



Nederland ligt in Europa

Auteur(s):

Eijffinger, S.C.W.

Huizinga, H.P.

*De auteurs zijn verbonden aan CentER, KUB.***Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4145, pagina 248, 27 maart 1998

Rubriek:

Discussie

Trefwoord(en):

belastingen

De discussie over het nieuwe belastingplan mist tot nog toe de internationale context.

In hun artikel van 27 februari jl. geven Cnossen en Bovenberg een uitvoerige bespreking van de voorstellen van het kabinet in de nota 'Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning' ¹. Van fundamenteel belang is volgens de auteurs de introductie van een forfaitaire vermogensrendementsheffing ter vervanging van zowel de inkomstenbelasting op privé-vermogen als de vermogensbelasting.

In onze reactie betogen wij, dat het theoretisch kader van het artikel onvoldoende weergeeft dat Nederland een kleine open economie is. Ook de beschrijving van de effecten van een forfaitaire rendementsheffing houdt onvoldoende rekening met de internationale dimensies. In hun slotzinnen komen Cnossen en Bovenberg tot de beleidsaanbeveling van een bronbelasting, die weliswaar is ingegeven door de internationale belastingarbitrage, maar die dit probleem niet aanpakt.

Forfaitair rendement

Het belastingplan van het kabinet voorziet in een forfaitaire rendementsheffing van 25 procent op een fictief rendement van vier procent in plaats van de huidige inkomstenbelasting op rente en dividend en de vermogensbelasting voor particulieren. Cnossen en Bovenberg gaan uitgebreid in op de gevolgen voor de financieringskeuze van Nederlandse nv's. De auteurs stellen dat "de financiering door middel van aandelenemissies (afgezien van eventuele transactiekosten) niet langer onaantrekkelijker is dan financiering middels winstinhouding, hetgeen de economische dynamiek en de efficiënte allocatie van kapitaal bevordert" (blz. 163). De financieringskeuze in een open economie als Nederland hangt echter uitsluitend af van belastingen op bedrijfsniveau, zoals de vennootschapsbelasting (met de renteaftrek) en de bronbelasting op dividend, en de internationaal bepaalde rente ². Een forfaitaire rendementsheffing op privé-niveau verandert hier niets aan, en zal dan ook niet leiden tot de gewenste economische dynamiek en efficiënte allocatie van kapitaal. Een adequater middel is de voorgenomen vrijstelling van bronbelasting op dividend voor de terugkoop van eigen aandelen. Een voordeel hiervan is ook dat Nederland dan niet langer op dit punt internationaal uit de pas loopt.

Belastingarbitrage

Cnossen en Bovenberg stellen dat onder het nieuwe regime "de arbitragemogelijkheden tussen verschillende inkomensbestanddelen (worden) teruggebracht tot de arbitrage tussen een vijftal boxen" (blz. 164). Zij beperken hun beschouwing van belastingarbitrage helaas tot arbitrage binnen Nederland en gaan volledig voorbij aan een zesde box met (onbelast) vermogen in het buitenland. Internationale belastingarbitrage

is de uiteindelijke oorzaak dat Nederland niet kan komen tot een wezenlijke belasting van de kapitaalinkomsten van haar ingezetenen, en is minstens zo belangrijk als de binnenlandse belastingarbitrage. Ook na een eventuele Nederlandse belastingherziening blijft de internationale belastingarbitrage van belang en zal deze hoogstwaarschijnlijk zelfs in belang toenemen.

Het bestaan van een 'internationale box' houdt in, dat puur Nederlands belastingbeleid slechts second-best kan zijn. Het vergelijken van second-best en third-best beleid is een moeilijke aangelegenheid, zeker waar het belastingregimes aangaat. Het komt ons echter voor, dat het verstandig is om Nederlanders die potentieel gebruik maken van de internationale box de mogelijkheid te geven om in plaats daarvan binnen Nederland fiscaal te arbitrage; weliswaar met transactiekosten en soms met een ongewenst risico-profiel van de beleggingsbalans als gevolg. Hiermee blijft in ieder geval een belangrijke toegevoegde waarde voor de Nederlandse financiële sector behouden. In de praktijk maakt bovendien niet iedereen gebruik van de bestaande binnenlandse arbitragemogelijkheden (om redenen variërend van een lovenswaardige belastingmoraal, tot domheid en risico-aversie). Cnossen en Bovenberg pleiten echter hartstochtelijk voor een situatie, waarin alle binnenlandse belastingarbitrage is uitgeroeid, en alle kapitaalinkomsten tegen hetzelfde tarief worden belast. In de praktijk kan een dergelijke situatie wel eens third-best blijken te zijn, vergeleken met het second-best van het huidige belastingstelsel. Het tegendeel wordt in ieder geval door Cnossen en Bovenberg niet aannemelijk gemaakt.

Beleidsaanbeveling

In hun slotzinnen suggereren Cnossen en Bovenberg het alternatief van een heffing van belasting op rente op bedrijfsniveau. Ze stellen dat "heffing op ondernemingsniveau kan worden geëffectueerd door middel van bronheffingen (...) of door rente (...) niet meer aftrekbaar te stellen voor de winstbepaling (...)" (blz. 165). Beducht voor de tucht van de internationale kapitaalmarkt overwegen ze "de bronheffing niet toe te passen op aan buitenlanders betaalde rente" (blz. 165)³. Het resultaat zou een tandenloze bronheffing zijn enkel van toepassing op Nederlandse ingezetenen. Zo'n bronbelasting is overbodig, omdat Nederland al een bronbelasting van 25 procent op dividend, uitgekeerd aan Nederlandse ingezetenen, heeft en omdat banken (de grootste rentebetalers) hun rente-betalingen aan ingezetenen al aan de fiscus doorgeven.

Een wezenlijke aanpak vereist een Europese rente-bronbelasting. Hiervan zijn Cnossen en Bovenberg zich weliswaar bewust, maar deze beleidsaanbeveling staat los van hun analyse⁴. Verregaande samenwerking op dit vlak is tot nu toe niet gerealiseerd, ondanks het feit dat een Europese minimumbronbelasting op rente in het belang kan zijn van alle lidstaten van de Europese Unie⁵. Een mogelijk alternatief voor een gemeenschappelijke Europese bronbelasting is een degelijk systeem van informatieverschaffing binnen landen en informatie-uitwisseling tussen landen. Internationale informatie-uitwisseling vindt nu al plaats, zij het voornamelijk op incidentele basis. De voortschrijdende digitalisering biedt hier echter nieuwe mogelijkheden voor de Europese belastingdiensten, terwijl de kabinetsnota vooral de problemen van digitalisering voor de belastingheffing ziet⁶.

Internationale samenwerking op belastinggebied lijkt nu ver weg, maar komt er toch en wellicht sneller dan menigeeen denkt. De redenen zijn, dat internationale samenwerking (via bronbelastingen of informatie-uitwisseling) technisch heel goed mogelijk is, en dat landen in EU- of OESO-verband in meerderheid geen tekenen geven af te willen zien van een belasting op privé-inkomen uit kapitaal. Het wachten is op het moment, dat de belastingbasis van privé-inkomen uit kapitaal ook in de grote EU- en OESO-landen tot een onaanvaardbaar laag niveau is teruggebracht door internationale belastingarbitrage.

Tegen deze achtergrond is het onverstandig voor Nederland om als enig land een forfaitaire rendementsheffing in te voeren die de facto een vermogensbelasting is⁷. Harmonisering van de belastinggrondslag is immers een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve internationale fiscale samenwerking. Een voorstel van de Europese Commissie in 1975 om tot een gemeenschappelijke bandbreedte voor het tarief van de vennootschapsbelasting te komen is mede afgewezen, omdat de Europese belastingbases onderling te veel verschillen. De kans dat een Nederlandse forfaitaire rendementsheffing in Europa overgenomen wordt is uiterst klein. Omwille van de aansluiting bij andere Europese landen zal Nederland derhalve in een later stadium de forfaitaire heffing weer moeten afschaffen, met een extra ronde van aanpassingskosten. Dit belangrijke aspect van belastingherziening wordt door Cnossen en Bovenberg over het hoofd gezien, als de internationale dimensie buiten beschouwing blijft.

Conclusie

Waarom hebben Cnossen en Bovenberg niet meer aandacht besteed aan de internationale en met name de Europese kanten van de belastingpolitiek? De laatste tijd hebben politici en beleidmakers op de ministeries van Financiën en Economische Zaken (waaronder het Centraal Planbureau) onze grote buur Duitsland (her)ontdekt. Is het niet tijd om eindelijk eens de Europese dimensie expliciet in de beleidsvoorbereiding op te nemen? De afgelopen jaren heeft Europees commissaris Monti nadrukkelijk geprobeerd samenwerking op belastinggebied op de Europese politieke agenda te krijgen. Na aanvankelijke tegenwerking van Duitsland en Frankrijk lijken de vooruitzichten nu positiever. Met hun artikel blijven Cnossen en Bovenberg echter nog steeds binnen het enge, nationale kader discussiëren. Dit is een gemiste kans.

Zie ook het Naschrift: [Europa ligt in de wereld!](#) van A.L. bovenberg en S. Cnossen

1 S.Cnossen en A.L.Bovenberg, Belastingen in de 21e eeuw, en A.L.Bovenberg en S.Cnossen, [De inkomstenbelasting nu en straks](#), *ESB*, 27 februari 1998, blz. 161-165 respectievelijk blz. 166-167.

2 De reden is dat het rendement op verhandelbare vermogenstitels, zoals aandelen en schuldtitels, in Nederland bepaald wordt door de internationale kapitaalmarkt.

3 Voor een analyse van de ineffectiviteit van rente-bronbelastingen op niet-ingezetenen, zie S.C.W. Eijffinger, H.P. Huizinga en J.J.G. Lemmen, *Short-term and long-term government debt and nonresident withholding taxes*, CentER discussion paper, nr. 9.688, Tilburg, te verschijnen in *Journal of Public Economics*.

4 Zie voor een onderbouwing hiervan: H.P. Huizinga, Belastingharmonisatie in de EMU, in *De EMU in breed perspectief*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staatshoudkunde, 1997. Voor enige beleidsconclusies, zie: S.C.W. Eijffinger, H.P. Huizinga en J.J.G. Lemmen, [Naar een Europese bronbelasting op rente](#), *ESB*, 5 november 1997, blz. 840-842.

5 Zie H.P. Huizinga en S.B. Nielsen, *The taxation of interest in Europe: a minimum withholding tax?*, working paper, Economic Policy Research Unit, Copenhagen Business School, 1997.

6 Zie *Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning*, 1997, Kamerstuk 25 810, blz. 28.

7 Elders in Europa wordt vooralsnog vastgehouden aan een belasting van ex post kapitaalinkomen in de vorm van rente, dividend en in mindere mate van vermogensaanwas. De trend is eerder naar een voldoende brede belastingbasis dan naar afschaffing van een (ex post) kapitaalinkomenbelasting. Zo kan bijvoorbeeld een bronbelasting op rente ook van toepassing verklaard worden op 'discount bonds'.