



Gecoördineerd concurreren

Auteur(s):

Leeftink, B.

Werkzaam bij de directie Algemene Economische en Financiële Politiek van het ministerie van Financiën en OCFEB. De auteur dankt Iwan Hoekjan, Laura van Geest, André de Jong, At Draaisma en Ruud de Mooij.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4218, pagina 616, 3 september 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Uiteenlopende voorkeuren en verschillen in vestigingsklimaat vormen goede redenen om de lidstaten van de EMU fiscale autonomie toe te kennen. Belastingconcurrentie kan de landen daarbij dwingen de versturende werking van belastingheffing te beperken. Marktfalen en mobiliteit van belastinggrondslagen vereisen echter wel enige vorm van belastingcoördinatie tussen EMU-landen.

Toen de voormalige Duitse minister van Financiën eind vorig jaar een pleidooi hield voor een vergaande mate van Europese belastingcoördinatie en voor het introduceren van meerderheidsbesluitvorming op het gebied van fiscaliteit, vroeg de Britse tabloid *The Sun* zich retorisch af of Lafontaine de gevaarlijkste man van Europa was. Ook de resultaten van drie vergelijkende studies naar de effectieve tarieven van de vennootschapsbelasting in Europa, die recent door staatssecretaris Vermeend naar zijn Europese collega's zijn gestuurd, hebben (inter)nationaal veel aandacht gekregen ¹. Deze belangstelling voor fiscaliteit is niet verwonderlijk. De economische relevantie van fiscale verschillen neemt toe door het wegvallen van handelsbarrières (inclusief het wisselkoersrisico), de liberalisatie van internationale kapitaalmarkten en de grotere mobiliteit van economische activiteiten en/of belastinggrondslagen. Het risico van een 'race to the bottom' of, meer positief, de wens voor een 'level playing field' wordt door landen als Duitsland en Frankrijk naar voren gebracht als argument voor coördinatie. Een zekere voorliefde voor nationale autonomie en de vrees om, onder het mom van coördinatie, de fouten van anderen te moeten kopiëren, leidt tot een pleidooi voor belastingconcurrentie door landen als het VK en Ierland. De discussie over de wenselijkheid van belastingcoördinatie heeft daarbij vaak veel weg van een gesprek tussen gelovigen. Dit artikel doet een poging tot een wat zakelijker benadering, teruggrijpend op bekende economische handvatten. Hieronder wordt allereerst aangegeven dat fiscale coördinatie wenselijk kan zijn, maar alleen als grondslagen mobiel zijn en bepaalde vormen van marktfalen optreden. Vervolgens wordt betoogd dat de invulling van de coördinatie moet aangrijpen bij de specifieke aard van het marktfalen. Vaak zal dan kunnen worden volstaan met afspraken over effectieve minimumtarieven of over de heffingssytemen. Daarna laat ik zien dat coördinatie in de regel niet verder hoeft te gaan dan afspraken over effectieve minimumtarieven. Tenslotte worden deze principes bij wijze van illustratie toegepast op een aantal concrete dossiers (vennootschapsbelasting, btw, spaartegoeden).

Belastingconcurrentie en fiscale autonomie

Het subsidiariteitsbeginsel schrijft voor dat beleid op nationaal niveau wordt vormgegeven, tenzij de doelstellingen aanzienlijk beter kunnen worden gerealiseerd door Europees beleid. Het primaat voor het nationale niveau is ingegeven door politieke (beleid dicht bij de burger houden) en economische (beleidsconcurrentie) motieven. Er zijn goede redenen om ook op fiscaal terrein een sterke rol toe te kennen aan besluitvorming op nationaal niveau.

Verschillen in voorkeuren

Verschillen in fiscaliteit vormen primair een weerspiegeling van verschillen in voorkeuren die landen hebben ten aanzien van de omvang en vormgeving van de collectieve sector, inclusief de inrichting van het fiscaal stelsel. Die voorkeuren kunnen zowel zijn ingegeven door politieke als door economische motieven. Politieke motieven betreffen zaken als de gewenste inkomensverdeling en de omvang van de collectieve sector. Economische motieven hebben betrekking op verschillen in vraag- en aanbodelasticiteiten van de belastinggrondslagen. De theorie van de optimale belastingheffing leert dat het, in het geval van zulke uiteenlopende elasticiteiten, zinvol is uiteenlopende tarieven te hanteren voor de verschillende grondslagen, teneinde de welvaartskosten van belastingen te minimaliseren.

Vestigingsklimaat

Ook de comparatieve voordelen van een land zijn voor de belastingheffing van belang. Het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor de financiële sector vergt immers een andere aanwending en financiering van publieke middelen dan een beleid gericht op de zware industrie ².

Belastingconcurrentie

Bij dit alles zal belastingconcurrentie landen stimuleren om (i) de versturende werking van belastingheffing te beperken, (ii) om collectieve goederen aan te bieden die aansluiten bij de voorkeuren van ondernemingen en burgers en bij de comparatieve voordelen van een land, (iii) om het aanbod van deze collectieve goederen op doelmatige wijze ter hand te nemen en (iv) om fiscale instrumenten te

innoveren. Dit alles op straffe van electoraal verlies of uitstroom van economische activiteiten ('stemmen met de voeten').

Uit deze opsomming volgt dat bij de beoordeling van de economische effecten van belastingconcurrentie en de eventueel hieruit voortvloeiende fiscale verschillen niet alleen de kosten (collectieve lasten), maar ook de baten (het profijt) van publieke goederen in beschouwing moeten worden genomen. Belastingverschillen die een weerspiegeling vormen van verschillen in kwaliteit en kwantiteit van collectieve goederen, duiden niet noodzakelijkerwijs op een verstoring van de (interne) markt noch op oneerlijke concurrentie, net zomin als loonverschillen die verschillen in productiviteit weerspiegelen de werking van de arbeidsmarkt verstoren.

Marktfalen vergt coördinatie

Het hiervoor geschetste beeld impliceert dat fiscale autonomie en beleidsconcurrentie verstandige uitgangspunten zijn bij de invulling van het fiscale stelsel. Belastingconcurrentie kan hierbij worden opgevat als een vorm van 'checks and balances' op het overheidsmonopolie om belastingen te heffen, omdat de feitelijke beleidsautonomie van landen door de concurrentie (het 'handelingsvermogen') wordt ingeperkt³. Vanwege de economische verwevenheid van landen is deze inperking op sommige fiscale terreinen echter zo ver doorgeschoten dat nauwelijks nog sprake is van feitelijke nationale beleidsautonomie. Zo speelt bij de besluitvorming over de vraag of, naast kleinverbruikers, ook grootverbruikers in de grondslag van de milieuheffing moeten worden betrokken, de angst voor verplaatsing van economische grondslagen of activiteiten naar het buitenland een belangrijke rol. Belastingconcurrentie kan er aldus toe leiden dat landen zich genoodzaakt voelen lasten te verschuiven van mobiele naar immobiele grondslagen. Dergelijke beleidsreacties kunnen evenwel op gespannen voet staan met overige beleidsdoelstellingen, zoals het stimuleren van de werkgelegenheid, het bevorderen van een schoon leefmilieu of een evenwichtige inkomensverdeling. Coördinatie van beleid kan nu rationeel zijn om landen ertoe aan te zetten de eventuele externe effecten van hun beleid op het buitenland, deels te internaliseren⁴. Witteveen spreekt hier van coördinatie uit eigenbelang⁵.

Concreet kunnen vijf vormen van marktfalen worden geïdentificeerd die een zekere mate van belastingcoördinatie kunnen rechtvaardigen.

» *Free-riding*. Landen zijn vanwege de aard van de goederen die zij aanbieden (infrastructuur, veiligheid) niet altijd in staat de gebruikers ervan individueel (via retributies) of collectief (via belastingen en premies) een adequate vergoeding in rekening te brengen. Via belastingontwijking en belastingarbitrage zullen gebruikers dan een prikkel hebben zich aan de betaling te onttrekken. Dit resulteert in een te laag aanbod van collectieve goederen: marktwerking zet de efficiënte allocatie onder druk indien aanbieders niet (volledig) de revenuen kunnen opeisen van de door hen geleverde goederen.

» *Herverdeling*. Overheden zullen in bepaalde gevallen beogen geen relatie te leggen tussen profiteren en betalen. Voor de herverdelende taak van de overheid geldt dat juist het doorbreken van deze relatie noodzakelijk is om het beoogde doel, een rechtvaardige inkomensverdeling, te bereiken. Dit is problematisch als nettobetalers (de 'goede risico's') kunnen uitwijken naar landen met een minder nivellerende insteek. Ook het nastreven van een zekere intertemporele herverdeling kan problematisch zijn. Een illustratie hiervan is de aftrekbaarheid van pensioenpremies: indien personen uitwijken naar het buitenland op het moment dat het pensioen wordt genoten, heeft de fiscus vaak het nakijken.

» *Grensoverschrijdende externe effecten*. Overheden zullen vanuit internationaal perspectief sub-optimaal beleid voeren indien geen rekening wordt gehouden met de grensoverschrijdende effecten van hun optreden. Dergelijke externe effecten treden op indien landen bij vaststelling van de hoogte van milieuheffingen geen rekening houden met grensoverschrijdende milieuvuiling. Daarnaast zijn er de zuiver fiscale externe effecten: lage belastingen en/of het aanbieden van hoogwaardige collectieve goederen kunnen de belastinggrondslag van andere landen eroderen⁶.

» *Systeemverschillen en netwerkeffecten*. Verschillen in de Europese fiscale wet- en regelgeving gaan gepaard met complexe, ondoorzichtige en niet op elkaar aansluitende regimes en kunnen leiden tot hoge transactiekosten voor grensoverschrijdend opererende ondernemingen en werknemers. Een zekere afstemming van regimes vergroot de transparantie, beperkt de mogelijkheden voor ontwijking en ontduiking onder andere door zogenaamde 'witte gaten' aan te pakken, vergroot de grensoverschrijdende mobiliteit van arbeid en vermindert de administratieve lastendruk voor Europees opererende bedrijven. Dit zal leiden tot een versterking van de economische dynamiek in Europa.

» *Staatssteun*. Fiscale faciliteiten kunnen, bedoeld of onbedoeld, leiden tot een verkapte vorm van staatssteun en daarmee de werking van de interne markt verstoren.

Mobiele grondslagen

Hoewel mobiliteit van grondslagen en/of economische activiteiten door economen vaak als rechtvaardiging naar voren wordt gebracht voor belastingcoördinatie, ontbreekt deze factor als zelfstandige reden voor coördinatie in bovenstaande opsomming. Toch is mobiliteit van belang bij de vraag of bovenstaande vormen van marktfalen enigerlei vorm van belastingcoördinatie vergen, omdat mobiliteit de welvaartskosten van dergelijk falen zal versterken. Voor immobiele factoren zoals (laagbetaalde) arbeid, onroerend goed of, in mindere mate, consumptie geldt dat deze welvaartskosten beperkt zullen zijn; coördinatie vormt in die gevallen een onnodige inbreuk op de beleidsvrijheid van lidstaten. Wel kan belasting op een immobiele factor substantiële neveneffecten hebben op economische activiteiten die wel mobiel zijn. Een stijging van de lasten op arbeid of een btw-verhoging zal, voor zover zij niet volledig wordt afgewenteld op de koopkracht van werknemers, de productiekosten beïnvloeden en dus de locatiebeslissing van ondernemingen.

Tegen deze achtergrond is het interessant dat Blair en Schröder in een gezamenlijke verklaring sterk de nadruk leggen op verlaging van belastingen op zowel ondernemingen als arbeid en, bij implicatie, op een vermindering van de collectieve uitgaven⁷. Hiermee brengen zij wat meer balans in de Europese fiscale discussie, die de laatste jaren soms wat eenzijdig was gericht op de door fiscale concurrentie afgedwongen lastenverschuiving van kapitaal naar arbeid⁸. Deze analyse is in lijn met die van Van Wijnbergen, die in zijn nieuwjaarsartikel stelt dat grote tariefverschillen uiteindelijk het gevolg zijn van grote verschillen in collectieve uitgaven⁹.

Dit alles laat onverlet dat vanuit economisch perspectief eventuele coördinatie van fiscaal beleid vooral aan de orde is bij mobiele grondslagen. Het is zinvol hierbij een onderscheid te maken tussen de mobiliteit van de grondslag en de mobiliteit van de onderliggende economische activiteit. Uit bovenstaande vormen van marktfalen volgt dat de meest urgente knelpunten zich voordoen bij niet-activiteit gebonden grondslagen: dit zijn grondslagen waarvan de geografische locatie niet noodzakelijkerwijs samenvalt met de geografische locatie van de onderliggende economische activiteit. Immers, in dat geval zullen agenten proberen betalen (via een heffing op de grondslag) en profiteren (door de onderliggende economische activiteit) uit elkaar te trekken. Belastingarbitrage zal de grondslag naar de jurisdictie met de laagste heffing lokken. Een treffend voorbeeld van een niet-activiteit-gebonden grondslag is de grondslag spaartegoeden. Concurrentie en strategisch gedrag van overheden, gericht op het aantrekken van niet-locatie-gebonden grondslagen, zullen leiden tot een tendens naar zeer lage, of zelfs nultarieven. Immers, de (marginale) kosten in termen van collectieve goederen die moeten worden gemaakt om deze grondslagen aan te trekken zijn nul, gegeven dat de economische activiteit elders plaatsvindt. Zelfs een zeer laag tarief kan, vooral bij kleine landen, leiden tot substantiële directe belastingopbrengsten. Daarnaast kan indirect worden geprofiteerd van de financiële activiteiten die door de lage tarieven zullen worden aangetrokken.

Ook bij locatie-gebonden-grondslagen kunnen allocatieve verstoringen optreden, bijvoorbeeld wanneer landen met speciale fiscale faciliteiten trachten mobiele economische activiteiten aan te trekken. De inzet van deze faciliteiten kan worden beschouwd als een vorm van tariefdiscriminatie: het stelt overheden in staat mobiele (delen van) grondslagen met een hoge belastingelasticiteit een laag tarief in rekening te brengen, zonder derving van opbrengsten op overige (delen van) grondslagen. Dit is vergelijkbaar met een monopolist die op gescheiden markten verschillende prijzen zal zetten in geval van uiteenlopende vraagelasticiteiten.

Evaluatie van fiscale knelpunten

Bovenstaande analyse suggereert dat fiscale beleidsconcurrentie vooral voor problemen zorgt als enigerlei vorm van marktfalen optreedt, in combinatie met grondslagen die mobiel zijn. Hieronder wordt bij wijze van illustratie een aantal fiscale knelpunten geïdentificeerd waarbij de genoemde combinatie van factoren zich voordoet. Daarbij wordt aangegeven in hoeverre een versterking van belastingcoördinatie wenselijk wordt geacht en welke vorm dit zou kunnen aannemen.

Vennootschapsbelasting

Systeemverschillen tussen Europese regimes van vennootschapsbelasting vormen een administratieve belemmering voor Europees opererende ondernemingen. Een gerelateerd probleem is dat bij grensoverschrijdende activiteiten de jurisdictie van de belastinggrondslag niet altijd eenvoudig is vast te stellen. De grondslag voor vennootschapsbelasting is namelijk ten dele niet-activiteit gebonden, voorzover ondernemingen in staat zijn om binnen de internationale afspraken over interne verrekenprijzen hun winst te verschuiven naar jurisdicties met lage tarieven. Hierbij kan zich het probleem van 'free riding' voordoen, als een onderneming de grondslag voor de vennootschapsbelasting verschuift en zich zodoende kan onttrekken aan het betalen van het volle pond voor de aangeboden collectieve goederen. Tevens bieden systeemverschillen mogelijkheden voor landen om faciliteiten te creëren gericht op het aantrekken van niet-activiteit gebonden grondslagen en/of mobiele economische activiteiten. Door een cumulatie van fiscale regelingen en voorzieningen kan daarbij een zeer laag effectief tarief ontstaan voor specifieke ondernemingen of activiteiten. Dit vormt een potentiële verstoring van de interne markt, zodat enige vorm van afstemming wenselijk is.

Tegen deze achtergrond zijn EU-landen in het kader van de 'Gedragscode ter voorkoming van schadelijke belastingconcurrentie' overeengekomen schadelijke uitwassen van belastingconcurrentie op het terrein van belastingheffing op ondernemingen uit te bannen. Een maatregel wordt als schadelijk gekwalificeerd als deze een beduidend lagere belastingdruk oplevert dan het normale tarief in de desbetreffende lidstaat of als de maatregel een aanzienlijke invloed heeft of kan hebben op de locatie van economische activiteiten in de Gemeenschap. Daarenboven vragen de systeemverschillen om een zekere afstemming van fiscale regimes om witte gaten te dichten en dubbele heffing te voorkomen¹⁰. Tenslotte kan een afspraak over een Europees minimum effectief vennootschapsbelastingstarief voor ondernemingen wenselijk zijn. Van Wijnbergen heeft geopperd afspraken te maken over een minimumtarief op basis van een eenvoudige belastinggrondslag¹¹. Als de reguliere afdracht van de vennootschapsbelasting (rekening houdend met alle fiscale faciliteiten en maatregelen) lager uitvalt dan het bedrag dat is vastgesteld op basis van de vereenvoudigde grondslag, dan moet de nationale fiscus bijheffen tot het laatste bedrag. Zodoende zouden lidstaten enerzijds een grote mate van fiscale autonomie ten aanzien van de invulling van hun reguliere regime behouden, terwijl anderzijds wordt vermeden dat lidstaten elkaar met bodemtarieven beconcurreren.

Vennootschapsbelasting in de Verenigde Staten

In de VS wordt, naast de federale vennootschapsbelasting, ook door staten vennootschapsbelasting geheven. Tussen staten vindt geen coördinatie van tarieven en/of grondslagen plaats. Er zijn evenwel drie factoren die een dam opwerpen tegen potentieel schadelijke neveneffecten van belastingconcurrentie tussen staten. Allereerst bestaat in de VS een federaal tarief van zo'n 35% (mede afhankelijk van de hoogte van de winst). Dit tarief legt als het ware een bodem in het totale (federaal plus staat) tarief voor de vennootschapsbelasting. Een tweede factor is dat de aan staten afgedragen vennootschapsbelasting wordt berekend op basis van een gewogen aandeel in de federale grondslag ('formula apportionment'). Zodoende hoeven ondernemingen niet hun fiscale winst per staat vast te stellen, hetgeen in een volledig geïntegreerde markt trouwens ook een vrijwel onmogelijke opgave is. Naast administratieve voordelen, betekent dit dat ondernemingen geen interne verrekenprijzen hoeven te hanteren voor de vaststelling van de belastinggrondslag per staat. Ten derde zorgt de federale belastingdienst in de VS voor uitwisseling van relevante belastinginformatie tussen staten. Mogelijkheden van ontduiking zijn binnen de VS derhalve beperkter dan binnen Europa.

De vennootschapsbelastingtarieven van de staten in de VS variëren van 0% (onder andere in Texas, Nevada) tot zo'n 10% (onder andere in District of Columbia, Iowa, Pennsylvania). Omdat de vennootschapsbelasting die aan de staat wordt afgedragen aftrekbaar is van de federale belasting, zijn de 'netto' tariefverschillen tussen de staten ruim eenderde lager dan de 'brutoverschillen' en liggen dus maximaal op zo'n 6,5%. Het maximale verschil in Europa bedraagt 17%-punten: 28% in Finland en Zweden en 45% in Duitsland. De tariefverschillen in Europa zijn daarmee substantieel groter dan die in de VS. Beschikbare studies naar effectieve tarieven geven aan dat eenzelfde conclusie geldt indien naar effectieve tarieven wordt

gekeken.

Lessen voor Europa?

De analyse uit dit artikel suggereert dat op het gebied van de vennootschapsbelasting een grotere mate van afstemming nodig is dan thans in Europa het geval is. Formula apportionment heeft niet alleen aanzienlijke administratieve voordelen voor ondernemingen, maar maakt de locatiekeuze van ondernemingen minder gevoelig voor verschillen in de belastingtarieven. Voorts zijn de (effectieve) tariefverschillen tussen staten in de VS aanzienlijk geringer dan die tussen lidstaten in de EU. De verschillen in Europa zullen alleen nog maar toenemen nu Ierland heeft aangegeven vanaf 2003 voor de vennootschapsbelasting een tarief van 12,5% te hanteren. De toekomst moet uitwijzen of dergelijke verschillen in Europa houdbaar zijn.

Btw

In het huidige Europese btw-regime wordt voor commerciële transacties het bestemmingslandprincipe gehanteerd. Export is vrijgesteld van btw, terwijl import tegen het btw-tarief van het importerende land wordt belast. Hiermee is de btw feitelijk een belasting op consumptie (dus grosso modo op ingezetenen) ¹². Nadeel hierbij is dat de btw-verrekening bij grensoverschrijdende transacties een aanzienlijke administratieve last vormt voor het bedrijfsleven. De Europese Commissie heeft zich daarom voorstander getoond van het oorsprongsbeginsel voor commerciële transacties. Dit betekent dat de btw wordt afgedragen in het land waar de onderneming is gevestigd. Hoewel dit beginsel op verschillende manieren kan worden toegepast, is het oorsprongsbeginsel in feite een belasting op productie. Bezwaar hier tegen is dat minimale btw-verschillen in dat geval substantiële verstoringen kunnen hebben op de vestigingskeuze van een onderneming ¹³. Een uniform btw-tarief zou dit bezwaar ondervangen, maar zo'n gelijkschakeling betekent een vergaande en onnodige inbreuk op huidige beleidsruimte van lidstaten om een relatief immobiele en in omvang belangrijke grondslag (consumptie) tegen verschillende tarieven te belasten. Hier is tariefharmonisatie dus onwenselijk. Een betere optie is om binnen het huidige regime de grootste administratieve obstakels voor het bedrijfsleven aan te pakken, bijvoorbeeld door na te gaan of een deel van de administratieve last van het bedrijfsleven verschoven kan worden naar de fiscale autoriteiten. Hiermee zouden de huidige transactiekosten van het btw-regime worden verminderd en wordt de fiscale beleidsruimte van landen intact gehouden, zonder dat dit gepaard gaat met grote fiscale externe effecten.

Spaartegoeden

Het aanhouden van spaartegoeden in landen met een bankgeheim die geen bronbelasting heffen en daarnaast geen rentegegevens verstrekken, (bijvoorbeeld Luxemburg) creëert mogelijkheden voor belastingontduiking. Dit is schadelijk voor de schatkist en overigens ongewenst met het oog op een rechtvaardige inkomensverdeling. De prikkel tot ontduiking voor spaarders wordt daarbij versterkt omdat het spaartegoed bij uitstek een niet-activiteit gebonden grondslag is. Ook hier dus een samenloop van marktfalen (free-riding, ongewenste verdelingseffecten) en mobiliteit.

Strikte toepassing en handhaving van het woonlandbeginsel zou het niet-locatie-gebonden karakter van spaartegoeden sterk beperken, omdat het spaartegoed wordt gekoppeld aan de immobiele, individuele particulier. Handhaving van het woonlandbeginsel vereist evenwel dat landen over informatie beschikken betreffende spaartegoeden die door ingezetenen worden aangehouden in het buitenland. Omdat sommige landen met een bankgeheim weigeren deze informatie te verstrekken, heeft de Europese Commissie, bij wijze van naast-beste oplossing, een coëxistentiemodel voorgesteld: dit model verplicht lidstaten ofwel een minimum brontarief (van 20%) in te voeren, ofwel rentegegevens te verstrekken. Helaas voorziet het huidige voorstel van de Europese Commissie er niet (expliciet) in dat (een deel van) de opbrengst van de bronheffing toevalt aan de woonstaat van de houder van het spaartegoed. Een dergelijke bepaling is wenselijk om te voorkomen dat landen met een laag brontarief worden beloond met de belastingopbrengst van spaartegoeden zonder dat hier een tegenprestatie (in de vorm van collectieve goederen) tegenover staat.

Conclusies en slotopmerkingen

Geconcludeerd kan worden dat de bevoegdheid op het gebied van fiscaliteit, conform het subsidiariteitsbeginsel en de huidige praktijk in Europa, primair op nationaal niveau dient te liggen. De logische consequentie hiervan is dat belastingconcurrentie als uitgangspunt voor beleid wordt geformuleerd. Op een aantal terreinen schiet dit uitgangspunt echter tekort. De essentie is dat, vanwege de economische verwevenheid van economieën, fiscale besluitvorming grensoverschrijdende neveneffecten heeft die enigerlei vorm van belastingcoördinatie rechtvaardigen. Bij de beoordeling van belastingcoördinatie moet niet alleen naar verschillen in fiscaliteit gekeken worden, maar ook naar de hiermee gefinancierde collectieve voorzieningen. De specifieke vorm van coördinatie zal moeten aangrijpen bij de onderliggende oorzaken van de gesignaleerde neveneffecten. Vaak zal daarbij kunnen worden volstaan met het maken van afspraken over (effectieve) minimumtarieven om te voorkomen dat concurrentie leidt tot bodemtarieven. Voorbeelden hiervan zijn de vennootschapsbelasting, belasting op spaartegoeden en minimummilieueffingen. Systeemverschillen vragen daarentegen vooral om afstemming van grondslagen, boekhoudkundige regels of van de heffingssystematiek. Hierbij kan vooral gedacht worden aan de sociale zekerheid en - wederom - de vennootschapsbelasting.

Via deze gerichte aanpak wordt een zo ruim mogelijk, maar duidelijk afgebakend, speelveld voor nationaal fiscaal beleid gecreëerd waarbinnen de voordelen van beleidsconcurrentie grotendeels behouden blijven of zelfs versterkt worden door de schadelijke neveneffecten van concurrentie te beperken. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat belastingcoördinatie gepaard gaat met een onnodige inbreuk op de fiscale autonomie van landen.

Bij de Europese besluitvormingsprocedure over fiscale dossiers, is - gelet op het belang van fiscaliteit en gegeven het subsidiariteitsbeginsel - unanimitéit altijd het uitgangspunt geweest. Zoals aangegeven kan coördinatie van Europees beleid in voorkomende gevallen bijdragen aan het realiseren van nationale en/of communautaire doelstellingen. Het unanimitéitsvereiste kan daarbij een obstakel zijn voor effectieve besluitvorming: besluitvorming op individuele dossiers wordt soms jarenlang tegengehouden door één of enkele lidstaten. Vanuit Nederlands perspectief kan hieraan worden toegevoegd dat Nederland vrijwel nooit een geïsoleerde

positie inneemt op een voor Nederland cruciaal fiscaal dossier, terwijl het op een aantal belangrijke dossiers veel te winnen heeft. Tegen deze achtergrond kan het in Nederlands belang zijn dat op strikt afgebakende fiscale terreinen elementen van meerderheidsbesluitvorming worden geïntroduceerd

1 Deze studies zijn vanaf de Financiën-site te downloaden (<http://www.minfin.nl/>).

2 Zie ook C. Oudshoorn, EMU, beleidsconcurrentie en marktwerking, *OCFEB Papers and Proceedings*, nr. 9901, 1999.

3 Een interessante bijdrage op het snijvlak van economie en politicologie is het boek van A. Breton, *Competitive governments, an economic theory of politics and public finance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

4 Zie ook C.A. de Kam, Belastingconcurrentie, *Openbare Uitgaven*, januari 1999.

5 D.E. Witteveen, [Vergezichten voor fiscaal beleid in Europa](#), in: *Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde*, Lemma, Utrecht, 1998.

6 R.H. Gorden, An optimal taxation approach to fiscal federalism, *Quarterly Journal of Economics*, november 1983.

7 Zie 'Europe: The third way / Die neue Mitte - Tony Blair and Gerhard Schroeder', <http://www.labour.org.uk/>, 1999.

8 Overigens stellen Klaver en Timmermans dat het beschikbaar cijfermateriaal geenszins een eenduidige ondersteuning biedt voor de vermeende lastenverschuiving van arbeid naar kapitaal. Zo is Nederland een goed voorbeeld van een open economie die met succes een gericht fiscaal beleid van lastenverlichting op arbeid heeft gevoerd. Zie J.A.M. Klaver en A.J.M. Timmermans, Beleidsconcurrentie of beleidscoördinatie bij de EU-belastingpolitiek, *Weekblad voor Fiscaal recht*, 22 april 1999.

9 S.J.G. van Wijnbergen, [Naar nieuwe internationale spelregels?](#), *ESB*, 6 januari 1999, blz. 4-8.

10 Een voorbeeld hiervan betreft de zogenaamde Moeder-Dochterrichtlijn die regelt dat dividendbetalingen van dochterondernemingen aan de moederonderneming fiscaal onbelast blijven bij de moeder.

11 Van Wijnbergen, op.cit.

12 Zie A. Razin en E. Sadka, Fiscal policy co-ordination, in: F. van der Ploeg (red.), *The handbook of international macroeconomics*, Blackwell, Cambridge, 1994.

13 Daarnaast is ook het oorsprongslandbeginsel niet gevrijwaard van grenscontroles en administratieve rompslomp. Zie bijv. S. Cnossen, Global trends and issues in value added taxation, *OCFEB Research Memorandum 9802*, 1998..