

Vergaderjaar 2020–2021

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 262

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2020

Inleiding

De vaste commissie voor Financiën heeft gevraagd om een schriftelijke reactie op het artikel in het NRC van 29 oktober jl. over belastingontwijking. Ik merk allereerst op dat de berichtgeving in de media veelal en in dit artikel in het bijzonder gaat over individuele gevallen. Op grond van artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) kan ik niet ingaan op de fiscale positie van een individuele belastingplichtige. Over een individueel bedrijf kan ik daarom geen uitspraken doen. In deze brief zal ik in zijn algemeenheid ingaan op de aanpak van belastingontwijking in relatie tot de in het NRC-artikel beschreven vormen van belastingontwijking.

Deze brief is als volgt opgebouwd. Ik zal allereerst in algemene zin ingaan op de kabinetsinzet bij de aanpak van belastingontwijking en de evenwichtige belastingheffing van multinationals (paragraaf 1). Daarna zal ik de afzonderlijke maatregelen behandelen die hierbij aansluiten, namelijk de beperking van de aftrekbaarheid van rente (paragraaf 2), de introductie van bronbelastingen op geldstromen naar laagbelastende jurisdicties (paragraaf 3), de aanscherping van belastingverdragen (paragraaf 4). Vervolgens zal ik ingaan op de beperking van de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting (paragraaf 5), de aanpassing in de toepassing van verrekenprijnsregels (paragraaf 6) en de aanpassing van de liquidatie- en stakingsverliesregelingen (paragraaf 7).

1. Aanpak belastingontwijking en evenwichtige belastingheffing van multinationals

Al vanaf het begin van deze kabinetsperiode heeft dit kabinet het aanpakken van belastingontwijking tot doel gesteld, zoals ook beschreven in onder meer de Fiscale Beleidsagenda¹ en nader uitgewerkt in de brief van mijn ambtsvoorganger van 23 februari 2018.² In dat kader zijn diverse maatregelen genomen die reeds in werking zijn getreden of binnen afzienbare tijd in werking zullen treden. Het kabinet wil de strijd tegen belastingontwijking en -ontduiking voortvarend voortzetten. Uitdagingen die samenhangen belastingontwijking zijn vaak internationaal van aard en kunnen het beste worden aangepakt door middel van internationale afspraken, zowel bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) als in de Europese Unie (EU). In dat kader werkt Nederland in het zogeheten «inclusive framework» (IF) constructief en met een positieve grondhouding mee aan de herziening van het internationale winstbelastingstelsel. Deze maatregelen van dit kabinet beschrijf ik in de paragrafen 2 tot en met 4 in meer detail.

Daarnaast draagt dit kabinet ook bij aan een evenwichtiger belastingheffing van multinationals. De aanbevelingen van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals (de Adviescommissie) bevatten een aantal belangrijke aanknopingspunten voor een eerlijkere belastingheffing van multinationals. De daarmee samenhangende maatregelen behandel ik in de paragrafen 5 tot en met 7 in meer detail.

2. Renteaftrekbepalingen

Om de belastingvoordelen voor vreemd vermogen te beperken, heeft dit kabinet een generieke renteaftrekbepaling ingevoerd, namelijk de earningsstrippingmaatregel. De earningsstrippingmaatregel vloeit voort uit eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1)³ en is met ingang van 1 januari 2019 in werking getreden. De earningsstrippingmaatregel uit ATAD1 is gericht tegen belastingontwijking. De Nederlandse implementatie van deze earningsstrippingmaatregel is echter voorzien van een aanvullend doel. Nederland wil dat de earningsstrippingmaatregel eveneens (of beter: vooral) tot doel heeft dat een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen wordt bereikt, zodat dit de keus tussen beide minder verstoort. Om die reden is de earningsstrippingmaatregel aanzienlijk strenger vormgegeven dan hetgeen ATAD1 (als minimum) vereist. Zo is de drempel – ten opzichte van de minimumnorm uit ATAD1 – verlaagd van € 3 miljoen naar € 1 miljoen en is de earningsstrippingmaatregel niet voorzien van een zogenoemde groepsuitzondering of een uitzondering voor zogenoemde «stand alone»-entiteiten. De invoering van de earningsstrippingmaatregel in combinatie met het afschaffen van enkele specifieke renteaftrekbepalingen leidt per saldo tot een structurele budgettaire opbrengst van circa € 1,9 miljard. De mogelijkheid om rente in aanmerking te nemen voor aftrek van de winst is per 1 januari 2019 derhalve aanzienlijk beperkt.

Bovendien is er met ingang van 1 januari 2020 een specifieke renteaftrekbepaling voor banken en verzekeraars (minimumkapitaalregel) ingevoerd omdat deze sectoren niet door de earningsstrippingmaatregel worden geraakt. Daarnaast wordt de huidige specifieke renteaftrekbepalingen

¹ Kamerstuk 32 140, nr. 33.

² Kamerstuk 25 087, nr. 188.

³ Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingpraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PbEU 2016, L 234/26).

perking gericht tegen winstdrainage met ingang van 1 januari 2021 – als onderdeel van het pakket Belastingplan 2021 – verder aangescherpt. Deze renteaftrekbepanking beoogt binnen concernverband grondslaguitholling door renteaftrek tegen te gaan. Als gevolg van de aanscherping kan deze renteaftrekbepanking niet langer leiden tot een ongewenste vrijstelling.

Verder heeft het kabinet in de aanbiedingsbrief bij het pakket Belastingplan 2021 aangekondigd om in het kader van een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen een onderzoek te doen naar een budgettair neutrale invoering van een vermogensaftrek, waarbij het verder beperken van de earningsstrippingmaatregel zal worden meegenomen. Aangezien dit een ingrijpende wijziging betreft, moet de wenselijkheid en vormgeving van deze optie verder worden onderzocht. Mijn streven is om de uitkomsten van het onderzoek rond het verkiezingsreces aan uw Kamer op te leveren.

3. Introductie van bronbelastingen op geldstromen naar laagbelastende jurisdicties

Om te voorkomen dat Nederland nog langer wordt gebruikt als toegangspoort naar laagbelastende jurisdicties en om het risico van belastingontwijking door het verschuiven van de (Nederlandse) belastinggrondslag naar laagbelastende jurisdicties te verkleinen, treedt per 2021 een conditionele bronbelasting op renten en royalty's in werking. Daarnaast heeft het kabinet aangekondigd per 2024 aanvullende maatregelen te nemen tegen dividendstromen naar laagbelastende jurisdicties. In het voorjaar van 2021 zal het kabinet een wetsvoorstel hiertoe indienen bij de Tweede Kamer. Op die manier legt het kabinet ook deze financiële stromen naar laagbelastende jurisdicties, naast renten en royalty's, zoveel mogelijk aan banden. Met deze bronbelasting worden dergelijke stromen vanuit Nederland naar laagbelastende landen geraakt. Mijn verwachting is dat de betreffende stromen voor een belangrijk deel vanuit Nederland verdwijnen. Met dit doel worden voor het einde van deze kabinetsperiode maatregelen uitgewerkt om ook deze stromen vanaf 1 januari 2024 te belasten. Deze bronbelastingen dragen bij aan het beleid van het kabinet om belastingontwijking via Nederland tegen te gaan.

4. Aanscherping van belastingverdragen

Het is van belang om te voorkomen dat belastingverdragen oneigenlijk kunnen worden gebruikt om belasting te ontwijken. Het opnemen van goede maatregelen tegen verdragsmisbruik is dan ook één van de minimumstandaarden uit het BEPS-project van de OESO en is verdragsbeleid van Nederland.^{4, 5}

Om belastingverdragen in lijn te brengen met de minimumstandaard tegen verdragsmisbruik zet Nederland in op de *principal purposes test* (PPT). De PPT zoekt door middel van een geobjectiveerde analyse aansluiting bij één van de voornaamste redenen van een constructie of transactie. Als aangenomen kan worden dat het verkrijgen van verdragsvoordelen één van de voornaamste redenen is van een constructie of transactie, dan voorkomt de PPT dat een verdragspartner of Nederland zelf ten onrechte wordt beperkt in de heffingsbevoegdheid. Oneigenlijk gebruik van het Nederlandse verdragenennetwerk, bijvoorbeeld door «treaty shopping», kan zo effectief worden tegengegaan.

⁴ Kamerstuk 25 087, 112.

⁵ Kamerstuk 25 087, 256.

Het is van belang dat het gehele Nederlandse verdragen­net­werk (uitein­delijk) voldoet aan de minimum­standaard tegen ver­drags­mis­bruik. Bestaan­de ver­dragen worden zo­veel mo­ge­lijk aan­ge­past door middel van het Mul­ti­la­te­raal Ver­drag.⁶ Dat ver­drag is deze ka­bi­nets­pe­ri­ode door Ne­der­land ge­ra­ti­fi­ceerd. Niet al onze ver­drags­par­tners zijn echter voornemens om het MLI te te­ke­nen of heb­ben ge­ko­zen om het be­lasting­ver­drag bui­ten de reik­wijdte van het MLI te hou­den. In­dien dit ver­drag niet vol­doet aan de mi­ni­mum­standaard en er tevens mo­ge­lijk sprake is van een ri­scio van sub­stan­tieel ver­drags­mis­bruik, zul­len we deze lan­den be­na­de­ren met het ver­zoek om de mi­ni­mum­standaard al­snog over­een te ko­men. Nieuwe ver­dragen zal Ne­der­land niet slui­ten als de ver­drags­par­tners niet be­reid is te vol­doen aan de mi­ni­mum­standaard tegen ver­drags­mis­bruik.

5. Beperking van de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting

Het ka­bi­net komt op ba­sis van de aan­be­ve­lin­gen van de Advies­com­mis­sie nog deze ka­bi­nets­pe­ri­ode met wet­ge­ving om twee be­lang­rijke maat­re­ge­len uit de door de Advies­com­mis­sie voorge­stel­de ba­sis­va­ri­ant met unila­te­rale maat­re­ge­len per 1 ja­nuari 2022 in wer­king te la­ten tre­den. Met de eer­ste maat­re­gel wordt de ver­lies­ver­re­ke­ning in de ven­no­ot­schaps­be­lasting – met in­gang van 1 ja­nuari 2022 – bo­ven een be­drag van € 1 mil­joen be­perkt tot ma­xi­maal 50% van de be­last­bare winst in com­bi­na­tie met een on­be­perkte voor­waartse ver­lies­ver­re­ke­ningster­mijn. Door de om­vang van de ver­lies­ver­re­ke­ning te be­perken tot 50% van de be­last­bare winst, zul­len winst­ge­ven­de be­drij­ven ven­no­ot­schaps­be­lasting ver­schul­digd zijn zo­dra ze winst­ge­vend ra­ken. Dit draagt bij aan het creëren van een onder­grens in de ven­no­ot­schaps­be­lasting.

6. Aanpassing in de toepassing van verrekenprijzeregels

De twee­de maat­re­gel die het ka­bi­net treft naar aan­leiding van het advies van de Advies­com­mis­sie be­treft het aan­pas­sen van het zo­ge­noemde «arm’s-length­be­gin­sel». Wan­neer transac­ties plaats­vin­den tus­sen twee groeps­maatschap­pijen moet dit op grond van het za­ke­lijk­heids­be­gin­sel (het arm’s-length­be­gin­sel) plaats­vin­den tegen voor­waar­den zoals die ook tus­sen on­ge­lieerde par­ti­jen wor­den ge­han­teerd. Dit houdt in dat ook voor transac­ties bin­nen een con­cern een za­ke­lijke prijs in re­ke­ning dient te wor­den ge­bracht. De Be­lasting­dienst oefent ri­scio­ge­richt toezicht uit bin­nen daar­voor ge­l­den­de ka­ders van wet- en re­gel­ge­ving, be­leid en juris­pru­den­tie. Bin­nen de Be­lasting­dienst be­staat ook een specifi­eke coördi­na­tie­groep op het ge­bied van ver­re­ken­prijzen.

De ene groeps­ven­no­ot­schap die een be­paalde dienst of pro­duct ko­opt kan de markt­con­forme kos­ten af­trek­ken, ter­wijl bij de an­dere groeps­ven­no­ot­schap (die een be­paalde dienst levert of pro­duct ver­ko­opt) de cor­res­pon­de­rende ba­te in aan­mer­king wordt ge­no­men. Op deze wijze be­halen groeps­ven­no­ot­schappen een markt­con­forme winst, die in het land waar die ven­no­ot­schappen hun ac­ti­vi­teiten ver­ric­hten in de be­lasting­hef­fung wordt be­trok­ken. De ver­re­ken­prijzere­gels beo­gen daarmede dus te voorko­men dat be­lasting­plich­ti­gen naar wil­le­keur win­sten tus­sen lan­den kun­nen ver­schuiven. De meeste lan­den vol­gen bij de uit­leg van de ver­re­ken­prijzere­gels de OESO-richt­lij­nen, maar er be­staan des­on­danks ver­schillen in de toepassing en in­ter­pre­ta­tie van het arm’s-length­be­gin­sel. Om­dat lan­den het arm’s-length­be­gin­sel ver­schil­lend of niet toepas­sen, kun­nen in in­ter­na­to­nale si­tu­aties ver­schillen («mis­matches») ont­staan.

⁶ Trb. 2017, nr. 86, en Trb. 2017, nr. 194 (rectificatie Trb. 2019, nr. 63).

Om deze mismatches weg te nemen zal het kabinet – in het voorjaar van 2021 – een afzonderlijk wetsvoorstel aan uw Kamer aanbieden. Hierdoor zal het arm's-lengthbeginsel effectief niet langer worden toegepast indien dit leidt tot een verlaging van de belastbare winst in Nederland voor zover het andere land dat bij de transactie is betrokken de corresponderende correctie niet of voor een lager bedrag in haar belastinggrondslag betreft. Met deze maatregel wordt – in lijn met de aanbevelingen van de Adviescommissie – deze vorm van belastingontwijking voorkomen en loopt Nederland internationaal meer in de pas.

7. Aanpassing liquidatie- en stakingsverliesregeling

Bovendien heeft het kabinet met het wetsvoorstel voor het aanpassen van de liquidatie- en stakingsverliesregeling beperkingen gesteld aan de reikwijdte van deze regelingen. De maatregel beperkt de omvang van de aftrek van liquidatie- en stakingsverliezen, en zorgt ervoor dat deze verliezen niet op een willekeurig tijdstip gepland kunnen worden. Het kabinet is van mening dat de richting waarvoor wordt gekozen met dit wetsvoorstel past binnen een van de belangrijke doelstellingen die ten grondslag lag aan de aanbevelingen van de Adviescommissie: het creëren van een ondergrens in de vennootschapsbelasting voor bedrijven met winstgevendende activiteiten in Nederland.

8. Tot slot

Dit kabinet heeft veel maatregelen genomen om belastingontwijking tegen te gaan. Het kabinet wil de strijd tegen belastingontwijking en -ontduiking voortvarend voortzetten. In internationaal verband steunt Nederland initiatieven om tot een verdere gecoördineerde aanpak van belastingontwijking te komen. Zo draagt Nederland actief bij om tot internationale oplossingen te komen op het gebied van de winstbelasting. Daarnaast draagt dit kabinet ook met de op dit moment bij uw Kamer voorliggende voorstellen bij aan een meer evenwichtige belastingheffing van multinationals.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief