

Vergaderjaar 2018–2019

31 369

Winstbelasting multinationals

Nr. 14

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 februari 2019

Zoals verzocht in de brief van de vaste Kamercommissie voor Financiën van 24 januari 2019 stuur ik u hierbij de kabinetsreactie op een tweetal rapporten. Het betreft het rapport «Effective Tax Rates of Multinational Enterprises in the EU» van de Groenen/Europese Vrije Alliantie in het Europees Parlement (het Groenen-rapport)¹ en het rapport «Corporate Tax Statistics» van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (het OESO-rapport).²

Algemene reactie

Beide rapporten proberen de effectieve winstbelastingdruk op landen-niveau in kaart te brengen. Het kabinet vindt het nuttig dat onderzoek wordt gedaan naar een (gemiddeld) effectief vennootschapsbelasting-tarief. Hoewel het statutair winstbelastingtarief van een land een belangrijke indicator is van de belastingdruk, geeft het geen volledig beeld. De belastingdruk die door belastingplichtigen wordt ervaren is immers ook afhankelijk van de grondslag waarover de belasting geheven wordt (de winst). Een hoog statutair tarief met relatief veel grondslagver-smallers kan resulteren in een laag effectief belastingtarief over de winst. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ruimere fiscale afschrijvings-regels, vrijstellingen of aftrekposten. Deze kunnen voor elk bedrijf, voor ieder jaar en in ieder land anders zijn.

Bij de vormgeving van fiscaal beleid kan het wenselijk zijn rekening te houden met de effectieve belastingdruk. In de praktijk is dit veelal bewerkelijk omdat het effectieve tarief een exacte definitie vergt en bovendien sterk kan verschillen per bedrijf, per jaar en per land. Daarnaast blijkt uit de uiteenlopende uitkomsten van deze onderzoeken dat het moeilijk is om algemene conclusies te trekken over een gemiddeld

¹ <https://www.greens-efa.eu/en/article/document/effective-tax-rates-for-multination-companies-in-the-eu/>

² <http://www.oecd.org/tax/beps/corporate-tax-statistics-database.htm>

effectief belastingtarief van een land. Hieronder ga ik nader in op de twee rapporten.

Groenen-rapport

Het Groenen-rapport heeft het gemiddelde effectieve winstbelastingtarief berekend van multinationale ondernemingen in 63 verschillende landen, waaronder de 28 EU-lidstaten. Hiervoor zijn de gegevens uit de enkelvoudige jaarcijfers van ondernemingen gebruikt in de periode 2011–2015. Het effectief tarief wordt berekend door de commercieel gerapporteerde winstbelasting te delen door de commercieel gerapporteerde brutowinst. Het Groenen-rapport komt uit op een gewogen gemiddeld effectief winstbelastingtarief in Nederland voor multinationale ondernemingen van 10,4%.

Het kan zo zijn dat het effectieve winstbelastingtarief berekend op basis van de commercieel gerapporteerde winst afwijkt van het statutaire tarief. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Zonder uitputtend te willen zijn, noem ik er hieronder twee. Beide voorbeelden vormen ook direct een kanttekening bij de berekeningsmethode zoals die in het Groenen-rapport wordt gehanteerd.

In de eerste plaats gebruikt het Groenen-rapport enkelvoudige commerciële cijfers van ondernemingen. Dat betekent dat de jaarcijfers van individuele lichamen zijn onderzocht en niet de geconsolideerde jaarcijfers van de multinationale ondernemingen. Het nadeel van het gebruik van enkelvoudige cijfers is dat de gerapporteerde winsten ook opbrengsten uit deelnemingen kunnen bevatten, zoals dividenden. Deze opbrengsten uit deelnemingen zijn eerder als winst tot uiting gekomen bij dochtervennootschappen en op dat niveau aan belastingheffing onderworpen. Om dubbele belasting over ondernemingswinsten te voorkomen worden dergelijke deelnemingswinsten binnen de EU op grond van de Moeder-dochterrichtlijn³ slechts eenmaal belast. In Nederland stellen we dergelijke deelnemingswinsten vrij door toepassing van de deelnemingsvrijstelling. Het gebruik van enkelvoudige cijfers zonder eliminatie van de deelnemingsresultaten betekent dat winsten dubbel of zelfs vaker in aanmerking worden genomen, terwijl deze winsten al elders in de groep eenmaal zijn belast. Het gebruik van enkelvoudige cijfers kan daarom het berekende effectieve tarief drukken zonder dat dit een indicatie hoeft te zijn van een lage effectieve belastingdruk voor de multinationale onderneming als geheel. Dit effect zal met name zichtbaar zijn bij landen met een relatief kleine thuismarkt en relatief veel hoofdkantoren, zoals Nederland.

Daarnaast kan verliesverrekening een groot effect hebben op het effectief tarief zoals berekend in het Groenen-rapport. In de vennootschapsbelasting wordt in beginsel belasting geheven over de totaalwinst, dat is de totale winst gedurende de gehele levensloop van een lichaam. Lichamen mogen geleden verliezen daarom verrekenen met winsten in latere jaren. In de onderzochte periode (2011–2015) gold in Nederland een verliesverrekeningstermijn van negen jaren. De effectief verschuldigde winstbelasting ten opzichte van de commerciële winst kan in een bepaald jaar laag uitvallen indien gebruik wordt gemaakt van verliesverrekening. Het Groenen-rapport onderkent dit, maar houdt hier slechts beperkt rekening mee door uitsluitend bedrijven met een verlies in 2010 uit het onderzoek te elimineren. Dit betekent dat bedrijven die verliezen leden in de periode

³ Richtlijn 2011/96/EU van de Raad van 30 november 2011 betreffende de gemeenschappelijke fiscale regeling voor moedermaatschappijen en dochterondernemingen uit verschillende lidstaten.

2006–2009 wel in het onderzoek zijn meegenomen, terwijl deze verliezen verrekenbaar zijn geweest met de winsten in de onderzochte periode (2011–2015). Vooral in het jaar 2009 zijn in Nederland veel verliezen aangegeven. Deze verliezen kunnen de winstbelasting in de onderzochte periode (2011–2015) hebben gedrukt, wat een neerwaarts effect op het berekende effectieve belastingtarief kan hebben gehad. Dit terwijl de effectieve belastingdruk berekend over de totale winst (inclusief de geleden verliezen in eerdere periodes) hoger zou zijn geweest. Dit effect kan in meer of mindere mate ook spelen bij andere onderzochte landen, afhankelijk van de verliesverrekeningsregels aldaar.

Helaas heeft het Groenen-rapport geen analyse gemaakt van de oorzaken van het verschil in statutaire en berekende effectieve tarieven. Welke effecten ten grondslag liggen aan de gerapporteerde verschillen, en in welke mate, is daarom niet goed na te gaan.

OESO-rapport

De OESO heeft op 15 januari jl. een eerste rapportage uitgebracht van de «Corporate Tax Statistics database». Het OESO-rapport is de brochure waarin de onderzoeksgegevens van deze database worden toegelicht. De database is bedoeld om onderzoek naar fiscaal beleid te ondersteunen en de kwaliteit en omvang van de beschikbare gegevens voor onderzoek naar belastingontwijking te verbeteren. In de database wordt onder meer het effectieve winstbelastingtarief in kaart gebracht van 74 landen. Volgens het OESO-rapport is het gemiddelde effectieve winstbelastingtarief in Nederland 23,0%.

Het OESO-rapport gaat niet uit van commerciële cijfers van bedrijven. Dat maakt de uitkomsten minder afhankelijk van de specifieke kenmerken van de bedrijven die voorkomen in een dataset. Deze wijze van berekenen heeft echter ook nadelen. In de eerste plaats is het effectieve tarief onderzocht op basis van gestileerde voorbeelden, dat wil zeggen, niet op basis van feitelijke gegevens over belastingafdrachten van bedrijven. Ook zijn niet alle fiscale tegemoetkomingen meegenomen in het onderzoek. Zo zijn bijvoorbeeld fiscale stimuleringsmaatregelen voor onderzoek en ontwikkeling en intellectuele eigendomsrechten niet meegenomen in de berekening van het effectieve tarief. Dergelijke tegemoetkomingen kunnen het effectieve tarief van belastingplichtigen die er een beroep op doen, verlagen.

Afrondende opmerkingen

Met de berekening van het effectieve tarief beogen deze onderzoeken een nauwkeuriger beeld te geven van de daadwerkelijke winstbelastingdruk voor bedrijven in de verschillende onderzochte landen. Het is waardevol om inzicht te hebben in de winstbelastingdruk in verschillende landen, en hoe deze tot stand komt. Dat kan behulpzaam zijn in het ontwikkelen van fiscaal beleid en de bestrijding van belastingontwijking.

Tegelijk blijkt ook dat de resultaten van de rapporten sterk beïnvloed kunnen worden door de gebruikte gegevens en de keuze van berekeningsmethode. De behandeling van deelnemingsresultaten en verliesverrekening heb ik genoemd als voorbeelden van elementen die kunnen verhinderen dat de onderzoeksresultaten een accurate weerspiegeling vormen van de totale belastingdruk op een multinationale onderneming. De uiteenlopende resultaten van de rapporten onderschrijven dat «het»

gemiddelde effectieve tarief van een land, zonder analyse van de onderliggende factoren van die uitkomst, weinig informatieve waarde bevat.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel