

Schaf de dividendbelasting af¹

door Roel Beetsma en John Loricé

De politieke storm over het voornemen van de regering om de dividendbelasting af te schaffen is nog steeds niet geluwd. Economie-professor Roel Beetsma en onderzoeker John Loricé nemen afstand van deze politieke discussie en onderbouwen, op basis van uitgebreide economische argumentatie, dat het beter is de dividendbelasting af te schaffen. De – relatief beperkte – misgelopen inkomsten kunnen we beter via andere instrumenten binnen halen. De economische activiteit en werkgelegenheid in Nederland is gebaat bij de afschaffing.

De situatie

Het afschaffen van de dividendbelasting zou tot stand zijn gekomen onder druk van de multinationals. Zij halen, naar eigen zeggen, hun hoofdkantoren uit Nederland wanneer deze belasting niet wordt afgeschaft. Stelling is dat de dividendbelasting de positie van deze multinationals schaadt omdat de Nederlandse dividendbelasting voor hun buitenlandse aandeelhouders, in tegenstelling tot Nederlandse, vaak een last is.

Getalsmatig perspectief

De Begroting voor 2018 raamt de totale belastingopbrengsten op 217 miljard euro. Uit deze 217 miljard euro komt 21,8 miljard binnen door de vennootschapsbelasting en 3,25 miljard (zie Miljoenennota 2018, Bijlagen) door de opbrengst van de dividendbelasting. Dit laatste is echter een brutobedrag. Doordat een gedeelte van de dividendbelasting wordt gerestitueerd dan wel verrekend met inkomsten- of vennootschapsbelasting komt het geschatte nettobedrag uit op 1,4 miljard (Ministerie van Financiën, 2017a). Hoeveel het echter precies is weet niemand, maar naar onze inschatting is 1,4 miljard aan de hoge kant.² Laat staan het bedrag van 2 miljard dat sinds augustus in de media circuleert (Financiële Dagblad, 2018). De vennootschapsbelasting wordt dus geraamd op ongeveer 10% van de totale belasting opbrengsten. Als percentage van ons BBP, dat voor 2018 op 764 miljard wordt geraamd, zijn de inkomsten uit vennootschapsbelasting nog slechts 3%. De netto-opbrengst van de dividendbelasting is nog veel geringer, naar schatting hooguit 0,2 procent van ons bbp.

Economische kernargumentatie

¹ Eerder verschenen als <http://www.mejudice.nl/artikelen/detail/schaf-de-dividendbelasting-af>.

² Om dit te beargumenteren nemen wij het percentage dividendbelasting van de post 'Totaal aan dividendbelasting, ontvangen loonbelasting en bronbelasting op rente', zoals door het CBS (2017) in Tabel O1.2 weergegeven, voor 2012. (Voor 2012 wordt dit percentage namelijk expliciet gegeven; voor 2017 niet meer.) Dat is 18%. Dat percentage passen we vervolgens toe op het totaalbedrag voor de betreffende post in 2017. Dan komen we op 1,1 miljard euro. Zeker in procentuele termen is er een aanzienlijk verschil tussen onze berekening en de 1,4 miljard van het Ministerie van Financiën, waarvoor onderbouwing ontbreekt.

Onze economische argumentatie is gebaseerd op Hofland en Lorié (2010). Zij beargumenteren dat de opbrengst van de dividendbelasting relatief gering is, maar dat de verstoring die deze belasting met zich meebrengt wel een serieus effect op de kapitaalskosten en daarmee de investeringen van grote bedrijven heeft, omdat de marginale aandeelhouder zich in het buitenland bevindt. In tegenstelling tot de Nederlandse aandeelhouder kan de buitenlandse aandeelhouder de heffing vaak niet verrekenen met andere belastingen. Deze aandeelhouder ziet dus de opbrengst van zijn investering als gevolg van de dividendbelasting dalen. Deze argumentatie plaatsen we nu in een breder perspectief.

Stel nu dat de overheid een gegeven hoeveelheid belastingen T wil ophalen en de mogelijkheid heeft dit te doen via dividend- en/of vennootschapsbelasting. De marginale aandeelhouder is degene van wie het rendement op zijn investering het laagste is, dus degene die het zwaarst belast wordt. Bij een gegeven vereist minimaal rendement bepaalt deze de hoeveelheid kapitaal die in het productieproces wordt ingezet. Omdat T gegeven is, zal de hoeveelheid kapitaal maximaal zijn wanneer het nettorendement voor iedere aandeelhouder identiek is. We kunnen dit als volgt zien. Bij gegeven T , wanneer de belastingdruk verschilt afhankelijk van de fiscale status van de aandeelhouders, zoals in het geval van de dividendbelasting, is het onvermijdelijk dat er aandeelhouders zijn voor wie de belastingdruk hoger is dan in het geval dat de belastingdruk volkomen egaal over de aandeelhouders is verdeeld, zoals bij de vennootschapsbelasting, die wordt geheven bij de onderneming zelf. Bij een ongelijke belastingdruk ervaart de marginale aandeelhouder dus een hogere belastingdruk dan bij volkomen gelijke belastingdruk. Omdat de marginale aandeelhouder de kapitaalsomvang bepaalt, is de ingezette hoeveelheid kapitaal, en dus de economische activiteit, lager indien dividendbelasting wordt geheven dan wanneer er enkel vennootschapsbelasting wordt geheven. Met andere woorden, als de doelstelling is om de economische activiteit te maximaliseren, dan is het optimaal om de dividendbelasting af te schaffen en te vervangen door een stijging van de vennootschapsbelasting. De appendix in Beetsma en Lorié (2018) illustreert het argument met een eenvoudig model.

Soms wordt gesuggereerd dat we buitenlandse aandeelhouders helemaal niet nodig hebben (zie, bijvoorbeeld, een recent radio-interview met Jacobs, 2018). Nederland zou bijvoorbeeld een enorme pot aan pensioenvermogen hebben waarmee de betreffende bedrijven in hun kapitaalsbehoefte kunnen voorzien. Dat is een onjuiste gedachtegang. Het is in het belang van de deelnemers van de pensioenfondsen dat deze vermogens goed gespreid worden aangehouden. Dat betekent dat het grootste deel ervan in het buitenland wordt geïnvesteerd. Dat impliceert dus ook dat er slechts een beperkte hoeveelheid Nederlandse besparingen zijn om in Nederlandse ondernemingen te investeren. Nederlandse ondernemingen zijn dus gedwongen een deel van hun kapitaal in het buitenland op te halen. Daarnaast is het vaak in het belang van de onderneming zelf om een gespreide basis van

aandeelhouders te hebben om de fluctuaties in de vraag naar de aandelen van de onderneming te dempen.

Aanvullende economische argumentatie

Uit bovenstaande analyse volgt dat, wanneer – bij gelijkblijvende belastingopbrengsten – de keuze is tussen handhaving van de dividendbelasting, of afschaffing en verhoging van de vennootschapsbelasting, dit laatste de voorkeur heeft. Toch pleiten wij hier voor grote voorzichtigheid bij het – tegen de mondiale trend in – verhogen van vennootschapsbelasting. Gelukkig bestaat het “belastingmenu” uit meer instrumenten dan enkel de dividend- en vennootschapsbelasting. Afschaffing van de dividendbelasting kan beter gepaard gaan met ook een verschuiving naar andere belastingen, zoals de btw.

In deze afweging speelt de elasticiteit van de basis voor de vennootschapsbelasting een cruciale rol. Deze is buitengewoon belangrijk voor een land als Nederland met een zeer open economie die voor een belangrijk wordt gedragen door grote, internationaal opererende bedrijven. Verschillen tussen landen in de manier waarop deze bedrijven worden belast kunnen dus leiden tot substantiële grensoverschrijdende kapitaalsbewegingen. Er zijn twee vormen van zulke kapitaalsbewegingen. Allereerst is er de zogenaamde “nominale” winstverschuiving. Wanneer bedrijfswinsten in een land zwaarder belast worden, zullen internationaal opererende bedrijven proberen om hun gerapporteerde winst te verschuiven van het land met de hogere naar het land met de lagere belasting. Bartelsman en Beetsma (2003) laten zien dat het grootste deel van de opbrengst van een verhoging van het vennootschapstarief op deze manier wegvloeit naar het buitenland. Daarnaast is er de reële winstverschuiving. Wanneer belastingen op bedrijven omhooggaan, gaan ze ook reële activiteiten naar andere landen verplaatsen. De internationale beweeglijkheid van kapitaal en winsten, in combinatie met de relatief geringe opbrengsten, vormen een extra reden om het niveau van de vennootschaps- en dividendbelasting tarieven onder de loep te nemen. De extra economische activiteit die hiermee wordt aangetrokken dempt de daling van de opbrengsten van de vennootschaps- en dividendbelasting en genereert extra inkomsten van belasting op arbeid en consumptie.

Naast deze overwegingen zijn er ook nog de volgende. Allereerst wordt het belastingstelsel eenvoudiger door afschaffing van de dividendbelasting. Daarbij levert hij niet alleen netto heel weinig op, hij staat bovendien onder druk: voor de crisis bedroeg hij ruwweg 0.3% van het bbp, thans (uitgaande van de meest gunstige berekening) 0.2%. Die druk wordt bovendien nog verhoogd doordat een groot aantal buitenlandse beleggingsinstellingen gerechtelijke procedures hebben aangespannen waarin een vrijstelling van dividendbelasting wordt geclaimd. Onbekend is om welke bedragen het gaat, maar wel dat ze fors zijn (Ministerie van Financiën, 2017a). Verder, eventuele verplaatsing van

hoofdkantoren van multinationals als Shell en Unilever impliceert een ‘zeer forse daling van de opbrengst van de dividendbelasting’ (Ministerie van Financiën, 2017b). Daarnaast heeft dit bredere nadelige effecten, waarvan een daling van de werkgelegenheid niet de enige is. Hoofdkantoren trekken andere bedrijvigheid aan en helpen om Nederland economisch en politiek op de wereldkaart te zetten. Voorts fluctueren de winsten van bedrijven en daarmee dividenden fors over de tijd, meer dan grondslagen van andere belastingen. Deze bron van belastinginkomsten is dus slecht voorspelbaar, terwijl voorspelbare overheidsfinanciën juist wenselijk zijn.

Ten slotte, in navolging van Hofland en Lorié (2010), benadrukken we dat dividendbelasting de fiscale prikkel tot het financieren van investeringen met vreemd vermogen versterkt. Door de renteaftrek in de vennootschapsbelasting wordt vreemd vermogen de facto gesubsidieerd en creëert een verschil in kapitaalkosten tussen vreemd en eigen vermogen. Dat verschil wordt door de dividendbelasting vergroot. Dat leidt tot extra schuldfinanciering. En wel in een mate die maatschappelijk gezien onaanvaardbaar kan zijn; faillissementsrisico’s worden vergroot, waardoor de stabiliteit van de economie, vooral tijdens een crisis, wordt ondermijnd. Afschaffen van dividendbelasting draagt bij aan het verlagen van dit risico en de hiermee gepaard gaande kosten.

Een uitgebreidere versie van dit artikel is verschenen als Beetsma en Lorié (2018) in Weekblad Fiscaal Recht.

Referenties

Bartelsman, E.J. en R. Beetsma, 2003, Why pay more? Tax avoidance through transfer pricing in OECD countries, *Journal of Public Economics* 87, 9-10, 2225-2252.

Beetsma, R. en J. Lorié, 2018, Schaf de dividendbelasting af, Weekblad Fiscaal Recht, No.7253, 13 september, 1143 – 1148, https://www.navigator.nl/document/idpass53859f11f80448d3b85cf179fe2be664?ctx=WKNL_CSL_183.

CBS, 2017, Nationale Rekeningen, <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/30/nationale-rekeningen-2017>.

Het Financieele Dagblad, 2018, <https://fd.nl/economie-politiek/1266095/afschaffing-dividendbelasting-kost-40-meer-dan-verwacht>.

Gradus, R., 2018, Afschaffing dividendbelasting past bij het CDA: Oneens, afschaffing in strijd met rechtvaardigheidsbeginsel, *Christendemocratische Verkenningen*, Zomer 2018.

Hofland, D.A. en J.A. Lorié, 2010, De hoogste tijd voor afschaffing van de dividendbelasting: een economische analyse, *Weekblad Fiscaal Recht* 2010/715.

Jacobs, B., 2018, <https://www.nporadio1.nl/homepage/9304-afschaffing-dividendbelasting-wekt-de-schijn-van-machtsmisbruik>.

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Gewijzigde veldcode

Miljoenennota 2018, Bijlagen.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2017/09/19/bijlagen-miljoenennota-2018>.

Gewijzigde veldcode

Ministerie van Financiën, 2017, Voorbeelden van niet-verrekenbare Nederlandse dividendbelasting. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/14/voorbeelden-niet-verrekenbare-nederlandse-dividendbelasting>.

Ministerie van Financiën, 2017b, Dividendbelasting. <https://www.rijksoverheid.nl/.../notities-1-m-4-bij-brief-over-dividendbelasting.pdf>.