

**DE ECHE MACHTHEBBERS: HET BEDRIJFSLEVEN**

# Kalkoenen stemmen niet voor kerstmis

---

**WOUTER LIPS** · Post-doctoraal assistent, Vakgroep Politieke Wetenschappen, UGent

Door belastingontwijking mislopen we in de EU jaarlijks 60 tot 70 miljard euro. Bij schandalen komen meestal grote multinationals in het vizier, maar het is vooral de industrie van belastingprofessionals die op de rem staat voor meer anti-ontwijkingsregelgeving.

‘We betalen alle belastingen die we verschuldigd zijn, en volgen de regels in alle landen waar we opereren.’ Wanneer een multinational geconfronteerd wordt met vragen over hun belastingstructuren, is de kans groot dat een woordvoerder of CEO vroeg of laat een variant van bovenstaande zin gebruikt.’ Het ‘belastingmantra’ is zo wijdverspreid dat het zelfs voor een meme doorgaat in de, doorgaans nogal humorloze, belastingniches op Twitter. De verdediging verhult ook een specifieke kijk op het fenomeen van belastingontwijking: alles wat niet specifiek door de letter van de belastingwetgeving als illegaal wordt bestempeld, is toegelaten. Ze veronderstelt een waterschot tussen de illegale praktijk van belastingontduiking en legale belastingplanning.

## **BESTAAT BELASTINGONTWIJKING EIGENLIJK WEL?**

Nochtans bestaat er een grijze zone van belastingontwijking waarbij weliswaar binnen de grenzen van het wettelijke gebleven wordt, maar waar er toch een problematische grens wordt overschreden. Bij internationale belastingontwijking door multinationals, betekent dit dat ze excessief winsten verplaatsen naar landen met een laag belastingtarief om zo hun effectieve belastingvoet te verminderen.<sup>2</sup>

De maatstaf waaraan deze belastingontwijking afgetoetst wordt, is de mate waarin de locatie waar een multinational winst rapporteert en dus belasting betaalt, overeenkomt met de locatie waar de economische activiteit plaatsvindt.

Dit nogal vaag principe kan worden verhelderd aan de hand van de ‘principal purpose test’. Dat is één van de meer recente internationaal afgesproken methodes die overheden in staat stellen oneigenlijke winstverschuivingen tegen te gaan. Stel dat een bedrijf uit België wil investeren in een land B waarmee België geen belastingverdrag heeft.<sup>3</sup> In plaats van rechtstreeks te investeren richt het een tussenholding op in een land C dat met zowel België als het investeringsland een verdrag heeft. Nu kan het bedrijf gebruik maken van de bepaling van de voordelen die de verdragen van land C bieden, wat vaak resulteert in een lagere belastingvoet overheen de investering. Deze praktijk heet ‘treaty shopping’. Indien de Belgische belastingdienst onraad ruikt kan ze de ‘principal purpose test’ gebruiken, die vraagt: ‘Is een bepaald belastingvoordeel het gevolg van een economische grond of dient ze enkel om het voordeel te bekomen’, of omgekeerd ‘Zou het bedrijf ook zonder het belastingvoordeel dezelfde structuur hanteren?’. Indien de belastingdienst kan aantonen dat het voornaamste doel van een arrangement de belastingvermindering is, dan kan ze het belastingvoordeel verworpen en belastingen heffen alsof het bedrijf toch restreeks in land C investeerde.

Context is hierbij zeer belangrijk is. Dezelfde vermindering in belasting kan dankzij economische grond perfect legitieme belastingplanning zijn. Indien het bedrijf gecontroleerd en gecorrigeerd wordt, is er sprake van ineffektieve belastingontwijking. Indien niet, slaagt de belastingontwijking en komt het bedrijf

weg met een onrechtmatig verkregen belastingvoordeel.

Cijfers over audits bij de vennootschapsbelasting tonen aan dat België in 2015 bij 17% van alle actieve belastingbetalers een audit uitvoerde en dat dit bij 55% tot een correctie leidde.<sup>4</sup> Niet elk van die correcties zijn een poging om illegitiem belasting te ontwijken maar meer dan de helft van alle geaudite bedrijven waren dus van mening minder belasting verschuldigd te zijn dan de administratie. Het toont ook aan dat er waarschijnlijk veel niet geaudite bedrijven door de mazen van het net glippen.<sup>5</sup> Bij grote multinationals speelt dan nog eens mee dat die vaak beter bemand zijn dan de instanties die hen moeten controleren en dat hun structuren zeer ingewikkeld en ondoorzichtig zijn. Het plaatst het belastingmantra alvast in een ander licht.

### HOE GROOT IS HET PROBLEEM?

Net omdat belastingontwijking een concept is waarvan de afbakening contextgebonden is, is het vaststellen van de schaal van belastingontwijking door multinationals zeer moeilijk.<sup>6</sup> De economen Zucman, Wier en Torslov (2019) onderzochten het verband tussen winst en economische activiteit en maken de conservatieve schatting dat ongeveer 36% van alle winst die multinationals wereldwijd boeken naar belastingparadijzen verschoven wordt.<sup>7</sup> Dat komt jaarlijks neer op ongeveer 600 miljard US dollar. Voor de Europese Unie als geheel betekent dit jaarlijks een verlies van 18% van de opbrengst van de vennootschapsbelasting, ofwel ergens tussen de 60 en 70 miljard euro. Een andere studie van het Europees Parlement komt op een resultaat van dezelfde grootteorde.<sup>8</sup> Dat is een significant bedrag, waarbij rekening moet worden gehouden dat

die studies bewust een conservatieve schatting maken om kritiek te pareren. Het is zeker groot genoeg om de hoge internationale aandacht voor het thema te rechtvaardigen. Maar het bedrag is ook niet zo hoog dat we er onszelf rijk mee mogen rekenen, hoe belangrijk een eerlijkere bijdrage van grote multinationals op zichzelf ook is. Linksgezinden mogen niet in de val trappen om eender welk voorstel als financieel haalbaar voor te stellen indien grote bedrijven maar eerlijk belasting zouden betalen.

### **DE INVLOED VAN BELASTING- PROFESSIONALS OP HET BELEID**

Als we het hebben over grote multinationale bedrijven en hun invloed op de regelgeving tegen belastingontwijking, dan moeten we een onderscheid maken tussen twee groepen. De eerste groep zijn de grote multinationals zelf. Zij komen meestal in het nieuws als er zich grote lekken over belastingontwijking voordoen. Denk maar aan de Paradise Papers, of de staatsteunrechtzaken van de Europese Commissie. Veel interessanter echter is intermediaire industrie van belastingprofessionals die de eerste groep adviseert. Denk aan de Big Four<sup>9</sup>, internationale advocatenkantoren en accountancybedrijven. Het is deze groep dat zich in 'belastingoptimalisatie' als dienst specialiseert. Vanwege hun enorme technische vakspecialisatie hebben ze ook een zeer grote invloed op de internationale regelgeving over belastingen; inclusief anti-ontwijkingmaatregelen. Ze slagen erin zich als neutrale technische adviseurs te laten erkennen.<sup>10</sup> Er wordt vanuit hun rangen ook vaak gerekruteerd door overheden, de EU en internationale organisaties wat hun invloed nog eens vergroot.<sup>11</sup>

De OESO is het meest invloedrijke platform waar internationale belasting-

afspraken tussen landen gemaakt worden. Van 2018 tot 2020 loopt daar een project tussen 130 landen om de internationale belastingregels in lijn te brengen met hoe digitale bedrijven vandaag werken. Digitale bedrijven kunnen in een land producten verkopen en winst maken, zonder fysiek aanwezig te moeten zijn. Zeer duidelijke voorbeelden daarvan zijn Netflix of Spotify. Zonder fysieke aanwezigheid is het onder de huidige regels zeer moeilijk om die te belasten. Daarom wil men binnen de OESO die regels herbejken om een deel van de bedrijfswinst te laten belasten op de plaats waar zo'n bedrijf producten verkoopt. Opnieuw is de redenering om belasting en economische activiteit in lijn te brengen.

Bij dat proces horen ook telkens publieke consultatierondes. Daarbij mogen verschillende stakeholders hun mening laten horen over de voorstellen die binnen de OESO besproken worden. Bij de laatste consultatieronde in november kwam meer dan 84% van alle inzendingen van grote internationale bedrijven of vertegenwoordigers. Academics en ngo's, maar ook vakbonden vormen een absolute minderheidsstem in dat proces.

Nu is het op zich niet gek dat de groep die het meest getroffen wordt door een bepaalde beleidsbeslissing gehoord wordt. Wat wel opvalt is dat veel grote bedrijven niet zelf een inzending doen, maar zich laten vertegenwoordigen door die industrie van belastingprofessionals. Men zou bij een internationale hervorming over de digitale economie verwachten dat Apple, Microsoft, Netflix, Facebook of Airbnb hun invloed zouden laten gelden. Die laten zich echter vertegenwoordigen door belastingprofessionals als de 'Silicon Valley Tax Directors Group'. De meeste inzendingen komen uit zulke groeperingen of grotere bedrijfsorganisaties. Nochtans rijdt die industrie aan beide

kanten ook voor zichzelf. Het is nogal wies waarom mensen die professioneel verdienen aan het verkopen van advies om belastingen te verminderen, remmend advies zullen geven bij beleidsvoorstellen om belastingontwijking aan banden te leggen. Het is ook niet zo dat hun belangen altijd gelijklopen met de bedrijven die ze adviseren. Grote multinationals willen uiteraard hun belastingvoet laag houden, maar zijn ook gebaat bij zekerheid en minder complexiteit in de internationale belastingregels. Complexiteit en onzekerheid zijn echter de specialisatie en het verdienmodel van belastingprofessionals. Als zij hun invloed doen gelden, is dat dan ook meestal om die te bestendigen.

### **DE BELASTINGINDUSTRIE STAAT OP DE REM**

Laten we kort twee voorstellen bespreken waar die belastingindustrie hun invloed deed gelden om anti-ontwijkingsmaatregelen te verzwakken of tegen te gaan. Een aantal ngo's hebben de laatste jaren met succes de strategie gehanteerd om zelf technische expertise over belastingen te verwerven.<sup>12</sup> Vanuit die positie zijn ze erin geslaagd om op hetzelfde niveau te kunnen mee praten binnen de OESO en de EU, en zelfs een aantal voorstellen op de internationale agenda te zetten. Deze zouden enorme stappen vooruit zijn in de strijd tegen onrechtmatige winstverschuivingen en belastingontwijking.

Een *eerste* voorstel is Country-By-Country Reporting (CBCR). Onder dit voorstel zou een multinational verplicht worden om land per land te publiceren waar het winst declareert, hoeveel belastingen het betaalt en andere economische indicatoren zoals werknemers, verkoop of activa.<sup>13</sup> In 2013 werd het voorstel door de OESO

op de agenda geplaatst als onderdeel van onderhandelingen over het BEPS project.<sup>14</sup> De idee erachter is dat zo'n rapport onregelmatigheden duidelijk zou maken, publieke druk op bedrijven die actief belastingen ontwijken zou verhogen en vooral overheden meer informatie zou bieden. Voordien hadden overheden enkel zicht op wat een multinational in hun land deed. Dankzij CBCR zouden ze het globale plaatje zien.

### *Een aantal ngo's hebben de laatste jaren met succes de strategie gehanteerd om zelf technische expertise over belastingen te verwerven.*

Toen de OESO het voorstel op de agenda plaatste, nam ze bijna integraal het ngo-voorstel over. Nadien hield ze een consultatieronde. Uit analyse van die inzendingen en observaties van de onderhandelingen<sup>15</sup>, blijkt dat het de belastingprofessionals waren die op de rem gingen staan. De uiteindelijke uitkomst was een sterk verwaterde versie, die niet publiek was en enkel gold voor de 10% grootste multinationals.<sup>16</sup> Dit verzwakte de effectiviteit van het voorstel aanzienlijk. Nadien werd binnen de EU nog geprobeerd om toch publieke CBCR in te voeren. Dat voorstel werd eind november echter verslagen in de Raad van ministers.

Een *tweede* voorstel binnen de EU is de gemeenschappelijke geconsolideerde vennootschapsbelastingbasis (CCCTB). Onder dit systeem zouden de 28 belastingssystemen van de EU gelijkgetrokken worden. Multinationals zouden slechts een aangifte moeten doen binnen de EU. Hun winst zou dan worden verdeeld tussen de landen op basis van een formule

die werknemers, activa en verkoop in rekening neemt. Een land mag dan haar geprefereerd tarief heffen op het deel winst dat ze toegewezen kreeg. Het systeem zou het multinationals onmogelijk maken om nog de verschillen tussen EU-belastingssystemen uit te buiten. Artificiële winstverschuivingen zouden ook niet meer mogelijk zijn, dankzij het formulaire systeem. Voor bedrijven zit er een enorm voordeel in, doordat hun belastingadministratie veel simpeler zou worden. Ook hier zijn het de belastingprofessionals die op de rem gaan staan tijdens publieke consultaties. Bedrijven zijn zelfs matig positief. De grootste EU-associatie voor bedrijven, BusinessEurope, sprak zich voorzichtig uit pro het voorstel.<sup>17-18</sup> Uiteraard is de complexiteit van 28 belastingssystemen een belangrijk deel van het verdienmodel van die industrie. Hier zie je hoe de belangen van multinationals en belastingprofessionals toch uiteen kunnen lopen. Zeker als het over reduceren van complexiteit gaat. Het voorstel is voorlopig nog hangende. Maar het lijkt onwaarschijnlijk dat het de vereiste unanimiteit in de Raad kan halen.

## **WEERSTAND**

Belastingontwijking is een probleem dat bestendig wordt door de rol en de invloed van het bedrijfsleven. Voorstellen voor anti-ontwijkingsmaatregelen en transparantie worden tegengehouden of verwaterd vanuit deze hoek. Waar publiek de pijlen vooral op grote multinationals worden gericht, blijft de internationale industrie van belastingprofessionals grotendeels buiten schot. Nochtans zijn zij het die het meest hun invloed laten gelden, daarbij geholpen door hun technische expertise. In die hoedanigheid kunnen ze beleidsvoorstellen sturen, treden ze op als adviseur en dienen ze als rekruteringspool voor overheidsdien-

sten en internationale organisaties die de internationale belastingregels schrijven. Het is deze groep echter die het meest belang heeft bij het in stand houden van de complexiteit en ondoorzichtigheid van de huidige internationale belastingregels. De industrie slaagt erin zich voor te doen als neutrale technische adviseurs, wat hun belangen in deze verhult. De laatste jaren hebben enkele ngo's met steeds meer succes geprobeerd om zelf die expertise te verwerven en ook internationaal erkend te worden als experts. Zo hebben ze voor zichzelf een plaats opgeëist aan de tafel waar internationale belastingafspraken gemaakt worden. Twee technische voorstellen om belastingontwijking op te sporen en tegen te gaan, country-by-country reporting en de CCCTB, zijn daardoor hoog op de internationale en EU-beleidsagenda geraakt. De weerstand van de belastingprofessionals is echter hoog. Kalkoenen stemmen nu eenmaal niet voor kerstmis.

VOETNOTEN

- 1 Voor een aantal voorbeelden, zie: <https://phdskat.org/taxmantra/>.
- 2 Voor een grondigere uitleg van de technieken die ze daarvoor gebruiken, zie: Wouter Lips. 'Lekkende gaten dichtend van een nieuw schip bouwen?', SamPol, december 2017.
- 3 Dit zijn bilaterale verdragen tussen landen waarbij afspraken over de verdeling van belastingen worden gemaakt, om zo de zekerheid voor belastingbetalers te vergroten. Vaak resulteren die ook in minder belastingen voor belastingbetalers die over de grenzen van die landen opereren.
- 4 OECD (2017), 'Table A.159 Verification / audit activity by tax type – Corporate income tax', in Annexes, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/tax\\_admin-2017-table217-en](https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-table217-en); OECD (2017), 'Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies', OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/tax\\_admin-2017-en](https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en).
- 5 Dit fenomeen staat ook gekend als 'risk mining'. Zie: <http://jota.website/article/view/142>.
- 6 Het is bijna onmogelijk om vanuit geaggregeerde economische data of bedrijfsrapporten een sample af te bakken dat onweerlegbaar enkel cases bevat die zonder discussie belastingontwijking weerspiegelen. Dat is een beperking waar elke studie die hierover verschenen is mee te maken krijgt. Toch wijzen de meeste studies in dezelfde richting, waardoor het grote plaatje bij benadering ingeschat kan worden. Enkele voorbeelden zijn: Janský, P., & Prats, A. (2015). International Profit-Shifting out of Developing Countries and the Role of Tax Havens. *Development Policy Review*, 33(3), 271–292. <https://doi.org/10.1111/dpr.12113>; Cobham, A., & Janský, P. (2017). Measuring Misalignment: The Location of US Multinationals' Economic Activity versus the Location of their Profits. *Development Policy Review*. Janský, P., and Miroslav P. (2019). Estimating the Scale of Profit Shifting and Tax Revenue Losses Related to Foreign Direct Investment. *International Tax and Public Finance*, 26(5), pp. 1048–1103. <https://doi.org/10.1007/s10797-019-09547-8>; Crivelli, E.; De Mooij, R. and Keen, M. (2015) 'Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries', IMF Working Paper WP/15/118.
- 7 Alle data, de working paper en een kaart zijn te vinden op: <https://missingprofits.world/>.
- 8 European Parliament, EPRS, Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union: I - Assessment of the magnitude of aggressive corporate tax planning, Study, 2015.
- 9 EY, KPMG, Deloitte en PWC.
- 10 Picciotto, S. (2015). Indeterminacy, Complexity, Technocracy and the Reform of International Corporate Taxation. *Social and Legal Studies*, 24(2), pp. 165–184. <https://doi.org/10.1177/0964663915572942>; Susan, A., & Mueller, F. (2015). 'The dark side of professions: the big four and tax avoidance'. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(8), pp. 76–79. <https://doi.org/10.1108/qam.2012.31409caa.006>.
- 11 Voor een overzicht van voormalig Big Four personeel in de EU zie: <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies/2018/06/tax-avoidance-industry-embedded-eu-tax-policy>.
- 12 Zoals Tax Justice Network en in steeds grotere mate Oxfam in het Nederlands taalgebied.
- 13 Het systeem bestaat al sinds 2010 voor banken in de EU.
- 14 Een 15-delig actieplan om winstverschuivingen moeilijker te maken.
- 15 Christensen, R. C. (2017, July 19). 'Transnational Professional Competition in Fields and Ecologies'. <https://doi.org/10.31235/osf.io/euqr3>.
- 16 Multinationals met een omzet van meer dan 750 miljoen euro.
- 17 BusinessEurope (2017). Position Paper. <https://www.besnesseurope.eu/publications/common-corporate-tax-base-cctb-and-common-consolidated-corporate-tax-base-cctb>.
- 18 Al had dat ook te maken met de zeer grote belastingkorting op R&D in het voorstel. Dat was een lepel suiker om bedrijven te helpen het voorstel te aanvaarden.