



Hoogleraar Tilburg University en programmaleider CPB Arjan Lejour:

'Nederland is een doorsluisland, geen belastingparadijs'

Volgens Arjan Lejour mist Nederland als gevolg van belastingontwijking naar schatting een tot twee miljard euro aan vennootschapsbelasting. 'Een fors bedrag, hier moeten we iets aan doen want dit is niet beoogd door de wetgevers. Dit probleem vraagt om een internationale aanpak.' Het Register sprak met de Tilburgse hoogleraar en tevens programmaleider bij het Centraal Planbureau over zijn onderzoeksplannen en zijn visie op Nederland als doorsluisland.

Door Sandra van den Nieuwenhof | Foto's: Raphaël Drent

Onlangs hield Arjan Lejour zijn inaugurale rede als hoogleraar Taxation and Public Finance aan Tilburg University, waar hij op 1 maart 2019 benoemd werd. Hij combineert zijn aanstelling als hoogleraar met zijn functie als programmaleider bij de sector Publieke Financiën van het Centraal Planbureau (CPB). Beide banen zijn parttime dienstverbanden van 50 procent.

Lejours onderzoek in Tilburg concentreert zich op de economische effecten van belastingen op bedrijven. Hij bestudeert onder meer de winstbelasting in internationaal perspectief, waarbij hij kijkt naar de verschillen in belastingdruk tussen landen en naar de mogelijke gevolgen voor het vestigingsklimaat. Daarbij richt hij zich ook op belastingontwijking van multinationals. De tweede poot van zijn onderzoek gaat over de belastingdruk van kleine bedrijven en de verschillen in belastingdruk voor ondernemingen die onder de vennootschapsbelasting of onder de inkomstenbelasting vallen. In alle gevallen gaat het hem om het gedrag van ondernemingen empirisch te duiden. Welke rol speelt de belastingwetgeving en onderdelen van die wetgeving (bepaalde aftrekposten) in de beslissingen die bedrijven nemen? Hij wil hiermee een brug slaan tussen de empirische benadering uit de economie en de vaak meer casuïstische benadering in de fiscale economie.

Is er een scheiding tussen uw beide banen of lopen onderzoeken in elkaar over?

'Onderzoeken kunnen in elkaar over lopen. Bij het CPB zijn er projecten waarvan van tevoren het doel is bepaald. Deze worden gebruikt voor politiek en beleid. Op de universiteit zijn uitgangspunten vrijer. De onderzoeken kunnen wel op elkaar voortborduren. Zo heb ik twee jaar geleden met collega's van het CPB gekeken naar de vraag wanneer het interessant is voor een ondernemer om directeur-grotaandeelhouder (dga) van een bv te zijn en wanneer het beter is om een eenmanszaak te hebben. Vanuit beleid leeft die vraag ook. Wat blijkt? Bedrijven switchen niet vaak van rechtsvorm. Niet van eenmanszaak naar dga en niet andersom. Dit is verrassend gezien de hoeveelheid artikelen die over dit vraagstuk verschenen zijn. Het kan zijn dat ondernemers zich dat wel afvragen voordat ze een bedrijf gaan starten maar dus niet meer daarna. Bedrijven behouden, heel opmerkelijk, meestal

'Bedrijven switchen niet vaak van rechtsvorm. Niet van eenmanszaak naar dga en niet andersom'

dezelfde rechtsvorm. Dit kan liggen aan de ondernemers zelf; veranderen van rechtsvorm vinden ze misschien te veel gedoe. Het hangt ook van de sector af. In de landbouw bijvoorbeeld komen bv's minder vaak voor. De uitkomsten van dit onderzoek leiden weer tot nieuwe vragen, zoals: hoe zit dat bij andere landen? Met een collega van de universiteit ben ik een onderzoek begonnen op basis van Europese data. We bekijken de verschillen in belastingdruk van de winstbelasting en van de inkomstenbelasting in samenhang met de rechtsvorm van bedrijven. Daar vinden we hetzelfde patroon als in ons land terug, maar ook dat een lagere belastingdruk voor bv's wel tot relatief meer vennootschappen leidt. Dit is een voorbeeld van een CPB-onderzoek dat aan de universiteit verbreed is.'

Wat gaat u in de nabije toekomst onderzoeken aan de universiteit?

'Een onderzoek gaat over de belastingontwijking via brievenbusmaatschappijen. Uit eerder onderzoek bij het CPB weten we dat veel rente- en dividendstromen via brievenbusmaatschappijen in Nederland naar Luxemburg, Singapore en Zwitserland gaan. We weten bijna zeker dat dat niet de eindbestemmingen zijn, maar dat veel op eenzelfde manier weer doorgesluisd wordt zoals dat in Nederland gebeurt. De internationale belastingplanning is dus nog veel ingewikkelder. Het gaat dus niet alleen via Nederland. Het zou fantastisch zijn als we de gegevens van de stromen naar Luxemburg, Zwitserland en Singapore kunnen koppelen aan de gegevens van die landen. Het is een wensdroom om met data aan te kunnen tonen of de stromen weer doorgaan naar andere landen. In Nederland wil ik onderzoek doen naar in hoeverre bedrijven aftrekposten gebruiken. Gaan bedrijven meer gebruik maken van een aftrekpost als deze ruimer wordt? Heeft het bijvoorbeeld effect als de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek verandert? Ook wil ik onderzoek doen naar het effect van maatregelen tegen belastingontwijking. Gaan bedrijven zich anders gedragen na zo'n maatregel? Daarnaast wil ik nader onderzoek doen naar de dga's en hun bv's. Waarom blijft het geld veelal in de bv's zitten en keren bv's nauwelijks winst uit aan de dga's om te sparen of te consumeren? Toen in 2014 de belasting voor box 2 werd verlaagd van 25 naar 22 procent voor winsten tot 250.000 euro, maakten ineens duizenden bv's 250.000 euro over. Men reageert dus op veranderingen in fiscaal beleid, op prikkels. Dat vind ik als econoom boeiend. Verder zijn er veel verschillende soorten bv's: naast de actieve bv's of rokende schoorstenen, zijn er ook stamrecht-bv's, pensioen-bv's, bv's van medische specialisten en van advocaten. Vertonen de verschillende soorten ook verschillend gedrag?'

Maatschappelijk onbehagen

Hebben uw publicaties invloed op kabinet, ambtenaren en parlementariërs?

'Ik merk wel enige invloed. Beleidsmakers en politici benaderen vooral het CPB. Over een aantal onderwerpen heb ik gesprekken gehad met de Vaste Kamercommissie van Financiën. En enkele jaren geleden was ik bij een

hoorzitting van de Tweede Kamer over box 3. Bij het CPB ben ik al een paar jaar bezig met het thema Nederland als doorsluisland vanwege de grote financiële stromen die via Nederland naar andere landen gaan. Sommigen vinden Nederland een belastingparadijs maar ik zie ons land meer als doorsluisland, want als het geld hier zou blijven, zou het hier netjes belast worden. Dat heb ik met een collega regelmatig zo benoemd en ook dat Nederland, samen met een paar andere landen, daar redelijk uniek in is. Mede daardoor is er een maatschappelijk debat ontstaan. Het wordt steeds moeilijker voor het kabinet om te ontkennen dat Nederland een doorsluisland is. Ik wil niet zeggen dat dat alleen de invloed van de publicaties is maar er is wel een maatschappelijk onbehagen gegroeid en ik zie ook een verandering in het denken hierover.'

Wat zijn de grote bezwaren tegen Nederland als doorsluisland?

'15 % van alle investeringsstromen ter wereld loopt via Nederland. Maar 80 of 90 % gaat direct ons land weer uit. 'Hoe zou het zijn als dat geld echt geïnvesteerd werd in Nederland?', vraag ik wel eens aan de studenten. Het grote bezwaar tegen doorstromen kan zijn dat er dankzij Nederland minder belasting wordt betaald dan anders het geval zou zijn in internationaal verband. Ik geef een voorbeeld. Een Canadese mijnbouwer exploiteerde een mijn in Mongolië, en hoefde daar geen winstbelasting te betalen, maar wel dividendbelasting over het geld dat van Mongolië naar Canada zou gaan. Er was een Nederlands verdrag met Mongolië waarin stond dat Mongolië geen dividendbelasting hanteerde voor geldstromen naar Nederland. Toen opende de Canadese mijnbouwer een vestiging in Nederland en liet het geld via Nederland naar Canada lopen. Uiteindelijk betaalde deze mijnbouwer dus geen belasting. Dat heeft natuurlijk niet alleen met Nederland te maken maar ook met wat Canada en Mongolië doen. Vroeger vonden we het prima dat we zulke belastingverdragen hebben want dat is gunstig voor onze economie en investeringen. Een bijproduct is dat bepaalde multinationals daardoor minder belasting op bepaalde plekken afdragen. Tegenwoordig vinden veel mensen dit onwenselijk, maar ook in Europa vindt men het niet gewenst dat Nederland daaraan bijdraagt. En de verhalen gaan - ik kan dat niet controleren - dat Nederland daardoor een moeilijker onderhandelingspositie in Brussel zou hebben. Het is niet goed voor onze reputatie. Dat is een reden om er iets tegen te doen.'

Hoe ontwijken Nederlandse bedrijven belasting?

'Er zijn meerdere manieren om belasting te ontwijken, ik noem er hier drie. Bij alle drie gaat het om stromen tussen om moederbedrijven met dochterondernemingen in het buitenland. In de eerste plaats zijn er de multinationals die diensten leveren aan dochterbedrijven in het buitenland. Het moederbedrijf kan spelen met de prijs, de marktprijs van die diensten is niet altijd even duidelijk. Als het dochterbedrijf in een land zit met hoge belastingtarieven, zijn hoge prijzen interessant, want dat betekent veel kosten. Daarnaast zijn er leningen aan

dochterondernemingen, tegen een hoge of lage rente, vaak afhankelijk van de belastingdruk in het land van de dochteronderneming. En ten slotte zijn er de intellectuele eigendomsrechten, de waarde van uitvindingen van concepten. De royalty's gaan richting het moederbedrijf. Denk bijvoorbeeld aan de bekende Starbucks-koffiezaken. Bijna alle winst gaat in de vorm van royalty's naar het moederbedrijf, want het is een concept. De royalty's worden dan verzameld op een plek waar geen of weinig belasting betaald wordt. Met de digitalisering komt het verhaal van die royalty's steeds vaker voor, bijvoorbeeld met diensten zoals Facebook.'

Bronbelasting

Welke maatregelen zijn er nationaal en internationaal om belastingontwijking te beperken?

'De bronbelasting die we per 2021 gaan invoeren helpt. Maar Nederland heeft geen invloed op wat bijvoorbeeld Luxemburg doet. Grote multinationals kunnen andere routes kiezen dan via Nederland, bijvoorbeeld via Luxemburg. Veel meer landen zouden dit op moeten pakken, dit probleem vraagt om internationale coördinatie. Er zijn inmiddels wel Europese richtlijnen voor regels ter bestrijding van belastingontwijking (ATAD), waardoor bijvoorbeeld bedrijven rentebetalingen maar tot een bepaalde hoogte kunnen aftrekken. Er wordt ook beter opgelet als geld binnenkomt in een land of dat elders al belast is. Daarnaast vindt binnen de OESO (Organisatie voor Europese Samenwerking en Ontwikkeling) veel afstemming plaats om belastingontwijking te beperken. Dat gaat daar echter wel alleen op basis van vrijwilligheid.'

Welke nieuwe inzichten heeft uw recente werk opgeleverd?

'Op basis van literatuurstudie ben ik tot een inschatting gekomen van wat we in Nederland missen aan vennootschapsbelasting als gevolg van belastingontwijking. Wereldwijd gaat het om honderd tot tweehonderd miljard dollar. Dat is tien procent van de inkomsten aan winstbelasting. Als je dit vertaalt naar de Nederlandse situatie, gaat het om een tot twee miljard euro. Veel deskundigen weten dat er belastingontwijking plaatsvindt, het was ook een onderwerp in het Europese parlement. Maar de inschatting van het bedrag in Nederland is nieuwe informatie.'

Fors bedrag

Wat vindt u van een tot twee miljard gemis aan vennootschapsbelasting in Nederland?

'Het is een fors bedrag, maar op basis van de literatuur had het naar mijn verwachting ook nog groter kunnen zijn. We moeten er wel iets aan doen want dit is in ieder geval niet beoogd door de wetgevers. Elke staat heft belastingen, die hebben we nodig voor de collectieve goederen. En grote ondernemingen en rijke individuen kunnen die dans dan ontspringen. En met de mechanismen die er zijn, zoals bijvoorbeeld de digitalisering van de economie, blijkt de belastingontwijking steeds meer toe te kunnen nemen. Er zijn studies die dat aantonen.



Prof. dr. Arjan Lejour

- Hoogleraar Taxation and Public Finance aan Tilburg University, bij het Departement Tax Economics van de Tilburg School of Economics and Management (TiSEM);
- Programmaleider bij de sector Publieke Financiën van het Centraal Planbureau (CPB);
- Studeerde econometrie en filosofie van de economie aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam;
- Promoveerde aan Tilburg University op een onderzoek naar de effecten van Europese integratie op sociale zekerheidstelsels;
- Gehuwd, twee kinderen;
- Woont in Gouda.

Dat is natuurlijk wel een probleem. Als we niets doen zal het zeker toenemen. We doen er dus wel wat aan, bijvoorbeeld voorwaarden opnemen in verdragen om misbruik tegen te gaan. De vraag is of dat effectief is. We gaan de bronbelasting invoeren, en ook in OESO-verband wordt nagedacht over tegengaan van ontwijking. Het grote probleem is natuurlijk dat landen zelf over



'Men vraagt om een maatregel om op dat moment een probleem op te lossen maar denkt niet goed na over gevolgen op lange termijn'

hun belastingsysteem willen beslissen. Met mijn collega van het CPB heb ik - in met name de netwerkanalyses van het internationale belastingsysteem - laten zien dat landen allemaal moeten meedoen, of in ieder geval een grote groep landen. Als slechts een paar landen meedoet, of een kleine groep, verschuift het probleem, dan krijg je het waterbedeffect. En de OESO kan alleen maar kleine stapjes zetten om iedereen mee te krijgen.'

Wat kunnen we in Nederland nog meer doen?

'De Wet vennootschapsbelasting heeft veel artikelen over de grondslagen en over de uitzonderingen daarop. Je kunt erover denken om een aantal uitzonderingen af te schaffen, en met deze grondslagverbreding te komen tot een lager tarief. De bronbelasting helpt ook, net zoals heffingen op binnenkomende stromen. Als er winst uit buitenland komt, gaan we ervan uit dat deze daar al belast is, en dan geldt de deelnemingsvrijstelling, een belangrijk onderdeel van ons vestigingsklimaat. Er bestaat echter ook de mogelijkheid om bij te heffen, als winst komt uit landen waar geen of weinig belasting geheven is. Dat wordt nu ook in de OESO voorgesteld. Maar ook hiervoor geldt dat als Nederland dat alleen gaat doen, grote bedrijven Nederland voortaan links kunnen laten liggen.'

Minder aftrekposten en een lager tarief voor de vennootschapsbelasting maakt wellicht niet zo veel verschil voor het totaal aan inkomsten?

'Misschien niet, maar de vraag is of al die aftrekposten wel het beoogde doel dienen en of het niet een kwestie is van wie de slimste adviseur heeft. Grotere bedrijven hebben meer mogelijkheden voor fiscaal advies. Statistieken van het CBS laten zien dat de grotere, beursgenoteerde bedrijven een lagere belastingdruk hebben dan de kleinere bedrijven. De vraag is of dat wel fair is. Multinationals hebben dochterbedrijven, en dat biedt meer mogelijkheden om te spelen met de fiscale mogelijkheden. Ze kunnen ook meer gebruik maken van bijzondere aftrekposten en verliezen in het buitenland in Nederland van de winst aftrekken. Zo is er ook de innovatiebox: alles wat gerelateerd is aan innovaties heeft een lager tarief in de vennootschapsbelasting. Kleinere bedrijven hebben de schaalgrootte niet om daar gebruik van te maken.'

Politici

Hoe kijkt u aan tegen het fiscale beleid in Nederland in het algemeen?

'De wereld is niet bepaald statisch. We kunnen in de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting aftrekposten verzinnen omdat we vinden dat bedrijven te veel kosten hebben of te veel belasting betalen maar het gevolg is altijd dat bedrijven daarop reageren door daar gebruik van te maken. Het is belangrijk om goed te kijken naar welk type aftrekpost je in het leven roept en waarvoor. Als bedrijven daar makkelijk een voordeel mee kunnen verwerven, zullen ze dat zeker doen. In het algemeen zijn regering en politici zich daar niet voldoende van bewust. Men vraagt om een maatregel om op dat moment een probleem op te lossen maar denkt niet goed na over gevolgen op lange termijn. Een van mijn onderzoeksvragen is hoe bedrijven reageren op een ontmoedigings- of stimuleringsmaatregel. Dat is heel interessant. Het verschil tussen bedrijven en particulieren is dat bedrijven fiscale adviseurs hebben, die goed op de hoogte zijn van de regelgeving, waardoor bedrijven veel beter instaat zijn om de fiscale mogelijkheden te benutten, die de wet biedt. Huishoudens weten dat meestal niet.'

Heeft u tips voor belastingadviseurs?

'Dit is een interessante maar ook lastige vraag voor mij. Ik werk niet in de praktijk. Ik kijk ook niet naar individuele gevallen. Wel zie ik in mijn onderzoek dat veel IB-ondernemers jarenlang flinke winsten maken en dan toch geen bv beginnen, daar is wel iets te verdienen.'

Ten slotte: wat zijn uw drijfveren voor uw werk?

'Ik wil graag weten hoe iets precies in elkaar zit en de feiten daarvan op tafel leggen, bij voorkeur met cijfers. Het inspireert me als de resultaten van mijn onderzoek vervolgens in beleid gebruikt worden. Ik doe graag onderzoek met een maatschappelijke relevantie.' <<<