

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 Beleidsagenda<sup>1</sup> en nader uitgewerkt in de brief van mijn ambtsvoorganger van 23 februari 2018.<sup>2</sup> In dat kader zijn diverse maatregelen genomen die reeds in werking zijn getreden of binnen afzienbare tijd in werking zullen treden. Het kabinet wil de strijd tegen belastingontwijking en -ontduiking voortvarend voortzetten. Uitdagingen die samenhangen belastingontwijking zijn vaak internationaal van aard en kunnen het beste worden aangepakt door middel van internationale afspraken, zowel bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) als in de Europese Unie (EU). In dat kader werkt Nederland in het zogeheten «inclusive framework» (IF) constructief en met een positieve grondhouding mee aan de herziening van het internationale winstbelastingstelsel. Deze maatregelen van dit kabinet beschrijf ik in de paragrafen 2 tot en met 4 in meer detail.

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

## *2. Renteaftrekbepalingen*

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

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

<sup>1</sup> Kamerstuk 32 140, nr. 33.

<sup>2</sup> Kamerstuk 25 087, nr. 188.

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

perking gericht tegen winstdrainage met ingang van 1 januari 2021 – als onderdeel van het pakket Belastingplan 2021 – verder aangescherpt. Deze 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.<sup>4, 5</sup>

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

---

<sup>4</sup> Kamerstuk 25 087, 112.

<sup>5</sup> Kamerstuk 25 087, 256.

Het is van belang dat het gehele Nederlandse verdragen­net­werk (uitein­delijk) voldoet aan de minimum­standaard tegen verdrags­mis­bruik. Bestaan­de verdragen worden zoveel mogelijk aangepast door middel van het Multilateraal Verdrag.<sup>6</sup> Dat verdrag is deze kabinet­pe­riode 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 kabinet­pe­riode 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 verrekenprij­re­gels*

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 verreken­prij­re­gels.

De ene groeps­ven­nootschap die een bepaalde dienst of product koopt kan de markt­con­forme kosten aftrekken, terwijl bij de andere groeps­ven­nootschap (die een bepaalde dienst levert of product verkoopt) de correspon­derende bate in aanmerking wordt genomen. Op deze wijze behalen groeps­ven­nootschappen een markt­con­forme winst, die in het land waar die vennootschappen hun activiteiten verrichten in de belasting­hef­fung wordt betrokken. De verreken­prij­re­gels beogen daarmee dus te voorkomen dat belasting­plich­ti­gen naar willekeur winsten tussen landen kunnen verschuiven. De meeste landen volgen bij de uit­leg van de verreken­prij­re­gels 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.

<sup>6</sup> 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