

Nederland kan opnieuw het verschil maken

Kort essay voor Catshuisoverleg 19 mei 2015

Francis Weyzig, senior policy advisor, Oxfam Novib

Het BEPS-project van de OESO is de grootste hervorming van belastingheffing op bedrijfswinsten in de afgelopen vijftig jaar. Al in 1961 sprak president Kennedy zijn zorgen uit dat steeds meer bedrijven hun transacties tussen vestigingen in verschillende landen zodanig organiseren dat ze hun belastingplicht minimaliseren. Sindsdien is dit probleem alleen maar toegenomen door de globalisering van de economie en de opkomst van ICT. Nationale belastingstelsels zijn onvoldoende gecoördineerd en sluiten niet meer aan bij de realiteit van wereldwijd opererende bedrijven. Dankzij de steun van de G20 kan het BEPS-project helpen om belastingheffing weer meer in lijn te brengen met economische globalisering.

Dat is niet alleen belangrijk voor OESO- en G20-landen zelf, voor ontwikkelingslanden zijn de belangen nog veel groter. Ontwikkelingslanden zijn voor hun belastinginkomsten namelijk veel afhankelijker van winstbelastingen. In OESO-landen genereren die gemiddeld zo'n 10% van de totale belastinginkomsten, in ontwikkelingslanden is dat ongeveer 20% en in Afrikaanse landen zelfs 30%. Tegelijk hebben de belastingdiensten van ontwikkelingslanden doorgaans weinig capaciteit om complexe internationale bedrijfsstructuren te doorgronden. Daar komt nog bij dat voor veel van deze landen onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om te beoordelen of de prijzen die multinationals hanteren voor van interne transacties wel marktconform zijn. De huidige voorstellen houden maar beperkt rekening met de specifieke problemen van ontwikkelingslanden.

Het BEPS-project gaat nu een kritieke fase in, waarbij extra inspanningen nodig zijn vanwege vier bedreigingen voor een succesvolle uitkomst. Ten eerste is het gevaar groot dat de voorstellen van de OESO te veel worden afgezwakt. Ten tweede dreigt de belastingheffing op winsten van multinationals te complex te worden. Ten derde is onzeker of landen de voorstellen van de OESO wel voldoende zullen implementeren. Ten vierde kan het BEPS-project de internationale belastingwedloop versnellen: als landen niet meer kunnen concurreren met speciale regelingen voor mobiele winsten, zullen algemene VpB-tarieven verder onder druk komen te staan. Nederland kan op elk van deze punten de kans op succes vergroten.

Nederland kan de afzwakking van BEPS-maatregelen tegengaan door in de onderhandelingen actief in te zetten op de sterkste varianten. Dit is cruciaal bij de harmonisatie van regels waarmee thuislanden van multinationals het parkeren van winsten in belastingparadijzen tegengegaan (zogenaamde *controlled foreign corporation rules*). Hetzelfde geldt voor een gecoördineerde beperking van disproportionele renteaftrek. Ontwikkelingslanden zijn veel geholpen met sterke standaarden op deze onderwerpen. Bij te zwakke uitkomsten zullen sommige landen hun eigen maatregelen nemen in plaats van de OESO-voorschriften te volgen. Bedrijven krijgen dan te maken met een lappendeken aan verschillende standaarden en met dubbele belastingheffing.

Nederland kan complexiteit bestrijden door zich op EU-niveau hard te maken voor publicatie door multinationals van hun financiële gegevens per land (publieke *country-by-country reporting*). Omdat een paar OESO-leden hier niet aan willen, bevat het BEPS-plan nu een onnodig ingewikkeld systeem voor bilaterale gegevensuitwisseling. Voor de meeste ontwikkelingslanden is dat onwerkbaar. Veel ontwikkelingslanden hebben daarnaast behoefte aan eenvoudigere alternatieve methoden om de winstmarges te bepalen van bedrijven die veel handelen met buitenlandse zusterbedrijven. Net als een te zwakke OESO-standaard vormt een te complexe OESO-standaard aanleiding voor

landen om ongecoördineerd hun eigen maatregelen te nemen. Bovendien dreigen de snel uitdijende belastingregels ook steeds minder werkbaar te worden voor multinationals en voor belastingdiensten van OESO-landen zelf.

Nederland kan andere OESO-landen aanzetten tot implementatie van BEPS-maatregelen door zelf het goede voorbeeld te geven en zo de *peer pressure* op te voeren. Nederland heeft eerder het verschil gemaakt door als gidsland op te treden bij de aanpassing van bilaterale belastingverdragen. De aankondiging dat Nederland 23 verdragspartners aanbiedt om anti-misbruikclausules in de verdragen op te nemen, stelde een voorbeeld voor andere landen. De OESO stuurt nu aan op het opnemen van dergelijke clausules in zo veel mogelijk belastingverdragen wereldwijd. Het Nederlandse initiatief leidt er dus niet toe dat het probleem zich alleen maar verplaatst. In het huidige klimaat, waarin overheden onder grote druk staan om een einde te maken aan agressieve belastingontwijking, helpt zo'n initiatief juist om een bredere verandering in gang zetten.

Nederland kan helpen de internationale belastingwedloop te beteugelen door zich in te zetten voor een vergaande hervorming van het *Forum on Harmful Tax Practices* van de OESO. Dat richtte zich tot nu toe alleen op het onschadelijk maken van preferentiële regimes, maar die aanpak voldoet niet meer. Groepsfinancieringsactiviteiten van grote bedrijven verplaatsen zich steeds meer naar landen als de Verenigde Arabische Emiraten (VAE), waar helemaal geen winstbelasting wordt geheven. Het spreekt voor zich dat bijna alle landen, inclusief Nederland, er belang bij hebben om een einde te maken aan deze wereldwijde race naar het absolute nulpunt.

Een succesvolle internationale aanpak van schadelijke belastingpraktijken gaat dan ook hand in hand met een goed Nederlands vestigingsklimaat voor de reële economie. De aantrekkingskracht van Nederland zal immers toenemen ten opzichte van landen zonder winstbelasting of met een zeer laag tarief. Bovendien zijn investeringen van internationaal opererende bedrijven gebaat bij een stabiel en toekomstbestendig belastingstelsel. Dat komt er alleen als er voorlopig geen BEPS-2, 3 en 4 nodig zijn.

Nederland heeft bovendien een speciaal belang bij meer publieke transparantie. Als multinationals per land moeten rapporteren wat hun omzet, winst en belastingafdracht is, wordt meteen duidelijk waar de problemen liggen. Vaak is dat niet in Nederland. Veel multinationals die actief zijn in ontwikkelingslanden maken bijvoorbeeld gebruik van binnenlandse belastingvrijstellingen. Publieke *country-by-country reporting* maakt dat zichtbaar. Maatschappelijke organisaties uit die landen weten dan dat ze hun pijlen moeten richten op hun eigen overheid. De vaak gebrekkig geïnformeerde kritiek op de Nederlandse deelnemingsvrijstelling en rullingpraktijk zal hierdoor afnemen.

Hoe kijken we over vijf jaar terug op het huidige BEPS project? Als een belangrijke stap die belastingssystemen meer in lijn bracht met de globalisering van de economie en ontwikkelingslanden beter in staat stelde om agressieve belastingontwijking tegen te gaan? Of als een veelbelovend initiatief dat faalde omdat alle OESO- en G20-landen bleven wachten tot een ander de eerste stap zette?

De inzet van Nederland kan opnieuw het verschil maken – in de OESO waar de onderhandelingen over BEPS-maatregelen nu de kritieke fase ingaan, als voorvechter bij het huidige EU-initiatief voor publieke *country-by-country reporting*, en als EU-voorzitter op het cruciale moment dat alle landen de BEPS-maatregelen moeten gaan implementeren.