

Het rapport-Ruding

S. Cnossen en A.L. Bovenberg*

Het rapport-Ruding over de harmonisatie van de vennootschapsbelasting in de Europese Gemeenschap stelt een groot aantal maatregelen voor om de fiscale belemmeringen van grensoverschrijdende investeringen te slechten. De auteurs toetsen de aanbevelingen van het rapport aan de beginselen van neutraliteit (de belastingen moeten de allocatie van produktiefactoren zo min mogelijk verstoren) en subsidiariteit (wat de lidstaten zelf kunnen doen, dient niet in Brussel te gebeuren). Volgens hen zullen zowel neutraliteit als subsidiariteit beter worden gewaarborgd, indien dividend en rente worden vrijgesteld van inkomstenbelasting. Tegelijkertijd zou rente, evenals dividend, geleidelijk niet meer aftrekbaar moeten zijn voor de fiscale winstbepaling.

Op 18 maart 1992 presenteerde H.O.C.R. Ruding de conclusies en aanbevelingen van het door hem voorgezeten comité van onafhankelijke experts voor de belastingheffing van vennootschappen in de Europese Gemeenschap (EG)¹. Binnenkort verschijnt het volledige rapport dat de belangrijkste tot nu toe verschenen analyse is van de vennootschapsbelasting (vpb) in de EG².

De Europese Commissie legde het comité-Ruding drie vragen voor, te weten:

- verstoren verschillen in vpb de werking van de interne markt;
- zo ja, zullen deze verschillen door de markt zelf of door fiscale rivaliteit worden opgeheven;
- indien niet, welke maatregelen zijn dan noodzakelijk om de verstoringen te elimineren of te mitigeren?

Het comité beantwoordt de eerste vraag bevestigend op grond van een analyse, in de hoofdstukken 2 t/m 6, van door de vpb (en inkomstenbelasting, ofte wel ib) veroorzaakte verschillen in kapitaalkosten in en tussen de lidstaten³, alsmede van de resultaten van een enquête onder 6.100 ondernemingen (waarvan zo'n 16% reageerde) in de EG en de EFTALanden. Blijkens de enquête speelt de vpb een belangrijke rol in beslissingen omtrent het soort financiering (eigen of vreemd vermogen), de bron van financiering (plaatselijke bank of moedermaatschappij), en de vorm (dochter of branch) waarin een onderneming wordt gedreven. Bovendien beïnvloedt de vpb de verdeling van de winst tussen moeder en dochter, alsook de vorm waarin de winst wordt gepatrieerd (dividend, rente, of royalties).

Het antwoord op de tweede vraag, te vinden in de hoofdstukken 7 en 8, luidt overwegend ontkennend. Weliswaar zijn de vpb-tarieven in de EG sedert 1985 dichter naar elkaar toegeschoven (het gemiddelde tarief daalde met zo'n zeven procentpunten tot 40%), maar de hemelsbrede verschillen

in winstbepalingsvoorschriften zijn blijven bestaan. Opmerkelijk is dat de opbrengst van de vpb is gestegen, niet een teken dat de fiscale rivaliteit hard heeft toegeslagen. Overigens wijst de ervaring met verschillende vpb's in de Verenigde Staten, Canada en Zwitserland (hoofdstuk 9 doet daarvan verslag) uit dat het zeer wel mogelijk is met verschillende vpb's in één markt zonder binnengrenzen te leven.

Voorstellen van het comité-Ruding

Hoofdstuk 10 van het rapport bevat de aanbevelingen van het comité-Ruding. Het comité wil de gebruikelijke wijze van fiscale winstbepaling handhaven. Het rendement op eigen vermogen (uitgeleende en ingehouden winst) dient integraal te worden belast op het niveau van de vennootschap door de lidstaat waar de winst wordt gegenereerd, de z.g. bronstaat. Indien de winst vervolgens wordt uitgekeerd aan de moedermaatschappij, dient de domici-liestaat die winst (met andere woorden het divi-

* S. Cnossen is hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. A.L. Bovenberg is verbonden aan het Centre for Economic Research van de Katholieke Universiteit Brabant en is hoogleraar bij het Onderzoekscentrum Financieel-Economisch Beleid van de EUR.

1. Commission of the European Communities, *Conclusions and recommendations of the Committee of independent experts on company taxation*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1992.

2. Voor een eerste, terughoudende reactie van de Europese Commissie, zie: EC Commission outlines cautious corporate tax plan, *Wall Street Journal*, 19 juni 1992.

3. Hiervoor werd gebruik gemaakt van door de OESO berekende fiscale wiggen met betrekking tot verschillende soorten investeringen en alternatieve financieringsmogelijkheden. Verwezen wordt naar OESO, *Taxing profits in a global economy: domestic and international issues*, Parijs, 1991. Het principiële bezwaar tegen dit soort berekeningen is dat het onderliggende model niet kan verklaren waarom arbitragemogelijkheden onbenut blijven. Het rapport-Ruding onderkent dit bezwaar niet.

dend) vrij te stellen of een belastingaftrek te verlenen voor de bronstaat-vpb. Op het niveau van de individuele aandeelhouder zal het dividend echter (nogmaals) door de ib van de domiciliestaat worden getroffen. Voorts dient de bronstaat de uitgedeelde winst aan een dividendbelasting van 30% te onderwerpen, indien niet blijkt dat de ontvanger belastingplichtig is in de EG.

In tegenstelling tot het rendement op eigen vermogen, blijft het rendement op vreemd vermogen (rente) aftrekbaar bij de bepaling van de belastbare winst in de bronstaat. Hetzelfde geldt voor royalties. Beide inkomensbestanddelen worden uitsluitend door de lidstaat van de schuldeiser, de domiciliestaat, belast.

Het comité doet geen uitspraak over het meest geeignende stelsel van vpb voor de EG: dubbele heffing van uitgedeelde winst, dat wil zeggen een klassieke vpb, of verrekening van de onderliggende vpb via de ib op aandeelhoudersniveau, dat wil zeggen een verrekeningsstelsel⁴. Aanbevolen wordt hierover nader advies in te winnen. Ondertussen dienen lidstaten met een verrekeningsstelsel, op basis van wederkerigheid, wel een belastingaftrek toe te kennen voor uit andere lidstaten ontvangen dividendinkomen. Tevens moet de in een bronstaat geheven vpb in mindering kunnen worden gebracht op een eventuele in de domiciliestaat geheven compenserende belasting indien het dividend via een moedermaatschappij wordt gesluisd.

Hoewel fiscale rivaliteit vooralsnog geen groot probleem lijkt te zijn, wil het comité toch een minimum vpb-tarief van 30% invoeren. Bovendien wordt lidstaten aanbevolen een maximumtarief van 40% (inclusief een eventueel lokaal geheven vpb) aan te houden. Het comité presenteert een groot aantal minimumvoorschriften voor de fiscale winstbepaling die betrekking hebben op afschrijving, voorraadwaardering, reserveringen, de aftrekbaarheid en toerekening van zakelijke kosten, en andere zaken. Voor de uitwerking zou een technische groep moeten worden ingesteld. 'Tax incentives' moeten mogelijk blijven, maar dienen te worden gegoten in de vorm van belastingaftrekken. Ten slotte moeten nietgeïncorporeerde ondernemingen de keuze krijgen om aan de vpb in plaats van de ib te worden onderworpen.

Hoofdpunten van kritiek

De hoofddoelstelling van het rapport-Ruding is, in zijn eigen woorden: "Limiting Community harmonisation to the *minimum necessary* to remove discrimination and *major distortions*" (cursivering C-B)⁵. Met andere woorden, subsidiariteit (wat de lidstaten zelf kunnen doen, behoort niet door Brussel te worden gedaan) en neutraliteit (belastingen dienen de allocatie van produktiemiddelen zo min mogelijk te beïnvloeden) zijn de twee belangrijkste dragende gedachten van het rapport⁶. Er zullen weinigen zijn die deze uitgangspunten voor een interne markt zonder binnengrenzen, schoorvoetend op weg naar grotere politieke en monetaire eenheid, niet kunnen onderschrijven.

Toetsing van de voorstellen van het comité aan de uitgangspunten van neutraliteit en subsidiariteit doet ons echter concluderen dat geen van beide beginselen daadwerkelijk wordt bevorderd. Wij vatten

onze kritiek, die we hierna uitwerken, als volgt samen:

- externe neutraliteit is niet mogelijk zonder interne neutraliteit; dit is een belangrijke les van de btw-harmonisatie. In het binnenlandse kapitaalverkeer lopen rendementen fiscale verstoringen op die het vrije intra-communautaire kapitaalverkeer belemmeren. Verder dreigen de voorstellen de positie van jonge, innoverende ondernemingen te verslechteren;
- de fiscale behandeling van eigen vermogen (dividend is niet aftrekbaar) en vreemd vermogen (rente blijft aftrekbaar) wordt verder uit elkaar getrokken. Dit impliceert een grotere behoefte aan harmonisatie, waardoor het subsidiariteitsbeginsel onder druk komt te staan.

Interne en externe neutraliteit

Het 'leitmotiv' van het Verdrag van Rome is dat de interne markt de efficiënte allocatie van produktiemiddelen dient te waarborgen. Tenzij uitdrukkelijk anders bepaald, mogen belastingen die allocatie niet verstoren. Dit impliceert dat de effectieve belastingdruk (vpb en ib) op verschillende vormen van kapitaalinkomen, zoals dividend, rente, vermogenswinst, enzovoort zoveel mogelijk gelijk moet zijn. Zoals hierna wordt beargumenteerd, is dit geenszins het geval. Met name onder de klassieke vpb is nieuw eigen vermogen (dat wil zeggen emissie van aandelen) fiscaal duurder dan oud eigen vermogen (dat wil zeggen ingehouden winst) en, vooral, vreemd vermogen.

Discriminatie nieuw eigen vermogen

De versturende effecten van de dubbele heffing op uitgedeelde winst hangen af van de marginale bron van financiering. Financiering via winstinhouding in plaats van de uitgifte van nieuwe aandelen betekent dat het dividend dat anders zou kunnen worden uitgekeerd moet worden verlaagd. Cruciaal in deze situatie is derhalve de rol die aan dividend wordt toegeschreven. Daarvoor zijn in de literatuur twee hypothesen ontwikkeld die bekend staan als respectievelijk de 'traditional view' en de 'new view'⁷.

De 'traditional view' acht winstuitdeling onmisbaar omdat daaraan niet-fiscale voordelen zijn verbonden. Dividend werkt namelijk als een signaal voor aandeelhouders dat het goed gaat met het bedrijf. Tevens beperkt winstuitdeling de financiële armslag en zodoende de beslissingsbevoegdheid van het management van een onderneming. De belastingvoordelen van winstinhouding moeten daarom worden afgewogen tegen de niet-fiscale nadelen van dividendverlaging. Omdat dividend niet zonder meer

4. Voor een analyse zie S. Cnossen, Hervorming van de vennootschapsbelasting, *ESB*, 20 juli 1983, blz. 639-646.

5. Commission of the European Communities, op.cit., 1992, blz. 27.

6. Voor een bespreking van de afweging tussen subsidiariteit en neutraliteit, zie onder andere *Corporate tax harmonisation in the European Community*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Working Party Report, nr. 4, Brussel, februari 1992.

7. Voor een overzicht, zie G.R. Zodrow, On the 'traditional' and 'new' views of dividend taxation, *National Tax Journal*, nr. 44/4, december 1991, blz. 497-509.

kan worden verlaagd, is de uitgifte van nieuwe aandelen noodzakelijk. Dit impliceert dat de dubbele heffing nieuwe investeringen ontmoedigt en de beslissing om dividend uit te keren verstoort.

De 'new view' ontkennt het bestaan van niet-fiscale voordelen verbonden aan dividenduitkering. Gegeven de dubbele heffing op uitgedeelde winst, zullen ondernemingen de voorkeur geven aan ingehouden winst boven de uitgifte van nieuwe aandelen als financieringsbron voor nieuwe investeringen. Door financiering via winstinhouding toucheren aandeelhouders het rendement van de nieuwe investering in de vorm van laag-belaste (of in het geheel niet-belaste) vermogenswinsten. Bovendien besparen zij de ib over het dividendinkomen die ze hadden moeten afdragen indien de winst zou zijn uitgedeeld. De gekapitaliseerde waarde van deze belastingbesparing weegt precies op tegen de verdisconteerde waarde van de belasting over uitgedeelde winst die in de toekomst betaald moet worden. De dubbele heffing is daarom niet verstorend, althans niet zolang een onderneming voldoende winst genereert om nieuwe investeringen met ingehouden winst te financieren.

Het feit dat vennootschappen nieuwe aandelen uitgeven biedt steun aan de 'traditional view'. Bovendien wordt deze zienswijze bevestigd door de meeste empirische studies⁸. Welke zienswijze overigens ook wordt aangehangen, de verstorende werking van de dubbele heffing is altijd schadelijk voor jonge bedrijven die op de kapitaalmarkt zijn aangewezen om in hun behoefte aan eigen vermogen te voorzien. De discriminatie van nieuw eigen vermogen treft dan ook vooral bedrijven die een belangrijke bijdrage leveren aan de dynamiek en het innoverende vermogen van de economie en die toch al relatief zwaar worden getroffen door andere verstoringen, zoals de administratieve-lastendruk.

Toenemende facilitering vreemd vermogen

Het vrije kapitaalverkeer en de aanwezigheid van fiscaal vrijgestelde institutionele beleggers hebben tot gevolg dat vreemd vermogen in toenemende mate wordt gefaciliteerd ten opzichte van eigen vermogen⁹. De liberalisatie van het kapitaalverkeer vergroot namelijk de mogelijkheden tot ontwijkende en ontduikende van belasting op rente. Terwijl de belasting op het rendement van eigen vermogen aan de bron wordt ingehouden via de vpb (op zowel ingehouden als uitgedeelde winst) en eventuele voorheffingen (dividendbelasting), moet de fiscus maar afwachten of grensoverschrijdende rente nog wordt aangegeven en kan worden belast. In een poging toch nog enige opbrengst te verkrijgen heeft een groot aantal landen, waaronder België en Frankrijk, rente daarom aan een lager belastingtarief onderworpen of zelfs een bevrijdende voorheffing (aan de bron!) ingesteld.

Verder vergroot financiële innovatie en internationalisatie de mogelijkheden van belastingarbitrage. Als een vermogensbestanddeel, waarvan de opbrengst niet of nauwelijks wordt belast, wordt gefinancierd met een lening waarvan de rente volledig in mindering op belast inkomen kan worden gebracht in een land met relatief hoge belastingtarieven, dan is het zelfs mogelijk dat vreemd vermogen wordt gesubsidieerd.

De bevoordeling van het rendement op vreemd vermogen wordt ook in de hand gewerkt door de belastingvrije status van institutionele beleggers, zoals pensioenfondsen. Zoals bekend, worden de rente-inkomsten van deze beleggers niet belast (dividend ook niet, maar dat is eerder aan de bron belast geweest in de vorm van vpb). Aan dit belangrijke fenomeen kan niet worden voorbijgegaan, zeker niet in Nederland waar de contractuele besparingen drie kwart van alle huishoudelijke besparingen beslaan.

De fiscale vrijstelling van institutionele beleggers heeft niet alleen tot gevolg dat vreemd vermogen wordt gefaciliteerd, maar ook dat fiscale factoren de portfoliokeuze van institutionele beleggers verstoren. Aandelen, die een groot gedeelte van hun rendement in de vorm van onbelaste vermogenswinst leveren, zijn namelijk aantrekkelijker voor belaste beleggers. Omdat zij niet belast zijn, zullen institutionele beleggers relatief veel leenvermogen aanhouden en zo slechts een geringe rol kunnen spelen bij de bescherming van Nederlandse bedrijven tegen overnames door buitenlandse bedrijven. De beste aanpak om dit tij te keren is rendementen op vreemd en eigen vermogen evenwichtiger te belasten.

Voorts dient er op gewezen te worden dat de facilitering van vreemd vermogen bepaalde bedrijven discrimineert. Zo zullen bedrijven die moeilijk vreemd vermogen kunnen aantrekken, omdat zij nog geen gevestigde reputatie hebben, veel niet-liquide activa (zoals bedrijfsspecifieke machines) bezitten, of onvoldoende belastbare winst genereren (om rente fiscaal te kunnen aftrekken), zich, vanwege fiscale factoren, hogere kapitaalkosten moeten getroosten dan oudere, gevestigde bedrijven die bij een bank terecht kunnen of obligaties kunnen plaatsen, dan wel voldoende winstreserves hebben om nieuwe investeringen te financieren.

Ten slotte is van belang dat de opname van vreemd vermogen, ingevolge de fiscale facilitering, op ondernemingsniveau van rationeel gedrag kan getuigen. Maatschappelijk moet dit gedrag echter vaak als inefficiënt worden gekwalificeerd. Schuldfinanciering vermindert namelijk de stootkracht van het eigen-vermogenkussen van ondernemingen en vergroot de kans op déconfitures tijdens een conjuncturele terugslag.

Grensoverschrijdende effecten

De hierboven gesignaleerde interne verstoringen van de financieringsstructuur hebben ook grensoverschrijdende effecten. Zo zal de dubbele heffing die winstinhouding bevordert tot gevolg hebben dat er minder kapitaal beschikbaar komt op de Europese kapitaalmarkt, dat de ontwikkeling van aandelenmarkten wordt geremd, en dat nieuwe investeringen van oude bedrijven nauwelijks worden onderworpen aan de efficiency-toets van de kapitaalmarkt. Met andere woorden, de dubbele heffing belemmert het vrije kapitaalverkeer, de kapitaal-mobiliteit en de toetreding van nieuwe bedrijven,

8. Zie G.R. Zodrow, op.cit., 1991.

9. Daar komt nog bij dat inflatie de facilitering van vreemd vermogen versterkt, omdat de nominale in plaats van de reële rente aftrekbaar is.

en daardoor de mededinging en de dynamiek van de interne markt. Voorts bevoordeelt de dubbele heffing lidstaten met oude bedrijven (die minder nieuw eigen vermogen behoeven) en lidstaten met bedrijven die niet veel winst hoeven uit te keren om hun aandeelhouders tevreden te stellen.

Evenals de dubbele heffing vermindert de fiscale behandeling van pensioenpremies in Duitsland de mobiliteit van kapitaal. Pensioenpremies zijn in Duitsland alleen aftrekbaar van de fiscale winst indien zij in het eigen bedrijf worden belegd. Evenals dubbele heffing is dit een manier om bestaande Duitse bedrijven aan relatief goedkoop eigen vermogen te helpen ten koste van jonge bedrijven (niet alleen in Duitsland maar ook in andere lidstaten) die nieuw eigen vermogen moeten aantrekken. Het is opvallend dat het rapport-Ruding de Duitse situatie wel noemt, maar zwijgt over de dubbele heffing die hetzelfde effect sorteert.

Voorts zal de begunstiging van vreemd vermogen lidstaten bevoordelen met instituties (banken en grote bedrijven met liquide activa) die veel schuldfinanciering mogelijk maken. Duitsland en Japan zijn daar voorbeelden van: banken vervullen aldaar de rol van risicodragende en -spreidende holdings die nauw bij het bedrijfsgebeuren zijn betrokken. In dergelijke omstandigheden ontmoedigt een hoog vpb-tarief de binnenlandse investeringen niet, maar biedt het wel bescherming tegen buitenlandse overnames.

Subsidiariteit

Subsidiariteit is gediend met een eenduidige, zo mogelijk bevrijdende, toewijzing van de heffingsgrondslag van kapitaalinkomen, die zo weinig mogelijk intra-communautaire samenwerking vereist. Onder het bronbeginsel wordt het recht van belastingheffing toegekend aan de staat waarin het inkomen (het rendement van eigen of vreemd vermogen) wordt gegenereerd (dat wil zeggen de bronstaat). De domiciliestaat (de staat waar de kapitaalverschaffer woont of is gevestigd) stelt dan dat inkomen vrij. Onder het domiciliëbeginsel daarentegen wordt het gehele inkomen aan de staat van de kapitaalverschaffer toegewezen en treedt de bronstaat terug¹⁰.

Beide beginselen hebben zo hun voors en tegens. Aannemende dat vennootschappelijk broninkomen geheel wordt toegerekend aan aandeelhouders, stelt het domiciliëbeginsel een land in staat zijn ingezetenen naar hun wereldinkomen te belasten en daarop, in lijn met de draagkrachtgedachte, een progressief tarief toe te passen. Ook biedt het de mogelijkheid kapitaaluitvoerneutraliteit na te streven, hetgeen betekent dat het er fiscaal niet toe doet of iemand in eigen land dan wel daarbuiten investeert¹¹. Administratief is het domiciliëbeginsel echter moeilijk uitvoerbaar, omdat de domiciliestaat het buitenlandse broninkomen in het algemeen niet op zijn juistheid kan controleren.

Ten aanzien van vennootschappelijke winst vindt meestal het bronbeginsel toepassing, veelal op grond van de gedachte dat de bronstaat het klimaat heeft geschapen waarin de buitenlandse investeerder kan gedijen¹². Verder leidt de pure toepassing van het bronbeginsel tot kapitaalinvvoerneutraliteit, hetgeen betekent dat het er fiscaal niet toe doet of

een ingezetene dan wel een niet-ingezetene investeert. Het bronbeginsel is gemakkelijker uitvoerbaar dan het domiciliëbeginsel, omdat alleen de in de bronstaat gemaakte winst is belast. Wel rijzen moeilijkheden met betrekking tot de bepaling van z.g. arm's length- of transferprijzen inzake buitenlandse transacties en de toerekening van centraal gemaakte kosten (overhead cost allocation).

In de praktijk worden zowel het bron- als het domiciliëbeginsel toegepast. Het rendement op oud eigen vermogen, dat wil zeggen ingehouden winst, wordt aan de bron belast, zij het dat aandeelhouders in de domiciliestaat over gerealiseerde vermogenswinsten zouden kunnen worden belast. Het rendement op nieuw eigen vermogen, dat wil zeggen dividend, wordt in principe in de bron- en de domiciliestaat belast. Rendement op vreemd vermogen wordt alleen in de domiciliestaat belast of vaak ook helemaal niet, bij voorbeeld als het door een vrijgestelde belegger wordt genoten, naar een 'tax haven' wordt gesluisd, of niet wordt aangegeven.

Het rapport-Ruding wil dit principiële verschil in behandeling bestendigen. Eigenlijk wordt de tegenstelling nog verscherpt, omdat alle bronheffingen op rente moeten worden afgeschaft, terwijl er een voorheffing op dividendinkomen blijft bestaan om belastingontduiking te voorkomen. Daardoor en door de verdergaande liberalisering en internationalisering van het kapitaalverkeer (zie hierboven) zullen vennootschappen een nog sterkere prikkel krijgen om hun investeringen met vreemd vermogen te financieren, met name in lidstaten met een hoge vpb. Dit impliceert een uitholling van de heffingsgrondslag van deze lidstaten. Als reactie daarop zullen die staten overmatige financiering met vreemd vermogen ('thin capitalization') fiscaal willen beperken via communautaire maatregelen (bij voorbeeld hogere tarieven in andere lidstaten). Op deze manier dreigt het subsidiariteitsbeginsel te worden aangetast.

In communautair verband zal de discriminatie van eigen vermogen niet worden opgeheven door het verrekeningsstelsel, tenzij, zoals aanbevolen door het comité-Ruding, lidstaten een belastingafrekenen voor elders geheven vpb. De discriminatie van buitenlandse aandeelhouders door de bronstaat dient dan echter te worden opgeheven door de domiciliestaat die haar niet heeft veroorzaakt. Bovendien vereist het voorstel veel van het coördinatievermogen van de lidstaten. Ook is het de vraag of van de vpb vrijgestelde institutionele beleggers in de faciliteit zouden moeten delen. In ieder geval tast de

10. Voor een analyse van beide beginselen, zie P.B. Musgrave, Interjurisdictional coordination of taxes on capital income, in: S. Cnossen (red.), *Tax coordination in the European Community*, Kluwer, Deventer, 1987, hoofdstuk 7.

11. Voor een bespreking van kapitaaluitvoerneutraliteit en het hierna genoemde beginsel kapitaalinvvoerneutraliteit, zie S. Cnossen, *Moet de vennootschapsbelasting worden geharmoniseerd?*, FED voor De Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs, Deventer, 12 april 1991.

12. Het rapport-Ruding rechtvaardigt de vpb op grond van het profijtbeginsel. Zou de vpb echter inderdaad worden benaderende maatstaf zijn voor de kosten van door de overheid bewezen diensten, dan kan de belasting per definitie niet verstrend werken en zou het Ruding-rapport dus niet nodig zijn!

noodzaak tot complexe vormen van samenwerking de subsidiariteitseis aan.

Een beter alternatief

Ook bij het aangeven van een alternatief dienen neutraliteit, zowel intern als extern, en subsidiariteit voorop te staan. Specifieke eisen die wij aan een bruikbaar alternatief stellen zijn:

- meer uniforme belasting van vreemd en eigen vermogen;
- zo gering mogelijke verstoring van de keuze tussen winstinhouding en -uitdeling;
- zo veel mogelijk eenmalige belasting van kapitaalinkomen in de bronstaat.

Ten opzichte van de huidige situatie betekenen deze eisen dat jonge, expanderende bedrijven en natuurlijke personen lichter, maar oude, volgroeide bedrijven en institutionele beleggers relatief zwaarder zullen worden belast.

Ons voorstel houdt, samengevat, het volgende in:

- stel dividendinkomen vrij van ib, dat wil zeggen, belast vennootschappelijke winst integraal aan de bron (zonder aftrek van dividend), maar belast dividend niet bij de ontvanger of die nu een andere vennootschap, een institutionele belegger, of een individuele aandeelhouder is. Dit betekent het bewust accepteren van een analytische ib zonder integrale progressie, een trend waarop het rapport-Stevens reeds anticipeerde¹³. Voorkomen dient te worden dat dividend wordt uitgekeerd (en vervolgens vrijgesteld) uit niet aan de vpb onderworpen winst. Daarom dient de vrijstelling te worden gecompenseerd met een compenserende belasting op vrijgestelde winst die voor uitdeling beschikbaar komt. De dividendvrijstelling kan geleidelijk worden ingevoerd. Begonnen zou kunnen worden met een bevrijdende voorheffing, naar Belgisch voorbeeld, van bij voorbeeld 20%, die in de loop van, zeg, tien jaar wordt afgebouwd tot nihil;
- stel de ontvangst van rente op vreemd vermogen aangewend in een onderneming eveneens vrij van inkomstenbelasting, maar beperk tegelijkertijd de aftrekbaarheid daarvan voor de bepaling van de fiscale winst. Ook dit analytische element zou geleidelijk over een periode van, zeg, tien jaar moeten worden ingevoerd. Meer dan enig ander voorstel zal deze aanbeveling belastingarbitrage verminderen, alsook de druk op rente-inkomsten van institutionele beleggers verhogen en hen zodoende induceren meer in aandelen te beleggen. Ter voorkoming van kapitaalvlucht zal het nodig zijn dat Amerika en Japan meedoen aan deze heffing op rente aan de 'bron'¹⁴.

Het soort vpb dat aldus ontstaat is een ondernemingswinstbelasting. Haar werking zou tot nietgeïncorporeerde bedrijven moeten worden uitgebreid. De Amerikaanse Thesaurie heeft ter zake reeds een gedetailleerd voorstel ontworpen dat zij de 'comprehensive business income tax' noemt¹⁵. Een ondernemingswinstbelasting belast het normale rendement op eigen en vreemd vermogen plus het bovennormale rendement op eigen vermogen, ook wel 'rent' (overwinst) genoemd. Zouden de kosten van bedrijfsmiddelen ineens ten laste van de winst

kunnen worden gebracht, dan gaat de ondernemingswinstbelasting over in een cash-flowbelasting die alleen rents belast en het rendement op 'marginale' investeringen vrijstelt. Een cash-flowbelasting heeft alleen zin in samenhang met de vervanging van de ib door een persoonlijke consumptiebelasting¹⁶. Duidelijk is dat een cash-flowbelasting buiten de context van de vpb-harmonisatie valt. Wij bevelen haar dan ook niet aan.

De invoering van een ondernemingswinstbelasting zou kunnen worden aangegrepen om verschillende vormen van vermogensinkomsten, waaronder winst, neutraler te behandelen door de belasting daarvan te scheiden van de belasting van arbeidsinkomen. Dit is de ons inziens veelbelovende, richting die de Scandinavische landen al zijn ingeslagen¹⁷. Onder de analytische inkomstenbelasting van deze landen wordt kapitaalinkomen proportioneel belast en arbeidsinkomen progressief. Evenals Nederland hebben deze landen, die waarschijnlijk op korte termijn tot de EG zullen toetreden, een omvangrijke collectieve sector en derhalve behoefte aan belastingen met brede heffingsgrondslagen. De vrijstelling van dividendinkomen en de belasting van rente-inkomen op ondernemingsniveau zullen de noodzaak tot harmonisatie op EG-niveau tot een minimum beperken. De problematiek van 'thin capitalization' en het gebrek aan externe neutraliteit van het verrekeningsstelsel zullen immers tot het verleden gaan behoren¹⁸. Inhoudelijk voldoet ons alternatief beter aan de subsidiariteitseis dan de voorstellen van het comité-Ruding. Ook zal de ondernemingswinstbelasting minder verstoring werken, zowel intern als extern. En ten slotte is ons voorstel gemakkelijker uitvoerbaar.

Sijbren Cnossen
Lans Bovenberg

13. Zie rapport van de Commissie voor de Belastingherziening, *Graag of niet*, SDU, hoofdstuk 20. Onder een analytische ib wordt de opbrengst van verschillende bronnen van inkomen in beginsel afzonderlijk belast. Onder een synthetische ib, daarentegen, worden de opbrengsten samengevoegd en wordt één (progressief) tarief toegepast.

14. Mochten de Verenigde Staten niet mee willen doen, dan zou het ACE-stelsel (aftrek van primair dividend), voorgesteld door het London Institute for Fiscal Studies, een alternatief zijn. Zie *Equity for companies: a corporation tax for the 1990s*, april 1991.

15. Zie het indrukwekkende rapport, getiteld *Integration of the individual and corporate tax systems: taxing business income once*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., januari 1992, met name hoofdstuk 4.

16. In een commentaar op de voorstellen van het comité-Ruding, beveelt *The Economist*, 21 maart 1992 een cash-flowbelasting aan. Voor een analyse van een persoonlijke consumptiebelasting, zie S. Cnossen, *De belasting van de toekomst?*, Oratie, 5 oktober 1978.

17. Zie onder andere A.A. Skaar, Norway enacts tax reform of the century, *Tax Notes International*, november 1991 en Ministry of Finance of Sweden, *The Swedish tax reform of 1991*, Stockholm, 1991.

18. Harmonisatie van de winstbepalingsregels lijkt ons minder urgent en ook onder wenselijk om lidstaten nog zoveel mogelijk beleidsruimte te bieden. Zie ook M. Gammie, The harmonization of corporate income taxes in Europe: the Ruding Committee Report, *Fiscal Studies*, nr. 13/2, mei 1992, blz. 108-121.