

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3032

Vragen van het lid **Leijten** (SP) aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën over *het bericht dat andere Europese landen 10 miljard dollar aan belastinginkomsten mislopen door belastingontwijking via Nederland* (ingezonden 15 april 2020).

Antwoord van Staatssecretaris **Vijlbrief** (Financiën) (ontvangen 5 juni 2020).

Vraag 1

Kunt u reageren op het bericht «Revealed: Netherlands, blocking EU's Covid19 recovery plan, has cost EU countries \$ 10bn in lost corporate tax a year»?¹

Antwoord 1

Ja. In het bericht van Tax Justice Network wordt gemeld dat veel winsten van buitenlandse multinationals naar Nederland worden verplaatst om in Nederland laag te worden belast. Ik herken mij niet in dit beeld. Nederland heft tegen het reguliere tarief van 25% vennootschapsbelasting over de onder internationaal overeengekomen regels aan Nederland toerekenbare ondernemingswinsten (en effectief 7% voor zover op die winsten de innovatiebox van toepassing is). Dat neemt niet weg dat ons internationaal georiënteerde belastingstelsel onbedoeld aantrekkelijk kan zijn voor structuren waarmee belasting kan worden ontweken. Bijvoorbeeld door geld via Nederland naar landen met een laag belastingtarief te laten stromen. Het kabinet vindt belastingontwijking ongewenst, omdat het ervoor zorgt dat de kosten van algemene voorzieningen worden afgewenteld op burgers en bedrijven die geen belasting ontwijken. De strijd tegen belastingontwijking is daarom een speerpunt van dit kabinet. Dit kabinet zet daarbij in op zowel unilaterale maatregelen als op internationale samenwerking. In de beantwoording van uw vragen hierna ga ik hier nader op in. Bovendien heeft de Adviescommissie Belastingheffing van multinationals in haar adviesrapport van 15 april jl. een breed palet aan grondslagverbredende maatregelen aanbevolen. Ik verwacht deze zomer een kabinetsreactie op dit rapport aan uw Kamer aan te bieden.

¹ Tax Justice Network, 8 april 2020 (<https://www.taxjustice.net/2020/04/08/revealed-netherlands-blocking-eus-covid19-recovery-plan-has-cost-eu-countries-10bn-in-lost-corporate-tax-a-year/>)

Vraag 2

Deelt u de mening dat Amerikaanse bedrijven zeker nu hun steentje bij horen te dragen aan de bestrijding van de coronapandemie en de economieën van getroffen landen, zowel in Europa als in andere regio's?

Antwoord 2

Het is nodig dat alle bedrijven, waar ook gevestigd, hun verantwoordelijkheid nemen door rekening met elkaar te houden en samen te werken om de tegenslagen van de coronacrisis samen op te vangen. Het kabinet roept alle bedrijven op om zoveel mogelijk mensen aan het werk te houden, ook mensen met een flexibel contract, om de economie zoveel mogelijk draaiende te houden. Daarbij roept het kabinet bedrijven ook op om alleen gebruik te maken van de noodmaatregelen als het echt nodig is en om voorlopig geen dividend uit te keren. Dat neemt niet weg dat het kabinet aan het verlenen van steun in de toekomst voorwaarden kan stellen. Ik verwijs ook naar de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Financiën van 1 mei 2020 over steunverlening aan individuele bedrijven.

Vraag 3

Onderschrijft u de cijfers van Tax Justice Network dat zo'n 45 miljard dollar aan winst via Nederlandse belastingontwijkingsconstructies veel lager belast wordt dan in de landen waar de omzet wordt gemaakt, zoals zwaar getroffen landen als Italië en Spanje, waardoor deze landen respectievelijk 1,5 en 1 miljard dollar aan belastinginkomsten mislopen? Zo nee, waarom niet en kunt u hier andere cijfers tegenover plaatsen?

Antwoord 3

Naar de omvang van belastingontwijking wordt veel onderzoek gedaan. Internationaal opererende bedrijven maken bij belastingontwijking vaak gebruik van verschillen tussen fiscale stelsels (mismatches). Het toewijzen van bedragen die voortkomen uit mismatches aan een enkel land is daarmee altijd arbitrair. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) doet ook geen uitspraken over landspecifieke bedragen. Nederland heft tegen het reguliere tarief van 25% vennootschapsbelasting over de onder internationale regels aan Nederland toerekenbare winsten. Omdat er geen eenduidig beeld is van de precieze omvang van belastingontwijking, is het precair om hierover stellige conclusies te trekken. Dat laat onverlet dat dit kabinet de aanpak van belastingontwijking als speerpunt heeft en hier maatregelen tegen genomen heeft. Ik verwijs hiervoor ook naar mijn beantwoording van vraag 5 hierna.

Het rapport van Tax Justice Network baseert zich op Amerikaanse data uit landenrapporten (country-by-country reporting) uit 2017. Over deze gegevens zijn de volgende opmerkingen te plaatsen. Zo zijn in veel gevallen deelnemingsdividenden of andere deelnemingsresultaten in de winst opgenomen, waardoor deze winsten te hoog uitvallen en dubbelstellingen bevatten. Dit kan ertoe leiden dat effectieve belastingdruk op basis van deze data niet zuiver te berekenen is en dat belastingontwijking overschat wordt. Ten tweede zijn in de data uit 2017 de effecten van de maatregelen tegen belastingontwijking, zowel in internationaal verband als door Nederland, nog niet te zien, omdat de maatregelen destijds nog niet in wetgeving waren omgezet, of nog niet in werking waren getreden.

Vraag 4

Hoe verhouden de cijfers die Tax Justice Network heeft gepubliceerd voor Europese landen zich tot de cijfers voor ontwikkelingslanden?

Antwoord 4

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF)² heeft sterke aanwijzingen gevonden dat ontwikkelingslanden meer belastingopbrengsten mislopen door belastingontwijking dan ontwikkelde landen. Ontwikkelingslanden zijn voor hun publieke inkomsten immers in grotere mate afhankelijk van belasting op bedrijfswinsten. Ook bij de analyse van het IMF gelden echter bovenge-

² <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Base-Erosion-Profit-Shifting-and-Developing-Countries-42973>.

noemde beperkingen. In de eerste plaats moeten grote aannames gemaakt worden bij het schatten van belastingontwijking. Daarnaast stammen de gebruikte data van vóór de implementatie van nationale en internationale maatregelen tegen belastingontwijking. En ten slotte geldt dat belastingontwijking vaak plaatsvindt door gebruik te maken van mismatches tussen verschillende stelsels, waardoor het niet eenduidig aan één land toe te wijzen is. Ik zal binnen afzienbare termijn in mijn monitoringsbrief uiteenzetten hoe de effecten van mijn beleid tegen belastingontwijking in kaart ga brengen, en ook bij de OESO wordt er elk jaar gekeken hoe de Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-maatregelen geëvalueerd kunnen worden.

Vraag 5

Is het verlies aan belastinginkomsten bij landen die nog harder worden getroffen dan Nederland door de coronapandemie aanleiding om routes voor belastingontwijking via Nederland versneld af te sluiten? Zo nee, waarom niet en kunt u uitgebreid beargumenteren waarom zelfs in een humanitaire crisis Amerikaanse bedrijven het recht krijgen om geld dat zij verdienen aan Italiaanse en Spaanse burgers dankzij het Nederlandse belastingstelsel in veiligheid te stellen?

Antwoord 5

De strijd tegen belastingontwijking is een speerpunt van dit kabinet. Het kabinet heeft daarom al veel maatregelen genomen op dit terrein. Veel maatregelen zijn omgezet in wetgeving, waarvan een deel nog in werking zal treden. Zo voert het kabinet vanaf 2021 een bronbelasting op rente- en royaltybetalingen in naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties. Deze maatregel is erop gericht te voorkomen dat Nederland nog langer wordt gebruikt als toegangspoort naar laagbelastende jurisdicties. Daarnaast heeft Nederland gekozen voor een ruime implementatie van het multilaterale instrument, zodat Nederlandse belastingverdragen bestand zijn tegen allerlei vormen van misbruik. Dit biedt de landen van waaruit betalingen aan Nederlandse vennootschappen worden gedaan meer mogelijkheden om op te treden als er sprake is van belastingontwijking. Ook heeft Nederland de afgelopen jaren de maatregelen van de eerste en tweede EU anti-belastingontwijkingsrichtlijnen (ATAD1 en ATAD2) geïmplementeerd. Op sommige punten bovendien strenger dan de minimumnorm, zoals het verlagen van de drempel van € 3 miljoen naar € 1 miljoen bij de earnings-strippingmaatregel (een generieke renteaftrekbeperking). In aanvulling hierop neemt dit kabinet meerdere stappen om te komen tot een evenwichtig belastingstelsel voor bedrijven. In dit kader verwijs ik naar de aangekondigde beperking van de liquidatie- en stakingsverliesregeling, en ook op de recent gepresenteerde aanbevelingen van de Adviescommissie Belastingheffing van multinationals. Het kabinet komt in de zomer met een reactie op dit rapport. Tot slot moedigt het kabinet ook in internationaal verband de strijd tegen belastingontwijking aan. Daarbij wil Nederland, waar mogelijk, een voortrekkersrol vervullen. Daarom steunt Nederland de discussies over herziening van het internationale winstbelastingstelsel die op dit moment volop worden gevoerd in OESO- en in Inclusive Framework-verband. Op deze wijze zet dit kabinet zich actief en op meerdere fronten in om belastingontwijking te voorkomen.

Vraag 6

Bent u conform de aanbevelingen van Tax Justice Network bereid een onvoorwaardelijke bronbelasting van 25% in te stellen die ervoor zorgt dat bedrijven die via Nederland belasting ontwijken, alsnog belasting betalen ter hoogte van de vennootschapsbelasting? Bent u bereid additionele opbrengsten naar rato te delen met de landen die door deze belastingontwijking worden geraakt? Zo nee, welke alternatieven heeft u om ervoor te zorgen dat landen naast deze pandemie niet ook geraakt worden door belastingontwijking via Nederland?

Antwoord 6

Het kabinet acht een onvoorwaardelijke bronbelasting ongewenst. De bronbelasting op rente- en royaltybetalingen aan laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties die Nederland per 1 januari 2021 invoert, maakt Nederland onaantrekkelijk voor structuren die erop zijn gericht geld via

Nederland naar landen met een laag belastingtarief te laten stromen. Een bronbelasting op alle betalingen – bijvoorbeeld op betalingen naar niet-laagbelastende jurisdicties en in niet-gelieerde verhoudingen – is niet nodig om dit soort structuren tegen te gaan. Tegelijkertijd zou een dergelijke onvoorwaardelijke bronbelasting kunnen leiden tot dubbele belastingheffing, de administratieve lasten verhogen en daardoor het investerings- en vestigingsklimaat schaden, wat juist van belang is voor een open economie zoals die van Nederland. Volgens de Europese Commissie zijn in de Europese Unie (EU) de administratieve lasten van bronbelastingen jaarlijks € 8,4 miljard.³ Dit vergroot de barrière voor internationale investeringen en belemmert hierdoor de Europese interne markt. Dit is ook de reden dat in EU-verband de rente- en royaltyrichtlijn tot stand is gekomen op basis waarvan in beginsel geen bronbelasting mag worden geheven op rente- en royaltybetalingen aan een verbonden lichaam gevestigd in een andere EU-lidstaat.⁴ De EU- rente- en royaltyrichtlijn biedt landen wel de mogelijkheid om in gevallen van misbruik de voordelen van deze richtlijn aan bedrijven te onttrekken. Verder zal een onvoorwaardelijke bronbelasting tevens rentebetalingen door binnenlandse bedrijven treffen. Dit gaat dan bijvoorbeeld in beginsel ook over de rentebetalingen op spaarleningen (in box 3) en over rentebetalingen op staatsobligaties. Het kabinet acht dit ongewenst.

Ik lees in het rapport van Tax Justice Network overigens een breder pleidooi, namelijk voor internationale afspraken over een minimumniveau van winstbelasting. Bij de kabinetsaanpak van belastingontwijking hoort ook de internationale component. Met uitsluitend unilaterale maatregelen zoals de bronbelasting kan internationale belastingontwijking namelijk niet effectief bestreden worden. Zoals ook aangegeven in mijn antwoord op vraag 5, steunt Nederland daarom de discussies over herziening van het internationale winstbelastingstelsel die op dit moment volop worden gevoerd in OESO- en Inclusive Framework verband. Een onderdeel van dit project is het onderzoeken en uitwerken van maatregelen om te waarborgen dat internationaal opererende ondernemingen altijd een minimumniveau aan winstbelasting betalen.

Vraag 7

Bent u bereid het opvoeren van verrekenbare verliezen om het bedrijfsresultaat te drukken aan banden te leggen? Zo nee, welke redenen zijn er om afschrijving op intellectueel eigendom en andere vormen van informeel kapitaal als verliezen in te boeken en daarmee winst te verlagen?

Antwoord 7

Als een bedrijf dat belastingplichtig is voor de vennootschapsbelasting fiscaal een verlies leidt, dan kan dat verlies worden verrekend met de winst van het voorgaande jaar (achterwaartse verliesverrekening) en met de winst van de daaropvolgende zes jaren (voorwaartse verliesverrekening). Dit kabinet heeft de termijnen voor voorwaartse verliesverrekening in de vennootschapsbelasting beperkt van negen tot zes jaar. Hiernaast brengt het kabinet per 1 januari 2021 een beperking aan in de mogelijkheid om liquidatie- en stakingsverliezen in aftrek te brengen. Deze zogenoemde liquidatie- en stakingsverliesregeling wordt zo aangepast dat bedrijven minder vaak een dergelijk verlies kunnen aftrekken.

Indien een overdracht van een activum, bijvoorbeeld een intellectueel eigendom, plaatsvindt tussen twee groepsmaatschappijen moet dit op grond van het zakelijkheidsbeginsel (het arm's-lengthbeginsel) plaatsvinden tegen de waarde in het economisch verkeer. Een informeelkapitaalsituatie doet zich voor indien op grond van de aandeelhoudersrelatie activa, waaronder een intellectueel eigendom, tegen een lagere vergoeding worden overgedragen dan een vergoeding die onafhankelijke derden met elkaar onder vergelijkbare omstandigheden zouden zijn overeengekomen. In Nederland wordt op grond van het arm's-lengthbeginsel in een dergelijk geval de waarde in het

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5193_en.htm.

⁴ Richtlijn 2003/49/EG van de Raad van 3 juni 2003 betreffende een gemeenschappelijke belastingregeling inzake uitkeringen van interest en royalty's tussen verbonden ondernemingen van verschillende lidstaten (*PB* 2003, L 157).

economische verkeer voor fiscale doeleinden in aanmerking genomen. Hierover kan op grond van het beginsel van goedkoopmansgebruik worden afgeschreven. De afschrijvingen zullen in beginsel ten laste van het fiscale resultaat komen. Tegenover deze afschrijvingslasten zullen over het algemeen belastbare opbrengsten staan die worden behaald met de aangeschafte activa. Bovendien ontstaat er in de toekomst bij een (eventuele) overdracht van het intellectueel eigendom een in Nederland te belasten overdrachtswinst voor zover de waarde in het economische verkeer van het intellectueel eigendom op dat moment de fiscale boekwaarde ervan overschrijdt. Afschrijvingen verlagen de boekwaarde en verhogen daarmee een eventuele toekomstige overdrachtswinst. Toepassing van het arm's-lengthbeginsel kan echter in bepaalde situaties leiden tot mismatches waardoor een deel van de winst van een concern niet wordt belast. Dat knelt met de door het kabinet beoogde aanpak van belastingontwijking. Aan uw Kamer is om die reden toegezegd om een onderzoek te doen naar de toepassing van het arm's-lengthbeginsel.⁵

De Adviescommissie Belastingheffing van multinationals heeft in haar adviesrapport dat op 15 april jl. aan uw Kamer is aangeboden⁶ een breed palet aan grondslagverbredende maatregelen voorgesteld, waaronder maatregelen om verliesverrekening of aftrek van bepaalde kosten te beperken. Daarnaast heeft deze commissie ook voorstellen gedaan om de hiervoor beschreven mismatches weg te nemen. Deze zomer verwacht ik een kabinetsreactie op de aanbevelingen van de commissie aan te bieden aan uw Kamer.

⁵ Zie mijn brief «bouwstenen voor een beter belastingstelsel» van 15 april 2019 (Kamerstuk 32 140, nr. 50).

⁶ Te raadplegen via:
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/04/15/commissie-basispakket-moet-belastingheffing-voor-multinationals-eerlijker-maken>