

## **Belastingheffing in 'cyberspace'**

### **1 Inleiding**

De wetenschappelijke discussie over doelstellingen en randvoorwaarden van het toekomstige fiscale beleid heeft tot nu toe geen aandacht besteed aan het ontstaan van wereldwijde computercommunicatie ('cyberspace'). In deze bijdrage wil ik nagaan wat de opkomst van deze elektronische ruimte kan veranderen aan de fiscale fundamenteën van de verzorgingsstaat. Daartoe hanteer ik de veronderstelling dat het economisch verkeer grotendeels zal opgaan in 'cyberspace'. De gevolgen daarvan voor de fiscaliteit liggen op twee terreinen: de internationalisering van het economisch verkeer zal worden versterkt, en de omvang van informatiestromen kan aanzienlijk toenemen.

In de fiscaal-economische literatuur is al veel aandacht besteed aan de gevolgen van toenemende economische integratie van nationale markten. Veel minder aandacht is er voor de vraag of er veranderingen zijn te voorzien in de aard en omvang van de informatie waarover de fiscus kan beschikken. In deze bijdrage worden terzake drie alternatieve mogelijkheden onderzocht op hun gevolgen voor de belastingheffing.

### **2 Fiscale fundamenteën van de verzorgingsstaat**

De verzorgingsstaat is overwegend gericht op herschikking van de uitkomsten van het marktgewijze verdelingsproces. Van de belastingen en premies wordt in Nederland zo'n 70% geheven naar het (loon-)inkomen en de winst; de helft van de uitgaven gaat weer terug naar de burger in de vorm van sociale uitkeringen. Een noodzakelijke voorwaarde voor dat herverdelingsproces is dat de overheid beschikt over adequate informatie. Aan die voorwaarde is thans — min of meer — voldaan. Onze samenleving is — vergeleken met economisch minder ontwikkelde landen — sterk gemonetariseerd: de meeste transacties

worden in geld afgerekend zodat verhoudingsgewijs weinig waarderingsproblemen behoeven te ontstaan. Het productie- en consumptieproces zijn voorts sterk geconcentreerd, waardoor de overheid een relatief gering aantal inhoudingsplichtigen kan aanspreken voor heffingen over loon en consumptiegoederen. En ten slotte is de administratie van het economisch verkeer sterk ontwikkeld, hetgeen controle mogelijk maakt.

Adequate informatie is echter geen voldoende voorwaarde voor de continuïteit van de verzorgingsstaat; een tweede eis is dat de economische activiteiten van de gemiddelde burger zich hoofdzakelijk binnen de landsgrenzen afspeelen. Aan de gevolgen van internationalisering is in de fiscaal-economische literatuur van de laatste jaren veel aandacht besteed<sup>1</sup>. In het bijzonder liquide — financieel — kapitaal is moeilijk effectief te belasten nu de internationale kapitaalmarkt steeds opener wordt<sup>2</sup>. Maar ook arbeid en consumptie kunnen mobieler worden. Wat ten slotte (zonder ‘kartelvorming’ van nationale overheden middels harmonisatie en informatie-uitwisseling) overblijft is de belastingheffing op immobiele grondslagen: het inkomen van lager geschoolden, de consumptie van eerste levensbehoeften, het bezit of gebruik van onroerende zaken<sup>3</sup>. Dat levert minder op dan de huidige belastingen en drukt verhoudingsgewijs zwaarder op de laagste inkomensgroepen. De wereld van ‘het grote geld’ zal zich succesvol kunnen onttrekken aan belastingheffing.

### 3 Het economisch verkeer in ‘cyberspace’

Het ontstaan van een wereld-omspannende elektronische communicatieruimte kan ingrijpende gevolgen hebben voor het economisch verkeer.

Loonarbeid kan terrein verliezen aan zelfstandig ondernemerschap<sup>4</sup>; iedereen kan thuis als elektronische makelaar vraag en aanbod van elk denkbaar produkt bijeenbrengen. Maar ook de aard van de loonarbeid kan veranderen: ‘telewerkers’ hoeven de deur niet meer uit; de werknemer met vaste aanstelling

1 Zie voor Nederland A. I. Bovenbergen & S. Cnossen ‘De toekomst wordt fiscaal bepaald’ in *JJM Kremers* (red.) *Inspelen op Europa*, blz. 83-98, C. A. de Kam ‘De belastingen in 2017’, *WTR* 12 november 1992, blz. 1587-1598

2 Hier past overigens een onderscheid naar woonland- en bronlandbeginsel. De toepassing van het woonlandbeginsel wordt bemoeilijkt doordat steeds meer informatie uit het buitenland vereist is. Toepassing van het bronlandbeginsel lijkt minder onder dit probleem, maar lijkt weer sterker onder internationale beleidsconcurrentie. Zie bijv. J. Kay, ‘Tax Policy, a Survey’, *The Economic Journal* 1990, blz. 18-75

3 H. W. Sinn, ‘Tax Harmonization and Tax Competition in Europe’, *European Economic Review* 1990, blz. 489-504

4 P. J. Drucker, *Post-Capitalist Society*, New York 1993

maakt plaats voor de free-lancer. Dienstverlening, zoals informatievoorziening, amusement, bemiddeling en advies zal veelal geheel elektronisch kunnen worden afgewikkeld. Contant geld zal vrijwel geheel in onbruik raken<sup>5</sup>. Door 'thuisbankieren' verdwijnt de noodzaak van een fysiek apparaat van banken; wel blijven banken nodig als beheerders van elektronische rekeningen-courant.

Deze ontwikkelingen kunnen elkaar zodanig versterken dat het economische leven goeddeels opgaat in 'cyberspace'. De telewerker die diensten verricht op de elektronische arbeidsmarkt kent zijn opdrachtgever niet, weet niet dat deze in Zweden is gevestigd, maar heeft zich er alleen — via een bemiddelend 'uitzendbureau' in Ierland — van vergewist dat de opdrachtgever zal betalen. Hij laat zich vervolgens in 'cyberdollars' uitbetalen op zijn elektronische rekening-courant bij een bank in Zwitserland. Met het opgebouwde tegoed koopt hij na verloop van tijd een elektronische cursus bij een Amerikaanse universiteit, een medisch advies van een Chileense specialist, of hij gokt on-line in Monte Carlo.

Zo'n ontwikkeling kan de fiscale fundamenten van de verzorgingsstaat ernstig aantasten. Het aantal inhoudingsplichtigen neemt drastisch toe door de schaalverkleining van de produktie en de afzet. De inkomens- en prijsvorming verloopt in de elektronische ruimte en is daarbuiten niet waarneembaar. Voeg daarbij de explosieve internationalisering van de economie, en het is wel duidelijk dat de mogelijkheid van belastingheffing op nationale basis twijfelachtig wordt. Doorslaggevend is welke mogelijkheden de fiscus krijgt om (alle) economische activiteiten in 'cyberspace' te registreren. Daaraan verbonden is de vraag of — en in welke mate — nationale staten bereid zullen zijn tot intensieve samenwerking op fiscaal terrein, door informatie-uitwisseling of door een bruikbare toedeling van heffingsbevoegdheden in de elektronische ruimte<sup>6</sup>.

#### 4 Een volledig geïnformeerde fiscus

Bezien we eerst een situatie waarin de fiscus volledig geïnformeerd is over de economische activiteiten van zijn belastingplichtigen in 'cyberspace'. Daartoe moet worden voldaan aan drie voorwaarden.

5 *D R Warwick*, 'The Cash-Free Society', *The Futurist* nov/dec 1992, blz 19-21. Zie ook *The Economist* 26 november 1994, blz 23-24, 30.

6 Denk hierbij aan de 'formula apportionment' die de staten van de vs onderling gebruiken. Aan de hand van uiterlijke kenmerken als bezit van onroerend goed, aantal werknemers en omzet per staat wordt de belastbare winst van bedrijven die in meer staten actief zijn over die staten verdeeld. Zie *A H Munnell*, 'Taxation of Capital Income in a Global Economy', *New England Economic Review*, Sept/Oct 1992, blz 33-52.

Ten eerste moet het technisch mogelijk zijn om van alle elektronische communicatie de fiscale relevantie te beoordelen. Dit lijkt een onmogelijke eis; men denke aan codering, maar ook aan de onafzienbare kwantiteit van de informatie die in 'cyberspace' zal omgaan. Daar staat tegenover dat ook elektronisch betalingsverkeer banken nodig heeft; die moeten er immers voor garant staan dat 'cyberdollars' geen ongedekte cheques blijken te zijn. Alle afzonderlijke transacties zullen derhalve (wereldwijd) zichtbaar worden in het elektronisch verkeer binnen en tussen banken. Die worden wellicht de belangrijkste aanknopingspunten voor belastingheffing, althans wanneer overheden zich tegenover de banken een adequate machtspositie weten te verschaffen.

Ten tweede moeten staten bereid zijn om elkaar volledige waarnemingsbevoegdheid te geven op elkaars 'grondgebied' (daarbij aannemend dat activiteiten in 'cyberspace' uiteindelijk altijd zijn te lokaliseren in bepaalde staten).

Een volledig coöperatieve houding is niet zo waarschijnlijk indien staten in beleidsconcurrentie zijn verwickeld om zo veel mogelijk kapitaal of hooggeschoolde arbeid aan te trekken. Het terughoudend verschaffen van informatie aan geïnteresseerde buitenlandse belastingdiensten is immers een veel goedkopere — want gerichte — manier om internationaal mobiele produktiefactoren te binden dan bijvoorbeeld algemene verlaging van belastingtarieven. Zou echter volledige samenwerking tot stand komen, dan kan elke staat effectief het nationaliteitsbeginsel toepassen. Dat is gunstig voor 'hoge belasting'-verzorgingsstaten: hun belastingplichtigen hebben er geen baat meer bij om zichzelf of hun economische activiteiten naar het buitenland te verplaatsen.

Ten derde moet er een politiek draagvlak zijn voor onbeperkte observatiebevoegdheid van de fiscus. Deze gedachte botst met algemeen aanvaarde opvattingen over privacy, maar is wel in overeenstemming met het streven naar efficiënte belastingheffing en rechtvaardige verdeling van de belastingdruk.

Volledige informatie houdt in dat de fiscus zich een volledig beeld kan verwerven van de economische mogelijkheden, talenten en voorkeuren van alle belastingplichtigen. Die formulering brengt ons als vanzelf bij de theorie van de 'Optimal Taxation'. Vereenvoudigend geformuleerd komt die hier op neer<sup>7</sup>.

Belastingheffing veroorzaakt efficiencyverliezen doordat zij economische keuzen verstoort. Wordt jenever belast en bier niet, dan brengt dat geld in de schatkist maar neemt ook de consumptie van bier toe. De jeneverdrinker ziet zich 'gedwongen' om bier te drinken terwille van een fiscaal voordeel, terwijl de schatkist daardoor inkomsten derft. Dit verlies doet zich niet voor als belastingplichtigen zich, ongeacht de fiscale gevolgen, niet van bepaalde keuzen

7. Voor een korte en toegankelijke beschrijving: *W. Hettich, S. Winer, 'Blueprints and Pathways, the Shifting Foundations of Tax Reform' National Tax Journal 1985, blz. 423-445.*

laten afbrengen (of als de belasting wordt geheven op een grondslag die onafhankelijk is van economische keuzen, de zogenaamde 'lump sum taxation') Als we — door nauwkeurige en langdurige observatie — volledig geïnformeerd waren over de economische mogelijkheden en voorkeuren van elke belastingplichtige, konden we van geval tot geval een niet-verstorende belastingmix op maat snijden. Wie leeft voor zijn werk betaalt een flinke inkomstenbelasting, alleen de vrek betaalt vermogensbelasting en alleen de nicotineverslaafde tabaksaccijns. Het totale bedrag dat van elke burger wordt geheven is afhankelijk van de verdelingsdoelstelling van de overheid, hetgeen tot gevolg heeft dat de verdeling van de belastingdruk 'rechtvaardig' is (d.w.z. in overeenstemming is met de gebruikte rechtvaardigheidscriteria). De, om het zo maar eens te noemen, 'echte' draagkracht van elke belastingplichtige wordt immers voor de fiscus zichtbaar. Minder positief geformuleerd: een volledig geïnformeerde overheid zou zijn burgers bedelven onder beleid, omdat elke denkbare verbijszondering in doelgroepen ook praktisch uitvoerbaar is. En van de privacy van burgers ten opzichte van de overheid blijft eigenlijk weinig over.

## 5 Een niet gemformeerde fiscus

Laten we eens de tegenovergestelde — en waarschijnlijker — mogelijkheid bezien: de fiscus krijgt helemaal geen toegang tot 'cyberspace' (door een cumulatieve van technische beperkingen, privacywetgeving en gebrek aan internationale samenwerking). 'Cyberspace' wordt dan een voor iedereen toegankelijk belastingparadijs.

Wat nu aan belastinggrondslag overblijft heeft betrekking op de reële, direct waarneembare wereld van goederenproductie, grondstoffenverbruik, fysieke arbeid en bezit en gebruik van onroerend goed, land en duurzame consumptiegoederen. Aangezien de prijzen van de betreffende goederen voor de fiscus nauwelijks waarneembaar zijn (de prijsvorming verloopt immers grotendeels in de elektronische ruimte), zal heffing naar de hoeveelheid wellicht de enige mogelijkheid zijn. Dan dient zich overigens ook het alternatief aan van 'lump sum taxation' in de vorm van een vast bedrag per burger.

In elk geval is het resultaat, althans bij de huidige omvang van de verzorgingsstaat, een torenhoge heffing die vooral op de lagere inkomens drukt<sup>8</sup>. Van de verzorgingsstaat blijft niet veel over als de informatiestroom naar de overheid wordt drooggelegd.

8 Ier vergelijking: een lump sum tax als alternatief voor alle bestaande heffingen zou thans in Nederland bijna 20 duizend gulden per hoofd bedragen voor een modaal gezin derhalve 80 duizend gulden.

## 6 Een tussenweg?

Tussen de extreme versies van volledige toegang tot, resp. uitsluiting van 'cyberspace' liggen allerlei mogelijkheden van onvolledige toegang. Het bestaande stelsel van belastingen zal nog lang meekunnen zo lang de ontwikkeling van het economisch verkeer in 'cyberspace' beperkt blijft, of wanneer de fiscus een redelijke mate van informatie kan blijven verwerven. Maar de belasting zal steeds zwaarder gaan drukken op het binnenlands economisch verkeer. Staten met hoge tarieven zullen omvangrijke fiscale arbitrage moeten tolereren (belastingplichtigen zullen immers vrijelijk hoge inkomsten in het buitenland kunnen genereren, en aftrekbare kosten en verliezen in het binnenland melden) op straffe van emigratie van produktiefactoren.

Maar stel nu dat de belastingplichtige van de toekomst van mening is dat de overheid moet kunnen beschikken over niet-degressieve fiscale instrumenten die een redelijke opbrengst genereren, terwijl hij niet bereid is om al zijn (elektronische) doen en laten te openbaren. Welke fiscale bevoegdheden zou hij dan willen afstaan aan de overheid?<sup>9</sup>

Een denkbaar antwoord is, dat de fiscus alleen mag zien hoeveel geld er omgaat in 'cyberspace', met andere woorden, wel transacties kan belasten, maar deze niet kan kwalificeren als inkomen of besteding van een bepaalde burger.

Een proportionele belasting op alle transacties is enkele jaren geleden geopperd door *Feige*<sup>10</sup>. Hij stelt zich daarbij voor dat aan elke bankrekening een fiscale rekening wordt gekoppeld waarop automatisch t% van elke transactie wordt bijgeschreven. Belasting wordt dus geheven bij zowel de betalende als de ontvangende partij, een op zichzelf niet noodzakelijke, maar bij grensoverschrijdend verkeer wel praktische keuze.

Het tarief t kan extreem laag zijn, *Feige* noemt voor de V.S. 0,5%, en dat zou dan genoeg zijn om alle bestaande belastingen te laten vervallen. De heffingsgrondslag — het aantal transacties per jaar — is namelijk tientallen malen groter dan het nationaal inkomen: het omvat het inkomen, de consumptie en de investeringen, maar ook import en export, leveringen tussen bedrijven en beleggingstransacties.

9 Deze vraag behandelen *G. Brennan, J. Buchanan*, *The Power to Tax, Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge (Mass.) 1980. Hun uitgangspunt is een (denkbeeldige) 'sociaal contract'-toestand waarin burgers moeten besluiten welke fiscale bevoegdheden zij zullen afstaan aan de overheid, gegeven de mogelijkheid dat die overheid deze bevoegdheden volledig zal exploiteren.

10 *L. L. Feige*, *Taxing All Transactions: the Automated Payment Transaction Tax System*, ongc publiceerd paper IIP1-conference Buenos Aires 1989. Hij verwijst naar *James Tobin*, die een belasting op speculatieve kapitaaltransacties heeft voorgesteld.

*Feige* noemt als voordelen van zo'n transactiebelasting:

1. de extreem hoge heffingen op uitkomsten van het economisch proces (winst, inkomen, loon), met hun ontmoedigende werking, kunnen geheel worden vervangen door een zeer lage heffing die te typeren is als een entreegeld voor deelname aan het economisch verkeer<sup>11</sup>
2. door zijn extreme eenvoud is het fiscale stelsel niet langer vatbaar voor activiteit van belangengroepen
3. progressieve verdeling van de belastingdruk gaat niet verloren: het tarief is weliswaar proportioneel maar de grondslag werkt progressief (rijken verlichten, met name door vermogensbeheer, omvangrijker transacties in verhouding tot hun inkomen dan armen)<sup>12</sup>
4. de belasting is tegen zeer geringe perceptiekosten uit te voeren; voor belastingplichtigen zijn er helemaal geen kosten. Wel komt een belangrijk deel van de uitvoeringslast op de banken te liggen, die aan grondige controle zullen moeten worden onderworpen.

De transactiebelasting zal er natuurlijk toe leiden dat het aantal transacties vermindert, al meent *Feige* dat dit effect bescheiden zal zijn. In het productieproces wordt verticale integratie bevorderd (de transactiebelasting werkt hier immers als een omzetbelasting volgens het cascadestelsel); in het financiële verkeer de verkorting van lijnen tussen betaler en (uiteindelijk) gerechtigde. De mobiliteit van financieel kapitaal zal afnemen doordat alle financiële handelingen met een tarief t worden belast. *Feige* merkt dit, in navolging van *James Tobin*, nadrukkelijk aan als een voordeel van de transactiebelasting: speculatief kapitaalverkeer wordt erdoor afgeremd. Juist om deze reden kan de transactiebelasting recentelijk weer op belangstelling rekenen<sup>13</sup>.

Daarentegen worden arbeid en ondernemersactiviteit, vergeleken met de huidige situatie, vrijwel belastingvrij.

- 11 Hier is een overeenkomst te vinden met het door *Hofstra* verdedigde 'belangenbeginsel' waarin het heffingsrecht van de overheid berust op haar bijdrage aan het economisch verkeer. *Feige* vergelijkt de transactiebelasting met de beloning van een makelaar: de overheid maakt door het organiseren van een juridische en economische infrastructuur het functioneren van markten mogelijk, en kan daarvoor een vergoeding bedingen van een ieder die op die markten wil participeren.
- 12 Vergelijk in dit opzicht de persoonlijke consumptiebelasting die laat de besparingen volledig vrij terwijl de transactiebelasting dat alleen doet zo lang vermogen niet op andere wijze wordt aangewend (ook een overboeking tussen rekeningen van de zelfde persoon leidt reeds tot heffing). De transactiebelasting heeft dan ook een zeker 'lock-in effect', vergelijkbaar met een vermogenswinstbelasting-bij-realisatie.
- 13 Zie UNDP (United Nations Development Program), Human Development Report 1994, met bijdrage van *James Tobin*. Het rapport stelt een belasting van 0,5% op alle internationaal deviezenverkeer voor. Ook *Ruth Kelly*, *Taxing the Speculator, the Road to Forex Stability*, Fabian Society 1993, stelt een belasting op deviezentransacties voor.

Een opmerkelijk voordeel van de transactiebelasting is dat deze zeer efficiënt gebruik maakt van de nieuwe mogelijkheden tot informatieverwerving en belastingheffing die in 'cyberspace' ontstaan en tegelijk de bemoeienis van de fiscus met de omstandigheden van belastingplichtigen niet vergroot, maar integendeel sterk vermindert. Een tweede voordeel is dat onder omstandigheden een zekere nationale beleidsvrijheid kan worden behouden: als de nationale fiscus bevoegd is om 'af te tappen' van de rekening van elke burger waar ook ter wereld, behoeft het tarief t niet voor alle landen identiek te zijn. Ontwikkelt de transactiebelasting zich tot een bronstaatheffing, dan ontbreekt die beleidsvrijheid (belastingplichtigen zullen dan immers slechts rekeningen aanhouden in het land met het laagste tarief).

### 7 Een conclusie

Deze beschouwing is gebouwd op veronderstellingen, waarvan de aannemelijkheid best kan worden gerelativeerd. De essentie is dat als markten in 'cyberspace' opgaan, in beginsel een schat aan informatie vrijkomt over economische handelingen van alle staatsburgers, waar ook ter wereld. Voor de toekomst van de belastingheffing is in dat geval bepalend in welke mate de fiscus toegang krijgt tot die informatie. Is de toegang zeer beperkt, dan komt de belastingheffing uiteindelijk te rusten op hoeveelheidsgrondslagen. Bij zeer ruime toegang wordt het daarentegen — in beginsel — mogelijk de economische eigenschappen van elke burger afzonderlijk te observeren en daaraan fiscale gevolgen te verbinden.

Al is het realiteitsgehalte van zulke extreme mogelijkheden wellicht gering, ze herinneren ons wel aan de eisen die aan elk belastingstelsel mogen worden gesteld: dat de drukverdeling berust op een idee van 'rechtvaardigheid', dat de omvang van de veroorzaakte economische verstoringen wordt geminimaliseerd en dat de privacy van de belastingplichtige wordt gerespecteerd tot aan een algemeen aanvaarde grens. Wellicht is juist in 'cyberspace' een nieuwe synthese van deze eisen mogelijk in de vorm van een belasting op alle transacties.