

Dilemma's van nationaal fiscaal beleid in een mondiale economie

*Dr. H. Vording**

1 Inleiding

Ooit hieven staten slechts belastingen op basis van wat ze binnen hun landsgrenzen konden 'zien'. De voornaamste belastingmiddelen van onze Republiek waren bijvoorbeeld de convoyen en licenten (in feite heffingen op in- en uitvoer) en de accijnzen. Belastingen op het vermogen – die beslist geen recente uitvinding zijn¹ – troffen vooral het onroerend goed. De moderne inkomstenbelastingen vereisen daarentegen beleidscoördinatie en administratieve samenwerking tussen staten, die omvangrijker moet worden naarmate nationale economieën sterker vervlochten raken. Door de mondialisering van de economie ontstaat er een als 'internationaal' te typeren inkomensstroom, waarvan noch de herkomst (het bronland) noch de bestemming (de woonplaats van de genietter) gemakkelijk is te achterhalen. Nationale staten kunnen daarop reageren op drie verschillende manieren.

1. Ze kunnen zich richten op fiscale concurrentie. Het gaat hier in feite om concurrentievervalsing, die er op is gericht om fiscale oases te bieden aan zeer mobiele economische activiteiten. Het gaat de aanbiedende staat lang niet altijd om belastingopbrengst (hoewel die in het geval van kleine, en overigens weinig ontwikkelde, belastingparadijzen een zeer substantieel deel van de totale fiscale inkomsten kan uitmaken). Bij fiscale concurrentie denken we wellicht het eerst aan tariefverlagingen en *tax expenditures*. Maar ook het niet of erg laks meewerken aan informatieverzoeken van andere staten is een instrument. Het bankgeheim is daarvan het duidelijkste voorbeeld. En het zijn niet noodzakelijk alleen de belastingparadijzen die terughoudend zijn met administratieve samenwerking. Ook 'nette' westerse landen staan voor de vraag of zij hun eigen vestigingsklimaat moeten beschadigen door royaal informatie te verstrekken aan anderen, als ze niet volkomen zeker kunnen zijn van wederkerigheid.

2. Versterking van administratieve samenwerking is de tegengestelde weg. Door samenwerking kunnen staten de omvang van de 'mondiale' belastinggrondslag in kaart brengen en die vervolgens onderling verdelen op een wijze die zowel dubbele

* Universitair docent Openbare Financiën, Rijksuniversiteit Leiden.

1. F.H.M. Grapperhaus, *De pelgrimstocht naar het draagkrachtbeginsel*, Zutphen 1993.

heffing als onvoldoende heffing zo veel mogelijk vermijdt. Voor belastingen waarin het woonplaatsbeginsel wordt toegepast, dienen staten elkaar informatie te verstrekken over inkomen binnen hun jurisdictie genoten door elkaars ingezetenen. Breed opgezette automatische informatie-uitwisseling tussen staten is hiervan de uiteindelijke consequentie. Voor belastingen die op het bronlandbeginsel berusten zullen staten in onderling overleg het inkomen van belastingplichtigen moeten verdelen over de staten waarin die belastingplichtigen economische activiteiten ontplooiën. Dit probleem speelt met name in de winstfeer, en *formula apportionment* is een voor de hand liggend antwoord. In beide gevallen doemt het beeld op van een soort 'wereldbelastingdienst'.

3. Er is ook een tussenweg: zorgen dat het nationale belastingstelsel minder afhankelijk wordt van administratieve samenwerking met de belastingautoriteiten van andere staten. De eenvoudigste vorm hiervan is alle directe belastingen maar af te schaffen, of in elk geval de belastingen op het kapitaalinkomen. Wat dan resteert zijn loonheffingen (voorzover arbeid niet mobiel wordt) en indirecte belastingen, met name op goederen en onroerend goed. Wie dit een te beperkte belastinggrondslag vindt, zal moeten zoeken naar wegen om kapitaal(inkomen) te belasten op een wijze die niet al te vatbaar is voor fiscale concurrentie noch zeer omvangrijke samenwerking met andere staten vergt. Daarbij zijn drie aspecten te onderscheiden. Ten eerste doet zich de moeilijkheid voor dat belastingheffing van kapitaalinkomen leidt tot verplaatsing van reële bedrijfsactiviteiten en de daarmee verbonden werkgelegenheid. Daarop is eigenlijk geen andere beleidsreactie mogelijk dan géén belasting te heffen over kapitaalinkomen of dit zelfs te subsidiëren. De fiscaal geïnduceerde mobiliteit van reële investeringen lijkt tot nu toe overigens gering. Ten tweede – en veel belangrijker – gaat het erom, de mogelijkheden voor internationale *tax planning* te verminderen zodat belastingplichtigen minder gemakkelijk de verschillen tussen nationale heffingsstelsels in hun voordeel kunnen benutten. En ten slotte heeft de nationale fiscus een informatie-achterstand op de grensoverschrijdend actieve ondernemer en belegger; een achterstand die op zichzelf reeds aanleiding geeft tot vluchtgedrag. Ik zal trachten aannemelijk te maken dat een bedrijfsvermogensbelasting – ter vervanging van de Vpb – de nationale administratieve zelfstandigheid kan vergroten. Daardoor zouden we kapitaalinkomen effectief kunnen belasten zonder dat we tot zeer intensieve samenwerking met andere staten worden gedwongen.

We kunnen de hier geschetste keuze ook formuleren in termen van nationale fiscale soevereiniteit. Moeten we een zekere mate van fiscale concurrentie aanvaarden als de prijs voor behoud van nationale fiscale soevereiniteit? Dat hangt er van af wat we onder 'fiscale soevereiniteit' verstaan. Vanistendael² maakt een onderscheid tussen wetgevende en administratieve soevereiniteit. *Wetgevende* soevereiniteit

2. F. Vanistendael, The European Tax Paradox: How Less Begets More, in Bulletin IBFD, november/december 1996, blz. 531-534.

kan worden onderscheiden in (a) de macht om de reikwijdte en grondslag van een belasting vast te stellen, (b) de macht om tarieven en tegemoetkomingen vast te stellen en (c) de macht om de regels vast te stellen voor de belastinginning. In formele zin is aan zulke eisen voldaan wanneer elke betreffende rechtsregel in het nationale belastingrecht vastligt. Maar in materiële zin is wetgevende soevereiniteit een veel beperkter begrip. Een lidstaat van de EU kan zeer wel de formele vrijheid hebben om zijn Vpb-tarief te verdubbelen, maar de economische beleidsruimte die daarvoor is vereist ontbreekt ten enenmale. Scherper gesteld: de fundamentele oorzaak van het verlies van fiscale soevereiniteit door de lidstaten is *niet* de Europese wetgeving of jurisprudentie maar de toenemende mobiliteit van belastinggrondslagen. Economische mondialisering leidt onvermijdelijk tot verlies van wetgevende soevereiniteit, met name in de sfeer van de belastingen op kapitaalkomen.

In zo'n situatie wordt behoud van administratieve soevereiniteit een belangrijk doel. Deze houdt in dat nationale staten zelfstandig hun belastingen administreren en innen, zonder afhankelijk te worden van zeer intensieve samenwerking met andere staten en zonder hun administratieve bevoegdheid over te dragen aan een boven-nationale organisatie. De weerstand tegen overdracht van formele fiscale bevoegdheden aan boven-nationale organen (zoals de EU) is groot. Nog afgezien van emotionele overwegingen is een relevante overweging dat zo'n boven-nationaal orgaan fiscale bevoegdheden zal gaan gebruiken voor het heffen van eigen belastingen. Het meest logische antwoord is dan de derde hierboven genoemde optie.

In deze bijdrage schets ik eerst een beeld van de ontwikkeling van een 'mondiale' belastinggrondslag, met bijzondere aandacht voor de fiscale aspecten van een Internet-economie. Vervolgens ga ik in op elk van de drie genoemde oplossingen.

Ik bespreek de vooruitzichten voor verbetering van internationale samenwerking. Daarbij beperk ik mij tot twee terreinen: de belasting van ondernemingswinst, waar de moeilijkheid van grondslagtoerekening aan nationale staten zou kunnen worden aangevat met *formula apportionment*, en het beleggingsinkomen, waar heffingen in de bronstaat en belasting van het wereldinkomen in de woonstaat internationale samenwerking vergen. Ik concludeer dat het moeilijk (zij het niet op voorhand onmogelijk) zal zijn om in deze richting voldoende resultaat te boeken.

Vervolgens bespreek ik de vraag of fiscale concurrentie een aanvaardbaar alternatief is. Tot op zekere hoogte is dat inderdaad het geval. Fiscale concurrentie is wellicht de enige (in elk geval de snelste) manier om van nationale politici substantiële lastenverlichting af te dwingen. Daar staat tegenover dat omvangrijke concurrentie kan leiden tot een zeer drastische verschuiving van de lastendruk van de hoge naar de lagere inkomens; ook is er het risico dat de cohesie van onze directe belastingen verloren gaat.

Ten slotte bezie ik oplossingen waarin de nationale administratieve autonomie wordt versterkt door het nationale fiscale stelsel aan te passen aan de veranderde internationaal-economische werkelijkheid. Mijn conclusie is niet dat de LBB *het* antwoord is op de mondialisering van belastinggrondslagen. Wel meen ik dat Grapperhaus' voorstel aanknopingspunten biedt voor het ontwikkelen van een fiscaal

stelsel dat gebruik maakt van in het eigen land beschikbare gegevens, internationale *tax planning* mogelijkheden vermindert en toch kapitaalinkomen mede treft.

2 De fiscale gevolgen van economische mondialisering

Een eenvoudige maatstaf om de fiscale betekenis van mondialisering zichtbaar te maken is de som van inkomende en uitgaande beloningen (rente, royalties, dividend, loon etc.). In economisch opzicht (voor de bepaling van de nationale welvaart) is slechts het saldo van die stromen interessant, en dat saldo ligt voor de meeste westerse landen rond de nul. In fiscaal opzicht is sommering verantwoord. Zowel inkomende als uitgaande stromen plaatsen het nationale fiscale stelsel voor bijzondere vragen en moeilijkheden. Tussen 1960 en 1995 (zie tabel 1) is de stroom van grensoverschrijdende beloningen in de westerse landen gemiddeld genomen gestegen van 2,6% van hun BBP naar 14,0%. Dat is gemiddeld genomen een vervijfvoudiging ten opzichte van hun BBP. In Nederland was die stijging overigens geringer (van 5,9 naar 15,7%; nog altijd bijna een verdrievoudiging).³

Tabel 1. Som van grensoverschrijdende factorbeloningen, 1960, 1994, in % BBP

	1960	1994	toename- factor
VS	1.3	5.0	3.9
Japan	0.8	6.5	7.9
VK	3.9	19.1	4.9
Duitsland	2.0	7.6	3.8
Frankrijk	1.5	12.8	8.8
Italië	1.2	6.4	5.5
Nederland	5.9	15.7	2.7
België	8.2	46.4	5.7
Denemarken	1.6	34.9	22.5
Luxemburg	7.1	437.9	61.6
ongewogen gemiddelde ¹	2.6	14.0	5.3

1. Inclusief de EU-15 maar zonder Luxemburg.

Bron: IMF, *Balance of Payments Statistics 1960–1994*.

3. De trend in de cijfers is belangrijker dan de niveauverschillen tussen landen, die mede worden bepaald door verschillen in statistische conventies. Zo neemt Nederland de in- en uitgaande geldstromen van hier gevestigde internationale holding- en financieringsmaatschappijen niet op in de betalingsbalans. De cijfers doen vermoeden dat bijvoorbeeld Luxemburg dat wel doet.

Bij deze grensoverschrijdende inkomensstromen gaat het tot nu toe vrijwel uitsluitend om kapitaalinkomen (interest, dividend, royalties etc.). Looninkomen is nauwelijks 'grensoverschrijdend'. In Nederland bedraagt het uit het buitenland ontvangen primair (verdiend) inkomen ca. 50 mld., terwijl een zelfde bedrag naar het buitenland afvloeit. Zowel het inkomende als het uitgaande looninkomen omvatten hiervan slechts 1 mld.

Binnen enkele jaren zal voor de meeste Europese landen gelden dat een vijfde tot een kwart van hun potentiële belastinggrondslag niet meer 'binnenlands' is. Een substantieel deel van in het eigen land verdiend inkomen vloeit weg naar het buitenland; op dat inkomen zal de nationale staat slechts bronheffingen kunnen toepassen, of administratieve inspanningen moeten doen om het eigen heffingsrecht af te bakenen ten opzichte van dat van andere staten. En een belangrijk deel van het door ingezetenen ontvangen inkomen komt uit het buitenland. Daar heeft de nationale fiscus primair het probleem, het bestaan en de omvang van dit inkomen vast te stellen, en vervolgens kan zich opnieuw de noodzaak van administratieve coördinatie met andere staten voordoen.

De ontwikkeling van een 'mondiale', moeilijk aan nationale staten toe te rekenen belastinggrondslag kan door verschillende ontwikkelingen in een stroomversnelling raken. Vaak wordt gewezen op de toenemende complexiteit van financiële instrumenten, die het steeds moeilijker maakt om, door de juridische vormen heen, de achterliggende economische realiteit te vinden. Of een betaling moet worden gekwalificeerd als bijvoorbeeld 'dividend', 'interest' of 'aflossing' heeft ingrijpende gevolgen voor de fiscale behandeling van die betaling, en financiële (al dan niet tevens grensoverschrijdende) *tax planning* technieken zijn dan ook mede op het exploiteren van dit type onderscheid gericht.

Een tweede ontwikkeling die recent de aandacht trekt is de opkomst van een Interneteconomie. Een recent rapport van het Amerikaanse ministerie van Financiën over de fiscale aspecten van Internet⁴ onderscheidt een aantal technische aspecten van Internet die belastingheffing bemoeilijken. Internet is een volledig gedecentraliseerde communicatiestructuur, waarover nauwelijks controle mogelijk is. Producenten en consumenten kunnen elkaar direct opzoeken, zonder enige hinder te hebben van nationale grenzen. De identiteit en woonplaats van participanten in een Internet-economie zijn moeilijk te achterhalen. Als de plaats waar commerciële activiteiten in Internet worden verricht al vaststaat, kan de daarvoor verantwoordelijke persoon of onderneming in een ander land gevestigd zijn. Ten slotte kan de aard (en eventuele fiscale relevantie) van elektronische boodschappen alleen worden vastgesteld door ze te lezen.

Internet, en elektronische communicatiemogelijkheden in het algemeen, zoals Intranets, i.e. gesloten communicatiecircuits, kunnen leiden tot een substantiële verlaging van *internationale transactiekosten*, en daardoor de groei van een moeilijk

4. US Department of the Treasury, Selected Tax Policy Implications of Global Electronic Commerce, november 1996, paragraaf 6; volledige tekst onder meer in Intertax 1997 (4).

te localiseren mondiale economie bevorderen. De fiscale gevolgen daarvan zijn potentieel verrekend. Om enkele voorbeelden te noemen:

- binnen concernverband kan grensoverschrijdende dienstverlening goedkoper en gemakkelijker worden, met tot gevolg dat de toerekening van (aftrekbare) kosten aan nationale concernonderdelen zeer omslachtig wordt⁵;
- 'telewerken' en 'teleconsumptie' kunnen grensoverschrijdend worden, zelfs zonder dat de betrokkenen zich dat goed realiseren. Vooral de consumptie van commerciële diensten (informatie en entertainment, advies, financiële diensten) leent zich in beginsel goed voor ontwikkeling in Internet. Gevolg is dat landen hun vestigingsklimaat voor dienstverlenende bedrijven zullen moeten beschermen door zeer matige belastingen op diensten te heffen;
- het on-line gebruiken van buitenlandse bankrekeningen en beleggen op buitenlandse elektronische beurzen kan er toe leiden dat het beleggingsinkomen van ingezetenen in toenemende mate in het buitenland wordt gegenereerd, en kan ook, meer in het algemeen, de fiscale controlefunctie van het binnenlands bankwezen ondergraven.

Het ontstaan van een Internet economie van substantiële omvang zou fiscale moeilijkheden opleveren die verder strekken dan de gevolgen van mondialisering van de 'reële' economie. Territoriaal omschreven heffingsclaims zijn niet gemakkelijk toepasbaar in een Internetcontext. Dat elektronische 'aanwezigheid' van een onderneming in een bepaald land geen 'vaste inrichting' in dat land vormt, lijkt aannemelijk. Maar zodra die economische aanwezigheid en de traditionele fysiek zichtbare aanwezigheid de zelfde economische waarde hebben voor een onderneming, werkt het gangbare vaste-inrichtingsbegrip niet meer naar behoren. De vraag is dus op grond van welk criterium een land heffingsbevoegdheid kan claimen op via Internet actieve ondernemingen. Vergelijkbare moeilijkheden doen zich in de BTW voor ten aanzien van het begrip 'plaats van levering'. Vervolgens doen zich kwalificatie-problemen voor voorzover de verschijningsvorm van economische transacties verandert. De grens tussen goederen, diensten en gebruiksrechten kan vervagen, zoals in het geval van CD's, video's en computerspelletjes.

Het meest fundamentele probleem is administratief van aard. Op welke wijze kan de nationale fiscus de beschikking krijgen over fiscaal relevante informatie uit de elektronische wereld? Belastingplichtigen krijgen ruimere mogelijkheden om hun identiteit te verbergen voor de nationale fiscus, om hun vestigingsplaat te wijzigen en om hun economische activiteiten te verbergen achter coderingen. De aard van de transacties – met name elektronische dienstverlening – kan er toe leiden dat de waarde ervan moeilijk kan worden vastgesteld.

In een somber scenario zouden de gevolgen voor de belastingheffing zeer ingrijpend kunnen zijn. Een moeilijk te traceren dienstensector zou tot tientallen procenten van het BBP kunnen gaan beslaan. De belastingheffing over deze diensten

5. Ian Spence, *Globalization of Transnational Business, the Challenge for International Tax Policy*, Intertax 1997 (4), blz. 143-147.

(BTW) en het daarmee verdiende inkomen (IB, Vpb) zou, onder druk van grote mobiliteit van belastingplichtigen, aan fiscale concurrentie bezwijken. Massaal gebruik van buitenlandse bankrekeningen zou tot gevolg hebben dat het nationale betalingsverkeer hoofdzakelijk in het buitenland (bijvoorbeeld Zwitserland) wordt afgehandeld. Economische Internetactiviteiten die, hoe dan ook, wel ter kennis van de nationale fiscus komen, zijn moeilijk te kwalificeren zodat de fiscale gevolgen vaak onduidelijk zijn. Al met al zou het huidige belastingstelsel, met zijn algemene belastingen op inkomen en consumptie, niet goed meer kunnen werken.

De vraag is of zo'n somber scenario realistisch is. Het groeipotentieel van de Interneteconomie is afhankelijk van technische ontwikkelingen (met name de snelheid van informatie-overdracht zal nog toenemen) en van de ontwikkeling van een betrouwbare vorm van on-line betalen.⁶ Opmerkelijk genoeg wordt het belang van de ontwikkeling van een betrouwbare marktorganisatie vaak onderschat. Zo neemt men gemakkelijk aan:

- dat de consument bereid zal zijn zaken te doen met een leverancier waar ook ter wereld gevestigd⁷;
- dat de organisatie van markten zal versplinteren ('disintermediation'); kleine producenten zullen wereldwijd direct zaken kunnen doen met consumenten, zonder tussenkomst van intermediaire ondernemingen⁸;
- dat bij de produktie van met name elektronische diensten producenten van over de hele wereld projectbasis zullen samenwerken (de zogenaamde 'virtual corporation').⁹

Gezien vanuit het heffingsbelang van nationale staten zijn dit schrikbeelden. Maar het realiteitsgehalte is betwifelbaar – wellicht zijn veel auteurs geneigd om 'extreme gevallen' op te zoeken ter illustratie van hun betoog. Zulke veronderstellingen lijken immers voorbij te gaan aan de belangrijke functies die intermediaire ondernemingen ook in een Interneteconomie zullen moeten vervullen. Zowel producenten als consumenten zullen niet in het wilde weg transacties aangaan. Ze hebben behoefte aan zekerheid, voorspelbaarheid en betrouwbaarheid. In zulke behoeften kan worden voorzien door grote, stabiele organisaties die vraag en aanbod bij elkaar brengen. De praktische mogelijkheden voor belastingheffing zijn vanzelfsprekend groter wanneer de Internetcommercie hoofdzakelijk verloopt via een beperkt aantal intermediaire ondernemingen (bijv. enkele duizenden of tienduizenden wereldwijd) dan wanneer de aanbodzijde van de economie uiteenvalt in vele miljoenen kleine producenten. Wellicht beperkt een vergelijkbare behoefte aan persoonlijk contact ook het groeipotentieel van de Interneteconomie. Vooralsnog

6. Treasury White Paper, paragraaf 3.1.4.

7. D.R. Tillinghast, The Impact of the Internet on the Taxation of International Transactions, Bulletin IBFD november/december 1996, blz. 524-526.

8. Treasury White Paper, paragraaf 6.

9. F.M. Horner and J. Owens, Tax and the Web: New Technology, Old Problems, in Bulletin IBFD november/december 1996, blz. 516-523.

draait die economie vrijwel alleen om diensten in de sfeer van informatie en amusement, om advertenties en om postordertransacties. Andere denkbare toepassingen zoals advies en consult zullen zich wellicht minder snel ontwikkelen doordat de consument met zijn arts of advocaat een persoonlijke relatie wil aangaan. Vooral nog ligt een verdere beperking voor het groeipotentieel in het nog gebrekkige internationaal-privaatrechtelijke kader voor de totstandkoming van transacties. Nationale verschillen in bijvoorbeeld consumenten- of faillissementsrecht kunnen de participanten in de Internet economie onzeker maken over hun rechtsbescherming. En aangezien participanten in een Internet economie een evident belang hebben bij het (doen) registreren van elektronische overeenkomsten en betalingen, ligt ook hier een potentieel aanknopingspunt voor belastingheffing.

Wel is duidelijk dat de voorziene ontwikkeling van Internetcommercie de behoefte aan internationale fiscale coördinatie vergroot. Tillinghast wijst in het bijzonder op het risico dat staten voor verschillende beleidsreacties zullen kiezen zoals bijstelling van bestaande fiscale begrippen en regels versus introductie van nieuwe 'Internet'-belastingen. Vooral nog lijkt zich een zekere belangentegenstelling tussen de VS en Europa af te tekenen, met de VS als thuisbasis van Internetbedrijven en Europa als woongebied van Internetconsumenten.

De trend in de ontwikkeling van het grensoverschrijdend kapitaalinkomen, gevoegd bij de nieuwe mogelijkheden die elektronische communicatie biedt, rechtvaardigt de conclusie dat de toepassing van nationale belastingen op kapitaalinkomen steeds meer een zaak wordt van internationale samenwerking of tegenwerking.

3 Problemen van fiscale samenwerking: een economisch gezichtspunt

3.1 BILATERALE COÖRDINATIE: HET WOONPLAATSBEGINSEL

Kunnen nationale staten mobiel kapitaalinkomen belasten? Of leidt elke poging daartoe tot belastingvlucht, en moeten we tevreden zijn met symbolische belastingwetgeving?

De standaardoplossing voor dit probleem is het woonplaatsbeginsel.¹⁰ In zijn pure vorm houdt dit beginsel in dat woonstaten het wereldinkomen van hun ingezetenen – natuurlijke personen én lichamen – belasten, maar volledige compensatie geven voor buitenlandse (bron)heffingen op dat inkomen.¹¹ Daarmee wordt

10. Een nog onverminderd actuele analyse is H.W. Sinn, *Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe*, *European Economic Review* 34 (1990), blz. 489-502.

11. A.H. Munnell, *Taxation of Capital Income in a Global Economy: an Overview*, *New England Economic Review*, Sept/Oct. 1992, blz. 33-52.

niet alleen kapitaalexportneutraliteit bereikt, maar ook resistentie tegen fiscale concurrentie. Bronstaten kunnen in die situatie immers geen voordeel boeken door hun tarieven te verlagen – dat voordeel gaat uitsluitend naar de schatkist van het woonland.

Voor deze oplossing is niet strikt vereist dat alle staten het woonplaatsbeginsel aanvaarden.¹² Er is al veel bereikt indien tenminste één grote kapitaalexporterende staat dat doet (inclusief de volledige verrekening van buitenlandse belastingen op het inkomen). Dat maakt het kleinere staten mogelijk om kapitaalinkomen aan de bron te belasten zonder hun investeringsklimaat te beschadigen. En pas wanneer bronstaten inderdaad kapitaalinkomen belasten kan ook de kapitaalexporterende woonstaat daadwerkelijk belasting heffen. Het is, met andere woorden, in het belang van alle staten wanneer één of meer grote staten eenzijdig het woonplaatsbeginsel toepassen. Dat beginsel werkt als een 'paraplu' die alle bronstaten beschermt tegen de (zure) regen van de fiscale concurrentie.

In praktijk is dit woonplaatsbeginsel toch niet erg effectief in het beperken van fiscale concurrentie. Daarvoor zijn verschillende redenen. Ten eerste is het begrip 'woonplaats', hoewel heel feitelijk van aard, niet altijd gemakkelijk toepasbaar. Het biedt daardoor manipulatiemogelijkheden voor belastingplichtigen. Ten tweede kan geen enkele staat zich veroorloven om zijn schatkist open te zetten door buitenlandse heffingen volledig te verrekenen. Compensatie zal altijd moeten worden beperkt tot ten hoogste het bedrag dat volgens nationale regels verschuldigd zou zijn. Dit is overigens niet zo'n ernstig bezwaar: het enige gevolg is dat bronstaten de gangbare tarieven van de grote kapitaalexporterende staten als bovengrens voor hun eigen tarieven moeten aanvaarden. Ten slotte is voor effectivering van het woonplaatsbeginsel een ruime mate van informatie over het buitenlands inkomen van ingezetenen nodig.

Voor een nadere analyse van de problemen moet een onderscheid worden gemaakt tussen winstinkomen en (particulier) beleggingsinkomen. In administratief opzicht ligt hier een belangrijk verschil.

De meeste internationaal actieve ondernemingen moeten hun bedrijfsresultaten publiceren aan hun aandeelhouders. Dit beperkt hun mogelijkheden om de boekhouding uit het zicht van de fiscus te houden (nog afgezien van de overweging dat ze vaak een naam hebben te verliezen in geval van openlijke fiscale sabotage). Het administratieve probleem is hier veel meer, vast te stellen *waar* een onderneming winst resp. aftrekbare kosten heeft gemaakt, dan om *welk bedrag* het gaat. Enkele jaren geleden heeft Devereux¹³ in een grote enquête ten behoeve van de commissie-Ruding laten zien dat Europese grensoverschrijdende ondernemingen substantiële mogelijkheden voor *tax planning* hebben. Eén van de enquête-vragen luidde:

12. Ik volg hier de gedachtengang van R.H. Gordon, Can Capital Income Taxes Survive in Open Economies?, *Journal of Finance*, 47 (1992) 3, blz. 1159-1180.

13. M. Devereux, The Impact of Taxation on International Business: Evidence from the Ruding Committee Survey, *EC Tax Review* 1992/2, blz. 105-117.

'kunt u door *tax planning* technieken zorgen dat uw winst belast wordt in het land van uw eigen keuze?'. Om van een effectief nationaal belastingstelsel te kunnen spreken zou een behoorlijke meerderheid van de ondernemingen een ontkennend antwoord moeten geven. In werkelijkheid deed slechts een kwart van de ondernemingen dat. De grote meerderheid van de ondernemingen zag begrensde of zelfs ruime (10%) mogelijkheden om naar eigen inzicht winsten te doen neerslaan in nationale staten.

De particuliere belegger is alleen aan zichzelf verantwoording schuldig; hij heeft geen niet-fiscaal belang bij rapportage van zijn beleggingsresultaten. Hier is de eerste moeilijkheid voor de nationale fiscus om vast te stellen *dat* er buitenlands beleggingsinkomen is genoten. De schaarse gegevens die voor Nederland beschikbaar zijn omtrent het buitenlands beleggingsinkomen van ingezetenen suggereren dat de belastingheffing hier inderdaad weinig effectief is. Volgens het CBS, dat zich onder meer baseert op fiscale gegevens, ontvingen Nederlandse huishoudens in 1993 voor 550 mln. aan interest uit het buitenland en voor 340 mln. aan dividend. Daarnaast heeft de Nederlandse Bank, op basis van uit het buitenland teruggekeerde biljetten van 1000 gulden, een schatting gemaakt van uitstaand vluchtkapitaal. Eind 1990 zou het daarbij gaan om een kleine 30 mld. gulden, voornamelijk belegd in België, Luxemburg en Zwitserland. De inkomsten uit dit kapitaal liggen vermoedelijk in de orde van grootte van 1,5 tot 2 mld. per jaar.¹⁴ Ongeveer tweederde van het buitenlands beleggingsinkomen van Nederlanders onttrekt zich dus aan de waarneming van de Nederlandse fiscus. Voor het moment gaat het nog om een bescheiden bedrag, maar de verlaging van transactiekosten voor grensoverschrijdende beleggingen kan daarin gemakkelijk verandering brengen.

Het is vanuit dit administratieve gezichtspunt opmerkelijk dat in de belasting van winstinkomen het bronland doorgaans voorrang geniet, terwijl de belasting van particulier beleggingsinkomen juist in hoofdzaak op het woonplaatsbeginsel steunt. Voor de belastingheffing over winstinkomen moeten staten als het ware nationale grenzen trekken in de boekhouding van multinationale ondernemingen – een exercitie die eigenlijk al bijna *in beginsel* arbitrair is.¹⁵ Voor de belastingheffing over particulier beleggingsinkomen zijn staten vrijwel geheel afhankelijk van elkaars medewerking, veronderstellend dat particuliere beleggers bij een zeer geringe pakkans nauwelijks bereid zullen zijn om zelf de relevante informatie te verstrekken.

3.2 EFFECTIEVE BELASTING VAN ONDERNEMINGSWINST OP NATIONALE BASIS

Effectieve belasting van winstinkomen op nationale basis wordt uitgehold door grote verschillen in Vpb-tarieven en fiscale faciliteiten tussen staten. Ondernemingen reageren hierop door hun boekhouding aan te passen. De vraag is dus wat hier

14. Zie CPB, Centraal Economisch Plan 1996.

15. J. Kay, *Tax Policy: a Survey*, *Economic Journal* 100 (1990), blz. 18-75.

eigenlijk het probleem is. Moeten staten de boekhouding van ondernemingen steeds gedetailleerder *at arm's length* gaan beoordelen? Moeten ze die boekhouding zelfs negeren en in plaats daarvan *formula apportionment* toepassen? Of is dat allemaal symptoombestrijding en zouden ze eigenlijk de Vpb-stelsels meer op elkaar moeten afstemmen door tarieven en grondslagen te coördineren?

De commissie-Ruding voelde wel voor het laatste, en met name voor het aanvaarden van een bandbreedte waarbinnen de Vpb-tarieven in Europa zich zouden moeten bewegen. Ook in het Monti-paper¹⁶ is er op gewezen dat als gevolg van een overvloed aan fiscale faciliteiten Europese ondernemingen vele mogelijkheden voor *tax planning* hebben. Het rapport van de *High Level Group*¹⁷ dat op het Monti-paper volgde, bevat daarentegen geen voorstellen voor minimumtarieven of convergentie van grondslagen. De aarzelende houding van de EU op dit punt is begrijpelijk. Een Europese *Alleingang* schept immers belangrijke externe risico's, te vergelijken met die van een Europese bronheffing op interest (waarover meer).

Wat dan overblijft is de vraag of het stelsel van *separate accounting*, gegeven de bestaande verschillen in tarieven en grondslagen, niet te veel ruimte laat voor *tax planning* en daarmee ook onnodig hoge administratieve lasten veroorzaakt.

De in Europa aanvaarde methode van gescheiden boekhouding tracht de economische realiteit zo nauwkeurig mogelijk te benaderen. Daarvoor is een gedetailleerde van-geval-tot-geval-beoordeling van verrekenprijzen en financieringsconstructies binnen concernverband nodig. Of dit, bij toenemende economische integratie van nationale economieën, een begaanbare weg blijft wordt nogal eens in twijfel getrokken. In Europa is de laatste jaren enige (vooral nog in praktijk onbeduidende) vooruitgang geboekt in het tot stand brengen van een werkbaar stelsel van *separate accounting* middels het arbitrageverdrag. Maar de hierboven aangehaalde resultaten van Devereux' enquête suggereren dat er nog een lange weg is te gaan.

Wanneer door mondialisering van het bedrijfsleven de *tax planning* mogelijkheden in de toekomst toenemen – of wanneer de huidige mogelijkheden reeds als onaanvaardbaar groot worden gezien – kan *formula apportionment* een alternatief zijn voor *separate accounting*.¹⁸ De commissie-Ruding was geclausuleerd tegenstander van *formula apportionment* – dat wil zeggen slechts zolang de EU-lidstaten geen gemeenschappelijk boekhoudsysteem, vennootschapsrecht en gemeenschappelijke munt hebben.

De methode van *formula apportionment* vooronderstelt dat de ter belastingheffing te verdelen winst vast staat. Deze winst wordt vervolgens toegerekend aan af-

16. Discussion paper for the informal meeting of ECOFIN Ministers, SEC(96) 487 fin., gepubliceerd in EC Tax Review 1996/2, blz. 94-98.

17. Taxation in the European Union; Report on the Development of Tax Systems, COM(96) 546 fin, m.n. onder punt 3.14.

18. C.E. McLure, Jr. and J.M. Weiner, Deciding Whether the European Union Should Adopt Formula Apportionment of Corporate Income, paper presented at the ISPE Conference, The Hague, April 3-5, 1997.

zonderlijke staten aan de hand van (via andere belastingen) waarneembare kenmerken van ondernemingen als de loonsom, de materiële vaste activa en de afzet in de betreffende staten. Aanvaardt elke staat de zelfde toedelingsformule, dan ontstaat er geen dubbele heffing noch een heffingslacune. Gevolg van deze methode van winstsplitting is uiteraard dat winst kan worden toegerekend aan verlieslijdende concernonderdelen. Met name bij grote tariefverschillen tussen staten kan dat nadelig uitpakken voor ondernemingen. Ook kunnen locatie-gebonden winsten (bijvoorbeeld uit oliewinning) mede worden toegerekend aan staten die met de betreffende locatie niets te maken hebben. Voordeel is dat niet alleen de *transfer pricing* problematiek vervalt (althans tussen de staten die deelnemen aan het formulestelsel) maar tevens mogelijkheid tot *tax planning* met financieringsconstructies (met de zelfde beperking). Aftrekbare financieringslasten worden immers in aftrek gebracht op de boven-nationale winst.

Uit een oogpunt van economische effecten (lastenverdeling, budgettaire baten voor afzonderlijke staten) ligt hier dus een afweging tussen administratieve vereenvoudiging en beperking van *tax planning* mogelijkheden aan de ene kant, en een aanmerkelijke verruiming van de heffing aan de andere kant.¹⁹

Een aspect dat, bezien vanuit de nationale staat, ten minste even veel aandacht verdient is de voor *formula apportionment* noodzakelijke administratieve samenwerking. Voordat de formule kan worden toegepast moet eerst de gehele winst worden bepaald, en vervolgens moeten voor elke afzonderlijke staat de relevante waarden in de formule worden ingevuld. Het is nauwelijks denkbaar dat een en ander kan werken anders dan door een boven-nationaal administratief orgaan met ruime controlerende bevoegdheden. Van daar uit is het maar een stap verder naar een boven-nationale (Europese) vennootschapsbelasting.

De reden waarom in de VS *formula apportionment* tussen staten werkt, is tevens de reden waarom dit stelsel in Europa vooralsnog niet erg kansrijk is. Daar stelt een federale overheid de te verdelen belastinggrondslag vast, hier ontbreekt zo'n orgaan.²⁰

Of we nu vasthouden aan *separate accounting* dan wel overgaan op een stelsel van *formula apportionment*, de moeilijkheid blijft dat een Europese oplossing voor het belasten van winstinkomen nog niet veel betekent. Hoewel er geen informatie voorhanden is over de omvang en richting van *tax planning* door Europese ondernemingen, mag worden aangenomen dat niet-Europese staten met zeer lage tarieven een substantiële aantrekkingskracht uitoefenen. In die zin scheidt vermindering van *tax planning* mogelijkheden binnen Europa een risico dat ondernemingsinkomen uitwijkt naar niet-EU landen.

19. Zie Rapport van de Commissie ter bestudering van het verschijnsel internationale belastingvlucht van lichamen en van maatregelen daartegen, Vereniging voor Belastingwetenschap, geschrift nr. 196, Deventer 1994, voor de stellingname dat het reële stelsel niet mag worden aangetast (in casu door de introductie van ficties in *transfer pricing*).

20. M. Daly and J. Weiner, Corporate Tax Harmonization and Competition in Federal Countries: Some Lessons for the European Community?, National Tax Journal 1993, blz. 441-461.

3.3 EFFECTIEVE BELASTING VAN BELEGGINGSINKOMEN OP NATIONALE BASIS

In de belastingheffing over beleggingsinkomen draait het om informatieverstrekking. In beginsel hebben bronstaten er een *strategisch* belang bij om alle relevante informatie te verstrekken aan woonstaten. Zo zorgen zij er voor dat de 'paraplu' van het woonplaatsbeginsel niet gaat lekken. Maar die zelfde staten hebben ook een *direct* belang: hun eigen fiscale vestigingsklimaat verbeteren door te zorgen dat woonstaten niet de beschikking krijgen over relevante informatie. Door terughoudendheid te betrachten in de informatieverstrekking aan buitenlandse fiscale autoriteiten kunnen deze staten een deel van het internationaal mobiele kapitaal aan zich binden. Dat kan enige belastingopbrengst genereren, en ook andere voordelen opleveren zoals hoogwaardige werkgelegenheid in de financiële dienstverlening.

De verleiding om voorrang te geven aan dit directe belang is het grootst voor de kleinste staten.²¹ Die hebben immers weinig ingezetenen van wie zij het wereldinkomen zouden kunnen belasten, dus ook weinig te verliezen bij een niet-coöperatief fiscaal klimaat. Dit zou nog niet erg bezwaarlijk zijn indien alle staten substantiële bronheffingen hanteerden voor kapitaalinkomen. Dat inkomen zou dan altijd naar een behoorlijk tarief worden belast, ongeacht de vraag of de woonstaat aan belastingheffing toekomt. Tevens is het aannemelijk dat de aangiftebereidheid van belastingplichtigen groot is wanneer de fiscale verplichtingen in het woonland vrijwel kunnen worden weggestreept tegen reeds betaalde bronheffingen.

De moeilijkheid is echter evident. Wanneer sommige bronstaten toegeven aan de verleiding om spaarzaam te zijn met het verstrekken van informatie, vervalt de bescherming van het woonplaatsbeginsel en zullen (andere) bronstaten zich gedwongen zien om hun tarieven te verlagen.

Het probleem kan als volgt in schema worden gebracht.

21. Ph. Bacchetta and M.P. Espinosa, Information Sharing and Tax Competition Among Governments, *Journal of International Economics* 39 (1-2) 1995, blz. 103-122, aan wie ik ook het gemaakte onderscheid tussen direct en strategisch belang ontleen. Een zeer vergelijkbare analyse met betrekking tot belastingtarieven is R. Kanbur and M. Keen, *Jeux Sans Frontières: Tax Competition and Tax Coordination When Countries Differ in Size*, *American Economic Review*, 83 (1993) 4, blz. 877-892. Zij laten zien dat kleine staten (met een relatief kleine 'binnenlandse' belastinggrondslag) meer baat hebben bij fiscale concurrentie middels tariefverlagingen dan grote staten.

Heffing over wereldwijd beleggingsinkomen in woonland, bronland legt bronheffing op

	Informatie van bronland naar woonland?	
	ja	nee
Bronheffing?		
hoog	woonland kan heffen maar heeft er weinig budgettair belang bij	woonland kan niet heffen, maar risico van belastingvlucht is beperkt
laag	woonland kan heffen en heeft daar groot budgettair belang bij, bronland heeft reden om tarief te verhogen	woonland kan niet heffen, heeft wel groot budgettair belang en loopt risico van belastingvlucht, bronland kan tarief verder verlagen (fiscale concurrentie)

De belangen van (kapitaalimporterende) bronstaten zijn het best gediend met de situatie linksboven. Daar is het woonplaatsbeginsel effectief van toepassing met behulp van ruime informatie-uitwisseling tussen staten, zodat bronstaten kapitaalinkomen kunnen belasten naar tarieven die nauwelijks of niet onder de tarieven van woonstaten liggen. Gezien vanuit het belang van (kapitaalexporterende) woonstaten is de situatie linksonder de beste. Ook hier kan het wereldinkomen effectief worden belast op grond van beschikbare informatie. Maar nu hebben woonstaten daarbij ook een substantieel budgettair belang: de heffingen in bronstaten zijn immers laag. Het niveau van bronheffingen vormt dus potentiële conflictstof tussen staten. Bronstaten die zich – door onvolledige verrekening in woonstaten – beperkt zien in hun heffingsmogelijkheden, kunnen reeds daardoor in de verleiding komen om tot niet-coöperatief gedrag over te gaan.

Dat brengt ons vanzelf naar de rechterzijde van het diagram: de situaties zonder effectieve informatie-uitwisseling. Hoge bronheffingen op mobiel kapitaalinkomen zijn daar onmogelijk: ze worden door fiscale concurrentie geëlimineerd. Wat resteert is de situatie rechtsonder. De bronstaat heft nauwelijks uit concurrentieoverwegingen, de woonstaat beschikt niet over de informatie om effectief in deze heffingslacune te treden. Dit beschrijft in feite adequaat de situatie ten aanzien van interest-inkomen; in iets mindere mate ook van particulier beleggingsinkomen.

3.4 KAN BILATERALE COÖRDINATIE EFFECTIEF ZIJN?

Het niveau van bronheffingen, de verrekening van die heffingen en de uitwisseling van informatie worden vaak geregeld in bilaterale belastingverdragen. Zijn deze verdragen niet het aangewezen instrument om effectieve belasting van mobiel kapitaalinkomen te bereiken?

De verdragspolitiek van Nederland (en vele andere westerse landen) is traditioneel gericht op wederzijdse matiging van bronheffingen. Nederland is daar zo veel aan gelegen dat het zelfs afziet van bronheffingen op interest en royalties. Dat kan een verstandig beleid zijn in een context van goed functionerende informatie-uitwisseling; er blijft dan nog wat te belasten over voor de woonstaat (de situatie linksonder). In werkelijkheid betekent het veeleer dat we ons neerleggen bij het ontbreken van adequate informatie-uitwisseling (de situatie rechtsonder).

In een wereld waarin internationale kapitaalstromen steeds omvangrijker worden, ligt het niet voor de hand om heffingsrechten op in Nederland verdiend en zichtbaar te maken inkomen gemakkelijk op te geven. De tegenwerping dat reductie van buitenlandse bronheffingen voordelig is voor de Nederlandse schatkist (omdat minder buitenlandse belasting behoeft te worden gecrediteerd) geldt alleen voor zover Nederlandse belastingplichtigen hun buitenlands kapitaalinkomen daadwerkelijk rapporteren aan de Nederlandse fiscus. Het bereiken van hogere bronheffingen op interest en (in mindere mate) op beleggingsdividend vereist echter een intensieve internationale beleidscoördinatie.

Het huidige netwerk van bilaterale belastingverdragen lijkt niet bijzonder geschikt om de economische mondialisering fiscaal in goede banen te leiden. Verdragen kennen wel heffingsrechten toe maar leggen geen *verplichtingen* op om (internationaal mobiel) inkomen effectief te belasten. Voorts is van een omvangrijke en routinematige uitwisseling van informatie nog nauwelijks sprake. Zonder twijfel zijn er in het internationale belastingrecht wel zelf-regulerende mechanismen, bijvoorbeeld door de dominante rol van de VS, en binnen Europa door het toezicht van de EU-instituties. Maar er is geen internationale 'fiscale constitutie', die bindend heffingsrechten verdeelt en grenzen stelt aan de vrijheid van nationale staten om elkaar (c.q. elkaars ingezetenen) met fiscale middelen te benadelen. Aan de andere kant valt niet te ontkennen dat vele westerse staten thans streven naar intensivering van informatie-uitwisseling en andere vormen van samenwerking. De vraag is of dit streven een succes kan hebben vergelijkbaar met dat van de WTO op het vlak van de wereldhandel.

Dat is op het eerste gezicht twijfelachtig. Naarmate meer staten effectief informatie uitwisselen, substantiële bronheffingen toepassen en fiscale faciliteiten voor mobiel kapitaal beëindigen, loont het elke afzonderlijke staat meer om niet mee te doen. De relatieve fiscale concurrentiepositie van niet-coöperatieve staten verbetert telkens wanneer opnieuw een staat zich tot samenwerking verbindt.

Het mag, aan de andere kant, niet a priori uitgesloten worden geacht dat westerse staten kans zullen zien hun fiscale samenwerking te versterken. Betere informatie-verstrekking door bronstaten maakt het die staten mogelijk om hogere bronheffin-

gen op te leggen. Naarmate de samenwerking verbetert en het wederzijds vertrouwen toeneemt, kan de belastingheffing van kapitaalinkomen effectiever worden. Ook is het mogelijk om de informatieproblematiek maar terzijde te schuiven en, internationaal gecoördineerd, substantiële bronheffingen in te voeren. We mogen bovendien geen *perfectie* eisen. Ook in strikt binnenlandse verhoudingen worden belastingen ontweken en ontdoken. Maar de huidige omvang van internationale *tax planning* en fiscaal vluchtgedrag, en de verder toenemende mogelijkheden daartoe in een Internet-economie, lijken wel een zo belangrijke coördinerende inspanning van nationale staten te vereisen dat een redelijke mate van succes twijfelachtig is.

Samenwerking vergt immers vertrouwen. Staten die er toe over gaan om mobiel kapitaalinkomen effectief te belasten, maken zich zeer kwetsbaar voor fiscale concurrentie door andere staten. Dat kunnen staten zijn die zich aan elke vorm van samenwerking onttrekken. Kleine *tax havens* buiten het OECD-gebied kunnen wellicht best in het gareel worden gedwongen. De echte moeilijkheid zit veeleer in verhuld niet-coöperatief gedrag van westerse landen. Ten aanzien van EU-regelgeving wordt wel eens de term *creative compliance* gebruikt om gedrag aan te duiden waarbij de grenzen van de overeengekomen regels worden opgezocht onder druk van nationale belangen. Al zouden alle OECD-landen (inclusief landen als Luxemburg en Zwitserland) automatische uitwisseling van allerlei fiscaal relevante informatie overeen komen, dan wel bronheffingen op interest en beleggingsdividend van dertig procent of meer, elke afzonderlijke deelnemer zou vervolgens in de verleiding komen om niet al te bereidwillig mee te werken. Er zijn, met andere woorden, mechanismen nodig om er voor te zorgen dat staten de daad bij het woord voegen. Geloofwaardige instituties zullen er op moeten toezien dat staten zich aan de gemaakte afspraken houden. De kracht van zulke instituties zal mede gebaseerd moeten zijn op de beschikbaarheid van effectieve beloningen en/of straffen. Voor de oprichting van zulke instituties is momenteel geen draagvlak te ontdekken.

De ervaringen binnen de EU zijn op dit punt bijzonder leerzaam – en niet erg bemoedigend. Hier is het juridische kader voor het bereiken van bindende regelingen aanwezig, zijn er ook voldoende mogelijkheden om landen die benadeeld zouden worden door bindende regelingen te compenseren op andere terreinen. Toch is het succes van de EU op het fiscale vlak beperkt. Een deel van de verklaring is dat de EU te klein is; gecoördineerde aanpak van de belastingheffing van kapitaalinkomen vereist de participatie van (tenminste) alle OECD-leden. Hoewel in Brussel de gedachte aan een Europese bronheffing op rente telkens weer opleeft, lijkt nu toch in brede kring erkend dat de gehele OECD aan zo'n bronheffing zou moeten meewerken.²² Maar een ander deel van de verklaring is nu juist het feit dat Euro-

22. Economic and Social Committee of the European Union, Opinion on direct and indirect taxation, Official Journal of the European Communities, March 19 1996, No C 82, blz. 49-63. In het eerder aangehaalde rapport Taxation in the European Union verzoekt de Commissie overigens de Europese Raad om het voorstel (van 1989) voor een Europese bronheffing op interest opnieuw als basis voor besluitvorming te nemen.

pese regels inderdaad bindend kunnen zijn. Geen enkele staat wil zich gebonden zien aan regels die tegen het nationale belang in gaan; daarom is unanieme besluitvorming over fiscale regelgeving vereist. Dit unanimitetsvereiste werkt symmetrisch. Niet alleen is het heel moeilijk om tot Europese regelgeving te komen, maar als die er eenmaal is kan ook verandering van regels grote moeilijkheden opleveren.

Het klassieke voorbeeld is de ontwerprichtlijn van de Commissie voor harmonisatie van de vennootschapsbelastingen uit 1975. Dit ontwerp bevatte een minimumtarief van 45 procent; destijds een heel gangbaar tarief. Zou deze richtlijn zijn aangenomen, dan was het voor de lidstaten vrijwel onmogelijk geworden om de VS en andere westerse landen te volgen in de tariefverlagingen van de jaren tachtig.²³ Het risico van belastingharmonisatie is, met andere woorden, dat de lidstaten zich opsluiten in rigide minimumregels die het vestigingsklimaat van de EU als geheel verslechteren. Het zelfde bezwaar geldt eigenlijk voor een 'gedragscode'. Zo'n code blijft onverplichtend óf dwingt de EU-lidstaten in een positie die het voor andere staten wel heel aantrekkelijk maakt om met fiscale middelen hun vestigingsklimaat te verbeteren.

De vrees die de EU-lidstaten koesteren voor afdracht van fiscale bevoegdheden aan een supranationale fiscale autoriteit lijkt mij gewettigd, en evenzeer relevant voor intensievere samenwerking in OECD-verband. De moeilijkheid met intensivering van administratieve samenwerking is dat die waarschijnlijk pas echt effectief kan zijn wanneer een soort boven-nationale belastingadministratie in het leven wordt geroepen.

Wat is er tegen zo'n superbelaastingdienst? Ik noem drie overwegingen, zonder uittendheid te beogen.

1. Zo'n autoriteit neemt voor de participerende nationale staten de prikkel tot niet-coöperatief fiscaal beleid niet weg. 'Horizontale' fiscale concurrentie – tussen staten – wordt vervangen door 'verticale' concurrentie. Voor elke afzonderlijke staat is het voordelig om zo nu en dan informatie achter te houden, de afgesproken bronheffingen niet volledig te effectueren, en (bij toepassing van *formula apportionment*) de eigen economische banden met een multinationaal bedrijf wat te overdrijven. De boven-nationale autoriteit zal zich dus intensief met de fiscale administratie van de participerende landen moeten bemoeien.
2. Een boven-nationale autoriteit met reële bevoegdheden zal vroeger of later een deel van de fiscale opbrengsten opeisen. Daardoor ontstaat een nieuwe overheidslaag (of, in het geval van de EU, wordt een bestaande overheidslaag voorzien van eigen fiscale middelen en instrumenten). Nationale staten zullen dan moeten inschikken, of aanvaarden dat de totale lastendruk voor hun burgers stijgt.
3. Om enigszins effectief te kunnen opereren (bijvoorbeeld ten opzichte van niet-

23. Aannemend dat in elk geval Duitsland zich tegen een verlaging van het 45%-tarief had verzet.

participerende staten) zal de boven-nationale autoriteit ofwel eigen wetgevende soevereiniteit moeten hebben, ofwel door de participerende staten bij meerderheid van stemmen bestuurd moeten worden. Elke deelnemende staat kan dus fiscale regels opgelegd krijgen die hij zelf nimmer zou hebben gekozen. Dit is een zo mogelijk te vermijden inbreuk op de nationale zelfstandigheid.

Ik vermoed dat een zeer breed gedeelde weerstand van nationale staten tegen overdracht van hun fiscale bevoegdheden aan een supranationale organisatie er toe leidt dat vrijwillige (bilaterale) samenwerking niet tot aanvaardbare resultaten kan leiden. Dit vermoeden is natuurlijk vatbaar voor weerlegging. Het recente succes van de WTO (waarin ook de VS zich schikt naar uitspraken die tegen haar belang in gaan) kan wellicht gedupliceerd worden ten aanzien van *harmful tax competition*. Vooral nog is een afwachende houding gerechtvaardigd. Zo heeft de OECD weliswaar een *Special Group on Harmful Tax Competition* ingesteld, maar deze zal zich, door gebrek aan een aanvaardbare definitie, waarschijnlijk beperken tot kritiek op erkende *tax havens* buiten het OECD-gebied.²⁴ Een conceptueel probleem bij de beoordeling van nationaal beleid is dat begrippen als 'fiscale concurrentie' verwijzen naar doorgaans niet observeerbare motieven van beleidsmakers. Die kunnen goede zelfstandige redenen hebben om fiscale lasten op kapitaal en arbeid te verlichten, waarbij een toegenomen aantrekkelijkheid voor buitenlandse investeerders slechts een welkom neveneffect is.

Gegeven de voorzienbare moeilijkheden in het bereiken van effectieve samenwerking doen nationale staten er goed aan om zich niet geheel te verlaten op het perspectief van betere coördinatie.

4 Fiscale concurrentie

4.1 IS ER VEEL FISCALE CONCURRENTIE IN EUROPA?

De gangbare opvatting is dat we, indien geen effectieve samenwerking tot stand komt, zijn overgeleverd aan fiscale concurrentie. In de volgende paragraaf zal ik proberen die opvatting wat te nuanceren; eerst wil ik aannemelijk maken dat (1) de macro-economische en budgettaire betekenis van fiscale concurrentie in Europa vooralsnog gering is, maar dat (2) *indien* de komende jaren de strijd zich verscherpt, de belastingdruk zeer drastisch van de hoge naar de lage inkomens verschuift.

In de ogen van de Europese Commissie is Europa een fiscaal slagveld zonder win-

24. M. Daly, Prospects for International Co-ordination of Capital Income Taxes, paper presented at the ISPE conference, The Hague 1997. Het rapport Taxation in the European Union laat zien dat in de Europese lidstaten nog geen begin van een consensus is over een gemeenschappelijke aanpak van oneerlijke fiscale concurrentie.

DILEMMA'S

naars.²⁵ De Commissie spreekt van 'fiscale degradatie' om een proces aan te duiden waarin de lidstaten elkaar verhinderen kapitaal effectief te belasten. Als gevolg daarvan schuift de lastendruk naar arbeid (met werkloosheid tot gevolg) en naar consumenten. Dit beeld is bepaald overdreven. Onderstaande tabel 2 vergelijkt de *veranderingen* in de totale belastingdruk en de samenstelling daarvan in de VS, Japan en de EU-12 tussen 1965 en 1992. We zouden juist in Europa tekenen van fiscale concurrentie verwachten: een dalende totale lastendruk, een afnemende bijdrage van de vennootschaps- en inkomstenbelasting en een toenemende afhankelijkheid van indirecte belastingen. De cijfers geven een heel ander beeld.

Tabel 2. Veranderingen in belastingmix¹ in enkele westerse landen, 1965-1992

	VS	Japan	EU-12	waarvan:			
				FR	G	NL	UK
<i>Toename van belastingdruk (in % BBP)</i>							
	2,6	11,1	14,1	9,1	8,0	14,4	4,8
<i>Toename van aandeel in totale belastingopbrengst (in % totale belastingopbrengst)</i>							
inkomstenbelasting	4	4	5	3	2	-3	-1
vennootschapsbelasting	-9	-5	-0	-2	-4	-2	1
sociale-verzekeringspremies	14	11	4	10	12	8	2
belastingen op vermogen	-4	2	-3	1	-3	-1	-7
algemene bestedingsbelastingen	3	5	5	-6	0	3	14
specifieke bestedingsbelastingen	-7	-18	-11	-6	-5	-7	-12

1. Incl. sociale-verzekeringspremies.

Bron: berekeningen gebaseerd op OECD Revenue Statistics.

Juist in Europa, met vele relatief kleine, open economieën die een zelfstandig fiscaal beleid voeren, is de totale lastendruk sinds 1965 sterk gestegen. Dat wijst niet op fiscale concurrentie. Meer in het bijzonder zien we geen daling in het aandeel van de inkomstenbelasting, en per saldo (algemene en specifieke bestedingsbelastingen) geen stijging van het aandeel van belastingen op consumptie. Wel was er een aanzienlijke daling in het aandeel van de vennootschapsbelasting, maar dan vrijwel alleen in de VS en Japan.

25. Zie het eerder aangehaalde Monti-paper.

Nu wil ik niet ontkennen dat er in Europa inderdaad fiscale concurrentie aan de gang is. Die gaat echter tot nu toe om vrij bescheiden belangen. Een in het oog springend internationaal facet van ons belastingstelsel is het fiscale klimaat voor holdings en financieringsmaatschappijen. Tot het begin van de jaren negentig had Nederland hier een bijzondere positie door de combinatie van een omvangrijk verdragennetwerk, lage bronheffingen en de deelnemingsvrijstelling. Inmiddels is die laatste faciliteit in heel Europa beschikbaar, en zijn maatregelen getroffen om het Nederlandse concurrentievoordeel te behouden. Toch gaat het hier om een tamelijk bescheiden economisch en budgettair belang. Volgens Ouddeken²⁶ waren er in 1991 zo'n 7000 internationale holding- en financieringsmaatschappijen in Nederland gevestigd. De in- en uitgaande geldstromen omvatten meer dan 1000 mld. gulden, maar de netto toegevoegde waarde van de hele sector voor de Nederlandse economie bedroeg niet meer dan 0,9 mld. Daarvan ging 0,5 mld. in de vorm van belastingopbrengsten naar de overheid. Naast deze bescheiden directe voordelen zullen er ook positieve uitstralingseffecten zijn. Die (overigens bij mijn weten nimmer gekwantificeerde) effecten zijn mede de inzet van de fiscale concurrentiestrijd.

Deze nuancering van de huidige stand van zaken neemt bepaald niet weg dat het vooruitzicht van toenemende fiscale concurrentie realistisch is. Uit budgettair oogpunt is vooral het vooruitzicht van concurrentie in de loonsfeer bedreigend. Op Europees niveau bestaat wel zorg over het ontstaan van 'social dumping'; via bezuiniging op de sociale zekerheid kunnen lidstaten hun arbeidskosten verlagen en daarmee investeerders van elkaar weglukken. De cijfers geven tot nu toe geen duidelijke indicatie dat zo'n proces reeds gaande is, maar het is eveneens duidelijk dat vele lidstaten, ook onder druk van de EMU-voorwaarden, druk doende zijn om de sociale lasten te verlagen.

De conclusie die doorgaans wordt getrokken uit het vooruitzicht van toenemende fiscale concurrentie is dat er een verschuiving zal of moet plaatsvinden van directe naar indirecte belastingen. Ook de Miljoenennota 1997 geeft van die opvatting blijk. De hieraan ten grondslag liggende veronderstelling dat de indirecte belastingen verhoudingsgewijs ongevoelig zijn voor fiscale concurrentie, blijkt echter bepaald te optimistisch nu de Internet-economie haar schaduw vooruitwerpt. De caesuur ligt wellicht veel meer op de grens diensten versus goederen dan in de aard van de belastingen die over die diensten resp. goederen worden geheven.

Hoewel Europa als geheel een gebied van hoge belastingen is en enige fiscale concurrentie wellicht best nut kan hebben, is het hier geschetste beeld als geheel toch erg somber. Het gevaar dreigt dat de belastingheffing in sommige sectoren van economische activiteit hopeloos ineffectief zal worden, en daardoor in de overblijvende, goed zichtbare en immobiele delen van de economie des te harder zal moeten drukken.

Fiscale concurrentie houdt in dat de lastendruk op mobiele grondslagen omlaag

26. F.E.M. Ouddeken, Bijzondere Financiële Instellingen in Nederland, Kwartaalbericht Nederlandse Bank 1993/1, blz. 35-49.

moet (en wellicht zelfs in regelrechte subsidiëring wordt omgezet). Dat is een gevaar voor de interne cohesie en sociale aanvaardbaarheid van ons belastingstelsel. Potentiële mobiliteit is immers naar huidige opvattingen geen reden voor het maken van onderscheid in fiscale zin. Men denke aan de discussie die de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden over de vermogensbelasting. Aanvankelijk was de bedoeling om, vanwege de toenemende mobiliteit van aanmerkelijk-belanghouders, het ondernemingsvermogen in de VB geheel vrij te stellen. Dat was een al te sterke inbreuk op het (horizontale) gelijkheidsbeginsel, die ten slotte ook niet is aanvaard.

Meer in het algemeen kan fiscale concurrentie er toe leiden dat we blijven *doen alsof* we kapitaalinkomen belasten, terwijl we in feite zo veel uitzonderingen moeten maken dat de maatschappelijke aanvaarding van de betreffende belastingen in gevaar komt.

4.2 VERDELINGSEFFECTEN VAN FISCALE CONCURRENTIE

Wanneer we aannemen dat fiscale concurrentie zich voorsnog zal beperken tot het kapitaalinkomen, zijn de budgettaire implicaties te overzien. De opbrengst van de Nederlandse Vpb bedraagt ca. 22 mld., waarvan ongeveer een derde afkomstig is van de aardgasbaten; de opbrengst van de belastingheffing over beleggingsinkomen van ingezetenen bedraagt ongeveer 4 mld.; de vermogensbelasting ten slotte levert 1,5 mld. op. Op het totaal van de belasting- en premie-inkomsten (zo'n 280 mld.) zijn dit geen schokkende bedragen. Het is echter waarschijnlijk dat ook de toptarieven IB onder druk van fiscale concurrentie zullen dalen. Ik noem daarvoor twee redenen: hooggeschoolde arbeid zal mobieler worden, en een verlaging van de effectieve lastendruk op kapitaalinkomen zal er toe leiden dat het looninkomen van hooggeschoolden meer en meer als kapitaalinkomen zal worden gepresenteerd aan de fiscus.

Het budgettaire probleem kan wel worden opgelost door belastingen op immobiele grondslagen te verhogen. De verdelingseffecten van zo'n lastenverschuiving worden hier in kaart gebracht met behulp van gegevens die enkele jaren geleden zijn gepubliceerd door De Kam en Wetzels.²⁷ Alle indirecte belastingen zijn door hen toegerekend aan decielen van het huishoudensinkomen. Aangezien het CBS tevens de verdeling van directe belastingen naar huishoudensdecielen publiceert, is een combinatie van gegevens mogelijk die de totale drukverdeling laat zien. Van elke verandering in samenstelling van de belastingmix kunnen dan de inkomenseffecten (opnieuw naar huishoudensdecielen) worden berekend. Berekeningen als deze hebben een beperkte relevantie omdat ze (a) zijn gebaseerd op weliswaar verdedigbare maar toch onzekere veronderstellingen over de neerslag (c.q. afwenteling) van belastingen en (b) geen rekening houden met de mogelijkheid dat belangrijke wijzigingen in tarieven en grondslagen leiden tot gedragsreacties. Zo is het

27. C.A. de Kam en J. Wetzels, Drukverdeling van bestedingsbelastingen en milieuheffingen, 1992, Sociaal-Economische Maandstatistiek 1994/11, blz. 1014-1019.

denkbaar dat substantiële lastenverlaging voor de hogere inkomens leidt tot extra economische groei waarvan ook werklozen profiteren.

De grote lijnen van een concurrerend fiscaal beleid zijn recentelijk aangegeven in de Miljoenennota 1997. Deze nota stelt dat tegen de achtergrond van toenemende mobiliteit van kapitaal en arbeid drie trends het fiscale beleid zullen bepalen:

- vermindering van het totale niveau van collectieve lasten;
- verschuiving van lasten van mobiele naar minder mobiele grondslagen en van directe naar indirecte belastingen;
- verdere introductie van analytische elementen in de fiscaliteit.

Bij dit alles zullen bovendien in acht moeten worden genomen de eenvoud bij uitvoering en toepassing, de duurzame ontwikkeling van economie en werkgelegenheid en evenwichtige inkomensverhoudingen. De kern van deze beschouwingen is dat het Nederlandse fiscale beleid allereerst een internationaal concurrerend beleid moet zijn.

Ik heb het volgende 'fiscale concurrentie' scenario verondersteld:

1. maatregelen in de Vpb die tot een halvering van de opbrengst leiden (het resterende deel is dan voornamelijk winstbelasting op de aardgasbaten);
2. verlaging van de toptarieven IB tot een zodanig niveau dat de IB-druk voor bovenmodale inkomens proportioneel gaat verlopen;
3. afschaffing van de vermogensbelasting.

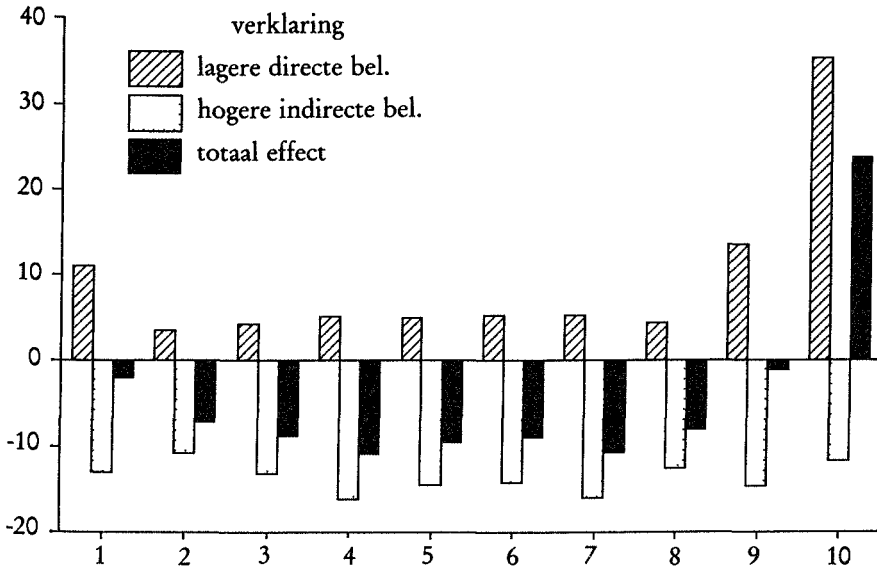
Dit gehele 'pakket' kost in guldens van 1992 22 mld. Dat lijkt een enorm bedrag, maar het is minder dan tien procent van de totale belasting- en premieopbrengst in dat jaar. Om dit budgettaire verlies te compenseren veronderstellen we dat de tarieven van de indirecte belastingen (BTW, accijnzen, motorrijtuigenbelasting, OZB, overdrachtsbelastingen) worden verhoogd. De noodzakelijke tariefsverhoging bedraagt een derde; zo gaan de BTW-tarieven omhoog naar ongeveer 22 en 8 procent. Onderstaande figuur laat de koopkrachteffecten per inkomensdeciël zien (waarbij 1 staat voor de 10 procent huishoudens met het laagste besteedbaar inkomen en 10 voor de 10 procent huishoudens met het hoogste besteedbaar inkomen).

We onderscheiden tussen de effecten van de verlaging van directe belastingen en die van verhoging van indirecte belastingen. Het probleem is dan duidelijk: terwijl vooral de hoogste inkomensgroepen profiteren van de verlaging van directe belastingen, gaan alle inkomensgroepen ongeveer evenredig achteruit door de verhoging van indirecte belastingen. Per saldo profiteert de hoogste 10 procent van de inkomens zeer sterk, ten koste van alle andere inkomensgroepen. De resultaten voor de hoogste 5% of 1% van de huishoudensinkomens zijn vermoedelijk nog gunstiger.

De hier gepresenteerde berekening is heel globaal, en de conclusie is een tentatieve: om een globaal proportionele verdeling van de totale lastendruk te behou-

DILEMMA'S

Lastenverschuiving door fiscale concurrentie
(koopkrachthefften in % huishoudensinkomen, naar deciel)



den, is er een vorm van effectieve progressieve belasting op hoge inkomens nodig. In het 'fiscale concurrentie'-scenario verdwijnt de mogelijkheid daartoe.

5 Vergroting van nationale administratieve zelfstandigheid

Zoals in de inleiding opgemerkt, is er potentieel een alternatief voor sterkere internationale samenwerking. Het belastingstelsel kan immers zo worden ingericht dat het voornamelijk belast wat binnen de landsgrenzen zichtbaar is. *Formula apportionment* en bronheffingen voldoen tot op zekere hoogte wel aan dat criterium maar vergen een aanzienlijke reductie van administratieve soevereiniteit. Zou de LBB beter kunnen voldoen?

5.1 ADMINISTRATIEVE ZELFSTANDIGHEID ALS DOEL?

Het concept van 'administrative independence' is ontwikkeld door McLure.²⁸ Deze wijst er op dat door economische mondialisering de onderlinge afhankelijk-

28. C.E. McLure, Jr, Substituting Consumption-Based Direct Taxation for Income Taxes as the International Norm, *National Tax Journal* (45) 1992, blz. 145-154.

heid van nationale fiscale stelsels op twee manieren kan toenemen. Ten eerste is er de noodzaak van beleidscoördinatie en stelsel-afstemming, op straffe van het veroorzaken van fiscale concurrentie. Men zou dit de 'grote' fiscale samenwerking kunnen noemen. Maar daarnaast is er de dagelijkse administratieve samenwerking: de gegevens-uitwisseling, het overleg over afzonderlijke belastingplichtigen etc. Deze administratieve samenwerking kan, bij een steeds sterker als 'mondiaal' te typeren belastinggrondslag, op zichzelf reeds een majeure kostenpost worden. Bovendien dreigt bij dit type samenwerking, zoals ik hierboven heb betoogd, het beeld van een super-belastingdienst.

Volgens McLure is het, vanuit het gezichtspunt van administratieve zelfstandigheid, wenselijk om inkomstenbelastingen te vervangen door een bestedingsbelasting. Deze zou kunnen bestaan uit een loonbelasting plus een belasting op het ondernemingsinkomen die investeringen in onmiddellijke aftrek toelaat.²⁹ Bezien vanuit de huidige IB kan het inderdaad wenselijk worden om particulier beleggingsinkomen geheel te defiscaliseren. Doen we dat niet, dan zullen ingezetenen een steeds sterkere neiging ontwikkelen om in het buitenland te beleggen. De vraag is echter hoe we het ondernemingsinkomen het beste belasten. Een belasting op ondernemingsinkomen zoals door McLure voorgesteld vergt, even goed als de huidige Vpb, een toerekening van de mondiale belastinggrondslag aan nationale staten. En in beginsel beschikt de nationale staat over een toereikende interne administratieve basis voor belastingheffing: de gepubliceerde balans van in het eigen land actieve ondernemingen. Daar sluit de bedrijfsvermogensbelasting zoals door Grapperhaus voorgesteld nu precies bij aan.

5.2 PRESUMPTIVE TAXATION ALS OPLOSSING?

De LBB bestaat uit twee elementen: een proportionele bronheffing op alle betalingen ten behoeve van de factor arbeid, en een proportionele heffing op het vermogen van bedrijven. De laatste heffing is te beschouwen als een *presumptive profits tax*. De eigenlijke winst van een onderneming doet fiscaal niet ter zake, maar wordt afgeleid uit het in de onderneming ingezette vermogen. Het gaat daarbij om het gehele vermogen, zodat aan vreemd vermogen het zelfde fictieve rendement wordt toegerekend als aan eigen vermogen. De bedrijfsvermogensbelasting is daarmee het exacte spiegelbeeld van het ACE (*Allowance for Corporate Equity*)-stelsel³⁰, met één cruciaal verschil. De bedrijfsvermogensbelasting verschilt van alle vormen van conventionele vennootschapsbelasting doordat geen reële winstbepaling nodig is. Alle problemen die daarmee, met name in grensoverschrijdende situaties, optreden (niet alleen interne verrekenprijzen, maar in beginsel ook grensoverschrijdende

29. Vergelijk onze BTW, die (afgezien van vrijstellingen) eveneens de gehele toegevoegde waarde van ondernemingen belast en BTW op kapitaalgoederen in aftrek toelaat.

30. S. Cnossen, *Company Taxes in the European Union: Criteria and Options for Reform*, Fiscal Studies (17) 4, 1997, blz. 67-97.

verliescompensatie) vervallen. Daar komt een probleem voor terug: de waardering van balansposten die betrekking hebben op buitenlandse bezittingen (zoals deelnemingen) en schulden.

Grapperhaus heeft, anders dan ik hier tracht te doen, zijn voorstel niet gepresenteerd als een oplossing voor het probleem van internationale fiscaal-administratieve samenwerking. In zijn gedachtengang start de bedrijfsvermogensbelasting bij de passiefzijde van de balans (eigen plus vreemd vermogen) en laat vervolgens enkele actiefposten (deelnemingen, aan andere bedrijven verstrekte rentedragende leningen) in aftrek toe. Vanuit het gezichtspunt van administratieve zelfstandigheid zou ik liever uitgaan van de actiefzijde. Ik denk hierbij aan een recent voorstel van Sadka en Tanzi³¹, gebaseerd op (minimum)belastingen op vaste activa die de laatste jaren in Latijns-Amerikaanse landen zijn ingevoerd. Sadka en Tanzi kiezen hierbij overigens, evenmin als Grapperhaus, voor het gezichtspunt van administratieve zelfstandigheid. Men gaat het erom, het in de onderneming productief werkzame vermogen te treffen.

Een belasting op de vaste activa van ondernemingen, ter vervanging van de Vpb, zou waarschijnlijk in zeer overwegende mate 'nationaal' kunnen fungeren. De materiële vaste activa zijn, voorzover in Nederland aanwezig, voor de fiscus zichtbaar en waardeerbaar. Bij de immateriële activa zal dat wat lastiger zijn; deze zijn ook gemakkelijker (om fiscale redenen) onder te brengen bij een buitenlandse gelieerde onderneming.

Natuurlijk zou invoering van een bedrijfsvermogensbelasting, even goed als bronheffingen of *formula apportionment*, intensieve internationale beleids- en stelselcoördinatie vergen. Zo wijzen Sadka en Tanzi er op dat bestaande belastingen op vaste activa in verdragsverhoudingen niet verrekenbaar zijn. Maar zou die inspanning mogelijk zijn, dan is het gevolg dat de noodzaak van administratieve samenwerking een stuk minder wordt. Met andere woorden: wel belasting van kapitaalinkomen, geen super-belastingdienst?

Overigens kan het probleem ook anders worden omschreven. Wanneer een belasting op vaste activa in praktijk vooral drukt op de materiële component daarvan, is het wellicht praktischer om ondernemingen te belasten naar hun fysieke aanwezigheid in Nederland. We doen dat al via verschillende indirecte belastingen (op onroerende zaken, auto's en vrachtwagens), en we zouden op die weg verder kunnen gaan. Voor particulieren geldt in feite het zelfde. Ook als beleggingsinkomen ontraceerbaar zou worden, zullen ingezetenen een belangrijk deel van hun welvaart in een eigen huis steken. In zo'n situatie kan het eigen huis niet langer fiscaal worden gefacilieerd, maar wordt juist een belangrijk aanknopingspunt voor heffing naar draagkracht.

31. E. Sadka and V. Tanzi, A Tax on Gross Assets of Enterprises as a form of Presumptive Taxation in Bulletin IBFD 1993.

6 Conclusie

De toenemende mobiliteit van kapitaalinkomen stelt grenzen aan de nationale fiscale beleidsvrijheid. De natuurlijke reactie van nationale staten is fiscale concurrentie. Die houdt in dat de belastingheffing van kapitaalinkomen niet fundamenteel ter discussie wordt gesteld, maar dat *ad hoc* heffingsrechten worden opgegeven. Eén probleem van zo'n beleid is dat een omvangrijke verschuiving van de lastendruk optreedt van hoge naar lagere inkomens. Een tweede, en zeker zo belangrijk probleem is dat onze huidige, brede belastingen op inkomen en vermogen maatschappelijk ongeloofwaardig worden vanwege een groeiend scala aan bijzondere vrijstellingen. Wat aan het scenario van fiscale concurrentie ontbreekt is een *visie* op het te bereiken eindpunt – met andere woorden, een concept van een nationaal belastingstelsel dat in een mondiale economie kan functioneren.

Het gangbare antwoord op het vooruitzicht van fiscale concurrentie is versterking van internationale fiscale samenwerking. Voor Nederland houdt dit onder meer in dat niet langer moet worden gestreefd naar matiging van bronheffingen op kapitaalinkomen. We zouden, integendeel, bereid moeten zijn om, in internationaal verband, hoge bronheffingen op interest en beleggingsdividend te aanvaarden. In de sfeer van het ondernemingsinkomen zouden we wellicht vormen van *formula apportionment* moeten aanvaarden, en voorts zouden we bereid moeten zijn tot een veel intensievere administratieve samenwerking. Ik betwijfel of dit een begaanbare weg is. Het is immers niet duidelijk hoe de vereiste mate van *commitment* aan internationale afspraken terzake tot stand moet komen. Bilaterale (of multilaterale) coördinatie lijkt tot nu toe geen adequaat antwoord te kunnen geven op de toenemende mobiliteit van kapitaalinkomen. Voor het alternatief – het creëren van supranationale fiscale instellingen met effectieve bevoegdheden ten aanzien van nationale staten – is tot nu toe, naar ik meen terecht, geen draagvlak te vinden. Een terughoudende opstelling ten aanzien van intensievere fiscale samenwerking is in deze context gerechtvaardigd.

Als fiscale concurrentie ongewenst is, en als ten aanzien van intensievere fiscale samenwerking een gezond wantrouwen gepast is, komen we toe aan een derde beleids optie. De kern daarvan is de vraag: hoe kunnen we nationale heffingsbelangen afstemmen op toenemende mobiliteit van belastinggrondslagen zonder de risico's te lopen die samenhangen met intensivering van internationale fiscaal-administratieve samenwerking? Hinnekens³² maakt een onderscheid tussen een *top down*- en een *bottom up*-benadering van fiscale beleidskeuzen. In de *top down*-benadering wordt getracht om (bestaande) fiscale concepten, zoals een inkomsten- en vennootschapsbelasting, te realiseren ook onder veranderende economische en administratieve omstandigheden. In een *bottom up*-benadering dienen die veranderende omstandigheden juist als uitgangspunt voor het realiseren van een effectief

32. L. Hinnekens, *New Age International Taxation in the Digital Economy of the Global Society*, *Intertax* 25 (4) 1997, blz. 116-119.

DILEMMA'S

fiscaal stelsel. We hebben, meen ik, wat meer *bottom up* nodig en wat minder *top down*. Vormen van *presumptive profits taxation* verdienen in dit licht nadere aandacht, omdat ze het mogelijk kunnen maken kapitaalinkomen te treffen aan de hand van in het eigen land beschikbare informatie.