Inmiddels werken beide kamerleden aan een initiatiefwetsvoorstel dat onder andere een proef met F-zones mogelijk maakt.

In dit artikel wordt nagegaan of de vrees van de staatssecretaris terecht is en hoe zo'n proef met F-zones eruit zou kunnen zien. Daartoe wordt in de volgende paragraaf eerst bekeken of het fiscale vestigingsklimaat in Nederland werkelijk ongunstig afsteekt tegen onze directe concurrenten. Dat blijkt inderdaad in meer of mindere mate het geval te zijn. Daarna komt de vraag aan de orde of het fiscale klimaat en subsidies wel echt invloed hebben op de beslissingen van de bedrijven. Het antwoord op die vraag blijkt sterk af te hangen van het type (investerings-)beslissing. Op basis van deze bevindingen wordt ten slotte een aantal conclusies getrokken met betrekking tot de vormgeving van zulke F-zones.

Fiscale concurrentiepositie

Nationale trends

In Nederland zijn met betrekking tot de fiscale en financiële steun aan bedrijven in de jaren tachtig dezelfde trends te zien als in de meeste andere geïndustrialiseerde landen². Er is een tendens om specifieke fiscale en andere stimuleringsmaatregelen te verminderen en in de plaats daarvan de algemene IB- en Vpb-tarieven te verlagen. In een aantal landen, waar onder Nederland, gaat dit gepaard met min of meer ingrijpende belastinghervormingen. Daarnaast verandert de aard van de overblijvende steun van defensief (het helpen van bedrijven en sectoren in moei-

lijkheden) naar offensief (steun voor nieuwe en kleine bedrijven, voor innovatie, voor technologieovername, enz.). In veel landen is voorts sprake van deconcentratie en decentralisatie. In alle landen wordt ten slotte gewerkt aan vereenvoudiging van regelingen en stroomlijning van aanvraagprocedures.

Regionale trends

De ontwikkeling in het regionale beleid verloopt in de meeste industrielanden in hoge mate parallel aan de hierboven geschetste trends³. Naast vereenvoudiging en decentralisatie is er meestal tevens sprake van geografische concentratie op een harde kern van probleemgebieden. Naar beleidsinhoud is er meer aandacht voor endogene groei, nieuwe technologie en kleine ondernemingen en minder aandacht voor externe groei via acquisitie van nieuwe vestigingen en relocatie van bestaande bedrijven (waaronder rijksdiensten). Daarnaast is er, in tegenstelling tot de trend op nationaal niveau, minder sprake van automatische, algemene prikkels en meer aandacht voor discretionaire, selectieve maatregelen en regio-programma's⁴. Met het ontbreken van arbeidskosten-subsidies behoort Nederland volgens de OESO echter duidelijk tot de uitzonderingen⁵.

Omvang specifieke maatregelen

In kwalitatieve zin is dus sprake van overeenkomstige ontwikkelingen, maar dit betekent nog geenszins

* De auteur is bijzonder hoogleraar regionale economie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Met dank aan C.A. de Kam voor zijn commentaar.

1. Handelingen van de Vaste Commissie voor Economische Zaken d.d. 22 juni 1992 en Coopers & Lybrand International Tax network, *International Tax Summaries 1991: A guide for planning and decisions*, John Wiley & Sons, New York, 1991, en D. Yuill et al. (red.), *European Regional Incentives 1991*, Bowker-Saure, London, 1991.

2. Zie *Investment incentives and disincentives: Effects on international direct investment*, OESO, Parijs, 1989.

3. D. Wadley, *Restructuring the Regions*, OESO, 1986.

4. J. Oosterhaven en J. van Dijk, Het regionaal beleid: een nachtkaars voor Noord-Nederland?, *Beleid & Maatschappij*, 1992-4, blz. 184-196.

5. OESO, op. cit., 1989, blz. 36; zie ook J. Oosterhaven, *Het Noorden in Europees Perspectief: regionale economie in de praktijk*, oratie, Stichting Ruimtelijke Economie, Groningen, 1991.

dat er ook sprake is van een gelijke omvang en samenstelling van de fiscale en financiële stimulering van het bedrijfsleven. Gelukkig houdt de Europese Commissie met het oog op mogelijke concurrentievervalsing een overzicht bij van de omvang van de specifieke financiële steun aan individuele bedrijven, sectoren, regio's, R&D, het mkb, enz.⁶

Dit type steun bedraagt over de periode 1988-1990 in Nederland gemiddeld 1,3% van het bnp tegen 2,0% in de EG-12. Bijna de helft hiervan is bestemd voor de industriële sector. De meeste steun wordt gegeven in de periferie van Europa: in Griekenland, Italië, Portugal en Ierland. Nederland zit met een financiële ondersteuning ad 3,1% van de industriële toegevoegde waarde zowel beneden het EG-gemiddelde van 3,5% als beneden het Belgische (4,1%) en het Franse (3,5%) steunpeil, maar daarentegen boven het niveau van de Duitse (2,5%), Deense (2,1%) en Britse (2,0%) steunverlening.

Samenstelling specifieke maatregelen

Qua type ondersteuning wordt het meest gebruik gemaakt van subsidies, gevolgd door fiscale faciliteiten. Nederland valt op door het bijzonder geringe gebruik van staatsdeelnemingen, kredietgaranties en zachte leningen⁷.

Qua type bestemming springt Nederland er eveneens uit. Een zeer groot aantal regelingen heeft betrekking op het stimuleren van R&D en innovatie. Het gaat daarbij in Nederland om 35% van de totale industriële steunuitgaven, terwijl het gemiddelde voor de EG maar 10% is. Ook aan het midden- en kleinbedrijf besteedt Nederland relatief veel: namelijk 31% tegen 10% gemiddeld in de hele EG. Deze grote aandelen voor R&D, innovatie en het mkb gaan in Nederland ten koste van de steun aan specifieke bedrijven en sectoren. Ook voor regio's geeft Nederland belangrijk minder uit: namelijk 12% van de totale steun tegen 38% in de EG als geheel en 21% voor het enigszins vergelijkbare België, dat toch al belangrijk meer aan bedrijfssteun spendeert.

De EG concludeert dat de steun vermindert en verschuift van specifieke bedrijfs- en sectorondersteuning naar meer generieke steun. Zorgwekkend is evenwel dat de steun in de rijke, centrale EG-landen relatief ten opzichte van die in de periferie toeneemt. De Commissie wil daarom vooral in de rijkere landen strenger optreden.

Totaal nationale en regionale regelingen

In bovengenoemde EG-studies wordt geen rekening gehouden met verschillen in nationale fiscale regimes; een terrein dat buiten de directe competentie van de Commissie valt. Price Waterhouse brengt de nationale fiscale regimes en de maximale regionale steun op één noemer door het effect van alle regelingen te bekijken voor een typisch arbeidsintensief en een typisch kapitaalintensief investeringsproject⁸. Zo doende kunnen de tien meest gunstige EG-regio's onderling vergeleken worden, zie tabel. Voor Nederland gaat het daarbij om de fiscale en financiële aantrekkelijkheid van Noord-Nederland⁹.

Voor kapitaalintensieve projecten is de bijdrage in Nederland het laagst: namelijk -34%. Noord-Neder-

Tabel . Subsidies minus effectief betaalde winstbelasting voor investeringsprojecten in 10 regio's van EG-lidstaten, % van de investering

Investering in:	It.	VK	Ier.	Sp.	Lux.	Por.	Fr.	Bel.	Du.	NL
Kapitaalintensief	+51	-2	-4	-21	-23	-25	-31	-32	-33	-34
Arbeidsintensief	+56	+39	+26	+21	+2	+10	+14	-2	+5	-7

Bron: Price Waterhouse.

land zit daarbij wel in één groep met regio's in Duitsland, België en Frankrijk, waarvan wellicht met uitzondering van België in het algemeen dus niet te veel fiscale en financiële concurrentie is te verwachten. Dat geldt echter wel voor Ierland (-4%) en het VK (-2%), waar regio's zijn te vinden met fiscaal en financieel aanmerkelijk gunstiger condities. Zuid-Italië heeft veruit het meest gunstige financieel klimaat: een investering wordt daar voor de helft gesubsidieerd.

De fiscale concurrentiepositie van Nederland is voor kapitaalintensieve projecten dus niet sterk. Voor arbeidsintensieve investeringsprojecten is die positie zelfs duidelijk zwak.

Betekenis voor locatiekeuzes

Vestigingsklimaat in Nederland

Het bovenstaande overzicht geeft aan dat er reden is tot zorg. Hoe groot die zorg moet zijn hangt af van het relatieve belang van fiscale en subsidiemaatregelen voor onze internationale concurrentiepositie. Qua vestigingsklimaat scoort Nederland namelijk niet slecht bij buitenlandse ondernemers. Op een ranglijst met 22 OESO-landen schoof Nederland het afgelopen jaar bij voorbeeld op van de zevende naar de zesde plaats, waarbij we in Europa alleen Duitsland, Zwitserland en Denemarken voor ons moeten laten¹⁰. Kennelijk wordt de relatief slechte positie op het gebied van fiscale maatregelen gecompenseerd door een vrij goede concurrentiepositie op andere terreinen, zoals scholing, arbeidsklimaat en ligging.

In dit kader is het de vraag of een betere fiscale en financiële concurrentiepositie nog belangrijke effecten op de Nederlandse economie kan hebben. Naast effecten op de winstgevendheid en concurrentiepositie van bestaande bedrijven, gaat het daarbij vooral ook om effecten op de lokatiekeuzes van bestaande en nieuwe bedrijven.

6. Zie *Third survey on state aids in the EC in the manufacturing and certain other sectors*, Commissie van de EG, Brussel, 1992.

7. Dit i.t.t. de VS waar zachte leningen aan staten juist veel voorkomen, zie J. Moses, *State investment incentives in the USA*, The Economist Intelligence Unit, special report no. 187, London, 1985.

8. Zie *Fiscaal investeringsklimaat van Nederland in Europees perspectief*, rapport voor het CBIN van PW-plant location international, Brussel, 1992.

9. De schattingen van Price Waterhouse houden geen rekening met aan arbeidsplaatsen en loonkosten gekoppelde subsidies, noch met EG-subsidies. Blijkens de hierboven besproken studies wordt daardoor de positie van Nederland rooskleuriger afgebeeld dan zij in feite is.

10. Zie *The world competitiveness report 1991 en 1992*, World Economic Forum, Lausanne, 1991 en 1992.

Gedragsonderzoek bedrijven

Zijn subsidies en fiscale faciliteiten wel effectief? De micro-economie heeft op deze vraag een simpel antwoord: ja, natuurlijk! Als bedrijven volledig geïnformeerd zijn en zich rationeel gedragen zullen zij volgens de standaardtheorie op iedere prikkel reageren.

Veel gedragsonderzoek heeft echter laten zien dat dit in feite maar in beperkte mate gebeurt¹¹. Op basis van onderzoek naar de reacties op de vele belastingwijzigingen in de VS in de jaren tachtig komt Slemrod tot de conclusie dat er kennelijk sprake is van een hiërarchie van gedragsreacties¹².

In eerste instantie reageren bedrijven op wijzigingen in het belastingregime door het tijdstip van uitvoering van bedrijfsplannen te veranderen. Het afschaffen van de WIR in 1988 leidde bij voorbeeld tot veel 'extra' aanvragen. In tweede instantie zullen bedrijven met boekhoudkundige, juridische en financiële veranderingen in hun bedrijfsvoering reageren. Zo konden slimme gemeentes voor hun geplande investeringen profiteren van de WIR en de Bijzondere Regionale Toeslag (BRT) via de oprichting van service bv's¹³.

Pas in derde instantie worden volgens Slemrod echte investeringsbeslissingen beïnvloed. Ook daarbij is weer sprake van een hiërarchie. De omvang en de locatie van een investering zijn makkelijker te beïnvloeden dan de beslissing om wel of niet te investeren. Deze laatste beslissing nemen bedrijven primair op basis van hun lange termijn kosten- en marktvooruitzichten en daarbij laten zij zich nauwelijks door financiële prikkels leiden.

Het belang van financiële prikkels bij het nemen van locatiebeslissingen blijkt onder andere uit recent onderzoek van Price Waterhouse¹⁴. Uit een internationale enquête onder 4000 bedrijven bleek dat tweederde van de bedrijven het fiscale stelsel van een land bij het nemen van investeringsbeslissingen zeer tot uiterst belangrijk vindt. De ten aanzien van subsidies zeer kritische OESO constateert dat financiële prikkels weliswaar geen rol spelen bij de keuze om wel of niet in een bepaald werelddeel te investeren, maar dat dit wel het geval is bij de nadere keuze tussen landen binnen bij voorbeeld de EG of tussen regio's binnen een land¹⁵.

Nieuwe bedrijven versus nieuwe vestigingen

In macro-georiënteerd onderzoek wordt meestal geen onderscheid gemaakt tussen oprichting van nieuwe bedrijven, uitbreiding op bestaande locaties, vestiging van filialen en verplaatsing van bestaande bedrijvigheid¹⁶. Toch is dit onderscheid van groot belang bij een discussie over de vormgeving en effectiviteit van een stimuleringsbeleid. Het in positieve zin beïnvloeden van de oprichtings- en overlevingskansen van nieuwe ondernemingen vereist een heel andere aanpak dan het beïnvloeden van de locatiekeuze van nieuwe vestigingen, en in het laatste geval is er weer een belangrijk verschil tussen de overwegingen van multinationals bij hun keuze tussen landen en die van nationale ondernemingen bij hun keuze tussen regio's.

In het eerste type situatie, dus bij de oprichting van nieuwe bedrijven en bij de uitbreiding of ver-

plaatsing van kleinere bedrijven met maar één vestiging, vindt in feite alleen op stadsgewestsniveau een locatiekeuze plaats, omdat kleine bedrijven sociaal aan de regio gebonden zijn. In die gevallen zijn financiële prikkels noch regionaal noch nationaal zinvol. Het succes van de 25 Britse 'enterprise zones' (E-zones) is illustratief¹⁷. Deze beperken zich in belangrijke mate tot het verminderen van administratieve verplichtingen en vestigingsvoorwaarden, en het voorzien in onderdak, startkapitaal en managementondersteuning. Financiële prikkels spelen een minder grote rol.

Als het niet gaat om bedrijven met één vestiging, maar om grotere bedrijven met meer vestigingen, dan zal er veel eerder een echte keuze worden gemaakt tussen alternatieve lokaties in verschillende regio's of in verschillende landen. Het zijn dan ook die situaties waarin financiële prikkels van doorslaggevend belang kunnen zijn, ten minste voor zover de overige vestigingsplaatsfactoren niet te zeer uiteenlopen. Deze laatste restrictie is essentieel en heeft belangrijke consequenties¹⁸. In Nederland is de Randstad dé vestigingsplaats voor internationale holdings. Dit betekent dat het antwoord van 'Nederland holdingland' op het Belgische fenomeen van de 'coördinatiecentra' hoofdzakelijk op de Randstad betrekking zal moeten hebben¹⁹.

Meer in het algemeen betekent dit dat het effect van financiële prikkels groter is naarmate deze beter aansluiten bij de bestaande vestigingsplaatsvoorwaarden van een regio. Naarmate dat minder het geval is, zal de prikkel sterker moeten zijn en langer moeten duren om hetzelfde effect te sorteren. Ten slotte is het van belang dat de regelingen simpel zijn en de procedures snel en doorzichtig.

Doelstellingen en beleidsrestricties

De beleidsimplicaties van bovenstaande bevindingen zijn niet zonder meer duidelijk. Enerzijds is er

11. Voor internationale bedrijven zie *Investment incentives and disincentives and the international investment process*, OESO, Parijs, 1983; voor Nederland: W.A.F.G. Vermeend, *Fiscale investeringsfaciliteiten* (diss.), Gouda Quint, Arnhem, 1983 en P. Pellenburg, *Bedrijfslokatie en ruimtelijke cognitie* (diss.), Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, 1985; voor regionale studies: B. Ashcroft, An assessment of regional policies and programs in Western Europe, in: G.J. Demko (red.), *Regional development and policies in Eastern and Western Europe*, St. Martin's Press, New York, 1984, blz.99-133.

12. J. Slemrod, Do taxes matter? Lessons from the 1980's, *American Economic Review* 82, 1992, 2, blz.250-256.

13. W.A.F.G. Vermeend, op. cit. 1983.

14. Price Waterhouse, op. cit., 1992.

15. OESO, op. cit. 1983 en 1989.

16. J. van Sinderen en J.P. Verbruggen, De economische gevolgen van premiëring van investeringen, *ESB*, 11 juni 1986, blz. 564-571.

17. Zie *Evaluation of employment and enterprise zones*, Commissie van de EG, Luxemburg, 1990.

18. Zo leidden de faciliteiten in Zuid-Italië niet tot wezenlijke verandering van de (relatieve) positie van die regio.

19. Zie Coopers & Lybrand, op. cit. 1991, blz.B-32, voor de details van deze complexe regeling.

de hierboven geschetste onzekerheid over de omvang van de economische effecten van verschillende fiscale en financiële faciliteiten. Anderzijds is niet precies duidelijk wat met betrekking tot de instelling van fiscale zones in Nederland de beleidsdoelstellingen en beleidsrestricties zullen zijn.

Investerings versus werkgelegenheid

Als het bevorderen van investeringen de bedoeling is, dan ligt een nadruk op fiscaal vervroegde en vrije afschrijvingen en/of een investeringsaftrek in de inkomsten- en vennootschapsbelasting (IB en Vpb) voor de hand. Als werkgelegenheid de belangrijkste doelstelling is, dan ligt het verkleinen van de wig in de arbeidskosten voor de hand, bij voorbeeld door het instellen een loonkostenfaciliteit in de IB en Vpb en/of het verlagen van de werkgeversbijdragen in de sociale zekerheid.

Belastingopbrengsten versus gelijke behandeling

Als in beide gevallen het tenminste gelijk blijven van de belastingopbrengsten een belangrijke randvoorwaarde is, dan is het zaak de fiscale faciliteit(en) te beperken tot bedrijfsactiviteiten waarvan met enig recht kan worden gezegd dat ze zonder die faciliteit waarschijnlijk in het buitenland zouden plaatsvinden. De faciliteit zou dan moeten worden beperkt tot buitenlandse vestigingen. Deze kunnen het best worden gedefinieerd als: nieuwe vestigingen van bedrijven die reeds belangrijke buitenlandse vestigingen hebben én die vanuit hun nieuwe Nederlandse vestiging vooral de buitenlandse markt zullen bewerken. Immers alleen dan is de kans groot dat het buitenland een reëel vestigingsalternatief is.

Als de kosten van de regeling daarentegen lichter wegen dan het principe van gelijke behandeling van grotere en kleine bedrijven, van nieuwe en bestaande vestigingen, en van exporterende en niet-exporterende bedrijven, dan is deze inperking tot buitenlandse vestigingen juist weer niet wenselijk. Er zal dan wel in een aanmerkelijk groter aantal gevallen sprake zijn van een fiscaal douceurtje zonder dat het bedrijfsgedrag wordt beïnvloed. In tegenstelling tot een selectieve, discretionaire faciliteit heeft een generieke faciliteit echter weer als voordeel dat er geen aanvraagprocedure noodzakelijk is en dat de uitvoeringskosten geringer zijn.

Welke regio's?

Ten slotte is er de keuze van de regio's waarin de F-zones het best kunnen worden gesitueerd: politiek één van de meest heikele punten. De klassieke tegenstelling tussen nationale efficiëntie en interregionale gelijkheid speelt bij deze keuze een centrale rol. Als een maximaal nationaal economisch effect voorop staat, dan komen in de eerste plaats zones in Zuid-Nederland en vervolgens zones in West-Nederland in aanmerking, en wel omdat die regio's al jaren het meest succesvol zijn in het aantrekken van buitenlandse vestigingen²⁰. Kennelijk zijn de overige vestigingsplaatscondities voor buitenlandse ondernemingen daar binnen Nederland optimaal.

Staan daarentegen regionaal gelijke kansen op werk en inkomen voorop, dan komt in de eerste plaats

Noord-Nederland in aanmerking omdat de omvang van de geregisteerde werkloosheid en het verborgen arbeidsaanbod juist daar het grootst zijn²¹. Een bijkomend voordeel van de laatste keuze is dat deze ook het beste spoort met het Europese regionale beleid en daarom in Brussel geen problemen zal geven.

Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat ondanks het ontbreken van concurrerende fiscale faciliteiten, Nederland bij buitenlandse ondernemers goed staat aangeschreven. Voorts wijst empirisch onderzoek uit dat subsidies en fiscale faciliteiten de investeringsbeslissing niet en de locatiekeuze slechts ten dele beïnvloeden. Uit dien hoofde kan niet zonder meer worden gesteld dat het instellen van speciale regionale faciliteiten de voorkeur verdient boven generieke maatregelen die het hele land ten goede komen.

Dit neemt niet weg dat met behulp van goed vorm gegeven fiscale faciliteiten de Nederlandse concurrentiepositie aanmerkelijk kan worden versterkt. Afhankelijk van doelstellingen, randvoorwaarden en ingeschatte effectiviteit zijn dan ook zeer veel varianten voor F-zones in Nederland denkbaar. De regeringsfracties maken zich zowel zorgen over het missen internationaal mobiele investeringen als over de slechte werkgelegenheidssituatie in het Noorden van het land. Zo'n combinatie van overwegingen zou bij voorbeeld kunnen passen bij een loonkostenfaciliteit in de Vpb voor buitenlandse vestigingen in een redelijk deel van Noord-Nederland.

Gezien de uitspraken in de "Oriëntatienota fiscaal vestigingsbeleid" kan van de staatssecretaris evenwel eerder een proef worden verwacht met betrekking tot buitenlandse vestigingen in één of twee kleine F-zones, bij voorbeeld in de Eemshaven en de haven van Harlingen. Zo worden immers nieuwe vestigingen gestimuleerd bij een minimale kans op verlies aan belastinginkomsten. F-zones elders zouden meer bedrijven aantrekken, maar die zouden zich daar immers voor een deel ook wel zonder fiscale faciliteiten hebben gevestigd.

Bij één of twee kleine F-zones kan de belastingfaciliteit het best uit fiscaal vrije afschrijvingen bestaan. Dit leidt alleen tot uitstel van belastingbetaling, terwijl een loonkostenfaciliteit tot een lagere belastingopbrengst leidt. Bovendien stimuleert een dergelijke faciliteit kapitaalintensieve bedrijvigheid en wordt de kans op spoedig vertrek (fiscal shopping) verminderd.

J. Oosterhaven

20. A. Loeve, Buitenlandse ondernemingen, *ESB*, 26 februari 1986, blz. 220-225, en Commissariaat voor Buitenlandse Investerings in Nederland, Jaarverslagen 1987 t/m 1991, Ministerie van EZ, Den Haag, 1988 t/m 1992.

21. H. Post en J. Oosterhaven, *Van geregisteerde werkloosheid naar non-activiteit: een provinciale analyse*, Rapport voor het RBA Drenthe, Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijkuniversiteit Groningen, 1992.