


*Samenleving***SAM** **POL***& Politiek*

Lekkende gaten dichten of een nieuw schip bouwen?

NA DE PARADISE PAPERS

WOUTER LIPS - Onderzoeker aan de vakgroep Politieke Wetenschappen, UGent en FWO-aspirant

'I can't believe the news today'. Dat schreven enkele twitteraars als reactie op de aanwezigheid van U2-zanger Bono in de Paradise Papers. Voor professionals die dagelijks met internationale belastingen bezig zijn, was het nieuws niet zo een verassing. Het was, volgens hen, perfect volgens de regels. Misschien zijn die regels dus wel een probleem en moeten we daar eens iets aan doen. Maar hoe kunnen staten er opnieuw voor zorgen dat ze zelf kiezen hoe multinationals te belasten?

 twitter facebook linkedin

NA DE PARADISE PAPERS

Wie wil de miljarden niet terughalen?

Karel Anthonissen

'Kracht van verandering' op Fraudebestrijding? Fake news!

Lekkende gaten dichten of een nieuw schip bouwen?

Wouter Lips

De Paradise Papers is onze meest recente jaarlijkse afspraak met een belastingschandaal als gevolg van een datalek. Net zoals Lux-, Swiss, HSBC, en UBS-Leaks en de Panama Papers volgde een golf van verontwaardiging. Politici, *civil society* en de man in de straat verdrongen elkaar om genoemde personen en bedrijven in de lekken te veroordelen en de landen waar de lekken plaatsvonden de levieten te lezen. Tegenover dat opbod van verbolgenheid steekt de reactie van belastingprofessionals scherp af. In hun ogen is wat er in die lekken 'onthuld' wordt flauw bier. Terecht ook vanuit hun standpunt: zij zien dit soort transacties dagelijks voor hun neus passeren. Het gekende mantra is: 'wij volgen de regels, en als de regels niet kloppen moeten politici die maar aanpassen'. *Point taken*, maar hoe pakken we dat nu aan?

Ten eerste zijn niet alle lekken gelijk. De Panama Papers of Swiss Leaks gingen over offshore constructies die rijke individuen in staat stelden een deel hun vermogen illegaal verborgen te houden voor de fiscus en zo belastingen te ontduiken. Dat wil niet zomaar zeggen dat wie in de Panama Papers genoemd werd automatisch crimineel bezig was. Als ze hun vermogen gewoon hebben aangegeven, is er geen probleem met de wet. Waarschijnlijk was dat zelfs het geval voor het grootste deel van de Panama Papers. Maar de gelekte onthullingen toen gingen wel degelijk over criminele belastingfraude. Paradise Papers gaat grotendeels echter niet over het illegale belastingontduiking, maar over legale belastingontwijking. Dat is dan ook waar de voorstellen in dit stuk over zullen gaan.

BELASTINGONTWIJKING: IS DAT EIGENLIJK EEN PROBLEEM?

Belastingontwijking is een moeilijk concept. Aan de ene kant hoeft niemand meer belasting te betalen dan wettelijk hoeft. Indien u aan pensioensparen doet geniet u ook van een fiscale vermindering, maar niemand zal u van belastingontwijking beschuldigen. Volgens Apple-baas Tim Cook is belastingontwijking zelfs iets wat niet bestaat. Zijn redenering tijdens een hoorzitting in de Amerikaanse Senaat in 2013: 'Als Apple ergens minder of geen belastingen betaalt, is dat omdat er volgens de wet geen belastingen verschuldigd waren. We kunnen belastingen die we niet verschuldigd waren dan ook niet ontweken hebben.' En hoe je het ook draait of keert: niets van wat Apple in de Paradise Papers deed, is illegaal. U hoeft uw adem niet in te houden voor een rechtszaak.

Toch is er een groot verschil in hoe we een fiscaal voordeel zoals pensioensparen beoordelen en het soort constructies die in de Panama Papers onthuld werden. Dat verschil zit hem niet in de bedragen waar het over gaat of in de complexiteit van de constructies; wel over economische substantie en democratische legitimiteit.

Een: economische substantie. De belastingvermindering die u als pensioenspaarder krijgt, krijgt u enkel als u ook daadwerkelijk een economische daad stelt: namelijk sparen voor uw pensioen. Dat fiscaal voordeel is dan ook in het leven geroepen om dat economisch gedrag aan te moedigen.

De Paradise Papers-constructies hebben grotendeels geen enkele economische onderliggende substantie. De uitgelekte Jersey-route van Apple brengt op geen enkele manier een economische nut bij. De constructie bestaat enkel zodat Apple wereldwijd minder belastingen zou hoeven betalen. Anders gezegd: zonder die constructie zou Apple exact hetzelfde economische gedrag stellen als het nu doet. Apple maakte geen betere en niet meer iPhones als gevolg van het gebruik van dat soort constructies.ⁱ Dat is een groot verschil tussen legitieme belastingplanning, die economisch nuttig gedrag aanmoedigt, en belastingontwijking, die enkel dient om minder belastingen te betalen. Het is een reden waarom we belastingontwijking als samenleving niet zomaar moeten toestaan.

Twee: democratische legitimiteit. Een tweede verschil tussen beide voorbeelden zit hem in de democratische legitimiteit van de belastingvermindering. Dit draait aan de ene kant om de bedoeling van de wetgever wanneer die regels ontwerpt die een vermindering van belastingen mogelijk maakt, en aan de andere kant om het bereik van die regelgeving. Met het fiscaal voordeel op pensioensparen heeft de wetgever duidelijk de intentie gehad om dit gedrag aan te moedigen via de belastingregels omdat ze van mening was dat dit gedrag voordelig was voor de samenleving. Bovendien heeft de maatregel enkel betrekking op Belgen en de Belgische begroting. Belastingen verminderen door pensioen te sparen is dus democratisch legitiem. Het is een bewuste keuze van de democratische instanties en het heeft enkel effect op de groep die democratisch die instanties hebben gekozen.

Hetzelfde kan niet worden gezegd van het soort belastingontwijking dat in de Panama Papers voorkomt. Die constructies laten multinationals toe om hun economische productie en hun boekhoudkundige winst op papier te scheiden. Apple houdt zijn productie in China en zijn verkoop in België, maar slaagt erin om

boekhoudkundig de winst naar Jersey te verplaatsen en daar te laten belasten aan een lager tarief. Democratische wetgevers hebben inderdaad internationale belastingafspraken gemaakt die de verdeling van belastingwinst per verdrag (zie hieronder) regelen. Daarbij hadden ze als intentie dat er geen dubbele belasting van bedrijven zou voorkomen wanneer die een grens oversteken. Het vermijden van dubbele belasting op hetzelfde bedrag is een positieve economische maatregel. Het bevordert handel en het zorgt ervoor dat kapitaal efficiënt besteed wordt. Er was nooit de intentie dat diezelfde regels gebruikt zouden worden door bedrijven om winsten te verplaatsen naar derde landen zonder dat de economische substantie zou volgen. Het soort belastingontwijking in de Paradise Papers slaagt dus niet voor een test van democratische intentie.

Ook het democratisch bereik wordt geschonden door dit soort constructies. Jersey heeft soevereiniteit over zijn belastingen en mag een nultarief aanbieden, net zoals Nederland grote kortingen op royalty's mag geven. Wanneer echter omwille van dat aanbod winsten verplaatst worden terwijl de economische activiteit van bedrijven in andere landen blijft liggen, is dat een democratisch probleem. Die bedrijven blijven dan wel gebruik maken van publieke voorzieningen (wegen, scholing, welvaartsvoorzieningen, enzovoort) in de landen waar ze actief zijn, maar dragen niet meer bij aan de financiering ervan. Die publieke voorzieningen zijn vaak van hogere kwaliteit dan die in landen met lagere belastingtarieven (net omwille van die hogere belastingen), en ook een reden waarom bedrijven zich er vestigen. Om die verminderde bedrijfsbelasting te compenseren, moeten overheden ook elders meer gaan belasten. Bijvoorbeeld op lonen. Het nultarief van Jersey heeft dus een significant effect op de andere landen waar een bedrijf als Apple actief is, terwijl die daar geen democratisch zeggenschap over hebben. Het toelaten van de constructies in de Paradise Papers holt het soevereine democratische zeggenschap van landen over welke keuzes ze in hun belastingregels maken uit. Dat is problematisch.

Ondanks dat dit soort constructies weinig economische baten hebben voor de samenleving als geheel en ze democratische legitimiteit schenden, blijft het mantra van de belastingprofessionals die deze ontwerpen wel overeind: zij volgen de wettelijke regels en als die regels ons niet aanstaan moeten we ze maar veranderen. In de rest van dit artikel probeer ik uit te leggen waar precies de fout in onze internationale belastingregels voor bedrijven zit en hoe we die kunnen oplossen.

DE MYTHE VAN EEN ARMLENGTE AFSTAND

Eerst even terug in de tijd. De manier waarop internationale belastingen voor bedrijven geregeld worden, vindt haar oorsprong in de jaren 1930. De wereldhandel was in de jaren 1920 zeer sterk gestegen, en staten zochten een oplossing om de belasting van multinationale bedrijven te stroomlijnen en om dubbele belasting te vermijden. Daarom begonnen ze, binnen het kader van de Volkenbond, dubbele belastingverdragen met elkaar af te sluiten. Die verdragen verdelen de belastbare winst van een bedrijf tussen het residentieland waar het hoofdkwartier gevestigd is, en de bronlanden waar het bedrijf investeert. Daarbij werden ook zogeheten *transfer pricing* regels ingeschreven: de prijsafspraken waaraan een bedrijf zich moet houden wanneer het intern transacties doet.

Zonder dat soort regels kan een bedrijf compleet naar eigen goeddunken met winsten schuiven. Stel dat een bedrijf handelt in bananen. Ze teelt en oogst die in een Zuid-Amerikaans land en verkoopt die terug in Frankrijk in een eigen winkel. Dan moet ze een prijs bepalen waaraan de Zuid-Amerikaanse tak de bananen aan Frankrijk verkoopt. Als ze die prijs zelf mag kiezen, zal ze die zo bepalen dat de grootste winst in het land met het laagste belastingtarief terechtkomt: goedkoop als Frankrijk interessanter is, duur als het Zuid-Amerikaanse land een lager tarief heeft. Ze kan ook een derde jurisdictie in de verkoop betrekken waar helemaal geen belastingen worden geheven, zoals een van de Kanaaleilanden. Als de Zuid-Amerikaanse tak haar bananen dan spotgoedkoop aan Jersey verkoopt en Jersey verkoopt die dan schandalig duur aan Frankrijk, dan komt het grootste deel van de winst in Jersey terecht. De boot met containers bananen hoeft natuurlijk fysiek nooit langs Jersey te passeren.

De economen in de Volkenbond erkenden dit probleem al. Ze introduceerden daarom het '*Arms' length*'-principe in de dubbele belastingverdragen. Dit principe stelt dat wanneer twee takken van eenzelfde bedrijf met elkaar handel drijven, ze dat moeten doen aan dezelfde prijzen alsof het met een derde, niet-gerelateerd bedrijf zou gebeuren. Die takken worden voor belastingdoeleinden fictief dus beschouwd alsof het aparte entiteiten zijn. Alsof ze op een 'armlength' afstand van elkaar staan.

Bovenstaand voorbeeld wordt moeilijker gemaakt door dit principe. De bananen moeten nu aan een correcte marktprijs verhandeld worden. Daar zit ietwat marge op, maar niet van dien aard dat je nu grote winsten in een land met een nultarief kunt laten opduiken zonder dat je daar economisch ook aanwezig bent. Indien een bedrijf toch absurde transferprijzen aanrekent voor belastingdoeleinden, en ze dus

aan transfer *mispricing* doet, kan de fiscus dat corrigeren en de belasting toch opeisen.

Het principe van de armlengte afstand werkt goed voor *transfer pricing* van goederen, zoals een container bananen of een auto. De wereldhandel van het Interbellum bestond dan ook voornamelijk uit handel in goederen. De principes die toen ontworpen werden, zijn vandaag nog steeds de basis voor de dubbele belastingverdragen die vandaag gelden. De Volkenbond zelf is al lang opgedoekt, en de OESO heeft de rol als *de facto* internationale belastingorganisatie overgenomenii, maar het *arms' length* principe is nog steeds de basis voor de verdeling van belastbare winsten van multinationals tussen landen.

Alleen is de wereldhandel sindsdien wel zeer grondig veranderd. Diensten, zoals verzekeringen, nemen nu een veel groter deel van de intra-bedrijfshandel in. Multinationals hebben vaak een tak die verzekeringen voorziet voor alle andere takken, en zo dus het risico draagt. Het rekent daar uiteraard een bedrag voor aan. Voor zo'n verzekeringen is het zeer moeilijk een vergelijkbare *arms' length* prijs te vinden. Zo kunnen winsten worden verschoven naar de verzekeringstak, die zich uiteraard in een jurisdictie met een laag belastingtarief bevindt. Multinationals voorzien ook vaak een soort interne bank, die de andere takken financiert. Niet alleen via aandelen, maar ook via leningen omdat de intresten op die leningen fiscaal aftrekbaar zijn. Soms worden die takken zelfs volledig via geleend kapitaal gefinancierd, een techniek die *thin capitalisation*iii heet.

Een andere evolutie is het veel groter belang van zogeheten *intangibles*: bedrijfseigendommen die niet tastbaar zijn, zoals patenten, intellectuele eigendom, logo's, software, richtlijnen over inrichting, enzovoort. Bedrijven verplaatsen die naar een tak, en die tak rekent royalty's aan voor het commercieel gebruik van die *intangibles* aan de andere takken. Wanneer een bedrijf zoals Apple een Iphone in een Apple-store verkoopt dan moet ze niet enkel *transfer prices* berekenen voor de fysieke onderdelen en de assemblage van die smartphone, maar ook licentiegeld voor het gebruik van de software, het logo van Apple, de specifieke inrichting van de Apple-store, enzovoort. Voor die *intangibles* is het *arms' length* principe zeer moeilijk toe te passen. Een vergelijkbare *transfer price* voor een container bananen is makkelijk te berekenen, een prijs voor de algoritmes van Google veel moeilijker. Daardoor kunnen bedrijven toch winsten naar landen met gunstige belastingvoorwaarden blijven verschuiven.

De OESO erkent de problemen met winstverschuivingen ook. In 2013 startte ze daarom, onder impuls van de G20, het BEPS-project (Base Erosion and Profit Shifting). Het project had als hoofdgedachte dat belasting moet gebeuren waar economische activiteit plaatsvond. Dat was bedoeld als een grootschalige hervorming van het internationaal belastingsysteem, maar draaide toch teleurstellend uit. Er werden vorderingen gemaakt voor correctere *transfer pricing* berekeningen voor diensten of intellectueel eigendom, maar aan de andere kant werden andere ontwijkingsroutes ongemoeid gelaten. Deelnemende landen probeerden ook het sterkst hun eigen belastingroutes te vrijwaren. Ook voor de uitdagingen van de Digitale Economie werd geen oplossing bereikt.

De grootste fout in BEPS echter is dat men blijft vasthouden aan het *arms' length* principe, en probeert wat fout loopt te repareren. Het *arm's length* principe is echter fundamenteel onaangepast als antwoord op hoe een 21ste multinational functioneert, en brengt ook voor bedrijven zelf veel kosten mee om aan te voldoen. Er is, zoals verwacht, veel teleurstelling over het BEPS-project bij sommige landen. De oplossingen in BEPS zijn dan ook een beetje zoals een zinkend schip proberen te redden door kurken in de lekkende gaten te steken.

EEN ALTERNATIEVE OPLOSSING: UNITAIRE BELASTING

Welke oplossing zouden politici die het werkelijk menen met fiscale rechtvaardigheid en die multinationals willen belasten waar de economische activiteit plaatsvindt dan kunnen voorstellen?

Een alternatief voor de *Arms' length standard* is het verdelen van bedrijfswinsten tussen landen aan de hand van een afgesproken formule. Een oplossing die *unitaire belasting* heet. In plaats van de onderlinge takken van een multinational als aparte entiteiten te zien, beschouwt deze benadering de multinational net als één enkel geheel. De winst van die hele multinational wordt dus op groepsniveau bepaald, in plaats van die van elke tak onderling te bepalen door *transfer pricing* methodes. Dit neemt de drijfveer voor winstverschuivingen weg.

Die gegroepeerde winst wordt dan aan de hand van een formule verdeeld onder elk land waar het bedrijf actief is. Meestal is dat een combinatie van de aanwezigheid van arbeid, kapitaal en verkoop in elk land. Reële economische indicatoren kunnen helpen om de boekhoudkundige en economische werkelijkheid opnieuw in lijn te brengen. Elk land mag het aan zich toegewezen stuk dan belasten aan het tarief dat

het zelf verkiest, zelfs een nultarief (dat blijft het soeverein voorrecht van elk land). Wanneer bedrijven echter nog gebruik willen maken van dat nultarief zullen ze nu hun economische activiteit naar dat land moeten verplaatsen, en niet langer enkel boekhoudkundige winsten. Dan moeten ze andere nadelen van die locatie erbij nemen, en niet langer gebruik maken van publieke voorzieningen in andere landen zonder ertoe bij te dragen.

Dit soort systemen bestaan al in de wereld. Federale staten zoals de Verenigde Staten en Canada gebruiken het om de belasting van bedrijven tussen staten en provincies te verdelen. Ook de Europese Commissie heeft een voorstel in de steigers om dit in te voeren binnen de EU: de Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). Het is echter onwaarschijnlijk dat het voorstel de Europese Raad passeert door de tegenkanting van onder andere Nederland, Ierland en ook België. Toch is het feit dat zo'n voorstel neerligt opmerkelijk. Zeker zo kort na het BEPS-project. Het toont aan dat de politieke onvrede over belastingontwijking, de BEPS-uitkomsten en het *arms' length* principe groeit. Ook Emmanuel Macrons uitlatingen over belasting van de digitale sector moeten binnen dezelfde onvrede worden gesitueerd.^{iv}

IT'S THE POLITICS, STUPID!

Het feit dat er betere alternatieven bestaan voor de huidige manier van internationaal belasten van bedrijven - die de kloof tussen papieren en economische winsten kleiner kan maken en landen opnieuw controle kan geven over welke soort belastingmix ze erop willen nahouden - toont dat belastingontwijking niet iets is waar we ons bij moeten neerleggen. Het is een politieke keuze. De politiek kan daadwerkelijk iets veranderen. Alleen is er internationale coördinatie nodig. Multinationale bedrijven slagen er in nationale belastingregels te gebruiken om hun belastingvoet te verminderen. Landen die opnieuw soevereiniteit over hun belastingagenda willen, zullen op internationaal niveau moeten samenwerken.

Dat kan niet gebeuren als diezelfde landen wel willen dat er iets gebeurt, maar vooral dat een ander iets doet. Als elk land zijn eigen belastingcompetitievoordelen wil vrijwaren, zijn het de multinationals die in de praktijk beslissen welk belastingstelsel ze willen. Linkse partijen, die per definitie willen herverdelen via het belastingstelsel, zouden die internationale hervorming dus hoog op hun agenda moeten houden. Daar hoort bij dat sommige landen hun eigen belastingroutes

zullen moeten afvoeren, iets waar sommige linkse partijen soms ook moeilijk mee hebben.

Landen die bang zijn investering te verliezen zonder belastingroutes, zullen onder unitaire belasting nog steeds een lager tarief kunnen aanbieden om investeringen aan te trekken. Sommige landen zoals Ierland zullen dat ook doen. Dat wil niet zeggen dat een ongekennde *race to the bottom* het gevolg zal zijn. Landen die andere economische voordelen aan bedrijven kunnen bieden, zullen een hoger tarief kunnen aanhouden. Bovendien kan een land, als gevolg van de grotere belastingbasis onder unitaire taxatie, het tarief wat laten zakken. Dat is goed voor binnenlandse ondernemingen, in tegenstelling tot de huidige situatie die enkel multinationals ten goede komt.

De huidige schaal van belastingontduiking is een democratisch en economisch probleem. Ze is echter het gevolg van de internationale belastingregels die onaangepast zijn aan de wereldhandel van vandaag. Als we die situatie willen aanpakken, hebben we dus nieuwe regels nodig. We moeten een nieuw schip bouwen, niet enkel lekkende gaten dichten. Initiatieven zoals zwarte lijsten van belastingparadijzen zijn eigenlijk vrij nutteloos in de strijd tegen belastingontwijking, als men het *arms' length* principe niet aanpakt. Dat is een politieke keuze die internationale samenwerking vereist. Komt die er niet, dan staan de journalisten van *de Süddeutsche Zeitung* volgend jaar gegarandeerd met een nieuw lek klaar. Dan kunnen we uit hetzelfde U2-liedje een andere regel schrijven: '*how long, how long must we sing this song?*'.

Noten

1. Integendeel. Men zou zelfs kunnen opperen dat zonder het competitief voordeel die de belastingroute biedt, Apple sneller had moeten innoveren om hun topositie op de smartphone-markt te behouden.
2. De Verenigde Naties proberen ook een rol op te eisen als internationale belastingorganisaties, omdat er vanuit ontwikkelingslanden veel tegenkanting is tegen de rol van de OESO. Toch zijn we dat westerse landen de OESO verkiezen en de rol van de VN proberen te marginaliseren.
3. Een techniek waar Belgische takken van multinationals zich tot voor kort in specialiseerden. Door de lage intrestvoeten was die techniek interessanter dan de verguisde notionele intrestaftrek.

4. Evenals het Republikeinse voorstel voor een *border adjustment tax*, dat ook een afwijking is van het *Arms' length* principe. Hier zou niet meer de winst maar de verkoop belast worden. Dit systeem internationaliseren zou belastingontwijking ook kunnen aanpakken, maar zou voor ontwikkelingslanden veel nadeliger uitpakken.

[Samenleving & Politiek, Jaargang 24, 2017, nr. 10 \(december\), pagina 17 tot 23](#)

BELASTINGPARADIJZEN

FISCALE FRAUDE

PARADISE PAPERS

Samenleving & Politiek is een uitgave van Stichting Gerrit Kreveld

Stichting
Gerrit
Kreveld