VANS
VANS

PwC-partner Eelco van der Enden:

‘Het goedkoopste middel tegen fraude en belastingontwijking is transparantie’

Eelco van der Enden, partner bij PwC, is een expert op het gebied van fiscale handhaving. Landen over de hele wereld vragen hem om advies. Hij doceert tevens aan verschillende Europese universiteiten. Hij deinst niet terug voor stevige stellingen. ‘De discussie rondom de afschaffing van de dividendbelasting is een voorbeeld van briljante miscommunicatie over een fiscaal onderwerp.’

Door: Sylvester Schenk en Sandra van den Nieuwenhof | Foto’s: Raphael Drent

Eelco van der Enden studeerde fiscaal recht maar kwam vervolgens terecht in de bedrijfseconomische hoek en de wereld van accounting, risicomanagement, treasury en corporate finance. Hij is sinds 2007 partner bij PwC Nederland. ‘Ik help belastingdiensten en bedrijven met de fiscale handhavingsvraagstukken om zo te komen tot efficiënte fiscale compliance voor de gehele samenleving’, vat Van der Enden zijn complexe werk in één zin samen. Diverse landen over de hele wereld kloppen bij hem aan om hulp bij de uitvoering van hun handhavingsstrategieën. ‘Belastingadviseurs worden door veel belastingdiensten doorgaans niet gezien als hun beste vriend want die doen aan *tax planning*, maar dat is te kort door de bocht. Door te investeren in relaties hebben we een reputatie opgebouwd. Landen weten ons te vinden. Wij ondersteunen landen over de hele wereld bijvoorbeeld bij het uitwerken van horizontale toezichtmodellen voor hun belastingdiensten’, aldus Van der Enden.

Wat houdt horizontaal toezicht in?
‘Met horizontaal toezicht bedoelen we een relatie tussen belastingplichtige en de belastingdienst die gebaseerd is op transparantie en gerechtvaardigd vertrouwen. De belastingdienst kan daarbij vertrouwen op de juistheid van de aangifte omdat de belastingplichtige een intern validatiesysteem heeft dat ervoor zorgt dat de aangifte klopt. Wij staan wat mij betreft pas aan het begin van deze ontwikkeling. Horizontaal toezicht is in Nederland overigens niet in de wet vastgelegd. Er wordt wel gewerkt met convenanten voor fiscale dienstverleners voor mkb en grote bedrijven, maar dit heeft geen echt grote veranderingen in de uitvoering teweeggebracht. Ik pleit voor een wettelijk kader voor horizontaal toezicht om de rechten en plichten van belastingplichtigen en belastingdienst in de wet te verankeren. Maar daar zijn veel mensen het niet mee eens.’

‘Ik pleit voor een wettelijk kader voor horizontaal toezicht, maar daar zijn veel mensen het niet mee eens’

Mr. E. (Eelco) van der Enden

- fiscaal recht Universiteit van Amsterdam
- hoofd belastingen, treasury, risicobeheer en bedrijfsfinanciering bij verschillende multinationals
- partner PwC Nederland sinds 2007 en leider PwC's global Tax Administration Consulting en lid PwC's Global Sustainability Steering Board
- gastdocent bij verschillende Europese universiteiten
- voorzitter Tax Policy Group van Accountancy Europe
- lid technische commissie Tax & Government Payments van Global Reporting Initiative (GRI)
- lid EU Good Tax Governance Initiative
- lid Raad van Toezicht Tax LLM Nyenrode University

Buitenwettelijke middelen

Kun je vertrouwen wettelijk vastleggen?
'Controleren is toetsen aan bepaalde normen. Welke norm toets je dan bij horizontaal toezicht? Dat vertrouwen moet ergens op gebaseerd zijn, anders kun je het beroep van accountant wel afschaffen. Je kunt niet volstaan met te zeggen dat normering afbreuk doet aan dat vertrouwensmodel. Ik begrijp dat je moraliteit en ethisch gedrag niet kunt vastleggen in de wet. Maar je kunt wel een aantal do's en don'ts rondom horizontalisering regelen. Een opmerkelijk fenomeen in dit kader is dat fiscalisten in het algemeen voor open normen zijn, totdat ze erover moeten gaan rapporteren. Dan staan ze vooraan om te roepen dat er geen kaders zijn en ze niet weten wat ze dan precies moeten rapporteren. Daarom pleit ik voor vastleggen in regelgeving met kaders of *guiding principles*.'

Welke trends vallen op bij de werkwijze van belastingdiensten?
'Een bijzondere ontwikkeling is dat het aandachtsgebied van veel toezichtsorganen – en zo ook de belastingdiensten – verschuift van de wetgeving en de wettelijke middelen naar de operationele kant en de buitenwettelijke middelen. En de impact daarvan is gigantisch. Omdat de fiscale wetenschap eigenlijk heel erg gefocust is op de wetgeving, gaat die ontwikkeling eigenlijk aan ze voorbij. Men loopt wat achter de feiten aan. Langzaamaan klinken nu steeds meer geluiden over *good tax governance*, dat wordt nu opgepikt in 2019. Mijn eerste artikel hierover schreef ik al in 2006. Buitenwettelijke middelen kunnen gevaarlijk zijn omdat er dan geen juridische verdedigingsgrond is. Rechten van belastingplichtigen kunnen in sommige gevallen geschaad worden.'

Kunt u een voorbeeld geven van deze buitenwettelijke middelen?
'In Duitsland werkt het bijvoorbeeld min of meer als volgt. Wanneer je als ondernemer een onjuiste aangifte indient, kan dat een strafbaar feit zijn. Dit is het geval wanneer de fout te wijten is aan een disfunctionerend intern beheersysteem, omdat je onvoldoende aandacht aan dit systeem hebt besteed. Als je echter je best hebt gedaan, en er ging bijvoorbeeld iets mis met een codering bij de btw, of er is onduidelijkheid over de uitleg van een aftrekpost, is het een vergissing. Het is dus belangrijk om te weten dat je beheersysteem klopt. Daarvoor heeft het Institut Deutsche Wirtschaftsprüfer aansluiting gezocht bij internationale auditstandaarden. Ze hebben een controlerichtlijn opgesteld op basis waarvan de accountant kan vaststellen of het beheersysteem wel of niet werkt. Op vrijwillige basis kun je dit laten toetsen door de externe accountant. Dit is een voorbeeld van een buitenwettelijk middel dat de fiscaliteit midscheeps raakt en waar geen wetgeving aan te pas komt. Want de eerste vraag van de belastingdienst gaat daar natuurlijk over: heeft uw accountant uw fiscale beheersysteem getoetst? Zo niet, dan wordt er strenger gecontroleerd. We zien verschillende varianten op dit thema in steeds meer landen. Het is onderdeel van bewust beleid.'

Hoe zit dat in Nederland?
'In ons land is dat veel minder het geval. We zijn in dit opzicht een vrij conservatief land, en niet heel erg veranderingsgezind als het over het aanpassen van bestaand gebruik gaat. Dat komt door onze cultuur. We hebben een cultuur van overleg en onderhandelingen, van polderen. Het moet allemaal niet te formeel worden. Dat is een groot goed en heeft grote voordelen, maar ook nadelen. Kijk, daar begin ik zelf ook al! Daar hoef je in Rus-

land en Australië niet mee aan te komen. In Australië schrijven ze bedrijven feitelijk voor hoe hun administratie eruit moet zien. Ga dan als belastingplichtige maar eens uitleggen dat je het anders doet. Ons stelsel functioneert op zich best wel aardig en past bij onze cultuur. Alleen met de doorontwikkeling van horizontalisering zijn we blijven hangen in vergelijking met andere landen die het later hebben geïntroduceerd. Met name op het vlak van automatisering en de ontwikkeling van de bijpassende technologische infrastructuur zijn nog stappen te maken.'

Belastingfraude

Hoe kun je belastingfraude het beste bestrijden?
'Aan deze vraag gaat een andere vraag vooraf. Waarom doen mensen onjuiste aangifte? Uit onderzoek in Oostenrijk blijkt dat slechts 8% een onjuiste aangifte indient. Dat betekent dus dat 92% het goed doet. Van die 8% gaat het bij 6% om fouten en vergissingen, bijvoorbeeld een verkeerd vakje aankruisen, of de wet is te moeilijk. Slechts 2% zijn echte oplichters. Een overweldigende minderheid. Dit percentage kan voor andere landen natuurlijk anders zijn. Maar waarom willen mensen geen belasting betalen? Daarvoor zijn drie redenen. De eerste is dat mensen vinden dat de staat niet goed functioneert, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en onderwijs. Buurten huren eigen beveiligers in, want de politie is afwezig. Vriendengroepen huren leraren in, want ze zijn ontevreden over de school van hun kinderen. Waarom zou je dan belasting betalen, als je het allemaal zelf moet doen, is de redenering. De tweede reden is gebrek aan handhaving. De buurman zit werkeloos thuis en ontvangt een uitkering, maar klust zwart bij. Ten slotte, en dit geldt bijvoorbeeld in de Verenigde Staten: hoe je ook je best doet, je krijgt toch gedoe. Als je me behandelt als een boef, dan krijg je ook een boef.'
'De tweede en derde oorzaak zijn tamelijk eenvoudig oplossen: strenger handhaven, mensen normaler behandelen bij fiscaal ingewikkelde zaken en wetgeving vereenvoudigen. Dat is relatief makkelijk te regelen. De eerste is wat lastiger op te lossen. Het is op zich merkwaardig dat uitzonderingen de boventoon voeren in onze wetgeving, terwijl de overgrote meerderheid het collectieve samenlevingsmodel steunt en daarvoor netjes belastingen betaalt. Het uitsluiten van een klein percentage oplichters leidt bijna tot op voorhand criminaliseren van de gewone belastingbetaler, die vervolgens wordt opgezadeld met enorm hoge kosten om ingewikkelde wetgeving na te leven. Het denken daarover is achterhaald.'

Wat is volgens u de beste oplossing?
'Ik pleit voor een eenvoudige wetgeving. Belastingen worden geheven om inkomsten te genereren voor de staat, als middel om bepaald gedrag te stimuleren of te ontmoedigen en als herverdelingsinstrument. Het is buitengewoon moeilijk om daar een juiste balans in te vinden. Ik ben geen jurist met verstand van wetgeving en bemoei me niet met politieke correctheid van heffingen. Maar toch pleit ik voor een simpeler en transparanter systeem. Het operationele einddoel is wat mij betreft gereguleerde zelfcontrole. Dit bereiken we via automatisering en versimpelde wetgeving. De digitalisering zorgt voor een explosie aan transacties. Grenzen bestaan niet meer. Nu doen mkb'ers online zaken met China en Argentinië. De wetgeving en fiscale infrastructuur zijn niet meegegroeid met de technologische en economische ontwikkelingen. Belastingdienst en wetgeving zijn nationaal georiënteerd, terwijl de handel internationaal is geworden. Dit geluid vindt nu steeds meer gehoor bij politici en regeringen. Zo moeten we werken aan een internationale fiscale oplossing voor de digitale transacties, voor de nieuwe economie.'

Een gezamenlijke internationale aanpak voor digitale transacties is toch moeilijk te realiseren?
'Via de OECD kan dat. In dit orgaan hebben bijvoorbeeld al 115 landen zich aan elkaar verbonden over de uitwisseling van informatie. Ik ben daar dus niet zo somber over. Over de grondslag voor een heffing moet iedereen het eens zijn, de tarieven kunnen verschillen. Er ligt nu een voorstel bij de OECD om te komen tot berekening van een gezamenlijke winstpot, die via een bepaalde sleutel wordt verdeeld over de landen waar de digitale reuzen hun transacties verrichten. Het zal nog wel een paar jaar duren voordat het operationeel is. Het alternatief is echter dat ieder land zijn eigen digitale belasting gaat invoeren, dat wordt een grote chaos. Het bedrijfsleven gaat dit plan steunen en dat is voor de Verenigde Staten belangrijk. En als de VS dit steunt, gaan wij dat ook doen. Dit is een eerste stap tot een verdergaande harmonisatie.'

Transparantie

U bent een groot voorstander van transparantie. Kunt u dit toelichten?
'Als je transparant maakt wat betaald wordt, kun je discussiëren over feiten en niet meer over percepties. Die discussie zie je met name bij de belastingafdracht van grote ondernemingen. Het gevaar van maatschappelijke onrust door perceptie is wantrouwen tegenover het financiële en politieke systeem. Niet alleen belastingen. Dit kan weer leiden tot overhaaste reacties vanuit de politiek. Het is een feit dat steeds meer grote ondernemingen inzicht geven in hun fiscale beleid. Maar dan zie ik graag wereldwijd één rapportagestandaard hiervoor, zodat we zaken ook echt kunnen vergelijken. Die zal er

'In Australië schrijven ze bedrijven feitelijk voor hoe hun administratie eruit moet zien. Ga dan als belastingplichtige maar eens uitleggen dat je het anders doet'

ook zeker komen. In meer algemene zin is transparantie het goedkoopste middel tegen fraude en belastingontwijking.'
'Fiscaliteit is meer en meer een maatschappelijk gevoelig onderwerp geworden, daar moeten we ons van bewust zijn. De puur technische inhoud van de wetgeving kan niet meer alleen het zwaartepunt van het debat zijn. Tegenwoordig wegen bij fiscaliteit ook de sociaaleconomische en psychologische effecten mee, zoals de acceptatie, de vergelijking met het buitenland en de geopolitieke componenten rondom wat als *fair tax* ervaren wordt. Neem het gesneuvelde voorstel voor de afschaffing van de dividendbelasting. Een voorbeeld van briljante miscommunicatie op een fiscaal onderwerp. Er was veel te weinig begrip voor het gevoel in de samenleving en de emotie die het onderwerp bij mensen opriep. Niemand begreep echt waar het over ging, maar iedereen sprak erover en iedereen sprak elkaar tegen. Mensen lezen niet meer alleen de krant, maar ook berichten op social media. En die berichten worden zomaar voor waar aangenomen, ook als ze niet waar zijn. Daar moet je op voorbereid zijn. Heldere transparante, verifieerbare communicatie moet de norm zijn. Wat zijn de beweegredenen? Wat is het? Wie betaalt het en hoeveel wordt er geïnd? Ik meen me te herinneren dat Rutte op een gegeven moment iets zei in de trant van: "Ik weet het niet precies maar ik voel in mijn diepste vezels dat het goed zit." Niet zo lang geleden had de samenleving de schouders opgehaald over zo'n onderwerp. Nu niet meer. Fiscaliteit is *main stream*. Kijk ook naar de discussies over de energietransitie en vergroening van het fiscale stelsel, Gillets Jaunes, stikstofheffingen enzovoorts.'

'We voeren de privacydiscussie in het digitale tijdperk op analoge gronden. Dat werkt niet'

Privacy

De digitale transformatie is volgens u een van de grote uitdagingen. Hoe kijkt u tegen die transformatie aan en hoe verhoudt zich dit tot het recht op privacy?
'Privacy bestaat feitelijk niet meer. De privacywetgeving bestaat formeel... maar ook materieel? Nederland is, denk ik, het land met de meeste telefoontaps ter wereld, ongeveer elf miljoen per jaar. De overheid, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie en de AIVD tappen onze telefoons veelvuldig af. Als je dan als overheid pretendeert dat privacy een groot goed is, vind ik dat op zijn minst hypocriet. En wat te denken van de vooringevulde aangifte vanuit de overheid? Hoe verhoudt zich dat tot onze privacy? We zijn overigens zelf ook hypocriet: we roepen hard om privacy en niemand mag ons inkomen weten, maar we posten zelf onze exclusieve vakanties, selfies op feesten op Ibiza, nieuwe auto's en boten en allerlei andere zaken op Facebook. Wij zijn vaak bereid een stuk privacy op te geven als het in het belang van onze veiligheid is, ons gemak dient, onze vooruitgang stimuleert. We voeren de privacydiscussie in het digitale tijdperk op analoge gronden. Dat werkt niet.'
'Techniek lijkt de oplossing voor alles, maar hier gaat het vaak fout. Technologische transformatie is niet eenvoudig. Er ontbreekt vaak een overkoepelende visie op technologie. Tevens moet je de mensen voldoende meenemen in de digitale verandering. Werknemers zijn bang hun werk te verliezen als gevolg van digitalisering. Vaak zijn ook de budgetten te laag voor het totale transformatietraject. En ten slotte is de tijd die men neemt voor de transformatie vaak te kort; men wil te snel succes boeken. Door te weinig geld en tijd in combinatie met het onvoldoende meenemen van mensen, mislukt de digitale transformatie. Dat geldt zowel voor overheden als voor bedrijven. Data worden steeds belangrijker, en ook datavergelijking, steeds meer systemen worden aan elkaar gekoppeld. Alle informatie komt uit dezelfde bronnen, ze worden alleen steeds gebruikt voor een ander verantwoordingsformat. Dat kan beter georganiseerd worden. In Estland zit alles in een grote bak met informatie en leest de overheid alles in. Belastingdiensten krijgen nu *real time* toegang tot administraties van bedrijven. Op transactieniveau wordt gecontroleerd of de verwerking voor de btw goed loopt. Het systeem van aangiften zoals we dat nu kennen bestaat over tien jaar niet meer.'

Ten slotte: wat zijn uw drijfveren voor uw werk?
'In de eerste plaats idealisme. Het systeem werkt niet meer en de handhaving is door de complexiteit bijna onmogelijk geworden. Niemand is gebaat bij disfunctionerende belastingsystemen en belastingdiensten. Ik wil bijdragen aan de sociaaleconomische samenhang van de samenleving en aan het bereiken van duurzame ontwikkelingsdoelen door middel van faire, efficiënte handhavingsmodellen.' <<<