

Evaluatie vennootschapsbelasting

Auteur(s):

Broekman, P.
 Vliet, W.N., van
 Mooij, R.A., de
 Vollebergh, H.R.J.

Dit artikel is deels gebaseerd op onderzoek van Broekman en Van Vliet in het kader van het Erasmus Advies Project. Het is bekroond met zowel de Prof. dr. Lambersprijs als de Grote Financiënpreis. Hun begeleiders, De Mooij en Vollebergh, zijn verbonden aan OCFEB.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4294, pagina 130, 9 februari 2001

Rubriek:

Trefwoord(en):

belastingen

Een lagere effectieve druk op ondernemingen is in Nederland niet noodzakelijk, maar een lager tarief van de vennootschapsbelasting is wél wenselijk.

Belastingcoördinatie en belastingconcurrentie zijn de beleidspraktijk van alledag. In de reeds jaren slepende discussie over coördinatie van de vennootschapsbelasting (vpb) in de Europese Unie zit momenteel wat schot. Met het recente rapport van de Britse staatssecretaris Primarolo probeert de Europese Commissie diverse schadelijke regelingen aan te pakken. Achtergrond vormt het schrikbeeld van een welvaartsverlagende belastingconcurrentie in een wereld waarin kapitaal steeds mobieler wordt. Artikelen in de theorie over belastingconcurrentie voorspellen dat de tarieven op ondernemingen een trend naar beneden zullen vertonen indien kapitaalmarkten meer geïntegreerd raken ¹. In de EU is Ierland het geliefde voorbeeld om de relevantie van een 'tax race to the bottom' aan te tonen. De opmerkelijke sprong van Ierland als een van de armere EU-landen naar een van de rijkere wordt veelal toegerekend aan het uitzonderlijk lage vpb-tarief van tien procent op industriële ondernemingen. Om de schadelijke effecten van een neerwaartse race te voorkomen, is volgens de Europese Commissie een vorm van coördinatie tussen landen noodzakelijk. Echter, in ditzelfde verband spreekt een aantal invloedrijke personen in Nederland over een gezonde vorm van beleidsconcurrentie ². Vrij vertaald komt dit laatste erop neer dat de belastingen eigenlijk te hoog zijn in Europa en dat concurrentie tussen lidstaten een welvaartsverbeterende belastingverlaging tot gevolg zal hebben. In dit licht pleiten zij daarom voor een verlaging van de vpb in Nederland. Deze boodschap is mede gericht aan de recent door staatssecretaris Bos ingestelde studiegroep vpb ³.

Zowel de voor- als de tegenstanders van belastingcoördinatie zien in de toenemende internationalisering dus een reden voor aanpassing in het belastingstelsel. Maar hoe noodzakelijk is die hervorming? In het bijzonder, is een verlaging van de vpb in Nederland echt nodig?

De feiten

Om de noodzaak van belastingverlaging of belastingcoördinatie te bepalen, is het goed om eerst naar de feitelijke ontwikkeling van de belastingdruk op ondernemingen in Europa kijken. Hiervoor is niet zozeer de ontwikkeling in nominale, maar in de effectieve vpb-tarieven van belang, dat wil zeggen de belastingdruk die ondernemingen daadwerkelijk betalen. [tabel 1](#) toont de effectieve belastingdruk op ondernemingen zowel in het begin als aan het eind van de jaren negentig in de EU. De effectieve belastingdruk is berekend met behulp van microdata voor ruim vijfduizend Europese bedrijven ⁴. Per land is voor ieder jaar de mediane belastingdruk berekend om te zorgen dat uitschieters niet te veel gewicht krijgen. Daarna is nog het gemiddelde over drie jaar genomen. Luxemburg is buiten beschouwing gelaten, omdat er voor dat land te weinig waarnemingen zijn.

Tabel 1. De effectieve druk op ondernemingen in veertien EU-lidstaten, perioden 1989-'91 en 1997-'99

	1989-'91	1997-'99
België	15	20
Denemarken	31	31
Duitsland	48	40
Finland	40	28
Frankrijk	34	38
Griekenland	10	35
Ierland	22	22
Italië	39	42
Nederland	32	31
Oostenrijk	20	23
Portugal	17	23
Spanje	27	27
Verenigd Koninkrijk	32	29

Zweden	32	28
gemiddelde	28,5	29,9
standaarddeviatie	10,4	6,6

Bron: Worldscope, database Primark uitgevers.

[tabel 1](#) geeft aan dat de effectieve druk in de EU geen dalende trend vertoont. Integendeel: het afgelopen decennium is het gemiddelde over de veertien lidstaten zelfs gestegen met 1,4 procentpunt! Dit komt overigens vooral door de forse stijging van het tarief in Griekenland van minder dan tien procent in de jaren 1989-'91 tot 35 procent in de periode 1997-'99. Het beeld van een stationaire effectieve druk komt overeen met de ontwikkeling in andere maatstaven voor de effectieve belastingdruk op kapitaal. Zo berekenen Chennells en Griffith de effectieve tarieven tussen 1979 en 1994 in tien OESO-landen ⁵. Zij gebruiken daarbij geen data over de feitelijk betaalde belastingen, maar maken fictieve berekeningen op basis van gegevens uit belastingwetten. Hun conclusie is dat zowel de marginale als de gemiddelde effectieve belastingtarieven gemiddeld genomen gelijk zijn gebleven.

Een tweede observatie uit [tabel 1](#) is dat de *spreiding* in effectieve tarieven het afgelopen decennium kleiner is geworden. De standaarddeviatie nam af van 10,4 in 1989-'91 tot 6,6 in 1997-'99. De effectieve tarieven van verschillende landen blijken dus te zijn geconvergeerd. Dit komt met name door de sterke daling in het Duitse effectieve tarief van bijna vijftig procent naar veertig procent en de forse stijging van het tarief in Griekenland. Maar ook zonder die landen is spreiding in effectieve druk tussen de EU-landen afgenomen.

Een laatste opvallende observatie uit de data is dat de grote EU-landen doorgaans een hogere belasting kennen dan kleine EU-landen. De eerste groep, bestaande uit Duitsland, Frankrijk, het VK, Italië en Spanje, heeft een effectief tarief dat - gemiddeld over de laatste tien jaar - ruim tien procent hoger lag dan in de kleine EU-landen. Dit verschil is in het afgelopen decennium wel iets afgenomen van gemiddeld 12,5 procent in 1989 tot 8,5 procent in 1999. Dit past in de algehele trend naar een kleinere spreiding in tarieven.

Verklaringen

De bovenstaande observatie van een stationaire effectieve belastingdruk wijkt af van het beeld van een 'tax race to the bottom'. Maar wat is nu een goede verklaring hiervoor? We geven er drie.

Fysiek kapitaal is niet zo mobiel

De eerste reden dat er geen dalende trend in de effectieve tarieven optreedt, is dat er mogelijk sprake is van een lagere mobiliteit van fysiek kapitaal dan vaak wordt aangenomen. Zo wordt in de theoretische modellen die een neerwaartse race voorspellen meestal uitgegaan van perfecte kapitaalmobiliteit, dat wil zeggen dat de aanbodelasticiteit van kapitaal oneindig groot is. Dit geldt misschien wel voor financieel kapitaal, maar niet voor fysiek kapitaal.

Een aardige indruk hiervan geeft de gevoeligheid van kapitaal voor verschillen in fiscale prikkels. Dit is door ons empirisch onderzocht door de invloed vast te stellen van de bovenstaande effectieve vpb-tarieven op de instroom van buitenlands kapitaal in EU-landen. Uit dit empirisch onderzoek blijkt dat voor iedere procentpunt verlaging van het effectieve tarief, de directe buitenlandse investeringsstroom in een land met 1,8 procent toeneemt ⁶. Voor Nederland zou dat betekenen dat een verlaging van het effectieve tarief van dertig procent naar 29 procent, met een gederfde opbrengst van ongeveer één miljard gulden, tot een stijging van de buitenlandse investeringen met 374 miljoen gulden zou leiden. Hiermee hebben we dan tevens inzicht in de prikkel voor overheden om met hun belastingbeleid kapitaal aan te trekken. Wellicht percipiëren overheden dit effect als te gering om de effectieve druk te verlagen. Maar blijkbaar zijn al te grote afwijkingen van omringende landen ook niet gewenst, getuige de convergentie in tarieven.

Een hoge belastingelasticiteit van buitenlands kapitaal lijkt ook niet erg plausibel. De allocatie van kapitaal is namelijk afhankelijk van allerlei locatiespecifieke factoren, zoals infrastructuur, de nabijheid van afnemers, agglomeratie-effecten en dergelijke. Deze factoren zorgen ervoor dat bedrijven niet direct verdwijnen wanneer de belastingdruk stijgt. Enerzijds zorgen ze namelijk voor een locatiespecifieke overwinst, dat wil zeggen een bovennormaal rendement op investeringen die niet elders kan worden behaald. Anderzijds zijn investeringsbeslissingen vaak geen marginale beslissingen, zodat overwinst ook daadwerkelijk invloed heeft op de allocatie van kapitaal. Het rendement op kapitaal kan derhalve worden wegbelast, zonder dat het direct over grens verdwijnt. Interviews met multinationals bevestigen deze hypothese: belastingen zijn in de ogen van managers slechts van ondergeschikt belang bij de vestigingskeuze in vergelijking met andere factoren.

Belastingexport leidt tot hogere tarieven

Een tweede reden dat de effectieve belastingdruk niet is gedaald, is dat overheden ook een prikkel kunnen hebben om juist hogere belastingen op kapitaal te heffen naarmate kapitaalmarkten verder integreren. Belastingen op ondernemingen zijn namelijk extra aantrekkelijk indien het kapitaal in handen is van buitenlandse eigenaren. Dit omdat op deze manier de belastingdruk deels wordt afgewenteld op deze buitenlanders. Naarmate door internationalisering een groter deel van het kapitaal in handen komt van buitenlandse eigenaren wordt het belasten van kapitaal dus aantrekkelijker, tenminste zolang kapitaal niet perfect mobiel is. Zodoende werkt dit mechanisme van 'belastingexport' tegengesteld aan dat van de 'tax race to the bottom'.

In het verlengde hiervan ligt het argument van Bucovetski. Hij stelt dat het afwentelen van de belastingdruk op buitenlandse kapitaalbezitters voornamelijk voor grote landen aantrekkelijk is ⁷. De reden is dat zij, in tegenstelling tot kleine landen, invloed kunnen uitoefenen op het bruto rendement van kapitaal op de wereldmarkt. Immers, wanneer een groot land haar investeringen verlaagt vanwege een hogere belasting, zal de vraag naar kapitaal op de wereldmarkt dalen zodat ook de rente omlaag gaat. Kapitaaleigenaren in het buitenland dragen op die manier mee in de economische last van de hogere belasting op kapitaal in het grote land. Dit strategisch effect verklaart mogelijk onze constatering hierboven, dat grote landen een hogere belastingdruk hebben dan kleine landen.

Een derde reden waarom de effectieve druk niet naar beneden gaat, is terug te voeren op verdelingspolitieke motieven. Een belangrijke functie van de vennootschapsbelasting is dat de ondernemingen meebetalen aan de financiering van de publieke sector. Vanuit zowel het profijtbeginsel als het draagkrachtperspectief is het dan aantrekkelijk om ondernemingskapitaal afzonderlijk te belasten. Zolang samenlevingen deze beginselen hoog in het vaandel hebben staan, zal een verlaging van de effectieve druk op ondernemingen moeilijk zijn.

Schrikbeeld genuanceerd

Wanneer belastingconcurrentie wordt vereenzelvigd met een daling in de effectieve belastingtarieven, impliceert de door ons gevonden stationaire effectieve druk dat er geen sprake is van belastingconcurrentie in de EU⁸. Dit betekent dat zowel pleidooien voor belastingcoördinatie alsook die voor belastingverlaging niet kunnen worden verdedigd uit schadelijke of gezonde belastingconcurrentie. Maar is die conclusie wel terecht? In de markt geldt immers ook niet dat meer concurrentie gedefinieerd is als een daling van het gemiddelde prijspeil op de markt.

Een andere definitie van belastingconcurrentie verwijst naar reacties van overheden met hun tarief op ontwikkelingen in de omliggende jurisdicties. Zo zijn in de literatuur van de lokale openbare financiën wel reactiefuncties van overheden geschat om te toetsen of er sprake is van belastingconcurrentie⁹. De resultaten suggereren dat lokale overheden in Duitsland sterk op elkaars belastingvoet reageren. Er is nog geen vergelijkbaar onderzoek gedaan naar de vpb in de EU. Maar de geconstateerde convergentie van effectieve tarieven zou er wel degelijk op kunnen duiden dat overheden hun belastingtarief laten afhangen van wat er in omliggende landen gebeurt. Observatie van beleidsdebatten over belastinghervorming in Nederland, waarbij vaak met een scherp oog naar onze burens wordt gekeken, bieden hiervoor ook een bevestiging. Ook de eerdergenoemde pleidooien van Schraven en Oosterwijk passen in dit beeld.

De stationaire effectieve druk kan bovendien verhullen dat er schadelijke regelingen zijn, waarmee overheden expliciet beogen om buitenlands kapitaal aan te trekken. Met behulp van speciale belastingfaciliteiten proberen overheden elkaar de loef af te steken. Dit is precies waar Primarolo met haar opmerkingen over 'harmful tax practices' op doelt. Kennelijk is deze belastingconcurrentie echter niet zodanig dat ze heeft geleid tot een daling van effectieve belastingdruk op macroniveau.

Verder kan het nominale ('statutaire') tarief relevant zijn voor overheden om elkaar te beconcurreren, bijvoorbeeld als het gaat om papieren winstverschuivingen. Recent empirisch onderzoek bevestigt dit¹⁰. Mede in het licht hiervan is het niet verwonderlijk dat de nominale tarieven in het afgelopen decennium in Europa zijn gedaald. Omdat deze lagere nominale tarieven gepaard gingen met een verbreding van de grondslag, bleef de effectieve druk echter constant. Belastingconcurrentie uit zich dus wellicht in de combinatie van lagere nominale tarieven en een verbreding van de grondslag.

Conclusie

De discussie over belastingconcurrentie lijkt uitermate relevant in de aanloop naar de volgende verkiezingen. Van een 'tax-race to the bottom' is kennelijk geen sprake, ook niet in een steeds meer internationaliserende wereld. Een vergaande harmonisatie lijkt dus niet direct noodzakelijk. Evenmin lijkt een verlaging van het Nederlandse effectieve vpb-tarief nodig. Wel heeft ons land wat te verliezen in het kader van de beëindiging van sommige 'harmful tax practices'. Bovendien zijn verschillende van de ons omringende landen voornemens hun nominale tarieven verder terug te schroeven, vaak overigens in samenhang met een verbreding van de grondslag. Voor Nederland kan zo'n uitruil van grondslagverbreding en tariefverlaging ook aantrekkelijk zijn. Het lagere tarief voorkomt dan dat belastingopbrengst ontsnapt aan de Nederlandse fiscus via winst-overheveling. En met een bredere grondslag kan Nederland haar slechte naam zuiveren die het met het rapport van Primarolo heeft verworven

¹ Zie bijvoorbeeld A. Razin en E. Sadka, International tax competition and gains from tax harmonization, *Economics Letters*, nr. 27, 1991, blz. 69-76.

² Zie bijvoorbeeld J.H. Schraven, Versterking fiscale concurrentiepositie nodig, *ESB*, 22 september 2000, blz. 728-730, en J.W. Oosterwijk, [Nieuwe bronnen van welvaarts-groei](#), *ESB*, 5 januari 2001, blz. 4-7.

³ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 505, nr. 1.

⁴ Deze is gebaseerd op de Worldscope-database die eerder werd gebruikt door B. Janssen, Y. Schols en W.F.J. Buijink, [Belastingconcurrentie om ondernemingen in de Europese Unie](#), *ESB*, 15 oktober 1999, blz. 754-756. In tegenstelling tot deze auteurs gebruiken wij de data om te kijken naar de ontwikkeling in de effectieve tarieven en niet zozeer om landen met elkaar te vergelijken. De data staan vermeld in P. Broekman en W.N. van Vliet, *Invloed van ETR op Vpb*, EAP-rapport, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2000.

⁵ L. Chennells en R. Griffith, *Taxing profits in a changing world*, Institute for Fiscal Studies, Londen, 1997.

⁶ Voor een uitgebreidere beschrijving van de achterliggende onderzoeksmethode, zie P. Broekman en P. van Vliet, De invloed van Vpb op kapitaalstromen in de EU, *Openbare Uitgaven* (te verschijnen). De gevonden elasticiteit is vergelijkbaar met wat voor de VS wordt gevonden. Zie J. Hines, Behavioural responses to international taxes, *National Tax Journal*, 1999, blz. 305-323.

⁷ S. Bucovetski, Asymmetric tax competition, *Journal of Urban Economics*, nr. 30, 1991, blz. 167-181.

⁸ Vergelijk B. Janssen, [Belastingconcurrentie neemt niet toe](#), *ESB*, 14 juli 2000, blz. 563-565.

9 T. Buettner, *Fiscal externalities and revenue effects: an empirical assessment of local capital taxation*, paper gepresenteerd op de CPB-OCFEB workshop 'Tax competition and tax coordination in the eu', 30 november 2000.

10 Vergelijk E. Bartelsman en R. Beetsma, [Fiscus en statisticus misleid](#), *ESB*, 10 november 2000, blz. 909-910.