

# Belasting met beleid

*Redactie:*

C.L.J. Caminada

A. M. Haberham

J.H. Hoogteijling

H. Vording



*J.E. Ligthart\* en R.A. de Mooij\*\**

## 24.1 INLEIDING

Internationalisering zet de belastingheffing van kapitaalinkomen onder druk. In Nederland heeft dat al eerder tot hervormingen geleid. In 2001 verving Nederland haar hoge inkomstenbelastingtarief op rente en dividend door een veel lager tarief van 30 procent op een forfaitair rendement. Tussen 2003 en 2007 verlaagde de regering het tarief van de vennootschapsbelasting van 35 naar 25½ procent. Andere Europese landen hebben vergelijkbare hervormingen doorgevoerd. Maar: is het wel verstandig dat landen haasje-over spelen met de belasting op kapitaalinkomen? Houden ze elkaar niet in de greep van een spel waarbij uiteindelijk alleen verliezers zijn?

In een internationale wereld zijn er twee beginselen van belastingheffing op kapitaalinkomen: het bronbeginsel en het woonlandbeginsel. Onder het bronbeginsel wordt kapitaalinkomen belast in het land waar dat wordt gegenereerd; onder het woonlandbeginsel bij de eigenaar in het land waar deze is gevestigd over zijn wereldwijde inkomen.<sup>1</sup> Nederland belast kapitaalinkomen – net als andere landen – zowel op basis van het bronbeginsel (de vennootschapsbelasting) als het woonlandbeginsel (de inkomstenbelasting). Beide beginselen staan onder druk van internationalisering: de bronheffing door belastingconcurrentie tussen overheden; de woonlandheffing door internationale belastingontduiking. De uitdaging voor overheden is hierop een antwoord te vinden. Dient het bronbeginsel te worden bestendigd, bijvoorbeeld door in Europa over te gaan tot harmonisatie van de vennootschapsbelasting? Of is het beter om te bewegen in de richting van toepassing

---

\* Hoogleraar Algemene Economie, Universiteit van Tilburg, Directeur van het Netwerk Algemene en Kwantitatieve Economie (NAKE) en houder van de Ministerie van Financiën leerstoel.

\*\* Hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Erasmus Universiteit Rotterdam en Programmaleider Welvaartsstaat van het Centraal Planbureau.

1 Het woonlandbeginsel leidt tot mondiale efficiëntie in productie (Diamond en Mirrlees, 1971). Dit houdt in dat investeringen in fysiek en financieel kapitaal hetzelfde bruto rendement opleveren ongeacht het land waar wordt belegd.

van het woonlandbeginsel, bijvoorbeeld door effectieve informatie uitwisseling in Europa? In deze bijdrage staan deze twee opties centraal.

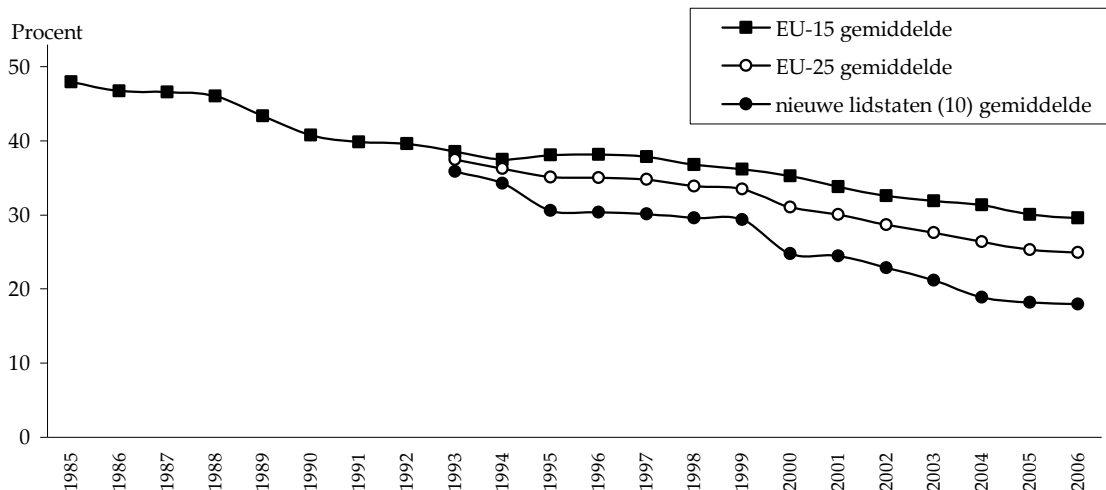
## 24.2 BRONBEGINSEL EN BELASTINGCONCURRENTIE

De vennootschapsbelasting kan het gedrag van internationaal opererende ondernemingen op diverse manieren beïnvloeden, zoals hun locatiekeuze en de internationale allocatie van fiscale winst (zie De Mooij, 2005). Overheden kunnen hier strategisch op inspelen (via een verlaging van de belastingtarieven) om zo hun belastingbasis te verbreden. Hierdoor ontstaat belastingconcurrentie. Leidt dit tot dalende tarieven in de Europese Unie (EU)? Is belastingconcurrentie gezond of schadelijk? Is harmonisatie gewenst?

### 24.2.1 Belastingconcurrentie

De statutaire vennootschapsbelastingtarieven zijn in de afgelopen decennia gestaag afgenomen. Zo laat Figuur 24.1 zien dat het gemiddelde tarief in de oude EU landen sinds begin jaren tachtig is gedaald met ruim 15 procentpunt. In de EU-25 is het tarief nog lager omdat de nieuw toegetreden landen relatief lage tarieven kennen.

Figuur 24.1 Ontwikkeling van de tarieven van de vennootschapsbelasting in de Europese Unie, 1985-2006



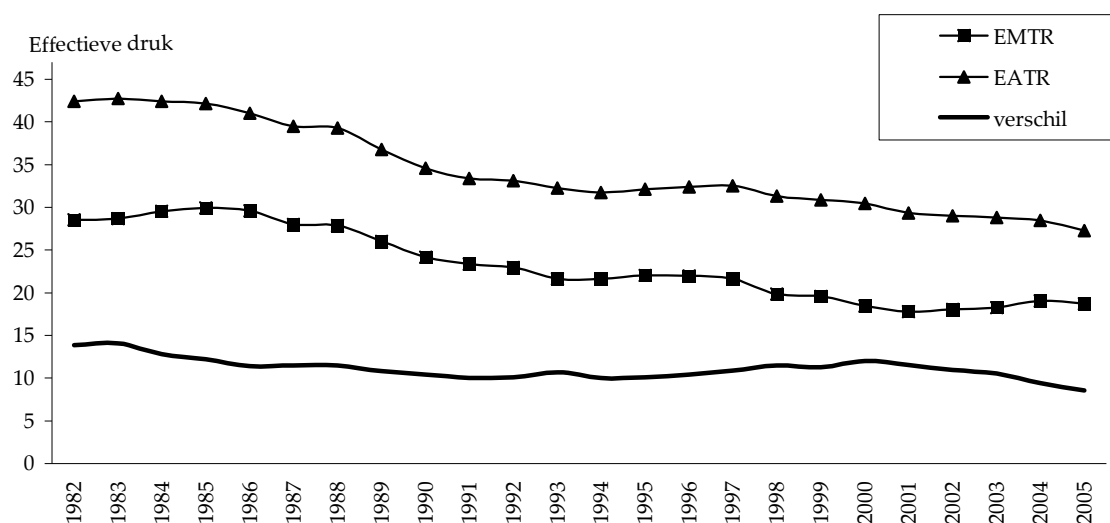
Toelichting: Inclusief locale heffingen en eventuele *surcharges*.

Bron: De Mooij en Nicodème (2006)

Niet alleen de statutaire tarieven, maar ook de effectieve belastingdruk op ondernemingen is afgenomen, zij het in mindere mate. Figuur 24.2 laat dit zien aan de hand van ex-ante effectieve tarieven berekend door het *Institute for Fiscal Studies*. We

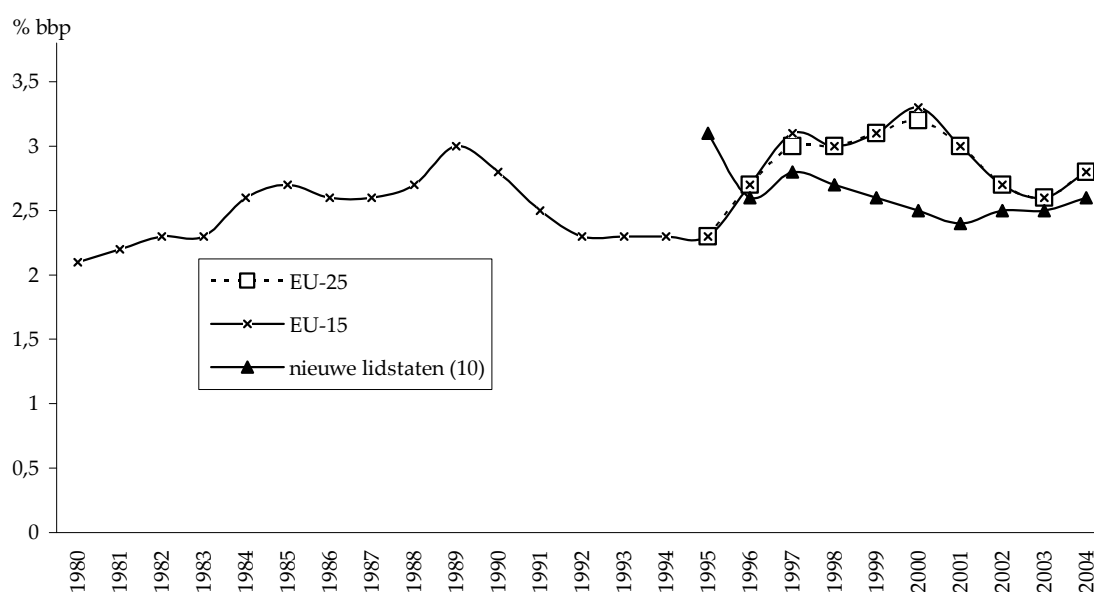
zien dat de gemiddelde effectieve druk op een representatieve investering met 40 procent overwinst fors daalde. De marginale effectieve druk op een investering die geen overwinst oplevert, is aanzienlijk minder gedaald. Figuur 24.3 laat verder zien dat de belastingopbrengst als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) constant is in de tijd.

Figuur 24.2 Ontwikkeling van effectieve marginale en gemiddelde belastingvoeten, 1982-2005



Bron: Institute for Fiscal Studies. Toelichting: Meetkundig gemiddelde van de effectieve marginale belastingvoet ofwel EMTR (*base case*) en de effectieve gemiddelde belastingvoet ofwel EATR (met 40 procent overwinst) voor 13 EU landen.

Figuur 24.3 Opbrengst vennootschapsbelasting als percentage van het bbp, 1980-2004



Toelichting: naar bbp gewogen tarief.

Bron: De Mooij en Nicodème (2006)

Het samengaan van een sterke daling in de statutaire tarieven in de vennootschapsbelasting en een veel geringer effect op de effectieve druk en de belastingopbrengst kan worden verklaard uit een beleid van grondslagverbreding en tariefverlaging. Veel landen hebben bijvoorbeeld fiscale afschrijvingen beperkt en subsidieregelingen afgeschaft. Het lijkt er dan ook op dat belastingconcurrentie zich vooral toespitst op de statutaire tarieven. Die zijn *an sich* niet zo belangrijk voor de locatiekeuze van multinationale ondernemingen of hun investeringsbeslissingen, maar wel doorslaggevend voor de prikkels om belastbare winst te heralloceren. Empirisch onderzoek suggereert dat dit een belangrijk element is (De Mooij, 2005).

#### 24.2.2 Gezond of schadelijk?

Is belastingconcurrentie nu goed of slecht voor de maatschappelijke welvaart? In de literatuur komen twee verschillende visies naar voren. De eerste ziet belastingconcurrentie als een aantrekkelijk regime. Tiebout (1956) stelt dat concurrentie tussen overheden tot een efficiënte beleidsmix leidt. Dit komt doordat mobiele huishoudens op zoek zijn naar de jurisdictie waar de combinatie van belastingen en publieke voorzieningen het best aansluit bij hun voorkeuren. Via het 'stemmen met de voeten' verschaffen huishoudens informatie over die voorkeuren. Concurrerende overheden worden aldus in staat gesteld met hun beleid zo goed mogelijk rekening te houden met de wensen van hun inwoners. Hoewel dit niet direct van toepassing is op de vennootschapsbelasting, worden overheden ook door concurrentie in het aantrekken van bedrijven geprikkeld om publieke voorzieningen zo goedkoop mogelijk (dat wil zeggen tegen zo laag mogelijke belastingen) aan te bieden. Verspilling van belastingmiddelen zou immers leiden tot het vertrek van bedrijven naar andere locaties waardoor de welvaart voor haar inwoners afneemt. Uiteindelijk zouden door dit selectiemechanisme alle bedrijven vertrekken. Decentrale overheden worden ook zonder mobiliteit van kiezers beter in staat geacht informatie te vergaren over de preferenties van mensen. Ze staan ten slotte dicht bij de burger. Het beleid kan daardoor beter inspelen op lokale voorkeuren en omstandigheden. Bovendien - zo suggereert de traditionele 'public choice-' literatuur - leidt centraal beleid sneller tot overheidsfalen dan decentraal beleid (Brennan en Buchanan, 1980). Dit komt door een minder goede democratische controle (*accountability*) bij centralisatie. Daarom is belastingconcurrentie aantrekkelijk: het straft verspillend gedrag van politici af. Het kan zo de natuurlijke neiging van overheden tot uitdijen temperen en de overheid betrouwbaarder en efficiënter maken.

De tweede visie ziet belastingconcurrentie juist als een bedreiging voor de welvaart (Zodrow, 2003). Er is namelijk sprake van een fiscale externaliteit omdat afzonderlijke overheden geen rekening houden met de invloed van hun lage belastingdruk op de belastingbasis van buurlanden. Met gezamenlijk optreden zouden overheden een

hogere belastingdruk kunnen realiseren en een hoger aanbod van publieke goederen, zonder dat de allocatie van kapitaal over de landen verandert. Analooq aan marktfalen in de private markt, zou men hier kunnen spreken van het falen van belastingconcurrentie als allocatiemechanisme van beleid: zonder coördinatie bevinden overheden zich in een *prisoners' dilemma*. Het geringer dan optimale aanbod van collectieve goederen dat resulteert, heeft vooral betrekking op de maatschappelijk gewenste herverdeling van inkomens die door belastingconcurrentie wordt bedreigd (Sinn, 2003).

In beleidsdiscussies worden vaak kwalificaties als 'gezond' of 'schadelijk' toegevoegd aan belastingconcurrentie. De theorie kan beide kwalificaties onderbouwen. Wat gezond is voor de één kan schadelijk zijn voor de ander. Dit is meer het domein van de politiek dan van de economie. De kwalificaties 'gezond' en 'schadelijk' weerspiegelen dan ook uiteenlopende visies op de uitruil tussen doelmatigheid en gelijkheid. Belastingharmonisatie zal vooral aantrekkelijk zijn voor degenen die vinden dat door concurrentie niet langer de juiste balans bestaat tussen beleidsdoelstellingen rond herverdeling en prikkels.

#### 24.2.3 Harmonisatie

De discussie over harmonisatie van de vennootschapsbelasting in Europa is een oude. Eerdere voorstellen hebben het echter telkens niet gehaald. In 2001 verscheen een rapport van de Europese Commissie waarin opnieuw diverse opties werden verkend. Daarmee beoogde de Commissie niet zozeer het indammen van belastingconcurrentie – waarover immers verschillend wordt gedacht – maar streeft ze naar twee andere doelstellingen. Allereerst wil ze de nalevingskosten van de belasting voor multinationale ondernemingen verlagen. Deze bedrijven hebben nu te maken met 27 verschillende stelsels in Europa. Behalve dat dit hoge kosten veroorzaakt, gaat dit gepaard met allerlei grensbelemmeringen, onder meer in verband met gebrekkige verliescompensatie, het vaststellen van verschillende verrekenprijzen en dubbele belastingheffing. Een tweede doelstelling betreft een meer neutrale belastingheffing in Europa. Belastingverschillen tussen lidstaten leiden nu tot verschillende bruto rendementen op kapitaal (dat wil zeggen vóór belasting). Dit is een verstoring van de efficiënte allocatie. Herallocatie van kapitaal van landen met een laag naar een hoog bruto rendement zou het totale rendement verhogen. Kleinere verschillen in de effectieve belastingdruk kunnen de zogenoemde kapitaal export neutraliteit vergroten en de welvaart verbeteren.

Een Europese vennootschapsbelasting zou de welvaart kunnen verbeteren door zowel lagere administratieve- en nalevingskosten alsook een efficiëntere allocatie van kapitaal in Europa. Bovendien zou het een rem zetten op belastingconcurrentie waardoor herverdelingsdoelstellingen beter kunnen worden gerealiseerd. Sorensen (2004) heeft

met zijn algemeen evenwichtsmodel gesimuleerd welke welvaartseffecten men zou kunnen verwachten van Europese harmonisatie. Exclusief besparing op de kosten van naleving en uitvoering komt hij tot een beperkte winst van 0,4 procent van het bbp.

Een Europese vennootschapsbelasting doet echter een zware inbreuk op de soevereiniteit van de lidstaten. Bovendien zullen er grote herverdelingseffecten optreden, zowel tussen als binnen landen. Een dergelijk voorstel is dan ook geen haalbare kaart. Daarom heeft de Europese Commissie ingezet op minder vergaande voorstellen. Ze heeft vooral haar zinnen gezet op grondslagharmonisatie voor Europese vennootschappen. De fiscale winst van Europese multinationale ondernemingen zou dan worden geconsolideerd en op basis van een geharmoniseerde Europese grondslag berekend worden. Met behulp van een eenvoudige formule - bijvoorbeeld op basis van omzet, het balanstotaal, en het aantal werknemers - kan deze dan worden toegerekend aan de lidstaten. Die mogen er vervolgens belasting over heffen tegen hun eigen tarief. De winst hoeft dan niet meer op ingewikkelde wijze te worden toebedeeld via het bepalen van interne verrekenprijzen, en verliezen kunnen over de grens worden verrekend. Een voordeel van dit systeem van *formula apportionment* - dat ook in de Verenigde Staten wordt toegepast - is bovendien dat internationale winstverschuiving binnen Europa niet meer mogelijk is. Aan het naast elkaar bestaan van een Europees stelsel voor multinationale ondernemingen en nationale stelsels voor andere bedrijven kleven ook nadelen. De niet-neutrale behandeling van binnenlandse en internationale ondernemingen lokt bijvoorbeeld nieuwe verstoringen uit. Bovendien treden er verstoringen op in de factoren die de verdeelsleutel voor de winstverdeling bepalen: als bijvoorbeeld de formule gebaseerd is op activa dan wordt het aantrekkelijk voor een bedrijf om activa te verschuiven naar landen met een laag tarief. Volgens modelsimulaties in Van der Horst e.a. (2007) leidt het voorstel van de Europese Commissie vanwege deze verstoringen nauwelijks tot een verhoging van de welvaart. Voorts zal het niet eenvoudig zijn overeenstemming te bereiken tussen landen ten aanzien van de toerekeningformule vanwege forse effecten op de verdeling van de belastingopbrengst. Het ene land zal meer baat hebben bij omzet in de formule en het andere land bij de loonsom of activa. Zo blijkt uit simulaties van Devereux en Loretz (2007) dat Nederland onder een verplicht systeem van deelname minder opbrengst zal genereren onder *formula apportionment*, vooral als de loonsom onderdeel uitmaakt van de formule.

Grondslagharmonisatie kan voorts belastingconcurrentie op het gebied van de tarieven versterken omdat dit dan het enige overgebleven instrument is in de vennootschapsbelasting. Zo bleek dat het verbieden van de zogeheten 'ring fencing practices' in Europa - dat wil zeggen: belastingfaciliteiten die specifiek waren gericht

op bepaalde bedrijven – in sommige landen heeft geleid tot een forse verlaging van het algemene tarief. Indien Europa de algemene belastingconcurrentie wil indammen, zal grondslagharmonisatie gepaard moeten gaan met een minimum statutair tarief voor de vennootschapsbelasting. Juist die tariefharmonisatie raakt het hart van de soevereiniteit van lidstaten. Het is daardoor nog altijd een politiek taboe in Europa.

### 24.3 WOONLANDBEGINSEL EN UITWISSELING VAN FISCALE GEGEVENS

Is er dan meer toekomst voor het woonlandbeginsel? Toepassing van het woonlandbeginsel vereist dat de fiscus informatie heeft over het buitenlandse inkomen van haar inwoners. Zo dienen belastingplichtigen in EU landen hun buitenlandse (rente-) inkomsten jaarlijks aan hun belastingdienst te rapporteren. In veel gevallen verstrekken belastingplichtigen geen of onjuiste gegevens waardoor ze schuldig zijn aan belastingontduiking. Informatie die de fiscus nodig heeft is dan ook vaak moeilijk te verkrijgen. In dit verband zegt Slemrod (1995): "... whereas it is not desirable to tax capital on a source basis (because it is highly distortionary), it is not administratively feasible to tax capital on a residence basis." De fiscus van het bronland heeft echter vaak wel toegang tot de relevante informatie en zou deze kunnen verstrekken aan de belastingdienst van het woonland. Hiermee kan belastingfraude in het woonland tijdig worden opgespoord en kan verdere kapitaalvlucht naar het buitenland worden afgeremd. Bovendien is de perceptie dat informatie wordt uitgewisseld al vaak afdoende om dit doel te bewerkstelligen.

De uitwisseling van fiscale gegevens tussen nationale belastingdiensten staat sinds enige tijd hoog op de mondiale beleidsagenda op fiscaal terrein. Het OESO project gericht op het bestrijden van schadelijke belastingconcurrentie (OESO, 1998) heeft een stevige aanzet hiertoe gegeven. Recentelijk is er aanzienlijke voortgang geboekt met de invoering van nieuw beleid gericht op het belasten van rendement op grensoverschrijdend kapitaalinkomen. Sinds 1 juli 2005 is de Europese spaarrenterichtlijn van kracht. De gegevensuitwisseling die centraal staat in dit verdrag heeft veel vragen opgeroepen bij beleidsmakers en academici. Waarom wisselen landen inlichtingen uit als ze hierdoor minder aantrekkelijk worden voor belastingontduikers? Zullen landen vrijwillig willen deelnemen aan een inlichtingenverdrag? Is inlichtingenuitwisseling effectief?

#### 24.3.1 *Wanneer zijn landen bereid vrijwillig deel te nemen?*

Onder welke omstandigheden zullen landen inlichtingen willen verschaffen? Op het eerste gezicht lijkt gegevensuitwisseling in te druisen tegen het eigenbelang van landen. Door gegevens te verstrekken, zal het bronland (ofwel het gegevens-



verstrekken) land een minder aantrekkelijke locatie worden voor belastingontduikende buitenlandse spaarders. Dit zal gepaard gaan met een daling van de omzet in de bancaire en/of toeristische sector van dit land en een afname van de inkomsten uit de bronheffing (indien deze van kracht is).<sup>2</sup> Bovendien zal het bronland zelf opdraaien voor de eventueel gemaakte kosten bij het verzamelen van de gegevens. Inlichtingenuitwisseling kan worden gekarakteriseerd als een vorm van ruilhandel waarbij landen elkaar een wederzijdse gunst verlenen. De kosten en baten van gegevensuitwisseling zullen daardoor min of meer gelijkmatig over de landen worden verdeeld. Deze ruilrelatie komt echter onder druk te staan als de allocatie van kapitaal asymmetrisch over de landen is verdeeld. Zo zal een land dat een netto exporteur van kapitaal is grotere baten ontfangen aan inlichtingenuitwisseling dan een land dat een netto importeur van kapitaal is (Tanzi en Zee, 2001). In de praktijk zien we dat kleine landen (die vaak netto importeurs van kapitaal zijn) daarom niet willen deelnemen aan een coalitie van gegevensuitwisselende landen.

De literatuur heeft twee redenen aangereikt waarom het voor landen aantrekkelijk zou kunnen zijn om gegevens uit te wisselen. Allereerst is er een strategisch motief (Bacchetta en Espinosa, 1995). Als land A informatie verstrekt aan land B, kan land B een hoger belastingtarief zetten. Dit is mogelijk omdat het voor belastingontduikende ingezetenen van land B minder aantrekkelijk wordt om hun fondsen naar land A te sluizen. Land A kan op zijn beurt hierdoor ook zijn belastingtarief verhogen zonder dat dit leidt tot kapitaalvlucht. Dit strategische effect is over het algemeen sterk genoeg om het initiële negatieve effect op de belastingopbrengst van land A meer dan te compenseren.

Een tweede reden betreft de baten van duurzame samenwerking tussen landen (Bacchetta en Espinosa, 2000; en Huizinga en Nielsen, 2003). Elk land zal de dynamische kosten en baten tegen elkaar afwegen bij de beslissing deel te nemen aan of uit te treden uit een coalitie van landen die gegevens uitwisselen. De tijdelijke baten van het niet verstrekken van informatie (de extra inkomsten uit het aantrekken van belastingontduikers) zullen worden afgewogen tegen de langetermijn kosten. Zo kan de coalitie het niet-coöperatieve land afstraffen door geen gegevens meer te verstrekken. Ook zou de coalitie kunnen straffen door agressiever te concurreren met zijn belastingtarieven of de samenwerking op andere beleidsterreinen op te zeggen.

Om landen ertoe te bewegen deel te nemen aan gegevensuitwisselingsverdragen zou een systeem van opbrengstendeling kunnen worden ingevoerd (Keen en Ligthart, 2006a en 2007). Een deel van de extra belastinginkomsten die het woonland verwerft

---

2 In het werk van Eggert en Kolmar (2002 en 2004) en Huizinga en Nielsen (2003) wordt de rol van de bancaire sector onderzocht.

door de ontvangen inlichtingen zouden kunnen toekomen aan het bronland. Voor kleine landen met geen of een lage bronbelasting zou dit een prikkel kunnen zijn om aan een verdrag deel te nemen.

#### 24.3.2 *Wettelijk kader voor inlichtingenuitwisseling*

Het wettelijke kader voor het uitwisselen van informatie bestaat uit bilaterale en multilaterale belastingverdragen. De eerste categorie bestaat hoofdzakelijk uit belastingverdragen ter voorkoming van dubbele belasting van grensoverschrijdend kapitaalverkeer. Dit type verdrag bevat (in nagenoeg alle gevallen) een artikel dat de uitwisseling van informatie tussen landen mogelijk maakt.<sup>3</sup> Soms sluiten landen een bilateraal inlichtingenverdrag af met als enige doel gegevens uit te kunnen wisselen. Vaak gebeurt dit als er geen dubbele belastingverdragen tussen de twee landen zijn afgesloten (Keen en Ligthart, 2006b). De inlichtingenverdragen tussen de Verenigde Staten en het Caribische gebied zijn hier een voorbeeld van.

Er zijn diverse (deels overlappende) multilaterale verdragen die verschillen in: landendekking, vormen van gegevensuitwisseling (automatisch, op verzoek of spontaan), belastingcategorieën, vormen van administratieve assistentie en de condities waaronder informatie wordt verstrekt (Tanzi en Zee, 1999; en Keen en Ligthart, 2006b). Veruit het bekendste multilaterale verdrag is de Europese spaarrenterichtlijn (Europese Commissie, 2003). Sinds 1 juli 2005 verstrekken 22 Europese landen<sup>4</sup> automatisch gegevens betreffende de rente-inkomsten<sup>5</sup> van niet-ingezetenen (Tabel 24.1). Drie lidstaten (België, Luxemburg en Oostenrijk) hebben gekozen voor een bronheffing zodat ze hun bankgeheim niet prijs hoeven te geven. Het EU spaarrenteverdrag heeft een relatief brede dekking. Gebieden afhankelijk van EU lidstaten nemen ook deel; zes gebieden hebben een bronheffing en vier wisselen informatie met elkaar uit. Bovendien hebben vijf belangrijke niet-EU landen (waaronder Zwitserland) een bronheffing ingevoerd met als doel kapitaalvlucht naar landen of gebieden buiten de EU af te remmen. Tabel 24.1 laat zien dat de landen die een bronheffing toepassen relatief klein zijn en een hoog bbp per hoofd van de bevolking kennen.

---

3 Nederland heeft 79 verdragen ter voorkoming van dubbele belasting. Alle verdragen hebben een artikel dat informatie-uitwisseling mogelijk maakt. Bij zes van de verdragen (onder andere met Bulgarije en Spanje) is de informatie die uitgewisseld kan worden zeer beperkt.

4 Bulgarije en Roemenië zullen in 2007 ook gaan deelnemen waardoor het totaal op 24 landen komt.

5 Met name spaartegoeden en obligaties. Rente-inkomsten van bedrijven en aandelenportefeuilles van huishoudens vallen buiten de spaarrenterichtlijn. Zie Keen en Ligthart (2004) voor een verdere uiteenzetting.

Tabel 24.1 Overzicht van jurisdicties die in de EU spaarrenterichtlijn participeren (per december 2006)

Automatische gegevensuitwisseling				
Land of gebied <sup>a</sup>	type <sup>b</sup>	bevolking (in duizenden)	bbp per hoofd (in US\$)	Oppervlakte (in m <sup>2</sup> )
Anguilla	AV	12.014,0	10.810,5	96
Aruba	AN	98.205,0	21.131,0	193
Cayman eilanden	AV	44.103,0	38.594,2	264
Cyprus	LS	825,9	18.562,2	9.251
Denmark	LS	5.414,2	44.593,5	43.094
Duitsland	LS	82.645,3	32.707,5	357.022
Estland	LS	1.335,1	8.227,3	45.100
Finland	LS	5.235,2	35.515,2	338.145
Frankrijk	LS	60.256,8	33.966,9	551.500
Griekenland	LS	11.098,3	18.491,5	131.957
Hongarije	LS	10.124,1	9.908,4	93.032
Ierland	LS	4.079,6	44.521,2	70.273
Italië	LS	58.032,7	28.913,1	301.318
Letland	LS	2.318,5	64.600,0	5.876
Litouwen	LS	3.443,3	6.391,0	65.200
Malta	LS	399,8	14.074,0	316
Montserrat	AV	4,2	12.032,2	102
Nederland	LS	16.226,2	35.683,3	41.526
Poland	LS	38.559,4	6.265,4	323.250
Portugal	LS	10.441,4	16.063,3	91.982
Slowakije	LS	5.401,5	7.607,5	49.012
Slovenië	LS	1.967,2	16.358,9	20.250
Spanje	LS	42.646,4	24.385,9	505.992
Tsjechië	LS	10.229,0	10.461,9	78.866
Verenigd Koninkrijk	LS	59.479,3	35.717,7	242.900
Zweden	LS	9.007,8	38.456,9	449.964
<i>Gemiddeld</i>		<i>23.379,4</i>	<i>23.823,3</i>	<i>134.661</i>

Bronbelasting				
Land of gebied <sup>a</sup>	type <sup>b</sup>	bevolking (in duizenden)	bbp per hoofd (in US\$)	Oppervlakte (in m <sup>2</sup> )
Andorra	DL	66,9	25.786,0	468
België	LS	10.399,7	33.878,5	30.528
Britse Maagdeneilanden	AV	21,7	43.366,3	151
Eiland Man	AV	76,7	2.929,9	572
Guernsey	AV	65,2	2.781,2	78
Jersey	AV	90,8	5.311,6	116
Liechtenstein	DL	34,2	101.653,8	160
Luxemburg	LS	459,0	69.423,0	2.586
Monaco	DL	34,9	32.984,1	1
Nederlandse Antillen	AN	180,9	5.376,1	800
Oostenrijk	LS	8.171,1	35.777,4	83.859
San Marino	DL	27,9	44.607,3	61
Turks en Caicos eilanden	AV	25,2	9.923,7	430
Zwitserland	DL	7.239,7	49.366,6	41.284
<i>Gemiddeld</i>		<i>1.921,0</i>	<i>33.083,3</i>	<i>11.507</i>

a Gebaseerd op data voor 2004.

b De volgende labels worden gehanteerd: AV (afhankelijk gebied van het Verenigd Koninkrijk), AN (afhankelijk gebied Nederland), LS (Europese lidstaat) en DL (derde land).

Bron: bewerking van Ligthart (2007)

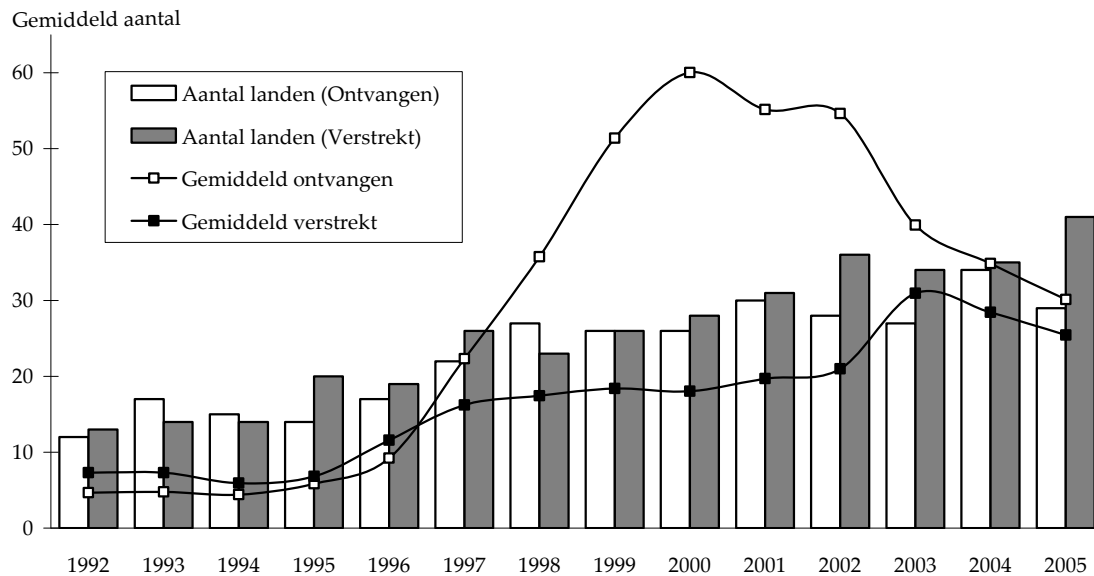
### 24.3.3 De Nederlandse praktijk

Er is weinig bekend over de hoeveelheid informatie die wordt uitgewisseld en de extra belastinginkomsten die dit oplevert. De vertrouwelijkheid van deze gegevens zal ongetwijfeld geen toeval zijn; de perceptie van een hoge pakkans zal potentiële belastingontduikers demoraliseren. Ook is er weinig bekend over het ontmoedigende effect dat (de perceptie van) informatie-uitwisseling kan hebben op belastinggerelateerde kapitaalvlucht. Huizinga en Nicodème (2004) hebben in hun econometrisch onderzoek voor 19 OESO landen (voor het jaar 1999) geen significant effect kunnen vinden.

Bij ons weten is de Nederlandse belastingdienst de enige die gedetailleerde data over inlichtingenuitwisseling voor onderzoek beschikbaar stelt. De gegevens hebben betrekking op het aantal belastingplichtigen waarvoor inlichtingen zijn uitgewisseld. Van de drie types van gegevensuitwisseling heeft de automatische vorm het grootste aandeel (ruwweg 60-85 procent van het totaal). Deze wordt gevolgd door spontane gegevensuitwisseling en tenslotte inlichtingen 'op verzoek.' Nederland wisselt vanaf 1997 automatisch gegevens uit; initieel met een selecte groep van vijf landen. Gedurende de laatste vijf jaar is deze groep uitgebreid naar ongeveer 15 landen.

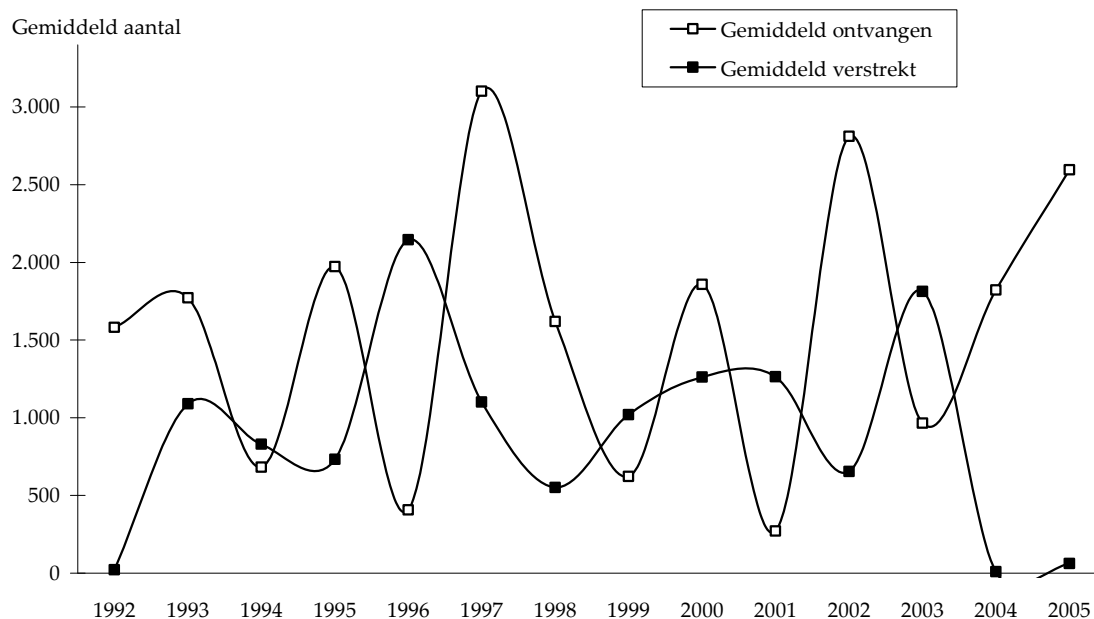
Figuur 24.4 geeft weer hoeveel gegevens op verzoek er gemiddeld per land worden verstrekt aan het buitenland (uitvoerzijde) of worden ontvangen uit het buitenland (invoerzijde). De gemiddelde jaar op jaar toename gedurende 1992-2005 bedroeg 35 procent aan de exportzijde en 24 procent aan de importzijde. In 13 jaar tijd is de landengroep waarmee Nederland informatie op verzoek uitwisselt verdubbeld. De spontane gegevensuitwisseling is meer variabel dan de uitwisseling van gegevens op verzoek (Figuur 24.5).

Figuur 24.4 Gegevensuitwisseling op verzoek (gemiddeld) en aantal landen dat gegevens heeft uitgewisseld, 1992-2005



Bron: Bewerking van gegevens verstrekt door het Ministerie van Financiën

Figuur 24.5 Spontane gegevensuitwisseling (gemiddeld), 1992-2005



Bron: Bewerking van gegevens verstrekt door het Ministerie van Financiën

Afstand lijkt een sterke rol te spelen als determinant van de gegevensstromen. Landen gelegen in de directe omgeving van Nederland wisselen elk jaar gegevens met Nederland uit. Landen zoals Mexico, Pakistan en Thailand zijn sporadisch in de data set aanwezig. Het aantal gegevens dat Nederland met de eerstgenoemde groep

uitwisselt, ligt ver boven het gemiddelde. Afstand is niet de enige bepalende factor. Voormalige koloniën van Nederland en landen waar Nederlanders veel hebben geïnvesteerd, lijken ook een rol te spelen.

#### 24.3.4 *De effectiviteit van inlichtingenuitwisseling*

Een geringe dekkingsgraad van belastingverdragen zou volgens diverse commentatoren de effectiviteit van gegevensuitwisseling kunnen ondermijnen. Zo zijn financiële centra zoals Hong Kong, Japan en Singapore buiten schot gebleven in de Europese spaarrenterichtlijn (Keen en Ligthart, 2004). Ook hebben veel ontwikkelingslanden en opkomende economieën in Europa en Azië slechts een gering aantal belastingverdragen met OESO landen. Het is echter nagenoeg onmogelijk om belastingontduiking volledig tegen te gaan. Zolang er één belastingparadijs buiten het netwerk van verdragen blijft, zou het in theorie de thuishaven kunnen zijn voor alle zwarte geldstromen. In de praktijk kunnen transportkosten en het risico van verlies van de fondsen voorkomen dat een enkel belastingparadijs grote gaten in het 'belastingnet' slaat.

Er zijn diverse juridische en technische belemmeringen die de uitwisseling van fiscale gegevens minder effectief (of zelf onmogelijk) maken. Soms heeft de buitenlandse belastingdienst geen beschikking over de informatie omdat de lokale financiële instellingen niet verplicht zijn informatie over hun cliënten prijs te geven. Zo verschaffen financiële instellingen in landen met een strikt bankgeheim (Luxemburg, Oostenrijk en Zwitserland) alleen informatie op verzoek als het gaat om een belastingfraudezaak. Hierdoor is het niet mogelijk om routinematig op grote schaal een controle uit te voeren op 'zwarte' bankrekeningen. Ten tweede kan het voorkomen dat de financiële instellingen over onvoldoende informatie beschikken om de identiteit en woonplaats van hun cliënten te kunnen vaststellen. Financiële instellingen in EU landen zijn tegenwoordig echter verplicht om de identiteit van hun cliënten te verifiëren. Deze regels gelden echter lang nog niet voor alle landen buiten de OESO.

Niet alle uitgewisselde informatie is bruikbaar. Ten eerste reageert de buitenlandse belastingdienst vaak met enige vertraging op een informatieverzoek. De gemiddelde doorlooptijd (de tijd die verstrijkt tussen het schriftelijke verzoek en de ontvangst van de informatie) kan variëren van drie maanden tot een jaar.<sup>6</sup> De informatieverschaffende belastingdienst krijgt geen directe vergoeding voor de gemaakte onderzoekskosten. Daardoor zal deze, onder druk van de reguliere werkzaamheden, gegevensverzoeken uit het buitenland niet direct als prioriteit aanmerken. Er bestaan echter geen financiële sancties; diplomatieke druk en reputatie-effecten worden geacht

---

6 Voor Nederland is de gemiddelde doorlooptijd (berekend voor de periode 1991-2001) ongeveer zes maanden bij de gegevensuitvoer en drie maanden bij de gegevensinvoer.

afdoende te zijn. Ten tweede kunnen de gegevens onbruikbaar of van slechte kwaliteit zijn. Verschillen in definities van de belastinggrondslag tussen het gegevensverstreckende en -ontvangende land kunnen leiden tot een onjuiste bepaling van het belastbare inkomen in het woonland. Daarbij kunnen er ook interpretatieverschillen bestaan die veroorzaakt worden door taalbarrières. Tenslotte kunnen er zich technische problemen voordoen veroorzaakt door de afwezigheid van een internationaal fiscaal registratienummer.

#### 24.4 CONCLUSIES

Belastingheffing van kapitaalinkomen dreigt onder invloed van globalisering steeds moeilijker te worden voor individuele overheden. Het antwoord van landen zou vooral moeten liggen op het terrein van internationale samenwerking. In de vennootschapsbelasting zou harmonisatie kunnen bijdragen aan het toekomstbestendig maken van de heffing. In de inkomstenbelasting is uitwisseling van fiscale gegevens nodig om het woonlandbeginsel te kunnen effectueren. De vraag rijst echter of informatie-uitwisseling het streven naar verdere harmonisatie van de nationale inkomstenbelastingen overbodig maakt.

#### Referenties

- Bacchetta, P. en M.P. Espinosa (1995), 'Information sharing and tax competition among governments,' *Journal of International Economics*, Vol. 39, pp. 103-121.
- Bacchetta, P. en M.P. Espinosa (2000), 'Exchange-of-information clauses in international tax treaties,' *International Tax and Public Finance*, Vol. 7, pp. 275-293.
- Brennan, G., en J. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University, Cambridge.
- Devereux, M.P., and S. Loretz (2007), 'The effects of EU formula apportionment on corporate tax revenues,' Paper presented at the ETPF conference on April 23, Londen.
- Diamond, P., en J.A. Mirrlees (1971), 'Optimal taxation and public production II: Tax rules,' *American Economic Review*, Vol. 61, pp. 261-278.
- Eggert, W., en M. Kolmar (2002), 'Residence-based capital taxation in a small open economy: Why information is voluntarily exchanged and why it is not,' *International Tax and Public Finance*, Vol. 9, pp. 465-482.
- Eggert, W., en M. Kolmar (2004), 'The taxation of financial capital under asymmetric information and the tax competition paradox,' *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 106, pp. 83-105.

- Europese Commissie (2001), 'Company taxation in the internal market', COM(2001)582.
- Europese Commissie (2003), 'Council directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments,' *Official Journal of the European Communities*, Vol. L157, pp. 38-46.
- Horst, A. van der, L. Bettendorf, en H. Rojas-Ramagosa (2007), 'Will corporate tax consolidation improve efficiency in the EU?' CPB Document 141, CPB, Den Haag.
- Huizinga, H., en S.B. Nielsen (2003), 'Withholding taxes or information exchange: The taxation of international interest flows,' *Journal of Public Economics*, Vol. 87, pp. 39-72.
- Huizinga, H., en G. Nicodeme (2004), 'Are international deposits tax driven?', *Journal of Public Economics*, Vol. 88, pp. 1093-1118.
- Institute for Fiscal Studies. Link: [www.ifs.org.uk/data/internationaltaxdata.zip](http://www.ifs.org.uk/data/internationaltaxdata.zip).
- Keen, M., en J.E. Ligthart (2004), 'Savings taxation in the European Union: An economic perspective,' *Tax Notes International*, Vol. 3, pp. 539-546.
- Keen, M., en J.E. Ligthart (2006a), 'Incentives and information exchange in international taxation,' *International Tax and Public Finance*, Vol. 13, pp. 163-180.
- Keen, M., en J.E. Ligthart (2006b), 'International information exchange for tax purposes: a primer,' *International Tax and Public Finance*, Vol. 13, pp. 81-110.
- Keen, M., en J.E. Ligthart (2007), 'Revenue sharing and information exchange under non-discriminatory taxation,' *Scandinavian Journal of Economics*, te verschijnen.
- Ligthart, J.E. (2007), 'Taxing cross-border savings income: An economic analysis of the EU savings tax,' in Read, C. en G.N. Gregoriou (eds), *International Taxation*, Elsevier Science Publishers, Amsterdam.
- Mooij, R.A. de (2005), 'Will corporate income taxation survive?', *De Economist* Vol. 153, pp. 277-301.
- Mooij, R.A. de, en G. Nicodème, 2006, 'Corporate tax policy, entrepreneurship and incorporation in the EU', European Commission Economic Paper no. 269, Brussel.
- OESO (1998), *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, OESO, Parijs.
- Sinn, H-W. (2003), *The new systems competition*, Blackwell Publishing.
- Slemrod, J. (1995), 'Comment on V. Tanzi': in: Tanzi, V., *Taxation in an Integrating World*, The Brookings Institution, Washington DC.
- Sorensen, P.B. (2004), 'International tax coordination: regionalism versus globalism,' *Journal of Public Economics*, Vol. 88, pp. 1187-1214.
- Tanzi, V., en H.H. Zee (1999), 'Taxation in a borderless world: The role of information exchange,' in: G. Lindencrona, S-O. Lodin en B. Wiman (eds.), *International Studies in Taxation: Law and Economics*, Kluwer Law International, Verenigd Koninkrijk.



- Tanzi, V., en Zee, H.H. (2001), 'Can information exchange be effective in taxing cross-border income flows?' in: Andersson, K., Melz, P. en Silfverberg, C. (eds.), *Modern Issues in the Law of International Taxation*, Kluwer Law International, Stockholm.
- Tiebout, C.M. (1956), 'A pure theory of local expenditures,' *Journal of Political Economy* Vol. 64, pp. 416-424.
- Zodrow, G. (2003), 'Tax competition and tax coordination in the European Union,' *International Tax and Public Finance*, Vol. 10, pp. 651-671.