

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2014

Nr. 55

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2014

Tijdens de behandeling van de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 27 en 28 november 2013 (Handelingen II 2013/14, nr. 29, item 2, blz. 1–31 en Handelingen II 2013/14, nr. 30, item 6, blz. 1–21 en item 9, blz. 1–22) vroeg het lid Jasper van Dijk (SP) naar mijn mening over een mondiale belasting op valutatransacties. Dit naar aanleiding van de Noorse inzet voor een dergelijke belasting. In deze brief treft u, mede namens de Minister van Financiën, de toegezegde schriftelijke beantwoording aan.

De Noorse argumentatie voor de valutatransactietax

De heer Van Dijk verwees naar het Noorse beleidsdocument *Sharing for prosperity: Promoting democracy, fair distribution and growth in development policy*, dat de Noorse regering op 5 april 2013 heeft vastgesteld. In dit document worden meer middelen bepleit voor de aanpak van mondiale vraagstukken, zoals infectieziekten en grensoverschrijdende milieuproblemen. Hieraan zouden in het bijzonder de hoge inkomens in zowel de westerse alsook in de opkomende economieën moeten bijdragen. Volgens het Noorse document is het opleggen van mondiale belastingen op bijvoorbeeld beleggingstransacties, valutatransacties of vliegverkeer een geschikt instrument. De toenmalige Noorse regering stelde zich in te zullen spannen voor een breed internationaal draagvlak voor de invoering van een mondiale valutatransactietax. Noorwegen suggereerde een belastingpercentage van 0,005% op de waarde van elke afzonderlijke valutatransactie. Dit zou per jaar NOK 200 miljard (ongeveer € 24 miljard) aan middelen kunnen genereren. Overigens lijkt de nieuwe – in oktober 2013 aangetreden – Noorse regering minder te hechten aan een aantal maatregelen uit voornoemd beleidsdocument, zoals de valutatransactietax.

De valutatransactietax en de werking van de valutamarkt

De valutamarkt, waarop geld wordt gewisseld van de ene valuta naar de andere, kent diverse typen actoren, waaronder (centrale) banken, institutionele beleggers, bedrijven en speculanten. De markt is te verdelen in contante valutahandel (*spot market*) en handel in valutaderivaten waaronder termijncontracten om valutarisico's af te dekken. Vorig jaar kwamen dagen voor met een omzet van meer dan \$ 5 biljoen dollar. De door Noorwegen voorgestelde transactietax heeft zowel betrekking op de *spot market* als op de markt voor valutaderivaten.

Er zijn mij weinig studies bekend naar de gevolgen van een voorstel langs de lijnen van de hiervoor beschreven valutatransactietax. Een studie van het Canadese *North-South Institute* (uit 2007) concludeerde dat een heffing van 0,005% de valutamarkt niet zal verstoren. De studie raamde een afname van het mondiale handelsvolume met 14%. Daarbij veronderstelde men dat de belasting niet wordt ontweken. Sommige deskundigen stellen echter dat de markt zeer vindingrijk is en de heffing door middel van nieuwe producten en transactiemethoden deels zal ontlopen. Anderen rekenen op een drastische afname van het aantal (speculatieve) handelaren die bereid zijn valutarisico's te lopen die andere partijen willen afdekken. Het afdekken van valutarisico's zal daardoor duurder kunnen worden. Daarnaast kan de heffing zelf meer kostenverhogend werken dan het op het eerste gezicht lijkt. Wanneer het er bijvoorbeeld om gaat om aan een bedrijf levering van valuta tegen een bepaalde wisselkoers over een aantal maanden te garanderen, zullen handelaren dagelijks of wekelijks het risico dat zij daarbij lopen, beoordelen en zo nodig door transacties op de valutaderivatenmarkt beperken. De heffing die betrekking heeft op een termijncontract kan daardoor een cumulatief effect hebben en daarmee de kosten van die transactie beduidend meer verhogen dan de 0,005%.

De internationale discussie over de valutatransactietax en de financiële transactietax

In het verleden is de valutatransactietax met een zekere regelmaat aan de orde gekomen bij internationale discussies over financiering van ontwikkeling, onder meer tijdens het Franse voorzitterschap van de G20 in 2011. De internationale steun is steeds onvoldoende gebleken. Tot een serieus mondiaal overleg over de mogelijke modaliteiten van een valutatransactietax is het nooit gekomen.

De laatste jaren is de aandacht verschoven van een *currency transaction tax* (CTT) naar een *financial transaction tax* (FTT) die belastingheffing op financiële transacties beoogt. De Europese Commissie heeft begin 2013 een voorstel gedaan voor een Europese FTT. Dat voorstel heeft met een valutatransactietax gemeen dat het wel bijzondere valutacontracten (derivaten) omvat, maar de valutatransacties op de contante markt van de belastingheffing uitzondert. EU-lidstaten mogen vanwege het vrije kapitaalverkeer valutatransacties op de *spot market* niet belasten.

Over het Commissievoorstel voor een FTT wordt op dit moment door een versterkte samenwerking van 11 EU-lidstaten onderhandeld in de EU.¹

Nederland neemt geen deel aan deze samenwerking. Dit behelst geen principiële afwijzing van een Europese heffing op de financiële sector. Het regeerakkoord stelt dat Nederland zich aansluit bij een nauwere samenwerking voor een heffing op de financiële sector indien aan drie voorwaarden wordt voldaan: De Nederlandse pensioenfondsen blijven gevrijwaard van een financiële sector belasting, er is geen disproportionele samenloop met de huidige bankenbelasting en de inkomsten vloeien terug naar de lidstaten. Het huidige voorstel voldoet niet aan de voorwaarden van het regeerakkoord. Zo worden pensioenfondsen belast door de voorgestelde FTT. Daarom zal Nederland op dit moment niet toetreden tot de nauwere samenwerking.²

Een valutatransactiebelasting kan daarnaast negatieve effecten hebben voor de reële economie en de financiële stabiliteit. Pensioenfondsen en bedrijven maken gebruik van valutaderivaten om wisselkoersrisico's voortvloeiend uit buitenlandse investeringen en exportactiviteiten af te dekken. Een valutatransactietax zou er toe leiden dat deze transacties duurder worden waardoor goed risicobeheer bemoeilijkt wordt. Dat zou de deelnemers aan het pensioenfonds en bedrijven blootstellen aan additionele risico's of ten koste kunnen gaan van hun rendement.

Uit onderzoek van het IMF³ blijkt dat de hogere transactiekosten voortkomend uit transactiebelastingen korte termijnvolatiliteit op de markt vergroten. Bovendien blijkt in de praktijk dat het verhogen van de transactiekosten niet leidt tot de afname van «risicovolle transacties» of speculatieve bubbels (lange termijn volatiliteit). De complexiteit die nieuwe financiële producten, ontworpen ter ontwijking van een transactietax, toevoegen aan het financiële stelsel, vormt nog een extra risico voor de financiële stabiliteit.⁴

Ook is Nederland geen voorstander van het oormerken van inkomsten, zoals belastingen. Dit komt voort uit de begrotingsregels die uitgaan van een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Derhalve worden de inkomsten van de overheid zoveel mogelijk als algemene middelen beschouwd. Daarbij wordt grote waarde gehecht aan een integrale afweging van inkomsten en uitgaven. Verder kunnen nog vragen worden gesteld over de uitvoerbaarheid en daarmee gemoeide (administratieve) lasten van een valutatransactietax.

Overigens zal de invoering van een CTT of FTT, afgezien van het mogelijk genereren van extra inkomsten voor ontwikkelingssamenwerking, ook ongunstige effecten hebben op de kosten van het aantrekken van kapitaal en het afdekken van financiële risico's door ontwikkelingslanden. Zo zal er sprake zijn van kostenverhoging bij de fondsvorming voor microkredietfinanciering en bij fondsen die voor investeerders in ontwikkelingslanden

¹ In september 2011 presenteerde de Europese Commissie het voorstel voor invoering van een financiële transactiebelasting op Europees niveau (27 lidstaten). Tijdens de Ecofin Raad van 22 juni 2012 bleek dat er geen draagvlak was voor een Europese invoering van een FTT. Om deze reden heeft een groep van 11 lidstaten (België, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije en Spanje) besloten op basis van nauwere samenwerking een FTT in te voeren. Nadat het Europees Parlement (op 12 december 2012) en de Ecofin Raad (op 22 januari 2013) hun goedkeuring hadden gegeven om nauwere samenwerking op te starten, heeft de Commissie op 14 februari 2013 een nieuw voorstel gepubliceerd.

² Kamerstuk 22 112, nr. 1709

³ IMF, Taxing financial transactions: issues and evidence, maart 2011, p. 39

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 1709

risico's op wisselkoersverliezen afdekken, zoals *The Currency Exchange Fund* (TCX).

Appreciatie van de valutatransactietax

Er bestaan twijfels over de geschiktheid van het instrument van de valutatransactietax. Bovendien is wereldwijde deelname, inclusief de landen met de belangrijkste valuta, absoluut noodzakelijk. Niet alleen voor het realiseren van een goede opbrengst, maar ook om verplaatsing van de handel naar *tax havens* te voorkomen. Vooralsnog zijn er echter geen tekenen van een groeiende steun onder de grote landen sinds de discussie onder het Franse voorzitterschap van de G20 in 2011.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen