

# Belastingheffing op digitale platforms



**MARKO KOETHENBUERGER**  
Hoogleraar openbare  
financiën, ETH Zürich

Techreuzen zoals Google en Facebook genereren aanzienlijke hoeveelheden reclame-inkomsten, die voornamelijk worden opgegeven in locaties met lage belastingen. Hierdoor is een beleidsdiscussie ontstaan over hoe de locatie waar toegevoegde waarde wordt gecreëerd en waar belasting wordt geheven meer met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Het succes van het bedrijfsmodel van digitale platforms is gebaseerd op het bestaan van indirecte netwerkeffecten. Dat is de voornaamste reden waarom platforms bestaan en waarom ze advertentie-inkomsten genereren. Het standaard belastingbeleid moet daarom worden aangepast aan indirecte netwerkeffecten. Aanpassing vereist een aangepast concept voor het aangrijpingspunt (nexus) voor belastingheffing dat afhankelijk moet zijn van de locatie van gebruikers die de indirecte netwerkeffecten genereren. Dat is ook de richting waarin het recente EU-voorstel voor een belasting op digitale diensten gaat en is voor Nederland een beleidsopitie.

## IN HET KORT

- *Techreuzen zoals Google en Facebook genereren aanzienlijke hoeveelheden advertentie-inkomsten.*
- *Het aangepast concept voor het aangrijpingspunt (nexus) moet worden aangepast om rekening te houden met de gebruikerslocatie.*
- *Het recente belastingbeleid van de EU-lidstaten kan voor Nederland als een blauwdruk dienen.*

De auteur is veel dank verschuldigd aan Sijbren Cnossen, Bas Jacobs, Nadine Riedel en Jan van de Streek voor hun nuttige opmerkingen, en ook voor die van diverse deelnemers aan het Cnossen Forum 2019 'Tax by Design for the Netherlands'. Email: koethenbuenger@kof.ethz.ch.

**H**et toenemende belang van diensten die worden verstrekt door digitale platforms, zoals Google, Facebook en YouTube, illustreert de waarde van digitalisering voor de economie. Eveneens heeft de verkoop van digitale en niet-digitale goederen via platforms als Amazon en Apple het afgelopen decennium een enorme groei doorgemaakt. De winststijging van digitale platforms hangt samen met het gebruik van intellectuele-eigendomsrechten en/of de groeiende vraag naar reclame via platforms. Hoewel dit een positieve weerspiegeling is van de toegevoegde waarde van platforms, worden hun winsten voornamelijk gerapporteerd in jurisdicties met lage belastingen. Dit heeft de beleidsdiscussie aangewakkerd hoe de locatie van waardecreatie en die van belastingheffing het beste op elkaar af te stemmen. De afgelopen jaren zijn er uiteenlopende beleidsvoorstellen ontwikkeld, variërend van OESO initiatieven rondom *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) (OESO, 2013), het recente OESO-rapport over de digitale economie (OESO, 2018), tot aan het meer specifieke voorstel voor een belasting op digitale diensten binnen de Europese Unie (EU) (Europese Commissie, 2018).

Dit artikel evalueert de redenen voor en de effecten van belastingheffing op digitale platforms. De nadruk van het artikel ligt daarbij op de tweezijdige digitale platforms, die centraal staan in de beleidsdiscussie (bijvoorbeeld Google en Facebook).<sup>1</sup> Deze bedrijven verschillen niet van traditionele bedrijven in hun voorkeur voor belastingontwijking, maar ze verschillen wel in andere belangrijke opzichten. Het meest opvallend is dat ze, vanwege indirecte netwerkeffecten, profiteren van gebruikersbijdragen, hetgeen resulteert in aanzienlijke hoeveelheden advertentie-inkomsten. Indirecte netwerkeffecten hebben onconventionele gevolgen voor de analyse van de effecten van belastingheffing en de vormgeving van belastingbeleid. Dit artikel bespreekt deze implicaties en koppelt ze aan het belastingbeleid.

Het artikel begint met een evaluatie van de basiskenmerken van het bedrijfsmodel dat tweezijdige digitale platforms gebruiken. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag hoe het nexusconcept voor deze digitale platforms kan worden

aangepast. Normaal gesproken is fysieke aanwezigheid van bedrijven in een land vereist zodat het land belasting kan heffen. Dit wordt gevolgd door een analyse van belastingheffing op tweezijdige digitale platforms en hoe dit leidt tot onconventionele reacties op belastingheffing. Het bespreekt eveneens de implicaties voor de doelmatigheid van belastingheffing. Tenslotte worden de internationale gevolgen van het belasten van digitale platforms en verschillende beleidsvoorstellen voor de belasting van digitale platforms besproken. In grote lijnen wordt aanbevolen om de benadering te volgen van de Europese Unie om digitale platforms te belasten op basis van de inkomsten die worden gegenereerd door de gebruikers van het platform in het betreffende land.

## TWEEZIJDIGE DIGITALE PLATFORMS - EEN ANDER BEDRIJFSMODEL

Voordat de gevolgen van belastingen op platforms worden geanalyseerd, is het belangrijk om eerst een korte bespreking te geven van het bedrijfsmodel van tweezijdige digitale platforms om te kunnen begrijpen waarom ze zo verschillen van traditionele bedrijven. In een tweezijdige digitale markt interacteren twee verschillende groepen klanten of gebruikers met elkaar via een digitaal platform. De vraag van elk van deze groepen om lid te worden van een platform wordt bepaald door de omvang van de andere groep. De afhankelijkheid tussen onderlinge groepen worden 'indirecte netwerkeffecten' genoemd. Diverse industrieën hebben dergelijke overloop-effecten in de vraag naar hun producten. Sociale netwerken en de media-industrie zijn hiervan twee belangrijke voorbeelden.<sup>2</sup> Indirecte netwerkeffecten worden niet alleen bepaald door het aantal gebruikers, maar ook door de 'kwaliteit' van gebruikers. Adverteerders willen graag de 'juiste' gebruikers bereiken, en hun reclame richten op gebruikers die het meest ontvankelijk zijn voor hun advertentie-inspanningen. Platforms kunnen informatie over de gebruikers verzamelen met behulp van kunstmatige intelligentie, en deze informatie gebruiken om advertenties beter op de gebruikers te richten. In die zin zijn gebruikersgegevens de belangrijkste bezitting van platforms om advertentie-inkomsten te genereren. In veel gevallen worden de meeste, zo niet alle inkomsten

van platforms slechts aan één kant van het platform verdiend. Google en Facebook volgen bijvoorbeeld een *zero-pricing*-strategie voor de gebruikers en brengen adverteerders kosten in rekening voor 'toegang' tot hun gebruikers.

Het is belangrijk op te merken dat het bestaan van indirecte netwerkeffecten niet het wezenskenmerk is waardoor gangbare beleidsanalyse anders uitpakt voor tweezijdige digitale platforms. Rochet en Tirole (2006) geven een scherpere definitie van een tweezijdige markt. Het zijn niet alleen de overloopeffecten tussen de groepen op het platform, maar het is ook de prijsstructuur die het platform berekent aan de groepen op het platform. Als de groepen veranderingen in de prijsstructuur die het platform implementeert altijd ongedaan kunnen maken, dan verandert de marktuitsluiting niet en is de prijsstructuur neutraal. In belangrijke voorbeelden van digitale platforms, zoals Google of Facebook, zal dit niet het geval zijn, aangezien geen directe onderhandelingen bestaan tussen de gebruikers van Google of Facebook en de bedrijven die op deze platforms adverteren. Daarentegen slagen digitale platforms, zoals eBay of Airbnb, niet voor de test van tweezijdigheid. Elke prijswijziging die eBay in rekening brengt aan zijn verkopers en de kopers, kan door deze twee groepen worden geneutraliseerd, alleen al omdat verkopers en kopers rechtstreeks via het platform communiceren en de prijzen onderling kunnen aanpassen.<sup>3</sup> Dit artikel richt zich op tweezijdige platforms die de test van tweezijdigheid zonder prijsneutraliteit doorstaan.

### GEVOLGEN VAN BELASTINGHEFFING OP PLATFORMS

#### *Locatie van waardecreatie: een tweeledige gebruikersrol*

De traditionele vennootschapsbelasting (vpb) is gebaseerd op het idee dat winsten worden belast in de locatie waar ze tot stand zijn gekomen. Dergelijke op bronheffing gebaseerde vpb-stelsels zijn moeilijker te handhaven in een wereld waarin bedrijven hun winst via winstverschuivingsstrategieën kunnen verplaatsen naar landen met lagere belastingen (Gresik, 2001). Om winstverschuiving te verminderen, kan de gerapporteerde winst worden vergeleken met de omvang

van economische activiteiten in een bepaalde jurisdictie waarin de onderneming een vestiging heeft (een zogeheten 'nexus'). Zo'n vergelijking probeert vooral om de productiefunctie van het bedrijf zichtbaar te maken, en gebruikt daarvoor maatstaven voor de hoeveelheid arbeid en kapitaal, teneinde een idee te krijgen van de werkelijke creatie van toegevoegde waarde in een jurisdictie.<sup>4</sup>

Echter, deze vergelijking verliest zijn betekenis bij tweezijdige digitale platforms. Arbeid en kapitaal zijn niet de belangrijkste productiefactoren bij het genereren van toegevoegde waarde van platforms. Bovendien vindt aan beide zijden van het platform de waardecreatie plaats met gebruik van verschillende productiefactoren, zoals hierboven is uitgelegd. Gebruikers genieten van de waarde die wordt gecreëerd op het platform door de diensten die worden aangeboden (zoals zoeken via Google of interactie via Facebook). Deze diensten worden voornamelijk geproduceerd met beschermd intellectueel eigendom, zoals software. Tegelijkertijd creëert het gebruik van deze diensten een publiek dat interessant is voor adverteerders met economische of politieke campagnes. Dit schept waarde voor de eigenaren van het platform, die verdienen aan de reclame-inkomsten.

Het toewijzen van de advertentie-inkomsten aan de juiste jurisdictie waar die inkomsten worden geacht te zijn gegenereerd, is een moeizame taak, die behoorlijk dicht bij de kern komt van de beleidsdiscussie rond digitale platforms. In het algemeen kunnen de locatie van servers, de ontwikkeling van de software, de locatie van de intellectuele-eigendomsrechten en ook het gebruik daarvan worden gebruikt als de locatie waar de toegevoegde waarde wordt gecreëerd. Maar locaties zijn typisch van elkaar gescheiden en zijn in veel gevallen eenvoudig aan te passen om belasting te ontwijken via winstverschuiving in een op bronheffingen gebaseerd vpb-stelsel.<sup>5</sup>

Een alternatief zou zijn om een andere belangrijke productiefactor te gebruiken bij het toewijzen van waardecreatie aan jurisdicties, namelijk de gebruikers. Op dubbelzijdige digitale platforms hebben gebruikers een dubbele rol. Ze zijn consumenten van de diensten die door het platform worden geleverd. Tegelijkertijd zijn ze de productiefacto-

ren in het creëren van waarde aan de adverteerderskant van het platform. De waarde van gebruikers voor adverteerders wordt vergroot door software (kunstmatige intelligentie) die gebruikerskenmerken gebruikt om advertenties beter te richten op gebruikers. Advertentie-inkomsten moeten de waardevermeerdering voor adverteerders weerspiegelen, gezien de nauwkeurig afgestemde prijsstellingen van advertentieruimte die digitale platforms in de praktijk gebruiken. De locatie van gebruikers is niet overdreven mobiel en is daarom vermoedelijk weinig gevoelig voor het aantal gebruikers als de winst op basis daarvan zou worden toegewezen, gezien het feit dat de prijs die gebruikers betalen in veel gevallen nul is, waardoor een belastingverschuiving van bedrijven naar gebruikers via het aanpassen van de prijzen niet mogelijk is.<sup>6</sup>

Regelmatig worden zorgen geuit als het om digitale platformbelasting gaat. Ten eerste is men bezorgd dat belastingheffing die op gebruikers wordt gebaseerd leidt tot een speciale behandeling van tweezijdige digitale platforms, die vervolgens niet strookt met de fiscale behandeling van andere bedrijven. In het licht van de principes die ten grondslag liggen aan de huidige toewijzing van belastingen, kan een op gebruikers gebaseerd belastingstelsel niet worden aangemerkt als een *ring-fenced* stelsel. De locatie van kritieke productiefactoren wordt gebruikt om belastinggrondslagen toe te wijzen in huidige belastingstelsels. Zoals hierboven uitgelegd, zijn gebruikers de kritieke productiefactor voor advertentie-gestuurde platforms, en hun locatie moet vervolgens worden gebruikt om heffingsrechten toe te wijzen. Ten tweede bevelen vele beleidsvoorstellen (die hieronder worden besproken) aan om belasting te heffen op de omzet in plaats van de ondernemingswinst. Bij tweezijdige platforms vervaagt het onderscheid tussen die twee omdat de marginale kosten voor het aanbieden van diensten via platforms (zoals advertentieruimte) te verwaarlozen, zo niet nul zijn. Ten minste, op de korte termijn zijn de gedragsreacties op de twee vormen van belastingheffing hetzelfde. Digitale platforms hebben hoge vaste kosten vanwege de ontwikkeling van software en de implementatie van het platform. Dit houdt in dat zij in het begin van hun activiteiten verliezen lijden, die verschillend fiscaal worden behandeld in een belas-

tingstelsel gebaseerd op omzet of op winst. In een op winst gebaseerd belastingstelsel kan verliesverrekening plaatsvinden, maar in de meeste belastingstelsels is verliesverrekening slechts mogelijk gedurende een beperkte periode. Een andere overweging, die in deze context relevant wordt, is dat digitale platforms de prijs van hun diensten in de beginfase strategisch kunstmatig laag houden om zo een gebruikersbestand te creëren dat groot genoeg is om concurrerende platforms uit de markt te verdrijven (Evans et al., 2006). Vanuit een

## Het is zeer de vraag of verliezen door strategische prijszetting moeten worden gesubsidieerd door verliesverrekening

doelmatigheidsoogpunt is het zeer de vraag of de verliezen door strategische prijszetting met de bijbehorende creatie van marktmacht zouden moeten worden gesubsidieerd door verliesverrekening mogelijk te maken.

De vraag of omzet dan wel winst moet worden belast, is niet nieuw, en heeft eerder aandacht getrokken in de context van belastingheffing op natuurlijke hulpbronnen. Daarop wordt vaak belasting op omzet geheven, zij het tegen een laag tarief, om de potentiële nadelen te minimaliseren die voortvloeien uit het feit dat kosten niet aftrekbaar zijn (Cui, 2018). Een laag belastingtarief op de omzet kan daarom ook een beleids optie zijn voor een belasting op digitale platforms, een kwestie waarop in de volgende paragraaf wordt teruggekomen.

Een laatste vraag is of de huidige belastingverdragen de mogelijkheid bieden om omzet van bedrijven aan de bron te belasten. Cui (2018) geeft een interpretatie van een op gebruikers gebaseerde omzetbelasting op digitale platforms

die in overeenstemming is met de belastingverdragen. De huidige belastingverdragen staan overheden namelijk toe om locatiespecifieke overwinsten te belasten. Advertentie-inkomsten kunnen dan worden geïnterpreteerd als locatiespecifieke overwinst, waarbij de gebruikers locatiespecifieke productiefactoren zijn die deze omzet genereren.

### Reacties van digitale platforms op belastingheffing

Tweezijdige digitale platforms gebruiken een bedrijfsmodel dat onconventionele implicaties heeft voor (1) hoe tweezijdige digitale platforms reageren op belastingen, en voor (2) de vraag naar corrigerende belastingen.

Eerst wordt naar de reactie op belastingen gekeken: dubbelzijdige digitale platforms ontvangen vaak inkomstenstromen van beide kanten, die onderhevig zijn aan verschillende belastingen. Een voorbeeld is de media-industrie waar advertentie-inkomsten onderworpen zijn aan het hoge tarief van de btw, terwijl de verkoop van diverse media-outlets (bijvoorbeeld kranten of tijdschriften) valt onder het lage btw-tarief. Een ander voorbeeld is een multinationalaal platform dat zijn inkomen verdient of rapporteert in verschillende belastingjurisdicties met verschillende belastingtarieven. In deze omgeving veranderen indirecte netwerkexternaliteiten de manier waarop het platform reageert op belastingheffing. Een hoger belastingtarief op inkomsten uit de verkoop van media-content op een digitaal mediaplatform leidt tot een *lagere* prijs voor de media-content en een *groter* aantal lezers. Dit in tegenstelling tot de standaardreactie op belastingheffing: een hogere prijs en een lager aantal gebruikers. Dit verschil in reacties op belastingheffing is geworteld in de positieve indirecte netwerkeffecten. Een groter aantal lezers maakt het platform aantrekkelijker voor adverteerders en genereert in reactie daarop hogere advertentie-inkomsten. Vandaar dat belastingontwijking de vorm aanneemt van inkomsten die verschuiven van de zwaarder belaste kant naar de minder zwaar belaste kant van het platform, via vergroting van het aanbod aan de zwaarder belaste kant van het platform (Kind et al., 2008, 2010; Kind en Koethenbueger, 2018).<sup>7</sup>

De welvaartseffecten van deze verschillende reacties op belastingen zijn evenzeer onconventioneel. Terwijl een

belasting verstorend is zolang er geen andere ondoelmatigheden zijn, kenmerken markten met tweezijdige digitale platforms zich door onvolkomen mededinging met bijbehorende marktmacht. Ze bestaan om te verdienen aan indirecte netwerkeffecten, en de winsten worden groter naarmate de twee zijden van het platform groter worden. Daarom kunnen belastingen in deze markten een corrigerende rol spelen: enerzijds om het onderaanbod als gevolg van marktmacht en anderzijds om de neiging tot onder- of overaanbod als gevolg van imperfecte internalisering van (inframarginale) indirecte netwerkeffecten te corrigeren. Aldus kan het aanbod suboptimaal hoog worden. Zelfs als de neiging tot onderaanbod de overhand heeft, zou het effect van belastingheffing onconventioneel kunnen zijn en zou mogelijk alleen maar gericht hoeven te zijn om het aanbod te vergroten.

Voor deze theoretische voorspellingen moet nog empirisch onderbouwing worden gevonden.<sup>8</sup> Het belastingbeleid in de EU-lidstaten (dat hieronder zal worden behandeld) kan wellicht als proeftuin dienen voor toekomstig onderzoek. Op dit moment kunnen de theoretische inzichten op zijn minst worden geïnterpreteerd als een kritische beoordeling van de belastinganalyses die de fundamentele redenen negeren waarom tweezijdige digitale platforms bestaan.

### Internationaal belastingbeleid

Digitale platforms vereisen een voldoende grote hoeveelheid indirecte netwerkeffecten en zijn daarom meestal actief in verschillende landen (bijvoorbeeld Facebook, Google, Netflix). Deze internationale dimensie van de bedrijfsvoering heeft fiscale gevolgen. Multinationale platforms hebben de mogelijkheid om belasting in het ene land te vermijden door de winst te verplaatsen naar een ander land met lagere belastingen (Dharmapala, 2014). Digitale platforms kunnen belasting ontwijken door royaltybetalingen te gebruiken om winst te verschuiven naar een land met gunstige belastingtarieven. Bij bijvoorbeeld sociale media is de royaltybetaling een vergoeding voor het gebruik van intellectueel eigendom, zoals software (kunstmatige intelligentie) of marketingdiensten. Zoals bij elk ander bedrijf, stimuleren de belastingverschillen tussen landen ook platformbedrijven om de te beta-

len belasting strategisch naar boven bij te stellen, en daarmee meer inkomsten te rapporteren in landen met lage belastingen. Tweezijdige digitale platforms, die aan één kant van het platform advertentie-inkomsten genereren, kunnen winstverschuiving op een andere manier organiseren. Advertentiecontracten worden dan direct gevestigd in landen met lage belastingen en gebruikers van het platform in verschillende landen worden blootgesteld aan de advertenties die voortvloeien uit het contract. Door de strategische locatie van contracten en daarmee van advertentie-inkomsten worden er (bijna) geen inkomsten gerapporteerd in de landen waar de gebruikers zich bevinden (afgezien van het land van de contractlocatie).

De kwestie van winstverschuiving is niet nieuw en beperkt zich niet tot digitale platforms. In de afgelopen jaren zijn er wereldwijd meerdere beleidsmaatregelen aan de orde gesteld om winstverschuiving tegen te gaan, waaronder de implementatie van het zakelijkheidsbeginsel (*arm's-length principle*) voor interne verrekenprijzen en winsttoedeling over de landen waarin een internationaal bedrijf actief is (*formula apportionment*). Deze beleidsvoorstellen hebben bewezen dat ze in de praktijk moeilijk zijn in te voeren, en bij tweezijdige digitale platforms zijn ze nog moeilijker te implementeren. Digitale platforms bieden echter een beleidsoplossing die niet beschikbaar is voor standaardindustriën, zowel vanwege hun unieke 'productiefunctie' voor het genereren van advertentie-inkomsten als door de manier waarop belastingen op platforms doorwerken.

In het bijzonder vereist de toepassing van het zakelijkheidsbeginsel dat royaltybetalingen die worden opgevoerd in de berekening van de belastingverplichting gelijk zijn aan de royaltybetalingen die niet-gerelateerde ondernemingen zouden gebruiken bij een vergelijkbare transactie (OESO, 2017). Aangezien bijvoorbeeld socialemediabedrijven vrij groot zijn, en er slechts enkele van zijn, is er nauwelijks een externe markt die als benchmark kan dienen. Dit geldt voor het gebruik van intellectueel eigendom, dat per definitie uniek is. Het is ook van toepassing op het 'verkopen' aan adverteerders van gebruikersaandacht, omdat bijvoorbeeld Facebook-gebruikers uniek zijn in hun mediagebruik en niet

zonder meer kunnen worden vergeleken met tijdschriftenlezers, en dus ook niet met de advertentiepiezen die worden berekend om de aandacht van de laatste te trekken. Bovendien zou elk beleid dat poogt om de interne prijs te bepalen die zou moeten gelden bij afwezigheid van belastingbesparende motieven (bijvoorbeeld door de kostenstructuur van het tweezijdige digitale platform te bepalen) tot onjuiste uitkomsten kunnen leiden.<sup>9</sup> Bij afwezigheid van belastingheffing reflecteren de interne prijzen van een tweezijdig

## Interne verrekenprijzen van een tweezijdig platform reflecteren niet alleen, of helemaal niet, de marginale kosten

platform niet alleen de marginale kosten (of helemaal niet, omdat de marginale kosten bijna nul zijn bij tweezijdige digitale platforms), ze weerspiegelen ook de indirecte netwerkeffecten (Schindler en Schjelderup, 2010). Dit maakt het moeilijk om de OESO-richtlijnen voor het berekenen van de 'belastingvrije' interne verrekenprijs toe te passen.

Een veelbesproken beleidsvoorstel om belastinggrondslagen toe te wijzen aan landen, is het invoeren van een winstverdeelsleutel (*formula apportionment*). Indien wereldwijd toegepast, hebben royaltybetalingen tussen de gelieerde bedrijven van het digitale platform geen invloed op de totale wereldwijde winst, en zijn de fiscale prikkels voor winstverschuiving afwezig. Toegepast op digitale platforms, benadrukt een winstverdeelsleutel de rol van gebruikers. Het algemene onderliggende idee is om bepalende productiefactoren, die dienen als een indicator voor reële economische activiteiten, te gebruiken voor de toewijzing van belasting. Voor digitale platforms zijn gebruikers een kritische produc-

tiefactor. Een andere kritische productiefactor zijn algoritmen. Deze productiefactoren hebben geen locatiespecifieke waarde die kan worden gebruikt om de inkomsten van het digitale platform aan de verschillende landen toe te wijzen, waardoor gebruikers de relevante maatstaf blijven voor belastingtoewijzing. Een beperking van dit voorstel is dat het een herverdeling van belastbare winsten over landen inhoudt, hetgeen de prikkels ondermijnt om een dergelijk voorstel te ondersteunen voor landen met lage tarieven of thuislanden van digitale platforms. Een gebrek aan internationale samenwerking om de kwestie van winstverschuiving aan te pakken, kan landen hoogst waarschijnlijk prikkelen om de nadruk te leggen op gebruikersafhankelijke toewijzing van de omzet (in plaats van de winst), waardoor kosten, ook die van royaltybetalingen, worden genegeerd. Dit is de essentie van veel belastingvoorstellen die in de volgende paragrafen onder de loep worden genomen.

### RECENTE VOORSTELLEN VOOR BELASTINGEN OP PLATFORMS

Er zijn verschillende voorstellen gedaan voor de implementatie van een op gebruikers gebaseerde toewijzing van belastinggrondslagen. Een ervan zou ervoor kunnen zorgen dat alle advertentiecontracten met betrekking tot gebruikers in een bepaald land gelokaliseerd zouden worden bij dochterbedrijven van het platform in het betreffende land. Als een gedeeltelijke stap in deze richting, heeft het Verenigd Koninkrijk (VK) in 2015 de *Diverted Profits Tax* ingevoerd, die Britse adverteerders op digitale platforms verplicht om het contract te ondertekenen met de Britse dochter van het platform (Cuevas et al., 2017). Het voorstel voldoet slechts gedeeltelijk aan de op gebruikers gebaseerde winstverdeelsleutel. Het belasten van advertentie-inkomsten die verdiend zijn via Britse gebruikers gebeurt alleen als adverteerders in het VK zich richten op binnenlandse gebruikers. Een ander potentieel nadeel van een dergelijk voorstel is dat prikkels voor winstverschuiving niet volledig worden geëlimineerd. Het platform heeft nog steeds de mogelijkheid om royaltybetalingen aan te passen die bijvoorbeeld de Britse platformdochter aan het moederbedrijf dient te betalen in een

land met lage belastingen. In het geval van Facebook is het bijvoorbeeld moeilijk te beoordelen of een royaltybetaling gerechtvaardigd is omwille van niet-fiscale redenen, vanwege het ontbreken van de juiste verrekenprijzen zonder belastingheffing, die belastingautoriteiten kunnen gebruiken als een *counterfactual*. Alleen als de belasting geen winstbelasting maar een omzetbelasting is, zal de royaltybetaling de belastingafdracht niet verlagen.

De voorgestelde EU-belasting op digitale diensten (*digital service tax*; DST) gaat in deze richting, hetgeen grotendeels een belasting is op de omzet die vanwege actieve gebruikersparticipatie wordt gerealiseerd (Europese Commissie, 2018). Sommige EU-lidstaten ondersteunen dit idee, terwijl andere lidstaten concluderen dat de uitdagingen die digitalisering met zich meebrengt voor het belastingbeleid niet exclusief van toepassing zijn op de digitale economie en dus geen speciaal beleid vereisen. Gezien de controverse is het voorstel niet ingevoerd, wat ertoe heeft geleid dat een aantal EU-lidstaten landspecifieke maatregelen heeft genomen die zijn gebaseerd op de waarde van gebruikers voor platforms. Zo is bijvoorbeeld in Frankrijk een belastingtarief van drie procent van toepassing op de omzet uit online bemiddelingsdiensten en de verkoop van gerichte digitale advertenties. De maatregel is van toepassing op grote internetbedrijven met wereldwijde belastbare omzet van meer dan 750 miljoen euro, en een belastbare omzet van meer dan 25 miljoen euro in Frankrijk. Eenzelfde belastingtarief zal Oostenrijk gaan heffen en wordt al gegeven in Italië, zij het met een lagere drempel voor de binnenlandse omzet. Het VK heeft aangekondigd om vanaf 2020 een belasting van twee procent te gaan invoeren op de omzet van zoekmachines, socialemediaplatforms en online-marktplaatsen die vanwege Britse gebruikers waarde genereren. Internationale en binnenlandse omzeldrempels zijn hier van toepassing.<sup>10</sup>

De voorgestelde belastingmaatregelen weerspiegelen het belang van gebruikers voor de omzet van platforms, maar omvatten ook digitale platforms die alleen fungeren als intermediair tussen kopers en verkopers, zoals eBay en Airbnb. Ze voldoen niet aan de bovengenoemde strikte definitie van tweezijdige markten (waar gebruikers veranderingen in de

door het platform gekozen prijsstructuur niet kunnen neutraliseren). Deze digitale platforms genereren het grootste gedeelte van hun omzet via vergoedingen in plaats van advertentie-inkomsten, en verschillen niet zo veel in hun gedrag van andere niet-platformindustrieën (Grinberg, 2018). Het is raadzaam om een strikte definitie te hanteren van digitale platforms die onder de DST vallen om te voorkomen dat ook industrieën worden geraakt door de platformbelasting die bijvoorbeeld digitale marktplaatsen gebruiken om hun producten en diensten te verkopen, maar die niet de basiskenmerken hebben van tweezijdige platforms.

Het opnemen van omzetrempels is verenigbaar met het idee om de administratieve lasten en nalevingskosten van de belasting te beperken (zoal typisch ook het geval is bij de btw). In het geval van digitale platforms adresseert de drempel ook zorgen dat platforms hoge vaste kosten maken en alleen winstgevend worden bij een bepaalde bedrijfsomvang, dat wil zeggen bij een bepaalde grootte van de indirecte netwerkeffecten. Door de drempel voor de omzetbelasting wordt deze hoogst waarschijnlijk niet geheven op verlieslijdende platforms.

Ten slotte heeft een omzetbelasting het nadeel dat er productie-inefficiënties ontstaan omdat productiekosten niet aftrekbaar zijn.<sup>11</sup> Zoals besproken is deze kwestie bekend van de belasting op natuurlijke hulpbronnen, waarbij er vaak voor een lager belastingtarief wordt gekozen om deze ondoelmatigheid te verminderen. De lage belastingtarieven, die onderdeel zijn van de verschillende belastingvoorstellen, zijn in overeenstemming met deze redenering.

## CONCLUSIE

De recente opkomst van techreuzen zoals Google en Facebook genereert een aanzienlijke hoeveelheid toegevoegde waarde, waarvan een deel tot uitdrukking komt in de advertentie-inkomsten die deze bedrijven genereren. Die advertentie-inkomsten van de platforms zijn in de loop van de tijd enorm toegenomen, maar worden vooral gerapporteerd in landen met lage belastingtarieven. Dit heeft de discussie aangewakkerd over hoe deze internationaal opererende bedrijven moeten worden belast. Deze basale zorgen over het weg-

lekken van belastinginkomsten naar landen met lage tarieven zijn alom bekend.

Het verdienmodel dat digitale platforms hanteren is anders dan dat van traditionele industrieën. Het steunt op het bestaan van indirecte netwerkeffecten, die de voornaamste reden zijn waarom zij advertentie-inkomsten genereren. Elke evaluatie van belastingen zou hiermee rekening moeten houden. Het betekent dat de overheid een aan-

## De belasting op digitale dienstverlening in andere landen kan een blauwdruk zijn voor Nederland

gepast nexusconcept zou moeten implementeren. Dat zou gebaseerd moeten zijn op de locatie van gebruikers, dat wil zeggen dat de definitie op basis van fysieke aanwezigheid moet worden aangepast om ook een digitale aanwezigheid in een land daarin te betrekken. Het recente EU-voorstel voor een DST bouwt voort op dit inzicht. Naar aanleiding van dit voorstel hebben verschillende EU-lidstaten een dergelijke heffing unilateraal ingevoerd, wat ook een blauwdruk is voor Nederland.

Tenslotte zijn er recente voorstellen gedaan voor een op bestemming gebaseerde vpb (*destination-based tax*; DBT), mogelijk aangevuld met een kasstroombelasting (Auerbach et al., 2017). De DBT impliceert dat heffingsrechten worden verplaatst, weg van de norm van het belasten van winst aan de bron, en naar het idee van het belasten van winst in het land van eindverbruik. De vraag waar deze inkomstestroom wordt gegenereerd, is dan niet langer meer relevant voor de vpb, mits alle landen tegelijkertijd een DBT introduceren. Een DBT leidt echter tot een herverdeling van



belastinginkomsten over landen en deze verandering in belastinginkomsten zal groter zijn dan die van een DST. In zoverre de veranderingen bij invoering van een DST al als een politiek obstakel worden gezien, zal deze zorg bij een DBT zelfs nog relevanter worden. Het is dus goed mogelijk dat de DBT in de nabije toekomst niet in werking treedt, waardoor de vraag hoe de inkomsten digitale platforms moeten worden belast in een op bronheffing gebaseerde vpb nog steeds relevant blijft. De DST is een van de opties om dat probleem aan te pakken.

### EINDNOTEN

- 1 E-commerce is nauw verwant aan digitale platforms. Zie bijvoorbeeld Agrawal en Fox (2017) voor een analyse van fiscale beleidskwesaties in e-commerce.
- 2 Het feit dat ook netwerkindustrieën eigenschappen delen met tweezijdige markten (zoals de software-industrie en webportals) heeft gevolgen voor het juiste prijsbeleid. Zie Evans et al. (2006) voor een verhelderende discussie van hoe de economische aspecten van tweezijdigheid ten onrechte werden genegeerd tijdens de boom-fase van dotcom – een falen dat mogelijk heeft bijgedragen aan de mislukking van talloze dotcom-bedrijven.
- 3 eBay treedt ‘slechts’ op als e-intermediair tussen verkoper en kopers. Zie bijvoorbeeld Agrawal en Fox (2017) voor een analyse van belasting- en e-commerceproblemen.
- 4 Winstverdeelsleutels zijn wijdverbreid op subnationaal niveau. Een dergelijk systeem van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (*Common Consolidated Corporate Tax Base*; CCCTB) is onlangs op Europees niveau pleit om winstverschuiving binnen de Europese Unie te beperken (Europese Commissie, 2016).
- 5 Er is een groeiende literatuur die laat zien dat de locatie van intellectuele-eigendomsrechten gevoelig is voor belastingheffing en dat intellectuele-eigendomsrechten worden gebruikt voor winstverschuiving. Zie Karkinsky en Riedel (2012), Griffith et al. (2014) en Koethenbuenger et al. (2018).
- 6 Becker et al. (2018) en Cui (2018) koppelen dit idee aan de definitie van nexus (het afhankelijk zijn van fysieke aanwezigheid), en hoe dit bijvoorbeeld vanuit een juridisch perspectief moet worden aangepast.
- 7 Tweezijdige platforms zijn ook een uitdaging voor andere bekende en beleidsrelevante inzichten in de openbare financiën, zoals de dominantie van *ad valorem*-belastingen voor de belastingopbrengst en welvaart (Kind et al., 2009).
- 8 Duidelijker gesteld: bij het vaststellen van prijzen houden platforms rekening met de marginale indirecte netwerkeffecten. Maar deze kunnen verschillen van de inframarginale netwerkeffecten. In een situatie waarin gebruikers advertentie-avers zijn, en gebruikers die het meest advertentie-avers zijn diegenen zijn die ook bereid zijn om te betalen voor content, is het marginale negatieve indirecte netwerkeffect kleiner (in abso-

lute waarde) dan het inframarginale netwerkeffect. Dit betekent dat er *ceteris paribus* een overaanbod is van reclame (Kind et al., 2008).

9 Er zijn verschillende manieren om een dergelijk concept te implementeren, die allemaal proberen een goede inschatting te maken van de productiekosten van het goed (of de dienst) dat intern wordt verhandeld (OESO, 2017). De marginale kosten voor de productie van het goed of de dienst zijn de maatstaf die ten grondslag ligt aan het zakelijkheidsbeginsel, omdat dit de prijsstrategie is die bedrijven hanteren in markten met volledige mededinging.

10 Zie bijvoorbeeld OESO (2018) voor een overzicht van beleidsvoorstellen.

11 In de context van tweezijdige markten zullen productie-inefficiënties hoogstwaarschijnlijk niet op korte termijn optreden, aangezien de marginale kosten voor het uitbrengen van advertenties vrijwel nul zijn.

### LITERATUUR

- Agrawal, D.R. en W.F. Fox (2017) Taxes in an e-commerce generation. *International Tax and Public Finance*, 24(5), 903–926.
- Auerbach, A.J., M.P. Devereux, M. Keen en J. Vella (2017) International tax planning under the destination-based cash flow tax. *National Tax Journal*, 70(4), 783–802.
- Becker, J., J. Englisch en D. Schanz (2018) *How data should (not) be taxed*. Universität Münster en LMU München.
- Cuevas, Á., R. Cuevas, A. Lassmann et al. (2017) *The taxman calls: how does Facebook answer? Global effects of taxation on online advertising*. NET Institute Working Paper, 17-09.
- Cui, W. (2018) *The digital service tax: a conceptual defense*. Paper University of British Columbia, 26 oktober. Te vinden op commons.allard.ubc.ca.
- Dharmapala, D. (2014) What do we know about base erosion and profit shifting? A review of the empirical literature. *Fiscal Studies*, 35, 421–448.
- Europese Commissie (2016) *Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Europese Commissie (2018) *Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van een digitaal dienstenbelasting op inkomsten uit de levering van bepaalde digitale diensten*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Evans, D.S., A. Hagiu en R. Schmalensee (2006) *Invisible engines: how software platforms drive innovation and transform industries*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gresik, T.A. (2001) The taxing task of taxing transnationals. *Journal of Economic Literature*, 39(3), 800–838.
- Griffith, R., H. Miller en M. O’Connell (2014) Ownership of intellectual property and corporate taxation. *Journal of Public Economics*, 112, 12–23.
- Grinberg, I. (2018) User participation in value creation. *British Tax Review*, 4, 407–421.
- Karkinsky, T. en N. Riedel (2012) Corporate taxation and the choice of patent location within multinational firms. *Journal of International Economics*, 88, 176–185.
- Kind, H.J. en M. Koethenbuenger (2018) Taxation in digital media markets. *Journal of Public Economic Theory*, 20(1), 22–39.

- Kind, H.J., M. Koethenbuerger en G. Schjelderup (2008) Efficiency enhancing taxation in two-sided markets. *Journal of Public Economics*, 92(5-6), 1531–1539.
- Kind, H.J., M. Koethenbuerger en G. Schjelderup (2009) On revenue and welfare dominance of ad valorem taxes in two-sided markets. *Economics Letters*, 104(2), 86–88.
- Kind, H.J., M. Koethenbuerger en G. Schjelderup (2010) Tax responses in platform industries. *Oxford Economic Papers*, 62(4), 764–783.
- Koethenbuerger, M., F. Liberini en M. Stimmelmayer (2018) *Is it just luring profit? The case of European patent boxes*. CESifo Working Paper, 7061.
- OESO (2013) *Action plan on base erosion and profit shifting*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2017) *OECD transfer pricing guidelines for multinational enterprises and tax administrations*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2018) *Tax challenges arising from digitalisation: interim report 2018*. Parijs: OECD Publishing.
- Rochet, J.-C. en J. Tirole (2006) Two-sided markets: a progress report. *The Rand Journal of Economics*, 37(3), 645–667.
- Schindler, D. en G. Schjelderup (2010) Profit shifting in two-sided markets. *International Journal of the Economics of Business*, 17(3), 373–383.