

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. Renteaftrekbeperkingen

Om de belastingvoordelen voor vreemd vermogen te beperken, heeft dit kabinet een generieke renteaftrekbeperking 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 renteaftrekbeperkingen 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 renteaftrekbeperking voor banken en verzekeraars (minimumkapitaalregel) ingevoerd omdat deze sectoren niet door de earningsstrippingmaatregel worden geraakt. Daarnaast wordt de huidige specifieke renteaftrekbe-

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 belastingontwijkingsspraktijken 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 renteaftrekbeperking beoogt binnen concernverband grondslaguitholling door renteaftrek tegen te gaan. Als gevolg van de aanscherping kan deze renteaftrekbeperking 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 verdragen netwerk, 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 verdragenennetwerk (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 risico 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 verdragspartner 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 verrekenprijsregels

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 risicogericht 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 belastingheffing wordt betrokken. De verrekenprijsregels beogen daarmee dus te voorkomen dat belastingplichtigen naar willekeur winsten tussen landen kunnen verschuiven. De meeste landen volgen bij de uitleg van de verrekenprijsregels 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 internationale 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