

Vergaderjaar 2022–2023

36 273

Initiatiefnota van de leden Van der Lee en Nijboer over de aanpak van Nederland als belastingparadijs

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2023

Uw Kamer heeft het kabinet verzocht te reageren op de initiatiefnota van de leden Van der Lee en Nijboer over de aanpak van Nederland als belastingparadijs (Kamerstuk 36 273). Hierbij stuur ik u de kabinetsreactie, mede namens de Minister van Financiën. De reactie van het kabinet op elk van de individuele voorstellen in de initiatiefnota vindt u in de bijlage bij deze brief.

Belastingontwijking is onwenselijk

Het kabinet vindt belastingontwijking een onwenselijk fenomeen. Door belastingontwijking komen de kosten van algemene voorzieningen uiteindelijk te liggen bij burgers en bedrijven die wel gewoon (op tijd) hun belasting betalen. Dat is onrechtvaardig, te meer omdat degenen die zich aan de belastingheffing onttrekken wel profijt hebben van met belastinggeld gefinancierde voorzieningen. Belastingontwijking ondermijnt daarmee de belastingmoraal en schaadt de Nederlandse reputatie. De initiatiefnemers wijzen daar terecht op.

Nederland pakt belastingontwijking aan

Het kabinet deelt echter niet de opvatting van de initiatiefnemers dat Nederland belastingontwijking zou faciliteren. Het klopt dat het Nederlandse belastingstelsel vanwege zijn internationale oriëntatie kwetsbaar was voor structuren die belasting ontwijken. Nederland heeft echter de afgelopen jaren belastingontwijking met verschillende maatregelen streng aangepakt. Op internationaal terrein heeft Nederland actief en constructief meegewerkt aan de afspraken die zijn gemaakt over een herziening van het internationale belastingsysteem. Ook nationaal zijn veel maatregelen genomen. Een belangrijk voorbeeld is de bronbelasting op renten en royalty's naar laagbelastende jurisdicties die Nederland vanaf 1 januari 2021 heeft ingevoerd. Vanaf 1 januari 2024 zal de bronbelasting ook gaan

gelden voor dividendstromen naar laagbelastende jurisdicties. Ook de strenge vormgeving van de generieke renteaftrekbeperking is een voorbeeld dat de inzet van het kabinet in de aanpak van belastingontwijking toont. Daarnaast heeft Nederland maatregelen genomen die zorgen voor een evenwichtigere belastingheffing van multinationals, mede naar aanleiding van het rapport van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals.¹ Een voorbeeld hiervan is de beperking van de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting sinds 2022. In Tabel 1 vindt u een overzicht van maatregelen sinds 2016 op het terrein van de aanpak van belastingontwijking en een evenwichtige belastingheffing van multinationals, waaronder ook maatregelen ter bevordering van transparantie en integriteit.

Tabel 1: Maatregelen sinds 2016 met betrekking tot belastingontwijking en een evenwichtigere heffing van multinationals

Maatregel	OESO/EU/NL ¹	Jaar	€ mln ²
Aanvullende documentatieverplichtingen (o.a. country-by-country rapport)	EU	2016	–
Introductie algemene anti-misbruikregeling met oog op voordelen moeder-dochterlijn & mismatchbepaling	EU	2016	10
Uitwisseling van rulings (DAC3)	EU	2017	–
Introductie begrip «samenwerkende groep» t.b.v. renteaftrekbeperkingen	NL	2017	167
Aanscherping toelatingseisen innovatiebox	OESO	2017	148
Aanpassing Transfer Pricing Guidelines (o.a. voor immateriële activa)	OESO	2017	–
Verhoging effectief tarief innovatiebox van 5% naar 7%	NL	2018	124
Spoedreparatie fiscale-eenheidsregime	NL	2018	0
Inhoudingsplicht dividendbelasting houdstercoöperaties	NL	2018	0
Beperking afschrijvingsmogelijkheden onroerend goed in eigen gebruik	NL	2019	200
Anti-misbruikbepalingen in belastingverdragen via het Multilateraal Instrument (MLI)	OESO	2019	–
Eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1): earningsstrippingmaatregel (generieke renteaftrekbeperking)	EU met NL kop	2019	1.815
Eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1): aanvullende CFC-maatregel	EU	2019	0
Nationale lijst met laagbelastende staten en niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoeleinden	NL	2019	–
Beperking voorwaartse verliesverrekeningstermijn	NL	2019	100
Vernieuwde rullingpraktijk	NL	2019	–
Openbaarmaking vergrijpboetes	NL	2020	–
Minimumkapitaalregel voor financiële sector	NL	2020	295
Tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD2)	EU	2020	0
Invoering van UBO-register	EU	2020	–
Aanscherping minimumkapitaalregel voor financiële sector	NL	2021	130
Verhoging effectief tarief innovatiebox van 7% naar 9%	NL	2021	146
Conditionele bronbelasting op renten en royalty's naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties	NL	2021	0

¹ Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 623.

Maatregel	OESO/EU/NL ¹	Jaar	€ mln ²
Aanscherping specifieke renteaftrekbeperking gericht tegen winstdrainage (artikel 10a Wet Vpb)	NL	2021	125
Beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling	NL	2021	242
Meldingsplicht grensoverschrijdende constructies (DAC6)	EU	2021	–
Tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel	NL	2022	231
Belastingplichtmaatregel uit de tweede EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD2)	EU	2022	0
Aanscherping aftrekpercentage earningsstrippingmaatregel van 30% naar 20% van het bruto bedrijfsresultaat	NL kop op EU	2022	735
Beperking van verliesverrekening in de vennootschapsbelasting	NL	2022	560
Uitwisselen fiscale informatie digitale platformen (DAC7)	EU	2023	–
Conditionele bronbelasting ook op dividendstromen naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties	NL	2024	0
Het 23-ontwikkelingslandenproject en de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2020	NL	2013 – heden	–

¹ Deze kolom geeft weer of de maatregel voortkomt uit internationale afspraken op OESO-niveau («OESO»), de implementatie vormt van EU-regelgeving («EU»), dan wel een unilaterale maatregel is («NL»).

² Deze kolom geeft het geraamde structurele budgettaire effect weer in miljoenen euro's. Een positief bedrag betekent een budgettaire opbrengst. Een 0 betekent dat de maatregel geen budgettair effect heeft voor Nederland, maar dat de maatregel preventief is of dat de opbrengst vooral in het buitenland valt. Een liggend streepje betekent dat de maatregel geen direct effect heeft op de belastbare grondslag. Bijvoorbeeld als de maatregel ten doel heeft om de informatiepositie van de Belastingdienst te versterken.

Al deze maatregelen hebben de mogelijkheden voor belastingontwijking in en via Nederland aanzienlijk verminderd en bijgedragen aan een evenwichtiger belastingheffing van multinationals. Het IMF en de Europese Commissie onderkennen dat Nederland op de goede weg is.² In tegenstelling tot voorgaande edities doet de Europese Commissie aan Nederland geen landspecifieke aanbevelingen meer op het terrein van belastingontwijking in het kader van het Europees Semester.

Het kabinet heeft ook fiscale onevenwichtigheden weggenomen buiten de sfeer van belastingontwijking door multinationals, bijvoorbeeld door dga's gelijkjer te belasten met werknemers en IB-ondernemers. Een overzicht van dergelijke maatregelen vindt u in Tabel 2.

² IMF: Kingdom of the Netherlands–the Netherlands: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Kingdom of the Netherlands–the Netherlands (imf.org), Country Report No. 2021/243, November 2021.
Europese Commissie: Aanbeveling van de raad over het economisch beleid van Nederland en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2022 van Nederland (COMM (2022) 621).

Tabel 2: Andere maatregelen van dit kabinet voor de aanpak van constructies en evenwichtigere heffing

Maatregel	Jaar	€ mln ¹
Verlagen zelfstandigenaftrek	2023	648
Verlagen schijfgrens vennootschapsbelasting naar € 200.000	2023	1.271
Verhogen lage Vpb-tarief naar 19%	2023	1.549
Afschaffen doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon	2023	315
Afschaffen Fiscale Oudedagsreserve (FOR)	2023	115
Beperking periodieke-giftenaftrek	2023	50
Aanpak constructies/fiscale regelingen	2024	550
Box 2: twee schijven 24,5% en 31%	2024	71
30%-regeling beperken tot Balkenende-norm	2024	88

¹ Deze kolom geeft het geraamde structurele budgettaire effect weer in miljoenen euro's. Een positief bedrag betekent een budgettaire opbrengst.

Het kabinet is ervan overtuigd dat de genomen maatregelen de mogelijkheden om belasting te ontwijken sterk hebben beperkt. Uit de beschikbare gegevens van De Nederlandsche Bank (DNB) blijkt al een aanzienlijke daling van rente-, royalty-, en dividendstromen naar laagbelastende jurisdicties van € 38,5 miljard in 2019 naar € 6 miljard in 2021. Daaruit leid ik af dat de bronbelasting op renten en royalty's al effect sorteert. Daar komt vanaf 2024 de bronbelasting op dividenden nog bovenop. Voor sommige andere maatregelen zijn er nog onvoldoende gegevens om conclusies te kunnen trekken over de effecten ervan. Daarom blijft het kabinet de ontwikkelingen in de gaten houden. Het kabinet informeert uw Kamer daarom jaarlijks in oktober over de monitoring van de effecten van de aanpak van belastingontwijking.

Het kabinet zet de strijd onverminderd voort

Hoewel er grote stappen zijn gezet, is het kabinet nog niet volledig tevreden. Het kabinet zet de strijd tegen belastingontwijking onverminderd voort. Het kabinet vindt het daarbij uiteraard van belang dat de aanpak effectief is. Internationale belastingontwijking is het meest effectief aan te pakken met een gecoördineerde internationale aanpak. Bij nationale maatregelen bestaat namelijk het risico dat belastingontwijking zich alleen verplaatst. Daarom ligt de focus van het kabinet nu op internationale maatregelen. Op internationaal niveau worden dan ook belangrijke en grote stappen gezet. In oktober 2021 is een tussen 137 landen gesteund akkoord bereikt over de herziening van het internationale belastingstelsel dat steunt op twee pijlers. Het kabinet is verheugd dat het EU-richtlijnvoorstel voor de invoering van een minimumniveau van belastingheffing voor multinationals (Pijler 2) inmiddels is aangenomen. Het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 dat deze internationale afspraken over Pijler 2 implementeert zal naar verwachting nog vóór de zomer van dit jaar aan uw Kamer worden aangeboden. De implementatiedatum is 31 december 2023. Het kabinet blijft zich maximaal inspinnen om het dossier over de verdeling van winsten en heffingsrechten (Pijler 1) succesvol verder te brengen. Nederland blijft zich daarbij inzetten voor een uitkomst die oog houdt voor de belangen van ontwikkelingslanden.

Een deel van de aanpak van het kabinet ziet op het tegengaan van misbruik van doorstroomvennootschappen. Bij een doorstroomvennootschap wordt doorgaans gedacht aan een entiteit zonder of met geringe

reële activiteiten waar ten behoeve van de groep omvangrijke geldstromen doorheen lopen. De initiatiefnemers constateren onder meer dat er veel zogenaemde «brievenbusfirma's» in Nederland zijn. Het klopt inderdaad dat er relatief veel doorstroomactiviteiten in Nederland plaatsvinden. Veel van de onderzoeksresultaten die de initiatiefnemers citeren, komen voort uit dit feit. Het kabinet vindt misbruik van doorstroomvennootschappen onwenselijk en wil dat daarom verder aanpakken. Het belang van doorstroomvennootschappen voor de werkgelegenheid en belastingopbrengsten in Nederland is namelijk beperkt, terwijl deze vennootschappen negatieve effecten hebben op de belastingopbrengsten van andere landen en daarmee op de internationale reputatie van Nederland.

De Commissie doorstroomvennootschappen benoemt dat ook bij de aanpak van doorstroomvennootschappen een internationale aanpak de voorkeur geniet.³ Het kabinet juicht daarom het EU-richtlijnvoorstel⁴ toe om misbruik van doorstroomvennootschappen aan te pakken. Nederland zet zich bij de richtlijnonderhandelingen actief in, en neemt de aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen daarin zo veel mogelijk mee. Met een internationale aanpak wordt het oneigenlijk gebruik van doorstroomvennootschappen op een integrale en uniforme wijze aangepakt. Het kabinet is van mening dat unilateraal vooruitlopen op de implementatie van de EU-richtlijn geen effectieve oplossing is. Unilaterale maatregelen die vooruitlopen op een richtlijn zijn voor een zeer korte termijn van toepassing vanwege de daaropvolgende wijziging als gevolg van een EU-richtlijn. Dat zou de rechtszekerheid niet ten goede komen. Wisselend beleid is over het algemeen ook onnodig belastend voor de uitvoering. Het Zweedse voorzitterschap is voornemens een discussie over de richtlijn te agenderen tijdens de Ecofin Raad op 16 mei. De technische discussies in de raads werkgroepen zijn op dit moment nog in volle gang. De discussies zijn erop gericht om een goede balans te vinden tussen het effectief aanpakken van doorstroom en tegelijk de administratieve lasten voor de uitvoering waar mogelijk beperkt te houden. Mochten de richtlijnonderhandelingen uiteindelijk niet tot het gewenste resultaat leiden, kan het kabinet heroverwegen of nog unilaterale implementatie van één of meer van de aanbevelingen geboden is. Uiteraard zal het kabinet zich blijven inzetten om zo veel mogelijk van de aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen in de richtlijn op te nemen. Het kabinet heeft uw Kamer recent in meer detail geïnformeerd over de opvolging van de aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen.⁵

Tot slot zou het kabinet volgens de initiatiefnemers op nationaal vlak nog meer stappen kunnen zetten. Het kabinet wijst er echter op dat het óók nationale stappen blijft zetten tegen belastingontwijking, in aanvulling op de internationale focus. Zo heeft het kabinet aangekondigd om per 1 januari 2024 maatregelen te nemen om de aanpak van dividendstripping te versterken. Ook wordt in de Voorjaarsnota 2023 een eerste invulling van de aanpak van belastingconstructies gepresenteerd die moet leiden tot een opbrengst van € 160 miljoen in 2024, oplopend tot structureel € 550 miljoen vanaf 2027.

³ Bijlage bij 25 087, nr. 286.

⁴ Richtlijn met het oog op het tegengaan van misbruik door doorstroomvennootschappen op het gebied van belastingen en de aanpassing van Richtlijn 2011/16/EU (administratieve samenwerkingsrichtlijn).

⁵ Kamerstuk 25 087, nr. 305.

Afsluiting

Het kabinet is het met de initiatiefnemers eens dat belastingontwijking aangepakt moet worden. Het kabinet heeft dat gedaan en gaat daar onverminderd mee door. In de bijlage bij deze brief vindt u de inhoudelijke reactie van het kabinet op de voorstellen van de initiatiefnemers voor aanvullende maatregelen. Uiteraard ga ik graag met uw Kamer nader in gesprek over de aanpak van belastingontwijking.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij