

EUROTAKS: DE VOORS EN TEGENS

Inleiding

Dit jaar, op de Europese Raad van 8 februari, heeft de Raad niet alleen het meerjarig financieel kader (MFK) voor de periode 2014-2022 aangenomen, maar ook het voornemen bevestigd twee nieuwe eigen middelen in die periode te willen invoeren (1). Ongeveer de helft van de uitgaven zou in de loop van die periode uit nieuwe eigen middelen moeten worden betaald. De twee voorgestelde belastingen zijn een financiële transactie belasting (FTT) en een Europese BTW (2).

In dit artikel bekijken we de voors en tegens van Europese belastingen. We beginnen met een historisch overzicht over de inkomsten van de Europese Unie en een schets van de voorgestelde eigen middelen. Vervolgens beoordelen we beide belastingen te samen vanuit een algemeen kader en daarna iedere belasting apart. Aan het einde van het artikel bekijken we of er een alternatief eigen middel is en of het waarschijnlijk is dat er op korte termijn nieuwe eigen middelen komen.

De inkomsten van de Europese Unie

In 1970 nam de EU de beslissing om de nationale bijdragen van de lidstaten aan het EU-budget te vervangen door eigen middelen van de Unie (3). Eigen middelen worden omschreven als inkomsten die, in overeenstemming met de verdragen, automatisch naar het EU-budget vloeien zonder tussenkommende beslissingen van de nationale autoriteiten. Al in Art. 201 van het Verdrag van Rome uit 1957 werd het voornemen geuit om na een overgangperiode een systeem van zelf-financiering te introduceren. Tegenwoordig wordt echter 85 procent van het budget, dat altijd in evenwicht dient te zijn, gefinancierd uit nationale bijdragen. Volgens de EU staat dat in tegenspraak met de filosofie achter het Verdrag van Rome. De drie eigen middelen, geïntroduceerd in de jaren 70 van de vorige eeuw, zijn heffingen op de handel in landbouwproducten en suiker met de rest van de wereld, douanerechten op de handel met derden en de inkomsten die voortvloeien uit een deel van de nationale BTW-inkomsten.

Hoewel alle drie de inkomstenbronnen eigen middelen worden genoemd, worden de eerste twee beschouwd als echte eigen middelen. Ze worden de traditionele eigen middelen genoemd en vloeien voort uit EU-beleid: het gemeenschappelijke landbouwbeleid en het gemeenschappelijke douanetarief. In het algemeen worden deze bronnen niet gezien als nationale bijdragen aan het gemeenschappelijke budget. Vanaf het begin was er dus een onderscheid, hoewel niet in EU-wetgeving, in de nationale politieke houding tegenover de traditionele eigen middelen en de BTW-bijdrage.

In de loop van de tijd werden door handelsverdragen de importtarieven steeds verder verlaagd. Het aandeel in de inkomsten uit de traditionele eigen middelen ging van bijna 50 procent in 1979 tot op dit moment ongeveer 15 procent. Tot de introductie van het vierde eigen middel, een op het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) gebaseerde bijdrage in 1988, was de BTW-bijdrage de belangrijkste inkomstenbron van de EU. De BTW-bijdrage was in haar hoogtijdagen begin jaren 90 goed voor 70 procent van het budget, op dit moment voor slechts 10 procent. De genoemde BNI-bijdrage levert 75 procent van het EU-budget. Door groeiende uitgaven aan het einde van de jaren zeventig zag de Commissie zich voor grote problemen gesteld. Als oplossing, naast andere belastingen zoals een deel

van de belastinginkomsten op sigaretten en benzine, werd een verhoging voorgesteld van het BTW-tarief tot 1.4 procent. Het tarief werd inderdaad verhoogd tot 1.4 procent maar de grondslag (de consumptie als percentage van het BNI) werd afgetopt tot maximaal 55 procent van het BNI voor alle lidstaten. Ook werd er onder het presidentschap van Jacques Delors van de Commissie van 1988 tot 1992 voor het eerst een limiet op de totale inkomsten afgesproken van 1.2 procent van het Europese BNI. In 1996 werd het maximale tarief van de BTW-bijdrage verlaagd tot 1 procent en voor de zogenoemde cohesielanden, op dat moment Griekenland, Portugal, Spanje en Ierland, werd de grondslag verlaagd tot 50 procent van het BNI. Op dit moment is de afdracht 0.3 procent, met voor sommige landen een lager tarief (voor Nederland is dat 0.1 procent). In het komende MFK is een verlaagd tarief van 0.15 procent, in plaats van het standaardtarief van 0.3 procent, van toepassing op Duitsland, Nederland en Zweden.

De reden om niet langer van een hoger BTW-tarief gebruik te maken en de BTW-afdracht af te toppen, was een poging om het regressieve karakter van de BTW te verkleinen. De consumptie en daarmee de BTW maken immers een hoger deel uit van het BNI van de armere lidstaten. Bovendien hebben landen met een grote toeristische sector ook alleen al daarom een hogere consumptie quote. Dit is het zogenoemde Marbella-effect. De BTW als een indicator voor welvaart overschat de welvaart in de armere lidstaten. In 1987 wordt in de Raad overeengekomen dat het financiële systeem meer nadruk moet leggen op een proportionele bijdrage in overeenstemming met de relatieve welvaart van de lidstaten. Later stellen sommige lidstaten zelfs voor om de afdrachten progressief over de lidstaten te maken.

De Britse korting

De BTW-afdracht speelde ook nog een andere rol: het Britse probleem. Al voor de toetreding in 1973 was het bekend dat het Verenigd Koninkrijk een disproportionele bijdrage aan het EU-budget zou betalen. De reden was de structuur van de handel. Aan de inkomstenkant droeg het land door de hoge import van landen van buiten de EU veel douanerechten af. Aan de uitgavenkant was het niet waarschijnlijk dat het land zou profiteren van het Europese gemeenschappelijke landbouwbeleid. Dus naast de cohesielanden zou ook dat land, gebaseerd op zijn welvaart, een disproportionele bijdrage betalen. Er werd overeengekomen dat een rechtvaardige oplossing nodig was. De resulterende structurele korting op de Britse bijdrage werd gevonden in een reductie van de BTW-afdracht. Later zagen, *mutatis mutandis*, ook andere lidstaten hun zogenoemde *juste-retour* problemen opgelost door een correctie op de BTW-afdracht.

Samengevat, het probleem van de regressiviteit en de manier waarop het is opgelost door het aftoppen van de BTW-grondslag heeft de BTW-afdracht min of meer gelijk gemaakt aan die van de BNI-bijdrage. De nadelen ten opzichte van de echte BNI-bijdrage zijn echter groot. De huidige BTW-afdracht brengt hoge administratieve kosten met zich mee; er moet voor dit doel een geharmoniseerde basis worden gecalculerd. Bovendien is de afdracht door alle uitzonderingen die aan lidstaten zijn toegestaan complex en moeilijk voor de burgers te begrijpen. Zoals de Europese Rekenkamer stelt, "het BTW-middel wordt geheven op basis van een 'virtuele' basis (een geharmoniseerde BTW-grondslag die vervolgens wordt afgetopt en in ogenschouw neemt de compenserende bijdragen aan het Verenigd

Koninkrijk) hetgeen, op het onbegrijpelijke af, complex is" (4). Een prioriteit van de Commissie is dan ook om van de huidige BTW-afracht af te komen.

De nieuwe Europese BTW

Op zoek naar een nieuw eigen middel heeft de introductie van een vernieuwde Europese BTW de voorkeur van de Commissie en het Europees Parlement. Het doel is om de nieuwe BTW-afracht zo simpel en transparant mogelijk te maken, de band met het bestaande Europese BTW-beleid te verstevigen, zo ook met de daadwerkelijke BTW-inkomsten en een gelijke behandeling te verkrijgen van belastingbetalers in de lidstaten. Hoe ziet zo'n BTW-afracht er uit?

In een Europese BTW bestaat het gecombineerde tarief uit het nationale en Europese tarief. Lidstaten bepalen nog steeds het nationale percentage; het EU-percentage wordt apart bepaald binnen het raamwerk van eigen middelen. Het EU-percentage wordt naast het nationale percentage op iedere factuur vermeld. Lidstaten innen de BTW en dragen die vervolgens af aan de EU. Het betreft een transfer mechanisme van de opbrengsten en geen parallel systeem naast dat van de lidstaten. Een goed dat belast wordt volgens het standaardtarief in een lidstaat is aan de nieuwe BTW onderhevig tenzij dat goed in een andere lidstaat onder het verlaagde of het nultarief valt.

De Commissie schat dat een tarief van 1 procentpunt toegepast op het standaardtarief tot inkomsten variërend van 20.9 tot 50.4 miljard leidt. Dit is afhankelijk van hoe smal of breed de grondslag wordt. De BTW-afracht kan daarom deel uitmaken van het doel om de bestaande BTW-wetgeving te herzien. Het doel van dat beleid is om door een grotere standaardisatie in het beleid en minder afwijkingen van het standaardtarief de interne markt te versterken.

De financiële transactiebelasting

De Commissie koos als een nieuw eigen middel ook voor een financiële transactiebelasting. Een FTT is een belasting op aandelen, obligaties en afgeleide producten. Financiële instellingen aan beide zijde van de transactie betalen de belasting. Ze worden nationaal geïnd en vervolgens overgedragen aan de Unie. Het tarief is vastgesteld op 0.1 procent op de handel in aandelen, obligaties en andere waardepapieren en van 0.01 procent op de handel in derivaten. Het is de bedoeling dat de lidstaten 2/3 van de verkregen inkomsten aan de EU afdragen, hetgeen hun bestaande BNI-bijdrage navenant verlaagt. Hoewel zeer omstreden is de FTT inmiddels aanvaard door 11 van de 27 EU-lidstaten (5).

FTT en EU-BTW, waarom?

Natuurlijk heeft de EU geld nodig voor haar functioneren. Of het afdrachten uit de algemene middelen van de lidstaten moeten zijn of directe afdrachten van de burgers is een ander verhaal. De Commissie stelt dat de Unie zich ontwikkelt van een verbond tussen staten naar een verbond tussen de burgers en de Unie. Daarin zou een directere band passen met de burgers. Daar valt natuurlijk wel wat op af te dingen. Bovendien kunnen we de vraag stellen of de EU niet te ver voor de troepen uit loopt en de bestaande situatie zo gek nog niet is.

Vervolgens stelt de Unie dat echte eigen middelen nodig zijn om het genoemde *juste-retour* gedrag in te tomen. Lidstaten geven de voorkeur aan uitgaven en inkomsten, die hun netto-opbrengsten van de Unie vergroten, boven uitgaven die de grootste toegevoegde waarde voor de Unie als geheel hebben. Dergelijk op het eigen voordeel gericht gedrag zou het resultaat zijn van de dominante manier van financieren middels nationale afdrachten. Deze “plaatst een disproportionele nadruk op de netto-balans tussen de lidstaten [...] en zijn aldus in tegenspraak met het principe van de Europese solidariteit, ze verwateren het Europese algemeen belang en verwaarlozen de Europese toegevoegde waarde” (6). Het doel van autonomie dat de EU met ware eigen middelen probeert te bereiken, behoort echter helemaal geen wezenlijk doel te zijn. Hoewel iedere bureaucratie natuurlijk financiële onafhankelijkheid nastreeft. Autonomie kan alleen een doel zijn als een ander doel niet kan worden bereikt. Voor de Unie is dat het verkrijgen van uitgaven met een toegevoegde waarde voor de EU als geheel, maar door een grotere autonomie kan ook juist het tegendeel ontstaan---minder budgettaire discipline op het Europese niveau.

Laten we het vermaledijde *juste-retour* denken eens nader bekijken. Het planten van een nationale vlag op de uitgaven en vervolgens opmaken van de balans tussen de bijdragen aan en de ontvangsten van de Unie is niet altijd als een te bestrijden kwaad gezien. Bij aanvang van de Unie van 1957 tot eind jaren zestig was het de geïnstitutionaliseerde praktijk. Algemeen werd aangenomen dat de lidstaten bij een uniforme verdeling van de lasten voor de financiering van alle doeleinden in een ongedeeld budget niet tot overeenstemming zouden zijn gekomen (7).

Het Verdrag van Rome maakte daarom voor verschillende categorieën uitgaven een onderscheid naar grootte van de nationale afdrachten en stempercentages van de lidstaten betreffende de besluitvorming daarover. Bij een aanpassing daarvan was unanimiteit in de besluitvorming vereist. Tegenstellingen tussen landen met hun onderscheiden interesses is immers de normaalste zaak van de wereld. De te onderscheiden deelbudgetten en de verdeling van de lasten waren dan ook het resultaat van harde onderhandelingen. Het resultaat was gebaseerd op de economische kracht en financiële mogelijkheden van een lidstaat, op opvattingen over nationaal prestige en de voordelen zoals de landen die zagen. Het ging er destijds niet om belangen te ontkennen maar hoe ze door een verdeling in deelbudgetten te gebruiken en hanteerbaar te maken. Kortom, alle uitgaven op een hoop gooien, maakt besluitvorming er niet makkelijker op. Het splitsen van een begroting had en heeft zijn voordelen.

Deze visie is overigens al een oude. Knut Wicksell sprak er destijds al over en James Buchanan deed het in onze tijd. Tegen de ook toen gangbare opvattingen in stelde Wicksell in 1896 dat belastingen principieel nooit zonder de uitgaven die de overheid daarmee doet, kunnen worden beoordeeld. Het *juste-retour* denken moet niet bestreden worden maar moet juist worden gebruikt. In de woorden van Wicksell, het doel is niet met belastingwetgeving het klassenegoïsme te bestrijden, maar het zijn gerechtvaardigde plaats te wijzen---als bescherming van afzonderlijke interesses (8). Het denken in kosten en baten is voor hem en Buchanan een vorm van denken die, positief wetenschappelijk, de ontwikkeling in het budget in het verleden kan verklaren en ook normatief richting kan geven aan de huidige budget hervorming.

FTT en EU-BTW: kiezen uit kwaden

Als we de twee voorgestelde belastingen op zich bekijken, heeft een Europese BTW de voorkeur. Waarom? De belasting is zichtbaar voor de burger en zichtbaarheid is voor de Commissie een belangrijk criterium, dit gezien de gewenste band met de burger. Immers op iedere factuur ziet de consument die "band". Daarentegen is de zichtbaarheid van een FTT voor de gewone burger nagenoeg nul. Daarnaast heeft een consumptiebelasting in het algemeen de voorkeur: zij verstoort immers het markproces en de kapitaalvorming het minst. De BTW-afdracht is ook eenvoudig in te voeren. Dit indachtig de toezegging dat de belasting geen lastenverzwaring voor de burger met zich mee brengt---van het huidige BTW-tarief gaat een procentpunt naar Brussel.

Voor de FTT ligt dat anders. Daar profiteren de lidstaten zelf ook van de invoering. Daarom zal het enthousiasme om die in te voeren in ieder geval bij sommige landen groot zijn. Ze mogen 1/3 van de inkomsten zelf houden en hun BNI-afdracht wordt navenant kleiner met de 2/3 afdracht van de rest. Is bij een EU-BTW duidelijk wie betaalt, bij een FTT is dat niet zo en blijft er van de beoogde transparantie weinig over (9). De FTT is in feite een populistische *ad hoc* belasting. Voor de Commissie betaalt de financiële sector met een FTT mee aan de kosten van de door haar veroorzaakte crisis van september 2008. De EU beroept zich daarbij op de steun van 61 procent van de bevolking. Bij een EU-BTW wordt daarentegen over een steun van de bevolking wijselijk gezwegen. Kortom, de FTT voldoet aan geen enkel criterium van zichtbaarheid en transparantie, behalve dan het niet genoemde, maar eeuwenoude, criterium dat het bij het invoeren van een belasting helpt als de meerderheid denkt dat een ander betaalt en daarom voorstemt. De EU zou zich bij haar beleid verre van deze waan-van-de dag moeten houden.

Toch blijft het een kiezen uit kwaden. De EU-BTW is in theorie zo gek nog niet. Om beleid in de collectieve sector efficiënt te maken, moeten, zoals eerder is gezegd, inkomsten en uitgaven van de overheid per definitie in haar samenhang worden beoordeeld---en wel door ieder individu afzonderlijk. Dat kan met een Europese BTW natuurlijk prima. Belastingen kunnen principieel nooit zonder de uitgaven worden beoordeeld. Belasting betalen is niet iets dat ons plotseling overkomt en waarvan we de lasten zo eerlijk mogelijk moeten verdelen. Een individu ervaart door de overheidsuitgave een nutswinst maar tegelijk door te betalen belasting een nutsverlies. Er zijn individuele nettoposities te bepalen. De kerngedachte achter de individuele ruil op de markt moet worden uitgebreid naar collectieve ruil tussen velen, zoals in de collectieve sector. Het studieobject van de markteconomie zijn individuen die met elkaar ruilen, koop en verkoop, om op die manier hun positie te verbeteren. Ruilen gebeurt vrijwillig en is gebaseerd op een overeenstemming tussen de individuen die ruilen. Je weet dat als je betaalt, je er ook wat voor terug krijgt dat je meer begeert. Als dat niet via de markt lukt dan zoeken mensen andere, meer complexe en inclusieve manieren, zo *free riders* het probleem zijn, om hun doel gezamenlijk te bereiken. Vrijwillig wordt een deel van de activiteiten overgedragen aan, zoals hier, de lidstaten van de EU gezamenlijk. De regel voor collectieve besluitvorming zou dus, gelijk aan het eindresultaat op de markt, gebaseerd moeten zijn op eenstemmigheid en vrijwilligheid. In dat geval doet de EU dat wat haar burgers willen; zelf heeft ze geen eigen ideeën. De EU is geen besluitvormingsorgaan dat los van de burgers staat. Ook collectieve goederen hangen af van de collectieve bereidheid van de individuen om ervoor te betalen. Het fiscale proces is een *quid pro quo* proces. Er is discussie over

collectieve nettoposities, maar de discussie zou in de vorm van individuele nettoposities moeten worden gevoerd (10).

Van bovenstaande is in de praktijk geen sprake. Het Europees Parlement is nog lang geen echt parlement; Brussel zal veelal naar eigen goeddunken gelden kunnen gaan besteden. Zo is er ook een reële kans dat slechts lippendienst wordt bewezen aan de toezegging dat met de introductie van nieuwe eigen middelen de totale belastinglast voor de burgers gelijk blijft. Bij de introductie van een FTT wordt daar in ieder geval al niet meer over gesproken en wordt gedaan alsof de last door de financiële sector en niet door de burgers wordt gedragen. Waarschijnlijk zal de belastinglast met een EU-BTW dan ook stijgen. Door de hoge zichtbaarheid kan het ook sowieso een probleem zijn als de burgers de nieuwe belasting zien als een lastenverhoging in plaats van een vervanging van een nationale belasting. Het doel van de Unie om een directe band met haar burgers te krijgen, kan in het tegendeel omslaan. Zijn niet minstens de helft van de wereldrevoluties belastingrevoluties geweest (11)? Van een gelijke behandeling van EU-burgers zal, gezien de onderscheiden niveaus van BTW-fraude in de lidstaten, overigens ook niet veel terecht komen.

Conclusie

Al met al kunnen we de vraag stellen of er een dwingende reden is om een nieuwe BTW-afdracht, als minste kwaad, als eigen middel te introduceren. Het lijkt van niet. De bestaande BTW-afdracht, die *de facto* gelijk is aan een BNI-afdracht, en daarin ook gewoon kan worden opgenomen, heeft enkele sterke punten en vindt steun bij de lidstaten: BNI-bijdragen zijn gemakkelijk te calculeren, te begrijpen door de burgers en worden ook gezien als een goede indicator voor de nationale capaciteit om te betalen. Behalve dan dat er met een BNI-afdracht geen directe band met de burgers is, de financiële autonomie voor de Unie gelijk blijft en daardoor het *juste-retour* gedrag niet wordt bestreden. Zoals we echter gezien hebben, is *juste-retour* gedrag heel natuurlijk en daarom moeilijk te bestrijden (10).

Literatuur

- (1) Op 27 juni j.l. bereikten ook de leiders van het EP, de Raad en de Commissie overeenstemming over het meerjarig financieel kader. De uitkomsten van de onderhandelingen worden nu vastgelegd in een verordening en een inter-institutioneel akkoord, waar het EP met gekwalificeerde meerderheid (de helft van het totale aantal leden plus een) mee moet instemmen. Deze formele stemming zal waarschijnlijk in de herfst plaatsvinden.
- (2) European Commission, Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union, Com(2011)510 final, Brussels.
- (3) Voor de geschiedenis van de inkomsten en opties tot verandering, zie: F. Heinemann, P. Mohl en S. Osterloh, *Reform Options for the EU Own Resource System*, Heidelberg, 2008.
- (4) European Commission, Commission Staff Working Paper, Financing the EU budget: Report on the operation of the own resources system, SEC (2011)876 final, Brussels. Voor de

onbegrijpelijke correctie voor budgettaire onevenwichtigheden zie Art.1 Europese Commissie, 2004/017 (CNS), Brussels 3.8.2004, p. 25.

- (5) Open Europe Blog, May 23, 2013, <http://openeuropeblog.blogspot.co.uk/2013/05/if-you-had-kept-quiet-you-would-have.html>.
- (6) European Commission, Proposal for a council regulation on the methods and procedure for making available the own resource based on the value added tax, Brussels, 9.11.2011, COM(2011) 737 final, 2011.
- (7) I.E. Druker, *Financing the European Communities*, Leiden, 1975, pp. 241-244.
- (8) K. Wicksell, *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena 1896, p. 159 (Nabu Public Domain Reprint).
- (9) T. Worstall, "Who Pays Financial-Transaction Taxes? Just about everyone, except banks." *The Wall Street Journal*, June 22, 2011.
- (10) A.R. Leen, "Het juste retour denken en Europese belastingen. Van collectieve naar individuele nettoposities", *Maandblad Belasting Beschouwingen* (MBB), 2012 (3), pp. 114-122.
- (11) R. Nef, *Lob des Non-Zentralismus*, Sankt Augustin, 2002, p. 42.
- (12) A.R. Leen, "What an EU Tax Means", *EC Tax Review*, 20 (4), 2011, pp. 203-205.