

WFR 2021/49

# Multinationals in de verkiezingsprogramma's 2021

PROF. DR. S. VAN WEEGHEL<sup>1</sup>

## 1 Inleiding

Na enige aarzeling heb ik gehoor gegeven aan het verzoek van de redactie om voor dit themanummer het onderdeel multinationals voor mijn rekening te nemen. Immers, in de ogen van sommigen is wat een hoogleraar met een 'dubbele pet' schrijft bij voorbaat verdacht en dat geldt al helemaal als de desbetreffende hoogleraar mede aan een advieskantoor verbonden is en dan zijn licht laat schijnen over een gevoelig onderwerp als multinationals in de verkiezingsprogramma's.<sup>2</sup> Wie bij voorbaat twijfelt aan de objectiviteit van mijn bijdrage bladere direct door naar de volgende bijdrage in dit *Weekblad*.

Het is bepaald uitdagend om voor de beoordeling van de verkiezingsprogramma's voor zover die betrekking hebben op belastingheffing van multinationals een geschikt toetsingskader te vinden. Gaat het om het vestigingsklimaat? Gaat het om een eerlijke bijdrage van multinationals aan de samenleving? Gaat het om de inpassing van het Nederlandse stelsel in het internationale systeem? Gaat het om de rechtvaardiging voor de vennootschapsbelasting<sup>3</sup> en haar systeem, haar plaats in het belastingstelsel? Ik sloeg Verburg er op na en concludeerde dat dit laatste in ieder geval een heilloos vertrekpunt is:

"De vennootschapsbelasting vindt haar rechtvaardiging in het feit, dat zij haar bestaan ontleent aan de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, Stb. 469. Formeel moge dit als rechtsgrond voldoende zijn om haar te legitimeren, voor een materiële legitimatie is uiteraard meer nodig. Zij, die ten tijde van de totstandkoming van de Wet Vpb. 1969 hadden gehoopt op een principiële discussie over de aard en de grondslagen van de vennootschapsbelasting, zijn in dit opzicht teleurgesteld. De regering toonde weinig bereidheid een zodanige discussie aan te gaan. Sterker nog, haar optreden werd veeleer gekenmerkt door een zekere mate van allergie voor principiële overwegingen. Geheel onbegrijpelijk was dit uiteraard niet. De vennootschapsbelasting was er nu eenmaal; zij behoefde slechts een eigentijdse vormgeving, een 'new look'. Daarbij kwam dat in het verleden wel was gebleken dat de vraag naar de rechtsgrond van de vennootschapsbelasting een bij uitstek controversiële was, zodat er aan de kant van de regering weinig animo bestond zich aan principiële beschouwingen te wagen."<sup>4</sup>

Het vestigingsklimaat lijkt aan belang te hebben ingeboet<sup>5</sup> en over de eerlijkheid van de vennootschapsbelasting heeft zich recentelijk nog een commissie gebogen.<sup>6</sup> Die commissie heeft zich ook uitgelaten over de plaats van onze vennootschapsbelasting in het internationale stelsel.

Het enkel opsommen van elementen uit de verkiezingsprogramma's is echter ook niet zinvol. Ik heb er voor gekozen in deze bijdrage de rode draad van de verkiezingsprogramma's, althans met betrekking tot multina-

1 Hoogleraar internationaal belastingrecht UvA, Global Tax Policy leader PwC, Chair Board of Trustees IBFD, lid Advisory Board Belt and Road Cooperation Mechanism (BRITACOM), lid Editorial Board Intertax.

2 *Mijn recente BNB-noot over de parkeerbelasting (HR 6 november 2020, 19/03212, BNB 2021/29) voelde een stuk 'veiliger', zij het dat ook bij die belasting de vraag zou kunnen opkomen of een annotator die regelmatig parkeert in de binnensteden en daarbij belastingplichtige voor de parkeerbelasting is, wel onbevangen over die belasting zou kunnen schrijven.*

3 *Ik laat de dividendbelasting en haar rechtsgrond maar buiten beschouwing. Zie over de bestaansgrond van die belasting O.C.R. Marres, Dividendbelasting (Fed Fiscale Studieseerie), Deventer: Wolters Kluwer 2018, vijfde druk, p. 4 e.v.*

4 *J. Verburg, Vennootschapsbelasting (Fiscale Hand- en Studietoeken), Deventer: Kluwer 2000, tweede geheel herziene druk, p. 1.*

5 *In de verkiezingsprogramma's van de VVD, CDA en D66 wordt het vestigingsklimaat voor bedrijven overigens nog wel genoemd en belangrijk gevonden.*

6 *Adviescommissie Belastingheffing van multinationals, 'Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting', 15 april 2020 (hierna: de Commissie Ter Haar).*

tionals, in grote lijnen weer te geven, om dan enkele beschouwingen te weiden aan de uitgangspunten die aan die rode draad ten grondslag lijken te liggen en daarin onder meer de bevindingen van de Commissie Ter Haar en de internationale context te betrekken. Ook steeds ik aandacht aan transparantie.

## 2 De rode draad in de programma's

Niet alle partijen hebben in hun verkiezingsprogramma een onderdeel opgenomen over multinationals en/of grote bedrijven. Maar bij de partijen die dat wel gedaan hebben is de rode draad dat multinationals eerlijk belasting moeten betalen, dat de winst moet worden belast waar deze gemaakt wordt, dat de *tech giants* belast moeten worden waar de klant/gebruiker zich bevindt en dat het afgelopen moet zijn met belastingontwijking. Een aantal programma's zegt iets over transparantie.

### “De winst moet worden belast waar deze gemaakt wordt”

Wie *a contrario* naar de rode draad in de programma's kijkt, leest het volgende: Grote bedrijven betalen nu niet eerlijk belasting, de winst wordt niet belast waar deze gemaakt is, de *tech giants* betalen geen belasting, er wordt op los geconstrueerd en Nederland speelt daarbij een belangrijke, perverse rol en er wordt in het algemeen te weinig vennootschapsbelasting geheven.

Enkele punten uit de verkiezingsprogramma's die ik hier noem maar niet becommentarieer, zijn onder meer verhoging van het VPB-tarief (Partij voor de Dieren), het invoeren van een 'fatsoenniveau' van 15% winstbelasting (ChristenUnie en, zonder dat het woord fatsoen wordt genoemd, CDA), extra heffingen voor bedrijven van buiten de EU die de markt ondermijnen bijvoorbeeld omdat ze staatssteun ontvangen (VVD), alsmede fiscale stimulering van eigen vermogen (CDA en D66) c.q. ontmoediging van vreemd vermogen (ChristenUnie).

## 3 Eerlijker heffen

Recentelijk heeft de Commissie Ter Haar zich gebogen over de vraag 'Hoe kunnen multinationals in Nederland eerlijker belasting gaan betalen?'. Zoals commissievoorzitter Ter Haar het in het voorwoord bij het door de

commissie uitgebrachte rapport verwoordde: 'Onder die vraag zit een maatschappelijk ongemak, maar ook een economische realiteit van een steeds mondialer economisch verkeer.'<sup>7</sup> De Commissie Ter Haar ziet onder ogen dat het begrip 'eerlijk' breed is en vele perspectieven omvat.

In de vraagstelling aan de commissie lag besloten dat multinationals in Nederland eerlijker belasting moeten gaan betalen. De vraag aan de commissie was hoe dat zou moeten gebeuren.

De commissie heeft een grondig rapport afgescheiden en komt tot een aantal bevindingen dat in het licht van het maatschappelijk ongemak (multinationals betalen geen of te weinig belasting) opmerkelijk is te noemen. Ik citeer een belangrijke conclusie van de commissie:

“Hoewel de belastingafdracht van bedrijven de afgelopen twintig jaar licht is afgenomen ten opzichte van het bbp, is op basis van de beschikbare data de conclusie niet te rechtvaardigen dat multinationals, als groep, systematisch veel minder Vpb betalen dan voorheen of dan binnenlandse ondernemingen in de periode 2010-2017.”<sup>8</sup>

Op basis van deze conclusie adviseert de commissie tot een zekere terughoudendheid met het nemen van additionele unilaterale maatregelen en formuleert zij een basisvariant gericht op het bereiken van twee doelstellingen: i) het creëren van een ondergrens in de VPB voor bedrijven met winstgevendende activiteiten in Nederland en ii) het elimineren van verschillen ('*mismatches*') met het buitenland. Deze laatste suggestie is volstrekt logisch, maar op de uitwerking van de eerste doelstelling, die mede gestalte krijgt door voorwaartse verliesverrekening te beperken, valt in ieder geval bezien vanuit het systeem van de Wet VPB 1969 wel iets af te dingen. Ik citeer wederom Verburg:

“De pleidooien voor een onbeperkte verliesverrekening zijn nimmer verstomd, hetgeen begrijpelijk is indien wordt bedacht dat niet de onbeperkte verliescompensatie, maar de inbreuk daarop verdediging behoeft.”<sup>9</sup> (*Immers, de vennootschapsbelasting beoogt de totaalwinst van het subject te belasten, toevoeging door mij, SvW*).

Interessant is ook hetgeen Verburg even verder schrijft:

“Dat de wetgever er uiteindelijk toch toe is overgegaan de voorwaartse verrekening van verliezen niet langer aan een temporele beperking te onderwerpen, valt toe

<sup>7</sup> Rapport Commissie Ter Haar, p. 3.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 12.

<sup>9</sup> Verburg, *voetnoot 3*, p. 462.

te schrijven aan de wens het fiscale vestigingsklimaat te verbeteren.”<sup>10</sup>

Hoewel de Commissie Ter Haar tot haar voorstel komt tegen de achtergrond van de vraagstelling hoe tot een eerlijker belastingheffing te komen, zou men kunnen betogen dat niet zo zeer de eerlijkheid in het geding is, als wel de maatschappelijke beleving van de belastingafdracht door multinationals. Is het ‘eerlijk’ om een vennootschapsbelastingplichtig lichaam te belasten over winst die hij, genomen over de gehele bestaansduur van de door hem gedreven onderneming, niet gemaakt heeft? De benadering is veeleer een pragmatische: wat wordt maatschappelijk als redelijk ervaren, bij welke belastingdruk wordt het vestigingsklimaat minder aantrekkelijk? Hoe moeten deze twee thema’s tegen elkaar worden afgewogen?

De Commissie Ter Haar concludeert, op basis van de haar ter beschikking staande gegevens, dat de belastingafdracht door multinationals niet uit de pas loopt met die van andere bedrijven. Ook concludeert de commissie dat de vennootschapsbelasting als percentage van het bbp weliswaar in de loop van de door haar onderzochte jaren iets is teruggelopen, maar ook dat dit percentage relatief hoog is vergeleken met het gemiddelde in de OESO-lidstaten, hetgeen, zo concludeert de commissie, niet ongebruikelijk is voor kleine landen met een open economie.<sup>11</sup>

Interessant zijn ook enkele statistieken die van de OESO afkomstig zijn. In de periode van 1965 t/m 2018 schommelt de opbrengst van winstbelasting, als percentage van de totale belastingopbrengst, in de OESO-lidstaten tussen de 8 en 10% en bezien over die hele periode is dat percentage opmerkelijk stabiel. Dit geldt ook voor Nederland (8,1% in 1965 en 9,4% in 2019). Natuurlijk zijn er uitschieters, want de winstbelasting is uitermate conjunctuurgevoelig. De winstbelasting is, ook in het latere deel van het onderzochte tijdvak, waarin de winstbelastingtarieven significant daalden, relatief constant gebleven. Dat de opbrengst, althans als percentage van de totale belastingopbrengst, toch betrekkelijk constant bleef kan mede daardoor verklaard worden dat tariefsverlaging vaak gepaard ging met verbreding van de grondslag.

<sup>10</sup> *Idem*, p. 462.

<sup>11</sup> Rapport Commissie Ter Haar, p. 43. Het is overigens opmerkelijk dat de commissie niet verder terugkijkt dan 1999. In 1997-1999 piekte de bijdrage van de vennootschapsbelasting als percentage van het bbp op iets boven de 4%, terwijl het gemiddelde vanaf 1965 veel lager is (1965: 2,46%; 2019: 3,7%; bron: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-corporate-profits.htm#indicator-chart> (geraadpleegd op 6 februari 2021)).

Ook is opmerkelijk dat het eveneens in het rapport Ter Haar figurerende *effective tax rate* (ETR) gemiddeld vrij dicht bij het wettelijk winstbelastingtarief ligt en dat de afwijking voor de Nederlandse multinationals voornamelijk wordt verklaard uit gebruik van de innovatiebox, een door de regering bewust ingevoerde belastinguitgave.<sup>12</sup> Ook internationaal ligt het ETR dichter bij de wettelijke tarieven dan men wellicht zou verwachten, althans mondiaal, gemiddeld, want er zijn significante uitzonderingen voor multinationals die door middel van internationale *tax planning* kans hebben gezien hun belastingdruk te reduceren tot ver beneden het gemiddelde.<sup>13</sup>

Is er dan helemaal niets aan de hand? Mogelijk toch wel. Uit verschillende onderzoeken lijkt te volgen dat de afgelopen decennia de arbeidsinkomensquote is gedaald en de kapitaalinkomensquote (en in het bijzonder de winstquote) is gestegen.<sup>14</sup> Weliswaar zijn de verschillen niet dramatisch, maar men zou verwachten dat als het aandeel van winsten in het bbp toeneemt dan ook de winstbelasting als percentage in de totale belastingmix toeneemt. Een mogelijke verklaring is dat belastingontwijking die mogelijke toename heeft verhinderd. Tariefsverlaging, al dan niet indirect via de innovatiebox, is een andere mogelijke verklaring.

Onmiskenbaar is er de afgelopen decennia sprake geweest van ongebreidelde *tax planning*. De inrichting van nationale belastingstelsels (bijvoorbeeld zoals, in ieder geval voor invoering van de *Tax Cuts and Jobs Act 2017*, in de Verenigde Staten: een hoog winstbelastingtarief gecombineerd met heffing over de wereldwinst en quasi onbeperkte uitstel mogelijkheden voor niet-Amerikaanse winst), belastingconcurrentie (o.m. het ontstaan van *hubs* zoals Nederland, Zwitserland, Ierland, etc.), weinig internationale coördinatie, mondialisering en digitalisering van de economie, alsmede creatieve en onderne-

<sup>12</sup> *Idem*, p. 57.

<sup>13</sup> Zie o.m. het enigszins gedateerde artikel van Reuven Aviyonah & Yaron Lahav, *The Effective Tax Rate of the Largest US and EU Multinationals*, *Tax L. Rev.* 65, no. 3 (2012): p. 375-390. Overigens is er ook recenter onderzoek dat in een aantal gevallen significante verschillen, per land, tussen ETR en wettelijk tarief laat zien (zie o.m. Petr Janský, *Effective Tax Rates of Multinational Enterprises in the EU*, een rapport in opdracht van De Groenen/EVA in het Europees Parlement, 2019). Het is opvallend dat er relatief weinig betrouwbaar en consistent onderzoek naar ETR is gepubliceerd.

<sup>14</sup> Zie o.m. <https://www.mejudice.nl/artikelen/detail/onrustbarende-onbalans-stijgende-winsten-en-haperende-investeringen> (geraadpleegd op 6 februari 2021) en Bas ter Weel et al., *De AIQ in Nederland: een overzicht Ontwikkeling, begrip en interpretatie van de arbeidsinkomensquote*, SEO Economisch Onderzoek, 2018.

mende belastingadviseurs hebben ertoe geleid dat *tax planning* in veel gevallen is doorgeschoten en met de bedrijfsvoering weinig meer van doen had. Mede onder invloed van de media, niet-gouvernementele organisaties als Tax Justice Network en OxfamNovib (hierna: ngo's), de OESO en andere organisaties, is daarover de afgelopen jaren veel maatschappelijke beroering ontstaan. Het beeld dat daarbij is ontstaan is dat het de multinational tegen de burger is. De multinational ontwijkt belasting en de burger betaalt het gelag. Op basis van de hiervoor genoemde bevindingen van de Commissie Ter Haar en ook die van de OESO die op een langere periode betrekking hebben, is de werkelijkheid genuanceerder. Niettemin is het afgelopen decennium een scala aan antimisbruikmaatregelen ontworpen en geïmplementeerd. Zie alleen al de lijst grondslagverbreders in het rapport van de Commissie Ter Haar, maar ook het gehele BEPS-programma. Het is de vraag wat dit uiteindelijk oplevert. In de schattingen van de OESO, overgenomen door de Commissie Ter Haar, zal het BEPS-programma leiden tot 4-8% meer winstbelasting. In de totale belastingmix betekent dat dus 4-8% van 8-10% van de totale belastingmix en daarmee is die meeropbrengst als percentage van het bbp buitengewoon gering. In ieder geval ook veel geringer dan de *tax gap* als percentage van het bbp.<sup>15</sup>

Is daarmee gezegd dat het streven naar een coherent en eerlijk belastingstelsel niet nastrevenswaardig is? Ik versta daarbij overigens onder coherentie van het stelsel dat internationaal gezien winst 'altijd ergens' wordt belast en niet dubbel wordt belast. Uiteraard moet die internationale coherentie worden nagestreefd. Maar vanuit het perspectief van de samenleving – en dat is het perspectief dat maatgevend is voor de verkiezingsprogramma's – gaat het nog meer om vertrouwen, het vertrouwen van de burger in een rechtvaardige samenleving en een rechtvaardige verdeling van de belastingdruk. Het gaat om het, in de woorden van Ter Haar breed en vele perspectieven bevattende, begrip eerlijkheid. Dat begrip kan als rechtvaardiging gelden voor systeemintreuken die bezien vanuit het systeem en zelfs vanuit economische efficiëntie moeilijk te rechtvaardigen zijn.

#### 4 Winst wordt belast waar deze gemaakt wordt

'Be careful what you wish for.' De algemeen heersende opvatting is dat de huidige internationale 'belastingarchitectuur' lijdt aan twee gebreken, die deels met elkaar samenhangen: i) de aanknopingspunten voor belastingheffing (nexus) zijn achterhaald en functioneren niet

<sup>15</sup> Zie mijn Intertax editorial 'Digitalization in a Broader Tax Perspective', Intertax, Volume 47, Issue 6/7, p. 533-534.

goed in een digitale economie en ii) het *arm's length*-beginsel leidt eerder tot *transfer mispricing* dan tot de vaststelling van correcte verrekenprijzen.

Het is waar dat de aanknopingspunten voor heffing over winst ongeveer een eeuw geleden zijn gedefinieerd. De vestigingsplaats van de vennootschap en de plaats waar een fysieke constructie aanwezig was werden bepalend geacht voor de vraag of een land kon heffen over bedrijfs-winst en voor de toerekening van die winst werd gaandeweg gekozen voor de *separate enterprise method*. Destijds werd echter ook gesproken over evenredige verdeling van de totale winst gebaseerd op toerekeningsfactoren die in het licht van de CCTB-voorstellen niet onbekend voorkomen. Ook de praktische kant van de zaak was relevant: wat kost het de schatkist? Ik citeer enkele interessante passages uit de rapporten die in het kader van het werk van de Volkenbondcommissies werden geproduceerd.

Uit het rapport van de economen (1923):

"There may be a conflict between the fiscal principle arrived at on purely theoretical grounds and the desirable financial or economic expedients, having regard to the state of the national budget in each country. In other words, what ought to be done may be quite clear; but what it may be practically possible for a government to give up in the way of revenue in light of its historical development may be quite another thing."<sup>16</sup>

Getransponeerd naar de huidige discussie: het discours over *Pillar 1* bij de OESO wordt in belangrijke mate bepaald door nationale belangen, waaronder de gevolgen voor nationale begrotingen. In het licht van hetgeen de OESO-stukken laten zien over de gevolgen van de herverdeling voor zogenoemde *hub countries* (waarvan Nederland er een is) is denkbaar dat het systeem van *Pillar 1* bij implementatie tot opbrengstderving voor Nederland zal leiden.<sup>17</sup>

Over de toerekening van winst schreven de economen:

"[M]odern income is such a composite product and such a complex conception that even theoretically it is not easy to assign in a quantitative sense the proportions of allegiance of the different countries interested."<sup>18</sup>

In het Mitchel B. Carroll-rapport wordt geschreven dat er twee basismethoden zijn om winst internationaal toe

<sup>16</sup> Report on Double Taxation, submitted to the Financial Committee by Professors Bruins, Einaudi, Seligman, and Sir Josiah Stamp, League of Nations, Genève, 1923, p. 21.

<sup>17</sup> OECD (2020), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Parijs, p. 61-62.

<sup>18</sup> Report on Double Taxation, noot 16, p. 27.



te rekenen. De eerste is de *separate enterprise method*, waar later het *arm's length*-beginsel en de *transfer pricing guidelines* uit zijn voortgekomen, maar de tweede is een vorm van evenredige toerekening. Over deze methode zegt het rapport:

“[T]he enterprise is an organic unity and consequently the tax should be assessed on that part of the enterprise's total net income (computed in accordance with the law of the taxing country) which corresponds to the relative economic importance of the local establishment. This method is known as unlimited fractional apportionment. The advocates of this method contend that, in a unitary business which, for example, produces raw materials, manufactures them into finished products and then sells them, no profit is realised by the enterprise as a whole until the goods have been sold. They contend furthermore that it is impossible to determine accurately what part of the profit is attributable to each function or establishment of the business and consequently the profit can only be apportioned on some empirical basis – for example, an arbitrary apportionment formula. Moreover, they say it is the only way of applying the fundamental principle of taxing the enterprise in accordance with its capacity to pay.<sup>19</sup>

Uiteindelijk was in de internationale architectuur zoals deze thans zijn neerslag vindt in het OESO-modelverdrag en de *transfer pricing guidelines* geen ruimte voor *fractional apportionment*. In de *transfer pricing guidelines* is de afwijzing van deze methode buitengewoon krachtig.<sup>20</sup>

Terug naar de verkiezingsprogramma's. Wat bedoelen de politieke partijen met de opmerking dat winst moet worden belast waar deze gemaakt wordt? Dit is precies het thema waarover de economen zich nu bijna een eeuw geleden bogen en waar thans de OESO en het *Inclusive Framework* mee worstelen. Moeten de aangrijpingspunten worden veranderd? Moet een relevante aanwezigheid, bijvoorbeeld in de vorm van een vaste inrichting, worden aangenomen indien in een land een bepaalde omzet wordt behaald, of een bepaald aantal users wordt bereikt, ook indien er geen enkele fysieke aanwezigheid is van de desbetreffende multinational? En hoe moet dan de winst aan die vaste inrichting worden toegerekend? Toch niet op basis van de *Authorized OECD Approach*, want er gebeurt niets in die vaste inrichting. Het is dus in die gedachtegang onvermijdelijk om de mondiale geconsolideerde winst, of een deel daarvan, op basis van een formule te verdelen; zie hier *Amount A* als onderdeel van *Pillar 1*.

19 Mitchell B. Carrol, *Methods Of Allocating Taxable Income*, League of Nations, Genève, 1933, p. 187.

20 OECD (2017), *OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017*, OECD Publishing, Parijs, p. 39 e.v.

Vermoedelijk hebben de verkiezingsprogramma's die beogen dat winst wordt belast waar deze gemaakt wordt (en impliceren dat zulks thans niet het geval is) mede het oog op de onder auspiciën van de OESO gevoerde *Pillar 1*-discussie. Tegen die achtergrond is het moeilijk te begrijpen dat het Europese voorstel tot een CCCTB destijds in de Tweede Kamer zo slecht werd ontvangen en ook thans niet op warme belangstelling kan rekenen.

Voor zover de zorgen zien op het disfunctioneren van het verrekenprijssysteem (*transfer mispricing*) is denkbaar om nog verder in te grijpen met aftrekbeperkingen. In wezen zijn ingrepen zoals *earnings-stripping* maatregelen en de *base erosion and anti-abuse tax* (BEAT) in de Verenigde Staten een uiting van wantrouwen jegens het *arm's length*-beginsel. Ook kan men kiezen voor een opzet als *Pillar 2* in het OESO-voorstel, waarbij door een samenstel van bepalingen in de vestigingsstaat en de bronstaten tot een bepaalde minimumbelasting wordt gekomen.

Het is kwetsief of het omarmen van één of beide *pillars* Nederland meer vennootschapsbelasting zal opleveren, vooropgesteld dat er consensus wordt bereikt. De Staatssecretaris van Financiën houdt in ieder geval een flinke slag om de arm.<sup>21</sup> Het ligt voor de hand dat *Pillar 1* de Nederlandse staat geld kost en *Pillar 2* de Nederlandse staat geld opbrengt, belasting die dan wel voornamelijk door de in Nederland gevestigde multinationals zal worden opgebracht.

Het bovenstaande is overigens geen pleidooi om met cynisme of een afwachtende houding aan het internationale debat deel te nemen: het is van groot belang dat men het met elkaar eens wordt. Bij afwezigheid van consensus dreigt chaos.

## “Bij afwezigheid van consensus dreigt chaos”

Er is nog wel een punt dat mijns inziens voor het parlement belangrijk is, te weten transparantie en betrokkenheid. Het OESO-proces is een fuik. Men zwemt erin en komt er niet meer uit. Als eenmaal op het niveau van de OESO politiek overeenstemming is bereikt in een constellatie met zo veel landen, niet slechts de lidstaten maar ook de landen van het *Inclusive Framework*, is het de vraag hoeveel ruimte er nog is voor democrati-

21 Zie brief Staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 september 2020, p. 11.

sche controle door het parlement. Het is in dat licht dus van buitengewoon groot belang dat het parlement goed op de hoogte wordt gehouden van de gang van zaken in Parijs en ook zo precies mogelijk wordt geïnformeerd over de budgettaire gevolgen van een zo ingrijpende aanpassing van de internationale architectuur als die nu voorligt.

## 5 Digitaal

Het is opmerkelijk hoe eensgezind de partijen in de verkiezingsprogramma's tot uitdrukking brengen dat de invoering van een 'digitaks' wenselijk is, al dan niet afhankelijk van internationale consensus. De programma's laten in het midden hoe deze belasting gestalte zou moeten krijgen. Door het invoeren van *Pillar 1*? Door het invoeren van een belasting op digitale diensten, al dan niet bij wege van heffing aan de bron? Een belasting over omzet? Enkele programma's geven aan dat de digitaks op Europees niveau moet worden geregeld en binnen de in OESO-verband afgesproken kaders.

Het was al zo, maar zeker in de coronacrisis is het maatschappelijke ongemak ten aanzien van de *tech giants* groot. Weliswaar is het zo dat de diensten van veel van deze bedrijven een aanzienlijk deel van de maatschappij en de economie in staat hebben gesteld 'virtueel' zo veel mogelijk door te gaan, anderzijds is er de realisatie dat er een *winner takes all*-effect optreedt. Veel traditionele ondernemingen hebben het moeilijk, de platforms zetten spanning op traditionele arbeidsverhoudingen, erosie van de belastinggrondslag en ook afkalving van traditionele inhoudingsmechanismen dreigt, terwijl aangrijpingspunten om de niet hier gevestigde *tech giants* te belasten ontbreken. Tegen deze achtergrond zijn de in de verkiezingsprogramma's uitgesproken beleidsvoornemens alleszins begrijpelijk. Niettemin is bedachtzaamheid geboden. Wordt een digitaks geheven over de omzet direct afgewenteld op de consumptie? Leidt een digitaks tot tegenmaatregelen (denk aan het Amerikaanse dreigement om invoerrechten op Franse producten te verhogen na invoering van een digitale dienstenbelasting in Frankrijk)? Wat gebeurt er als landen zonder coördinatie unilateraal hun eigen digitale dienstenbelasting invoeren? Hoe zit het met voorkoming van dubbele belasting?

Het heeft verre de voorkeur om de belastingheffing in een digitale economie internationaal gecoördineerd aan te pakken. Maar de tijd dringt: de Europese Commissie heeft aangekondigd dat bij gebreke van consensus in OESO-verband in de loop van 2021 zij zelf met voorstellen zal komen. Overigens speelt de Commissie ook bij het wel bereiken van consensus met de gedachte additioneel nog een digitaks in te voeren om mede te voorzien in de eigen middelen van de EU.

Een thema dat in een enkel programma wel wordt aangevoerd, maar niet meer dan dat, is een ander aspect van de platformeconomie, te weten belastingheffing van de deelnemers aan dat platform. In weerwil van de wens om de dienstbetrekking in ere te herstellen, staat de dienstbetrekking onder druk, niet alleen als gevolg van de fiscale voordelen voor de zzp'er maar in het algemeen, omdat de internationale platformeconomie zich niet laat sturen door het juridisch fenomeen van de dienstbetrekking. Deze ontwikkeling heeft mogelijk ook gevolgen voor de inhouding van belastingen en daarmee dus de *cashflow* van de overheid. De dienstbetrekking, het salaris en daarmee de inhouding van loonheffingen door de werkgever zijn stabiele pijlers voor de inning van de belangrijkste belastingsoort in de begroting. Als die pijlers voor een deel wegvallen, heeft de staat in ieder geval informatie nodig over de betalingen door of via het platform gedaan aan de dienstverleners en het zou nog beter zijn indien de inning van de desbetreffende belasting gelijktijdig met de betaling door of via het platform zou kunnen plaatsvinden.

## 6 Constructiebestrijding

Ook constructiebestrijding heeft een prominente plaats in de fiscale paragrafen van de meeste verkiezingsprogramma's. Ik citeer enkele frasen daaruit:

'Tegengaan van onwenselijke fiscale constructies waarmee bedrijven belastingen kunnen ontduiken of ontwijken' (VVD).

'Er is geen plek voor brievenbusmaatschappijen zonder reële economische activiteiten' (CDA).

'De oorzaken van belastingontwijking en -ontduiking moeten worden aangepakt' (D66).

'We sluiten de ontsnappingsroutes voor belastingontwijking in ons land (...)' (GroenLinks).

'Speciale belastingafspraken met multinationals en perverse aftrekposten schaffen we af' (SP).

'Nederland is niet langer spil in de internationale belastingvlucht. We verbieden grote schuldheffingen. Brievenbusmaatschappijen hebben op de Zuidas niets te zoeken' (PvdA).

'We zijn voorstander van het zoveel mogelijk openbaar maken van rulings met betrekking tot fiscale constructies' (ChristenUnie).

'Ook Nederland zelf is niet langer een belastingparadijs voor brievenbusfirma's' (Partij voor de Dieren).

'Een brede, internationale aanpak van dit soort misstanden (belastingontwijking, SvW) is nodig' (SGP).

'Een snoeiharde aanpak van belastingontwijking en belastingontduiking. Brievenbusfirma's en witteboordencriminaliteit moeten worden aangepakt' (DENK).

Wie de bovenstaande citaten leest zou de indruk kunnen krijgen dat Nederland een vrijplaats is voor belastingontwijkers. De werkelijkheid is genuanceerd. Nederland heeft altijd ingezet op een belastingstelsel dat past bij

een klein land met een open economie en een relatief groot internationaal bedrijfsleven. Ook had Nederland, in verhouding tot inwoneraantal en omvang van de economie, traditioneel een groot aantal hier gevestigde multinationals. Het wekt dus geen verbazing dat kapitaalimportneutraliteit een belangrijk uitgangspunt was in het fiscale beleid. De deelnemingsvrijstelling, de vormgeving van voorkoming van dubbele belasting ten aanzien van buitenlandse ondernemingswinst, terughoudendheid ten aanzien van bronheffingen en onze talrijke belastingverdragen zijn daar uitvloeisel van. Zoals vaak is vastgesteld, recentelijk nog door staatssecretaris Snel in zijn notitie over de aanpak van belastingontwijking en belastingontduiking, is de keerzijde van dit stelsel dat het zich leent als instrumentarium voor internationale belastingontwijking.<sup>22</sup> En in die internationale belastingontwijking heeft Nederland de afgelopen decennia onder het mantra 'dominee en koopman' een prominente rol gespeeld. Ontegenzeggelijk heeft Nederland bij internationale belastingontwijking ook wel aan de min-kant geopereerd, maar de ongemakkelijke werkelijkheid is dat de Nederlandse economie door een samenspel van fiscale wetgeving, uitvoering daarvan onder andere in de rullingpraktijk en dienstverleners zoals trustmaatschappijen, banken, belastingadviseurs, et cetera, geprofiteerd heeft van die rol en ook de resulterende vennootschapsbelasting, dividendbelasting en andere belastingen een positieve bijdrage aan de schatkist hebben geleverd.<sup>23</sup> En vaak ten koste van de opbrengst elders; een fiscaal gunstig regime in het ene land is nu eenmaal vaak de grondslag uitholling in een ander land. De vaststelling dat Nederland geprofiteerd heeft is niet een pleidooi voor het laten herleven van deze positie. Zij is wel een *reality check*. In zekere zin is de hier beschreven positie een uitvloeisel van belastingconcurrentie tussen landen. Waar belastingconcurrentie door sommigen wordt gezien als gezonde druk op staten, ook een dwangmiddel om staten tot efficiëntie te dwingen, zijn anderen bevreesd voor een *race to the bottom*. Een andere ongemakkelijke waarheid is overigens dat het niet ondubbelzinnig vaststaat dat bepaalde vormen van belastingconcurrentie en zelfs *profit shifting* macro-economisch schadelijk zouden zijn.<sup>24</sup> Wat daar ook van zij, of het nu gaat om internati-

onale solidariteit of het herstellen van de reputatie van Nederland in internationale gremia, de door de regering ingeslagen richting, te weten het indammen van de mogelijkheden tot internationale belastingontwijking, valt toe te juichen. Inmiddels is er veel gebeurd: BEPS, als uitvloeisel daarvan het MLI, ATAD I en ATAD II. Zoals ook blijkt uit de hiervoor genoemde notitie van staatssecretaris Snel, heeft Nederland er vrijwel steeds voor gekozen uit het keuzemenu van antimisbruikmaatregelen de strengste maatregelen te selecteren. Ook is per 1 januari 2021 de Wet bronbelasting 2021 in werking getreden en is de Wet conditionele bronbelasting op dividenden aangekondigd. Voorts zal informeelkapitaalstructuren die beogen *mismatches* te exploiteren de pas worden afgesneden.

.....

**“Het zal nog jaren duren voordat Nederland zijn reputatie van ‘belastingparadijs’ zal hebben afgeschud”**

.....

Ondanks de hiervoor genoemde maatregelen, waarvan moet worden aangenomen dat die in veel gevallen effectief zullen zijn tot het bereiken van de gestelde doelen, zal het nog jaren duren voordat Nederland zijn reputatie van 'belastingparadijs' zal hebben afgeschud. Het landschap overziende, meen ik dat in het licht van de door de regering gestelde en ook in de bovengenoemde verkiezingsprogramma's genoemde doelen het zinnvoller is om in te zetten op uitvoering dan op nog meer maatregelen. Is de internationale inlichtingenuitwisseling goed ingeregeld? Is in voldoende mate werkstelligd dat aan een buitenland verschaft inlichtingen ook (kunnen) worden gebruikt door dat buitenland? Is de Belastingdienst voldoende geëquipeerd en geïnstrueerd om geen rulings af te geven die feitelijk een belastingontwijkingsconstructie sauveren?

## 7 Transparantie

Onmiskenbaar is er de laatste jaren sprake van een groeiende vertrouwensbreuk tussen het bedrijfsleven en de samenleving. Inmiddels lijkt er wel toenemend bewustzijn dat die vertrouwensbreuk moet worden geheeld. Er wordt wel gesproken van een beweging van *shareholder capitalism* naar *stakeholder capitalism*. De vertrouwensbreuk betreft ook zeker het fiscale domein. Mijs inziens hadden de verkiezingsprogramma's wel

22 *Aanpak belastingontwijking en belastingontduiking, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 februari 2018.*

23 *Marcel van den Berg et al., The Dutch Trust Industry Facts & Figures, Commissioned by International Management Services Association (VIMS) & Dutch Fiduciary Organization (DFA), SEO Economisch Onderzoek, 2008.*

24 *Alexander Klemm & Li Liu, 'The Impact of Profit Shifting on Economic Activity and Tax Competition', IMF Working Paper (2019), p. 15: 'Given the ambiguity of many of the findings, the recent strength of international efforts at curbing profit shifting may appear surprising.' Zie ook IMF Policy Paper 'Corporate Taxation In The Global Economy' (2019), p. 11 e.v. en Appendix VI.*

iets meer op het herstel van die breuk kunnen inzetten, in het bijzonder op het punt van transparantie.<sup>25</sup> Het betreft hier eerder een sociaaleconomisch thema dan een fiscaal-wetenschappelijke kwestie, maar mij dunkt dat in het huidig tijdsgewricht een iets meer sturende hand van de overheid nuttig kan zijn.<sup>26</sup> Daarmee wil ik niet zeggen dat er niet een belangrijke taak voor het bedrijfsleven is. Bedrijven kunnen beter dan nu gebeurt uitleggen wat hun fiscale strategie en bijdrage is. In het algemeen dragen multinationals significant bij aan de belastingopbrengst, niet slechts als belastingplichtige voor de vennootschapsbelasting, maar ook via de afdracht van omzetbelasting en de inhouding en afdracht van loonheffingen en betaling c.q. afdracht van andere heffingen. Het zijn echter doorgaans de uitzonderingen die het beeld bepalen en daarmee tot verdere erosie van vertrouwen aanleiding geven.

Bij transparantie kan onder meer worden onderscheiden tussen transparantie van multinationals jegens de Belastingdienst en transparantie naar de samenleving. Transparantie jegens Belastingdiensten hoort vanzelfsprekend te zijn en de effectiviteit daarvan in internationaal verband wordt steeds meer afgedwongen, onder meer via *country-by-country reporting* (hierna: CbCR), *mandatory disclosure* en inlichtingenuitwisseling. Transparantie jegens de samenleving is nog in ontwikkeling. Er zijn uitgesproken tegenstanders en uitgesproken voorstanders. Onder de voorstanders zijn er die pleiten voor publieke CbCR en zij die op andere wijze transparantie willen bewerkstelligen.

Op het gebied van transparantie gaan de ontwikkelingen, mede als gevolg van de coronacrisis, thans snel. De initiatieven komen uit verschillende hoeken. Onder andere ngo's, het Europees Parlement en een toenemend aantal lidstaten van de EU bepleiten publieke CbCR.<sup>27</sup> Er zijn ook initiatieven voortkomend uit het bedrijfsleven,

<sup>25</sup> Wat opvalt, is dat in slechts drie verkiezingsprogramma's (GroenLinks, PvdA en ChristenUnie) iets wordt gezegd over transparantie. GroenLinks en de PvdA zeggen daar in algemene termen iets over hoewel ze waarschijnlijk beogen hetgeen ChristenUnie specifiek noemt, namelijk dat publieke *country-by-country reporting* verplicht moet worden.

<sup>26</sup> Wellicht dat de recentelijk gepubliceerde essaybundel Hans Gribnau (red.), *Tax governance, maatschappelijke verantwoordelijkheid en ethiek. Tijd voor een code?*, Ministerie van Financiën, 2020, inspiratie kan zijn, niet slechts tot meer transparantie, maar ook tot meer sturing op het vlak van tax governance.

<sup>27</sup> De huidige EU-voorzitter Portugal heeft op 13 januari 2021 een compromisvoorstel tot een Richtlijn strekkende tot invoering van publieke CbCR doen publiceren, waarvan bepaald denkbaar is dat het nog tijdens het Portugese voorzitterschap wordt aangenomen.

onder andere van het zogenoemde *B Team*.<sup>28</sup> Het *B Team* heeft *Responsible Tax Principles* gepubliceerd, waaronder regels die betrekking hebben op transparantie. Ook is er het *Global Reporting Initiative* (hierna: GRI)<sup>29</sup> dat in standaard 207-4 publieke CbCR voorschrijft en het recente voorstel van het *World Economic Forum* dat niet zo ver gaat als GRI, maar toch wel een hoge mate van transparantie bepleit.<sup>30</sup> Voorts is er een toenemend aantal multinationals dat een zeer uitgebreide *tax disclosure* publiceert.

De zojuist genoemde *B Team Responsible Tax Principles* gaan veel verder dan transparantie. Deze beginselen zijn ontwikkeld in de context van en met het oog op de bijdrage aan het bereiken van de door de Verenigde Naties vastgestelde *Sustainable Development Goals*. Het *B Team* heeft zeven kernbeginselen met betrekking tot belasting geformuleerd, waaronder de volgende: '[M]ake Boards accountable for tax policy; publish a tax strategy and be transparent about its implementation; be transparent about the entities owned around the world and why; provide information on a company's overall effective tax rate, and on the taxes paid where they do business.'

## 8 Afsluitende opmerkingen

Dat de hiervoor behandelde thema's in de verkiezingsprogramma's, althans met betrekking tot multinationals, de rode draad vormen is in het licht van het huidig tijdsgewricht en de internationale discussies alleszins begrijpelijk. Ik mis in de programma's echter een aantal vergezichten. Uiteraard stuiten vergezichten en ambities op de politieke realiteit, maar meer ambitie was toch denkbaar geweest, onder meer op het vlak van een Europese vennootschapsbelasting, niet slechts harmonisering van de grondslag, maar ook de volgende stap, de consolidatie (CCCTB). En hoe zit het met het milieu, de circulaire maatschappij? Het op 1 februari 2021 aan staatssecretaris Vijlbrief aangeboden 'Delta-plan belastingen voor een circulaire en sociale economie. Routekaart 2021-2030', afkomstig van 'The Ex-tax Project' zou de volgende regering wellicht tot inspiratie kunnen dienen.

Ik zie met belangstelling uit naar het volgende regeerakkoord!

<sup>28</sup> [www.bteam.org](http://www.bteam.org).

<sup>29</sup> [www.globalreporting.org](http://www.globalreporting.org).

<sup>30</sup> <https://www.weforum.org/reports/measuring-stakeholder-capitalism-towards-common-metrics-and-consistent-reporting-of-sustainable-value-creation> (geraadpleegd op 10 februari 2021).