

Vergaderjaar 2008–2009

31 369

Winstbelasting multinationals

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2008

Bij een eerdere gelegenheid heeft de eerste ondergetekende uw Kamer aangegeven een onderzoek te verrichten naar de verdeling van de vennootschapsbelastingdruk in Nederland. Daarbij is aangegeven dat dit bezien zal worden in de bredere context van enerzijds het fiscale vestigingsklimaat en anderzijds mogelijk ongewenste grondslaguitholling. In deze brief berichten wij u over de stand van dit onderzoek en van de gedachtevorming over het daarmee verband houdende thema van de behandeling van renteontvangsten en uitgaven in de vennootschapsbelasting.

Verdeling Vpb-druk

Bij brief van 9 april 2008¹ bent u geïnformeerd over de opzet van het onderzoek naar de verdeling van de vennootschapsbelastingdruk in Nederland. De kern van dit onderzoek bestaat uit een door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uitgevoerde analyse naar de verdeling van de *effectieve* Vpb-druk, op basis van de Statistiek Financiën van Grote Ondernemingen (SFGO). Het hieruit voortvloeiende onderzoeksrapport is inmiddels gepubliceerd op de website van het CBS.² Een van de bevindingen van dit rapport is dat grote en internationaal georiënteerde ondernemingen een lagere effectieve Vpb-druk kennen dan andere ondernemingen.

Renteontvangsten en -uitgaven in de vennootschapsbelasting

Internationaal opererende ondernemingen hebben in beginsel de mogelijkheid om via de allocatie van hun ondernemingsactiviteiten, respectievelijk van hun activa en passiva, invloed uit te oefenen op de verdeling van de winst over hun verschillende vestigingsstaten. Voor financiële activa en schulden, die relatief eenvoudig verplaatsbaar zijn, is dit makkelijker dan voor materiële activa of «reële activiteiten». Daar komt bij dat een aantal landen een heel laag algemeen tarief, een heel laag tarief voor

¹ Kamerstukken II, 2007/08, 31 369, nr. 3.

² Centraal Bureau voor de Statistiek, 20 oktober 2008, Statistiek Financiën van Grote Ondernemingen – Effectieve Vpb-druk.

passieve inkomsten (zoals rente) of grote tegemoetkomingen in de grondslag kent¹. Internationaal opererende ondernemingen kunnen met behulp van de allocatie van groepsvorderingen, respectievelijk groepsschulden, inspelen op die effectieve tariefverschillen. Zij kunnen ervoor kiezen hun interne financieringsactiviteiten te verrichten vanuit een laagbelastend land; de ontvangen groepsrente wordt daar tegen een laag effectief tarief belast. De betaalde groepsrente komt ten laste van de grondslag van de actieve groepsmaatschappijen in normaal belastende landen, zoals Nederland.

Verder worden overnames van Nederlandse ondernemingen voor een groot deel gefinancierd met schulden (groeps- en derdenleningen). Dit heeft primair een bedrijfseconomische achtergrond (hefboomeffect). Dat hefboomeffect wordt wel versterkt door het verschil in fiscale behandeling: de vergoeding op vreemd vermogen is aftrekbaar, de vergoeding op eigen vermogen niet. Groepsleningen zorgen daarbij vaak voor financiering met risico's die voor derden zoals banken te hoog zijn. De bijbehorende renteaftrek wordt dan ten laste gebracht van de fiscale winst van de overgenomen onderneming. Ook daarbij spelen, zeker als het gaat om groepsrente, de verschillen in effectieve tarieven een rol. Net als veel andere landen, heeft Nederland daarom beperkingen aangebracht in de mogelijkheid van renteaftrek om de fiscale gevolgen van de vrije allocatie van schulden voor de opbrengst en de verdeling van de vennootschapsbelasting te verminderen.

Een punt van andere orde betreft de bestaande onevenwichtigheid in de fiscale behandeling van buitenlandse deelnemingen. De opbrengsten uit die deelnemingen zijn in Nederland veelal vrijgesteld door toepassing van de deelnemingsvrijstelling. Deze deelnemingsvrijstelling heeft als doel het voorkomen van dubbele belastingheffing. Immers, de winsten van de deelneming worden al in het buitenland belast. De rentekosten die samenhangen met de verwerving van de deelneming, zijn na het zogenoemde Bosalarrest van het EG Hof van Justitie echter aftrekbaar. Daardoor ontstaat een «mismatch»: kosten kunnen ten laste van de Nederlandse grondslag worden gebracht, terwijl de daarmee samenhangende inkomsten in Nederland zijn vrijgesteld. De gevolgen van deze mismatch worden versterkt door de verschillen in effectieve tarieven.

De signalen die ons uit de praktijk over deze verschijnselen bereiken, maken het wenselijk om te bezien welke maatregelen getroffen kunnen worden.

Mogelijke maatregelen

De meest vergaande maatregelen hebben betrekking op alle rentestromen van Vpb-plichtige bedrijven. Zo is het in principe denkbaar dat alle rente wordt gedefiscaliseerd (ontvangen rente onbelast en betaalde rente niet aftrekbaar) of dat een vorm van CBIT (comprehensive business income tax) wordt ingevoerd. Een CBIT is in 1992 voorgesteld en uitgewerkt door de US Treasury. Hij houdt in dat betaalde rente niet langer aftrekbaar is en dat rente ontvangen van bedrijven die ook aan CBIT zijn onderworpen belastingvrij is. Rente ontvangen van anderen (huishoudens, overheden, buitenland zonder CBIT-stelsel) is wel belast.

¹ Een vergelijkbaar effect kan ontstaan bij kwalificatieverschillen.

² Het voorstel van de hoogleraren heeft niet alleen betrekking op de renteproblematiek, maar ook op een onderdeel van de deelnemingsvrijstelling, te weten de «laagbelaste beleggingsdeelneming». De problemen die zich in de praktijk op dit punt voordoen, hebben onze aandacht maar vallen buiten het onderwerp van deze brief.

Minder ver gaat een maatregel die de aftrek van groepsrente beperkt en de heffing over ontvangen groepsrente vermindert. Een dergelijke maatregel beperkt de gevolgen van tariefsverschillen tussen landen. Een van de manieren waarop dit kan worden bereikt, bestaat uit defiscalisering van de groepsrente. Dit is door de hoogleraren Engelen, Vording en Van Weeghel voorgesteld in het Weekblad Fiscaal Recht (WFR 2008/891) van augustus 2008². Een andere manier bestaat uit de omzetting van de optio-

nele groepsrentebox die door Nederland bij de Europese Commissie is aangemeld, in een verplichte groepsrentebox.

De genoemde mismatch bij deelnemingen kan worden weggenomen door, in aanvulling op een maatregel met betrekking tot groepsrente, de aftrek van rente op derdenleningen die samenhangen met deelnemingen te beperken. Ook daarvoor hebben de drie genoemde hoogleraren een voorstel gedaan.

Tenslotte is het mogelijk de aftrek van rente, ongeacht of het groepsrente of derdenrente betreft, te beperken voor zover deze een bepaald percentage van de winst te boven gaat. Een dergelijke «earningsstrippingmaatregel» is onlangs in Duitsland ingevoerd.

Macro-economische gevolgen

Het kabinet heeft het CPB verzocht een economische analyse te maken van de verschillende genoemde mogelijkheden¹. Het CPB heeft te kennen gegeven dat zijn instrumentarium niet verfijnd genoeg is om defiscalisering van de groepsrente en een aftrekbeperking voor deelnemingsrente specifiek te analyseren. Het CPB heeft wel de meer algemene varianten geanalyseerd. Het gaat hier nadrukkelijk om lange-termijn economische effecten².

In de centrale variant in de berekeningen van het CPB wordt de rente voor niet-financiële vennootschappen gedefiscaliseerd. Dit levert zonder nadere maatregelen extra belastinginkomsten op. Bij de analyse is ervan uitgegaan dat deze inkomsten worden gebruikt om het Vpb-tarief te verlagen. Door de combinatie van defiscalisering en tariefsverlaging ontstaan verschillende effecten. Allereerst ontstaat een gelijke behandeling van het eigen vermogen en het vreemd vermogen. Hierdoor neemt voor ondernemingen de prikkel om hun financieringsstructuur aan te passen in de richting van vreemd vermogen af. De kosten van kapitaal nemen toe, waardoor er minder investeringen door bestaande bedrijven gedaan worden. Door het lagere tarief kunnen multinationals een deel van hun winst en hun activiteiten naar Nederland verschuiven. Het is daarbij wel zo, dat het effect afhankelijk is van het saldo van het effect van defiscalisering en tariefaanpassing. Ook kan het lagere tarief ertoe leiden dat een groter aantal bedrijven zich in Nederland gaat vestigen. Een positief effect op investeringen, BBP en werkgelegenheid ontstaat bij de juiste beleidsmix. Als geen rekening wordt gehouden met het effect op de locatiekeuze van bedrijven, heeft de maatregel een gering negatief effect op het BBP en – als winstverschuiving naar Nederland optreedt – een positief effect op het Nationaal Inkomen³.

Defiscalisering van de rente voor alle vennootschappen leidt ertoe dat de financiële sector wordt vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Daardoor is de extra opbrengst een stuk kleiner dan bij defiscalisering alleen voor de niet-financiële sector. Hetzelfde geldt voor de tariefsverlaging. De richting van de effecten is hetzelfde als bij een defiscalisering van de rente die beperkt blijft tot de niet-financiële sector. Bij defiscalisering van de groepsrente en aanwending van de meeropbrengst voor tariefsverlaging zouden volgens het CPB dezelfde effecten kunnen optreden als hierboven geschetst.

Een CBIT leidt tot een hoge meeropbrengst en dus tot grote ruimte voor tariefsverlaging. Door deze combinatie zijn de gevolgen voor de investeringen en het BBP sterk negatief, maar door gunstige winstverschuiving en efficiëntere financiering kan het Nationaal Inkomen toenemen. Een earningsstrippingmaatregel leidt tot een lichte daling van de investeringen en het BBP en een kleine stijging van het Nationaal Inkomen. Bij de berekening van de effecten van de laatste drie varianten is geen rekening gehouden met mogelijke positieve effecten van meer bedrijfsvestiging in

¹ Zie de bijlage bij deze brief. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Korte termijn effecten kunnen hiervan afwijken. Daarnaast geldt dat de omvang van de budgettaire en economische effecten met een hoge mate van onzekerheid zijn omgeven.

³ Het (Netto) Nationaal Inkomen is gelijk aan het Bruto Binnenlands Product, verminderd met afschrijvingen en vermeerderd met het saldo van de uit het buitenland verkregen primaire inkomens. Deze laatste categorie wordt positief beïnvloed door winstverschuiving naar Nederland.

Nederland. Uit het bovenstaande blijkt dat een nauwkeurige tuning van instrumenten van bijzonder belang is.

Voorlopige afweging

Vpb-hervormingen met een zeer algemene werking, zoals het defiscaliseren van alle rente of het invoeren van een vorm van CBIT leiden op korte termijn tot grote schokeffecten voor het bedrijfsleven. Bovendien betekent defiscalisering van alle rente in wezen een vrijstelling voor de financiële sector, terwijl een defiscalisering die beperkt blijft tot de niet-financiële sector als gevolg heeft dat er een principiële verschil ontstaat tussen het winstbegrip voor de financiële sector en de andere sectoren. Invoering van een CBIT heeft omvangrijke negatieve gevolgen voor de financiële sector. Voor een individueel land lijken dergelijke maatregelen dus geen reële optie, zeker niet in de huidige economische situatie. Zoals hiervoor is aangegeven, zijn de problemen gelegen in de verschillen in effectief tarief waarvan met name gebruik kan worden gemaakt bij het verstrekken of verkrijgen van groepsleningen en in de mismatch tussen de behandeling van deelnemingskosten en deelnemingswinsten. Maatregelen die daarbij direct aansluiten zijn een beperking van de aftrekbaarheid van betaalde groepsrente en de belastbaarheid van ontvangen groepsrente, en een beperking van de aftrekbaarheid van rentelasten die samenhangen met deelnemingen. De komende tijd willen wij de verschillende modaliteiten van zulke maatregelen nader bezien. Wij willen daarbij zo goed mogelijk in beeld brengen wat de gevolgen van de verschillende mogelijkheden zijn voor het vestigingsklimaat, welke EU-aspecten eraan verbonden zijn en wat de consequenties zijn voor de relaties met onze verdragspartners. Bij de overname van Nederlandse ondernemingen raken deze maatregelen de aftrek van groepsrente. De aftrek van derdenrente laten zij in dat geval ongemoeid. Een argument daarvoor is, dat er natuurlijke grenzen zijn aan de bereidheid van derden om leningen te verstrekken. Toch willen wij ook dit punt nog eens goed bezien. Andere vormen van renteaftrekbeperking kunnen naar onze mening pas in beeld komen als bovengenoemde gerichte maatregelen onverhoopt niet haalbaar zouden blijken te zijn.

Tot slot

Bij het aangekondigde nadere onderzoek van maatregelen met betrekking tot de behandeling van groepsrente en deelnemingsrente zullen wij uiteraard ook vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, uit de relevante sectoren en uit de belastingadviespraktijk betrekken, evenals de genoemde drie hoogleraren. Het kabinet is voornemens de Kamer in de eerste helft van het komende jaar een wetsvoorstel te doen toekomen waarin de maatregelen zijn uitgewerkt. Daarbij zal tevens een voorstel worden gedaan voor de terugsluis van de opbrengst van de maatregelen in de sfeer van de vennootschapsbelasting. In de toelichting bij het wetsvoorstel zullen de uitkomsten van het aangekondigde onderzoek naar de verdeling van de Vpb-druk worden opgenomen.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

De minister van Financiën,
W. J. Bos