

De stroperige strijd tegen internationale belastingontwijking

Een wereldwijd minimumtarief voor de winstbelasting was nog nooit zo dichtbij. De bittere nasmaak van de financiële crisis waarvan burgers de rekening betaalden, de snelle opkomst van internationale mega-techbedrijven en het presidentschap van Joe Biden hebben de geesten hiervoor rijp gemaakt.

PAUL TANG & MAURIJN REZVANI

Paul Tang is lid van het Europees Parlement voor de PvdA. Maurijn Rezvani is PvdA-beleidsmedewerker in het EP

‘It’s time for corporate America and the wealthiest 1% of Americans to pay their fair share. Just pay their fair share.’ Joe Biden zette in zijn eerste toespraak tot het Congres een eerlijkere belastingheffing meteen op de politieke agenda, in de Verenigde Staten zelf maar ook in de rest van de wereld. De Biden-regering zegt een einde te willen maken aan de afgelopen dertig jaar van ‘race to the bottom’, waarin landen zich gedwongen voelden de tarieven in de winstbelasting steeds verder te verlagen.

De dynamiek van de wereldwijd steeds lager wordende winstbelastingtarieven is te vergelijken met die in de visserij. Door overbevissing is de wereldwijde vispopulatie sinds 1970 gehalveerd. De tarieven in de winstbelastingen zijn in OESO-landen in diezelfde periode óók gehalveerd.

De visserij is een klassiek voorbeeld van een ‘tragedy of the commons’. Het is in het belang van iedere visser om zo veel mogelijk vis te vangen. Maar als iedereen zo veel mo-

gelijk vis vangt, blijft er uiteindelijk geen vis meer over. Iedereen begrijpt daarom dat er internationale afspraken over visgebieden bestaan. Gezamenlijk zijn alle vissersboten mét regulering beter af dan zonder. Hetzelfde geldt voor winsten en winstenbelasting. Met aantrekkelijke afspraken en verlaagde belastingtarieven hengelen landen naar winsten en belastinginkomsten. Maar als landen elkaar beconcurreren en de belastingtarieven verder en verder moeten zakken, blijft er uiteindelijk steeds minder opbrengst uit winstbelasting over.

Het idee van nationale soevereiniteit heeft lange tijd dergelijke afspraken in de weg gestaan. Maar wat is die soevereiniteit waard als landen berooid achterblijven en alleen multinationals en hun aandeelhouders ervan profiteren? Met internationale samenwerking kunnen overheden gezamenlijk terugwinnen wat ze individueel aan soevereiniteit verloren zijn. Die samenwerking is zeker niet gemak-

kelijk. Met horten en stoten wordt er vooruitgang geboekt, met als voorlopig hoogtepunt zicht op een internationaal akkoord om belastingontwijking tegen te gaan.

Na de financiële crisis: de eerste ronde

Sinds de kredietcrisis van 2007-2008 is de steun toegenomen om belastingontwijking door internationale bedrijven aan te pakken. De korte samenvatting van de kredietcrisis is dat bankiers hun bonussen behielden en de burgers de rekening gepresenteerd gekregen. Terwijl banken en bankiers gered werden met belastinggeld, volgden bezuinigingen op de publieke voorzieningen. Door velen is dit ervaars als onrechtvaardig.

Daar komt bij dat de praktijk van belastingontwijking is ontaard in een steeds intensievere competitie tussen landen om de winsten van bedrijven aan te trekken. De formele tarieven van de winstbelasting daalden van gemiddeld 35% in 1995 naar 21% in 2018. Multinationals opereren in veel landen tegelijk en schuiven met winsten om een zo laag mogelijk tarief te betalen; zij bepalen feitelijk zelf waar ze winst maken en dus waar ze belasting betalen. Landen faciliteren deze gang van zaken met voor deze bedrijven gunstige regelingen. Het gevolg: Apple betaalde in 2014 een tarief van 0,005% winstbelasting in Ierland. Schattingen van de jaarlijks misgelopen belastinginkomsten wereldwijd lopen uiteen van € 200 tot € 500 mrd.¹

De G20-top in Sint-Petersburg van 2013 markeerde op regeringsniveau een kentering in het denken over winstbelasting. Regeringsleiders besloten hier voor het eerst om gezamenlijk tegen belastingontwijking op te trekken. Onder auspiciën van de OESO, de club van rijke landen, kwam het BEPS-project tot stand. BEPS staat voor *Base Erosion and Profit Shifting*.

Geconstateerd werd dat doordat multinationals hun winsten verplaatsen naar de fiscaal meest aantrekkelijke plek (*profit shifting*), daarmee de belastinggrondslag van landen werd uitgehold (*base erosion*). Met andere

woorden: belastingontwijking. Het BEPS-project resulteerde twee jaar later in een actieplan met vijftien punten. De OESO-landen spraken hierin onder andere af dat de betrokken overheden meer informatie onderling gaan uitwisselen en dat belangrijke gaten in wetten gedicht worden teneinde belastingontwijking tegen te gaan.

Niet iedereen stond te juichen. Zo keerde Paul Ryan, de toenmalige Republikeinse voorzitter van het Huis van Afgevaardigden in de VS, zich fel tegen BEPS. Hij noemde het 'een poging om de belastinggrondslag van Amerikaanse bedrijven af te pakken'.² Omdat veel van de grootste multinationals Amerikaans zijn, komt de aanpak van belastingontwijking er in de praktijk immers vaak op neer dat Amerikaanse bedrijven meer belasting in het buitenland moeten betalen. Beleidsmakers in de Verenigde Staten trappen daarom al snel op de rem.

Het allereerste en belangrijkste actiepunt van de BEPS 'Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy' leidde door de vele weerzin die er was weliswaar tot rapporten maar niet tot concrete acties. Het maakte wat dat betreft weinig verschil of Barack Obama of Donald Trump aan de macht was; een akkoord werd niet bereikt. Ondertussen groeiden de Amerikaanse internetgiganten uit tot de grootste en meest winstgevende bedrijven in de wereld.

In de navolgende jaren kwam er steeds meer aandacht voor het probleem van grootschalige belastingontwijking, onder andere door een reeks mediaschandalen zoals LuxLeaks en de Panama Papers. De gelekte documenten maakten inzichtelijk hoezeer bijvoorbeeld een land als Luxemburg bedrijven ter wille was. Ook de namen van publieke figuren doken in deze documenten op. Zo moest de IJslandse premier aftreden nadat hij geconfronteerd werd met zijn verborgen vermogen, en werd – om dezelfde reden – voetballers als Ronaldo en popsterren als Bono het vuur aan de schenen gelegd. De publieke verontwaardiging vergrootte de legitimiteit

om in te grijpen bij belastingontwijking, ook op Europees niveau.

Wat de aanpak van belastingontwijking in Europa echter lastig maakt is dat lidstaten zelf bepalen op welke manier (en tegen welk tarief) zij belasting heffen. Bovendien moeten de lidstaten gezamenlijk consensus bereiken over de voorstellen van de Commissie. Ieder land heeft daarmee feitelijk een veto in handen. Belastingbeleid op EU-niveau is dus lastig, maar het is zeker niet onmogelijk. Zo is het de lidstaten wel gelukt om unaniem met de BEPS-implementatievoorstellen in te stemmen, waarmee onder andere de informatie-uitwisseling tussen lidstaten is verbeterd.

Bedrijven bepalen feitelijk zelf waar ze winst maken en dus waar ze belasting betalen

Maar de BEPS maakt geen einde aan de 'race to the bottom' bij de tarieven voor de winstbelasting. De nationale stelsels van winstbelasting zijn niet opgewassen tegen de krachten van globalisering en digitalisering. Multinationals hebben steeds meer mogelijkheden belastingheffing te ontwijken. Dit geldt met name voor digitale bedrijven, die vanuit iedere hoek in de wereld kunnen opereren.

Om daadwerkelijk een vuist te maken tegen belastingontwijking is een fundamentele hervorming nodig. Voortbouwend op de publieke verontwaardiging en internationale samenwerking stelde de Europese Commissie daarom in 2016 voor een Europees belastingstelsel voor multinationals op te tuigen. Dat voorstel werd door een brede meerderheid omarmd in het Europees Parlement maar bleef een discussiestuk in de Europese Raad. Onder andere Ierland, Luxemburg en Nederland konden zich niet in het voorstel vinden.

De wens om Google, Apple, Facebook en Amazon in Europese landen te belasten blijft groeien en de strijd wordt voortgezet met andere middelen. De Commissie deed in 2018 een voorstel voor een digitale belasting, dat de verhoudingen met de Verenigde Staten op scherp zette. Omdat een Europese of internationale oplossing op zich liet wachten, voerden steeds meer Europese landen, waaronder Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, onder tussen een nationale digitale belasting in. De Amerikanen beseften dat het menens was; Trump dreigde met sancties maar werd aan de onderhandelingstafel gedwongen. Een trans-Atlantische belastingoorlog moest worden voorkomen.

Tijdens de corona-pandemie: de tweede ronde

Anders dan na de kredietcrisis wordt bij het herstel van de coronacrisis tot nu toe niet ingezet op bezuinigen maar juist op investeren. Daarin neemt de nieuwe Amerikaanse president Joe Biden de leiding. Om te kunnen investeren in het herstel na de corona-crisis en in verouderde infrastructuur, wil de nieuwe regering in de VS de belasting voor bedrijven verhogen van 21% naar 28%. Afspraken met de internationale gemeenschap over een effectief minimumtarief voor de winstbelasting moeten voorkomen dat winsten naar het buitenland verdwijnen.

Ondertussen wordt ook gewerkt aan een vervolg op BEPS, in de vorm van een BEPS 2.0. Deze moeizame internationale samenwerking krijgt door de inzet van Biden een flinke duw in de rug. Als alles goed gaat wordt een akkoord dit najaar door alle 139 deelnemende landen ondertekend.

BEPS 2.0 bestaat uit twee pijlers om internationaal belastingbeleid grondig te hervormen. Pijler 1 staat landen toe belasting te heffen over een deel van de winsten van bedrijven die niet in hun land gevestigd zijn, maar daar wel zakendoen. Als Facebook bijvoorbeeld winst maakt met Nederlandse Facebook-gebruikers,

dan mag de Nederlandse overheid een deel van de winst belasten.

Pijler 2 gaat over een wereldwijd effectief minimumbelastingtarief. Als een bedrijf op buitenlandse activiteiten minder belasting betaalt dan het afgesproken minimumtarief, kan het thuisland van een bedrijf het verschil ten opzichte van het minimumtarief alsnog heffen. Daarmee wordt de prikkel om met winst te schuiven kleiner. Dit systeem werkt uiteraard beter naarmate meer landen meedoen. Als ieder land immers hetzelfde minimumtarief hanteert, hoeven winsten niet over de grens gegeven te worden.

De OESO schat dat op deze manier minstens € 125 mrd extra kan worden opgehaald.³ Volgens de Tax Justice Network, een ngo die onderzoek doet naar belastingontwijking, kan een minimumtarief voor de winstbelasting van 15% bijna € 230 mrd aan belastingopbrengsten opleveren.⁴ Een minimumbelasting van 21% levert zelfs tweemaal zoveel op. Nederland kan in dit laatste scenario op € 4 mrd extra belastingopbrengst rekenen.

Ondanks de wil om samen te werken blijven de verschillen – en geschillen – tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten bestaan bij de aanpak van belastingontwijking. De Europese Commissie komt dit jaar, op verzoek van regeringsleiders, opnieuw met een voorstel om digitale bedrijven te belasten. Ook met Biden aan het roer zijn de Amerikanen bang dat hun bedrijven door een dergelijke maatregel onevenredig zwaar worden geraakt. Volgens Eurocommissaris van economische zaken Gentiloni zit een digitaks de huidige BEPS-onderhandelingen evenwel niet in de weg, maar vult deze een internationaal akkoord juist goed aan en worden zowel Europese als Amerikaanse bedrijven belast.⁵ Daarnaast dient een Europese digitaks als een stok achter de deur, mocht een internationaal akkoord toch falen. De digitaks heeft bovendien de potentie om een eerlijke bijdrage te vragen aan de digitale bedrijven die er van door dreigen te gaan met de hoge winsten die zijn gemaakt tijdens de pandemie.

De impuls die Joe Biden heeft gegeven aan de onderhandelingen heeft ook de Europese verdeeldheid blootgelegd. Lidstaten lobbyen voor vrijstellingen die zij voor zichzelf gunstig achten maar die tegelijkertijd het BEPS-akkoord uithollen. Hoe meer sectoren of gebieden worden uitgezonderd, hoe minder extra belastingopbrengsten er zullen zijn. Oost-Europese landen zien graag de industrie uitgezonderd van het minimumtarief, bang om het competitieve belastingvoordeel dat zij nu hebben te verliezen. Londen wil graag de banksector vrijstellen en lijkt daarin te gaan slagen. Ierland en Hongarije hebben moeite met de hoogte van het minimumtarief omdat het zou betekenen dat hun eigen tarief omhoog moet. Dat is nu respectievelijk 12,5% en 9%. Van de 139 participerende landen in BEPS 2.0 hebben momenteel acht landen nog niet getekend waaronder Ierland en Hongarije. Desalniettemin is de OESO optimistisch dat alle landen uiteindelijk zullen aansluiten.⁶

Na een hopelijk definitief akkoord in oktober van dit jaar zal de implementatie op Europees niveau nog een behoorlijke uitdaging worden. De Europese Commissie wil het akkoord met een Europese richtlijn implementeren waarbij zoals gezegd elke lidstaat een veto heeft. De Cypriotische minister van Financiën heeft al aangegeven iedere Europese richtlijn te zullen blokkeren.⁷ Ook de Hongaarse premier Viktor Orban heeft laten weten dat Hongarije noodplannen zal opstellen als het wereldwijde minimumtarief realiteit dreigt te worden.⁸ Maar de druk op deze landen is groot. Zeker omdat uiteindelijk de invoering van een effectief minimumtarief ook door een coalitie van welwillende landen kan gebeuren. Grote landen zoals Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje kunnen hierin de leiding nemen. Kleinere landen die een akkoord wel zien zitten, kunnen daarvan profiteren door zich aan te sluiten.

Ook buiten Europa en de Verenigde Staten klinkt er kritiek op de onderhandelingen. De OESO wordt verweten dat vooral de rijke, grote landen de extra inkomsten opeisen. Ontwik-

kelingslanden hebben weinig in de melk te brokkelen terwijl belastingontwijking armere landen relatief hard raakt. Ontwikkelingslanden stellen wel aan tafel te mogen zitten, maar niet uit het menu te mogen kiezen.⁹

Volgens onderzoek van het eerdergenoemde Tax Justice Network zouden de G7-landen onder het huidige voorstel met ongeveer 30% van het wereldwijde inkomen meer dan 60% van de extra inkomsten ontvangen.¹⁰ Dat komt omdat het OESO-voorstel landen met hoofdkantoren van multinationals bevoordeelt. Als een Amerikaanse multinational winsten uit Brazilië naar Bermuda verplaatst, dan mag de Amerikaanse overheid onder het huidige voorstel het verschil tussen het tarief van Bermuda (= 0%) en het minimumtarief heffen. Idealiter zou Brazilië in dit geval in staat moeten zijn om bij te heffen. In dat land worden immers de winsten gemaakt.

De laatste ronde?

Een internationaal akkoord legt een bodem in de steeds verder dalende tarieven en is daarmee een enorme stap in de strijd tegen belastingontwijking. Het risico dat winsten het land verlaten wordt kleiner als overal een minimumtarief geldt. Waar nu de enige weg naar beneden leidt, geeft een minimumtarief landen weer de mogelijkheid om tarieven te verhogen. Dat geldt ook voor Nederland, waar winsten begin deze eeuw nog met 35% werden belast – nu is dat 25% met een constante druk om dit verder te verlagen. Tegelijkertijd liggen de brievenbusfirma's in Nederland onder vuur. Het geldt dat daar doorheen stroomt om belasting te ontwijken zal grotendeels opdrogen. Maar om ervoor te zorgen dat belastingontwijking écht stopt, is er meer nodig na het BEPS 2.0 akkoord.

Wat nodig is, is een kopgroep van landen dat een hoger minimumtarief voordraagt, dat voor meer multinationals geldt én waar iedereen van profiteert. Het tarief van 15% waar nu over wordt gesproken is nog te laag. Bedrijven zullen bij een dergelijk tarief nog steeds met

winsten blijven schuiven omdat belastingontwijking boven de 15% de moeite waard blijft. Gemiddeld wordt winst in OESO-landen immers met ongeveer 23% belast.

Ook met Biden aan het roer zijn de Amerikanen bang dat hun bedrijven door een Europese digitax onevenredig zwaar worden geraakt

Daarnaast worden in het voorstel voor het akkoord zoals dat nu voorligt alleen nog de winst van de allergrootste en meest winstgevende multinationals belast. Door de reikwijdte van het akkoord uit te breiden kunnen meer bedrijven onder de afspraken vallen. Het kan bovendien niet zo zijn dat de regels uit het akkoord de landen met veel hoofdkantoren bevoordelen. In een ideale wereld wordt de winst van een multinational verdeeld op basis van aanwijsbare, economische activiteiten: het aantal werknemers, verkopen en de hoeveelheid kapitaal. Stel dat winsten op die manier worden toegewezen, dan kan ieder land de winst die het bedrijf daar maakt vervolgens belasten met het gewenste percentage. Het zou dé manier zijn om belastingparadijzen buitenspel te zetten, omdat winst op papier verplaatsen geen verschil maakt. Economische activiteit bepaalt in dat geval de hoogte van de winst in een land, niet het bedrijf zelf.

Winsten op basis van economische activiteit aan landen toewijzen is zowel simpel als effectief. De Europese Commissie stelde dit al eens voor op Europees niveau en zal in 2023 een nieuwe poging hiertoe wagen. Politiek is het echter moeilijker te bereiken. De Commissie moet alles uit de kast halen lidstaten ervan te overtuigen dat gezamenlijke soevereiniteit beter is dan een leeggevoest meer.

Kapitaal zwaarder belasten

Een internationaal akkoord of vernieuwd belastingstelsel gaat over meer dan alleen opbrengsten uit belastingheffing. Het gaat evenzeer om de toenemende ongelijkheid tussen arbeid en kapitaal. Vermogen laat zich, net als winst en CO₂-uitstoot, niet tegenhouden door landsgrenzen. Dalende belastingbijdragen vanuit winsten en vermogens liggen mede ten grondslag aan die ongelijkheid. Het adagium 'werken moet lonen' klinkt geregeld, maar de stelregel bij belastingheffing is toch vooral dat 'geld moet renderen'. Dat is op z'n zachts gezegd vreemd. Het zou voor de belastingheffing niet uit moeten maken of inkomen voorkomt uit arbeid of uit kapitaal. Een structurele oplossing voor belastingontwijking zal bijdragen aan het zwaarder belasten van kapitaal.

Het aanstaande internationale akkoord gaat belastingontwijking tegen, maar is daar-

mee nog niet de wereld uit geholpen. Zolang de werkende klasse de blauwe envelop vreest en de bezittende klasse goedkeurend de beursontwikkelingen volgt, zijn er nog vele stappen te zetten voordat multinationals en de rijkste 1% daadwerkelijk een eerlijke bijdrage leveren aan de samenlevingen waarvan zij profiteren. Daartoe zal de effectieve belastingdruk op winsten en vermogens, waaronder erfenissen, moeten stijgen zodat die vergelijkbaar worden met de effectieve belastingdruk op arbeidsinkomen.

De toenemende internationale samenwerking, met de OESO als institutionele aanjager, biedt perspectief om de druk op arbeid en kapitaal ook op andere fronten weer gelijk te trekken. Een effectief minimumtarief van 15% op winst is meer dan welkom maar maakt ook direct duidelijk dat u en ik een hoger tarief betalen dan dat.

- Noten**
- 1 Shaxson, N. (2019, september). Tackling Tax Havens. *Finance & Development (IMF)*, 56(3).
 - 2 Strassel, K. (2015, 21 juni). Paul Ryan on the Prospect for a Tax Overhaul. *The Wall Street Journal*.
 - 3 OECD (2021). *130 countries and jurisdictions join bold new framework for international tax reform*.
 - 4 Tax Justice Network (2021, 5 juni). *G7 take big step to recover tax but just for themselves*.
 - 5 Buell, T. (2021, 14 juni). 'Int'l Tax Changes Can Help Small Economies, Gentiloni Says'. *Law360*.
 - 6 Buell, T. (2021, 6 juni). OECD Confident Holdouts Will Eventually Join Tax Deal. *Law360*.
 - 7 Bloomberg Tax (2021, 3 juni). Cyprus Says It Will Veto EU Directive On Global Minimum Tax.
 - 8 Reuters (2021, 9 juni). Orban says global minimum tax plan 'absurd', Hungary may look at options.
 - 9 Christensen, R.C., Hearson, M., Randriamanalina, T. (2020). At the Table, Off the Menu? Assessing the Participation of Lower-Income Countries in Global Tax Negotiations. *ICTD*.
 - 10 Cobham, A (2021, 11 juni). G20 could improve on 'one-sided' global tax reform. *Financial Times*.