

Vergaderjaar 2018–2019

35 028

Invoering van een bronbelasting en afschaffing van de dividendbelasting alsmede wijziging van enige wetten in verband met enkele maatregelen voor het bedrijfsleven (Wet bronbelasting 2020)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 september 2018 en het nader rapport d.d. 14 september 2018, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 augustus 2018, no. 2018001436, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2018, no. W06.18.0267/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 27 augustus 2018, no. 2018001436, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot invoering van een bronbelasting en afschaffing van de dividendbelasting alsmede wijziging van enige wetten in verband met enkele maatregelen voor het bedrijfsleven (Wet bronbelasting 2020), met memorie van toelichting.

Het voorstel vormt een onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2019, samen met de wetsvoorstellen Belastingplan 2019, Overige fiscale maatregelen 2019, Fiscale vergroeningsmaatregelen 2019, Wet aanpassing kansspelbelasting over sportwedenschappen, Wet moderni-

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

sering kleineondernemersregeling en implementatie artikel 1 richtlijn elektronische handel.

Het voorstel bevat maatregelen die zijn gericht op het tegengaan van grondslagverschuiving van of via Nederland naar laag belastende jurisdicties alsmede op het behouden en verstevigen van een aantrekkelijk ondernemings- en investeringsklimaat voor ondernemingen met reële activiteiten in Nederland. Onderdeel van deze maatregelen zijn de afschaffing van de dividendbelasting en de direct daarmee samenhangende invoering van een bronbelasting op dividenden naar laag belastende jurisdicties en in misbruiksituaties. Ook een verlaging van het tarief in de vennootschapsbelasting maakt onderdeel uit van dit pakket aan maatregelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht het voor een meer afgewogen oordeel over de afschaffing van de dividendbelasting van belang dat er een zo compleet mogelijk beeld wordt geschetst van de gemaakte afwegingen. Daartoe adviseert zij in de toelichting in te gaan op de voorgeschiedenis en de effectiviteit van de afschaffing van de dividendbelasting. Ook adviseert zij aandacht te besteden aan de mogelijke gevolgen van ongecoördineerde verschillen in nationaal beleid voor de heffingsgrondslag van de dividendbelasting in internationaal verband.

1. Inleiding

Met voorliggend voorstel wordt per 1 januari 2020 de dividendbelasting afgeschaft.² De dividendbelasting wordt weliswaar afgeschaft, maar tegelijkertijd wordt een met de dividendbelasting vergelijkbare conditionele bronbelasting op dividenden ingevoerd.³ Hierdoor blijven dividenduitkeringen binnen concernverband aan lichamen gevestigd in een laag belastende jurisdictie belast. Als sluitstuk van deze maatregelen zal per 2021 een conditionele bronbelasting op interest en royalty's worden ingevoerd.⁴ Met deze laatste twee maatregelen wordt beoogd de doorstroom via Nederland naar laag belastende jurisdicties tegen te gaan en het risico van belastingontwijking door het verschuiven van de (Nederlandse) grondslag naar deze jurisdicties te verkleinen. Met de afschaffing van de dividendbelasting is een bedrag gemoeid van structureel € 1,911 miljard.⁵

2. Compleet beeld

De Afdeling merkt op dat de afschaffing van de dividendbelasting een forse derving van inkomsten betekent. Daarom is het voor een meer afgewogen oordeel van belang dat er een zo compleet mogelijk beeld wordt geschetst van de gemaakte afwegingen.⁶ De Afdeling mist in de toelichting echter een aantal elementen die voor die afweging van belang zijn.

² Memorie van toelichting, hoofdstuk 2 (Afschaffen dividendbelasting) alsmede hoofdstuk 9 Slotbepalingen, artikelen 9.1 en 9.2, tweede lid, van het voorstel.

³ Memorie van toelichting, hoofdstuk 3 (Invoeren bronbelasting op dividenden naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties), paragraaf 3.1 (Inleiding), eerste tekstblok, alsmede hoofdstukken 1 tot en met 6 en artikel 9.2, tweede lid, van het voorstel.

⁴ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1 (Inleiding), onder «Totaalpakket voor een toekomstbestendiger en concurrerender fiscaal instrumentarium», eerste tekstblok, alsmede hoofdstuk 3 (Invoeren bronbelasting op dividenden naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties), paragraaf 3.1 (Inleiding), eerste tekstblok.

⁵ Memorie van toelichting, hoofdstuk 7 (Budgettaire aspecten), Tabel 2.

⁶ Zoals voor nieuw beleid ook wordt voorgeschreven in artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016.

i. In de toelichting ontbreekt een passage over de voorgeschiedenis van de afschaffing van de dividendbelasting. De discussie over de afschaffing van de dividendbelasting wordt binnen de Nederlandse politiek, het bedrijfsleven en in de fiscale wetenschap al jaren gevoerd.

In de politiek speelde de discussie bijvoorbeeld in 2005,⁷ in 2015⁸ en in 2016,⁹ deels ook naar aanleiding van jurisprudentie van het HvJ inzake de mogelijke strijdigheid van de dividendbelasting met het EU-recht.

Wat de fiscale wetenschap betreft, verscheen in 2003 een bijzonder nummer van het Weekblad Fiscaal Recht over de dividendbelasting. Daarin werd kritiek geleverd op de dividendbelasting. Deze belasting, zo werd betoogd, heeft geen duidelijke rechtsgrond, heeft in binnenlandse verhoudingen geen reden van bestaan meer en ligt internationaal in de vuurlinie.¹⁰ De dividendbelasting wordt geheven over uitgedeelde winsten zonder daarbij een onderscheid te maken naar de herkomst van de winsten (geheven wordt dus ook over winsten die niet in Nederland zijn gemaakt en geen enkele band met Nederland hebben). Vanuit de gedachte dat winst dáár wordt belast waar deze wordt gemaakt, ontbreekt daarmee een overtuigende rechtsgrond voor de dividendbelasting, zo wordt gesteld.

In 2010 stelde de Studiecommissie belastingstelsel vast dat de afschaffing van de dividendbelasting gunstig kan uitpakken voor het vestigingsklimaat van hoofdkantoren binnen Nederland. Echter, dit voordeel moet worden afgewogen tegen het negatieve effect dat de belastingopbrengst van de dividendbelasting, via een verhoging van andere belastingen moet worden opgebracht.¹¹

2. Compleet beeld

i. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is, zonder daarbij uitputtend te willen zijn, het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld met een passage over de voorgeschiedenis van de voorgestelde afschaffing van de dividendbelasting.

In reactie op de aangehaalde kritiek dat de dividendbelasting geen duidelijke rechtsgrond zou hebben, merkt het kabinet op dat deze belasting, net zoals alle rijksbelastingen, primair een budgettaire functie vervult: de financiering van publieke voorzieningen en verdeling van de collectieve lasten. Bij de vormgeving van het betreffende middel dat de budgettaire functie vervult, dient de wetgever de inpasbaarheid in de nationale rechtsorde en het eerbiedigen van internationale verplichtingen en rechtsbeginselen in het oog te houden. Daarnaast wordt in internationale verhoudingen voor de bestaansgrond van een dividendbelasting regelmatig gewezen op het bronbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de bronstaat het recht heeft om een belasting te heffen over inkomen van niet-ingezetenen dat in die bronstaat zijn oorsprong vindt, zoals dividenden die door een lichaam gevestigd in de bronstaat worden uitgekeerd aan een aandeelhouder in het buitenland.

⁷ Handelingen I 2005/06, nr. 21.

⁸ Handelingen I 2015/16, nr. 12.

⁹ Kamerstukken II 2016/17, 25 087, nr. 137, Verslag van schriftelijk overleg over het Internationaal fiscaal (verdrags)beleid, 21 december 2016.

¹⁰ Weekblad Fiscaal Recht, Dividendbelasting: tijd voor bezinning, nr. 6513, 23 januari 2003.

¹¹ Rapport van de Studiecommissie belastingstelsel Continuïteit en vernieuwing». Een visie op het belastingstelsel, Den Haag 7 april 2010, blz. 93.

ii. Over de effectiviteit is het volgende te constateren. De afschaffing van de dividendbelasting is volgens de toelichting vooral gericht op het behouden én het aantrekken van hoofdkantoren van internationaal opererende bedrijven. Van belang voor de effectiviteit van de maatregel is onder andere de mate van verrekenbaarheid van de dividendbelasting voor buitenlandse aandeelhouders. De toelichting vermeldt dat het lastig is om een kwantitatieve inschatting te maken van de mate van verrekenbaarheid van de dividendbelasting, maar dat na het gebruik van grove aannames de kwalitatieve inschatting is dat het grootste deel van de buitenlandse aandeelhouders de dividendbelasting kan verrekenen.¹² In zoverre versterkt de afschaffing van de dividendbelasting het fiscale vestigingsklimaat niet.

Anderzijds kan uit het feit dat er veelvuldig wordt geprocedeerd worden afgeleid dat de dividendbelasting voor veel beleggers het rendement verlaagt (dus niet verrekenbaar is).¹³ Daardoor is afschaffing van de dividendbelasting juist wél gunstig voor het fiscale vestigingsklimaat.

Er zij ook op gewezen dat het CPB in de doorrekening van de financiële bijlage van het regeerakkoord geen macro-economisch effect (op bbp en werkgelegenheid) van de afschaffing van de dividendbelasting heeft opgenomen, omdat het CPB hiervoor geen empirisch bewijs heeft.¹⁴

Recent hebben diverse economen zich kritisch uitgelaten over de effectiviteit van de afschaffing.¹⁵ Daar staan echter ook positieve reacties tegenover.¹⁶ De toelichting signaleert dat voor- en tegenstanders zich veelvuldig hebben laten horen, maar volstaat vervolgens met de opmerking «dat het kabinet met interesse heeft kennisgenomen van de standpunten».¹⁷ Een nadere concretere analyse en afweging, van de naar voren gebrachte argumenten ontbreekt.

Wat betreft de effectiviteit van de voorgenen maatregel realiseert de Afdeling zich dat de gedragseffecten en daarmee de effectiviteit van dit type fiscale maatregelen moeilijk zijn in te schatten en te kwantificeren; ervaringsgegevens ontbreken, zowel nationaal als internationaal. Het is naar het oordeel van de Afdeling echter wel van belang de effectiviteit zo goed mogelijk te duiden en plausibel te maken, zeker gezien de forse derving van inkomsten als gevolg van het voorstel.

ii. De afschaffing van de dividendbelasting is geen op zichzelf staande maatregel, maar een onderdeel van een breed pakket. Dit kabinet investeert onder andere fors in onderwijs en in defensie en verlaagt de lasten voor burgers. Gelijktijdig realiseert het kabinet zich dat het – wil het in deze veranderende wereld de welvaart in Nederland op een hoog niveau houden – ook stappen moet zetten om het investerings- en vestigingsklimaat aantrekkelijk te houden. Dat wordt gedaan door tal van (fiscale) maatregelen zonder daarbij de strijd tegen belastingontwijking uit het oog te verliezen. Daarmee beoogt het kabinet de Nederlandse

¹² Memorie van toelichting, hoofdstuk 2 (Afschaffen dividendbelasting), vierde tekstblok.

¹³ Op dit moment heeft de Belastingdienst ruim 11.000 verzoeken van buitenlandse beleggingsfondsen in behandeling: memorie van toelichting, hoofdstuk 2 (Afschaffen dividendbelasting), voorlaatste tekstblok.

¹⁴ Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord, CPB Notitie, 4 oktober 2017. Zie tevens het antwoord op vraag 88 in Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 49.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de position paper van prof. dr. J.H. Garretsen, rondetafelgesprek dividendbelasting 14 december 2017, en prof. dr. B. Jacobs, Blind gokken met de dividendbelasting, TPEdigitaal 2018, 12(1), 1–21.

¹⁶ Zie onder andere de position papers van Van den Hurk en Bellingwout, rondetafelgesprek dividendbelasting 14 december 2017.

¹⁷ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2 (Afschaffen dividendbelasting), eerste tekstblok.

economie vooruit te helpen, door meer banen en investeringen en een hogere economische groei.

De naar inschatting van het kabinet positieve effecten op de Nederlandse economie van de afschaffing van de dividendbelasting zijn indirecter van aard dan bijvoorbeeld de positieve effecten van de eveneens voorgestelde verlaging van het tarief van vennootschapsbelasting en daarom niet terug te vinden in de economische modellen van het Centraal Planbureau. Omdat het vooral gaat om indirecte effecten is empirische onderbouwing van de effecten complex. De effectiviteit van deze maatregel is afhankelijk van de vestigingsplaatskeuze van hoofdkantoren. Deze vestigingsplaatskeuze is afhankelijk van een groot aantal factoren. Hoewel Nederland uitstekend scoort op belangrijke vestigingsplaatsfactoren, bestaat er een risico dat gezichtsbepalende hoofdkantoren Nederland verlaten of in de toekomst niet voor Nederland kiezen, omdat enkele andere landen – gegeven de karakteristieken van (een) specifiek(e) hoofdkanto(r)en – een net iets beter totaalplaatje bieden. De negatieve gevolgen voor Nederland die hiermee gepaard zouden gaan, wegen voor het kabinet zwaar. Het belang van hoofdkantoren voor de Nederlandse economie is gelegen in de hoogwaardige banen bij deze hoofdkantoren en de positieve bijdrage aan het economische imago van Nederland. Daarnaast zorgt de aanwezigheid van hoofdkantoren voor vervolginvesteringen. Bovenop deze directe effecten komt het effect op de Nederlandse concurrentiekracht, innovativiteit en de indirect aan hoofdkantoren gerelateerde banen.

De dividendbelasting speelt een rol bij de vestigingsplaatskeuze van hoofdkantoren. Het kabinet wijst in dat kader in het bijzonder op de twee navolgende elementen.

Nederlandse aandeelhouders kunnen de dividendbelasting verrekenen met de inkomsten- of vennootschapsbelasting. Buitenlandse aandeelhouders kunnen dit, zoals de Afdeling terecht opmerkt, niet altijd. En zo wel, dan gaat dit vaak gepaard met complexe procedures. In ieder geval de buitenlandse aandeelhouders die de dividendbelasting niet kunnen verrekenen zullen daarom een voorkeur hebben voor een onderneming met een hoofdkantoor in een land zonder dividendbelasting. Als een onderneming veel van deze buitenlandse aandeelhouders heeft, kan dit leiden tot druk vanuit de aandeelhouders om het hoofdkantoor van een onderneming uit Nederland te verplaatsen of om niet voor Nederland te kiezen. Dit effect wordt versterkt doordat de dividendbelasting wordt betaald over alle winstuitkeringen, dus ook over de uitkeringen van winsten die oorspronkelijk zijn behaald door dochtermaatschappijen in het buitenland. Met het afschaffen van de dividendbelasting ontstaat er een gelijk speelveld met landen zonder dividendbelasting, zoals het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast leidt het tot een versterking van het vestigingsklimaat ten opzichte van landen met dividendbelasting.

Het is daarbij belangrijk om te beseffen dat Nederlandse bedrijven in zeer grote mate afhankelijk zijn van buitenlands kapitaal. De beschikbaarheid daarvan voor bedrijven met een Nederlands hoofdkantoor neemt toe door het afschaffen van de dividendbelasting. Het investeren in Nederlandse bedrijven wordt immers voor een deel van de aandeelhouders aantrekkelijker. Als aandelen in een Nederlandse onderneming nu minder waard zijn door de dividendbelasting, zorgt het afschaffen van de dividendbelasting er eveneens voor dat niet langer een premie verdiend kan worden met het opkopen en van de beurs halen van die Nederlandse onderneming. De huidige portfolioaandeelhouders betalen dividendbelasting (voor zover zij in het buitenland gevestigd zijn en niet kunnen verrekenen). De kopende partij zal echter waarschijnlijk een dusdanig groot belang

verkrijgen, dat deze geen dividendbelasting verschuldigd is. Hierdoor kan de Nederlandse onderneming meer waard zijn voor de koper dan voor een deel van de huidige portfolioaandeelhouders.¹⁸ Afschaffing van de dividendbelasting voorkomt dat en kan zo de kans op overnames van beursgenoteerde bedrijven vanuit deze motieven verkleinen.

Dit in overweging nemend kiest het kabinet met overtuiging voor deze maatregel omdat het van mening is dat hiermee, in combinatie met de andere fiscale maatregelen gericht op het bedrijfsleven, het algemene belang het beste is gediend.

iii. Bij een beschouwing over de dividendbelasting vanuit een breder internationaal perspectief is het volgende van belang. In de toelichting wordt erkend dat met de afschaffing van de dividendbelasting een pad wordt bewandeld waarop nog niet veel andere grote(re) economieën ons zijn voorgegaan.¹⁹ De toelichting besteedt echter geen aandacht aan wat de mogelijke gevolgen van ongecoördineerde verschillen in nationaal beleid kunnen zijn voor de heffingsgrondslag van de dividendbelasting in internationaal verband. Dit is des te meer van belang omdat de praktijk leert dat belastingheffing over kapitaalinkomen als gevolg van de globalisering onder druk staat. Vanuit dat perspectief is het aan te bevelen om op het terrein van de dividendbelasting, maar ook verder op het terrein van de belastingheffing, meer samenwerking te zoeken binnen de EU in plaats van dat landen elkaar beconcurreren.

iii. In reactie op de opmerking van de Afdeling dat een beschouwing vanuit een breder internationaal perspectief ontbreekt, wil het kabinet benadrukken dat het hecht aan samenwerking op het terrein van internationale belastingvraagstukken in OESO- en EU-verband. Nederland heeft internationaal een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van een groot aantal maatregelen in de strijd tegen belastingontwijking en belastingontduiking, zoals het Multilateraal Verdrag, de ATAD1- en ATAD2-richtlijnen en de maatregelen ter vergroting van transparantie (informatie-uitwisseling). In EU-verband is ook het vraagstuk van dividendbelasting bij betalingen naar derde landen al onderwerp van discussie geweest, in het bijzonder in de EU-Gedragscodegroep.

Begin 2016 heeft de Europese Commissie op verzoek van de EU-Gedragscodegroep een discussiedocument geschreven om een discussie over potentiële problemen bij betalingen vanuit EU-lidstaten naar derde landen en de rol van dividendbelasting daarbij op gang te brengen.²⁰ In dit discussiedocument worden twee oplossingsrichtingen besproken:

1. een uniform tarief voor de bronheffing en het heronderhandelen van belastingverdragen; en
2. coördinatie van nationale anti-misbruikmaatregelen.

¹⁸ Indien de tophoudster van de overnemende partij is of wordt gevestigd in een land zonder bronbelasting op dividend, kan het dividend vervolgens zonder dividendbelasting worden uitgekeerd aan de achterliggende aandeelhouders.

¹⁹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 2 (Afschaffen dividendbelasting), eerste tekstblok. Binnen de EU heffen Cyprus, Estland, Letland, Malta, Hongarije en het Verenigd Koninkrijk geen dividendbelasting. De overige lidstaten van de EU kennen wel een dividendbelasting. Buiten de EU zijn het vooral kleine landen/jurisdicties die geen dividendbelasting heffen (Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 58, bijlage 1).

²⁰ Council Document 9779/10 FISC 43. Zie ook de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 16 januari 2018 over de discussie in de EU-Gedragscodegroep over samenwerking op het terrein van de dividendbelasting, Kamerstukken II 2017/18, 25 087, nr. 185.

Hoewel sommige lidstaten de door de Europese Commissie geschetste problemen herkenden, konden de meeste lidstaten zich echter niet vinden in de genoemde oplossingen. Omdat beslissingen in unanimitieit moeten worden genomen, was de conclusie dan ook dat het niet mogelijk was om een oplossing te vinden in de EU-Gedragscodegroep. Een van de belangrijkste argumenten van lidstaten tegen deze oplossingen was dat lidstaten van mening zijn dat ze soeverein zijn om zelf te bepalen welke belastingen zij heffen.

In EU-verband is een Europese lijst met non-coöperatieve jurisdicties (EU-lijst) opgesteld die niet voldoen aan eisen van transparantie en het tegengaan van belastingontwijking. Over de maatregelen die de EU-lidstaten kunnen of moeten treffen tegen jurisdicties op de EU-lijst en de rol van bronheffingen hierbij, zal de komende tijd in EU-verband verder worden gesproken. Het kabinet vindt het ook in dit licht belangrijk dat betalingen richting jurisdicties op de EU-lijst worden belast met een bronbelasting. Vandaar dat de dividendbelasting (materieel) in stand blijft bij dividenduitkeringen aan laagbelastende jurisdicties of in misbruiksituaties. Bovendien is het kabinet voornemens een bronbelasting in te voeren op interest- en royaltybetalingen naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties. Met deze bronbelasting wordt tegengegaan dat dergelijke betalingen niet of zeer laag worden belast.

De Afdeling adviseert in de toelichting op vorengenoemde elementen in te gaan zodat een zo compleet mogelijk beeld ontstaat van de gemaakte afwegingen

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

3. Augustusbesluitvorming

Naar aanleiding van de augustusbesluitvorming is een aantal wijzigingen aangebracht in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Deze wijzigingen leiden ertoe dat de verhuurderheffing met structureel € 100 miljoen wordt verlaagd en het hoge tarief in de vennootschapsbelasting minder wordt verlaagd, zodat het in 2021 uitkomt op 22,25%.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel