

Tax rulings: 'Privacy en transparantie bijten elkaar'

Nederland kent de mogelijkheid voor een belastingplichtige om middels een 'tax ruling' zekerheid vooraf te krijgen op het punt van fiscale wet- en regelgeving. Dit is belangrijk, zowel voor belastingplichtigen als voor de Belastingdienst. Toch maakt de Europese Commissie zich zorgen om het gebruik van tax rulings, getuige bijvoorbeeld het onderzoek naar de Nederlandse afspraak met Starbucks. Hoe terecht is de kritiek?

Door: Hans Pieters

"De discussie over tax rulings maakt deel uit van een bredere discussie over de fiscale behandeling van multinationals." Aan het woord is Anna Gunn, onderzoeker naar fiscale staatssteun aan de Universiteit Leiden en publicist bij Artikel104.nl. Al sinds het einde van de jaren negentig maken landen zich zorgen over belastingontwijking door grote ondernemingen. Deze problematiek is in een stroomversnelling beland na de crisis in 2008. "Veel mensen vinden het onacceptabel dat multinationals niet hun 'fair share' betalen. Dat heeft geleid tot belangrijke initiatieven om lekken te dichten, bijvoorbeeld binnen de OESO en de EU. Ook in Nederland zijn belangrijke stappen gezet. Maar we zijn er nog niet."

Belastingontwijking

De laatste jaren krijgt Nederland het label 'belastingparadijs' opgespeld. Ten onrechte, meent Gunn. "De belastingparadijs-discussie is heel politiek. Ik denk dat het begrip 'belastingparadijs' met name retoriek is van bijvoorbeeld NGO's, al speelt er wel de bredere discussie over belastingontwijking.

'Het systeem van tax rulings biedt meerwaarde'

De tax rulings maken onderdeel uit van deze discussie." Gunn zegt het gebruik van het begrip wel te begrijpen: "Het is sterk geladen en werkt daardoor heel effectief in het publieke debat. Overigens waardeer ik veel van het werk dat de NGO's uitvoe-

ren. Ze vragen aandacht voor belangrijke zaken zoals de rol die Nederland, gewild of ongewild, momenteel speelt in internationale fiscale structuren. De recente discussies over de Nederlandse betrokkenheid bij de taxplanning van Google en IKEA zijn goede voorbeelden."

Daarnaast is het terecht dat organisaties als Oxfam of ActionAid de gevolgen van belastingontwijking voor ontwikkelingslanden op de kaart zetten, meent ze. "Zelf zou ik het begrip 'belastingparadijs' niet gebruiken, omdat het vanuit juridische optiek een specifieke betekenis heeft," stelt Gunn. "In Nederland hebben we in de vennootschapsbelasting een toptarief van 25% en een heel scala aan anti-misbruikmaatregelen. Een écht belastingparadijs is erg geheimzinnig, een soort 'zwart gat' waarin geld verdwijnt. Nederland werkt juist mee aan internationale gegevensuitwisseling opdat andere landen zélf kunnen optreden tegen belastingontwijking."

Transparantie

Het Nederlands systeem van tax rulings biedt volgens Gunn veel meerwaarde. "Het is niets anders dan zekerheid van de Belastingdienst vooraf. Discussies achteraf worden daarmee voorkomen. Meestal is de inhoud niet heel spannend. Rulings bevorderen een open houding tussen het bedrijfsleven en de Belastingdienst. Kleinere bedrijven gebruiken ze ook. De fiscus maakt zo'n afspraak alleen als er vertrouwen is en als hij inzage heeft in de structuur. Het draagt bij aan de controle en is efficiënt." Ze plaatst echter een belangrijke kanttekening: "Dat bedrijven behoefte hebben aan zekerheid is legitiem. Het gevaar is echter dat men afspraken sluit die té gunstig zijn voor de belastingplichtige." Dat laatste kan leiden tot verboden staatssteun: "Eén van de problemen is de grote complexiteit van sommige afspraken. Transfer pricing of 'TP' (interne ver-



Fotografie Ellen van Doorn

Anna Gunn

rekenprijzen voor diensten, goederen of rechten tussen gelieerde ondernemingen, red.) is hiervan een schoolvoorbeeld. Het is duidelijk dat dit type afspraak meer ruimte biedt voor discussie dan een meer 'straightforward' geval. De Starbucks-afpraak betreft ook TP. Ik ben ervan overtuigd dat partijen hier te goeder trouw gehandeld hebben. Toch heeft de Europese Commissie bezwaren. Hoe kan dit? Zodra de Commissie haar analyse bekendmaakt, weten we hopelijk meer."

Gunn maakt zich grote zorgen over transparantie. Tax rulings zijn nu vertrouwelijk, waardoor niemand buiten de fiscus zelf zicht heeft op dit deel van de fiscale praktijk. Ook niet fiscale onderzoekers of bijvoorbeeld de leden van de Tweede Kamer. "Het beschermen van de bedrijfsgeheimen van bedrijven is van groot belang, dat kan ik niet genoeg benadrukken. Tegelijkertijd is inzicht in het gebruik van rulings wenselijk. Net als nu gebeurt met de rechtspraak, denk ik dat we de rulingpraktijk in geanonimiseerde vorm zouden moeten publiceren. In België doet men dit al. Ik kan mij voorstellen dat het juist voor de kleinere bedrijven nuttig is om te kunnen kijken naar de afspraken van de 'grote jongens.'" Volgens haar bevordert dat de eerlijke concurrentie. Het draagt ook bij aan de zekerheid

van belastingplichtigen. "Anonieme praktijkvoorbeelden geven meer zicht op de toepassing van regels. Ik denk bijvoorbeeld aan het gebruik van de innovatiebox. Hoe doen andere bedrijven dat nou?"

Belastingconcurrentie

In 2014 publiceerde een groep onderzoeksjournalisten een groot aantal tax rulings afkomstig van één van de grote advieskantoren op internet. De stukken waren gelekt door een Luxemburgse oud-medewerker van het kantoor. Dit LuxLeaks-schandaal heeft de aandacht voor belastingontwijking in een stroomversnelling gebracht: "Het beeld is gaan leven dat er 'sweetheart deals' bestaan die door gewiekste adviseurs worden gemaakt met welwillende lidstaten. Dit heeft al snel politieke gevolgen gekregen. De EU heeft bijvoorbeeld in recordtijd een richtlijn aangenomen voor informatie-uitwisseling, waarbij landen hun tax rulings met multinationals delen." Dit helpt bij het opsporen van ontwijking, maar hiermee zijn we er nog niet, stelt Gunn. "Het is weer een stap in de goede richting. We moeten inzien dat er niet één enkele oplossing is voor belastingontwijking. Dit probleem moet vanuit meerdere kanten worden aangepakt."

"De bottomline is dat er meerdere discussies door elkaar heenlopen, zoals belastingconcurrentie tussen landen, het gebrek aan transparantie en de problematiek van ontwikkelingslanden. Het verlies aan publiek vertrouwen in de fiscaliteit hierdoor is misschien wel het ergst," meent ze. "De Starbucks-zaak trekt nu de aandacht, maar de werkelijke problematiek is veel breder en bovendien ouder dan soms wordt gedacht. Door een – wat mij betreft gelukkige – samenloop van factoren ziet het er naar uit dat eindelijk wordt doorgepakt op de problemen van belastingontwijking. Maar ik snap dat veel burgers dit anders zien, want zij worden eigenlijk voor het eerst geconfronteerd met een stroom aan negatieve verhalen over bekende multinationals. Dat is Starbucks, maar ook Apple, Amazon, Google, McDonald's. Noem maar op!"

Doorpakken

Toch staan de zaken er minder slecht voor dan gedacht zou kunnen worden. "Het gaat juist de goede kant op, al moet Nederland wel doorpakken." In één adem benadrukt Gunn dat we verstandig te werk moeten gaan: "Het dichten van lekken in de Nederlandse en internationale belastingstelsels heeft gevolgen voor bedrijven. De kleine koffiezaak die niet langer te maken

- heeft met oneerlijke concurrentie is hopelijk een winnaar. Maar bedrijven die nu belasting ontwijken zullen meer gaan betalen. Dat laatste is overigens een wenselijke uitkomst. Deze bedrijven zijn in mijn ogen dus niet 'gedupeerd'.

'Het beeld is gaan leven dat er 'sweetheart deals' bestaan

Waar we echter voor moeten waken is dat we in alle tumult regels aannemen die verder gaan dan nodig is. Een zogeheten overkill. Wat we niet moeten hebben is dat bonafide bedrijven met reële activiteiten ten onrechte getroffen worden door antimisbruikregels." In bredere zin is de vraag naar de discussie over het vestigingsklimaat belangrijk maar niet zaligmakend, meent Gunn. "Een kritische houding is geboden. De mogelijk-

heid bestaat dat er bedrijven uit Nederland verdwijnen als we loopholes dichtgooien. Als we de publieke discussie voeren, moeten we wel scherp hebben om welke bedrijven het dan precies gaat. Met het verlies van een brievenbusvennootschap zonder werknemers kan ik wel leven."

Om terug te grijpen op het beeld van Nederland als belastingparadijs: het is juist nu belangrijk om van dat imago af te komen, besluit Gunn. "Boven alles heeft het bedrijfsleven behoefte aan zekerheid. In mijn beleving zou de fiscaliteit daarop moeten inspelen door te focussen op de kansen van alle huidige (inter)nationale ontwikkelingen. De wereld verandert en de vraag is nu hoe de politiek, maar ook zeker de fiscale sector hiermee omgaat. We moeten ons realiseren dat de discussie omtrent het internationaal belastingrecht veel meer dan een paar jaar geleden een maatschappelijke discussie is. Wat is de rol van fiscalisten in deze discussie? En hoe kunnen we op een positieve wijze bijdragen aan de huidige veranderingen? Wat mij betreft is dat de grootste uitdaging voor de komende periode." ■