



Certificering budgettaire raming Wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel

Deze notitie certificeert op verzoek van het ministerie van Financiën de raming van het wetsvoorstel Wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel.

Het wetsvoorstel houdt in dat in bepaalde situaties de Nederlandse fiscale winst alleen nog naar beneden wordt bijgesteld als daar een buitenlandse heffing tegenover staat.

Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. De raming kent een hoge mate van onzekerheid, onder meer vanwege benodigde aannamen en de inschatting van gedragseffecten voor en na de invoering.

CPB Notitie

Francis Weyzig, Arjan Lejour

september 2021

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de budgettaire ramingen van de Wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel. Deze wet bestaat uit een maatregel voor verrekenprijscorrecties bij informeel kapitaal en verkapt dividend en een flankerende maatregel voor verrekenprijscorrecties bij formele kapitaalstortingen. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. De raming kent een hoge mate van onzekerheid vanwege beperkingen in de beschikbare data, de benodigde aannamen voor de grondslagaming en de inschatting van gedragseffecten voor en na invoering.

1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire raming door het ministerie van Financiën van de fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel Wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel. De maatregelen houden in dat in bepaalde situaties de Nederlandse fiscale winst alleen nog naar beneden wordt bijgesteld als daar een buitenlandse heffing tegenover staat.

Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het CPB toetst of de ramingen 'neutraal en redelijk' zijn, en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.¹ Een raming kwalificeert als 'redelijk' wanneer er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term 'neutraal' houdt in dat de raming geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de jaren 2022-2024 als het structurele budgettaire effect. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden als bijlage bij de certificering van het Belastingplan 2020.²

Het CPB onderwerpt de raming aan een uitvoerige toetsing vanwege de omvang en onzekerheid van de verwachte opbrengst.³ Hierbij wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt en hoe het fiscale landschap hierdoor verandert. Voorts wordt dieper ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en ingeschatte gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag. Het CPB geeft bij iedere raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

¹ De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van saldosturing naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 ([link](#)).

² Zie CPB Notitie, 17 september 2019, Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2020, ([link](#)).

³ Ramingen die door gedragseffecten of door de gebruikte grondslag een hoge mate van onzekerheid kennen, vereisen meer inzicht en kwalificeren daarom voor een uitgebreide toetsing. Verder inzicht is ook gewenst indien een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement of naar verwachting een aanzienlijke budgettaire omvang heeft.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de raming van de gecertificeerde maatregelen en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen neutraal en redelijk. De raming kent een hoge mate van onzekerheid, onder meer vanwege benodigde aannamen en gedragseffecten voor en na de invoering. Hieronder wordt de certificering van de budgettaire raming toegelicht. Verdere toelichting van de maatregelen, opgesteld door het ministerie van Financiën, is te vinden in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel				
Mln euro (a)				
	2022	2023	2024	Structureel
Geraamd budgettair effect	175	212	231	231
Uitvoerige toetsing	Ja			
Onzekerheid	Hoog			

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.

Beschrijving van de maatregelen

Door de maatregelen blijft een neerwaartse bijstelling van de winst in Nederland op grond van het zakelijkheidsbeginsel achterwege voor zover in een ander land geen of een te lage corresponderende bate in de belastinggrondslag wordt betrokken.

De eerste maatregel heeft betrekking op informeel kapitaal en verkapt dividend verkregen uit andere landen waarvan bekend is dat de corresponderende bate niet in de belastinggrondslag wordt betrokken. Daaronder vallen ook jurisdicties zonder winstbelasting, zoals Bermuda en de Kaaimaneilanden. De neerwaartse bijstelling van de fiscale winst wordt slechts toegepast in Nederland voor zover ook sprake is van een corresponderende opwaartse bijstelling in het andere land, dit om belastingontwijking tegen te gaan. Situaties waarbij een buitenlandse deelneming tegen een onzakelijke prijs wordt verhangen, worden buiten beschouwing gelaten. Het voordeel dat in zo'n situatie ontstaat, valt namelijk onder de deelnemingsvrijstelling en heeft geen invloed op de belastbare winst in Nederland.

De flankerende maatregel betreft verrekenprijscorrecties op basis van het zogenoemde totaalwinstbeginsel, dat het ongeschreven zakelijkheidsbeginsel omvat. Deze maatregel ondervangt de situatie dat een vermogensbestanddeel wordt overgedragen aan een Nederlandse belastingplichtige door middel van een formele kapitaalstorting op aandelen. Als de kapitaalstorting door de Nederlandse ontvanger hoger wordt gewaardeerd dan de waarde waartegen de overdracht bij de buitenlandse overdrager wordt belast, beperkt de flankerende maatregel de fiscale afschrijvingen in Nederland tot die laatste waarde.

Beide maatregelen gaan in per 1 januari 2022. Vanaf dat moment is de beperking van afschrijvingen ook van toepassing op overdrachten van vermogensbestanddelen die hebben plaatsgevonden in de periode 1 juli 2019-31 december 2021.

Voordeel uit informeel kapitaal en verkapt dividend

De raming van voordelen uit informeel kapitaal en verkapt dividend is gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst. Deze gegevens kunnen als betrouwbaar worden beschouwd. Informele kapitaalstortingen met een internationaal karakter worden vanaf 1 april 2016 uitgewisseld tussen OESO-landen. Om die reden worden informele kapitaalstortingen met een internationaal karakter die voor uitwisseling in aanmerking komen vanaf 2016 door de Belastingdienst (handmatig) in beeld gebracht. Deze data worden gebruikt voor het ramen van de grondslag voor informeel kapitaal. Daarnaast kent de aangifte vennootschapsbelasting sinds 2016 een rubriek verkapt dividend. Deze data worden gebruikt voor het ramen van verkapt dividend. De gegevens van het jaar 2017 worden als basis gebruikt, omdat 2017 het meest recente jaar is waarvan nagenoeg alle aangiftes binnen zijn. Daarnaast is dit het tweede jaar waarvoor deze gegevens verzameld worden. Dit geeft waarschijnlijk een completer beeld dan het eerste jaar, vaak zijn er dan nog aanloopproblemen met het verzamelen en registreren van de data. De omvang van informele kapitaalstortingen en verkapt dividend wordt dus rechtstreeks bepaald uit aangiften. De vrijgestelde winst van onzakelijke verhangings van buitenlandse deelnemingen is hieruit gefilterd met behulp van kwalitatieve analyse van de beschrijvingen in de aangiften.

De grondslag van de maatregel kent enige onzekerheid, omdat onduidelijk is hoe representatief de aangiften in 2017 zijn voor latere jaren. Deze aangiften vormen echter wel de best beschikbare bron. Uit de praktijk is bekend dat een incidentele overdracht van vermogensbestanddelen binnen een multinational een zeer grote waarde kan vertegenwoordigen, vooral als het gaat om overdracht van immateriële activa vanuit jurisdicties zonder winstbelasting waarbij per definitie geen corresponderende bijstelling plaatsvindt. Dergelijke overdrachten kunnen echter ook tegen marktprijzen plaatsvinden. Het is daarom relevant voor de raming of grote overdrachten aan Nederlandse vennootschappen hebben plaatsgevonden in de periode vanaf 1 juli 2019 en of daarbij sprake was van neerwaartse aanpassing van verrekenprijzen. Voor deze periode zijn echter nog geen representatieve aangiftegegevens beschikbaar.

Het gaat bij deze maatregel om specifieke situaties die een paar honderd keer per jaar aangetroffen worden. Er zijn geen modellen om het gedrag van multinationals in deze situaties te simuleren. Voor de maatregel die betrekking heeft op informeel kapitaal en verkapt dividend kan goed worden onderscheiden op welke landen de transacties betrekking hebben. Daarmee is de grondslag voor zo'n 90% duidelijk vastgesteld. Voor jurisdicties waarvan niet bekend is of de bate in de belastinggrondslag wordt betrokken, wordt de helft van de neerwaartse aanpassing bij de grondslag opgeteld. Deze benadering lijkt redelijk, waardoor de onzekerheid over de grondslag vrij beperkt is.

Voordeel uit formele kapitaalstortingen

De grondslag voor de flankerende maatregel is gebaseerd op de mutatie in de totale materiële en immateriële activa op de fiscale balans van ondernemingen met een buitenlandse aandeelhouder. Uit eerdere analyses is bekend dat deze gegevens op macroniveau goed aansluiten bij de statistieken van het CBS over investeringen in bedrijfsmiddelen, maar wel met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. De relevante grondslag van waarderingsverschillen bij formele kapitaalstortingen kan hier niet rechtstreeks uit worden afgeleid en vereist diverse aanvullende aannamen. Er zit geen overlap tussen de geraamde grondslag van formele en informele kapitaalstortingen.

Voor de mutatie in totale materiële en immateriële activa wordt het gemiddelde genomen van 2016 en 2017. De invloed op de raming van fluctuaties in bedrijfsinvesteringen wordt hierdoor enigszins beperkt.

Voor de flankerende maatregel kan niet uit de beschikbare data worden afgeleid welk deel van de kapitaalinvesteringen betrekking heeft op formele kapitaalstortingen waarbij een fiscaal waarderingsverschil optreedt tussen Nederland en een ander land. Hierover worden aannamen gedaan met behulp van vuistregelpercentages, wat een grote mate van onzekerheid geeft.

Ingroeipad

Het budgettaire effect van beide maatregelen heeft een ingroeipad, omdat de nieuwe wetgeving niet meteen geldt voor afschrijvingen op alle activa die in het verleden zijn overgedragen waarbij een neerwaartse aanpassing van verrekenprijzen heeft plaatsgevonden. De voordelen uit informeel kapitaal of verkapt dividend kunnen ook op de aangifte naar voren komen als rentebetalingen, deze vallen meteen onder de nieuwe wetgeving. Dit betreft ongeveer een kwart van het bedrag aan neerwaartse aanpassingen. Er zijn ook andere situaties denkbaar die meteen onder de nieuwe wetgeving vallen, bijvoorbeeld als de voordelen ontstaan door het kosteloos ter beschikking stellen van intellectueel eigendom. Uit een handmatige controle bleek dit bij de aangiften met de hoogste bedragen niet het geval. De voordelen bestaan dus bij de eerste maatregel grotendeels uit neerwaartse aanpassingen vanwege afschrijvingen. Voor de flankerende maatregel is dit volledig het geval.

De nieuwe regels zijn van toepassing op de afschrijvingen op activa overgedragen vanaf 1 juli 2019, met andere woorden bij invoering wordt 2,5 jaar teruggekeken. Er wordt een gemiddelde afschrijvingstermijn voor de betreffende activa aangenomen van 5 jaar, op basis van een inschatting van fiscale experts van het ministerie van Financiën. In de raming wordt gerekend met kalenderjaren, zodat alle activa die gedurende 2019 zijn overgedragen, eind 2023 volledig zijn afgeschreven. Daarmee ontstaat voor 2022 en 2023 een ingroeipad voor de beperking op afschrijvingen, dat gegeven de onzekerheden goed onderbouwd wordt.

Gedragseffecten

De gedragseffecten van bedrijven en andere landen zijn naar verwachting groot. Door de aanvullende maatregel wordt fiscale arbitrage tussen informele en formele kapitaalstortingen voorkomen. Interne overdracht van activa uit jurisdicties zonder winstbelasting kan echter ook een fiscaal voordeel opleveren als de overdracht tegen marktprijzen plaatsvindt, zonder aanpassing van verrekenprijzen. Daarmee is een gedragseffect van 80% op basis van vuistregelpercentages redelijk te noemen.

Dit gedragseffect wordt ook toegepast op de ingroeiperiode. De bijbehorende aanname is dat bedrijven al ruim voor 1 juli 2019 hebben geanticipeerd op dit wetsvoorstel. Deze aanname is redelijk, omdat de staatssecretaris van Financiën in februari 2018 onderzoek aankondigde naar toepassing van het zakelijkheidsbeginsel en per 1 juli 2019 de rullingpraktijk is aangepast. Daarbij is relevant dat in de eerste helft van 2019 zes rulings zijn afgegeven voor een situatie rond informeel kapitaal met een internationaal karakter. Dit is hoog in vergelijking met de 13 rulings voor dit soort situaties in heel 2017 en 2018 samen. Sinds de aanpassing van de rullingpraktijk per 1 juli 2019 wordt geen zekerheid vooraf meer gegeven voor dergelijke situaties. Mogelijk heeft daarom een verschuiving plaatsgevonden in overdrachten van activa waarbij sprake was van informeel kapitaal, van de periode vanaf 1 juli 2019 naar de periode daarvoor. Deze mogelijke verschuiving valt ook onder het gedragseffect.

Conclusie

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, kennen de beschikbare data beperkingen en vereist de berekening van de grondslag daarom diverse aannamen die niet op basis van andere bronnen zijn te verifiëren. Bovendien wordt de opbrengst beïnvloed door gedragseffecten voor en na invoering van de maatregelen. De geraamde opbrengst is daarmee in hoge mate onzeker.