

Vergaderjaar 2020–2021

**25 087**

## **Internationaal fiscaal (verdrags)beleid**

**Nr. 272**

### **BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2021

Naar aanleiding van een verzoek vanuit uw Kamer, hebben wij onderzoek verricht naar maatregelen ter voorkoming van belastingontwijking en in het bijzonder de rullingpraktijk van de Belastingdienst. Wij sturen u deze brief om u te informeren over de afsluiting van dit onderzoek.

Helaas is er in de uitvoerings- en rapportagefase van ons onderzoek aanzienlijke vertraging opgetreden en hebben we de voorgenomen onderzoeksopzet maar ten dele kunnen uitvoeren. Daarover hebben we u in onze brief van 5 februari 2021 geïnformeerd.

Een en ander heeft ons doen besluiten om over het onderzoek geen rapport uit te brengen, maar u in de vorm van deze brief aan de Tweede Kamer over de resultaten van het onderzoek te informeren. Daarbij speelt als belangrijke overweging mee dat de door ons onderzochte rulings dateren uit 2018, terwijl in 2019 belangrijke wijzigingen zijn doorgevoerd in de regelgeving en het beleid rond de rulings. Daarnaast hebben wij echter geen onderzoek gedaan en we kunnen daarover dus ook geen uitspraken doen.

In deze brief gaan wij eerst in op het verzoek van de Kamer en de wijze waarop wij uiteindelijk invulling hebben kunnen geven aan dit verzoek (§ 1), daarna op ons onderzoek naar rulings (§ 2) en tot slot op antimisbruikbepalingen in de belastingwetgeving (§ 3).

Onze conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in § 4. Een concept van onze brief aan de Tweede Kamer hebben we voor commentaar voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst. Zijn reactie hebben we opgenomen in § 5.

## 1. Invulling verzoek Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft, via een motie van de leden Van Weyenberg en Schouten<sup>1</sup>, de regering verzocht «in overleg te treden met de Algemene Rekenkamer over de vraag of deze bereid en in staat is om het in 2014 uitgevoerde onderzoek over belastingontwijking<sup>2</sup> opnieuw uit te voeren in 2019». De Staatssecretaris van Financiën heeft dit verzoek per brief van 16 oktober 2017 aan ons doorgeleid.

Met een brief van 27 maart 2018 hebben wij laten weten aan het verzoek van de Tweede Kamer te voldoen en in 2019 het onderzoek uit te voeren.<sup>3</sup> Op 12 december 2017 en 23 april 2019 hebben wij over (de voortgang van) dit onderzoek contact gehad met leden van de vaste Kamercommissie voor Financiën.

Het onderzoek dat in 2019 en 2020 is uitgevoerd, hebben we voornamelijk gericht op de vraag of de door de Belastingdienst in 2018 afgegeven rulings in de vennootschaps- en dividendbelasting in overeenstemming zijn met de toen geldende fiscale wet- en regelgeving, jurisprudentie en beleid. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar de redenen voor de afwijzing van rullingverzoeken door de Belastingdienst of voor het afbreken van rullingverzoeken door belanghebbenden. In § 2 gaan we in op dit deel van ons onderzoek. We wijzen erop dat in juli 2019 wijzigingen in de regelgeving voor het afgeven van rulings zijn geïntroduceerd.<sup>4</sup> De Staatssecretaris van Financiën heeft deze wijzigingen doorgevoerd, omdat de regelgeving, ook bij een correcte toepassing door de Belastingdienst, mogelijkheden voor ongewenste belastingontwijking open liet en in die zin de regelgeving niet de gewenste uitkomsten opleverde. De wijzigingen in de regelgeving leiden ertoe dat bepaalde rulings die in 2018 nog toelaatbaar waren, niet meer passen. In ons onderzoek hebben we getoetst aan de in 2018 geldende regelgeving en de uitkomsten van ons onderzoek moeten dus ook in dat kader worden geplaatst. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar rulings die in 2019 of latere jaren zijn afgegeven en we kunnen daarover dus ook geen uitspraken doen.

Onze onderzoeksopzet voorzag er oorspronkelijk in dat we via data-analyses inzicht zouden bieden in de belastingopbrengsten van buitenlandse investeerders en in de budgettaire effecten van antimisbruikbepalingen. Dit deel van ons onderzoek heeft geen duidelijke conclusies opgeleverd en daarom hebben we ervan afgezien om in deze brief in te gaan op deze analyses. We besteden in § 3 wel aandacht aan antimisbruikbepalingen en de evaluatie van de effecten daarvan.

## 2. Rulings

### 2.1. Inleiding

Ondernemingen, en in het bijzonder ondernemingen die internationaal actief zijn, kunnen behoefte hebben aan zekerheid vooraf over de fiscale gevolgen van hun (internationale) activiteiten, die onder verschillende fiscale regimes plaats kunnen vinden. De Belastingdienst kan, binnen de kaders van wet- en regelgeving, aan deze behoefte tegemoet komen door op verzoek zogeheten rulings af te geven. Rulings zijn vastleggingen van afspraken waarmee de Belastingdienst vooraf zekerheid geeft over de

<sup>1</sup> Kamerstuk 25 087, nr. 166.

<sup>2</sup> Algemene Rekenkamer (2014). Belastingontwijking; Een verdiepend onderzoek naar belastingontwijking in relatie tot de fiscale regels en het verdragennetwerk. Kamerstuk 25 087, nr. 78.

<sup>3</sup> Kamerstuk 25 087, nr. 192.

<sup>4</sup> Besluit Staatssecretaris van Financiën van 19 juni 2019, nr. 2019/13003 (Stcrt. 2019, nr. 35519). Zie de bijlage bij deze brief voor een toelichting.

heffing van vennootschaps- belasting en/of dividendbelasting. Als de Belastingdienst dergelijke zekerheid vooraf geeft, zijn zowel de Belastingdienst als de onderneming hieraan gebonden, mits de feiten en omstandigheden nadien ook overeenkomen met de ruling.

Veelal hebben de afgegeven rulings de vorm van een Advance Tax Ruling (ATR) of een Advance Pricing Agreement (APA). Een Advance Tax Ruling (ATR) geeft zekerheid vooraf over de Nederlandse fiscale gevolgen van een voorgenomen transactie of over aspecten van een internationale concernstructuur. Een Advance Pricing Agreement (APA) is een afspraak over verrekenprijzen, ofwel de omvang van de zakelijke beloning voor activiteiten in Nederland of het buitenland, en heeft daarmee invloed op de te belasten winst. Een toelichting op beide rulingvormen hebben we in de bijlage bij deze brief opgenomen. Deze bijlage bevat een toelichting op de organisatie van de Belastingdienst rondom rulings in de periode van ons onderzoek. Het zogenoemde APA/ATR-team of rulingteam speelt een hoofdrol bij het afgeven van rulings door de Belastingdienst. Dit team is gevestigd te Rotterdam en is bevoegd om rulings tot stand te brengen voor internationaal opererende ondernemingen. De afdeling waartoe het rulingteam behoort, verricht ook controle- en handavingsactiviteiten bij specifieke rechtspersonen die zich voornamelijk bezighouden met internationale houdster- of financieringsactiviteiten. Tot het takenpakket van de afdeling behoort verder internationale samenwerking, waaronder het leveren van een bijdrage aan internationale uitwisseling van informatie en inlichtingen-onderzoeken in het kader van de WIB (Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen).

Naast het rulingteam, kent de Belastingdienst ook de Coördinatiegroep Taxhavens en Concernfinanciering (CTC). De CTC is onder andere ingesteld om beleid te ontwikkelen en te ondersteunen om uitholling van de grondslag van de vennootschapsbelasting of het ontgaan van dividendbelasting tegen te gaan.

## 2.2. Dossieronderzoek naar afgegeven rulings

Volgens het jaarverslag van het APA/ATR-team over 2018 heeft de Belastingdienst in dat jaar in totaal 720 rulings afgegeven.<sup>5</sup> De volgende tabel geeft een overzicht van het aantal afgegeven rulings en van het aantal rulings dat wij in ons dossieronderzoek hebben betrokken.

Rulings 2018	Aantal afgegeven	Aantal in dossieronderzoek
APA	118	26
ATR	507	22
Overig	95	10
<b>Totaal</b>	<b>720</b>	<b>58</b>

Bij ons dossieronderzoek hebben we getoetst of de afgegeven rulings in overeenstemming zijn met fiscale wet- en regelgeving, jurisprudentie en beleid. Daarbij hebben wij in voor- komende gevallen ook de internationale (belasting)verdragen in aanmerking genomen. Voor het onderzoek hebben wij inzicht gehad in de ondertekende ruling, het verzoek van de onderneming, het behandeldossier van de Belastingdienst en in voorkomende gevallen interne en externe (e-mail)correspondentie.

<sup>5</sup> Belastingdienst, Directie Grote Ondernemingen (2019). Jaarverslag APA/ATR-team 2018.

### *Uitkomst dossieronderzoek*

Op basis van ons dossieronderzoek constateren we dat de door ons onderzochte rulings, behoudens een beperkt aantal kanttekeningen (zie hierna), in overeenstemming zijn met de fiscale wet- en regelgeving, de jurisprudentie en het beleid in 2018. Dit is een bevredigend resultaat, in die zin dat de Belastingdienst bij de onderzochte rulingverzoeken uit 2018 correcte rulings heeft afgegeven. Dit onderzoeksresultaat is in lijn met ons voorgaande onderzoek naar de rulings van de Belastingdienst uit 2014.<sup>6</sup> We concludeerden toen dat de destijds onderzochte 24 rulings pasten binnen de kaders van wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie.

Correcte toepassing van de regelgeving betekent niet vanzelfsprekend dat met die regelgeving (inmiddels) ongewenst geachte belastingontwijking wordt tegengegaan. Mede daarom heeft de Staatssecretaris besloten om in juli 2019 wijzigingen in de regelgeving in te voeren, specifiek gericht op rulings voor bedrijven die hun structuur uit fiscale motieven hebben vormgegeven.<sup>7</sup> Dergelijke structuren zijn door de beleidswijziging niet verboden, maar verkrijgen niet langer zekerheid vooraf door middel van rulings. Een voorbeeld van een afspraak die in ons onderzoek was betrokken en inmiddels niet meer mogelijk is, betreft een ruling met een Amerikaans concern, waarin een structuur was opgezet met een commanditaire en een besloten vennootschap. Dit wordt een CV/BV-structuur genoemd. Deze structuur vertoonde grote gelijkenissen met de publiekelijk bekend geworden structuur van Starbucks in Nederland. Het gaat daarbij om een royalty- betaling aan de CV die ten laste van de Nederlandse winst wordt gebracht. De winst van deze CV wordt overeenkomstig de Nederlandse belastingwetgeving niet in Nederland belast en belastingheffing in de VS werd op basis van de toen geldende Amerikaanse belastingregels uitgesteld. Er vindt binnen het concern een aftrekbare betaling plaats ten laste van het Nederlandse onderdeel van de structuur, maar deze bate werd bij het ontvangende onderdeel in de Verenigde Staten niet direct in de belastingheffing betrokken. Zo'n structuur met een (tijdelijke) fiscale *mismatch* komt na 1 juli 2019 niet meer in aanmerking voor een ruling. In de bijlage bij deze brief gaan we nader in op de wijzigingen in de rullingpraktijk vanaf 1 juli 2019.

### *Kanttekeningen bij rulings*

Bij de totstandkoming van een APA kunnen verschillende methoden worden toegepast voor het bepalen van de verrekenprijzen (zie bijlage). In de door ons onderzochte dossiers heeft de Belastingdienst de verrekenprijzen beoordeeld volgens de methode van winst- vergelijking. In één dossier hebben we de omvang van de winst niet kunnen beoordelen, omdat volgens de Belastingdienst in dit dossier de verrekenprijs is vastgesteld op basis van (niet gedocumenteerde) interne kennis van vergelijkbare situaties.

In het kader van ons onderzoek hebben wij ook een aantal APA's beoordeeld die verband houden met zogenoemde fiscale structuren van buitenlandse multinationals. In vrijwel alle onderzochte dossiers worden afspraken gemaakt over de zakelijke beloning voor activiteiten in of buiten Nederland, die gevolgen hebben voor de omvang van de in Nederland te belasten winst. In 2 van de 26 gevallen hebben we deze afspraken niet kunnen beoordelen. In het eerste geval gaat het om 2 divisies van een

<sup>6</sup> Algemene Rekenkamer (2014). Belastingontwijking. Een verdiepend onderzoek naar belastingontwijking in relatie tot de fiscale regels en het verdragennetwerk Herziene versie 5 december 2014.

<sup>7</sup> Besluit Staatssecretaris van Financiën van 19 juni 2019, nr. 2019/13003 (Stcrt. 2019, nr. 35519).

Nederlands onder- deel van een buitenlands concern met afzonderlijke vergelijkbaarheidsanalyses en verschillende uitkomsten. Wij hebben geen duidelijke onderbouwing gevonden waarom er voor de 2 divisies verschillende afspraken zijn gemaakt en beide analyses (winstvergelijkingen) bevatten gegevens van niet-vergelijkbare ondernemingen, die buiten beschouwing hadden moeten blijven. In een ander geval gaat het over de overdracht van merkenrechten vanuit het buitenland aan een Nederlandse groepsmaatschappij. In dit dossier heeft de Belastingdienst onvoldoende duidelijk zijn oordeel onderbouwd dat het Nederlandse concernonderdeel de relevante functies voor de merkenrechten vervult en derhalve in Nederland functioneel aanwezig is.

Bij één van de 58 rulings hebben wij twijfels over de correcte toepassing van wet- en regelgeving. Dit betreft een ATR waarbij de deelnemingsvrijstelling is toegepast, terwijl ook een hybride lening aan de orde is. Sinds 2016 geldt echter een sanctiebepaling.<sup>8</sup> De toelichting die wij tijdens ons onderzoek van de Belastingdienst hebben ontvangen is dat bij dit dossier op basis van jurisprudentie de toepassing van de deelnemingsvrijstelling is bevestigd op een belang in een indirecte deelneming. Volgens de Belastingdienst brengt dit met zich mee dat de hybride lening in de directe deelneming feitelijk moet worden genegeerd. Omdat de zekerheid slechts wordt gegeven op de indirecte deelneming, zou de sanctiebepaling volgens de Belastingdienst niet aan de orde zijn. Ondanks deze toelichting, houden wij onze reserves bij deze ruling vanwege de letterlijke bewoordingen van de bewuste sanctiebepaling.

#### *Kwaliteitsmanagement*

Gelet op het belang van rulings, zowel voor de betrokken ondernemingen als voor de Belastingdienst, zijn maatregelen nodig om de kwaliteit te waarborgen, zoals een zorgvuldige dossieropbouw en een herleidbare toets door een tweede beoordelaar (door de Belastingdienst aangeduid als de «tweede handtekeningzetter»).

Op basis van ons onderzoek constateren we dat de rulingdossiers verschillen in kwaliteit en inhoud. We vatten dit kort samen per soort rulingdossier.

- In geen van de APA-dossiers hebben we een vastlegging aangetroffen om de volledige behandeling van de in het APA-besluit<sup>9</sup> genoemde elementen aan te tonen. We hebben in de dossiers ook geen vastleggingen gezien van de criteria voor de beoordeling van het APA-verzoek en met name van de vergelijkbaarheidsanalyse.
- Bij de ATR's is de kwaliteit van het dossier en de fiscale analyse meestal uitgebreider en beter gedocumenteerd. De formele vereisten zijn vrijwel altijd opgenomen en de analyse is zelfstandig leesbaar, volledig en herhaalbaar.
- De overige internationale rulings kennen geen standaardstramien, waardoor de kwaliteit van de vastleggingen in het dossier doorgaans minder is dan bij de APA's en ATR's.
- Volgens het jaarverslag van het APA/ATR-team over 2018 draagt een tweede hand- tekeningenzetter (mede) zorg voor kwaliteitsborging en eenheid van beleid en uitvoering. In de APA-dossiers ontbreekt echter een checklist waarmee de tweede handtekeningen- zetter aftekent op de volledigheid van de APA-aanvraag, op de analyse van de in de
- APA-aanvraag voorgestelde verrekenprijsmethode en winstgevendheid (vergelijkbaarheidsanalyse), op de behandelprocedure, op de

<sup>8</sup> Artikel 13 lid 17 van de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969.

<sup>9</sup> Besluit DGB 2014–3098. Behandelprocedure verzoeken om advance pricing agreements (Stcrt. 2014, nr. 15955).

volledigheid van het dossier en op de juistheid van het finale APA-document. Dat maakt de toetsing door de tweede hand- tekeningzetter minder navolgbaar.

### *2.3. Dossieronderzoek naar afgewezen en ingetrokken rulingverzoeken*

Tegenover het afgeven van rulings staat dat de Belastingdienst rulingverzoeken ook kan afwijzen of dat ondernemingen (belastingplichtigen) rulingverzoeken intrekken vóórdat de vaststellingsovereenkomst tot stand is gekomen of is ondertekend.

We hebben onderzoek gedaan naar de redenen voor de afwijzing of het intrekken van rulingverzoeken, om te achterhalen of er een bepaald patroon te herkennen is bij het indienen en vervolgens intrekken of afwijzen van een rulingverzoek.

Uit de registratie van de Belastingdienst over 2018 blijkt dat 124 bij het APA/ATR-team ingediende rulingverzoeken (uiteindelijk) zijn afgewezen, ingetrokken of buiten behandeling gesteld. Van die rulingverzoeken zijn er 45 een APA-verzoek en 79 een verzoek om een ATR. Wij hebben 10 van de 124 dossiers uit 2018 onderzocht.

Uit ons onderzoek blijkt dat de meest voorkomende reden dat een ruling niet tot stand komt is dat het verzoek niet past binnen de fiscale wet- en regelgeving en/of het beleid. In de bijlage bij deze brief is een toelichting te vinden op de mogelijke afwijzingsgronden. Tijdens ons onderzoek zijn verder geen bijzonderheden naar voren gekomen rond de afwijzing of intrekking van rulingverzoeken.

## **3. Antimisbruikbepalingen**

### *3.1. Inleiding*

In de Nederlandse belastingwetgeving zijn verschillende antimisbruikbepalingen opgenomen om belastingontwijking tegen te gaan. Deze bepalingen zijn geïntroduceerd vanaf de tweede helft van de negentiger jaren van de vorige eeuw en in de loop der tijd soms aangevuld of aangepast. Ook voor internationaal opererende ondernemingen kennen de nationale belastingwetten en de internationale, door Nederland gesloten belastingverdragen antimisbruikregelingen. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn:

1. verscheidene wettelijke renteaftrekbepalingen,
2. de zogenoemde antimismatchbepaling in de deelnemingsvrijstelling,
3. de regeling voor niet-kwalificerende beleggingsdeelnemingen,
4. de buitenlandse belastingplicht voor buitenlandse aandeelhouders van Nederlandse vennootschappen.

De bijlage bij deze brief bevat een nadere toelichting op enkele van deze antimisbruikbepalingen.

### *3.2. Evaluatie van antimisbruikbepalingen*

Sinds de introductie van de antimisbruikbepalingen in de vennootschapsbelasting en de dividendbelasting, heeft het Ministerie van Financiën daarover nog geen beleidsevaluaties uitgebracht. Ook wordt het parlement niet geïnformeerd over het financiële belang van de afzonderlijke antimisbruikbepalingen, hetgeen naar onze mening zou passen bij het parlementair budgetrecht. De Belastingdienst maakt geen gebruik van aangiftegegevens om de antimisbruikbepalingen te analyseren en te monitoren.

Uit onze gesprekken met medewerkers van het Ministerie van Financiën komt naar voren dat het ministerie nauwelijks of geen mogelijkheden ziet om uitspraken te doen over de effectiviteit van antimisbruikbepalingen in de vennootschapsbelasting en de aangiftdata daarvoor niet geschikt acht. Daarvoor zijn de volgende argumenten genoemd:

- Naast de antimisbruikmaatregelen, kunnen ook veel andere variabelen de (fiscale) grondslagontwikkeling van de winst van ondernemingen beïnvloeden, bijvoorbeeld de ontwikkeling van het economisch klimaat of de rentestand.
- Antimisbruikmaatregelen vormen vaak (additionele) bepalingen bij de hoofdregel en hebben vooral een preventief karakter. De bedoeling is dat de relevante doelgroep (de groep die potentieel misbruik maakt) zich voegt naar de hoofdregel. Vanwege het preventieve karakter is deze groep niet te identificeren in de databestanden.

Het Ministerie van Financiën heeft vanwege bovengenoemde redenen dan ook geen kernvariabelen aan de hand waarvan het afmeet of de met de regeling beoogde gedrags- verandering is bereikt en ontleent deze gegevens ook niet aan de aangiften. Volgens het Ministerie van Financiën worden signalen van vormen van belastingontwijking niet verkregen via vooraf ingeplande monitoring, evaluaties, effectmetingen of data-analyses, maar via ervaringen en signalen die belastinginspecteurs delen met het Ministerie van Financiën. Bijvoorbeeld ervaringen die binnenkomen via de Coördinatiegroep Constructie- bestrijding of de Coördinatiegroep Taxhavens en Concernfinanciering. Deze signalen kunnen dan vervolgens aanleiding zijn om wetgeving te repareren.

### *3.3. Effecten van antimisbruikbepalingen*

Bij ons onderzoek hebben we aandacht besteed aan de effecten van antimisbruik- bepalingen op de belastingontvangsten. Uit de ontvangen gegevens van de Belasting- dienst blijkt dat antimisbruikbepalingen, zoals aftrekbepalingen, in individuele gevallen niet altijd leiden tot een toename van de af te dragen belasting. Het effect kan namelijk beperkt zijn door verliezen of verliesverrekening. Gedurende ons onderzoek bleek ook dat positieve valutaresultaten door antimisbruikbepalingen buiten de heffing van vennoot- schapsbelasting kunnen blijven. Inmiddels is de desbetreffende bepaling in de vennoot- schapsbelasting hierop aangepast, zodat dit vanaf 1 januari 2021 niet meer mogelijk is.

## **4. Conclusies en aanbevelingen**

### *4.1. Conclusies*

We concluderen dat de Belastingdienst de door ons onderzochte rulings uit 2018, behoudens een beperkt aantal kanttekeningen, in overeenstemming met de op dat moment geldende regels heeft afgegeven. Dit is in lijn met ons voorgaande onderzoek naar de rulings uit 2014.

We wijzen erop dat de Staatssecretaris van Financiën in juli 2019 wijzigingen in de regelgeving voor het afgeven van rulings heeft doorgevoerd, omdat de regelgeving, ook bij een correcte toepassing door de Belastingdienst, mogelijkheden voor ongewenste belastingontwijking open liet.

Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de rullingpraktijk van de Belastingdienst op basis van de hiervoor vermelde aanscherping van het beleid van de Staatssecretaris van Financiën.

We concluderen dat in 2018 de kwaliteit van de behandeldossiers van rulings op onder- delen voor verbetering vatbaar was. We konden niet in alle gevallen eenvoudig vaststellen of de beoordeling van het ruing-verzoek zorgvuldig tot stand is gekomen en aan een nauwgezette tweede beoordeling onderworpen is geweest. Op dit punt zien we ruimte voor verbetering en professionele doorontwikkeling.

Op basis van ons onderzoek naar antimisbruikbepalingen concluderen we dat er nog geen beleidsevaluaties zijn verschenen sinds de introductie van deze bepalingen in de vennootschapsbelasting en de dividendbelasting. De Belastingdienst maakt geen gebruik van aangiftegegevens om de antimisbruikbepalingen te analyseren en te monitoren. Als gevolg hiervan is er geen informatie beschikbaar over de werking van de antimisbruikbepalingen. Voorts concluderen we dat het parlement geen informatie ontvangt over het financiële belang van de afzonderlijke antimisbruikbepalingen, terwijl we dit wel passend vinden bij het parlementair budgetrecht.

#### *4.2. Aanbevelingen*

Gelet op het belang van rulings, zowel voor de betrokken ondernemingen als voor de Belastingdienst, zijn maatregelen nodig om de kwaliteit te waarborgen. Noodzakelijk zijn in dit kader onder meer een verbeterde en zorgvuldige dossieropbouw en een herleidbare toets door een tweede beoordelaar (door de Belastingdienst aangeduid als de «tweede handtekeningzetter»).

We bevelen de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst ook aan om te blijven monitoren of verdere aanscherpingen van regelgeving nodig zijn om ongewenste belastingontwijking tegen te gaan. In het bijzonder bevelen we aan om de effecten van antimisbruikbepalingen in kaart te brengen en daarvoor de (aangifte)gegevens van de Belastingdienst te analyseren.

### **5. Reactie Staatssecretaris van Financiën -Fiscaliteit en Belastingdienst**

Wij hebben een concept van deze brief voor commentaar voorgelegd aan de staats- secretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst. In zijn reactie, die wij integraal op onze website ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)) hebben opgenomen, onderschrijft de staats- secretaris het belang van een zorgvuldige dossieropbouw van rulings. Volgens de staats- secretaris heeft de Belastingdienst al verbeteringen doorgevoerd. Zo zijn onder meer de verslagen van afgangte beter zelfstandig leesbaar gemaakt. Verder zal de Staatssecretaris nadrukkelijk aandacht vragen voor het meer zichtbaar laten zijn van de tweede beoordeling van een ruingverzoek. Gegeven de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, zal de Staatssecretaris inzetten op een verdere kwaliteitsverbetering en doorontwikkeling van de dossieropbouw.

De Staatssecretaris onderschrijft ook onze aanbeveling om te blijven monitoren of verdere aanscherpingen van regelgeving nodig zijn om ongewenste belastingontwijking tegen te gaan. De Staatssecretaris wijst in dit verband op zijn brief van 29 mei 2020, waarin hij heeft beschreven hoe hij de effecten van de aanpak van belastingontwijking wil monitoren.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Kamerstuk 25 087, nr. 259.



Wat betreft onze aanbeveling om de effecten van antimisbruikbepalingen in kaart te brengen en daarvoor de (aangifte)data van de Belastingdienst te analyseren, vraagt de Staatssecretaris zich af welke methodologie daarbij is te hanteren.

De Staatssecretaris wil graag met ons in overleg over onze aanbeveling en over de mogelijkheden voor het vaststellen van de effectiviteit van antimisbruikbepalingen op basis van aangifte data. Wij zijn graag bereid om hierover van gedachten te wisselen met de Staatssecretaris.

Algemene Rekenkamer

A.P. (Arno) Visser,  
president

C. (Cornelis) van der Werf,  
secretaris

**(I) Rulings**

De Belastingdienst kan zekerheid vooraf geven over fiscale gevolgen door op verzoek zogeheten rulings af te geven. Veelal hebben de afgegeven rulings de vorm van een Advance Tax Ruling (ATR) of een Advance Pricing Agreement (APA).

*Advance Tax Ruling*

Een Advance Tax Ruling (ATR) geeft zekerheid vooraf over de Nederlandse fiscale gevolgen van een voorgenomen transactie of over aspecten van een internationale concernstructuur. Bij internationaal opererende ondernemingen spelen fiscale vraagstukken in de vennootschapsbelasting en/of dividendbelasting die in binnenlandse verhoudingen niet of nauwelijks voorkomen, zoals het gebruik van buitenlandse rechtsvormen. Ook kan het gaan om de afwijkende fiscale behandeling van het concern in het buitenland, die van invloed kan zijn op de fiscale behandeling van de Nederlandse vennootschappen van een internationaal concern. Bij ATR's is het, in tegenstelling tot APA's, vaker een kwestie van alles of niets. Een bate is bijvoorbeeld geheel in Nederland belast of geheel vrijgesteld. Voorbeelden van dit soort vraagstukken zijn<sup>11</sup>:

- toepassing van de deelnemingsvrijstelling;
- internationale structuren waarbij hybride financieringsvormen en/of hybride rechtsvormen betrokken zijn;
- het al dan niet bestaan van een vaste inrichting;
- toepassing van de aanmerkelijk belangregeling;
- de inhoudingsplicht voor de dividendbelasting voor coöperaties.

Een onderneming kan besluiten om een voorgenomen transactie of investering zonder vaststellingsovereenkomst (ATR) door te zetten en achteraf in de aangifte vennootschapsbelasting of dividendbelasting te verwerken. Daarbij moet de belastingplichtige een zogenoemd pleitbaar standpunt innemen. Ook gelden dan de standaardregels in de bewijslast die er grofweg op neer komen dat de belastingplichtige aftrekposten aannemelijk moet maken en dat de Belastingdienst eventuele correcties aannemelijk moet maken. Overigens is het fiscaal-juridische inhoudelijke kader voor rulings (afspraken vooraf) en de aanslagregeling (beoordeling achteraf) hetzelfde.

*Advance Pricing Agreement (APA)*

Een Advance Pricing Agreement (APA) is een afspraak over verrekenprijzen en daarmee over de omvang van de in Nederland te belasten winst.

In APA's maakt de Belastingdienst afspraken met internationaal opererende ondernemingen over verrekenprijzen. Verrekenprijzen – ook wel *transfer prices* – zijn prijzen die groepsmaatschappijen aan elkaar in rekening brengen bij de onderlinge levering van goederen en diensten. Verrekenprijzen moeten juist worden vastgesteld om te voorkomen dat ondernemingen winst verschuiven van het ene naar het andere land. Bij onjuiste verrekenprijzen kan het voorkomen dat een deel van de winst in geen enkel land wordt belast of juist door meerdere landen wordt belast.

<sup>11</sup> Zie ook het besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 3 juni 2014, nr. DGB 2014/3099 (Stcrt. 2014, nr. 15956)

De Belastingdienst baseert afspraken over verrekenprijzen onder andere op de transfer pricing richtlijnen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in Parijs. De kern van de richtlijnen komt erop neer dat bij het vaststellen van verrekenprijzen groepsmaatschappijen moeten handelen zoals onafhankelijke partijen onder vergelijkbare omstandigheden zouden doen. In de praktijk kan het echter lastig zijn om publiekelijk beschikbare prijsgegevens te vinden van transacties tussen onafhankelijke ondernemingen die voldoende vergelijkbaar zijn met de transacties tussen (onderdelen van) groepsmaatschappijen. Daarom is ook een netto-winstvergelijking (ofwel *transactional net margin method*) een door de OESO aanvaarde verrekenprijsmethode. Omdat ondernemingen verplicht zijn hun jaarcijfers te deponeren bij het handelsregister, is het mogelijk de winstmarges te bepalen van onafhankelijke ondernemingen die vergelijkbaar zijn met een groepsmaatschappij. Volgens deze methode wordt bij het vaststellen en beoordelen van verrekenprijzen gekeken of de winstmarge van een groepsmaatschappij valt binnen een bandbreedte van winstmarges van vergelijkbare, onafhankelijke ondernemingen. Zo ja, dan zijn de verrekenprijzen aanvaardbaar. Zo nee, dan zijn de verrekenprijzen niet aanvaardbaar en is aanpassing op zijn plaats. Deze bandbreedte wordt vastgesteld in een zogenoemde vergelijkbaarheidsanalyse, waarvoor de Belastingdienst verrekenprijz-documentatie kan opvragen bij de onderneming. Wanneer de Belastingdienst de verrekenprijzen wil corrigeren, berust de bewijslast bij de Belastingdienst; die moet bewijzen dat de gehanteerde verrekenprijzen onjuist zijn. Verrekenprijscorrecties kunnen leiden tot dubbele belastingheffing over de concernwinst. Als er sprake is van dubbele belastingheffing, moeten de belastingdiensten van de betrokken landen op verzoek van de onderneming in overleg treden. Dat is vastgelegd in internationale belastingverdragen.

De OESO erkent dat tegen de methode van winstvergelijking bezwaren zijn in te brengen. De voornaamste is dat de analyse zich verplaatst van prijs per transactie naar winstmarge per jaar. Van belang hierbij is dat de ondernemingswinst wordt beïnvloed door vele factoren waarvan de verrekenprijs er slechts één is. Een ander punt van zorg is de (on)zuiverheid van de vergelijking. In de jaarrekeningen die een onafhankelijke onderneming bij het handelsregister deponeert, zijn de resultaten van al haar productlijnen bij elkaar opgeteld, terwijl de te onderzoeken groepsmaatschappij mogelijk slechts één van deze producten of andere producten in haar assortiment voert. Ondanks de bezwaren is winstvergelijking internationaal de meest gehanteerde verrekenprijsmethode. Dit is te verklaren door het gebrek aan openbare informatie over prijzen van transacties tussen onafhankelijke derden en door het wel beschikbaar zijn van informatie over jaarwinsten van onafhankelijke ondernemingen.

In tegenstelling tot ATR's, die veelal unilateraal zijn, kunnen APA's unilateraal (met 1 land), bilateraal (met 2 landen) of multilateraal (met meerdere landen) worden afgesproken. Bi- en multilaterale APA's genieten veelal de voorkeur, maar hebben als nadeel een behandelduur van vaak vele jaren. De behandelduur van unilaterale APA's is korter, maar ook aan unilaterale APA's kleven bezwaren. Zo is er sprake van schijnzekerheid, omdat onbekend is of het andere land akkoord zal gaan met de in de unilaterale APA overeengekomen verrekenprijs. Unilaterale APA's kunnen zo leiden tot internationale dubbele heffing of juist het achterwege blijven van belastingheffing over een deel van de winst.

## **(II) Organisatie Belastingdienst rond rulings**

### *Werkwijze behandeling rulingverzoeken*

Voor het behandelen van rulingverzoeken heeft de Belastingdienst een speciaal landelijk team gevormd. Dit zogenoemde APA/ATR-team of rulingteam is gevestigd te Rotterdam en is bevoegd om rulings tot stand te brengen voor internationaal opererende onder- nemingen. De Belastingdienst ziet het afgeven van rulings als een vorm van dienst- verlening én als een handhavingsinstrument. Rulings mogen niet worden afgegeven als ze in strijd zijn met de wet- en regelgeving, waarbij de uitleg van fiscale wet- en regelgeving voor alle belastingplichtigen gelijk moet zijn.

Om een ruling tot stand te brengen vindt vooroverleg plaats tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige en/of zijn vertegenwoordiger. Om in aanmerking te komen voor een ruling, moet een onderneming aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo mag er geen sprake zijn van fiscale grensverkenning of strijd met de goede trouw. Als het vooroverleg leidt tot een zogeheten ruling met een internationaal karakter, dan wordt informatie over de ruling uitgewisseld met de betrokken buitenlandse belastingdiensten. Zij kunnen hierdoor kennismaken van de structuur en de fiscale behandeling in Nederland.

Vóórdat het rulingteam een rulingverzoek inhoudelijk in behandeling neemt, past het team eerst enkele controles toe aan de hand van gegevens:

- uit het UBO<sup>12</sup>-register;
- van internet over opmerkelijke of verdachte zaken;
- over signalen van de bevoegde lokale inspecteur;
- over het voldoen aan informatie- en aangifteverplichtingen;
- over eventuele andere bijzonderheden.

De resultaten van deze controles kunnen aanleiding zijn om het verzoek niet in behandeling te nemen of eventueel wel verder te behandelen, maar de signalen nader te onderzoeken.

Na deze stappen vindt een inhoudelijke toetsing plaats aan de fiscale wet- en regelgeving en de fiscale beleidsbesluiten. Dan komen bijvoorbeeld ook de zogenoemde *substance*- eisen aan de orde. Dit betekent dat een vennootschap voor haar activiteiten over de daarvoor passende materiële activa en personele bezetting in Nederland beschikt.

Het rulingverzoek (inclusief alle bijzonderheden bij de belastingplichtige) wordt inhoudelijk besproken met een zogenoemde tweede handtekeningzetter. Dat is een senior medewerker van het rulingteam die het door de behandelaar opgestelde rulingdossier controleert. Zoals de naam suggereert, moet de tweede handtekeningzetter de ruling medeonder- tekenen, nadat hij het dossier en de conclusies van de behandelaar inhoudelijk heeft gecontroleerd.

### *Onderlinge afstemming binnen de Belastingdienst*

Naast de beoordeling van een rulingverzoek door de tweede handte- ningzetter, vindt in voorkomende gevallen afstemming over de behan- deling van een rulingverzoek plaats met de betreffende kennis- of coördinatiegroep. De kennisgroepen beantwoorden primair rechtsvragen, waar ook het rulingteam zich aan moet houden. De coördinatiegroepen

<sup>12</sup> UBO staat voor Ultimate Beneficial Owner (ofwel de uiteindelijke belanghebbende).

zijn verantwoordelijk voor het coördineren van het uitvoeringsbeleid op de aan hen toegewezen terreinen. Het rulingteam moet zich ook daar aan houden. De kennis- en coördinatie- groepen vallen onder de Corporate Dienst Vaktechniek. Als men het binnen deze groepen niet eens wordt, dan kan afstemming plaatsvinden met de directe Fiscaal Juridische Zaken (FJZ) of het Ministerie van Financiën.

De afstemming met kennis- en coördinatiegroepen is een additionele waarborg om te voorkomen dat het rulingteam af zou wijken van de algemeen geldende fiscale stand- punten van de Belastingdienst. Afstemming voorkomt ook dat een rulingaanvraag wordt goedgekeurd, terwijl een andere afdeling van de Belastingdienst een in sommige opzichten vergelijkbaar geval aan het bestrijden is.

#### *Informatie van buitenlandse belastingdiensten*

De Belastingdienst krijgt naast de informatie van de inspecteur en van de belastingplichtige zelf, ook informatie van buitenlandse belasting- diensten.<sup>13</sup> De Belastingdienst beoordeelt deze informatie centraal en kijkt naar relevante signalen voor de klantbehandeling. Dat gebeurt niet door het rulingteam, want dit team richt zich in beginsel op de informatie van de belastingplichtige zelf en op de binnen de Belastingdienst reeds aanwezige informatie over de belastingplichtige. Eventueel vraagt het team ook buitenlandse rulings op bij de belastingplichtige die de ruling in Nederland aanvraagt.

#### *Afwijzingsgronden rulingverzoeken*

De Belastingdienst wijst een rulingverzoek af als het verzoek inhoudelijk niet past binnen wet- en regelgeving. Ook als het verzoek in beginsel past binnen de regelgeving, kunnen er gronden zijn voor een afwijzing, bijvoorbeeld als:

- er (alarmerende) signalen zijn over de belastingplichtige, bijvoorbeeld op basis van het UBO-register of compliancegedrag.<sup>14</sup>
- de voorgestelde structuur het effect van een (antimisbruik)bepaling ondermijnt en daardoor leidt tot ongewenste belastingontwijking.
- er sprake is van fiscale grensverkenning door de belastingplichtige, bijvoorbeeld als de belastingplichtige in het vooroverleg probeert een casus fiscaal aanvaardbaar te maken, door telkens kleine aanpassingen aan te brengen.

Naast de voorgaande afwijzingsgronden is in het Besluit Fiscaal Bestuursrecht<sup>15</sup> «goede verdragstrouw» genoemd als reden om vooroverleg door de belastinginspecteur te laten afbreken. Voorbeelden zijn situaties waarin de inspecteur betrokkenheid vermoedt bij witwassen, steekpenningen, ernstige vermogensdelicten of terrorismefinanciering.

<sup>13</sup> Zoals via de zogenoemde templates waarmee EU-lidstaten elkaar informeren over de afgifte van rulings en via het ingevoerde systeem van Country by Country reporting.

<sup>14</sup> Dit is gebaseerd op het concept «integrale klantenbehandeling». Integrale klantbehandeling is een manier van toezicht houden waarbij de Belastingdienst de verschillende soorten belastingen die de klant moet afdragen integraal behandelt en meeneemt bij de behandeling van een ruling- verzoek. Een voorbeeld: een belastingplichtige voldoet niet aan de aangifte- of informatie- verplichting bij de lokale inspecteur, maar vraagt tegelijkertijd wel zekerheid vooraf bij het rulingteam.

<sup>15</sup> Besluit van 9 mei 2017, nr. 2017-1209, Stcrt. 2017, nr. 28270.

Het Besluit vooroverleg rulings met een internationaal karakter (2019)<sup>16</sup> voorziet in een centralisatie van het rullingproces door de vorming van een College Internationale Fiscale Zekerheid (IFZ) binnen de Belastingdienst. Rulings met een internationaal karakter vergen een tweede handtekening van dit College. Het besluit bevat een strengere norm waaraan belastingplichtigen moeten voldoen die een ruling met een internationaal karakter vragen. Het verzoekende lichaam moet deel uitmaken van een concern dat in Nederland bedrijfs- economische operationele activiteiten uitoefent (de zogenoemde economische nexus).

Bovendien moeten voor rekening en risico van de verzoekende belanghebbende bedrijfs-economische operationele activiteiten worden uitgeoefend, waarvoor op concernniveau voldoende relevant personeel in Nederland aanwezig is. Deze activiteiten moeten passen bij de functie van het lichaam binnen het concern.

Ingevolge het besluit moet de Belastingdienst ook het doel van de specifieke structuur scherper beoordelen. Vooroverleg mag niet plaatsvinden, respectievelijk een ruling niet tot stand komen, indien:

1. het besparen van Nederlandse of buitenlandse belasting de enige dan wel doorslag-gevende beweegredenen voor het verrichten van de (rechts)handeling(en) of transacties is;
2. de gevraagde zekerheid gerelateerd is aan entiteiten in staten die zijn opgenomen in de Regeling laagbelastende staten en niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belasting-doeleinden.

Rulings met een internationaal karakter hebben een maximale looptijd van vijf jaar en alleen in uitzonderlijke gevallen tien jaar. De Belastingdienst publiceert van elke afgegeven ruling met een internationaal karakter een (geanonimiseerde) samenvatting. Publicatie vindt ook plaats als vooroverleg is gevoerd, maar uiteindelijk geen ruling tot stand is gekomen. De samenvatting bevat in dat geval een toelichting waarom de ruling niet tot stand is gekomen.

De wijzigingen in de rullingpraktijk vanaf juli 2019 leiden ertoe dat bepaalde rulings die in 2018 nog tot stand zijn gekomen, inmiddels niet meer zijn toegestaan. Zo hebben we bij de rulings uit 2018 voorbeelden gezien van zogeheten «hybride mismatches» die sinds medio 2019 niet meer zijn toegestaan in het vooroverleg. Een bekende variant daarvan is een CV-BV structuur in relatie tot de Verenigde Staten. Andere voorbeelden betreffen houdsterstructuren met onvoldoende economische nexus in Nederland die, vanwege buitenlandse bronbelasting, via Nederland werden geleid. Door de wijzigingen kunnen ook geen rulings meer worden afgegeven aan Nederlandse vennootschappen, als vrijwel alle

activiteiten door een vaste inrichting in het buitenland plaatsvinden zonder relevante activiteiten in Nederland.

### **(III) Antimisbruikbepalingen**

Via verscheidene wettelijke antimisbruikbepalingen beoogt de wetgever belastingontwijking door ondernemingen tegen te gaan. Ook voor internationaal opererende ondernemingen kennen de nationale belastingwetten en de internationale, door Nederland gesloten belastingverdragen antimisbruikregelingen. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn:

1. verscheidene wettelijke renteaftrekbepalingen;
2. de zogenoemde antimismatchbepaling in de deelnemingsvrijstelling;
3. de regeling voor niet-kwalificerende beleggingsdeelnemingen;

<sup>16</sup> Besluit Staatssecretaris van Financiën van 19 juni 2019, nr. 2019/13003 (Stcrt. 2019, nr. 35519).

4. de buitenlandse belastingplicht voor buitenlandse aandeelhouders van Nederlandse vennootschappen;

De overkoepelende doelstelling van deze maatregelen is het tegengaan van belasting-ontwijking. In de eerste plaats de uitholling van de Nederlandse belastinggrondslag, maar enkele keren ook de uitholling van de buitenlandse belastinggrondslag. Hierna geven we een korte toelichting op enkele antimisbruikbepalingen.

#### *Renteaftrekbeperkingen in de vennootschapsbelasting*

De vermogensstructuur van een onderneming kent zowel vreemd als eigen vermogen. In de vennootschapsbelasting is de vergoeding aan de verschaffers van eigen vermogen niet aftrekbaar van de winst, terwijl de rente die wordt betaald aan verschaffers van vreemd vermogen wel aftrekbaar is. De aftrekbaarheid van de rentevergoeding kan ertoe aanzetten een onderneming zo veel mogelijk met vreemd vermogen te financieren.

Wij geven hierna een toelichting op 2 wettelijke renteaftrekbeperkingen die al langer in de Nederlandse vennootschapsbelasting zijn opgenomen.

1. Renteaftrekbeperking die kunstmatige renteaftrekconstructies bestrijdt (art. 10a Wet VPB). Concerns die bestaan uit een cluster vennootschappen die gevestigd zijn in verschillende landen kunnen inspelen op de verschillen in fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen. De vennootschappen van deze multinationals die in laagbelastende jurisdicties zijn gevestigd, verstrekken dan leningen aan vennootschappen in landen met hogere belastingtarieven, zoals Nederland. Multinationals kunnen hiertoe Nederlands eigen vermogen omzetten in Nederlands vreemd vermogen. Met ingang van 1 januari 1997 zijn de renteaftrekbeperkingen wettelijk geregeld. In de «antiwinstdrainagewetgeving» wordt de renteaftrek uitgesloten als de daarmee samenhangende leningen zijn aangegaan om langs die weg op min of meer kunstmatige wijze de in Nederland belastbare heffingsgrondslag te verkleinen en zodoende belasting te besparen. In art. 10a Wet VPB is wel een tegenbewijsregeling opgenomen op grond waarvan het mogelijk is dat de rente van de in dit artikel bedoelde geldleningen toch aftrekbaar zijn. Tegenbewijs is mogelijk als de belastingplichtige aannemelijk maakt dat:
  - a. in overwegende mate zakelijke (niet-fiscale) overwegingen ten grondslag liggen aan de rechtshandelingen en de schuld;
  - b. bij degene aan wie de rente is verschuldigd over deze rente een belasting naar de winst of het inkomen wordt geheven die naar Nederlandse maatstaven redelijk is (de zogenoemde compenserende heffing).

In een arrest van 25 februari 2012 heeft de Hoge Raad bepaald dat (positieve of negatieve) valutaresultaten onder de aftrekbeperking van art. 10a Wet VPB vallen. Een valutawinst op een zogenoemde «art. 10a-lening» blijft dus onbelast, terwijl een valuta-verlies niet aftrekbaar is. Inmiddels is de zogenoemde winstdrainagebepaling in de vennootschapsbelasting hierop aangepast, zodat dit vanaf 1 januari 2021 niet meer mogelijk is.

2. Renteaftrekbeperking voor langlopende en laagrentende geldleningen (art. 10b Wet VPB). In art. 10b Wet VPB is een renteaftrekbeperking opgenomen voor rente en waardemutaties bij langlopende (dat wil zeggen: langer dan 10 jaar) renteloze leningen of langlopende leningen met een zeer lage rente verstrekt door gelieerde lichamen. De aftrekbeperking is gericht op de renteaftrek die ontstaat doordat onzakelijke lening-overeenkomsten fiscaal moeten worden gecorrigeerd in Nederland. Dat leidt zonder antimisbruikbepaling in

Nederland tot een renteaftrek voor de zakelijke rente, waar in het buitenland mogelijk geen belastingheffing tegenover staat. De bedoeling van deze wettelijke renteaftrekbeperking is om internationale rentearbitrageconstructies in de vennootschapsbelasting die het gevolg zijn van de jurisprudentie die informeel kapitaal-situaties mogelijk maakt, tegen te gaan.

#### *Niet-kwalificerende beleggingsdeelneming*

De deelnemingsvrijstelling stelt voordelen uit hoofde van een deelneming vrij van vennootschapsbelasting bij de aandeelhouder die in de vennootschapsbelasting belastingplichtig is. De achtergrond van deze vrijstelling is dat de deelneming zelf al wordt belast met vennootschapsbelasting in het land waar de deelneming is gevestigd. De niet-kwalificerende beleggingsdeelneming is een regime dat een uitzondering op deze hoofdregel vormt. Deze regeling kan namelijk worden gebruikt om eenvoudig te verplaatsen inkomsten van Nederlandse vennootschappen onder te brengen in een buitenlandse dochtervennootschap, die is gevestigd in een land waar de vennootschapsbelasting zeer laag is of zelfs niet geheven wordt. Door het verplaatsen van deze activiteiten naar het buitenland worden deze winsten dan niet of nauwelijks onderworpen aan de vennootschapsbelasting, waarna de winsten via de deelnemingsvrijstelling belastingvrij naar Nederland kunnen stromen. De regeling voor de niet-kwalificerende beleggingsdeelneming voorkomt dat via de werking van de deelnemingsvrijstelling Nederlandse vennootschappen hun Nederlandse vennootschapsbelasting kunnen uithollen door beleggingen of andere mobiele inkomsten in laagbelaste buitenlandse dochtervennootschappen onder te brengen. De sanctie bestaat eruit dat de voordelen uit hoofde van die deelnemingen niet zijn vrijgesteld van vennootschapsbelasting. De voordelen zijn dus nogmaals belast met vennootschapsbelasting. Wel krijgen deze belastingplichtigen de mogelijkheid om de lage buitenlandse vennootschapsbelasting te verrekenen met de Nederlandse vennootschapsbelasting. Dit noemen we het zogenoemde verrekeningstelsel.