

Tilburg University

Het belasten van grensoverschrijdende spaartegoeden

Ligthart, J.E.

Published in:
Maandschrift Economie

Publication date:
2003

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Ligthart, J. E. (2003). Het belasten van grensoverschrijdende spaartegoeden: Inlichtingenuitwisseling of bronbelasting? *Maandschrift Economie*, 67, 315-332.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Het belasten van grensoverschrijdende spaartegoeden: inlichtingen-uitwisseling of bronbelasting?

JENNY E. LIGTHART*

De EU heeft begin dit jaar een politiek akkoord bereikt over een EU wijde belasting op rente-inkomsten uit buitenlandse spaartegoeden van ingezetenen. Met behulp van een eenvoudig partieel evenwichtsmodel worden de economische effecten van dit akkoord geanalyseerd. Er wordt aangetoond dat overheden van grote landen informatie-uitwisseling prefereren boven een bronheffing terwijl kleine landen kiezen voor een bronheffing. Inkomensoverdrachten kunnen onder bepaalde omstandigheden benut worden om het belangenconflict tussen kleine en grote landen op te heffen.

1 Inleiding

De uitwisseling van fiscale gegevens tussen nationale belastingdiensten - in het bijzonder op het terrein van grensoverschrijdende beleggingen - staat sinds enige tijd hoog op de internationale beleidsagenda. Dit is niet verwonderlijk aangezien pogingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en Europese Unie (EU) om te komen tot internationale harmonisatie van de belastingheffing op kapitaalinkomen niet veel resultaat hebben opgeleverd. Recentelijk is er echter aanzienlijke voortgang geboekt bij de beleidsvorming op het terrein van fiscale gegevens-uitwisseling. De EU ministers van Economie en Financiën (de EcoFin Raad) heeft in januari 2003 - na meer dan twintig jaar van onderhandelen - een politiek akkoord gesloten over de belasting op rente-inkomsten uit buitenlandse spaartegoeden van ingezetenen van de EU, waarin automatische informatie-uitwisseling een centrale rol speelt. De OESO heeft in het voorjaar van 2002 - in het kader van het project ter bestrijding van schadelijke belastingconcurrentie (zie OESO (1998) - een modelverdrag ontwikkeld voor informatie-uitwisseling op verzoek, dat naast rente-inkomen ook arbeidsinkomen en bedrijfswinsten als belastinggrondslagen omvat. Deze overeenkomsten bieden een verregaande verruiming van de mogelijkheden om informatie uit te wisselen in vergelijking met hetgeen mogelijk was onder bestaande multilaterale en

* Jenny Ligthart is Ministerie van Financiën hoogleraar en NAKO hoogleraar, Vakgroep Economie en CentER, Universiteit van Tilburg. Dank voor nuttig commentaar gaat uit naar Michael Keen en een anonieme referent. Dit artikel geeft de mening van de auteur weer en niet die van het Ministerie van Financiën.

bilaterale verdragen.¹

De behoefte aan informatie over in het buitenland verworven inkomsten komt voort uit de alomtegenwoordige toepassing van het woonplaats principe, waarbij de belastingplichtige op zijn wereldwijde inkomen wordt belast. Om belasting te kunnen innen, moet de fiscus beschikken over relevante informatie over in het buitenland verworven inkomsten van haar ingezetenen. De meeste EU landen verplichten hun burgers dit soort informatie te verstrekken aan de fiscus, maar in veel gevallen wordt dit niet gerapporteerd of worden onjuiste gegevens verstrekt. De buitenlandse fiscus zou in dit geval een alternatieve informatiebron kunnen zijn. Tijdige ontvangst van volledige informatie over de inkomsten - en aanverwante gegevens zoals het fiscale identificatienummer - van de belastingplichtige maakt het mogelijk om belastingfraude snel op te sporen en de vlucht van zwart geld naar het buitenland af te remmen. Het is met name deze vorm van belastingontduiking die het EU akkoord en het OESO modelverdrag proberen aan te pakken.

Het EU akkoord² houdt in dat 12 EU landen³ vanaf 1 januari 2005 overgaan tot het automatisch uitwisselen van informatie over spaartegoeden van niet-ingezetenen, zodat het thuisland van de spaarder de rente-inkomsten⁴ uit de bronstaat kan belasten. De financiële instellingen die de rente uitkeren, verschaffen de informatie aan de binnenlandse fiscus die het vervolgens doorgeeft aan de fiscale autoriteit in het land van de belastingplichtige spaarder. Die kan dan vervolgens de rente-inkomsten belasten overeenkomstig het tarief van de nationale inkomstenbelasting. De drie landen in de EU met een bankgeheim - te weten België, Luxemburg en Oostenrijk - zullen in plaats van informatie uit te wisselen een bronbelasting heffen die begint met 15 procent in 2005. Daarna zal de belasting worden verhoogd naar 20 procent in 2008 en vervolgens wordt dat 35 procent in 2011. Financiële instellingen, zoals commerciële banken en beleggingsinstellingen, zullen deze bronbelasting moeten inhouden en overmaken naar de binnenlandse fiscus.

De vraag rijst waarom landen zouden overgaan tot informatie-uitwisseling - en zodoende de buitenlandse fiscus hulp bieden bij het innen van hun belasting - ter-

- 1 Zie Keen en Ligthart (2002b) en Tanzi en Zee (1999) voor een bespreking van diverse bilaterale en multilaterale belastingverdragen die uitwisseling van belastinginformatie mogelijk maken.
- 2 Zie Europese Commissie (2003) voor het akkoord en Europese Commissie (2001) voor het ontwerpakkoord zoals overeengekomen op de juni 2000 bijeenkomst in Feira. Dit voorstel vervangt het ontwerpakkoord van 1998 waarin EU landen een keuze hadden tussen het uitwisselen van informatie en het heffen van een bronbelasting (Europese Commissie, 1998). Dat voorstel verving op zijn beurt het voorstel om een minimum bronbelasting van 15 procent te heffen op alle buitenlandse rente-inkomsten van EU ingezetenen (Europese Commissie, 1989).
- 3 Alle 15 EU lidstaten exclusief België, Luxemburg en Oostenrijk.
- 4 Het gaat hier om de rente op rekening-courant tegoeden, binnen- en buitenlandse obligaties en inkomsten uitgekeerd door beleggingsfondsen (voor zover meer dan 40 procent in obligaties is belegd).

wijl ze ook een bronbelasting zouden kunnen heffen, die ook nog geld oplevert voor de binnenlandse schatkist. Bovendien brengt informatieverzorging administratiekosten met zich mee die niet in rekening kunnen worden gebracht bij de buitenlandse fiscus.⁵ Met name voor kleine, kapitaalimporterende landen zou het verlies aan inkomsten een belangrijk argument kunnen zijn om af te zien van informatie uitwisseling. Dit artikel onderzoekt de rol van landenasymmetrie in de keuze tussen een bronbelasting en informatieverzorging als methode om grensoverschrijdende besparingen te belasten. Hiertoe wordt een vereenvoudigde versie van het twee-landen model van Keen en Lighthart (2002a) gehanteerd, dat voortbouwt op het werk van Huizinga and Nielsen (2003) en Gros (1990). Er is slechts een gering aantal theoretische studies - te weten Bacchetta en Espinosa (1995), Huizinga en Nielsen (2003) en Eggert en Kolmar (2002) - die aandacht hebben besteed aan de economische effecten van informatie-uitwisseling. Deze auteurs hebben onderzocht hoeveel informatie landen bereid zijn te verschaffen in een niet-coöperatieve spel-situatie. De huidige studie beschouwt de informatieparameter echter als een gegeven grootte.

Om te voorkomen dat kapitaalvlucht optreedt naar landen buiten de Unie heeft de EU onderhandelingen gevoerd over "gelijkwaardige maatregelen" met zes belangrijke zogenaamde "derde landen" - te weten Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Zwitserland en de Verenigde Staten en "identieke maatregelen" in gebieden die afhankelijk zijn van of gekoppeld aan EU lidstaten (de Kanaaleilanden, Gibraltar, het eiland van Man, het Caraïbische gebied, etcetera).⁶ Zwitserland heeft met de Europese Commissie afgesproken dat het dezelfde bronbelasting (met inkomenshervredering) gaat heffen als België, Luxemburg en Oostenrijk waardoor het haar bankgeheim kan bewaren. Bovendien zal Zwitserland maatregelen moeten treffen om vrijwillige uitwisseling van gegevens te bevorderen.⁷ De andere derde landen, behalve de Verenigde Staten,⁸ zullen het voorbeeld van Zwitserland naar alle waarschijnlijkheid volgen. Dit artikel breidt het model van Keen en Lighthart (2002a) uit met een derde land om te onderzoeken wat het effect hiervan is op de optimale bronbelasting van EU lidstaten. Met behulp van numerieke simulaties wordt onderzocht hoe het derde land de overheidsinkomsten van de EU landen en de keuze van het belastingstelsel beïnvloedt.

Het EU akkoord omvat een innovatief element: de landen die een bronbelasting

- 5 In veel gevallen vindt informatie-uitwisseling plaats op basis van reciprociteit waarbij de desbetreffende overheid de kosten van informatieverzorging voor zijn rekening neemt. In het theoretische model van paragraaf 2 zullen de administratiekosten niet expliciet gemodelleerd worden.
- 6 De exacte afbakening van deze begrippen is onderdeel geweest van een slepend debat.
- 7 Momenteel verschaft Zwitserland reeds gegevens op verzoek als het gaat om misdrijven (inclusief belastingfraude) en belastingontduiking valt in de Zwitserse wetgeving daar niet onder.
- 8 De Europese Commissie is van mening dat de Verenigde Staten reeds hebben voldaan aan de eis van gelijkwaardige maatregelen.

op grensoverschrijdende besparingen implementeren mogen een kwart van de opbrengst van de heffing zelf houden. De overige driekwart moet worden overgemaakt naar de woonstaat van de belastingbetaler. Wat is het effect van deze inkomensherverdeling op het optimale tarief van de bronbelasting in EU landen? Er zal worden beargumenteerd dat dit geen effect heeft op het optimale brontarief maar dat er slechts een "lump-sum" overdracht plaatsvindt van de bron- naar de woonstaat. Inkomensherverdeling zou ook kunnen worden toegepast bij gegevensuitwisseling, hetgeen echter nog geen deel uitmaakt van de EU plannen. De vraag is of grote EU landen (zoals Duitsland en Frankrijk) hiermee kleine EU landen - met een sterke preferentie voor een bronheffing - ertoe kunnen doen bewegen ook deel te nemen aan informatie uitwisseling. Er wordt in het artikel aangetoond dat een inkomensoverdracht een belangenconflict tussen klein en groot kan opheffen zolang het kleine land niet al te klein is.

De verdere opbouw van het artikel is als volgt. Paragraaf 2 ontwikkelt een partieel evenwichtsmodel met twee landen - een vereenvoudigde versie van Keen en Ligthart (2002a) - waarin huishoudens rente-inkomsten genieten uit beleggingen in het buitenland. Paragraaf 3 voegt een derde land aan de analyse toe en bestudeert hoe de resultaten hierdoor zullen veranderen. Paragraaf 4 beoordeelt de effectiviteit van het EU akkoord in het tegengaan van belastingvermijding en -ontduiking. Tenslotte worden in paragraaf 5 enkele conclusies getrokken.

2 Een eenvoudig twee-landen model

2.1 Algemeen

Stel dat de wereld kan worden weergegeven door een lijnstuk waarop twee landen liggen. De landen hebben elk een lengte van één, maar verschillen in bevolkingsgrootte. Het kleine land (aangegeven met kleine letters) heeft een bevolkingsomvang van h en het grote land (aangegeven met hoofdletters) heeft H inwoners. De relatieve bevolkingsomvang van het kleine land - als indicator van de relatieve landsgrootte - wordt weergegeven door $0 \leq \theta \equiv h/H \leq 1$. Zoals in Kanbur en Keen (1993) wordt aangenomen dat de bevolking binnen elk land uniform verdeeld is.

Ga uit van een representatief huishouden dat zijn beleggingsrendement maximaliseert.⁹ Het huishouden beschikt over een spaartegoed van één eenheid, welke in het thuisland of in het buitenland kan worden belegd. Wordt deze in het buitenland belegd dan zijn er kosten aan verbonden ter grootte van δs , waarbij $s \in [0, 1]$ de afstand is tussen de "woonplaats" van het huishouden en de landsgrens¹⁰ en δ is een

⁹ Er is geen sprake van onzekerheid waardoor risicospreidingsmotieven geen rol spelen.

¹⁰ De geografische interpretatie is hier niet gebruikt om een zo realistisch mogelijke weergave van de werkelijkheid te geven, maar heeft slechts tot doel de heterogeniteit van de transactiekosten tot uitdrukking te brengen.

parameter die de transactiekosten (bijvoorbeeld communicatie- en reiskosten) weergeeft. Het bruto rendement op besparingen, \bar{n} , is een gegeven grootte in elk land en wordt bepaald op de wereldmarkt. Er wordt aangenomen dat het bruto rendement zodanig hoog is dat een positief netto rendement resulteert. Elk land heft op spaartegoeden een bronbelasting die onderscheid maakt tussen ingezetenen en niet-ingezetenen.¹¹ Als het huishouden er voor kiest haar spaargeld in het thuisland aan te houden, betaalt het de (gegeven) ingezetenen bronbelasting τ .¹² Als het huishouden daarentegen zijn fondsen in het buitenland belegt, betaalt het de niet-ingezetenen bronbelasting t in het kleine land en T in het grote land.

2.2 Bronbelasting

Een huishouden in het kleine land - woonachtig op een afstand s van de grens - zal in het buitenland beleggen als $\rho - T - \delta s \geq \rho - \tau$. Het rendement in het buitenland (linkerlid van de vergelijking) moet dus hoger zijn dan in het thuisland (rechterlid van de vergelijking). De beleggingsafweging van een huishouden in het grote land kan op een zelfde wijze worden afgeleid. Dit levert de volgende kritieke waarden op:¹³

$$(1) \quad \hat{s} \equiv \frac{\tau - T}{\delta}; \quad \hat{S} \equiv \frac{\tau - t}{\delta},$$

zodat alle huishoudens die dicht bij de grens wonen dan deze waarden hun spaargeld in het buitenland zullen beleggen. De transactiekosten van de andere huishoudens wegen niet op tegen het belastingvoordeel waardoor zij er voor kiezen rentedragende deposito's in het thuisland aan te houden.

De overheidsinkomsten van het kleine land en grote land, r en R , respectievelijk, kunnen door de volgende twee vergelijkingen worden weergegeven:

$$(2) \quad r(t, T) = \tau h(1 - \hat{s}) + tH\hat{S},$$

$$(3) \quad R(t, T) = \tau H(1 - \hat{S}) + Th\hat{s},$$

waarbij de eerste (tweede) term de inkomsten van de bronheffing op de rente-opbrengsten van ingezetenen (niet-ingezetenen) voorstelt. Er wordt verondersteld dat de overheid haar inkomsten maximaliseert uitgaande van een constant tarief van de bronbelasting op rente-inkomen van ingezetenen. In het niet-coöperatieve evenwicht worden de volgende bronbelastingen op beleggingen van niet-ingezetenen geheven:

- 11 Er wordt verondersteld dat een land in staat is de besparingen van ingezetenen en niet-ingezetenen als zodanig te identificeren.
- 12 Het tarief van de bronbelasting op ingezetenen is in beide landen aan elkaar gelijk.
- 13 De waarden waarbij het huishouden indifferent is tussen beleggen in het binnenland en in het buitenland zijn weergegeven door een circumflex.

$$(4) \quad t^* = T^* = \frac{\tau}{2} < \tau,$$

waarbij een sterretje een optimale waarde weergeeft. De optimale bronbelasting - welke lager is dan in het sociale optimum, waar geldt $t^* = T^* = \tau^{14}$ - is dus niet afhankelijk van de bevolkingsomvang. De reden is dat de bronbelasting op niet-ingezetenen geen effect heeft op de overheidsinkomsten verworven door het belasten van ingezetenen; het aantal ingezetenen is in dit geval irrelevant. In het evenwicht zijn er bilaterale kapitaalstromen waarbij het kleine land een netto importeur van kapitaal is. Het percentage huishoudens met buitenlandse deposito's is echter in beide landen gelijk (dat is $\hat{s} = \hat{S} = \tau/2\delta$) en heeft een negatief verband met transactiekosten.

2.3 Informatie-uitwisseling

In een regime met informatie-uitwisseling is er een kans $p \in (0, 1)^{15}$ dat het huishouden tegen de lamp loopt en de ingezetenen belasting van haar thuisland krijgt opgelegd. Ter voorkoming van dubbele belasting kan in het buitenland ingehouden bronbelasting worden afgetrokken van de in het binnenland geheven belasting.¹⁶ Omwille van de eenvoud wordt aangenomen dat er geen boete wordt opgelegd aan ingerekende fraudeurs¹⁷ en dat de uitwisseling van inlichtingen kostenloos kan plaatsvinden.

Een belegger in het grote land - gesitueerd op een afstand S van de landsgrens - zal in het kleine land beleggen als aan de volgende voorwaarde wordt voldaan: $\rho - t - p(\tau - t) - \delta S \geq \rho - \tau$. Een soortgelijke conditie kan voor het huishouden in het kleine land worden afgeleid. Dit levert de volgende kritieke waarden op:

$$(5) \quad \hat{s} \equiv \frac{(1-p)(\tau-T)}{\delta}; \quad \hat{S} \equiv \frac{(1-p)(\tau-t)}{\delta}.$$

De belastinginkomsten van het kleine en grote land kunnen nu als volgt worden beschreven:

- 14 In het sociale optimum worden ingezetenen en niet-ingezetenen volgens hetzelfde brontarief belast.
- 15 Deze bovengrens is ingegeven door technische restricties die het volledig benutten van informatie onmogelijk maakt. Een waarde van $p = 1$ is geen interessant geval aangezien dit betekent dat er geen grensoverschrijdende deposito's zijn. Er wordt aangenomen dat de intensiteit van informatie-uitwisseling dezelfde is in beide landen.
- 16 Het EU akkoord sluit niet uit dat landen die informatie verstrekken over het rente-inkomen van niet-ingezetenen ook een bronbelasting heffen op het inkomen van deze groep. In de huidige beleidspraktijk is dit minder gebruikelijk bij de automatische uitwisseling van gegevens (zie Nicodeme en Huizinga (2002)), maar het is niet ongebruikelijk bij spontane uitwisseling van gegevens en informatie-uitwisseling op verzoek (zie Keen en Ligthart (2002b)).
- 17 De Nederlandse overheid legt in dit geval een administratieve boete op van ten minste 50 procent van het ontdoken bedrag. Bovendien moet de zwartspaarder alsnog belasting betalen over de niet opgegeven inkomsten verhoogd met de rente. Bij onjuiste aangifte kan er strafvervolgning plaatsvinden.

$$(6) \quad r(t, T) = \tau h(1 - \hat{s}) + tH\hat{S} + (\tau - T)ph\hat{s},$$

$$(7) \quad R(T, t) = \tau H(1 - \hat{S}) + Th\hat{s} + (\tau - t)pH\hat{S}.$$

Vergelijking (6) voegt een derde term toe aan vergelijking (2), welke de opbrengst weergeeft van de inkomstenbelasting op grensoverschrijdende spaartegoeden van ingezetenen.

Uitgaande van de kans dat de buitenlandse overheid de frauderende binnenlandse belastingbetaler traceert, maximaliseert de binnenlandse overheid haar inkomsten. Hierbij is de bronbelasting op niet-ingezetenen het beleidsinstrument. Het oplossen van de eerste-orde voorwaarden levert de optimale (niet-ingezetenen) bronbelasting op, welke dezelfde is als in een stelsel met alleen een bronbelasting:

$$(8) \quad r^* = T^* = \frac{\tau}{2}.$$

In een stelsel van wederzijdse uitwisseling van informatie leidt informatieverschaffing, waarbij $p > 0$, tot een afname van het percentage huishoudens dat spaargeld in het buitenland aanhoudt:

$$(9) \quad \hat{s} = \hat{S} = \frac{(1-p)\tau}{2\delta}.$$

2.4 De twee stelsels vergeleken

Het wereldinkomen - gedefinieerd als de som van het overheidsinkomen van het kleine land en het grote land - in een stelsel met alleen een bronbelasting (aangegeven met subscript B) is kleiner dan in een stelsel van informatie-uitwisseling (aangegeven met subscript I):

$$(10) \quad \left(\frac{r+R}{h+H} \right)_B = \tau - \frac{\tau^2}{4\delta} < \left(\frac{r+R}{h+H} \right)_I = \tau - \frac{(1-p)^2\tau^2}{4\delta}.$$

Dit kan eenvoudig worden verklaard. De overheid verwerft in een regime van informatie-uitwisseling extra inkomsten doordat het de verkregen inlichtingen benut om de buitenlandse spaartegoeden van haar ingezetenen tegen het binnenlandse tarief te belasten. Dat laatste is hoger dan het tarief geheven op niet-ingezetenen dat van toepassing is onder een bronheffingsregime.

Het is eenvoudig aan te tonen dat de overheidsinkomsten van het grote land altijd groter zijn als inlichtingen worden verstrekt dan indien een bronheffing wordt ingevoerd. In het geval van het kleine land is er geen eenduidige uitkomst en zullen de inkomsten onder een bronheffingsregime groter zijn als het kleine land voldoende klein is (in dat geval moet gelden $\theta < 1/(3-p)$):

$$(11) \quad \left(\frac{r}{H}\right)_b = \theta\tau + \frac{\tau^2}{4\delta}(1-2\theta) > \left(\frac{r}{H}\right)_i = \theta\tau + \frac{\tau^2}{4\delta}(1-p)(1-2\theta + \theta p).$$

De landenasymmetrie leidt dus tot een belangenconflict tussen grote en kleine landen, hetgeen we terugzien in de moeizame onderhandelingen die de EU voert met kleine landen als België, Luxemburg, Oostenrijk en enkele derde landen gelegen in het Caraïbische gebied. Deze landen houden vast aan hun voorkeur voor een bronheffing in plaats van informatieverschaffing, mede ingegeven door inkomensmotieven. Bovendien kunnen ze door een bronbelasting te heffen hun bankgeheim bewaren.

2.5. Inkomensherverdeling¹⁸

Het EU akkoord schrijft voor dat landen met een zuivere bronbelasting - dat wil zeggen dat er geen belastinginformatie wordt uitgewisseld - een kwart van de belastingopbrengst zelf mogen houden. De rest van het inkomen moet worden overgemaakt naar de woonstaat van de belastingbetaler. Het kan eenvoudig worden aangetoond - zie Keen en Ligthart (2002a) - dat inkomensoverdrachten van het bronland naar de woonstaat geen strategisch effect hebben op de te heffen belastingvoet en de omvang van het wereldinkomen; het is dus equivalent aan een lump-sum belasting op het inkomen van de bronstaat. Dit is niet verwonderlijk aangezien de belastingvoet geheven op niet-ingezetenen in het kleine land niet van invloed is op de overheidsinkomsten die het grote land verwerft - waarvan uiteindelijk een deel aan het kleine land overgemaakt wordt - door de ingezetenen van het kleine land te belasten.

De situatie is anders onder informatie-uitwisseling. Inkomensoverdrachten van de woon- naar de bronstaat - als (gedeeltelijke) compensatie voor de verschaft informatie - hebben in dat geval een negatief strategisch effect op het tarief van de bronbelasting in beide landen. Als een deel van het extra inkomen dat verworven wordt via inlichtingen wordt overgemaakt aan het inlichtingenverschaffende land, resulteert dit in meer belastingconcurrentie en een lagere bronheffing. Anderzijds is er een positief verdelingseffect voor kleine landen gezien het feit dat het grote land een groter aantal huishoudens (en daardoor meer grensoverschrijdende beleggers) heeft. Voor een klein land - met een waarde van θ gelegen op het interval $(1/3, 1/(3-p))$ ¹⁹ - overtreft het positieve verdelingseffect het negatieve strategische effect. In dit geval kan inkomensherverdeling dus worden benut om kleine landen een prikkel te geven over te gaan tot inlichtingenuitwisseling. Zeer kleine landen, dat wil zeggen met $\theta < 1/3$, prefereren een bronheffing.

¹⁸ De gedetailleerde afleidingen kunnen worden gevonden in Keen en Ligthart (2002a).

¹⁹ Zie Keen en Ligthart (2002a) voor de afleiding van deze conditie.

3 Een eenvoudig drie-landen model

3.1 Algemeen

Het model van paragraaf 2 wordt uitgebreid met een tweetal nieuwe elementen: (i) een derde land - in dit geval een niet-EU land met een aantrekkelijk fiscaal klimaat - en (ii) een systeem ter herverdeling van de overheidsinkomsten verkregen door het belasten van grensoverschrijdende spaartegoeden. Het doel is tweeledig. Ten eerste wordt onderzocht of de aanwezigheid van een derde land restricties oplegt aan de hoogte van de bronbelasting die een EU lidstaat kan heffen en daarmee aan de hoeveelheid publieke goederen die kan worden gefinancierd. Ten tweede wordt geanalyseerd of inkomstentransfers tussen de drie landen een effect hebben op de afweging van kleine landen om over te gaan op een systeem van informatie-uitwisseling.

Er wordt verondersteld dat belegging van fondsen in het derde land eenzelfde bruto rendement oplevert als in de EU landen. Belegging in het derde land gaat gepaard met hogere transactiekosten: $\eta > \delta > 0$, waarbij η de transactiekosten weergeeft die verbonden zijn aan sparen in het derde land. Er zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn van grotere taalbarrières en reis- en communicatiekosten dan bij beleggingen binnen de EU. Het derde land heft een lage (of geen) bronheffing, $\kappa\tau < t, T$,²⁰ zodat voor wat betreft de hoogte van het belastingtarief belegging in het derde land wordt geprefereerd boven sparen in de EU landen. Ter vereenvoudig is aangenomen dat er slechts één huishouden in het derde land woont.

3.2 Bronbelasting

Het representatieve huishouden in het grote EU land moet twee beleggingsafwegingen maken. Ten eerste of het in het thuisland of in het partnerland wil beleggen. Dit levert dezelfde indifferentiepunten op zoals afgeleid in vergelijking (1). Ten tweede moet het huishouden beslissen of het zijn spaargeld in het thuisland of in het derde land wil aanhouden. De belegger zal voor het thuisland kiezen indien voldaan is aan de volgende voorwaarde: $\rho - t - \delta S \geq \rho - \kappa\tau - \eta S$. Een analoge voorwaarde geldt voor het kleine land: $\rho - T - \delta s \geq \rho - \kappa\tau - \eta s$. Dit levert de onderstaande kritieke waarden op:

$$(12) \quad \tilde{s} \equiv \frac{T - \kappa\tau}{\eta - \delta} > 0; \quad \tilde{S} \equiv \frac{t - \kappa\tau}{\eta - \delta} > 0,$$

waarbij geldt dat $\hat{s} > \tilde{s} > 0$ en $\hat{S} > \tilde{S} > 0$. Het percentage huishoudens in het kleine land dat zijn vermogen in het partnerland aanhoudt, wordt weergegeven door

20. Waarbij geldt dat $0 \leq \kappa < \bar{\kappa}$ en $\bar{\kappa} \equiv (\eta - \delta)/(2\eta - \delta) < 1$.

$\hat{s} - \bar{s}$ waarbij \bar{s} het percentage huishoudens is dat geld heeft belegd in het derde land.

Alle drie de overheden participeren in het systeem van inkomensoverdrachten. De overheidsinkomsten van het kleine land en grote land kunnen worden weergegeven door de volgende twee vergelijkingen:

$$(13) \quad r(t, T, \lambda) = \tau h(1 - \hat{s}) + (1 - \lambda)tH(\hat{S} - \bar{S}) + \lambda Th(\hat{s} - \bar{s}) + \lambda \kappa \tau h \bar{s},$$

$$(14) \quad R(t, T, \lambda) = \tau H(1 - \hat{S}) + (1 - \lambda)Th(\hat{s} - \bar{s}) + \lambda tH(\hat{S} - \bar{S}) + \lambda \kappa \tau H \bar{S},$$

waarbij $0 \leq \lambda \leq 1$ het aandeel van de overheidsinkomsten is dat wordt overgemaakt van de bronstaat naar de woonstaat van de belastingplichtige. De belastinginkomsten van het derde land kunnen worden weergegeven door:

$$(15) \quad \Pi(t, T, \lambda) = \kappa \tau (1 - \lambda) [h \bar{s} + H \bar{S}],$$

welke nul zijn als het derde land geen bronheffing heeft. De eerste twee termen van vergelijking (13) corresponderen met de eerste twee termen van vergelijking (6) behalve dat in vergelijking (13) het kleine land slechts een gedeelte, $1 - \lambda$, van de belasting op buitenlandse rente-inkomsten van ingezetenen mag houden. De derde en vierde term geven de ontvangen inkomensoverdracht weer uit respectievelijk het partnerland en het derde land.

De overheid van elk EU land kiest de bronbelasting op niet-ingezetenen die de hoogste inkomsten oplevert. In het Nash-evenwicht is het optimale tarief van de bronbelasting lager dan in het twee-landen model:

$$(16) \quad t^* = T^* = \frac{\tau}{2} \left[1 - \frac{(1 - \kappa)\delta}{\eta} \right] < \frac{\tau}{2},$$

en dus vergroot de aanwezigheid van het derde land de belastingconcurrentie. Als η naar oneindig gaat - en het dus voor het huishouden te kostbaar wordt om inkomen in het buitenland te beleggen - resulteert de bronbelasting zoals gegeven in het twee-landen model. Een hogere bronbelasting in het derde land laat toe dat de EU landen ook een hogere bronbelasting kunnen heffen.

3.3 Informatie-uitwisseling

De kritieke waarden waarbij het huishouden in het grote land indifferent is tussen beleggen in het thuisland of in de EU zijn gegeven in vergelijking (5). Een EU burger in het grote land zal liever in het eigen land beleggen dan in het derde land als $\rho - t - p(\tau - t) - \delta S \geq \rho - \kappa \tau - \eta S$, welke de volgende indifferentiepunten oplevert:

$$(17) \quad \bar{s} \equiv \frac{(1 - p)(T - \tau) + \tau(1 - \kappa)}{\eta - \delta}; \quad \bar{S} \equiv \frac{(1 - p)(t - \tau) + \tau(1 - \kappa)}{\eta - \delta}.$$

Alleen de twee EU landen nemen deel aan het systeem van inkomensoverdrachten aangezien het derde land geen informatie verschaft. De vergelijkingen voor de overheidsinkomsten van het kleine land en het grote land zijn als volgt:

$$(18) \quad r(t, T, \mu) = \tau h(1 - \hat{s}) + tH(\hat{S} - \tilde{S}) + \mu(\tau - T)ph(\hat{s} - \bar{s}) + (1 - \mu)(\tau - t)pH(\hat{S} - \tilde{S}),$$

$$(19) \quad R(t, T, \mu) = \tau H(1 - \hat{S}) + Th(\hat{s} - \bar{s}) + \mu(\tau - t)pH(\hat{S} - \tilde{S}) + (1 - \mu)(\tau - T)ph(\hat{s} - \bar{s}),$$

en de belastinginkomsten van het derde land zijn gegeven door:

$$(20) \quad \Pi(t, T) = \kappa\tau[h\bar{s} + H\tilde{S}],$$

waarbij $1 - \mu$ het percentage van de inkomensoverdracht voorstelt. Een waarde van μ gelijk aan één houdt in dat de woonstaat van de belastingplichtige geen inkomen overboekt naar de bronstaat. Neemt μ een waarde van nul aan dan gaat al het inkomen naar de bronstaat.

De optimale bronbelastingen worden weergegeven door de volgende vergelijking:

$$(21) \quad t^* = T^* = \frac{\tau}{2} \left[\frac{1 - 2p(1 - \mu)}{1 - p(1 - \mu)} - \frac{(1 - \kappa)\delta}{\eta(1 - p)} \right].$$

Net als in paragraaf 2.5 doen zich strategische effecten voor. De optimale bronheffing is een positieve functie van het percentage aan extra inkomen - voortkomend uit inlichtingenuitwisseling - dat de woonstaat van de belastingplichtige mag houden. De intensiteit van informatie-uitwisseling heeft een drukkend effect op de hoogte van de bronheffing zolang de woonstaat een deel van het inkomen overdraagt aan de bronstaat. Dit is niet verwonderlijk aangezien met betere informatie-uitwisseling een minder hoge bronheffing kan volstaan om belastingontduiking tegen te gaan.

3.4 De twee stelsels vergeleken: simulatieresultaten

Om inzicht te krijgen in de hoogte van het wereldinkomen en het overheidsinkomen van de individuele landen onder de twee belastingregimes is een aantal numerieke simulaties uitgevoerd. Tabel 1 geeft een beknopt overzicht van de resultaten. Deel (a) van de tabel veronderstelt een laag tarief van de bronbelasting ($\tau_l = 0.25$) terwijl in deel (b) wordt gesimuleerd met een hoog tarief ($\tau_h = 0.45$). In het bovenste gedeelte van Tabel 1 is er sprake van weinig landenasymmetrie (waarbij $\theta = 0.7$), het middensegment gaat uit van intermediaire verschillen in landsgrootte (waarbij $\theta = 0.35$) en in het onderste gedeelte is het kleine land zeer klein (waarbij $\theta = 0.2$). De volgende overige parameters zijn gehanteerd: $\delta = 0.4$, $\eta = 0.7$, $\kappa = 0.1$ en $p = 0.2$ (en in het regime van inkomensoverdrachten $\delta = 1 - \mu = 0.75$ en dus $\mu = 0.25$). De

TABEL 1A. Effect van een derde land op de belastingopbrengst: Lage bronbelasting 1/

Landenasymmetrie 2/	Twee-landen model				Drie-landen model			
	Geen transfers		Transfers (75 procent)		Geen transfers		Transfers (75 procent)	
	Bronbelasting (1)	Informatie (2)	Bronbelasting (3)	Informatie (4)	Bronbelasting (5)	Informatie (6)	Bronbelasting (7)	Informatie (8)
Weinig								
Kleine EU land	0.1594	0.1841	0.1506	0.1625	0.1137	0.1190	0.1104	0.1160
Grote EU land	0.1992	0.2192	0.2080	0.2059	0.1467	0.1650	0.1538	0.1537
Derde land	...	...	...	...	0.0051	0.0095	0.0013	0.0064
Totaal	0.3586	0.3877	0.3586	0.3684	0.2655	0.2934	0.2655	0.2762
Intermediair								
Klein EU land	0.0992	0.0989	0.0802	0.0993	0.0676	0.0629	0.0579	0.0663
Grote EU land	0.1856	0.2089	0.2046	0.1933	0.1392	0.1627	0.1519	0.1479
Derde land	...	...	...	...	0.0040	0.0075	0.0010	0.0051
Totaal	0.2848	0.3078	0.2848	0.2926	0.2108	0.2330	0.2108	0.2193
Veel								
Kleine EU land	0.0734	0.0690	0.0500	0.0722	0.0478	0.0388	0.0354	0.0449
Grote EU land	0.1797	0.2046	0.2031	0.1879	0.1360	0.1616	0.1511	0.1455
Derde land	...	...	...	...	0.0036	0.0067	0.0009	0.0045
Totaal	0.2531	0.2736	0.2531	0.2601	0.1874	0.2071	0.1874	0.1949

1/ De volgende parameters zijn in de simulaties gehanteerd: $\delta=0.4$, $\eta=0.7$, $\kappa=0.1$; $\tau=0.25$, $\rho=0.25$, $\lambda=0.75$, $\mu=0.25$ en $H=1$.

2/ Gering ($\theta=0.7$), intermediair ($\theta=0.35$) en veel ($\theta=0.2$).

TABEL 1B. Effect van een derde land op de belastingopbrengst: Hoge bronbelasting 1/

Landenasymmetrie 2/	Twee-landen model				Drie-landen model			
	Geen transfers		Transfers (75 procent)		Geen transfers		Transfers (75 procent)	
	Bronbelasting (1)	Informatie (2)	Bronbelasting (3)	Informatie (4)	Bronbelasting (5)	Informatie (6)	Bronbelasting (7)	Informatie (8)
Weinig								
Kleine EU land	0.2644	0.2936	0.2359	0.2746	0.1164	0.1334	0.1057	0.1239
Grote EU land	0.2855	0.3503	0.3140	0.3071	0.1155	0.1746	0.1384	0.1381
Derde land	...	...	...	...	0.0164	0.0307	0.0041	0.0208
Totaal	0.5498	0.6440	0.5498	0.5817	0.2482	0.3388	0.2482	0.2828
Intermediair								
Klein EU land	0.1995	0.1943	0.1338	0.1957	0.0930	0.0776	0.6516	0.0887
Grote EU land	0.2412	0.3171	0.3029	0.2662	0.0911	0.1670	0.1323	0.1193
Derde land	...	...	...	...	0.0130	0.0244	0.0033	0.0165
Totaal	0.4366	0.5114	0.4366	0.4619	0.1971	0.2690	0.1971	0.2245
Veel								
Kleine EU land	0.1659	0.1517	0.0900	0.1619	0.0830	0.0537	0.0427	0.0736
Grote EU land	0.2222	0.3030	0.2981	0.2487	0.0806	0.1637	0.1297	0.1113
Derde land	...	...	...	...	0.0116	0.0217	0.0029	0.0147
Totaal	0.3881	0.4546	0.3881	0.4106	0.1752	0.2391	0.1752	0.1996

1/ De volgende parameters zijn in de simulaties gehanteerd: $\delta=0.4$, $\eta=0.7$, $\kappa=0.1$; $\tau=0.45$, $\rho=0.25$, $\lambda=0.75$, $\mu=0.25$ en $H=1$.

2/ Gering ($\theta=0.7$), intermediair ($\theta=0.35$) en veel ($\theta=0.2$).

uitkomsten van het drie-landen model worden vergeleken met die van het twee-landen model met inachtneming van het wel of niet plaatsvinden van inkomensoverdrachten.

Zoals verwacht zijn de geaggregeerde overheidsinkomsten in het twee-landen model groter dan die in het drie-landen model (vergelijk de totalen in kolommen (5)-(6) met die in kolommen (1)-(2)) door het negatieve effect van belastingconcurrentie op het belastingtarief en daarmee op het inkomen. Ook kan worden opgemerkt dat een toename van de landenasymmetrie de geaggregeerde overheidsinkomsten drukt in beide modellen. Voor beide belastingregimes geldt dat de inkomensverschillen tussen de landen toenemen naarmate de verschillen in bevolkingsomvang groter zijn. In de simulatieresultaten voor het twee-landen model is waar te nemen dat de inkomsten van het grote land altijd die van het kleine land overtreffen. Als de initiële bronbelasting hoog is (zie kolom 5 in deel (b) van Tabel 1) zal dit niet noodzakelijkerwijs meer het geval zijn in het drie-landen model. Door belastingconcurrentie is het belastingtarief dat geheven wordt op niet-ingezetenen zodanig gedaald dat het kleine land een groter inkomen geniet dan het grote land.²¹

Zoals werd beargumenteerd in paragraaf 2 zullen zeer kleine en kleine landen een bronbelasting prefereren boven de uitwisseling van informatie als er geen inkomensoverdrachten zijn (vergelijk kolom 2 met kolom 1). Inkomensoverdrachten kunnen voor kleine landen (bij een intermediaire mate van landenasymmetrie) een belangenconflict met het grote land opheffen en een prikkel zijn voor het kleine land om ook mee te doen aan gegevensuitwisseling. Indien de twee landen sterk van omvang verschillen dan zal de inkomensoverdracht niet voldoende zijn om het kleine land voor inlichtingenuitwisseling te laten kiezen (vergelijk kolom 4 met kolom 1 in het scenario met veel landenasymmetrie). Als een derde land de belastingconcurrentie aanwakkert, zullen kleine EU landen bij een intermediaire mate van landenasymmetrie niet voor inlichtingenuitwisseling kiezen, ook niet als ze compensatie van het grote EU land ontvangen.

4 De effectiviteit van het EU akkoord

De bovenstaande analyse maakt gebruik van een zeer gestileerd model om aan te tonen dat inlichtingenuitwisseling een hoger overheidsinkomen in beide landen oplevert zolang de landen niet te verschillend van grootte zijn. In de praktijk zien we dat zuivere bronheffingen op rente-inkomsten gangbaarder zijn dan informatie-uitwisselingsverdragen. Een verklaring hiervoor is dat een bronheffing een administratief simpele en effectieve manier is om het inkomen van niet-ingezetenen te belasten. De effectiviteit van informatie-uitwisseling is afhankelijk van de mate

21 Hierdoor zijn de bilaterale kapitaalstromen sterk toegenomen. Merk op dat het kleine land hierdoor in absolute termen een grotere netto importeur van buitenlands kapitaal is geworden.

waarin de EU bereid zal zijn om de volgende twee uitdagingen aan te gaan: (i) het dichtmaken van de mazen in het internationale belastingnet - met name de belastingparadijzen in het Caraïbische gebied en de belangrijke financiële centra buiten de EU; en (ii) het verwijderen van diverse administratieve belemmeringen tot efficiënte informatie-uitwisseling. Er zal hier achtereenvolgens nader op worden ingegaan.

Een belangrijk onderdeel van het EU akkoord is dat kapitaalvlucht naar derde landen zoveel mogelijk wordt uitgesloten. Hiertoe heeft de EU onlangs overeenstemming bereikt over de grote lijnen van maatregelen die door deze landengroep genomen zullen worden. Zwitserland heeft afgesproken dat het een niet-ingezetenen bronheffing van 35 procent op rente-inkomsten - gelijkgesteld aan het tarief van de bronheffing op ingezetenen - zal invoeren en een deel van het verkregen inkomen zal teruggeven aan de bronstaat. Bovendien wil de EU - maar daar is nog geen overeenstemming over bereikt - dat Zwitserland en de andere derde landen maatregelen zullen treffen om vrijwillige uitwisseling van informatie te bevorderen. Zwitserland heeft echter gezegd dat het zeker niet bereid is haar bankgeheim prijs te geven; het zal alleen inlichtingen op verzoek verstrekken indien belastingfraude wordt vermoed. Hierdoor is het niet mogelijk om routinematig en op grote schaal op de aanwezigheid van zwarte bankrekeningen te controleren. Bovendien blijven een groot aantal belangrijke financiële centra zoals Canada, Hong Kong, Japan en Singapore buiten schot in het huidige arrangement. De Europese Commissie zal zich sterk moeten maken om ook de discussie over gelijkwaardige maatregelen aan te gaan met bovengenoemde landengroep.

Belastingparadijzen die buiten het akkoord vallen en dus daardoor minder onder druk staan zullen profiteren van het akkoord aangezien er voor een gegeven aanbod van zwart geld een kleiner aantal "veilige" beleggingsmogelijkheden is. Het is echter moeilijk om belastingontduiking volledig tegen te gaan. Zolang er één belastingparadijs buiten het akkoord blijft, zou een spaarder in theorie al zijn zwarte geld in dat land kunnen beleggen. Hiermee rijst de vraag hoe groot de omvang van de optimale coalitie van derde landen zou moeten zijn. Er is op dit terrein nog geen onderzoek verricht. De studies van Bacchetta en Espinosa (2000) en Keen en Ligthart (2002b) hebben wel enkele potentiële determinanten aangereikt. Te denken valt aan: de omvang en rente-elasticiteit van bilaterale (korte termijn) kapitaalstromen tussen landen, verschillen in bronbelastingtarieven en de omvang van de transactiekosten.

In het EU plan worden alleen rente-inkomsten belast en niet de inkomsten uit andere vermogenscomponenten zoals aandelen of beleggingsfondsen (met een aandeel van vastrentende waarden van minder dan 40 procent). Als de effectieve belasting op vastrentende waarden toeneemt, zal een gedeelte van de beleggers de samenstelling van hun beleggingsportefeuille wijzigen ten gunste van niet-belaste componenten zoals aandelen. Hiermee wordt een agressievere beleggingsstrategie -

met een hoger risicoprofiel - gekozen en dus een onzekerder rendement.

Het EU akkoord betreft een belasting op de buitenlandse rente-inkomsten van EU ingezetenen. Bedrijven vallen hier buiten. Vermogende EU burgers zouden hun buitenlandse besparingen kunnen incorporeren om op deze manier de belasting op rente-inkomsten te ontlopen. Ook zouden bedrijven financiële diensten kunnen aanbieden aan particulieren die grensoverschrijdend willen beleggen.

Soms heeft de lokale belastingdienst niet de beschikking over volledige informatie betreffende de rente-inkomsten van de belastingplichtige. Hiervoor is zij afhankelijk van de financiële instellingen (de commerciële banken en beleggingsinstellingen), die niet in alle landen verplicht zijn dit soort informatie aan de fiscus door te geven. In Oostenrijk, Luxemburg en Zwitserland bijvoorbeeld kan de belastingdienst alleen een beroep doen op de financiële instellingen voor informatie als het belastingfraudezaak betreft. Deze landen beroepen zich erop dat een bronheffing op niet-ingezetenen - gelijk aan het tarief van de bronheffing op ingezetenen - een goed substituut is voor automatische inlichtingenuitwisseling. Ondanks dat Zwitserland een bronheffing gaat invoeren, zullen EU ingezetenen via dit land belasting kunnen ontduiken door een fiduciaire rekening te openen en deze te gebruiken om geld te beleggen in niet-EU landen zonder een bronheffing.

In landen waar de financiële instellingen verplicht zijn om alle relevante belastinginformatie aan hun fiscus door te geven, kunnen zich desalniettemin problemen voordoen met de juistheid van de informatie. De financiële instelling dient namelijk over voldoende cliëntgegevens te beschikken om de identiteit van de spaarder te kunnen verifiëren. Door de strijd van de *Financial Action Task Force (FATF)*²² tegen witwaspraktijken zijn EU banken heden ten dage verplicht hun cliënten te kennen (de zogenaamde *know-your-customer rules*). Hierdoor wordt het moeilijker om inkomstenbelasting te ontduiken. Het EU akkoord schrijft voor dat financiële instellingen een certificaat van woonplaats moeten kunnen overleggen van elke nieuwe cliënt die claimt in een derde land te wonen. Voor bestaande cliënten is een officieel certificaat niet nodig, waardoor zij, in anticipatie van de invoering van het akkoord, een woonadres in een belastingparadijs zouden kunnen opgeven.

Als landen een werkend systeem hebben waarin alle benodigde informatie volledig wordt uitgewisseld, hoeft dat nog niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat deze informatie ook bruikbaar is. Twee aspecten spelen hierbij een rol: (i) de tijdigheid van de informatie; en (ii) de relevantie en interpretatie van de verstrekte informatie. Het EU akkoord gaat ervan uit dat informatie minimaal een keer per jaar automatisch wordt uitgewisseld - en in grote hoeveelheden wordt aangeleverd - binnen zes maanden na de sluiting van het fiscale jaar. Belastingdiensten krijgen geen vergoeding voor de gemaakte kosten verbonden aan informatieverschaffing en zullen het,

22 De FATF is een in 1989 opgerichte organisatie welke tot doel heeft te komen tot een gecoördineerde internationale reactie op de toegenomen witwaspraktijken.

onder druk van de reguliere binnenlandse werkzaamheden, niet snel als prioriteit aanmerken. Het EU akkoord legt echter geen sancties op aan landen die te laat of helemaal geen informatie verstrekken. Blijkbaar wordt er op gerekend dat diplomatieke druk dit soort situaties zal ondervangen. Er zou ook kunnen worden gedacht aan een formeler drukmiddel zoals het aanleggen van een zwarte lijst van niet-participerende landen. De OESO²³ heeft zo'n lijst opgesteld in de strijd tegen schadelijke belastingpraktijken. Naar verwachting zullen financiële sancties echter effectiever zijn, maar deze zijn nog niet ter discussie gesteld. Dit is niet verwonderlijk aangezien er nog onvoldoende inzicht is in de ervaringen met informatie-uitwisseling onder internationale verdragen.

Informatie kan onbruikbaar of van slechte kwaliteit zijn doordat er verschillen zijn in de gebruikte definities van de belastinggrondslag of in de interpretatie daarvan door de medewerkers van de lokale belastingdienst. Op basis van welke definitie - die van het gegevens verstreckende land of die van het verzoekende land - zullen de inlichtingen worden uitgewisseld? Bovendien kunnen er zich interpretatieverschillen voordoen die veroorzaakt worden door taalbarrières. Ook kunnen er technische problemen bestaan die voortkomen uit de wijze waarop gegevens (electronisch) worden aangeleverd.

5 Conclusie

Dit artikel heeft de economische effecten en de effectiviteit van de EU plannen voor het belasten van buitenlandse spaartegoeden van EU ingezetenen in kaart gebracht. Er is aangetoond dat overheden informatie-uitwisseling verkiezen boven een bronheffing zolang de landen van gelijke (of niet te verschillend van) grootte zijn. Er doet zich een belangenconflict voor tussen kleine en grote landen; kleine landen zullen een bronheffing verkiezen boven uitwisseling van fiscale inlichtingen. Als het kleine land echter een (partiële) inkomensoverdracht ontvangt van het grote land - in ruil voor de verstrekte informatie - kan dit belangenconflict worden opgeheven. Zeer kleine landen (bijvoorbeeld Luxemburg) zullen onder geen beding aan informatie-uitwisseling willen deelnemen. Het EU belastingplan zou daarom het voorgestelde transfermechanisme voor landen met een bronheffing moeten uitbreiden naar landen die inlichtingen uitwisselen. Informatieverschaffende landen delen zodoende in de baten van een betere uitvoering van de belastingwet in het partnerland. Indien een derde land - dat geen lid is van de EU - aan de analyse wordt toegevoegd, neemt de belastingconcurrentie in de EU toe en resulteert een lagere optimale bronheffing. Uit numerieke simulaties is gebleken dat inkomensoverdrachten het belangenconflict tussen grote en kleine EU landen niet zondermeer op kunnen heffen. In

23 In de strijd tegen schadelijke belastingpraktijken heeft de OESO een zwarte lijst aangelegd met niet-coöperatieve jurisdicties. Initieel (in 2000) stonden er 35 jurisdicties op deze lijst maar dit aantal was in april 2002 teruggebracht naar 7.

vergelijking met het twee-landen model moet de bevolkingsomvang van het kleine land groter zijn willen asymmetrische landen overgaan tot informatie-uitwisseling. Zeer kleine landen zullen geen informatie willen uitwisselen.

Ter vergroting van de effectiviteit van de EU belasting op grensoverschrijdende besparingen heeft de EU derde landen - enige belastingparadijzen en grote financiële centra - in de onderhandelingen betrokken. Een belangrijke vraag is of de EU in staat zal zijn overeenstemming te bereiken met landen die een bankgeheim hebben, met name Zwitserland, België, Luxemburg en Oostenrijk. De onderhandelingen met Zwitserland - dat vooralsnog niet van plan is haar bankgeheim prijs te geven - verlopen moeizaam. Zelfs als er overeenstemming zou worden bereikt, zullen er nog enkele mazen in het belastingnet blijven bestaan. Rijke EU ingezetenen zouden belasting kunnen ontduiken door: (i) zich te incorporeren; (ii) hun buitenlandse spaartegoeden bij bedrijven te stallen; en (iii) een vals adres in een belastingparadijs op te geven. Het is dus belangrijk dat de EU duidelijke afspraken maakt met derde landen over de te nemen maatregelen tot effectieve belasting van buitenlands kapitaalinkomen.

Zelfs als alle landen zouden besluiten om informatie automatisch uit te wisselen, is het nog maar de vraag in hoeverre deze gegevens bruikbaar zijn. Verschillen in definities en interpretaties van belastinggrondslagen zouden tot verwarring aanleiding kunnen geven. Bovendien is het onduidelijk of nationale belastingdiensten bereid zullen zijn om tijdig de informatie aan te leveren. Ze zullen hiervoor geen compensatie ontvangen en onder druk van de reguliere werkzaamheden weinig prikkels hebben om dit als een prioriteit te beschouwen.

Literatuur

- Bacchetta, P. en M.P. Espinosa, 1995, "Information sharing and tax competition among governments," *Journal of International Economics*, 39, 103-121.
- 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*, 9, 465-482.
- Europese Commissie, 1989, *Tax Measures to be Adopted by the Community in Connection with the Liberalization of Capital Movements: Proposal for a Council Directive on a Common System of Withholding Tax on Interest Income*, COM (89) 295 final (Europese Commissie: Brussels).
- Europese Commissie, 1998, *Proposal for a Council Directive to Ensure a Minimum of Effective Taxation of Savings Income in the Form of Interest Payments Within the Community*, COM (98) 295 final (Europese Commissie: Brussels).
- Europese Commissie, 2001, *Proposal for a Council Directive to Ensure Effective Taxation of Savings Income in the Form of Interest Payments within the Community*, COM (01) 400 (EC: Brussels).
- Europese Commissie, 2003, *Council Directive on Taxation of Savings Income in the Form of Interest Payments 7242/03 FISC 37* (European Commission: Brussels).
- Gros, D., 1990, "Tax evasion and offshore centres," in Horst Siebert (ed) *Reforming capital income taxation* (Tübingen: Mohr (P. Siebeck)), 113-127.
- Huizinga, H. en S.B. Nielsen, 2003, "Withholding taxes or information exchange: The taxation of international interest flows," *Journal of Public Economics*, 87, 39-72.
- Huizinga, H. en G. Nicodeme, 2002, "Are international deposits tax driven?" mimeo (European Commission: Brussels).
- Kanbur, R. en M. Keen, 1993, "Jeux sans frontières: tax competition and tax coordination when countries differ in size," *American Economic Review*, 83, 877-892.
- Keen, M. en J.E. Ligthart, 2002a, "Incentives and information exchange in international taxation," mimeo (International Monetary Fund: Washington DC).
- Keen, M. en J.E. Ligthart, 2002b, "International information exchange for tax purposes: a primer," mimeo (International Monetary Fund: Washington, DC).
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 1998, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* (OESO: Paris).
- Tanzi, V. en H.H. Zee, 1999, "Taxation in a borderless world: The role of information exchange," in G. Lindencrona, S-O. Lodin, and B. Wiman (eds.), *International Studies in Taxation: Law and Economics* (Kluwer Law International: United Kingdom).