

IS EFFECTIEVE SAMENWERKING TUSSEN STATEN MOGELIJK ?

Werkstuk Openbare financiën van

Paul Vijzelman, Hans Maas en Henk Sinnema

INHOUD

	Blz.
Inleiding	2
Hoofdstuk 1 Fiscale soevereiniteit	3
Hoofdstuk 2 Doelen van fiscale samenwerking	8
Hoofdstuk 3 Mogelijkheden van fiscale samenwerking	15
Hoofdstuk 4 Recente ontwikkelingen en conclusie	19
Literatuurlijst	21

INLEIDING

Aan het begin van de 21^e eeuw maakt Nederland deel uit van een wereld die in snel tempo integreert. Binnen Europa vindt dat proces in het bijzonder plaats in het kader van de Europese Unie (EU) ; daarbuiten is de snelheid waarmee economische vervlechting optreedt wellicht iets lager, maar daarom niet minder indringend. De nationale staat die Nederland sinds enkele eeuwen is, moet in die kleiner wordende wereld steeds meer autonomie inleveren: expliciet, door het overdragen van bevoegdheden aan met name de EU, en impliciet, gedwongen door de externe ontwikkelingen.

In deze verhandeling zullen we de gevolgen van dit proces bekijken voor de fiscale zelfstandigheid van Nederland. In hoofdstuk 1 komt de bestaande situatie op fiscaal terrein aan bod. Allereerst wordt de wenselijkheid van een blijvende fiscale zelfstandigheid aan de orde gesteld. Vervolgens worden de inbreuken op de fiscale soevereiniteit besproken en laten we zien dat het behoud van de resterende fiscale vrijheid onder grote druk staat. De conclusie zal zijn dat in toenemende mate fiscale samenwerking noodzakelijk zal zijn.

De specifieke doelen van fiscale samenwerking worden in hoofdstuk 2 besproken. In het derde hoofdstuk passeren vervolgens de verschillende mogelijkheden de revue waarop deze samenwerking in theorie gestalte kan krijgen. Tevens worden dan de voor- en nadelen van de verschillende vormen van samenwerking belicht.

In het vierde en laatste hoofdstuk staan de meest recente ontwikkelingen centraal. Wij sluiten af met de conclusie dat effectieve samenwerking tussen de EU-lidstaten mogelijk is als het besluitvormingsproces verbeterd wordt.

HOOFDSTUK 1 FISCAL E SOEVEREINITEIT

De soevereine staat

Nederland is een soevereine staat. Dat betekent dat op een of andere wijze haar inwoners zelf beslissen over wat er binnen haar landsgrenzen gebeurt. Dit zelfbeschikkingsrecht is een verworvenheid die in het verleden met de grootste moeite tot stand is gekomen en die, het spreekt welhaast vanzelf, slechts aarzelend en met de nodige tegenzin gedeeltelijk weer wordt afgestaan.

Het recht van belastingheffing wordt zelfs door Huizinga ¹ als de essentie van de (economische) soevereiniteit bestempeld. Het opgeven daarvan moet dus wel het gevolg zijn van zwaarwegende argumenten. In het vervolg zal blijken dat die er in bepaalde gevallen zijn.

De taak van de overheid

De overheid vervult in Nederland een prominente rol in het maatschappelijk leven. Ongeveer 50% van het nationaal inkomen wordt via de overheid besteed. Onderwijs, infrastructurele werken, sociale zekerheid, het zijn slechts enkele voorbeelden van bestemmingen van overheidsgeuld.

Hoewel niet iedereen even gelukkig is met de grote bemoeienis van de staat met allerlei zaken, bestaat er toch een brede consensus in Nederland over een behoorlijk uitgebreid takenpakket van de overheid. Dat is echter alleen mogelijk als de financiering van al deze bezigheden door belastingheffing kan worden gerealiseerd.

De wenselijkheid van fiscale soevereiniteit

Als we de invloedrijke plaats van de overheid in onze samenleving in de toekomst willen handhaven, dan zullen we ook de mogelijkheden tot belastingheffing in eigen hand moeten houden. Geven we immers de fiscale soevereiniteit uit handen, bijvoorbeeld aan een orgaan van de EU, dan heeft dat tot gevolg dat we de omvang van de overheidssector zullen moeten

¹ Huizinga (1997), blz. 73

aanpassen aan de middelen die ter beschikking komen door een vorm van belastingheffing waarop wij geen of slechts beperkte invloed hebben. Fiscale soevereiniteit is niet alleen van belang voor het zelf kunnen bepalen van de omvang van de overheidssector. Het gaat ook om de vraag wélke belastingen geheven worden en hoe de totale last over de bevolking wordt verdeeld. Met name de doelstelling van een evenwichtige inkomensverdeling zou in de verdrukking kunnen komen als een systeem van belastingheffing in EU-verband zou worden ingevoerd. In theorie geschiedt herverdeling voornamelijk via een progressieve tariefstructuur van directe belastingen. Het lijkt niet aannemelijk dat binnen de EU hierover gemakkelijk overeenstemming kan worden bereikt. Het opgeven van fiscale soevereiniteit zou dan betekenen dat de doelstelling van een evenwichtige inkomensverdeling bereikt zou moeten worden via de uitgavenkant van de overheidssector. De conclusie uit het bovenstaande moet zijn dat belastingheffing zoveel mogelijk een zaak van de nationale staat zelf moet blijven.

Nederland en de EU

Nederland maakt vanaf de oprichting in 1958 deel uit van het Europees samenwerkingsverband dat aanvankelijk als EG en nu als EU door het leven gaat. Was de EU bij haar oprichting een douane-unie, inmiddels is vrij verkeer van personen, goederen en kapitaal een feit en wordt op 1 januari 2002 een gemeenschappelijke munt, de euro, ingevoerd.

Deze schoksgewijs voortschrijdende integratie gaat ten koste van de soevereiniteit van de aangesloten landen. Zo heeft de invoering van de euro tot gevolg dat het monetaire beleid uit handen gegeven wordt en dat beperkingen gesteld worden aan de omvang van het begrotingstekort en de staatsschuld. Lidstaten verliezen daardoor instrumenten van economische politiek (de geldhoeveelheid, de rentestand, de wisselkoers en het begrotingstekort), wat de bereidwilligheid om ook op fiscaal terrein bevoegdheden af te staan, doet afnemen.

EU en fiscale soevereiniteit

In het EG-verdrag is vastgelegd dat invoerrechten een zaak van de EG zijn en dat andere indirecte belastingen kunnen worden geharmoniseerd.² Op basis daarvan zijn door de Europese Commissie, het dagelijks bestuur van de EU, richtlijnen uitgevaardigd op het gebied van de omzetbelasting en de accijnzen. De grondslag van de omzetbelasting is daardoor in alle aangesloten landen gelijk; wel zijn tariefverschillen binnen zekere grenzen toelaatbaar.

Het EG-verdrag bevat geen artikel dat rechtstreeks regelgeving op het gebied van de directe belastingen mogelijk maakt. Een en ander houdt verband met het subsidiariteitsbeginsel, dat zegt dat de EU slechts optreedt als de lidstaten zelf niet voldoende de gestelde doelen kunnen verwezenlijken. Omdat ingrijpen in de directe belastingen niet in het EU-verdrag als doelstelling is opgenomen, blijft dit onderwerp normaliter buiten het besluitvormingsproces. Een belangrijke uitzondering geldt voor regelgeving die noodzakelijk is voor een goede werking van de interne markt. Artikel 100 van het EG-verdrag maakt dan wel ingrijpen mogelijk.

Maar omdat fiscale wetgeving op het niveau van de EU slechts kan worden ingevoerd met instemming van alle lidstaten, moet met het oog op de vaak uiteenlopende belangen niet erg veel verwacht worden van het Europese fiscale wetgevingsproces.

Een andere instelling van de EU, het Europese Hof van Justitie (Hof), heeft steeds meer invloed op de fiscale wetgeving van de lidstaten. Zij toetst in de eerste plaats nationale wetgeving aan het EU-verdrag. Witteveen³ constateert echter dat het Hof vaker algemeen aanvaarde uitgangspunten op het gebied van fiscale systematiek, zoals die zijn vastgelegd in discussies binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), in haar overwegingen een rol laat spelen. Op deze indirecte wijze wordt derhalve ook de fiscale speelruimte van lidstaten ingeperkt.

Concluderend kan gesteld worden dat de fiscale soevereiniteit van EU-staten onder druk staat, zij het op het terrein van de directe belastingen nog niet in aanzienlijke mate.

² Art. 99

³ Witteveen (1998), blz. 142.

Fiscale soevereiniteit en mobiele grondslagen

De toenemende economische vervlechting zorgt voor steeds grotere fiscale problemen, zowel voor bedrijven als voor landen.

Grote bedrijven zijn in toenemende mate multinationale bedrijven. Dat houdt in dat zij in meerdere landen werkzaam zijn en dus geconfronteerd worden met belastingstelsels die vaak aanzienlijke verschillen laten zien in grondslagen en tarieven. Het gevolg is enerzijds dat bedrijven hoge kosten moeten maken om hun administratie in overeenstemming te brengen met de eisen van de betrokken belastingdiensten. Daar staat anderzijds tegenover dat zij kunnen profiteren van verschillen tussen de stelsels, zodat zij door middel van taxplanning zo weinig mogelijk belasting betalen.

Overheden zijn vaak onvoldoende toegerust om deze grote bedrijven adequaat tegenwicht te bieden. Tegelijkertijd zijn de betrokken landen terughoudend bij het opleggen van hoge lasten omdat zij vanzelfsprekend geïnteresseerd zijn in een blijvende aanwezigheid van deze bedrijven met het oog op de werkgelegenheid en het daardoor gegenereerde inkomen. In toenemende mate wordt dan ook getwijfeld aan het vermogen van de overheden greep te houden op grote bedrijven, die hun activiteiten naar het buitenland verplaatsen als zij in hun ogen te veel belasting moeten betalen. Een andere vorm van mobiliteit van grondslagen betreft het beleggingskapitaal. Geld zwerft in steeds grotere hoeveelheden over de wereld, op zoek naar het hoogste rendement. Een belasting op dat rendement verlaagt uiteraard de aantrekkelijkheid van een bepaalde belegging. Belastingdruk is dus één van de factoren die de aantrekkelijkheid van een bepaald land bepalen en beperkt zodoende de mogelijkheden van de desbetreffende overheid om belasting te heffen.

Tenslotte moet worden vermeld dat ook hooggekwalificeerde arbeid een productiefactor is met een toenemende mobiliteit. Zeker waar het dienstverlening betreft die via elektronische weg kan worden uitgevoerd, is er geen beperking aan de fysieke arbeidsplaats.

Concluderend kan worden vastgesteld dat grondslagen voor belastingheffing steeds mobieler worden. Enerzijds leidt dat tot het steeds zwaarder belasten

van niet-mobiele grondslagen, anderzijds nodigt de toegenomen mobiliteit landen uit elkaar fiscaal te beconcurreren.

Fiscale concurrentie

Kunnen de landen van de EU in de toekomst hun gewenste fiscale soevereiniteit handhaven ?

Het gevaar van toenemende fiscale concurrentie tussen EU-lidstaten onderling wordt door sommige schrijvers niet als reëel ervaren, maar als een verzinsel om ook op het terrein van de directe belastingen een overdracht van bevoegdheden aan de EU te bewerkstelligen. Wij denken daar anders over en zullen in hoofdstuk 2 nader ingaan op het verschijnsel van belastingconcurrentie en het bestrijden ervan als een doel van fiscale samenwerking beschouwen.

De fiscale concurrentie tussen EU-lidstaten en niet-lidstaten is een ernstiger probleem. Vooral het bestaan van zogenaamde belastingparadijzen kost de lidstaten veel belastinginkomsten. Het ligt voor de hand dat de EU-lidstaten vanwege het gemeenschappelijke belang op dit vlak eenvoudiger tot samenwerking zullen kunnen besluiten. In het volgende hoofdstuk zullen we betogen dat vooral de belastingontduiking in dit verband aanleiding geeft tot actie van de EU.

HOOFDSTUK 2 DOELEN VAN FISCALE SAMENWERKING

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven, staat de fiscale soevereiniteit onder druk. De lidstaten worden daardoor gedwongen tot samenwerking. Door een betere samenwerking zal de totale belastingopbrengst worden verhoogd en kan fraude beter bestreden worden. Tevens zal efficiëntie en effectiviteit van de belastinginning positief worden beïnvloed. Deze samenwerking kan op verschillende wijzen tot stand komen. In hoofdstuk 3 worden deze belicht. Voordat de doelen van fiscale samenwerking gedetailleerd worden beschreven, komen de belanghebbenden en hun motieven aan bod.

2.1 Doelen van de belanghebbenden

De doelen worden afhankelijk van de belanghebbenden anders onderschreven. De volgende belanghebbenden met hun doelstellingen zijn voor Europa te herkennen:

1 De Raad

De Raad bestaat uit de vertegenwoordigers van de lidstaten. Voor fiscale aangelegenheden zijn de ministers van Financiën van de lidstaten vertegenwoordigd in de Ecofinraad het hoogste bevoegde orgaan. De Ecofinraad dient de Europese eenwording op economisch en financieel terrein te bevorderen. De ministers zullen bij het nemen van beslissingen echter het nationale belang zwaar laten wegen. De oplossing van dit dilemma is de grootste uitdaging voor Europa. De raad heeft op 5 november 1997 een pakket van maatregelen goedgekeurd om schadelijke belastingconcurrentie tegen te gaan. In het vervolg van dit hoofdstuk komen wij daar op terug.

2 De Europese Commissie

De Europese commissie heeft als taak het bevorderen van de interne markt. Hieruit vloeit voort dat het tegengaan van concurrentievervalsing door de lidstaten bestreden dient te worden. Menige fiscale steunmaatregel is inmiddels vanuit Brussel aangepakt. De harmonisatie van directe belastingen voor zover zij de werking van de interne markt nadelig beïnvloeden, volgt automatisch als doelstelling.

Uit analyse van de handelingen blijkt dat de Commissie bij de besluitvorming meer tegenover de lidstaten dan tussen de lidstaten staat. Dit is mede een gevolg van de verplichte unanimiteit bij Europese besluitvorming. Het hele pakket van maatregelen moet door elke lidstaat worden geaccepteerd.

De Commissie staat neutraal tegenover belastingmaatregelen omdat zij niet rechtstreeks door de belastingheffing wordt gefinancierd.

De Commissie heeft op het dossier directe belastingen weinig vooruitgang geboekt. Onlangs heeft de EU commissaris Monti in zijn "Monti paper" een voorstel gedaan om fiscale degradatie door verdere toename van schadelijke belastingconcurrentie te voorkomen. In het slothoofdstuk komen wij daarop uitgebreider terug.

3 Het Europese parlement

Het Europese parlement heeft in het kader van de fiscaliteit allen een adviesrecht met betrekking tot de voorstellen van de Commissie. Haar rol is in dit dossier derhalve beperkt.

4 De belangengroepen

Diverse belangengroepen zijn bij de commissie actief aan het lobbyen. Op het fiscale dossier zijn met name de internationale bedrijven actief.

De toename van grensoverschrijdende activiteiten zorgt voor aandacht voor de resterende Europese fiscale barrières. Vanwege de dreiging van verplaatsing van bedrijven wordt met deze groep terdege rekening gehouden.

De Lidstaten

De lidstaten zijn bereid tot verdere vrijwillige communautarisering van de regelgeving of de uitvoeringspraktijk indien er overeenstemming bestaat dat de gezamenlijke aanpak van een kwestie belangrijke voordelen heeft boven de nationale benadering van elk van de staten. Dit maakt het erg lastig om te harmoniseren en te coördineren. Het zal immers moeilijk zijn om voor alle lidstaten tot een win-win situatie te komen.

Als voorbeeld dienen de landen die bekend staan als belastingparadijzen. Zij hebben weinig te winnen en veel te verliezen.

2.2 Doelen van fiscale samenwerking

De hoofddoelstellingen van fiscale samenwerking zijn het bestrijden van belastingontduiking, het voorkomen van schadelijke belastingconcurrentie en het opruimen van fiscale barrières.

2.2.1 Bestrijding van belastingontduiking

Onder het begrip belastingontduiking verstaan wij ook de pogingen van belastingplichtigen om belasting te ontwijken. Omdat de problematiek van ondernemingen en particulieren wezenlijk anders is, zullen wij deze categorieën apart bespreken.

Belastingontwijking door ondernemers

Belastingontwijking of tax planning is het gebruikmaken van de verschillen in de wetgeving van de lidstaten en de door hen afgesloten verdragen, teneinde de belastingdruk te minimaliseren. Uit onderzoek van Devereux⁴ blijkt dat de ondernemingen dit in ruime mate kunnen doen.

⁴ Vording pag..50

De mogelijkheden om de belastinggrondslag voor de winstbelastingen te verkleinen bestaan uit:

1. Transfer-pricing
2. Financieringsovereenkomsten
3. Doorbelasting van overhead- en andere kosten

1 Transfer-pricing

Transfer-pricing biedt internationale ondernemingen de mogelijkheid om grensoverschrijdende transacties te verrekenen tegen een prijs die mede door tariefsverschillen tussen de lidstaten wordt bepaald.

De theorie van "at arms length" staat als controlemiddel voor de nationale overheden ter beschikking. Deze theorie stelt dat de doorbelaste prijzen gelijk moeten zijn aan de vrije marktprijzen. Door de voortgaande globalisering en concentratie van activiteiten bij enkele grote ondernemingen zijn er steeds minder "vrije" marktprijzen binnen een lidstaat. De controle wordt daardoor steeds moeilijker.

De lidstaten hebben tegengestelde belangen bij de vaststelling van transferprijzen. Door samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de belastingdiensten van de lidstaten kunnen de vrije marktprijzen beter worden vastgesteld, waardoor een evenwichtiger belastingheffing mogelijk is.

Het management van Internationale bedrijven heeft behoefte aan correcte financiële informatie voor de aansturing van de onderneming. De invloed van tariefsverschillen op transferprijzen vertroebelt het inzicht daarop en leidt tot extra administratieve lasten. Extra lasten ontstaan ook door de discussies met de lokale belastingdiensten over de hoogte van de transferprijzen.

2. Financieringsovereenkomsten

Door financieringsovereenkomsten zijn rentelasten toe te rekenen aan activiteiten in landen met een hoge belastingdruk en een positief fiscaal resultaat. De rentebaten vallen in landen met een geringe belastingdruk of zijn geheel vrijgesteld. Deze taxplanning vindt wereldwijd plaats en zorgt voor oneerlijke concurrentie tussen bedrijven die dit gezien hun omvang en kapitaalsintensiviteit wel en bedrijven die dit niet kunnen.

3 Overhead en andere kosten doorberekeningen

Overhead en andere kosten doorberekeningen vinden binnen concernverband plaats uit hoofde van goede managementinformatie en vanuit fiscale overwegingen.

Ook hierbij hebben de lidstaten een tegengesteld financieel belang. De belangen bij de overheden en bij de ondernemingen zijn vergelijkbaar met die van transferprijzen.

Belastingontduiking door particulieren

De belastingopbrengst van de lidstaten wordt ondermijnd door het niet opgeven van opbrengsten van beleggingen die genoten worden in belastingparadijzen. De aldaar opgebouwde vermogens zijn bij de fiscus niet bekend, omdat het veelal ook gaat om gelden die zwart verdiend zijn. De Nederlandse Bank heeft in 1990 op basis van de teruggekomen bankbiljetten van f 1.000 de omvang van dit vermogen geschat op f 30 miljard. De daarmee te behalen rendementen kunnen becijferd worden op circa f 1,5 miljard per jaar. Bij ontdekking van deze vermogens legt de fiscus de belastingplichtigen naheffingen en zware fiscale boetes op. Hierdoor zijn de eigenaren uitermate geïnteresseerd in volledige afscherming van hun vermogens voor de belastingautoriteiten van hun woonland. De prijs die zij daarvoor moesten betalen, een lage rente vergoeding, extra reiskosten en veel bankkosten, speelde een onbetekenende rol. Bij de kans dat dergelijke belastingparadijzen openheid van zaken zouden geven zal al het vermogen direct verplaatst worden naar andere veilige havens.

In EU verband is er geen overeenstemming omtrent de systemen van het belasten van rente uit spaartegoeden. Een deel van de landen is voorstander van inhouding van belasting op uitbetaalde rente. Een ander deel is voorstander van het verplicht automatisch renseignement. Een nieuw initiatief van de Commissie om rente voor niet-ingezetenen te belasten met een inhouding of om volledige informatie-uitwisseling te doen plaatsvinden is door de lidstaten UK en Luxemburg tot nu toe afgewezen.

Door de steeds lagere transactiekosten en de opkomst van internet en elektronisch bankieren is een toename gesignaleerd van particulieren die door het verplaatsen van hun spaartegoeden de belasting ontwijken.

Het gaat hierbij voornamelijk over vermogensbestanddelen die vrij door de wereld markt kunnen vloeien.

2.2.2 Voorkomen van schadelijke belastingconcurrentie

Door verschillen in belastingtarieven en -subsidies concurreren landen met elkaar. Belastingconcurrentie wordt in Europees verband geaccepteerd omdat in theorie de hoogte van belastingen samenhangt met het niveau van overheidsvoorzieningen. Bovendien kan worden aangetoond dat kleine landen lagere belastingen op bedrijfswinsten moeten heffen dan grote landen om in een gelijkwaardige positie te komen voor wat betreft het aantrekken van nieuwe investeringen.⁵

Onder schadelijke belastingconcurrentie vallen die maatregelen die in belangrijke mate de mogelijkheden van belastingheffing van andere lidstaten ondermijnen, zonder dat zij leiden tot substantiële belastingopbrengsten van de lidstaat zelf.

Naast de bekende verschillen in de officiële fiscale behandeling worden er door de lidstaten ook specifieke afspraken met potentiële investeerders gemaakt. Deze afspraken zijn als schadelijke concurrentie te beschouwen omdat zij niet voor alle ingezetenen en niet voor alle niet-ingezetenen op identieke wijze van toepassing zijn.

Een andere vorm van oneerlijke belastingconcurrentie is het creëren van de mogelijkheid van een absoluut bankgeheim, waardoor effectieve belastingheffing op vermogen door andere lidstaten wordt geblokkeerd.

⁵ Vording, blz 410

2.2.3 Fiscale barrières

De grensoverschrijdende transacties en overnames worden soms geblokkeerd door fiscale barrières of worden onnodig gecompliceerd via omwegen uitgevoerd. De dubbele heffingen met name op royalty's, interest, verkoopwinsten op aandelen en dividend betalingen hebben investeringen over en weer negatief beïnvloed. In EU verband is aandacht aan deze problematiek gegeven door de opstelling van een Withholding tax richtlijn. Recent heeft bijvoorbeeld de Duitse regering de belasting op verkoop van aandelenbelangen door banken en verzekeringsbedrijven aanzienlijk verlaagd. De Europese marktwerking wordt hierdoor bevorderd en grote overnames worden mogelijk.

HOOFDSTUK 3 THEORETISCHE MOGELIJKHEDEN

Unilaterale acties

Staten kunnen aangespoord worden door de verdragen en aanwijzingen van de OECD om op eigen kracht vormen van schadelijke belastingconcurrentie tegen te gaan. Dit leidt tot het zelfstandig verhogen van zeer lage of nihil tarieven tot zekere minimum tarieven. Het spreekt voor zich dat dergelijke acties de concurrentiepositie sterk verzwakken. De totale effectiviteit neemt sterk toe indien dergelijke maatregelen door alle landen in een regio gelijktijd worden genomen.

Netwerk bilaterale belastingverdragen uitbouwen

Door de belastingverdragen worden wederzijds afspraken gemaakt inzake de belasting en de wederzijdse informatie verstrekking. Deze verdragen hebben een harmoniserende invloed. De verdragen van één staat kunnen niet wezenlijk van elkaar verschillen vanuit politiek standpunt van de verdragslanden. In OECD verband zijn aanbevelingen gedaan om te voorkomen dat belastingverdragen schadelijke belastingconcurrentie bevorderen of continueren. Voorgesteld wordt tevens in nieuwe verdragen de informatie uitwisseling tussen staten te formaliseren en te intensiveren. Door de toename van verdragen die gebaseerd zijn op het OECD model verdrag en de toegenomen aandacht van de OECD en belastingstudies naar de werking van de verdragen ontstaat over bepaalde items een wereld consensus in plaats van een bilaterale afspraak. Door verdere ontwikkeling zou in theorie een wereldbelastingstelsel kunnen ontstaan.

Harmonisatie van belastingen.

Harmonisatie van de belastingen houdt volledige standaardisatie van belastingssystemen in. Zowel de belastinggrondslagen als de administratieve inrichting van de belastingheffing dienen gestandaardiseerd te worden. De harmonisatie gaat gepaard met verplichte informatie uitwisseling en het opgeven van de soevereiniteit door de lidstaten aan een supranationaal

orgaan. Gezien de huidige politieke realiteit acht Owens⁶ deze vorm van harmonisatie niet reëel. De EU heeft weliswaar aangetoond dat met de indirecte belastingen harmonisatie mogelijk is, echter de verschillen tussen de lidstaten in tarieven en in de belastingbasis persisteren .

Informatie uitwisseling

Een optie voor de lidstaten om de belastingbasis zo breed mogelijk te krijgen lijkt intensieve informatie uitwisseling. Door wederzijdse geautomatiseerde informatie-uitwisseling kan fiscaal relevante informatie verkregen worden over vermogens en hun rendementen van de ingezetenen in het buitenland. Deze vorm van samenwerking vergt een groot vertrouwen dat alle lidstaten loyaal meewerken. Een nadeel is dat een supranationaal lichaam opgericht moet worden om op de correcte samenwerking toe te zien.

Tevens kan de mobiliteit van vermogens ervoor zorgdragen dat deze verbreding van de belastingbasis ondanks de intensieve samenwerking tussen de lidstaten niet plaats zal vinden. De beleggers verplaatsen hun vermogens wellicht naar andere tax-havens buiten de EU.

EU-belastingautoriteit, vergelijkbaar met ECB

In het licht van de verdergaande Europese integratie acht Vanistendael⁷ het vanuit economisch politiek en juridisch oogpunt juist om een Europese Wetgeving op het gebied van de directe belastingen te creëren. Deze Wetgevende macht dient onder democratisch toezicht van het EU parlement te staan en dient bij normale meerderheidsbesluiten te kunnen regeren. De EU wetgeving dient de grenzen aan te geven waarbinnen de lidstaten hun eigen beleid kunnen voeren met hun eigen accenten en dient adequaat te kunnen reageren op marktontwikkelingen. Deze EU belastingautoriteit kan vervolgens met de ECB een congruent fiscaal politiek en rente beleid uitvoeren.

⁶ Owens, blz 294

⁷ Vanistendael blz 79

De invoering van een dergelijke bevoegdheid heeft de volgende voordelen:

- 1 Fiscale reacties kunnen tijdig worden genomen voor de hele EU
- 2 Het gebrek aan besluiten door het huidige unanimiteitsvereisten wordt voorkomen
- 3 Regelgeving is voor alle lidstaten bindend

Naast het evidente verlies aan soevereiniteit voor de lidstaten zijn de volgende nadelen te herkennen:

- 1 Toename van de bureaucratie door afstemming lokale fiscale politiek aan de EU politiek
- 2 Discussies over wel of niet toegestane fiscale maatregelen of subsidies door de lidstaten

Supranationale belastingheffing

In meer of mindere mate kan een supranationale belastingheffing bestaan naast de belastingheffing door de lidstaten. Hierbij kan gedacht worden aan volledige heffing zoals in de VS enerzijds en een partiele heffing voor de multinationals, al dan niet facultatief naar eigen keuze anderzijds. Alhoewel de situatie in de VS niet te vergelijken is met die in de EU, wordt omdat zij qua marktomvang vergelijkbaar is een analyse van de fiscale systemen in de VS gemaakt. De VS hebben één juridisch en fiscaal systeem, terwijl er in de EU verschillende systemen bestaan.

De VS kennen een federale naast een door de staten geheven vennootschapsbelasting. De federale tarieven bedragen circa 35% van de winst. De totale federale belastingopbrengst wordt over de staten verdeeld op basis van een gewogen aandeel in de federale grondslag (formula apportionment)⁸. De vennootschapsbelastingtarieven van de staten variëren van 0 tot 10% en de belasting van de staten is aftrekbaar van de winst die de basis voor de federale belastingheffing vormt. Hierdoor liggen de netto tariefsverschillen tussen de staten onder de 6,5%. De federale belastingdienst zorgt voor uitwisseling van relevante belastinginformatie tussen de staten.

⁸ Leefink, blz 631

Een dergelijk systeem heeft de volgende voordelen:

1. Vereenvoudigde administratie voor de bedrijven
2. Problemen met transfer-prijzen worden voorkomen
3. De tax-planning door financieringsconstructies is zinloos geworden
4. Een tarieven concurrentie naar te lage niveau's wordt voorkomen

Een van de grootste nadelen is dat de beleidsvrijheid om vennootschapsbelastingtarieven te hanteren als concurrentie middel verloren gaat voor staten.

HOOFDSTUK 4 HUIDIGE ONTWIKKELINGEN EN CONCLUSIE

Huidige ontwikkelingen in Nederland

Het Nederlandse parlement heeft recent de nieuwe belastingwet 2001 aangenomen. In deze fiscale regelingen wordt als noviteit het rendement op vermogen forfaitair belast tegen een laag tarief van 30%. Dit lijkt een element van de 'race to the bottom': vermogen wordt minder zwaar belast met als doel kapitaalvlucht te voorkomen en gevlucht kapitaal terug te laten keren. Dit deel van de belastingwet 2001 lijkt niet bepaald een voorbeeld van fiscale samenwerking.

Enkele andere onderdelen zijn wel in overeenstemming met de aanbevelingen van Monti: hogere BTW tarieven, hogere milieubelastingen.

Huidige ontwikkelingen in de EU

De EU heeft op 1 december 1997 overeenstemming bereikt inzake een door EU commissaris Monti voorgestelde package deal. Hierin is vooruitgang geboekt op het voorkomen van schadelijke belastingconcurrentie en is een code of conduct aangenomen. Op grond van deze code dienden landen schadelijke belasting concurrerende maatregelen in te trekken. Tevens konden de lidstaten in hun ogen schadelijke bepalingen van andere lidstaten aanmelden. Een ambtelijke werkgroep heeft recent lijsten van deze schadelijke maatregelen gepubliceerd.

De package deal gaat uit van een uitruil van de diverse belangen van de lidstaten. Door het gelijk verdelen van de nadelen van de maatregelen over de lidstaten kunnen de lidstaten het geheel toch accepteren. Dit is noodzakelijk wegens het vereiste van unanimitéit bij besluitvorming op fiscaal terrein. Gezien de moeizame voortgang gaan er stemmen op om de besluitvorming op onderdelen van het fiscale dossier in de toekomst plaats te laten vinden bij gekwalificeerde meerderheid. Dit lijkt na de recente ontwikkelingen in Oostenrijk voor de gehele EU een wenselijke ontwikkeling.

Huidige ontwikkeling binnen OECD verband

De OECD staten hebben een overeenkomst afgesloten om schadelijke belastingconcurrentie te bestrijden. Deze ontwikkelingen lopen parallel met die in de EU.

De OECD probeert de verplichtingen die uit de overeenkomst voortvloeien ook te doen invoeren in niet aangesloten landen. Met name belastingparadijzen komen hiervoor in aanmerking.

Conclusie

De recente ontwikkelingen in mondiaal en Europees perspectief zijn voor samenwerking op zich hoopgevend. De middelen waarmee en het tempo waarin dit proces voortgaat geven aanleiding tot twijfel of tastbare resultaten op het gebied van de directe belastingen op korte termijn worden gerealiseerd.

Binnen de EU kan effectieve fiscale samenwerking worden versneld als wordt overgegaan tot besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid.

Een samenwerking die een opheffing van de gedeeltelijke soevereiniteit met zich meebrengt, lijkt ons gezien de culturele verschillen tussen de lidstaten vooralsnog onmogelijk.

LITERATUURLIJST

1. Leeffink, B., Gecoördineerd concurreren, *Economisch Statistische Berichten*, 3/9/1999
2. Liebmann, H.M., S. Leventhall, Moving Towards Tax Coordination, *European Taxation* 38 (30), pp' 96-98.
3. Monti, M., The climate is changing, *EC Tax Review* 1998 (1),pp 2-3.
4. Owens, J., Taxation within a Context of Economic Globalization, *Bulletin for International Fiscal Documentation* 52 (7), 1998, pp. 290-296.
5. Ruding, H.O., After The Euro: Corporation Tax Harmonization? *EC Tax Review* ,1998 (2) pp. 72-73.
6. Tanzi, V., The Impact of Economic Globalization on Taxation, *Bulletin for International Fiscal Documentation* 52 (8-9), 1998, pp. 338-343.
7. UNICE, Company Taxation in the Single Market: A Business Perspective, *Intertax* 27 (2), 1999, pp. 76-80. Ook te downloaden via www.unice.org.
8. Vanistendael, F., Redistribution of tax law-making power in EMU? *EC Tax Review* 1998 (2), pp. 74-79.
9. Vording, H., A Level Playing Field for Business Taxation in Europe: Why Country Size Matters, *European Taxation* 39 (11) 1999, pp. 410-421.
10. Vording, H., Dilemma's van nationaal fiscaal beleid in een mondiale economie, in: H. Vording en C. van Raad ; Echte belastinghervorming *Grapperhausbundel*, Kluwer , Deventer, 1997, blz. 43-69.
11. Weiner, J.M., H.J. Ault, The OECD's Report on Harmful Tax Competition, *National Tax Journal* , 51 (3), 1998, pp. 601-608.
12. Witteveen, D.E., Vergezichten voor fiscaal beleid in Europa, in *Belastingherziening in het fin de siècle*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1998.
13. Huizinga, H.P., Belastingharmonisatie in de EMU, in *Belastingherziening in het fin de siècle*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1997.
14. Kam, C.A. de, Belastingconcurrentie, *Openbare Uitgaven*, 1999, 1 blz. 4-21.