

Position paper over belastingheffing digitale economie

Francis Weyzig, 18 februari 2019 (francis.weyzig@oxfamnovib.nl)

De grootschalige belastingontwijking door Internet- en technologiebedrijven is een symptoom van een internationaal belastingsysteem dat niet goed meer werkt. Het probleem is niet beperkt tot de digitale economie. Ook andere multinationals kunnen met winsten blijven schuiven.¹ Het systeem van verrekenprijzen, waarin de winst voor elke vestiging wordt bepaald alsof het een onafhankelijk bedrijf is, sluit namelijk niet aan bij de realiteit van wereldwijd opererende bedrijven. Bij digitale bedrijfsmodellen is dit probleem relatief groot omdat in het huidige systeem veel inkomsten worden toegeschreven aan intellectueel eigendom, zoals algoritmes. Hetzelfde geldt echter voor multinationals met waardevolle merknamen of grote marktaandelen, zoals kleding- of drankbedrijven, of met andere vormen van intellectueel eigendom, zoals farmaceutische bedrijven.

In de EU ging de meeste aandacht tot nu toe naar een oplossing op korte termijn voor een beperkt deel van het probleem. Het oorspronkelijke voorstel was gericht op digitale activiteiten waarbij waardecreatie door gebruikers plaatsvindt. Dit is een specifiek probleem voor de digitale economie waarvoor inderdaad een hervorming nodig is. Het voorstel voorziet echter niet in de aanpak van belastingontwijking door technologiebedrijven zoals Apple, laat staan andere bedrijven. In het recente Frans-Duitse voorstel voor een digitale dienstenbelasting wordt de reikwijdte nog verder beperkt. Het is belangrijk om niet hierop blind te staren, een beperkte interim-maatregel moet vooral een katalysator zijn voor verdere hervormingen.

Er is een bredere en meer fundamentele aanpassing van het internationale belastingsysteem nodig. Waarschijnlijk zal een aanpassing van de regels voor vaste inrichtingen en bijbehorende winsttoerekening hier onderdeel van uitmaken. Het is belangrijk dat Nederland zich daarbij constructief opstelt, zowel tijdens internationale onderhandelingen als bij de implementatie van gemaakte afspraken. Dat de Tweede Kamer vorige week bij de stemmingen over het Multilateraal Verdrag niet akkoord ging met een andere reparatie van regels voor vaste inrichtingen die in OESO-verband was overeengekomen, zaait twijfels over de Nederlandse inzet. Dit komt de Nederlandse onderhandelingspositie niet ten goede. Aangezien er waarschijnlijk dit jaar al nieuwe onderhandelingen zullen starten onder leiding van de OESO, zou het behulpzaam zijn als de Tweede Kamer later dit jaar een nieuwe afweging maakt over het betreffende verdragsartikel in plaats van pas in 2020.

Het stoppen van de race naar de bodem is een essentieel onderdeel van de benodigde hervormingen. Dit kan door een gecoördineerde vorm van minimale effectieve belastingtarieven op de winst die multinationals in verschillende landen boeken. Anders dreigt een situatie waarin hervormingen er toe leiden dat multinationals wel in ieder land de juiste winst (of het juiste verlies) rapporteren, maar dat er vanwege concurrerende tariefverlagingen en vrijstellingen over deze winst alsnog nauwelijks of geen belasting wordt geheven. Dat is uiteraard onwenselijk. Op wereldwijd niveau is er op dit moment een gunstige politieke situatie voor zo'n hervorming. De VS is namelijk voorstander van een wereldwijde norm, omdat de VS zelf onlangs soortgelijke belastingregels heeft ingevoerd (de zogenaamde GILTI en BEAT regels).

¹ Zie ook OECD BEPS [Public Consultation Document](#), Addressing the tax challenges of the digitalization of the economy, 13 feb 2019.

Recente maatregelen tegen belastingontwijking hebben de race naar de bodem juist versneld. Het OESO BEPS programma tegen belastingontwijking, dat in oktober 2015 overeen werd gekomen, leidde ertoe dat verschillende landen hun preferentiële regimes en speciale regelingen die niet langer waren toegestaan hebben vervangen. Dit is verder aangewakkerd door de EU-beoordeling van derde landen voor de lijst van niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoeleinden, ook wel bekend als de EU zwarte lijst. Sommige landen hebben speciale aftrekposten beperkt en tegelijk hun algemene tarieven fors verlaagd, zoals België. Andere landen hebben het preferentiële karakter van laagbelastende regimes weggenomen door deze te verbreden, zoals Hong Kong en Singapore. Weer andere landen faciliteren nieuwe vormen van dubbele niet-belasting die buiten het OESO BEPS programma vallen, zoals Ierland en Mauritius.

Substance eisen vormen geen oplossing voor deze belastingconcurrentie. Landen zonder winstbelasting of met een nultarief, zoals Bermuda en Jersey, moeten van de EU en de OESO nu eisen stellen aan de reële economische aanwezigheid van bedrijven. Het idee hierachter is dat schadelijke belastingconcurrentie zo wordt beperkt. Als gevolg daarvan ontmantelen sommige multinationals nu constructies met belastingparadijzen waar zij geen echte activiteiten hebben. Hier komen andere constructies voor in de plaats met een hoofdrol voor landen als Ierland en Singapore. Daarom zullen *substance* eisen geen einde maken aan de race naar de bodem. Een gecoördineerde vorm van minimale effectieve belastingtarieven zou dan ook geen uitzondering moeten maken voor vestigingen met reële economische activiteiten.

Daarnaast moet er een nieuwe internationale standaard komen waarbij de belastinggrondslag eerlijker en eenvoudiger tussen landen wordt verdeeld. Eerlijker betekent in dit geval dat een groter deel van de grondslag wordt toegekend aan de landen waar de klanten of gebruikers zich bevinden. Vereenvoudiging kan door waar mogelijk verrekenprijzen te vervangen door eenvoudigere standaard verdeelsleutels of door een grotere rol toe te kennen aan bronbelastingen. Het OESO BEPS programma zorgt voor broodnodige reparaties aan het bestaande systeem, maar heeft de complexiteit nog verder doen toenemen. Bij de nieuwe ronde van meer fundamentele hervormingen moet vereenvoudiging daarom één van de uitgangspunten zijn.

Hierbij moet expliciet rekening worden gehouden met de belangen van kleinere ontwikkelingslanden. De belangen van lage en middeninkomenslanden met een grote binnenlandse markt, zoals India en Nigeria, komen deels overeen met die van hoge inkomenslanden zoals de VS en Nederland. Voor landen met een kleinere binnenlandse markt of een grote afhankelijkheid van mijnbouw of landbouw ligt dit anders. Voor ontwikkelingslanden die *tax holidays* hebben toegekend, kan een lastige overgangssituatie ontstaan. Bovendien zijn in het OESO *Inclusive Framework* nu 127 landen vertegenwoordigd, waaronder de grotere ontwikkelingslanden. Van de 15 Nederlandse partnerlanden voorontwikkelingssamenwerking zijn er echter maar 3 vertegenwoordigd.² De complexiteit van verrekenprijzen en sommige OESO BEPS standaarden vormt voor deze landen een extra uitdaging. Zij hebben meer behoefte aan eenvoudigere anti-misbruikmaatregelen zoals bronbelastingen. Voor een duurzame hervorming is het belangrijk dat er expliciet ook rekening wordt gehouden met hun belangen. Nederland zou zich hier hard voor moeten maken.

² Dit zijn Benin, Indonesië en Kenia. De 12 niet-vertegenwoordigde [partnerlanden](#) zijn Afghanistan, Burundi, Mali, Jemen, Rwanda, Zuid-Sudan, de Palestijnse Gebieden, Bangladesh, Ethiopië, Ghana, Mozambique en Uganda; zie OESO BEPS [Inclusive Framework members](#), feb 2019.