



Naar een Europese bronbelasting op rente

Auteur(s):

Eijffinger, S.C.W.

Huizinga, H.P.

Lemmen, J.J.G.

De beide eerste auteurs zijn verbonden aan het CentER for Economic Research en de vakgroep Algemene Economie van de Katholieke Universiteit Brabant te Tilburg. De laatste auteur is verbonden aan de Financial Markets Group van de Londo School of Economics and Political Science.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4127, pagina 840, 4 november 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

belastingen

De toekomstige Nederlandse belastingpolitiek gaat waarschijnlijk uit van te geringe mogelijkheden om rente-inkomsten te belasten. De kans om tijdens het voorzitterschap van de EU hierover afspraken te maken is gemist, het beleid is daardoor nu defaitistisch.

Een belangrijk onderdeel van de nieuwe belastingpolitiek is de belasting op kapitaalinkomen. Deze belasting dreigt goeddeels uit het belastingformulier geschrapt te worden. Het accent van de Nederlandse belastingen komt dan grotendeels op arbeidsinkomen te liggen. Dit is nu in feite ook al het geval, maar deze situatie wordt met de nieuwe, uitgelekte plannen wettelijk vastgelegd. In dit artikel schetsen we mogelijkheden te komen tot een effectieve belastingheffing op kapitaalinkomsten.

Twee wegen

Vanwege de toenemende mobiliteit van kapitaal (zie onder) is er samenwerking binnen Europa nodig om effectief kapitaalinkomen te belasten. Er zijn twee methoden: internationale informatie-uitwisseling ('renseignering'), en gemeenschappelijke bronbelastingen. Informatie-uitwisseling vergemakkelijkt belastingheffing door het land van de kapitaalverschaffer, terwijl bronbelastingen geheven kunnen worden door het kapitaalimporterende land.

De eerste weg wordt bemoeilijkt door bankgeheim en door zelf-opgelegde 'blocking laws' die informatie-verstrekking door de eigen belasting- autoriteiten aan derden bemoeilijken. Desondanks heeft Nederland tot op heden ingezet op internationale informatie-uitwisseling. De Europese Commissie kwam daarentegen in 1989 met een voorstel voor een gemeenschappelijke rente-bronbelasting (zie onder). Het probleem van bronbelasting is dat kapitaal steeds mobieler wordt, zodat samenwerking in Europa (zo mogelijk met de VS en Japan) onontbeerlijk is. Dubbele belasting van internationaal kapitaalinkomen in geval van bronbelasting dient verder teruggebracht te worden. Volgens het subsidiariteitsbeginsel kunnen landen echter afzonderlijk het niveau van kapitaalinkomen van het individu (de heffingsgrondslag) blijven bepalen, terwijl er een gezamenlijk minimum-tarief wordt afgesproken.

Kapitaal wordt mobieler

Het vrijmaken van kapitaalmarkten en het afschaffen van valutacontroles versterken de internationale financiële integratie. Afnemende transactie- en communicatiekosten maken deze integratie ook steeds aantrekkelijker. Schuldtitels zijn internationaal in hoge mate substitueerbaar, zeker als ze - zoals straks in de EMU - in dezelfde valuta gesteld zullen zijn. De Europese kapitaalmarkt en bancaire sector zijn nu al sterk geïnternationaliseerd. De gaten in het huidige Europese belastingstelsel geven dan ook aanleiding voor uitgebreid ontwijken en ontduiken van belasting op rente.

Institutionele beleggers

Het toestaan van buitenlandse beleggingen aan institutionele beleggers en een besef van het nut van internationale portefeuillediversificatie hebben bijgedragen aan grotere internationale kapitaalstromen. Pensioenfondsen in Nederland, Engeland en België beleggen nu respectievelijk 27%, 30% en 50% van hun activa in het buitenland. Institutionele beleggers zijn dominant in de internationale kapitaalmarkten: in de jaren tachtig steeg hun aandeel in de totale internationale kapitaalstromen van 20% tot 70%¹. Het volume van de particuliere besparingen, dat in de G-7 via institutionele beleggers geplaatst is, bedraagt nu zeven biljoen dollar².

De groei van institutionele beleggers maakt het moeilijker om internationale kapitaalstromen te belasten. Institutionele beleggers zijn in hun thuisland doorgaans vrijgesteld van belasting op het rendement van hun investeringen. Dit betekent dat deze beleggers een eventuele buitenlandse belasting niet kunnen verrekenen met de eigen belastingautoriteiten. Daarom vragen de grote beleggers een hoger bruto rendement om op die manier gecompenseerd te worden voor buitenlandse bronbelastingen op rente en dividend. Dit doet uiteraard de effectieve belasting teniet en brengt sommige landen ertoe dan maar geen bronbelasting te heffen.

Swaps en derivaten

Nieuwe financiële instrumenten nemen een steeds belangrijker plaats in op de financiële markten. Deze instrumenten maken het heffen van belasting op inkomsten door rente of dividend op internationale beleggingen steeds moeilijker³.

Rente-swaps 'ruilen' een vaste en een flexibele rentestroom, komend van bijvoorbeeld een vastrentende staatsobligatie en een bankdeposito met flexibele rente. Een bronbelasting op de bruto rentestromen in beide richtingen zou zo zwaar zijn dat internationale rente-swaps mogelijk ophouden te bestaan. Het alternatief van een rente-bronbelasting op alleen de netto rentestroom is echter moeilijk uitvoerbaar, omdat de rentebetalingen vaak niet op hetzelfde tijdstip plaatsvinden en bovendien onzeker zijn. Om deze problemen te omzeilen kan rente gerelateerd aan swaps vrijgesteld worden van rente-bronbelasting. Maar dan bestaat de prikkel om een internationale rentebetaling als een swap te construeren en zo de rente-bronbelasting te ontduiken. Analoge problemen bestaan bij derivaten.

Luxemburg

Het creatief gebruik van nieuwe financiële instrumenten is slechts een van de methoden om de traditionele belasting op rente en dividend te frustreren. Het netwerk van bilaterale belastingverdragen biedt ook mogelijkheden om belasting te ontwijken. Door effectief 'verdragswinkelen' kan belasting vaak vermeden worden. Giovannini noemt als voorbeeld een Belgisch bedrijf, dat rente ontvangt op een Britse obligatie⁴. Een directe rente-ontvangst vanuit Engeland wordt door dit land belast tegen een tarief van 10%. Belasting wordt volledig vermeden, als de rentestroom plaats vindt via een dochteronderneming in Luxemburg. Voor ingezetenen van sommige landen kan Nederland ook een nuttige tussenstop zijn, omdat Nederland zelf geen rente-bronbelasting heft en ook rente-bronbelastingen op rente-stromen naar Nederland veelal via bilaterale verdragen afgeschaft zijn.

Belasting kan natuurlijk ook regelrecht ontdoken worden door fondsen te plaatsen in een land als Luxemburg, dat geen rente-bronbelasting heft, en vervolgens de rente-inkomsten te verzwijgen voor de eigen fiscus. Zo'n kapitaaluitstroom kan via het banksysteem zijn weg terugvinden naar het land van herkomst. Dit soort 'circulaire geldstromen' om de belasting te ontduiken zijn waarschijnlijk aanzienlijk in Europa.

Bronbelasting in individuele landen is niet effectief

Afwenteling

De concurrentie op de internationale schuldmarkt heeft ertoe bijgedragen dat bronbelastingen op rente-inkomsten meer zijn verlaagd dan bronbelastingen op dividend (of zelfs zijn afgeschaft). Bronbelastingen op rente verliezen ook aan populariteit, omdat de vrees bestaat, dat deze belastingen leiden tot een opslag op de netto rente, zodat per saldo de belasting wordt afgewenteld op de debiteur.

Een Amerikaanse belegger zal een hoger rendement op buitenlandse beleggingen eisen ter compensatie van bronbelastingen die buiten de VS betaald moeten worden. De mate waarin dit gebeurt zal afhangen van het Amerikaanse inkomstenbelastingtarief en van de kans dat de Amerikaanse belegger achteraf de betaalde bronbelasting op rente-inkomsten uit buitenlandse beleggingen kan aftrekken van de belastingaanslag door de Amerikaanse fiscus. Recent empirisch onderzoek bevestigt de vrees voor afwenteling van bronbelasting in grote lijnen⁵. Zo blijkt dat Amerikaanse beleggers in buitenlandse overheidsobligaties sinds 1990 een volledige vergoeding voor bronbelasting eisen, aangezien deze niet aftrekbaar is van hun Amerikaanse belastingaanslag.

Kapitaalvlucht

Ook andere informatie maakt duidelijk dat één of enkele landen afzonderlijk niet in staat zijn internationale rentebetalingen effectief te belasten. Buiten de EU belasten landen als Australië, Japan en Zwitserland rente op hun staatsschuld met een rente-bronbelasting. Binnen de EU belasten Italië en Spanje rente op staatsschuld (tegen 12,5 en 25%; deze percentages zijn van toepassing op Amerikaanse beleggers). Duitsland hief in de eerste helft van 1989 kortstondig een rente-bronbelasting van 10%, die ook van toepassing was op de staatsschuld. Dit leidde tot een verdrievoudiging van de lange-termijn kapitaal-uitstroom vergeleken met een jaar eerder⁶. Via een circulaire geldstroom vond veel geld zijn weg onbelast terug naar Duitsland.

In januari 1988 voerde Nederland de rente-rentseignering in, die banken verplichtte rentebetalingen aan ingezetenen aan de fiscus door te geven. De aankondiging van deze maatregel zette een korte-termijn kapitaaluitstroom in gang, die aanzienlijk hoger was dan normaal. België ervoer juist een grote instroom van beleggingskapitaal, nadat het in maart 1990 een bevrijdende rente-bronbelasting van 10% tot 25% had doorgevoerd ter vervanging van de (hogere) inkomstenbelasting op rente. In alle drie gevallen was Luxemburg een belangrijke tegenpartij van de uitgelokte kapitaalstromen.

Poging tot Europese samenwerking

Een Europese richtlijn van 24 juni 1988 gaf de Europese Commissie de volgende opdracht mee: "De Commissie dient uiterlijk op 31 december 1988 bij de Raad voorstellen in ten einde risico's van distorsies en belastingontwijking of

-fraude, die voortvloeien uit de verschillen in de nationale regelingen inzake de belasting van spaargelden en de toepassing daarvan, op te heffen of te verkleinen"⁷. De Raad zou zich vervolgens uiterlijk 30 juni 1989 over de voorstellen uitspreken.

Om een effectieve rente-belasting te waarborgen zag de Commissie drie elkaar niet uitsluitende mogelijkheden:

- » banken te verplichten om de belastingautoriteiten automatisch over de identiteit van rente-ontvangers in te lichten,
- » de algemene invoering van een rente-bronheffing,
- » nauwere samenwerking tussen de belastingdiensten van de lidstaten.

De Commissie achtte de eerste oplossing niet haalbaar vanwege obstakels zoals het bankgeheim, en kwam daarom in februari 1989 met een voorstel van een minimum rente-bronbelasting van 15% en een aanvullend voorstel om administratieve (en dus niet-wettelijke) barrières tegen weder- zijds bijstand bij de belastingheffing op te ruimen. Lidstaten, die reeds een systeem van rente-renteïgnering voor ingezetenen hadden (zoals Nederland), werd toegestaan de rente-bronbelasting alleen op buitenlanders van toepassing te laten zijn. Verder stelde de Commissie een aantal vrijstellingen van de gemeenschappelijke rente-bronbelasting voor: rente op spaarboekjes en andere vormen van volks- sparen, rente die commerciële inkomsten vormt (bijvoorbeeld op interbancaire leningen) en rente betaald aan derde landen en op internationale leningen (Euro-obligaties). De laatste twee vrijstellingen beoogden de concurrentiepositie van Europese financiële instellingen veilig te stellen. Als bijkomend verschijnsel openden ze uiteraard de weg naar belasting-arbitrage om de Europese rente-bronbelasting te ontwijken ⁸.

Voor aanname van zulke richtlijnen is eenstemmigheid in de Raad van Ministers noodzakelijk. Uiteindelijk stemden vier van de twaalf lidstaten tegen: Duitsland, Luxemburg, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Luxemburg zag zijn positie als intra-Europees financieel toevluchtsoord in gevaar komen, terwijl het Verenigd Koninkrijk met Londen als belangrijkste financieel centrum ook veel te verliezen had. Nederland is op nationaal niveau voorstander van rente-renteïgnering in plaats van een bronbelasting, en internationale uitwisseling van informatie ligt hiervan in het verlengde. Ook zou de opwaartse druk van een rente-bronbelasting op de rente voor een kleine open economie als de Nederlandse hard aan kunnen komen, ook al is Europese coördinatie juist de methode om zo iets tegen te gaan.

Recente ontwikkelingen

Sinds 1989 is de Europese financiële integratie, en dus de noodzaak van een gezamenlijk beleid voor rente- belasting, alleen maar toegenomen. De Europese Commissie heeft zich recentelijk dan ook weer voorstander getoond van een minimum rente-bronbelasting naar het model van de afgewezen richtlijn van 1989. Het debacle van 1989 doet echter vermoeden dat een Europees belastingbeleid alleen van de grond kan komen als eerst het Europese besluitvormingsmodel gewijzigd wordt.

De ideeën van de Europese Commissie voor belastingherziening zijn de moeite van het overwegen waard, zeker in het licht van de komende belastingdiscussie in Nederland. In een perscommuniqué van 20 maart 1996 formuleerden de Europese ministers van economische zaken en van financiën (de Ecofin-ministers) drie hoofd uitdagingen voor een gezamenlijk belastingbeleid in de vorm van een prioritering:

- » stabilisering van de belasting- inkomsten van de lidstaten,
- » een goed functioneren van de gezamenlijke markt, en
- » het creëren van werkgelegenheid ⁹.

Deze prioritering, die werd overgenomen door de Commissie, duidt er, ten eerste, op dat dat de huidige beleidsconcurrentie leidt tot fiscale erosie en competitie. Ten tweede, om de Europese markt goed te laten functioneren is het nodig de dubbele belasting van internationale transacties te vermijden. Ten derde, werkgelegenheid moet worden bevorderd door de belastingdruk op arbeid te verlagen.

Ter voorbereiding van beleidsvoorstellen stelde de Commissie een panel van onafhankelijke experts in (de 'High Level Group'). In oktober 1996 kwam deze groep met een aantal aanbevelingen die door de Commissie werden overgenomen:

- » het bestuderen van de rol van en samenwerking bij bilaterale belastingverdragen,
- » het vrijstellen van bronbelasting op rente en royalties voor betalingen tussen gelieerde bedrijven (als uitbreiding van de eerdere richtlijn op dit gebied),
- » een gemeenschappelijke minimum rente-bronbelasting ¹⁰,
- » het instellen van een nieuwe studiegroep om af te bakenen welke nationale belastingmaatregelen voor andere lidstaten schadelijk zijn.

Het derde punt brengt de Commissie terug bij haar voorstellen van 1989. De Commissie gaf aldus opnieuw aan een dergelijke rente-bronbelasting een waardevolle eerste stap te vinden.

Lessen voor Nederland

Het Europese systeem van belastingheffing op kapitaalinkomen, in het bijzonder de rente-bronbelasting, is een min of meer willekeurige optelsom van nationale tradities en internationale beleidsconcurrentie. De toenemende economische en financiële integratie in Europa maakt de nadelen van deze situatie steeds duidelijker. Het voltooiën van de EMU en de invoering van de euro zullen de kosten van het huidige belastingstelsel alleen maar verscherpen. Bij gebrek aan een Europees raamwerk is het aan de lidstaten zelf om belastingherziening door te voeren.

In Nederland is in de *Miljoenennota* van 1996 zo'n belastingherziening in het vooruitzicht gesteld. Het betreft invoering van een analytisch of duaal karakter van het belastingstelsel (waarbij kapitaalinkomen los van arbeidsinkomen en tegen een relatief laag tarief wordt belast), een verschuiving van de belastingdruk van arbeid naar kapitaal (en milieu-vervuilende activiteiten), en een verschuiving van directe naar indirecte belastingen ¹¹. Voor een klein land als Nederland blijft het natuurlijk zinvol om aan te dringen op Europese coördinatie van beleid. Vooral de voorgenomen verzwaring van de effectieve belasting van kapitaal zal Nederland een stuk beter afdaan met dan zonder Europese samenwerking.

Vooralsnog vindt belastingherziening in een aantal EU-lidstaten plaats zonder regie van de Europese Unie. Op termijn is het echter onvermijdelijk dat Europa - met de VS en Japan - overgaat tot een hechtere samenwerking op het gebied van rente-bronbelasting. Het is jammer dat het Nederlandse voorzitterschap dergelijke kansen heeft laten liggen. Het is ook betreurenswaardig dat Nederland met een belastinghervorming dreigt te komen, die het kapitaalinkomen bijna volledig uit het belastingformulier schrapt. Zo'n hervorming zou defaitistisch zijn

1 J. Slemrod, J. Alworth, M.P. Devereux, R.H. Gordon, H. Huizinga, en R. Vann, *The taxation of income from international investment*, mimeo, 1996, OESO, Parijs.

2 M. Hurley, S. Meers, B.J. Bornstein en N.R. Struminger, *The coming evolution of the investment management industry: opportunities and strategies*, 1995, Goldman Sachs, New York.

3 J.S. Alworth, *Taxation, financial innovation and integrated financial markets: some implications for tax coordination in the European Union*, mimeo, 1996, Universita Luigi Bocconi, Milaan.

4 A. Giovannini, National tax systems versus the European capital market, *Economic Policy*, 1989, blz. 346-386.

5 S. Eijffinger, H. Huizinga en J. Lemmen, *Short-term and long-term government debt and nonresident interest withholding taxes*, CentER Discussion Paper 9688, Tilburg, 1996.

6 Zie G. Kopits (red.), *Tax harmonization in the European Community, policies and analysis*, IMF, Washington, DC, 1992, blz. 68.

7 Europese Commissie, 1989, *Voorstellen voor richtlijnen betreffende een gemeenschappelijke bronbelasting en wederzijdse bijstand*, COM(89) 60 def.

8 H. Huizinga, International interest withholding taxation: prospects for a common European policy, *International Tax and Public Finance*, 1994, blz. 277-291.

9 Europese Commissie, *Taxation in the European Union*, Discussion paper for the informal meeting of Ecofin ministers, 20 maart 1996, Brussel.

10 Europese Commissie, *Taxation in the European Union*, Report on the development of tax systems, COM(96) 546 final, 22 oktober 1996, Brussel.

11 In de Tweede Kamer bevestigde Staatssecretaris Vermeend op 13 mei 1997 dat belastingherziening volgens deze lijnen in voorbereiding is. Zie *Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 28, 1997.