



Ministerie van Financiën

Effectmeting ATAD2

Ministerie van Financiën

December 2024

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Eerdere analyse van cv/bv-structuren	4
3	Analyse effectiviteit aanpak cv/bv-structuren en overige mismatches	5
3.1	<i>Geen rulings meer voor cv/bv</i>	5
3.2	<i>Minder cv's met Amerikaanse dollars</i>	5
3.3	<i>Opwaartse bijtellingen voor hybridemismatches</i>	Fout!
	Bladwijzer niet gedefinieerd.	
3.4	<i>Daling Nederlandse winst in commerciële statistieken bij Amerikaanse bedrijven</i>	7
4	Conclusie	10

1 Inleiding

Met ingang van 1 januari 2020 is de ATAD2-wetgeving inwerking getreden. Deze wetgeving heeft als doel om hybridemismatches tegen te gaan. Bij een hybridemismatch wordt een financieel instrument, vaste inrichting of een bepaalde rechtsvorm voor fiscale doeleinden in het ene land anders behandeld dan in het andere land. Door gebruik te maken van de verschillende behandeling kan een belastingplichtige belasting ontwijken of uitstellen, omdat hij dan bijvoorbeeld in het ene land een kostenafrek heeft vanwege een transactie, terwijl in het andere land er geen bijtelling in de winst plaatsvindt uit die transactie. ATAD2 neutraliseert de gevolgen van een hybridemismatch door in een dergelijke situatie van een hybridemismatch de aftrek te weigeren of de bate in de heffing te betrekken.

Een belangrijke hybridemismatch die in Nederland werd toegepast, is de zogenoemde "cv/bv-structuur". Deze effectmeting zal met name hierop gericht zijn. De cv/bv-structuur was voor Amerikaanse ondernemingen een structuur waarmee zij langdurig belastingheffing konden uitstellen over hun winsten die buiten de Verenigde Staten (VS) gemaakt waren. Hierbij werd gebruik gemaakt van een Nederlandse commanditaire vennootschap (cv). Deze cv werd voor Nederlandse doeleinden aangemerkt als fiscaal transparant¹, als gevolg waarvan de cv in Nederland niet belastingplichtig was. Vanuit Nederlands perspectief werd de door de cv gerealiseerde winst toegerekend aan de in de VS gevestigde participanten van de cv. De VS boden echter de mogelijkheid om een cv als fiscaal niet-transparant te laten aanmerken. Daardoor hieven de VS pas over de winst als deze door de cv werd uitgekeerd aan de participanten in de VS.

In deze structuur was de cv over het algemeen de eigenaar van immateriële activa (zoals een patent) die via een Nederlandse besloten vennootschap (bv) ter beschikking werd gesteld aan andere groepsvennootschappen. De door de bv ontvangen vergoedingen (vaak royalty's) die het ontving van de andere groepsvennootschappen werden, na aftrek van kosten, in Nederland belast. Doordat de aan de cv doorbetaalde vergoedingen (royalty's) aftrekbaar waren, werd in Nederland effectief belasting geheven over een (beperkte) winst voor de in Nederland verrichte activiteiten. Doordat de VS pas over de winst heffen als deze door de cv wordt uitgekeerd aan de participanten in de VS, kon de uiteindelijke belastingheffing over de aan de cv doorbetaalde vergoedingen op die manier zeer lang worden uitgesteld.

¹ Fiscaal transparant wil zeggen dat niet de onderneming belasting betaalt over haar winst, maar dat de participanten belasting betalen over de gerealiseerde winst. Er wordt dus belasting geheven alsof de entiteit niet bestaat.

2 Eerdere analyse van cv/bv-structuren

Bij de voorbereiding van de hybridemismatchmaatregelen uit ATAD2 is in 2016 specifiek gekeken in hoeverre het mogelijk was om inzicht te krijgen in het gebruik van de cv/bv-structuur in Nederland. Uit die analyse bleek dat het niet mogelijk was om op basis van bestaande gegevens cv/bv-structuren te identificeren. Het exacte aantal structuren kon dus niet bepaald worden. Wel was bekend dat bij 98 ondernemingen door de Belastingdienst een ruling was afgegeven met betrekking tot de cv/bv-structuur. Om meer inzicht te krijgen in de structuur is toen een enquête uitgezet onder de klantcoördinatoren van de bedrijven. In veel situaties bevestigden de klantcoördinatoren dat de cv/bv-structuur inderdaad was opgezet. Een belangrijke beperking was echter dat er geen inzicht gegeven kon worden in het bedrag dat richting de cv ging, omdat de kostenaf trek in de bv richting de cv niet specifiek in de aangifte was opgenomen. Daarnaast meldden klantcoördinatoren ook dat sommige structuren wel opgezet waren, maar feitelijk niet gebruikt werden omdat het bedrijf geen winst maakte op de activiteit.

In de analyse is destijds ook onderkend dat er cv/bv-structuren bestonden waarbij geen ruling was afgegeven. Er is daarom eveneens een steekproef gedaan onder alle bedrijven met een Amerikaanse aandeelhouder. Op basis van het enquêteresultaat werd ingeschat dat er ongeveer 600 bedrijven waren die wel gebruik maakten van de cv/bv-structuur, maar geen ruling hadden. Ook bij deze groep kon het fiscaal belang niet worden ingeschat. Per saldo was de conclusie dat het totaalbedrag aan belastinguitstel daardoor niet vast te stellen was.

Door de ATAD2-wetgeving is deze vorm van belastinguitstel niet meer mogelijk. Hetzij doordat de bedrijven de structuur hebben opgeheven of niet meer gebruiken, hetzij via de aftrekbeperking vanwege ATAD2.

3 Analyse effectiviteit aanpak cv/bv-structuren en overige mismatches

Vanwege het hybride karakter van de structuren, blijkt het ook anno 2024 niet mogelijk om de aanwezigheid van de structuren, en de bedragen die ermee gemoeid zijn, direct te meten. Wel zijn er vier indicatoren die iets zeggen over de effectiviteit van de aanpak. Deze worden in de volgende paragrafen behandeld.

Bij de analyse geldt wel de kanttekening met betrekking tot de cv/bv-structuur dat in de Verenigde Staten in 2018 ook de GILTI-wetgeving is ingevoerd. Dit maakte de cv/bv-structuur al minder aantrekkelijk. Het is niet mogelijk om in de resultaten deze twee effecten van GILTI en ATAD2 goed van elkaar te onderscheiden. Toch is het niet bij voorbaat de verwachting dat de GILTI-wetgeving de cv/bv-structuren volledig tegengaat, omdat de GILTI-wetgeving bijvoorbeeld ook uitzonderingen kent. Een voorbeeld is dat GILTI bijvoorbeeld alleen inkomsten boven een verondersteld rendement van 10% op materiële activa belast. Rendementen onder de 10% worden dus niet door GILTI geraakt. Wel zal in deze effectmeting gekeken worden in hoeverre effecten juist zichtbaar worden vanaf het moment van inwerkingtreding van ATAD2 op 1 januari 2020 om zo indicatief te kijken in hoeverre juist GILTI of ATAD2 de reden is van de ontwikkeling.

3.1 Geen rulings meer voor cv/bv

Een eerste indicatie voor de effectiviteit van ATAD2 zijn de aantallen bedrijven met een ruling. Omdat in 2017 duidelijk werd dat ATAD2 geïmplementeerd zou worden in de Nederlandse wetgeving is het aantal uitgegeven cv/bv-rulings daarna afgenomen en uiteindelijk volledig opgedroogd. Waar in de periode 2013-2015 gemiddeld nog ongeveer 25 rulings per jaar voor cv/bv-structuren werden afgegeven, is dit aantal in de periode 2017-2019 nog gemiddeld 14 voor alle type hybride entiteiten (waaronder cv/bv). Per 1 juli 2019 worden sowieso vanwege de nieuwe rulingpraktijk ten aanzien van cv/bv-structuren geen rulings meer afgegeven.²

3.2 Minder cv's met Amerikaanse dollars

Een tweede indicatie dat de wetgeving met betrekking tot hybridemismatches zijn vruchten afwerpt, kan worden gevonden in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Daar worden cv's geregistreerd, inclusief het daarin gestorte commanditaire kapitaal³. Dat kapitaal kan bijvoorbeeld bestaan uit de eerdergenoemde immateriële vaste activa en kan daarmee een indicator zijn voor de mate van belastingontwijking: het jaarlijkse bedrag aan belastingontwijking via de cv/bv-structuur is een (onbekend) percentage van dit kapitaal. Van dit

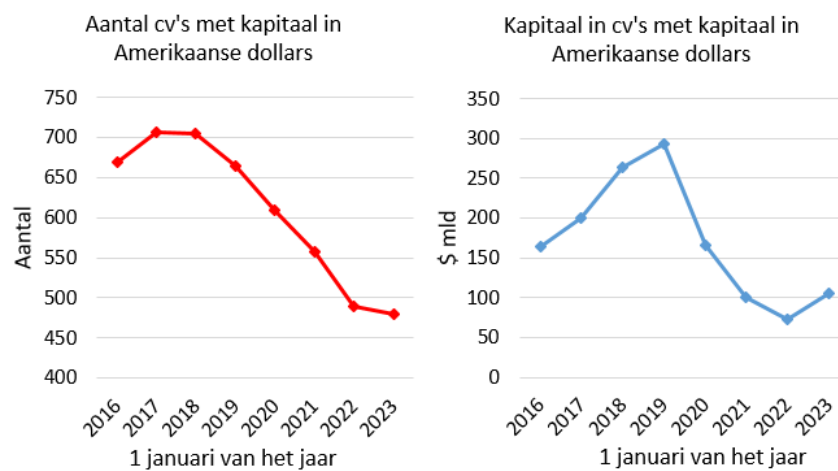
² Belastingdienst (2019) Rulings met een internationaal karakter. Jaarverslag 2019

³ Dit kunnen overigens ook buitenlandse cv's zijn. Kenmerk is wel dat deze cv's een onderneming drijven in Nederland en daarom in het Handelsregister zijn opgenomen.

kapitaal wordt ook de valuta geregistreerd. Omdat het bij de cv/bv-structuren doorgaans om Amerikaanse bedrijven gaat, is het inzichtelijk om te kijken naar cv's met kapitaal geplaatst in Amerikaanse dollars.

Idealiter was gekeken op basis van het Handelsregister of er daadwerkelijk Amerikaanse vennoten aanwezig zijn, maar juist dat is bij cv's niet mogelijk. Wel was het mogelijk om het aantal cv's en hun gestorte kapitaal in kaart te brengen. Wanneer het kapitaal geplaatst is in Amerikaanse dollars is dit een indicator voor cv's met een Amerikaanse vennoot. De figuren 1 geven de resultaten weer.

Figuren 1: Ontwikkeling kapitaal in cv's



Bron: Ministerie van Financiën, eigen berekeningen

De linker figuur 1 toont dat het aantal van dergelijke cv's tot 2017 nog stijgt, maar vanaf 2019 een duidelijk dalende trend kent. Dit is mogelijk een gevolg van de aankondiging van ATAD2 in mei 2017. Vanaf 2018/2019 zijn multinationals waarschijnlijk begonnen met opheffing van de structuren. Waar in 2017 er nog ruim 700 van dergelijke cv's aanwezig waren, is dat aantal in 2022 gedaald naar bijna 500. Ter vergelijking: het aantal cv's met kapitaal in euro's is in dezelfde periode gestaag toegenomen.

Als het gaat om het geplaatste kapitaal is er een andere ontwikkeling te zien. Hier is een sterke stijging te zien tot en met 2019, gevolgd door een bijzonder sterke daling per 1 januari 2020, het moment van inwerkingtreding van de wetgeving. De sterke stijging van het kapitaal in aanloop naar de nieuwe wetgeving suggereert dat bedrijven mogelijk op de wijziging hebben geanticipeerd door in de jaren ervoor extra van de structuur gebruik te maken. Het is ook mogelijk dat bedrijven vanwege de GILTI-wetgeving meer kapitaal plaatsen om zo onder de 10%-grens te blijven.

In totaal is vanaf begin 2020 het bedrag aan kapitaal sterk gedaald, van ongeveer 300 miljard dollar in 2019 naar ongeveer 75 miljard in 2022. Dit suggereert dat juist ATAD2 de meeste impact heeft gehad op de bestrijding van de cv/bv-structuur.

3.3 Daling Nederlandse winst in commerciële statistieken bij Amerikaanse bedrijven

Een vierde indicatie dat de ATAD2-wetgeving effectief is, is te vinden in de Country by Country Reporting (CbCR)-statistieken. In de CbCR-statistieken geven multinationals aan in welke landen zij vertegenwoordigd zijn, en onder andere hoeveel omzet, winst en personeel daar aanwezig is. Deze statistieken zijn gebaseerd op *commerciële* (dus niet fiscale) gegevens. Vanwege het hybride karakter van de cv/bv-structuur is er geen duidelijke richtlijn in welk land de winst van de cv verantwoord moet worden in deze commerciële statistieken. Vanuit Nederlands fiscaal perspectief behoort de winst tot de Amerikaanse grondslag. De VS bieden echter de mogelijkheid om een cv als fiscaal niet-transparant te laten aanmerken. Vanuit het CbCR-perspectief is het daarom niet duidelijk bij welk land deze winsten verantwoord moeten worden, maar het is waarschijnlijk dat multinationals deze winsten in de commerciële CbCR-statistieken aan Nederland toerekenen. Uit een vergelijking van de vennootschapsbelastingaangiften met de opgegeven CbCR-winst, blijkt dat regelmatig de CbCR-winsten aanmerkelijk groter zijn dan de winst volgens de vpb-aangifte.

Wanneer naar de totaalwinst van Amerikaanse multinationals wordt gekeken in de CbCR-statistieken, dan valt de zeer forse daling in 2020 direct op. In 2017 rapporteerden Amerikaanse multinationals in totaal \$ 70 miljard positieve winst in Nederland. Dit bedrag steeg naar \$ 99,5 miljard in 2019, het laatste jaar voordat ATAD2 in werking trad. Daarna daalde het in 2020 zeer sterk naar \$ 35,6 miljard. In het post-coronajaar 2021 steeg het echter wel weer, maar toen trok de economie ook aan.

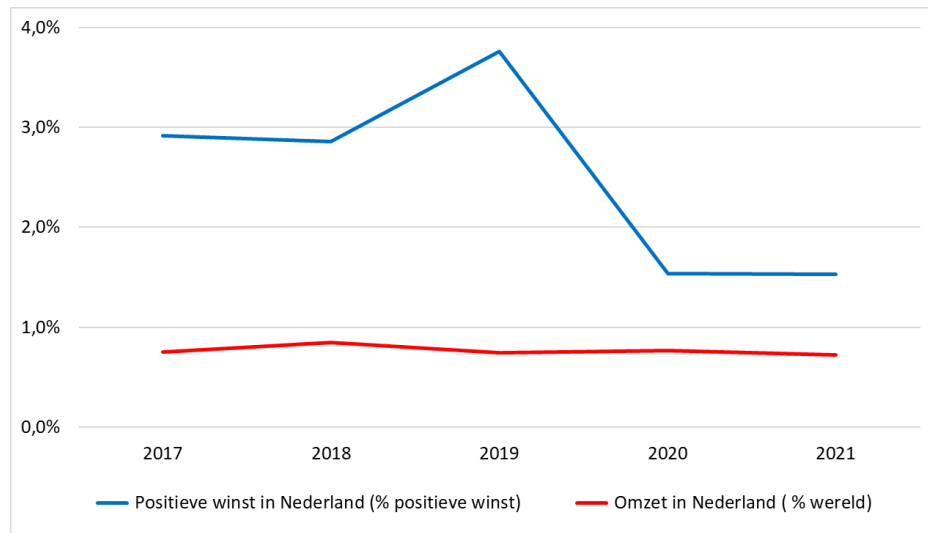
Tabel 1: Winst van Amerikaanse multinationals op basis van CbCR

	2017	2018	2019	2020	2021
Positieve winst in Nederland (\$ mld)	70,0	84,4	99,5	35,6	52,4

Bron: IRS, CbCR-statistics

Voor het effect van de economie kan worden gecorrigeerd door te kijken naar het aandeel van de Nederlandse winst als percentage van de wereldwijde winst. Het is ook informatief om de schommelingen daarin te vergelijken met de veranderingen in de omzet.

Figuur 2: Commerciële CbCR-winst en omzet van Amerikaanse multinationals met positieve winst toegerekend aan Nederland als percentage van de wereldwijde winst en omzet.



Bron: IRS, CbCR-statistics

Te zien is dat de positieve winst in Nederland ook daalt als percentage van de wereldwijde winst: van 2,9% in 2017 naar 1,5% in 2021, bijna een halvering. Een vergelijkbare trend is niet aanwezig bij de omzet, wat suggereert dat Amerikaanse bedrijven hun wezenlijke economische activiteiten in Nederland niet hebben afgebouwd. Daarmee is dit een indicatie dat Amerikaanse bedrijven de cv/bv-structuur vanaf 2020 hebben verlaten. Dit moment (per 2020) suggereert dat ATAD2, meer dan de Amerikaanse GILTI-wetgeving, het belangrijkste effect heeft gehad.

Opmerkelijk hierbij is dat in 2019 het percentage van de Nederlandse positieve winst aanmerkelijk hoger was. Dit suggereert opnieuw een anticipatie-effect op de ATAD2-richtlijn, waarbij bedrijven het laatste jaar hebben gebruikt om extra veel winsten naar hybride cv's te laten vloeien.

3.4 Opwaartse bijtellingsen voor hybridemismatches

Een andere indicatie voor de werking van de maatregelen tegen hybridemismatches is het aantal keren dat in de aangifte vennootschapsbelasting op grond van deze wetgeving een bedrag bij de winst is geteld in verband met hybridemismatches. Tabel 2 laat dit zien. In 2020 is er bij ongeveer 800 aangiften een bedrag bij de winst geteld voor hybridemismatches. In totaal gaat het om een bedrag van € 1,1 miljard. Dit betekent dat de (uitvoering van) de wetgeving werkt. Tegelijkertijd betekent het ook dat niet alle hybride structuren zijn opgeheven, maar dat het voordeel van de mismatch wel wordt weggenomen. Uit de aangifte is niet specifiek op te maken op welke type hybridemismatches de aanpassingen zien. Daarom is uitsplitst naar het karakter van de ondernemingen. Daarbij is onderscheid gemaakt naar multinationals,

grootbedrijf en MKB.⁴ Specifiek is bij de multinationals gekeken naar in hoeverre de multinational een Amerikaanse aandeelhouder heeft, en of het bedrijf een ruling had uit 2016.

Tabel 2: Bijtelling vanwege hybridemismatches

Categorie	2020		2021	
	Aantal	Bedrag (mln)	Aantal	Bedrag (mln)
Multinationals	360	835	370	737
Niet-Amerikaanse multinationals	100	666	110	594
Amerikaanse multinationals	260	165	260	143
Amerikaanse multinationals met een eerdere ruling	<5	4	<5	0
Grootbedrijf	18	60	80	49
MKB	424	205	490	138
Totaal	802	1.100	950	924

Een duidelijke conclusie is dat de grootste bijtellingen in de aangifte plaatsvinden bij de multinationals. In 2020 werd voor € 835 miljoen euro bijgeteld bij multinationals. Het grootste deel van het bedrag is bij niet-Amerikaanse multinationals. In 2021 is dit bedrag iets lager en gedaald naar € 737 miljoen.

Bij de multinationals geldt dat het grootste aantal van de bijtellingen in de aangifte (ongeveer 260) plaatsvinden bij onderdelen van Amerikaanse multinationals. Het is op basis van de data niet mogelijk om te analyseren of dit het gevolg is van een cv/bv-structuur of van overige hybridemismatches, maar het is aannemelijk dat het bij de Amerikaanse multinationals onder meer gaat om cv/bv-structuren. Wel is duidelijk dat het gemiddeld om relatief kleinere bedragen gaat van minder dan € 1 miljoen. Dit suggereert dat met name de structuren met de grotere bedragen zijn opgeheven. De groep Amerikaanse multinationals die eerder een ruling hadden aangevraagd, lopen in het algemeen niet tegen de ATAD2-wetgeving aan, de aantallen zijn daar verwaarloosbaar (minder dan 5). Blijkbaar heeft de groep die eerder een ruling hadden, de structuur per 2020 verlaten of laten zij er geen winst meer doorheen lopen.

Bij het MKB zijn er ook situaties van een bijtelling vanwege hybridemismatches. Qua aantallen zijn er ongeveer 400-500, ongeveer de helft van de situaties. Qua bedrag gaat het om opwaartse aanpassingen van de winst van ongeveer € 100 - € 200 miljoen. Het kan bij deze "MKB-bedrijven" ook om onderdelen van grote bedrijven gaan, die niet aan het moederbedrijf gelinkt konden worden en daarom als MKB zijn geclassificeerd.

⁴ Multinationals zijn (onderdelen van) bedrijven met een wereldwijde omzet boven de € 750 miljoen. Het grootbedrijf zijn bedrijven die geen multinational zijn, maar wel meer dan 250 werknemers hebben. Het MKB zijn bedrijven met minder dan 250 werknemers.

4 Conclusie

Vanwege het hybride karakter van cv/bv-structuren, bleek het niet mogelijk om de aanwezigheid van de structuren, en de bedragen die ermee gemoeid zijn, direct te meten. Wel zijn er vier indicaties aanwezig waaruit blijkt dat de wetgeving effectief is. Er zijn geen rulings meer met betrekking tot cv/bv-structuren, het aantal cv's met Amerikaanse dollars is duidelijk dalende en er wordt ook minder commerciële winst in Nederland gerapporteerd door Amerikaanse bedrijven. Deze laatste twee effecten doen zich pas voor vanaf het moment van inwerkingtreding van ATAD2, wat suggereert dat deze wet een groter effect heeft gehad dan de Amerikaanse GILTI-wetgeving die enkele jaren eerder is ingevoerd. Daar waar nog wel hybridemismatches aanwezig zijn, wordt ook in de aangifte de winst aangepast.

Per saldo kan uit deze vier indicaties worden geconcludeerd dat ATAD2 belastinguitstel via cv/bv-structuren effectief tegengaat.