



Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting

Analyses en aanbevelingen

Adviescommissie

Belastingheffing van multinationals

15 april 2020

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Financiën een Commissie ingesteld die zich mocht buigen over de vraag “hoe kunnen multinationals in Nederland eerlijker belasting gaan betalen?”. Onder die vraag zit een maatschappelijk ongemak, maar ook een economische realiteit van een steeds mondialer economisch verkeer. De Commissie, bestaande uit externe experts, veelal met een aanzienlijke wetenschappelijke expertise, en een geselecteerde groep deskundige ambtenaren, heeft zich met energie op het uitdagende verzoek van de Tweede Kamer en de Staatssecretaris gestort. We hebben diepgaande gesprekken gevoerd en veel van elkaar geleerd. We hebben in een buitengewoon constructieve sfeer naar een adequaat antwoord op de ons gestelde vraag kunnen zoeken. Daarvoor wil ik de leden van de Commissie zeer bedanken. Die constructieve houding van de leden heeft overigens niet altijd tot eensluidendheid geleid. Dat hebben we ook niet beoogd. De vennootschapsbelasting is een complexe belastingsoort waarvan vooral het internationale karakter vanuit verschillende theoretische kaders kan worden benaderd. Het is niet zo dat het ene kader beter is dan het andere. In die zin hebben de leden elkaar de ruimte willen geven om vanuit het eigen denkkader inbreng te leveren. Bovendien bevatte de opdracht een tweede element: de Commissie moest maatregelen zoeken en tegelijkertijd ‘zorgen dat Nederland aantrekkelijk blijft voor Nederlandse hoofdkantoren’. We moesten dus op zoek naar een balans, en die viel voor verschillende leden soms net anders uit. Desondanks hebben we ons wel op een aantal hoofdlijnen kunnen verenigen, en die vormen de kern van ons rapport.

Wij pleiten voor meer onderzoek. Wij hebben als Commissie geen inzage gehad in alle relevante cijfers van individuele bedrijven. Veel cijfers zijn bedrijfsvertrouwelijk, en die vertrouwelijkheid gold ook jegens ons. Op andere vlakken is verder onderzoek vereist om meer inzicht en transparantie te bereiken. De Commissie had zelf de gelegenheid niet om dat onderzoek te doen of af te wachten. Wij pleiten tevens voor urgentie tot het komen van adequate internationale afspraken. Dat lijkt in tegenspraak met de veel gehoorde wens voor nationale autonomie als het om belastingen gaat, maar die autonomie van elk individueel land heeft geleid tot het huidige imperfecte systeem. Tot slot pleiten wij voor een afgewogen pakket aan nationale maatregelen, en dat vindt u in dit rapport onder de noemer ‘basisvariant’. Daarmee is vooral beoogd dat winstgevende multinationals wel recht mogen blijven doen aan logische kosten, maar dat er tenminste ook een deel van de winst aan belasting onderworpen wordt. Daarnaast beogen we onevenwichtigheden in het Nederlandse stelsel ten opzichte van dat van andere landen weg te nemen.

Wij hopen dat dit rapport zijn weg kan vinden naar nadere beleids- en besluitvorming. Wij hebben geprobeerd een evenwichtig en leesbaar advies af te leveren. Als Commissie zijn wij daarbij buitengewoon goed ondersteund door een zeer deskundig en geduldig secretariaat, bestaande uit ambtenaren van het Ministerie van Financiën en EZK. Daarvoor heel veel dank!

Met genoegen hebben wij ons rapport uitgebracht aan de Staatssecretaris van Financiën, die het heeft doorgeleid naar de Tweede Kamer.

Bernard ter Haar, voorzitter

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Lijst met afkortingen	6
Overzicht figuren en tabellen	7
Samenvatting	8
1 Inleiding	16
1.1 Taakopdracht	17
1.2 Maatschappelijke onvrede en eerlijkheid	18
1.3 Waarom bestaat de Vpb?	19
1.4 Relevante ontwikkelingen	20
2 Belang van belastingheffing voor investeringen van bedrijven	23
2.1 Vestigingsklimaat	24
2.2 Het vestigingsklimaat, investeringen en belastingheffing	25
2.3 De meerwaarde van investeringen en een goed (fiscaal) vestigingsklimaat	28
2.4 Het belang van multinationals en hoofdkantoren voor de Nederlandse economie	30
3 Hoe verhoudt het Nederlandse stelsel zich tot andere landen	34
3.1 Inleiding	35
3.2 Geselecteerde landen	35
3.3 Opbouw rapport	36
3.4 Bevindingen vergelijkend onderzoek	36
4 Ontwikkeling van Vpb-ontvangsten	42
4.1 Ontwikkeling winsten, grondslag en beleidsmaatregelen	43
4.2 Internationale vergelijking	46
5 Wie betaalt de Vpb?	47
5.1 Inleiding/samenvatting	48
5.2 Data & Methoden	49
5.3 Betaalde Vpb	52
5.4 Ratio's/effectieve druk	53
5.5 Betalen multinationals minder Vpb?	56
5.6 Heterogeniteit Vpb	61
5.7 Conjunctuur & verliezen	64
5.8 Effecten van recente maatregelen op ETR	66
5.9 Grondslagverbreeders en -versmallers	66

6	Bekende knelpunten in de vennootschapsbelasting	70
6.1	Inleiding	71
6.2	Gebrek aan internationale harmonisatie	72
6.3	Separate-entitybenadering	72
6.4	Nadruk op oorspronglandbeginsel en fysieke aanwezigheid voor de toerekening van heffingsrechten	74
6.5	Ongelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen	75
6.6	Conclusie	76
7	Internationale oplossingen	77
7.1	Inleiding	78
7.2	Fundamentele oplossingen	78
7.3	Haalbaarheid van een fundamentele oplossing	79
7.4	Kleinere stappen in internationaal verband	80
7.5	Internationale inzet: advies van de Commissie	80
8	Beleidsopties voor Nederland	86
8.1	Inleiding	87
8.2	Basisvariant	89
8.3	Aanvullende maatregelen	98
8.4	Compenserende maatregelen	103
	Bijlage 1 Uitgewerkte beleidsmaatregelen (fiches)	106
	Bijlage 2 Externe inbreng	138
	Bijlage 3 Figuren en tabellen	140
	Bijlage 4 Samenstelling Commissie	144

Lijst met afkortingen

ACE	Allowance for corporate equity
ANBI	Algemeen nut beogende instelling
ATAD	Anti tax avoidance directive
Bbp	Bruto binnenlands product
BEAT	Base Erosion and Anti-abuse Tax
BEPS	Base erosion profit shifting
Bv	Besloten vennootschap
C(C)CTB	Common (consolidated) corporate tax base
CbCR	Country by Country Reporting
CBIT	Comprehensive business income tax
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CFC	Controlled foreign corporation
CoCo	Contingent convertibles
CPB	Centraal Planbureau
DDB	Digitaaldienstenbelasting
DEMPE	Development, Enhancement, Maintenance, Protection and Exploitation
Dga	Directeur groot aandeelhouder
DNB	De Nederlandsche Bank
DST	Digital service tax
EBIT	Earnings Before deduction of Interest
EBITDA	Earnings Before deduction of Interest, Tax and Amortisation
EBT	Earnings before tax
ETR	Effective tax rate
FBI	Fiscale Beleggingsinstelling
FDII	Foreign-Derived Intangible Income
FTE/VTE	Fulltime equivalent (voltijdsequivalent)
GloBE	Global anti-base erosion
IBFD	International Bureau for Fiscal Documentation
IMD	International Institute for Management Development
IP	Intellectual property
LVR	Liquidatieverliesregeling
Mkb	Midden- en kleinbedrijf
MLI	Multilateraal Instrument
MNE	Multinational enterprise
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD)
Ozb	Onroerendezaakbelasting
SFGO	Statistiek Financiën van Grote Ondernemingen
SVR	Stakingsverliesregeling
Vpb	Vennootschapsbelasting
WOZ	Waardering onroerende zaken

Overzicht figuren en tabellen

Figuur 1:	Effectieve belastingdruk bij multinationals en niet-multinationals	11
Figuur 2:	Werkgelegenheid en toegevoegde waarde Vpb-plichtige bedrijven 2010 en 2017	32
Figuur 3:	Statutaire tarieven in 2019 en 2020	36
Figuur 4:	Effectief tarief innovatiebox	39
Figuur 5:	Vpb (kas) als %bbp	43
Figuur 6:	Ex ante beleid Vpb in miljarden euro's (kas, neerwaarts effect=oranje, opwaarts=blauw)	44
Figuur 7:	Vpb-tarieven NL en EU-28 (%)	45
Figuur 8:	Ontwikkeling Vpb-ontvangsten 1999-2019	45
Figuur 9:	Internationale vergelijking Vpb-ontvangsten 2018 als %bbp	46
Figuur 10:	Aandeel internationaal en nationaal in betaalde Vpb	52
Figuur 11:	Aandeel grootbedrijf en MKB in betaalde Vpb	53
Figuur 12:	Totale ETR over 8 jaar	57
Figuur 13:	ETR over tijd MNE versus nationaal, bedrijven met per saldo positieve winst 2010-2017	58
Figuur 14:	Aandeel van de zeven groepen in Vpb, werkgelegenheid en toegevoegde waarde (gemiddeld 2010-2017), exclusief financiële sector	59
Figuur 15:	Belasting en winst voor de AEX en AMX	62
Figuur 16:	Betaalde Vpb banken- en gassector	63
Figuur 17:	VPB en ratio's over tijd	65
Bijlage figuur 18:	ETRs over 8 jaar voor totale populatie	141
Bijlage figuur 19:	ETRs per jaar voor multinationals	141
Bijlage figuur 20:	ETRs per jaar voor alle 7 groepen	141
Bijlage figuur 21:	Belasting per euro toegevoegde waarde	142
Bijlage figuur 22:	Belasting en toegevoegde waarde per voltijdsequivalent	142
Tabel 1:	Maatregelen basisvariant	14
Tabel 2:	Aanvullende maatregelen	14
Tabel 3:	Compenserende maatregelen	15
Tabel 4:	Maatregelen sinds start BEPS-project	20
Tabel 5:	Aangekondigde maatregelen 2021 en lopende projecten	22
Tabel 6:	Semi-elasticiteit van de Vpb-grondslag uitgesplitst naar 4 marges	26
Tabel 7:	Directe en indirecte effecten per groep bedrijven	31
Tabel 8:	Nederlandse hoofdkantoren op basis van de Global Fortune 500	33
Tabel 9:	Aftrekbeperkingen op royalty's	39
Tabel 10:	CFC-regels	41
Tabel 11:	Verliesverrekeningstermijnen	41
Tabel 12:	Aantallen en betaalde belasting per categorie	51
Tabel 13:	Afleiding 'Fiscale EBT'	55
Tabel 14:	Voorbeeld verliesverrekening	56
Tabel 15:	Kernindicatoren belasting, loonsom, omzet en EBT	58
Tabel 16:	Verdeling belastbare winst	61
Tabel 17:	Realisaties bankenbelasting en Vpb bij bankensector	63
Tabel 18:	Fiscale winst- en verliesrekening	68
Bijlage tabel 19:	Kernindicatoren belasting, loonsom, omzet en EBT	143

Inleiding

De belastingafdracht van multinationals is al enige tijd onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie in Nederland.¹ Een vraag die in deze discussie opkomt, is of het internationale bedrijfsleven wel een “eerlijke bijdrage” levert aan de belastinginkomsten. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin de staatssecretaris van Financiën is gevraagd een commissie van deskundigen in te stellen die adviseert over maatregelen om de belastingheffing over winsten van multinationals eerlijker te maken, terwijl Nederland aantrekkelijk blijft voor Nederlandse hoofdkantoren.

Om aan deze motie gevolg te geven, heeft de staatssecretaris van Financiën de Adviescommissie belastingheffing van multinationals (de Commissie) ingesteld. De staatssecretaris heeft deze Commissie gevraagd maatregelen te inventariseren die leiden tot een grondslagverbreding van de vennootschapsbelasting (hierna: ‘Vpb’), waarbij tegelijkertijd oog wordt gehouden voor het behoud van hoofdkantooractiviteiten in Nederland. Dit rapport bevat het advies van de Commissie.

Het advies van de Commissie is driedelig. Allereerst adviseert de Commissie om structureel meer gegevens te verzamelen om het inzicht in de belastingafdracht van multinationals te vergroten. De Commissie benadrukt daarnaast het belang van Nederland om voorop te lopen in de internationale samenwerking op het gebied van winstbelastingen. Tot slot beveelt de Commissie een “basisvariant” van unilaterale grondslagverbredende maatregelen aan.

Op basis van de gedane onderzoeken en een analyse van knelpunten bij het belasten van winst bij multinationals, is de Commissie tot een tweetal doelstellingen gekomen die ten grondslag liggen aan de aanbevelingen:

1. Het creëren van een ondergrens in de Vpb voor bedrijven met winstgevendende activiteiten in Nederland (**Ondergrens in de Vpb**).
2. Het elimineren van verschillen (*“mismatches”*) met het buitenland (**Elimineer mismatches**).

Het begrip eerlijk

De motie van de Tweede Kamer vraagt om een “eerlijker” belastingheffing over de winsten van multinationals. Echter: het begrip “eerlijk” is breed en omvat vele perspectieven.

Om te beginnen wordt het als oneerlijk ervaren dat de Vpb internationaal opererende bedrijven mogelijkheden biedt die nationale bedrijven – laat staan burgers – niet hebben. Door de complexiteit van de Vpb hebben internationaal opererende bedrijven namelijk mogelijkheden om hun wereldwijde belastingafdracht te verminderen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van verschillen in belastingregimes tussen landen en de mobiliteit van bijvoorbeeld intellectuele eigendomsrechten.

Een tweede perspectief dat belangrijk is als het om eerlijkheid gaat, betreft de vraag waar de Vpb neerslaat. Het is bij de belastingheffing op bedrijven van belang te realiseren dat uiteindelijk alle belastingen gedragen worden door individuen, ook de door multinationals betaalde winstbelasting. Het zijn niet de bedrijven zelf, maar de consumenten, werknemers en aandeelhouders van het bedrijf die de Vpb uiteindelijk dragen.

Dan zijn er de verschillende perspectieven op ‘eerlijk’ vanuit de verschillende beginselen van belastingheffing. Zo kan eerlijke belastingheffing bijvoorbeeld betekenen dat iemands bijdrage aan de schatkist gebaseerd is op diens draagkracht (draagkrachtbeginsel) of diens voordelen bij publieke voorzieningen (profijtbeginsel). Vertaald naar de Vpb is dit in te vullen door belasting te heffen bij het bedrijf met als doel om de achterliggende aandeelhouder voldoende te belasten (draagkracht), of de notie dat voldoende en regelmatig belasting geheven moet worden bij het bedrijf vanwege de voordelen die het bedrijf heeft van de Nederlandse publieke voorzieningen (profijt).

¹ Zie bijvoorbeeld het rondetafelgesprek in de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer over de belastingafdracht van multinationals op 29 mei 2019.

Tot slot geldt voor belastingheffing hetzelfde als voor alle overheidsbeleid: burgers en bedrijven baseren hun beslissingen op het gedrag van de overheid. Bij bedrijven gaat het dan bijvoorbeeld om investeringsbeslissingen. Voor hen is het lastig dergelijke beslissingen te nemen als overheden de regels voortdurend aanpassen. Stabiliteit en voorspelbaarheid van de toepasselijke fiscale regelgeving zijn dus ook aspecten van eerlijke belastingheffing en een betrouwbare overheid.

Belangrijkste onderzoeksuitkomsten

Om tot een gebalanceerd advies te komen met grondslagverbredende maatregelen en oog voor het vestigingsklimaat, heeft de Commissie een vijftal zaken onderzocht:

1. Wat is het belang van de Vpb voor het vestigingsklimaat?
2. Hoe verhoudt de Nederlandse Vpb zich tot winstbelasting in andere landen?
3. Veranderen de Vpb-opbrengsten over de tijd gezien en hoe verhouden die zich ten opzichte van andere landen?
4. Hoeveel Vpb betalen multinationals in Nederland in verhouding tot andere soorten bedrijven?
5. Wat zijn knelpunten in de Vpb die kunnen bijdragen aan een onevenwichtige belastingafdracht van multinationals?

Zowel de Belastingdienst als het CBS hebben - binnen de mogelijkheden die hun geheimhoudingsregimes bieden - gegevens aangeleverd voor dit onderzoek.

1. Het belang van het fiscale vestigingsklimaat voor investeringen van bedrijven

De motie van de Tweede Kamer vraagt ook Nederland aantrekkelijk te houden voor hoofdkantoren. Een lagere Vpb zorgt voor meer investeringen van bedrijven. Voor een land met een kleine open economie is de omvang van deze extra investeringen relatief groot ten opzichte van de omvang van de rest van de economie. De extra investeringen maken de Nederlandse economie productiever, met hogere lonen en (op korte termijn) meer werkgelegenheid. Echter, hoe groot de effecten van de fiscaliteit precies zijn en tot hoeveel economische activiteit ze leiden, laat zich lastig precies meten. Daarnaast moet opgemerkt worden dat ook niet-fiscale vestigingsklimaatfactoren een belangrijke rol spelen. Duidelijk is wel dat multinationals een belangrijk deel uitmaken van de Nederlandse economie. Circa 30% van de werkgelegenheid en toegevoegde waarde in Nederland is toe te rekenen aan multinationals. Bovendien hebben we, in vergelijking met andere landen, een groot aantal (internationale) hoofdkantoren. Echter, als de aanwezigheid van een hoofdkantoor slechts de aanwezigheid van de statutaire zetel betreft, heeft dit geen aantoonbare economische effecten.

2. Hoe verhoudt Nederland zich tot andere landen?

De Commissie heeft extern onderzoek laten uitvoeren waarin vijftien geselecteerde landen, waaronder Nederland, onderling zijn vergeleken ten aanzien van de onderscheidende karakteristieken van (voornamelijk) hun winstbelastingstelsels. De Commissie heeft de bevindingen van het vergelijkend onderzoek laten meewegen bij het doen van aanbevelingen. Zo blijkt onder meer dat op het vlak van verrekenprijzen en van verliesverrekening Nederland afwijkt van wat in veel andere landen gebruikelijk is.

3. Hoe heeft de Vpb zich ontwikkeld over de tijd en ten opzichte van andere landen?

De Commissie heeft de ontwikkeling van Vpb-ontvangsten in Nederland gedurende de afgelopen twintig jaar gezien. In deze jaren zijn de tarieven verlaagd - wat tot lagere inkomsten kan leiden - en is de grondslag verbreed - wat tot hogere inkomsten kan leiden. Heel globaal ontstaat een beeld van een lichte daling van de Vpb-ontvangsten - als percentage van het bbp - over de afgelopen twintig jaar. Daarnaast valt vooral de sterke volatiliteit op in de inkomsten per jaar, die samenhangt met de conjunctuur en de vormgeving van de Vpb met bijvoorbeeld de mogelijkheid om eerdere verliezen te verrekenen.

Nederland heeft, in vergelijking met andere ontwikkelde economieën een relatief hoge Vpb-opbrengst als percentage van het bbp: in 2018 was dat 3,3%, vergeleken met het gemiddelde van de OESO-landen van 2,9%. Hierin wijkt Nederland niet af van andere kleinere ontwikkelde landen met een open economie, die ook boven het OESO-gemiddelde zitten.

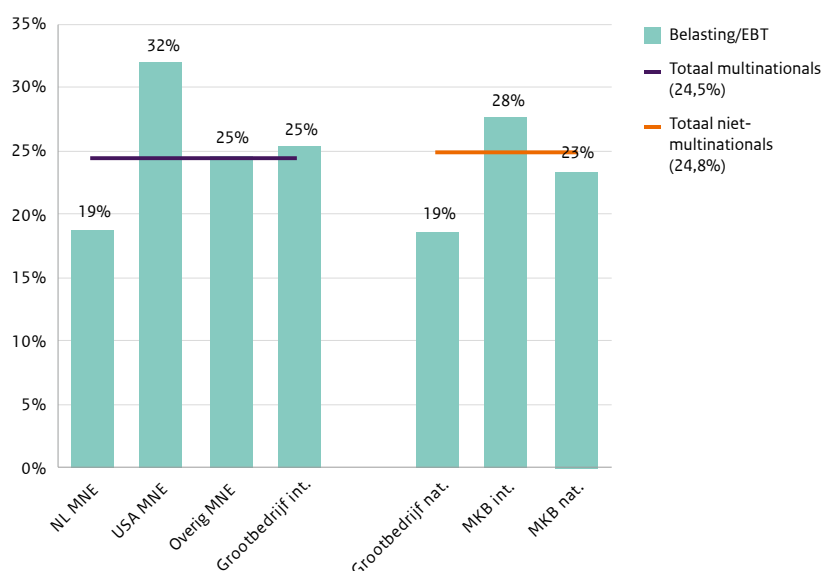
4. Hoeveel Vpb betalen multinationals in verhouding tot andere soorten bedrijven?

Het aandeel in de Vpb-afdracht door multinationals vergeleken met nationaal opererende bedrijven is in de periode 2010-2017 stabiel, zo blijkt uit een analyse van gegevens uit aangiften en aanslagen Vpb. Multinationals nemen in 2017 11,7

miljard euro van de Vpb-afdracht voor hun rekening, ofwel 51 procent van het totaal². Dat aandeel is over de periode 2010-2017 grofweg gelijk gebleven. Dat geldt ook voor de verhouding tussen het aandeel dat het grootbedrijf betaalt ten opzichte van het mkb.

Wanneer de effectieve druk wordt gedefinieerd als de verschuldigde belasting ten opzichte van de fiscale Earnings Before Tax (EBT), blijkt uit de aangiftdata dat gemiddeld genomen winstgevende multinationals over langere tijd geen structureel lagere effectieve druk hebben dan niet-multinationals: 24,5% versus 24,8% over de periode 2010-2017.³ Om te voorkomen dat incidentele - verrekenende - verliezen een vertekend beeld geven, zijn de percentages berekend over positieve winsten over een periode van meerdere jaren. Binnen de groep multinationals is de op deze manier berekende effectieve druk van Nederlandse multinationals met 19% iets lager dan die van de andere groepen. Dit komt onder andere doordat deze groep meer gebruik maakt van de innovatiebox en de liquidatieverliesregeling. Daarnaast heeft deze groep ook relatief meer buitengewone lasten. Het is lastig de buitengewone lasten te duiden, omdat de belastingplichtigen deze lasten niet specificeren in de aangifte. Buitengewone lasten kunnen bijvoorbeeld samenhangen met overnames, of met ver- of aankopen van onroerend goed, van beleggingen of van patenten.

Figuur 1: Effectieve belastingdruk bij multinationals en niet-multinationals



De Commissie merkt op dat de analyse van de effectieve druk op basis van de aangiftcijfers enkele belangrijke beperkingen kent. Ten eerste bieden de Nederlandse aangiftdata geen inzicht in hoeveel belasting Nederlandse bedrijven wereldwijd betalen, noch in de wijze waarop deze winst en de betaalde belasting verdeeld zijn over verschillende landen. Dat is belangrijk omdat bedrijven binnen het huidige stelsel mogelijkheden hebben winsten te verschuiven naar laagbelastende landen zonder substantiële wijzigingen in de investeringsstructuur. De tweede beperking is dat het op basis van de beschikbare cijfers niet mogelijk is om de effectieve druk in verhouding tot de commerciële winst te berekenen. Hierdoor blijft onduidelijk hoe de opgegeven winst door multinationals, en dus de betaalde belasting, zich verhoudt tot de bedrijfseconomische werkelijkheid.

Een andere kanttekening bij de uitkomsten is dat de gemiddelde belastingdruk een vertekend beeld kan geven van de belastingdruk op individuele bedrijven omdat de spreiding tussen bedrijven enorm is, ook binnen groepen bedrijven. Zo kan het voorkomen dat individuele bedrijven door verschillende aftrekmogelijkheden meerdere jaren achtereen geen Vpb betalen, terwijl zij wel (commercieel) winstgevende activiteiten hebben. Verrekenende verliezen uit het verleden spelen hierbij een grote rol: 13% van de bedrijven uit de dataset lijdt over de gehele onderzoeksperiode verlies in Nederland. Voor 38% van de bedrijven geldt dat zij over de onderzochte periode meer verliezen leden dan winsten maakten. Er is dus sprake

² De analyse is gedaan exclusief de banken- en gassector, deze worden apart beschouwd.

³ Deze percentages berusten op de totale Vpb inclusief verrekening ten opzichte van de uit fiscale data afgeleide Earnings Before Tax (EBT). Er is alleen gekeken naar bedrijven die over deze periode netto meer winsten dan verliezen hadden. De analyse is gedaan exclusief de banken- en gassector, deze worden apart beschouwd.

van een groep bedrijven die structureel (fiscaal) verlies lijdt. De Commissie adviseert om nader onderzoek te doen naar de oorzaak van structureel verlieslatende bedrijven.

Hoewel de belastingafdracht van bedrijven de afgelopen twintig jaar licht is afgenomen ten opzichte van het bbp, is op basis van de beschikbare data de conclusie niet te rechtvaardigen dat multinationals, als groep, systematisch veel minder Vpb betalen dan voorheen of dan binnenlandse ondernemingen in de periode 2010-2017. Vanwege de beperkingen in de beschikbare gegevens adviseert Commissie echter om structureel meer gegevens te verzamelen om het inzicht in de belastingafdracht van multinationals te vergroten. De Commissie adviseert daarom (i) bedrijven te gaan verplichten voortaan in alle gevallen de commerciële winst in Nederland te rapporteren en (ii) in internationaal verband te blijven samenwerken om de kwaliteit van landenrapporten (CbCR-rapportages)⁴ te verbeteren en daarna toe te werken naar publieke CbCR. De Commissie beveelt ook aan om nader onderzoek te verrichten, wat zich in ieder geval richt op de oorzaak van (structureel) verlieslatende bedrijven in de Vpb, op het belang van royalty's,⁵ op het rendement op in Nederland geïnvesteerd kapitaal, en op de verschillen tussen fiscale en commerciële winstbepaling bij multinationals.

5. Wat zijn knelpunten in de Vpb die kunnen bijdragen aan een onevenwichtige belastingafdracht van multinationals?

Hoewel meer gegevens en onderzoeken nodig zijn, constateert de Commissie ook dat er specifieke situaties kunnen zijn waardoor (individuele) multinationals in Nederland geen Vpb betalen, ook wanneer deze bedrijven (bedrijfseconomisch) wel winstgevendende activiteiten hebben in Nederland. De Commissie heeft enkele knelpunten van het huidige stelsel geïdentificeerd, die kunnen leiden tot een onevenwichtige belastingafdracht van multinationals. Deze knelpunten zijn:

1. Mogelijkheden tot winstverschuiving naar laagbelastende landen zonder substantiële wijzigingen in de investeringsstructuur.
2. Belastingheffing over een winst die potentieel afwijkt van de totale geconsolideerde winst, met tot gevolg dubbele belastingheffing of belastingheffing over minder dan de volledige winst.
3. Asymmetrie tussen (de locatie van) aftrekbare kosten en (de locatie van) belastbare baten voor hoofdkantoren van multinationals.
4. Mogelijkheden tot winstverschuiving door de keuze voor eigen of vreemd vermogen bij financiering binnen concern.
5. Veel geschillen tussen landen, waarbij het risico bij belastingplichtigen ligt.
6. Administratieve lasten voor bedrijven.
7. Een suboptimale vermogensstructuur op concernniveau.
8. Prikkels voor belastingconcurrentie tussen landen.

De onderzoeksresultaten van de Commissie leiden, in combinatie met de geïdentificeerde knelpunten, tot onderstaand advies.

Advies

De Commissie constateert dat internationale samenwerking de belangrijkste weg is naar een goed functionerend internationaal belastingstelsel, waarin ongewenst strategisch gedrag van multinationale ondernemingen zo goed mogelijk wordt voorkomen. Daarom geeft de Commissie eerst haar advies over de Nederlandse inzet bij internationale samenwerking. Vervolgens adviseert de Commissie over beleidsopties waar Nederland unilateraal toe kan besluiten.

Internationale inzet

Internationale samenwerking is volgens de Commissie de belangrijkste weg naar een goed functionerend internationaal belastingstelsel, waarbij belastingconcurrentie tussen landen aan banden wordt gelegd. De Commissie adviseert Nederland daarom voorop te lopen in de internationale samenwerking op het gebied van winstbelastingen.

⁴ Country by Country reporting. Dit is een documentatieverplichting voor grote bedrijven aan de nationale belastingdienst die als minimum-standaard van het OESO BEPS-project tot stand is gekomen. Bedrijven met een wereldwijde omzet van boven de 750 miljoen euro die in meerdere landen actief zijn, moeten een "landenrapport" indienen in het land van hun hoofdkantoor (uiteindelijk moederentiteit). In de Nederlandse wet is deze verplichting geïmplementeerd in art. 29b e.v. Wet Vpb 1969.

⁵ De huidige aangiftegegevens bieden geen inzicht in de betaalde en ontvangen royalty's in Nederland, terwijl deze in de literatuur vaak in verband worden gebracht met belastingontwijking. Zie ook het in hoofdstuk 8 geadviseerde onderzoek (maatregel A.3).

De Commissie formuleert de volgende punten waar Nederland zich sterk voor zou moeten maken bij het maken van internationale afspraken:

- Streef naar een vorm van consolidatie van de grondslag (eventueel binnen Europa);
- Streef naar toewijzingsregels die leiden tot minder manipulatie;
- Streef naar een minimumtarief, zodat de prikkel tot belastingconcurrentie wordt verminderd;
- Onderzoek of meer winsttoerekening aan marktlanden passend is bij een digitaliserende economie;
- Streef naar zo min mogelijk ruimte voor nationale afwijkingen indien er een geharmoniseerde grondslag komt;
- Streef ernaar de fiscale bevoordeling van vreemd vermogen te beperken;
- Streef naar bindende arbitrage, voor alle betrokken landen, om dubbele belastingheffing te voorkomen.
- Streef naar zorgvuldigheid. Grote hervormingen vereisen een genuanceerde afweging van baten en kosten, onder meer van welvaartseffecten. Aandacht voor (implementatie-)termijnen bij het invoeren van internationale afspraken is van belang.

De lopende internationale initiatieven (vooral het BEPS 2.0-project van de OESO) zijn stappen in de richting van internationale harmonisatie, maar de Commissie ziet de huidige voorstellen die uit deze initiatieven zijn voortgekomen nog niet per se als de ideaaloplossing. Niettemin adviseert de Commissie ten aanzien van deze lopende initiatieven en voorstellen een constructieve houding aan te nemen, en daarnaast op basis van bovenstaande uitgangspunten steeds alert te blijven op de mogelijkheden om verdere verbetering tot stand te brengen.

Unilaterale beleidsopties voor Nederland

Om de geïdentificeerde knelpunten aan te pakken die kunnen bijdragen aan een onevenwichtige belastingafdracht van multinationals, adviseert de Commissie een “basisvariant” van maatregelen die leiden tot grondslagverbredingen in de Vpb met oog voor het vestigingsklimaat.

De afgelopen jaren is reeds een groot aantal maatregelen genomen in de Vpb. Daarnaast wordt zowel nationaal als internationaal aan additionele maatregelen gewerkt. De effecten van recente en aankomende maatregelen op het gebied van belastingontwijking en het fiscale vestigingsklimaat zijn veelal nog onbekend. In de zoektocht naar de balans tussen grondslagverbreding en vestigingsklimaat heeft de Commissie dat meegewogen. Hoewel de onderzoeksresultaten van de Commissie belangrijke beperkingen kennen, is op basis van beschikbare gegevens de conclusie niet te rechtvaardigen dat multinationals, als groep, systematisch veel minder Vpb betalen dan voorheen of dan binnenlandse ondernemingen. De Commissie adviseert daarom een zekere terughoudendheid met het nemen van additionele unilaterale maatregelen; in ieder geval totdat meer gegevens beschikbaar zijn en meer inzicht is verkregen in de belastingafdracht van multinationals en in de effecten van alle maatregelen die reeds zijn genomen. Deze insteek heeft de Commissie gebracht tot de basisvariant.

De Commissie is gezamenlijk van oordeel dat de basisvariant de balans tussen grondslagverbreding en vestigingsklimaat heeft gevonden in het licht van de onderzoeksresultaten van de Commissie.

De maatregelen van de basisvariant zijn gericht op het bereiken van twee doelstellingen:

1. Het creëren van een ondergrens in de Vpb voor bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland (**Ondergrens in de Vpb**).
2. Het elimineren van verschillen (*‘mismatches’*) met het buitenland (**Elimineer mismatches**).

De eerste doelstelling is erop gericht te voorkomen dat bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland jaren achtereen geen Vpb betalen. Dat kan onder andere komen door een grote hoeveelheid verrekenbare verliezen uit het verleden. De eerste maatregel – een beperking van de verliesverrekening tot 50% van de belastbare winst – richt zich op dit probleem. Dat geldt ook voor de maatregelen die beperkingen opleggen aan de aftrekbaarheid van verschillende kosten als percentage van de belastbare winst. Die maatregelen tezamen kunnen ervoor zorgen dat een ondergrens ontstaat voor de in Nederland gerapporteerde fiscale winst.

De tweede doelstelling sluit aan bij het verkleinen van de in de analyse geconstateerde onevenwichtigheden in het Nederlandse stelsel ten opzichte van andere landen. Het gaat dan bijvoorbeeld om verschillen in de toepassing van verrekenprijsregels, maar ook om verschillen in belastingtarieven.

Een korte beschrijving van de maatregelen in de basisvariant is weergegeven in Tabel 1. Niet van alle maatregelen kan met de op dit moment beschikbare informatie een budgettaire raming worden gemaakt. De reeds geraamde maatregelen uit de basisvariant leiden tot een opbrengst van circa 600 miljoen euro per jaar. Het vertrekpunt daarbij is de huidige Rijksbegroting, inclusief de door het kabinet op Prinsjesdag 2019 aangekondigde maatregelen.

Tabel 1: Maatregelen basisvariant

Basisvariant	
Ondergrens in de Vpb	Elimineer mismatches
A1. Beperk de verrekening van verliezen uit voorgaande jaren tot maximaal 50% van de belastbare winst (in combinatie met een onbeperkte verliesverrekeningstermijn).	A5. Maak de bestaande CFC-regels effectiever door o.a. de door de CFC uitgekeerde winsten te belasten en de uitzondering voor wezenlijke economische activiteiten aan te passen.
A2. Beperk de aftrek van aandeelhouderskosten tot een maximum percentage van de belastbare winst.	A6. Pas het arm's-lengthbeginsel niet toe indien dit beginsel leidt tot een verlaging van de belastbare winst in Nederland, voor zover het andere land dat bij de transactie betrokken is de correctie niet in haar grondslag betreft (informeel kapitaal).
A3. Onderzoek of de aftrek van royalty's beperkt moet worden tot een maximum percentage van de belastbare winst.	A7. Beperk de afschrijving op vermogensbestanddelen die binnen concern zijn overgedragen in aftrek voor zover de afschrijving ziet op de stille reserves in het vermogensbestanddeel die bij de overdracht niet voldoende belast zijn geweest.
A4. Beperk de aftrek van rente en aandeelhouderskosten (en eventueel royalty's) gezamenlijk tot een maximum percentage van de belastbare winst.	

Omdat de Commissie beseft dat over het begrip 'eerlijkheid' verschillende maatschappelijke en politieke opvattingen bestaan, biedt de Commissie ook aanvullende grondslagverbredende maatregelen ter overweging aan. Een deel van deze maatregelen sluit aan bij de door de Commissie geformuleerde doelstellingen. Over de wenselijkheid van deze maatregelen bestaat geen consensus binnen de Commissie.

Tabel 2: Aanvullende maatregelen

Aanvullende maatregelen		
Ondergrens in de Vpb	Elimineer mismatches	Overige/meer generiek
B1. Scherp de earningstrippingmaatregel aan door de aftrekbare rente te verlagen van 30% naar 25% van de EBITDA	B3. Breid artikel 10a Vpb - dat de aftrek van rente beperkt - uit naar royalty- en huurbetalingen	B6. Voer een niet-conditionele bronheffingen op rente en royalty's in
B2. Beperk de aftrek van rente die samenhangt met de aankoop van deelnemingen (dichten 'Bosalgat')	B4. Beperk de aftrekbaarheid van alle soorten betalingen binnen concern die in het ontvangende land onvoldoende belast zijn.	B7. Maak van de bestaande eigen vermogensseis voor dienstverleningslichamen (doorstromers) een open norm
	B5. Breid de bestaande CFC-maatregel - die enkel ziet op passieve inkomsten als rente - uit naar actieve inkomsten.	B8. Unilaterale digitaaldienstenbelasting
		B9. Heffing die samenhangt met werkgelegenheid

Omdat de Commissie ook onderkent dat op basis van bijvoorbeeld politieke voorkeuren verschillende afwegingen mogelijk zijn als het gaat om het belang van het vestigingsklimaat, biedt de Commissie ook mogelijke compenserende maatregelen voor het vestigingsklimaat aan. Over de wenselijkheid van deze maatregelen bestaat eveneens geen consensus binnen de Commissie.

Tabel 3: Compenserende maatregelen

Compenserende maatregelen vestigingsklimaat		
Ondergrens in de Vpb	Elimineer mismatches	Overige/meer generiek
C3. Temporiseer de aftrek van liquidatie- en stakingsverliezen		C1. Verlaag het Vpb-tarief
C4. Schaf het aftrekverbod op aan- en verkoopkosten deelnemingen af		C2. Verlaag het innovatiebox-tarief

1

Inleiding

De motie van de Tweede Kamer vraagt om een ‘eerlijker’ belastingheffing over de winsten van multinationals. Eerlijkheid is een subjectief begrip dat voor meerdere manieren van interpretatie vatbaar is en waar dilemma’s bij spelen. In dit hoofdstuk wordt – na een nadere invulling van de taakopdracht – een poging gedaan het begrip ‘eerlijk’ te duiden, mede in context van de ontstane maatschappelijke onvrede rondom belastingheffing. De Commissie verklaart het bestaansrecht van de Vpb en tot slot komen de recente relevante ontwikkelingen kort aan bod.

1.1 Taakopdracht

De Commissie heeft tot taak gekregen:⁶

om vanuit haar deskundigheid te adviseren over maatregelen die leiden tot een grondslagverbreding van de vennootschapsbelasting (hierna ook: ‘Vpb’), waarbij tegelijkertijd oog wordt gehouden voor het behoud van hoofdkantooractiviteiten in Nederland.

De Commissie constateert dat de opdracht om te zoeken naar grondslagverbreding van de vennootschapsbelasting de invulling is van de motie Omtzigt c.s. met de opdracht om de belastingheffing van multinationals “eerlijker” te maken.⁷ In dit rapport zet de Commissie haar advies voor mogelijke grondslagverbredingen uiteen.

De Commissie heeft de volgende uitgangspunten gehanteerd bij het komen tot een advies over grondslagverbredende maatregelen.

- Omdat de motie vraagt om ‘eerlijkere’ belastingheffing bij multinationals hanteert de Commissie als uitgangspunt dat de maatregelen vooral moeten leiden tot een effect op de belastingheffing⁸ op bedrijven met grensoverschrijdende activiteiten.
- De toelichting bij de taakopdracht stelt verder dat het advies over grondslagverbredende maatregelen moet aansluiten op het huidige stelsel van vennootschapsbelasting. Dit roept de vraag op wat de essentiële kenmerken zijn van het huidige stelsel. De Commissie begrijpt hieronder dat de fundamentele ontwerpkenmerken van het huidige stelsel worden bedoeld, namelijk een belastingheffing naar de winst van vennootschappen (klassieke stelsel) waarbij internationale afgesproken kaders in acht worden genomen (unilaterale aanpassing moet redelijkerwijs mogelijk zijn).
- In het verlengde daarvan dienen de geadviseerde maatregelen te vallen binnen de actiepunten van het OESO BEPS-project en het Multilaterale Verdrag (MLI) waarin de toekomstige vormgeving van belastingverdragen is geregeld. Maatregelen moeten daarnaast passen binnen het EU-recht en dus verenigbaar zijn met de discriminatie- en staatssteunleer.
- De Commissie laat echter niet na met een bredere blik naar het stelsel van winstbelasting te kijken. Ze zal daarom ook adviseren over de Nederlandse inzet in het internationale speelveld. Hieronder valt bijvoorbeeld grondslagharmonisatie in de EU en BEPS 2.0. Hierbij besteedt de Commissie aandacht aan de vraag hoe zich de internationale ontwikkelingen verhouden tot de autonomie van Nederland op het gebied van de Vpb.
- Ten aanzien van de dimensies waarlangs de beleidsopties beoordeeld worden neemt de Commissie op kwalitatieve wijze economische effecten van beleidsopties op in ogenschouw. Het gaat om het effect op de Nederlandse productiviteit, door meer investeringen. De Commissie heeft zo aandacht voor het fiscale vestigingsklimaat, in het bijzonder voor het vestigingsklimaat voor hoofdkantoren. Over het algemeen zal sprake zijn van negatieve effecten, het gaat immers om maatregelen met een hogere belastingheffing tot gevolg. Waar passend kiest de Commissie voor compensatie binnen een beleidsmaatregel.
- Daarnaast heeft de Commissie oog voor de uitvoerbaarheid van beleidsopties. De Belastingdienst is gevraagd een eerste inschatting te maken.

Om te komen tot concrete voorstellen is het van belang om de problematiek nader te onderzoeken. Waarin liggen de oorzaken van het geconstateerde maatschappelijke probleem en het functioneren van de Vpb? In paragraaf 1.2 adresseert de Commissie de maatschappelijke context waarin de taakopdracht van de Commissie tot stand is gekomen. In paragraaf 1.3 wordt ingegaan op de vraag waarom een Vpb thuishoort in het Nederlandse belastingstelsel en in paragraaf 1.4 wordt een overzicht gegeven van de welke beleidswijzigingen die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd op het terrein van de Vpb.

⁶ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 9 september 2019, Stcrt. 2019, nr. 50781.

⁷ Kamerstukken II 2018/2019, 35 110, nr. 11 (motie Omtzigt c.s.)

⁸ Belastingen die niet zien op de winst van bedrijven blijven in principe buiten beschouwing, uitgezonderd maatregelen die bedoeld zijn om te voorkomen dat geen Vpb-heffing plaatsvindt, zoals een digitaaldienstenbelasting.

1.2 Maatschappelijke onvrede en eerlijkheid

Al enige tijd woedt in Nederland een maatschappelijke en politieke discussie over de belastingafdracht van multinationals. Een duidelijk markeringspunt voor het oplaaien van deze discussie is de kredietcrisis geweest. Tijdens en na de financiële crisisjaren werden de lasten van burgers aanzienlijk verzwaaard. Gelijktijdig bleek dat de belastingopbrengst van de Vpb was gedaald, terwijl de winsten van bedrijven waren toegenomen.⁹ Media berichtten over multinationals die geen Vpb betalen.¹⁰ In deze context wordt vanuit verschillende hoeken de vraag gesteld of het internationale bedrijfsleven wel zijn eerlijke deel aan belasting betaalt. Bedrijven die gebruik maken van met belastinggeld gefinancierde faciliteiten zouden hun fair share aan de kosten hiervan bij horen te dragen. Ook ontstaat er discussie over de vraag of sprake is van een gelijk speelveld. De eerlijke concurrentie tussen bedrijven wordt verstoord als internationaal actieve bedrijven hun kosten op een oneigenlijke manier kunnen drukken, terwijl het nationale bedrijfsleven die mogelijkheden niet heeft.

De kritiek beperkt zich niet tot Nederland. Ook internationaal gezien staat de winstbelasting van multinationale ondernemingen vol in de schijnwerpers. De G20 gaf in 2012 dan ook de opdracht aan de OESO om een actieplan te maken tegen erosie van de belastinggrondslag en tegen de kunstmatige verschuiving van winsten (BEPS). Dit heeft in 2015 geresulteerd in vijftien actieplannen die als doel hebben om belastingontwijking aan te pakken door internationale samenwerking tussen overheden.

Tegen deze achtergrond van zowel nationale als internationale zorgen over de belastingheffing van multinationals heeft de Tweede Kamer advies gevraagd om de belastingheffing over winsten van multinationals “eerlijker” te maken.¹¹

‘Eerlijk’ is echter geen eenduidig begrip. In het vervolg van deze paragraaf behandelt de Commissie een aantal vragen en dilemma’s die zich voordoen bij het concretiseren van het begrip “eerlijke belastingheffing”.

Eerlijk en complexiteit

De vennootschapsbelasting (Vpb) is een complexe belasting. De huidige complexiteit biedt (zeker de internationaal opererende) bedrijven mogelijkheden hun wereldwijde belastingafdracht te verminderen. Ze kunnen dit doen doordat belastingregimes tussen overheden verschillen en bijvoorbeeld intellectuele eigendomsrechten en financiering relatief mobiel zijn. Nationaal opererende ondernemingen hebben deze mogelijkheden niet. Dit kan als oneerlijk worden ervaren.

Eerlijk en afgewenteling

Uiteindelijk worden alle belastingen gedragen door individuen, ook de door internationale ondernemingen afgedragen winstbelasting. Deze bedrijven berekenen de belasting door in hogere prijzen voor consumenten, lagere lonen voor werknemers en het deel dat niet afgewenteld kan worden komt voor rekening van de aandeelhouders in de vorm van lagere dividenden of lagere koerswinsten. Die aandeelhouders kunnen bijvoorbeeld particuliere aandeelhouders zijn (waaronder directeuren-grotaandeelhouders, ‘DGA’s’), maar ook deelnemers aan een pensioenfonds. De belasting op winst – in economische termen kapitaalinkomen – is bedoeld als voorheffing op aandeelhouders wereldwijd, maar drukt uiteindelijk volledig op ‘echte’ mensen en wordt deels afgewenteld op consumenten en werknemers.^{12 13}

Eerlijk en belastingconcurrentie

Eerlijke belastingheffing kan betekenen dat een bijdrage aan de schatkist gevraagd wordt op basis van het draagkrachtbeginsel (sterkste schouders, zwaarste lasten) en/of op basis van het profijtbeginsel (hoe meer gebruik van publieke voorzieningen, hoe meer belasting). Beide beginselen rechtvaardigen belastingheffing. Tegelijkertijd beconcurreren landen elkaar om investeringen van bedrijven aan te trekken, wat gedaan kan worden door de belastingdruk juist te verlagen. Heffen op winst en een aantrekkelijk fiscaal vestigingsklimaat, staan dus op gespannen voet met elkaar. Hoe belangrijk de fiscaliteit precies is voor dat vestigingsklimaat, wordt nader beschreven in Hoofdstuk 2.

⁹ Dit gold in ieder geval voor de periode 2001-2011: Brief van de Staatssecretaris van Financiën, 12 februari 2015 (Kamerstukken II 2014/2015, 31 369, nr. 11)

¹⁰ Bijvoorbeeld in de crisisjaren: Dohmen, J. (21 februari 2008), Multinationals betalen vrijwel geen belasting, NRC; en meer recentelijk: Kleinnijenhuis, J. en Kuijpers, K. (29 november 2018), ‘Shell betaalt in Nederland geen winstbelasting’, Trouw; en Metselaar, D. (24 oktober 2019), Belastingdruk grote bedrijven in tien jaar met kwart gedaald, NRC

¹¹ Kamerstukken II 2018/2019, 35 110, nr. 11 (motie Omtzigt c.s.).

¹² Er zijn kapitaalverschaffers denkbaar waarvoor dit minder direct geldt (zoals investerende overheden, non-gouvernementele organisaties en goede doelen)

¹³ Paragraaf 1.3 gaat dieper in op deze problematiek.

Eerlijk internationaal speelveld en fiscale autonomie

Een eerlijk internationaal speelveld is alleen mogelijk door internationale samenwerking. Alleen zo kan belastingconcurrentie tussen bedrijven en landen onderling worden beperkt en ontstaat een gelijk speelveld. Internationale samenwerking gaat echter ten koste van de fiscale autonomie van individuele landen en de mogelijkheid om een aantrekkelijk fiscaal vestigingsklimaat in te richten (en dus te concurreren met andere landen). 'Eerlijk' staat in internationale context dus op gespannen voet met autonomie. In elk geval in eerste instantie. Immers, internationale samenwerking kan er ook voor zorgen dat landen een zekere (soevereine) controle over hun belastinginkomsten terugkrijgen als die samenwerking leidt tot een vermindering van belastingconcurrentie.

Eerlijk en stabiliteit van de fiscale regelgeving

Tot slot geldt voor belastingheffing hetzelfde als voor al het overheidsbeleid: burgers en bedrijven baseren hun beslissingen op het gedrag van de overheid. Bij bedrijven gaat het dan bijvoorbeeld om investeringsbeslissingen. Voor hen is het lastig dergelijke beslissingen te nemen wanneer overheden de regels met grote regelmaat aanpassen. Stabiliteit en voorspelbaarheid van de toepasselijke fiscale regelgeving is dus ook een aspect van eerlijke belastingheffing.

Eerlijk voor deze Commissie

De Commissie brengt op basis van de bespiegelingen over eerlijkheid in hoofdstuk 1 en de onderzoeksuitkomsten in hoofdstuk 2 tot en met 6, een evenwichtig advies uit. Daarbij adviseert de Commissie allereerst een Nederlandse inzet voor een internationale aanpak (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 volgen maatregelen die Nederland unilateraal kan nemen, waarbij de Commissie de focus legt op 1) het creëren van een ondergrens in de Vpb voor bedrijven met winstgevendende activiteiten in Nederland (**Ondergrens in de Vpb**); en 2) Het elimineren van verschillen ('mismatches') met het buitenland (**Elimineer mismatches**). Daarmee houdt de Commissie de balans in de zoektocht naar grondslagverbreding met oog voor het vestigingsklimaat, terwijl consistentie wordt behouden met het huidige Vpb-stelsel en met internationale ontwikkelingen.

1.3 Waarom bestaat de Vpb?

Een Vpb is een onmisbaar onderdeel van een belastingstelsel met een effectieve heffing op kapitaalinkomen (winsten), ondanks dat bedrijven door de Vpb minder investeren en andere (financierings)keuzes maken. Wat maakt de Vpb onmisbaar, oftewel waarom wordt de winst van bedrijven belast? Het is bij het beantwoorden van deze vraag van belang zich te realiseren dat bedrijven belasting op winstinkomen zoveel mogelijk zullen afwentelen. Op consumenten (in de vorm van hogere prijzen), op leveranciers (in de vorm van lagere inkooprijzen) en/of op werknemers (in de vorm van lagere lonen).¹⁴

De meeste bedrijven kunnen echter maar een deel van de Vpb afwentelen.¹⁵ Het deel dat niet afgewenteld kan worden, komt dus bij aandeelhouders terecht. Alhoewel niet precies te berekenen is welk deel bij de aandeelhouders neerslaat, vervult de huidige Vpb zo een belangrijke rol als (voor)heffing op het rendement van (buitenlandse) aandeelhouders. Een bedrijfsbelasting in bredere zin kan een voorheffing zijn op het rendement van alle investeerders. Zo'n voorheffing is nodig omdat aandeelhouders zelf mobieler zijn, ze zijn daardoor lastiger te belasten dan de ondernemingen waarin zij beleggen.¹⁶

Een ander argument voor een winstbelasting is dat deze de mogelijkheden beperkt van directeuren groot aandeelhouders (DGA's) om belasting te ontwijken door arbeidsinkomen om te zetten in winstinkomen.¹⁷ In Nederland wordt het inkomen uit kapitaal van de directeur-grotoaandeelhouder eerst belast met Vpb en vervolgens met box 2 in de inkomstenbelasting. Dit is nodig omdat de overheid als het gaat om een bv met een DGA lastig het onderscheid tussen inkomen uit arbeid en kapitaal maken.¹⁸

¹⁴ Ruud de Mooij, 2005. "Will Corporate Income Taxation Survive?," De Economist, Springer, vol. 153(3), pages 277-301.

¹⁵ Suárez Serrato, J.C. and O. Zidar, 2016. Who Benefits from State Corporate Tax Cuts? A Local Labor Markets Approach with Heterogeneous Firms. American Economic Review 106, 2582 – 2624.

¹⁶ Alstadsæter, A., N. Johannesen, and G. Zucman, 2018. Tax Evasion and Inequality. American Economic Review, forthcoming.

¹⁷ In Nederland is bijvoorbeeld sprake van bovengemiddelde veel lonen rond het 'minimum' van de gebruikelijk loonregeling. L. Bettendorf, A. Lejour en M. van 't Riet, 2016, (Tax bunching by owners of small corporations). De Economist 165(4), 2017, 411-438.

¹⁸ Sørensen, P.B., 2010, Dual Income Taxes: A Nordic Tax System. In: Claus, I., N. Gemmell, M. Harding, and D. White (eds.), Tax Reform in Open Economies. Edward Elgar publishers, Chapter 5.

Overigens is het belasten van rendementen die voortkomen uit marktmacht¹⁹, de locatie van een bedrijf, of een combinatie van unieke concurrentievoordelen juist niet verstorend voor investeringsbeslissingen van bedrijven. Een deel van deze rendementen is echter niet aan locatie gebonden, en dit deel is daarom in de fiscale praktijk moeilijk (hoog) te belasten.

1.4 Relevante ontwikkelingen

De maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen waren veelal gericht op het tegengaan van specifieke mogelijkheden van internationale bedrijven om de belastingdruk te verlagen. Dit in tegenstelling tot generieke maatregelen in de Vpb die ertoe zouden kunnen leiden dat ook (of met name) andere ondernemingen getroffen zouden worden. Dit heeft enerzijds geleid tot maatregelen die resulteren in meer transparantie over de belastingpositie van multinationals en anderzijds tot maatregelen die gericht zijn op het tegengaan van grondslaguitholling dan wel grondslagverbreding.

Een aantal maatregelen die hebben geleid tot meer transparantie zijn onder andere de introductie van aanvullende documentatieverplichtingen over verrekenprijzen²⁰ (2016), de uitwisseling van informatie over rulings in OESO- en EU-verband (2017), de herziening van de rulingpraktijk (2019) en een meldingsplicht voor potentieel agressieve internationale fiscale constructies (2020)²¹. Deze maatregelen zijn primair ingezet in de aanpak tegen belastingontwijking en -ontduiking, maar kunnen gelijktijdig bijdragen aan het fiscaal bewustzijn van multinationals en de publieke transparantie over de (wereldwijde) fiscale positie. Dit alles zou uiteindelijk ook kunnen bijdragen aan minder tax planning en dus aan een eerlijkere belastingafdracht.

Daarnaast is een veelheid aan maatregelen gericht op het verbreden van de belastinggrondslag van met name internationale bedrijven. Een belangrijke manier voor internationale bedrijven om hun belastingafdracht in Nederland te beperken is via de aftrek van rente op schulden. We hebben daarom de (her)introductie gezien van een renteaftrekbeperking voor overnameholdings (2012) en de introductie van een renteaftrekbeperking op deelnemingsrente (2013), welke beide weer vervangen zijn door de generieke earningstrippingmaatregel (2019). Een andere belangrijke manier voor internationale bedrijven om hun belastingafdracht te reduceren, is het inspelen op verschillen in belastingssystemen tussen landen. Hierbij valt te denken aan verschillende interpretaties van verrekenprijsregels, en aan hybride entiteiten en/of hybride financiële instrumenten. Ook op dit gebied zijn aparte maatregelen getroffen, die bijvoorbeeld hebben geleid tot een aanpassing van het verrekenprijsbesluit (2018) en de introductie van een regeling ter bestrijding van hybride mismatches (ATAD 2, 2020). Daarnaast zijn ook een aantal maatregelen getroffen die niet alleen internationaal opererende bedrijven raken, maar meer in het algemeen (zullen) leiden tot grondslagverbreding. Te denken valt aan de aanscherping van de toegangseisen (2017) en de verhoging van het effectief tarief van de innovatiebox (2018, alsmede de aangekondigde tariefsverhoging per 2021), de beperking van de voordelen van de fiscale eenheid Vpb als gevolg van de spoedreparatie (2019) en de beperking van de verliesverrekeningstermijn en afschrijving op onroerend goed in eigen gebruik (2019). De Commissie weegt de relevante ontwikkelingen mee in haar advies.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de vele maatregelen (niet-limitatief) die vanaf de start van BEPS (2012) zijn getroffen door middel van wetgeving met effect op (internationaal opererende) bedrijven.

¹⁹ In de economische literatuur wordt dan gesproken over 'overwinsten' of 'bovennormale rendementen'.

²⁰ Het betreft de verplichting tot het indienen van een landenrapport ('country-by-country report'), een groepsdossier ('master file') en een lokaal dossier ('local file').

²¹ Op grond van de EU-richtlijn 2018/822 (Mandatory Disclosure Directive) tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU

Tabel q: Maatregelen sinds start BEPS-project

Maatregel	OESO	EU	Nationaal	In werking*
(Her)introductie renteaftrekbeperking voor overnameholdings			X	2012
Introductie renteaftrekbeperking op deelnemingsrente			X	2013
Introductie CoCo-aftrek			X	2014
Introductie compartimenteringsreserve deelnemingsvrijstelling			X	2015
Toestaan zuster en Papillon fiscale eenheden		X		2016
Aanvullende documentatieverplichtingen (o.a. country-by-country report)	X	X		2016
Aanscherping toegangseisen innovatiebox	X	X		2017
Introductie begrip samenwerkende groep t.b.v. renteaftrekbeperkingen			X	2017
Uitwisseling van rulings	X	X		2017
Introductie algemene anti-misbruikregeling met oog op voordelen MDR & mismatchbepaling		X		2017
Aanpassing Transfer Pricing Guidelines (o.a. voor intangibles)	X			2017
Verhoging effectief tarief innovatiebox (van 5% naar 7%)			X	2018
Verduidelijking uitleg dubbele zakelijkheidstoets bij parallelle financiering i.h.k.v. renteaftrekbeperking			X	2018
Afschaffing renteaftrekbeperking op deelnemingsrente			X	2019
Afschaffing renteaftrekbeperking voor overnameholdings			X	2019
Afschaffing houdsterverliesregeling			X	2019
Introductie aanvullende CFC-maatregel (ATAD1)		X		2019
Introductie earningsstrippingmaatregel (ATAD 1)		X		2019
Aanscherping exitheffingen (ATAD 1)		X		2019
Beperking voordelen fiscale eenheid d.m.v. zogenoemde spoedreparatie		X		2019
Beperking carry forward verliesverrekeningstermijn			X	2019
Beperking afschrijvingsmogelijkheden onroerend goed in eigen gebruik			X	2019
Afschaffing CoCo-aftrek		X		2019
Antimisbruikbepalingen in belastingverdragen (via MLI)	X			2019
Introductie regeling ter bestrijding van hybride mismatches (ATAD2)		X		2020
Antimisbruikbepalingen in belastingverdragen via het MLI	X			2020
Aanpassing definitie vaste inrichting i.h.k.v. het MLI	X			2020
Introductie minimumkapitaalregel voor financiële sector			X	2020
Introductie Mandatory Disclosure	X	X		2020
Introductie conditionele bronbelasting op rente en royalty's			X	2021
Verlaging Vpb-tarieven			X	2019, 2020 en 2021

* In deze tabel is geabstraheerd van terugwerkende kracht of het bestaan van goedkeurende beleidsbesluiten van gelijke strekking die vooruitlopend aan de wetgeving zijn gepubliceerd.

Ten slotte is een tabel opgenomen met een overzicht van maatregelen (niet-limitatief) die reeds zijn aangekondigd door het kabinet dan wel waar de OESO op dit moment onderzoek naar doet en die, indien de betreffende maatregelen worden aangenomen, tevens effect zullen hebben op (internationaal opererende) bedrijven. Deze maatregelen worden meegenomen in het advies van de Commissie.

Tabel 5: Aangekondigde maatregelen 2021 en lopende projecten

Aangekondigde maatregel**	OESO	EU	Nationaal	Beoogde in werkingtreding**
Beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling			X	2021
Verhoging effectief tarief innovatiebox (van 7% naar 9%)			X	2021
Afschaffing Vpb-betalingskorting			X	2021
Herverdeling heffingsrechten i.h.k.v. de digitale economie (BEPS 2.0)	X			Ntb
Introductie minimumwinstbelasting (BEPS 2.0)	X			Ntb

** Dit betreffen maatregelen die zijn aangekondigd door het kabinet dan wel door de OESO, maar nog niet zijn opgenomen in een wetsvoorstel.

2

**Belang van belastingheffing
voor investeringen van
bedrijven**

Empirische studies laten zien dat bedrijfsbeslissingen beïnvloed worden door het belastingstelsel. Echter, het vestigingsklimaat wordt ook beïnvloed door andere factoren zoals infrastructuur of een goed opgeleide beroepsbevolking. Er lijkt geen wetenschappelijke consensus over de omvang van het effect van het belastingstelsel ten opzichte van andere determinanten van het vestigingsklimaat.²²

In de motie wordt het behoud van een aantrekkelijk vestigingsklimaat (voor hoofdkantoren) benoemd. Om die reden kiest de Commissie in dit hoofdstuk voor een weergave van het belang van belastingheffing voor investeringen van bedrijven en het (fiscale) vestigingsklimaat op basis van de onderzoek en literatuur die hierover beschikbaar is. Dit hoofdstuk plaatst fiscale factoren daarmee naast andere factoren die belangrijk zijn voor bedrijven. Daarop volgt een paragraaf over investeringen van multinationals en het fiscale vestigingsklimaat. Een andere belangrijke vraag komt daarna aan bod: in hoeverre draagt het aantrekken van internationale investeringen bij aan groei en werkgelegenheid in Nederland. In het laatste deel van dit hoofdstuk wordt de huidige bijdrage van multinationals en hoofdkantoren aan de Nederlandse economie in kaart gebracht.

2.1 Vestigingsklimaat

Het *ondernemingsklimaat* is de fysieke en institutionele omgeving waarin bedrijven en burgers hun activiteiten ontplooiën. Het produceren van goederen en diensten kan worden gezien als een gezamenlijk project van werknemers (eigenaren van arbeid) en ondernemers (eigenaren van kapitaal), waarbij de opbrengst wordt verdeeld over loon en winst. Een goed ondernemingsklimaat biedt veel winstgevende investeringsmogelijkheden, die zonder veel obstakels gerealiseerd kunnen worden. Dit zorgt ervoor dat ondernemers bereid zijn in kapitaal te investeren, waardoor de economie productiever wordt.

In dit rapport wordt het vestigingsklimaat gedefinieerd als de aantrekkelijkheid van Nederland voor internationaal opererende bedrijven. Dat kunnen Nederlandse, maar ook buitenlandse bedrijven zijn. Het vestigingsklimaat maakt zo onderdeel uit van het ondernemingsklimaat.

De overheid speelt een grote rol bij het creëren van gunstige randvoorwaarden waaronder bedrijven en burgers hun productieve potentieel zo goed mogelijk kunnen benutten. Hiervoor zijn onder andere van belang:

- Een goed opgeleide beroepsbevolking. Een goed opgeleide beroepsbevolking heeft een hoge productiviteit, kan goed inspelen op veranderingen en heeft een hoge participatiegraad op de arbeidsmarkt.
- Goede en betrouwbare fysieke infrastructuur qua vervoer en communicatie, zowel binnen het land als met het buitenland. Denk aan wegen, spoorwegen, (lucht)havens en energie- en glasvezelnetwerken.
- Een belastingstelsel dat het aanbieden van arbeid en het genereren van winst zo min mogelijk ontmoedigt. Voor bedrijven en werknemers is de netto-beloning van investeren en werken bepalend voor hun keuzes.
- Een juridisch systeem dat zekerheid biedt, onder andere door een effectieve bescherming van de (intellectuele) eigendomsrechten en het efficiënt en snel beslechten van mogelijke conflicten daarover.
- Efficiënte en voorspelbare regelgeving, zodat de markten in de economie goed werken. Geen onnodige barrières voor toetreding in productmarkten, ook niet voor buitenlandse bedrijven.
- Een efficiënt functionerende arbeidsmarkt waar mensen werken op plekken die aansluiten bij hun capaciteiten en waar fricties beperkt zijn.
- Stabiliteit. Bedrijven doen investeringen met het oog op de lange(re) termijn.

²² Aangezien in dit rapport wordt gekeken naar een verandering in het belastingstelsel, zijn de gerapporteerde effecten conditioneel op het constant blijven van alle niet-fiscale factoren.

De factoren die belangrijk zijn voor een goed ondernemingsklimaat, dragen ook bij aan een goed vestigingsklimaat. Er bestaan verschillende indexlijsten die het vestigingsklimaat of de concurrentiekracht van landen vergelijken. Fiscaliteit is vaak een van de items waarop landen worden gescoord. Zo wordt de concurrentiekracht in bekende indexlijsten zoals de *Doing Business Index* van de Wereldbank, de *Global Competitiveness Index* van het World Economic Forum en de *World Competitiveness Index* van het IMD deels gebaseerd op fiscale factoren zoals (statutaire) winstbelasting, belastingen op arbeid en het aantal dagen om belastingverplichtingen af te handelen.

Nederland staat op de vierde positie in de *Global Competitiveness Index* van 2019, die wordt opgebouwd uit twaalf thematische pijlers. Nederland scoort hoog op de mate van openheid en dynamiek van de economie (tweede positie in de ranking) de fysieke en digitale infrastructuur (vierde positie), en de stabiliteit van het macro-economisch beleid (eerste positie). Ook onze relatief efficiënte overheid met goed functionerende instituties (vierde positie), en een zeer goed opgeleide beroepsbevolking (vierde positie) dragen bij aan de hoge ranking. Aandachtspunten in 2019 zijn achterblijvende R&D-investeringen en de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Deze indexlijsten laten in het midden in welke van de indicatoren het belangrijkste is: alle factoren worden even zwaar meegewogen. Dat geldt ook voor de fiscaliteit. Zo telt belasting op arbeid bij de *Global Competitiveness Index* even zwaar als bijvoorbeeld de beschikbaarheid van durfkapitaal, de efficiëntie van treindiensten en de samenwerking tussen werknemers en werkgevers. Geen van deze indexlijsten geeft daarnaast inzicht in de omvang van het effect van een specifieke factor op het vestigingsgedrag van bedrijven.²³ Wel is duidelijk dat Nederland zich (ook) onderscheidt op veel andere factoren, naast de fiscaliteit.

2.2 Het vestigingsklimaat, investeringen en belastingheffing

Een lagere Vpb zorgt voor meer investeringen van bedrijven. Daarbij heeft een lagere gemiddelde belastingdruk via de vestigingskeuze van bedrijven meer impact heeft dan een lagere marginale belastingdruk via uitbreidingsinvesteringen. De Vpb heeft ook invloed op de winstlocatie en financieringskeuzes. De dividendbelasting is van belang voor de (fiscale/juridische) vestigingslocatie van het hoofdkantoor, maar heeft (empirisch) geen meetbaar direct effect op investeringen.

Het (fiscale) vestigingsklimaat is van belang, omdat een goed vestigingsklimaat zorgt voor investeringen van bedrijven en een productievere economie. In deze paragraaf wordt ingegaan op het effect van belastingheffing op investeringen en keuzes van bedrijven.

Het effect van de Vpb op investeringen

Belastingheffing - en dan vooral de Vpb - beïnvloedt de beslissingen van bedrijven. Voor de vestigingsplaatskeuze van bedrijven is de hoeveelheid belasting die betaald moet worden bij een gegeven winstniveau bepalend (effectieve gemiddelde belastingdruk). Voor uitbreidingsinvesteringen hangt de keuze mede af van de belastingdruk op een extra verdiende euro (marginale belastingdruk). Naast het effect op reële investeringen beïnvloedt belastingheffing ook andere factoren. Bijvoorbeeld de winstallocatie: door strategisch om te gaan met verrekenprijzen, aanpassingen van de financieringsstructuur en verplaatsing van immateriële activa en risicovolle activiteiten beïnvloeden bedrijven waar de winst neerslaat en zo onder welk belastingregime moet worden afgerekend.²⁴ Verschillen in de fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen hebben invloed op de financieringsstructuur van bedrijven. Tot slot beïnvloedt belastingheffing de keus voor de (fiscale/juridische) vestigingsplaats van het hoofdkantoor; bijvoorbeeld via de fiscale behandeling van aan het hoofdkantoor/de groep gerelateerde kosten. Op deze beslissingsmarges concurreren landen met elkaar. Ze proberen met een lagere belastingdruk investeringen naar een land toe te trekken.

Om de gevolgen van een lagere Vpb tegen elkaar af te wegen is het van belang te weten wat voor effect de belastingdruk van

²³ Zie ook de reflectie van Timothy Besley in *The Journal of Economic Perspectives* over de methodologie achter de *Doing Business Index* van de Wereldbank, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.29.3.99>.

²⁴ Hofmann, P. en Riedel N. 2019, Concurrentie met de vennootschapsbelasting: een Nederlands perspectief.

de Vpb op de buitenlandse investeringen en de Vpb grondslag heeft.

Er is veel onderzoek gedaan naar de kwantitatieve effecten van de hoogte van de winstbelasting (vaak Vpb-tarief) op de directe buitenlandse investeringen. Meestal gaat het daarbij om een econometrische analyse waar de omvang van de buitenlandse investeringen wordt verklaard aan de hand van een aantal factoren waaronder de hoogte van het statutaire of effectieve Vpb-tarief. De geschatte coëfficiënt wordt de semi-elasticiteit genoemd en drukt het procentuele effect uit van een verandering van het tarief met 1 procentpunt op de omvang van de buitenlandse investeringen.

Het CPB heeft op basis van de huidige stand van de literatuur onderstaande tabel samengesteld. Het gaat om een update, waarvoor de systematiek van onderzoek uit 2008 het uitgangspunt vormde.²⁵ Deze elasticiteiten geven slechts een grove indicatie van de effecten waaraan gedacht kan worden.²⁶

Tabel 6: Semi-elasticiteit van de Vpb-grondslag uitgesplitst naar 4 marges

	Semi-elasticiteit	Gewicht in Nederlandse grondslag	Effect Nederlandse Vpb-grondslag
Vestigingskeuze	3,2	0,4 ²⁷	1,3
Uitbreidingsinvesteringen	4,0	0,2 ²⁸	0,8
Winstverschuivingen/belastingontwijking	1,5	0,5 ²⁹	0,75
Financieringsstructuur	0,3	0,5 ³⁰	0,15
Totale elasticiteit			3,0 ³¹

Bron: CPB, op basis van de Mooij en Ederveen (2008) en recente literatuur.

De eerste kolom bevat de elasticiteiten van het effect op investeringskeuzes van bedrijven door een verandering van de Vpb. De elasticiteit is het hoogst (4,0) als het gaat om uitbreidingsinvesteringen. Een 1 procentpunt lager Vpb-tarief zorgt voor een 4 procent grotere Vpb-grondslag/buitenlandse investeringen. Het effect op de vestigingskeuze van met een elasticiteit van 3,2 iets kleiner.

De elasticiteit voor winstverschuivingen/belastingontwijking bedraagt 1,5. Met een 1 procentpunt lager Vpb-tarief neemt de Vpb-grondslag met 1,5 procent toe door winstverschuiving. Dit effect geldt voor een gegeven omvang van de kapitaalgoederenvoorraad, het meet de gemiddelde verandering van de grondslag door strategisch omgaan met verrekenprijzen en interne schuldfinanciering als gevolg als gevolg van een verwachte belastingbesparingsbaat. Merk op dat dit ook de vrijheid omvat die multinationale bedrijven hebben om binnen de bandbreedte van de verrekenprijzeregels een redelijke fiscale winst te bepalen die wordt toegerekend aan een entiteit.

²⁵ "Mooij R.A. de, en S. Ederveen, 2008, Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 24(4), pp. 680-697".

²⁶ Het gaat om gemiddelde effecten, gemiddeld over meerdere dimensies. Het is in de eerste plaats gemiddeld over veel wetenschappelijke studies. In een aantal van deze studies komen Nederland en Nederlandse bedrijven voor, maar het is ook een gemiddeld effect voor een verzameling van vooral ontwikkelde landen over verschillende tijdsperiodes. Daarnaast is het een gemiddeld effect over veel verschillende beleidsinstrumenten die onderdeel van de Vpb uitmaken. Dat kan het tarief zijn, maar in veel gevallen aftrekposten en andere grondslagverbreiders of -versmalleren. Voor elk van die instrumenten kan het effect heel anders zijn, maar dat onderscheid kan niet worden gemaakt, omdat daar in veel gevallen geen empirisch onderzoek over is.

²⁷ Het aandeel van de buitenlandse investeringen in de totale investeringen in Nederland bedraagt 40%. Hierbij is gecorrigeerd voor de investeringen via bfi's (bijzondere financiële instellingen).

²⁸ Het aandeel van de buitenlandse investeringen in de totale investeringen in Nederland bedraagt 40%. De aanname voor het (boven)normale rendement is 50%. Deze factoren worden voor de intensive investeringsmarge met elkaar vermenigvuldigd: $40\% \times 50\% = 20\%$

²⁹ Het aandeel van multinationals in de Nederlandse Vpb bedraagt circa 50%, zie hoofdstuk 5.

³⁰ Aannee voor het bovennormale rendement is 50%.

³¹ Deze elasticiteit groter dan in eerdere CPB-publicaties over het algemeen-evenwichtsmodel voor buitenlandse investeringen, Cortax, (Bettendorf e.a., 2009). De belangrijkste redenen zijn dat in de basis specificatie van Cortax geen locatiebeslissingen (extensieve marge) mogelijk zijn. Dat scheelt ongeveer de helft van de totale elasticiteit. De semi-elasticiteit voor de financieringsstructuur is vergelijkbaar, maar voor de intensieve marge was de elasticiteit in Cortax gemiddeld iets kleiner. Voor winstverschuivingen is de semi-elasticiteit gemiddeld ook iets kleiner, maar voor Nederland juist iets groter. Het effect van verschuivingen in de rechtsvorm van bedrijven en daarmee de heffing door de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting wordt niet meegenomen, omdat een verschuiving van de belastinggrondslag betreft.

De geschatte elasticiteit van het Vpb-tarief op de winstverschuivingen steunt op een uitgebreide literatuur in de economische wetenschap die empirisch de kanalen voor internationale belastingontwijking ofwel winstverschuiving analyseert. Voor vier kanalen worden er systematisch verschillen gevonden voor de gerapporteerde winsten voor belastingen als gevolg van verschillen in de Vpb-tarieven tussen landen. Deze effecten kunnen als belastinggemotiveerde winstverschuivingen geïnterpreteerd worden. Het gaat om de toepassing van verrekenprijsregels, de daarmee samenhangende strategische locatie van IP-rechten, internationale schuiven met leningen en treaty shopping.³²

Als laatste is de elasticiteit van de financieringsstructuur van bedrijven (0,3) opgenomen. Het gaat hierbij om de keuze investeringen met eigen vermogen of vreemd vermogen te financieren waarbij de kosten van vreemd vermogen aftrekbaar zijn van de winst en die van eigen vermogen niet. Als rente in hogere mate aftrekbaar is (en de kosten van eigen vermogen niet), kan dit extra investeringen en dus Vpb-grondslag aantrekken in een land.

Wat betekent dit voor de grondslag van de vennootschapsbelasting in Nederland?

De totale opbrengsten van de vennootschapsbelasting bestaan uit de som van de belastbare grondslag van alle bedrijven. De belastbare grondslag van elk bedrijf volgt uit een reeks keuzes, zoals de keuze in welk land te investeren (voor multinationals), de omvang van investeringen en de financieringskeuze. De elasticiteiten geven de procentuele verandering in elk van deze dimensies als gevolg van een 1 procentpunt hoger statutair tarief. Echter, dit vertaalt niet één-op-één naar een verandering in de grondslag. Een verandering in de eerder genoemde dimensies aan keuzes vertaalt namelijk niet één-op-één naar een euro extra grondslag.

Voor de interpretatie van de elasticiteiten met betrekking tot Nederland kan worden meegewogen dat 40 procent van de investeringen in Nederland uit het buitenland komt. De elasticiteiten voor zowel de vestigingskeuze als uitbreidingsinvesteringen worden daarom met 0,4 vermenigvuldigd. Omdat voor uitbreidingsinvesteringen alleen het 'normale rendement'³³ van belang is wordt deze elasticiteit daarnaast met 0,5 vermenigvuldigd. Verondersteld is dat de helft van het rendement het normale rendement betreft en de andere helft overwinst. Dat is ook van belang voor het effect op de financieringsstructuur. Ook deze elasticiteit wordt daarom met 0,5 vermenigvuldigd.³⁴ Tot slot geldt dat voor winstverschuiving/belastingontwijking aangenomen is dat dit effect er alleen toe doet voor de winsten van multinationals, circa 50 procent van de Vpb. Het bovenstaande leidt tot met een grove benadering van het effect van de Vpb op buitenlandse investeringen in Nederland weergegeven in de derde kolom van de tabel.

Een Nederlandse verandering van de belastingdruk met 1 procentpunt heeft een effect van 3 procent op de belastinggrondslag. Uitgaande van een belastingdruk van 25 procent wil dat zeggen dat een verlaging van het tarief met 1 procent leidt tot 0,75 procent grotere grondslag. Dat compenseert grotendeels het negatieve effect op de belastingontvangsten. Daarnaast valt op dat voor Nederland de elasticiteit voor de vestigingskeuze van bedrijven (1,3) op de grondslag hoger is dan voor uitbreidingsinvesteringen (0,8). Een verandering van de Vpb-druk met 1 procentpunt leidt tot 0,75 procent meer of minder grondslag door winstverschuiving/belastingontwijking en heeft een effect van 0,15 procent op keuze voor financiering met eigen of vreemd vermogen. Naast de in de tabel weergegeven effecten is er nog het effect van de Vpb op investeringen van nationaal opererende ondernemingen. De Mooij en Ederveen (2008)³⁵ geven aan dat de elasticiteit daarvoor vergelijkbaar is met de elasticiteit voor uitbreidingsinvesteringen van multinationals.

Een kwantificering van het effect van (buitenlandse) investeringen op de economische groei en werkgelegenheid berekenen is nog lastiger.³⁶ Uit simulaties van het CPB voor de Studiecommissie Belastingstelsel³⁷ blijkt dat een budgetneutrale

³² Zie het overzichtsartikel van Beer, S., de Mooij R. & Liu L. (2019). International Corporate Tax Avoidance: a Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots. Journal of Economic surveys 20 January 2019. Het artikel verwijst naar empirische literatuur voor elk van de kanalen. De meeste van deze effecten zijn geschat op gegevens tot en met 2015, voordat er veel BEPS-maatregelen van kracht waren. Het artikel laat ook zien dat bepaalde anti-belastingontwijkingsmaatregelen effectief kunnen zijn. Het gaat dan om strakkere verrekenprijsregels, renteaftrekbeperkingen en strengere cfc-regels. Een relevant resultaat is dat aanpassingen in transfer-pricing regels volgens Beer et al. (2019) winstverschuiving met 50 % kan laten afnemen, maar dat dit effect veel kleiner is bij bedrijven met veel intangible assets. Dit komt overeen met de resultaten in Heckemeyer en Overesch (2013) die suggereren dat ongeveer 70 % van de winstverschuiving plaats vindt via transfer pricing, zie Heckemeyer, J. and M. Overesch (2013). Multinational' profit response to tax differential: Effect size and shifting channels. Canadian Journal of Economics 50, p. 965-992.

³³ Het bovennormale rendement is vaak gekoppeld aan de locatie van de productie en daarmee relatief ongevoelig voor de hoogte van de Vpb.

³⁴ Ook hier geldt dat de investering voor overwinst relatief ongevoelig is voor de hoogte van de belasting, dus ook de fiscale discriminatie in financieringswijze.

³⁵ Zie voetnoot 25.

³⁶ Alfaro, Chanda, Kalemli-Ozcan, Sayek, 2010, Does foreign direct investment promote growth? Exploring the role of financial markets on linkages, Journal of Development Economics, Volume 91, Issue 2.

³⁷ Studiecommissie Belastingstelsel, 2009, Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel.

verschuiving van de Vpb naar de btw met 0,5% van het bbp leidt tot meer investeringen, hogere lonen en meer private consumptie. Het bbp komt daardoor circa 0,5 procentpunt hoger uit. De werkgelegenheid neemt echter niet of nauwelijks toe omdat de hogere btw het arbeidsaanbod weer ontmoedigt.

Andere belastingen met effect op keuzes van bedrijven

Naast de Vpb zijn ook andere belastingen van belang voor beslissingen van bedrijven, zoals de (werkgevers)lasten op arbeid, de dividendbelasting of de ozb. Ook zijn er belastingen die gericht zijn op specifieke sectoren zoals de bankbelasting en de verhuurderheffing. Een hoge ozb beïnvloedt de vestigingsplaatskeuze negatief, maar heeft in Nederland een relatief klein effect op de totale belastingdruk van bedrijven. De belasting op arbeid maakt het aannemen van personeel duurder voor bedrijven.

De dividendbelasting kan, op het niveau van de tophoudstervennootschap, van invloed zijn op de vestigingslocatie van het fiscale/juridische hoofdkantoor (de tophoudster) van een bedrijf.³⁸ Echter: het CPB vindt geen empirisch bewijs van eventuele effecten van de dividendbelasting op de Nederlandse economie, waaronder investeringen. Dit is begrijpelijk omdat dividendbelasting neerslaat bij buitenlandse aandeelhouders.^{39,40} Tegelijkertijd is door sommige bedrijven veelvuldig gepleit voor het afschaffen van de dividendbelasting.⁴¹ Omdat de dividendbelasting van toepassing is op alle winstuitkeringen van een tophoudstervennootschap kan het voor multinationals fiscaal aantrekkelijk zijn om te kiezen voor een land zonder dividendbelasting. Fiscaliteit is één van de factoren is die bij de keuze voor de vestiging van het hoofdkantoor een rol kan spelen, naast andere factoren zoals een mogelijke voorkeur voor het herkomstland, toegang tot kapitaalmarkten of regelgeving bij overnames.⁴² Tot slot is de dividendbelasting over het algemeen voor een groot deel van de aandeelhouders verrekenbaar.⁴³

2.3 De meerwaarde van investeringen en een goed (fiscaal) vestigingsklimaat

De maatschappelijke meerwaarde van investeringen van bedrijven en een goed fiscaal vestigingsklimaat zit vooral in een hogere productiviteit en hogere lonen. Investerings zorgen op de korte termijn voor meer banen, maar op de lange termijn is daarvan alleen sprake van als ook het arbeidsaanbod toeneemt. Hoe groot de effecten van de fiscaliteit precies zijn en tot hoeveel extra economische activiteit ze leiden, laat zich lastig meten.

Hoofdkantoren van multinationals zijn vaak gekoppeld aan investeringen, een fiscaal aantrekkelijk vestigingsklimaat heeft een positief effect op investeringen van Nederlandse multinationals. Fiscale/juridische hoofdkantoren van buitenlandse multinationals hebben geen aantoonbaar effect op investeringen in Nederland.

In voorgaande paragrafen is beschreven wat verstaan wordt onder het vestigingsklimaat en in hoeverre belastingheffing van belang is voor investeringen van bedrijven. Deze paragraaf beschrijft de meerwaarde van investeringen (door multinationals) en een goed fiscaal vestigingsklimaat voor de Nederlandse economie.

³⁸ Zie o.a. Weekblad Fiscaal Recht, aflevering 7253.

³⁹ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Beantwoording-vragen-verschillen-Regeerakkoord-en-doorrekening-CPB.pdf> en https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z15723&did=2017D32930

⁴⁰ Daarnaast geeft het CPB geeft aan dat hoewel de economische theorie niet eenduidig is, de consensus lijkt dat belasting op dividend veel minder impact op economische bedrijvigheid heeft dan een winstbelasting (CPB, 2018, MEV2019).

⁴¹ Bijvoorbeeld tijdens de hoorzitting van de Tweede Kamer op 14 december 2017 en eerder tijdens een rondetafelgesprek bij de vaste commissie voor Financiën op 26 juni 2008.

⁴² Voget, J., (2011) Relocation of headquarters and international taxation Journal of Public Economics, Volume 95, Issues 9–10, October 2011, Pages 1067–1081

⁴³ Dat geldt in ieder geval voor Nederlandse aandeelhouders. Voor buitenlandse aandeelhouders hangt het af van de specifieke regelgeving van het thuisland. Sommige landen bieden verrekening, maar niet alle. Dat leidt onder andere tot een groot aantal lopende procedures bij Europese Hof van Justitie van buitenlandse investeerders.

Hogere productiviteit door buitenlandse investeringen

Investeren van bedrijven vergroten de productiviteit van een economie.⁴⁴ In eerste instantie doordat de arbeidsproductiviteit omhoog gaat, maar in kennis-economieën treden daarnaast ook nog spill-over effecten op: bedrijven rondom de multinationals (zoals toeleveranciers) profiteren door de interactie met de internationaal opererende bedrijven mee. Deze overdracht van kennis zorgt voor een blijvende positieve impuls op de productiviteit.⁴⁵ Dat spill-over effecten optreden blijkt ook uit het gegeven dat sectoren waar veel directe buitenlandse investeringen in plaatsvinden vaak een hogere arbeidsproductiviteit kennen dan andere sectoren.⁴⁶ Daarbij kan het overigens gebeuren dat internationale bedrijven binnenlandse bedrijven verdringen.

Naast spill-overs hangt de hogere productiviteit van multinationals samen met het feit dat ze de beschikbaarheid hebben over internationaal opgedane technologie en kennis en daardoor efficiënter kunnen produceren. Bovendien investeren ze meer in innovatie dan binnenlandse bedrijven. Ook zijn multinationals vaak groter en kapitaalintensiever, wat verder bijdraagt aan een hogere productiviteit. Positieve spill-overs ontstaan ook doordat ergens een cluster ontstaat van bedrijven die gespecialiseerd zijn in een sector of activiteit (zoals bijvoorbeeld in Eindhoven).⁴⁷

Meer innovatie door buitenlandse investeringen

De R&D-intensiteit van sectoren waar veel directe buitenlandse investeringen in plaatsvinden is hoger dan in andere sectoren.⁴⁸ Grote internationale bedrijven spelen door investeringen in R&D⁴⁹ en patentaanvragen een cruciale rol in technologische innovatie. Doordat zij verschillende markten bedienen en door hun omvang profiteren zij vaak van schaal- of toepassingsvoordelen en hebben zij een sterkere financiële capaciteit om te investeren in innovatie, inclusief risicovolle innovatieprojecten. Die schaalvoordelen kunnen overigens ook vernieuwing tegenhouden wanneer nieuwe techniek ten koste gaat van de huidige marktpositie van een (dominante) multinational.

Buitenlandse investeringen en extra of meer hoogwaardige banen?

Uit onderzoek van de OESO blijkt dat buitenlandse investeringen⁵⁰ kunnen samengaan met meer banen, maar dat dit sterk afhankelijk is van de sector waarin de investeringen gedaan worden en de mate van ontwikkeling van een land.⁵¹ Investeren in arbeidsintensieve sectoren leveren meer banen op, en vooral midden-inkomenslanden (Centraal Europa en Zuidoost-Azië) hebben de afgelopen jaren vooral grote effecten gezien op de werkgelegenheid. Bij meer kapitaalintensieve hoge inkomenslanden met een focus op diensten, zoals Nederland, is het effect van buitenlandse investeringen op de werkgelegenheid veel kleiner.

Op de lange termijn bepaalt niet het niveau van investeringen van bedrijven, maar het arbeidsaanbod de werkgelegenheid in een economie. Oftewel: het hangt af van de omvang van de beroepsbevolking en wie wil en kan werken. Uit empirisch onderzoek blijkt dat het arbeidsaanbod in Nederland vrij inelastisch is.⁵² Als een bedrijf, om wat voor redenen dan ook, zijn werknemers ontslaat, kan op korte termijn de werkloosheid toenemen. Maar op de lange termijn keert het niveau van werkloosheid weer terug naar het structureel evenwicht.⁵³

De komst van meer (hoogopgeleide) expats en/of meer (hoogproductieve) mensen die in Nederland blijven zorgt wel voor een positief effect op het arbeidsaanbod. Dan is ook op de lange termijn sprake van een hogere werkgelegenheid en een hoger bbp. Circa 4 procent van de Nederlandse beroepsbevolking bestaat uit internationale kenniswerkers. Vergeleken met andere Europese landen is dat bescheiden.⁵⁴

⁴⁴ Studietoelichting Belastingstelsel, 2009, Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld Arnold, J. M. & Javorcik, B. S. (2009), Gifted kids or pushy parents? Foreign direct investment and plant productivity in Indonesia. *Journal of International Economics*, 79(1), 42–53.

⁴⁶ OECD (2019), *FDI Qualities Indicators: Measuring the Sustainable development impacts of investment*, Paris. www.oecd.org/fr/investissement/fdi-qualities-indicators.htm

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld Tallman, S. et al. (2004), Knowledge, Clusters, and Competitive Advantage, *Academy of Management Review*.

⁴⁸ OECD (2019), *FDI Qualities Indicators: Measuring the sustainable development impacts of investment*, Paris. www.oecd.org/fr/investissement/fdi-qualities-indicators.htm

⁴⁹ The 2012 EU Industrial R&D Investment Scoreboard, < <http://iri.jrc.ec.europa.eu/scoreboard12.html> >

⁵⁰ Het gaat hier om 'greenfield foreign direct investments', het vestigen van een buitenlandse bedrijf in een ander land

⁵¹ OECD (2019), *FDI Qualities Indicators: Measuring the sustainable development impacts of investment*, Paris. www.oecd.org/fr/investissement/fdi-qualities-indicators.htm

⁵² Zie bijvoorbeeld CPB (2015), Kansrijk arbeidsmarktbeleid. of CPB, 2018, de werkgelegenheidseffecten van fiscale vergroening.

⁵³ Het verdwijnen van vele banen in de landbouw en de industrie heeft de werkgelegenheid in Nederland bijvoorbeeld niet permanent geschaad: aanpassingen in de economische structuur hebben hen gedwongen werk te vinden in sectoren met een hogere productiviteit.

⁵⁴ CBS, 2020, In vergelijking met EU-landen relatief weinig internationale kenniswerkers.

Het CBS heeft berekend dat multinationals hun werknemers, gecorrigeerd voor de samenstelling van hun personeelsbestand in termen van leeftijd, man/vrouw verhouding, en (een proxy voor) het opleidingsniveau, gemiddeld 7 procent meer loon betalen dan binnenlands opererende bedrijven.⁵⁵ Dit kan erop wijzen dat deze banen productiever/'hoogwaardiger' zijn. Andere verklaringen voor salarisverschillen dan productiviteitsverschillen spelen mogelijk ook een rol. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat werknemers bij internationaal opererende bedrijven meer uren maken en een hogere werkdruk ervaren.⁵⁶

Buitenlandse Investerings en een goed vestigingsklimaat voor hoofdkantoren

Er is empirisch bewijs dat investeringen vaker in het thuisland van een multinational vinden, wat ook zeker opgaat voor Nederland.⁵⁷ Een goed fiscaal vestigingsklimaat voor hoofdkantoren heeft - door de lagere belastingdruk op investeringen van multinationals met hun hoofdkantoor in Nederland - een positief effect op investeringen in Nederland. Uit onderzoek blijkt dat een aantrekkelijk fiscaal vestigingsklimaat voor hoofdkantoren ook de kans op vestiging van de statutaire/juridische zetel van buitenlandse hoofdkantoren in Nederland vergroot.^{58,59} Er is echter geen empirisch bewijs dat de vestigingsplaats van de statutaire/juridische zetel van samengaat met investeringen.⁶⁰

Kosten van een goed fiscaal vestigingsklimaat

Een goed (fiscaal) vestigingsklimaat heeft ook een prijs. Als het fiscale vestigingsklimaat aantrekkelijk is door een lagere belastingdruk, dan betekent dat over het algemeen hogere belastingen op andere grondslagen of een lager niveau van collectieve uitgaven.⁶¹

Daarnaast kan ook sprake zijn van negatieve externe effecten. Zo leidt de komst van meer expats ook tot meer krapte op de woningmarkt in grote steden met een negatief welvaartseffect voor andere (potentiële) bewoners van de grote steden. Ook kan meer druk ontstaan op bepaalde publieke voorzieningen.

2.4 Het belang van multinationals en hoofdkantoren voor de Nederlandse economie

Multinationals zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de werkgelegenheid en toegevoegde waarde van de Nederlandse economie (30%), de helft daarvan betreft Nederlandse multinationals. Er zijn relatief veel (internationale) hoofdkantoren in Nederland gevestigd. Het directe economische belang van deze hoofdkantoren is met een ordegrootte van enige tienduizenden banen relatief beperkt. Het is slechts een fractie van de werkgelegenheid bij multinationals.

De laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaat over het belang van vooral multinationals voor de Nederlandse economie in de vorm van werkgelegenheid en toegevoegde waarde.

Werkgelegenheid en toegevoegde waarde multinationals en hoofdkantoren

Multinationals genereerden ruim 30 procent van de 635 miljard euro aan toegevoegde waarde in 2016 (Tabel 5). Het grootste

⁵⁵ CBS, december 2013: Werknemers bij internationaal opererende bedrijven beter betaald.

⁵⁶ Korvorst, M. F. Fortanier en M. Mol (2010). Globalisering en werkgelegenheid. Sociaaleconomische trends, 1/2010.

⁵⁷ Belderbos, René & Leten, Bart & Suzuki, Shinya. (2013). How Global is R&D? Firm-Level Determinants of Home Country Bias in R&D*. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.2381979.

⁵⁸ Baaij, Mom, Van den Bosch en Volberda, 'Why Do Multinational Corporations Relocate Core Parts of Their Corporate Headquarters Abroad?', Long Range Planning 48(2015), p. 46-58

⁵⁹ Hoofdkantooractiviteiten en de vestigingsplaats van de raad van bestuur blijken veel minder mobiel.

⁶⁰ Zie paragraaf 2.2.

⁶¹ Tenzij het gedragseffect zo groot is dat de lagere belastingdruk volledig wordt gecompenseerd door extra (lager belaste) grondslag. Dat betekent overigens in de regel een omgekeerd effect voor andere landen.

deel is toe te schrijven aan multinationals met een 'Country-by-Country-reporting' verplichting⁶² (CbCR, 111 miljard euro; 17 procent) en andere internationaal opererende bedrijfsleven (105 miljard euro; 17 procent).

Volgens de door de Commissie gehanteerde indeling bedraagt het directe belang van internationale bedrijven in de werkgelegenheid 2,2 miljoen voltijdsbanen.⁶³ Dat is circa 30% van het totale aantal banen in Nederland, ongeveer voor de helft bestaande uit internationaal opererend grootbedrijf en de andere helft uit internationaal opererend mkb. Internationale ondernemingen zijn indirect te relateren aan 1,8 miljoen voltijdsbanen.⁶⁴ Uit de database van de OESO blijkt dat het aandeel van multinationals van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in de economie in Nederland vergelijkbaar is met andere landen.⁶⁵

Tabel 7: Directe en indirecte effecten per groep bedrijven⁶⁶

		Werkgelegenheid			Toegevoegde waarde ¹⁾	
		Direct	Indirect		Direct	Indirect
		1 000 vte			miljard euro	
Indieners Country by Country Report	Nederland	554	410		45	29
	VS	115	137		23	16
	Overig	355	332		43	31
	Totaal	1 024	879		111	76
Niet-indieners Country by Country Report	Grootbedrijf internationaal	74	93		6	7
	Grootbedrijf nationaal	67	75		9	6
	Mkb internationaal	1 148	806		99	65
	Mkb nationaal	2 198	1 174		112	60
	Totaal	3 487	2 148		226	138
Internationaal		2 246	1 778		216	148
Nationaal		2 265	1 249		121	66
Totaal Nederland (inclusief niet Vpb-plichtig)		7 159			635	

Bron: CBS

Bij vergelijking van de werkgelegenheid en toegevoegde waarde in 2010 en 2017 (figuur 2) valt op dat de groei vooral bij het mkb zit. Zowel bij het internationaal opererend mkb als het nationaal georiënteerde mkb is sprake van een forse stijging. Relatief is ook bij de categorie CbCr VS sprake van een sterke groei.

⁶² Dit is een rapportageplicht voor grote bedrijven die als minimum-standaard van het OESO BEPS-project tot stand is gekomen. Bedrijven met een wereldwijde omzet van boven de 750 miljoen euro die in meerdere landen actief zijn, moeten een "landenrapport" indienen in het land van hun hoofdkantoor (uiteindelijk moederentiteit). Deze plicht geldt vanaf het belastingjaar 2016, en in Nederland zijn voor dat jaar ca 150 landenrapporten ingediend. Daarnaast heeft de Nederlandse Belastingdienst van andere Belastingdiensten zo'n 3000 rapporten ontvangen van buitenlandse multinationals die in Nederland actief zijn.

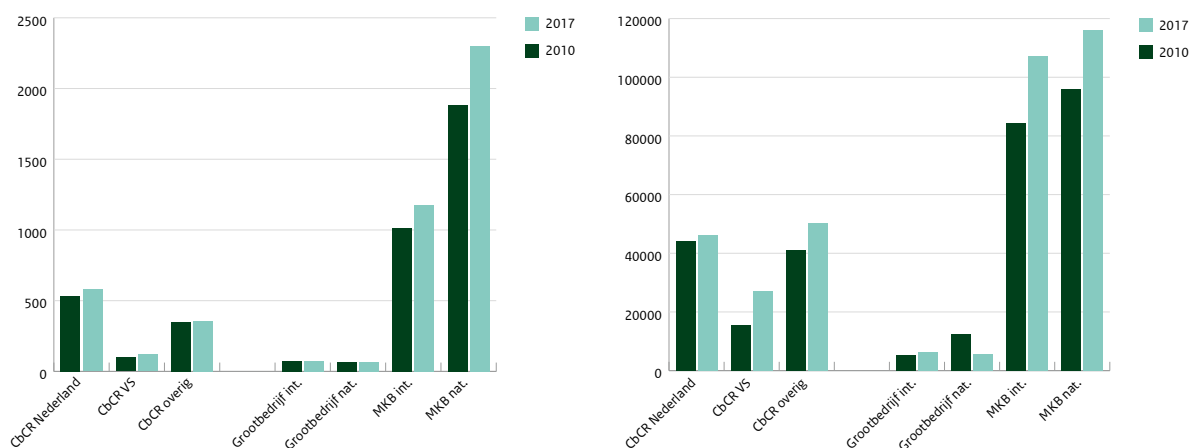
⁶³ Het aantal banen ligt hoger dan in eerder onderzoek naar de werkgelegenheid van multinationals door het CBS door een andere afbakening van internationale bedrijven, in lijn met de analyse van de Vpb-ontvangsten in hoofdstuk 5.

⁶⁴ De directe en indirecte werkgelegenheid zijn overigens niet optelbaar, omdat de indirecte werkgelegenheid van de ene categorie ook grotendeels bij de andere categorieën kan zitten (bij de directe werkgelegenheid).

⁶⁵ Doyle, D., Caliendo, C., Pilgrim, G., Fortanier, F. (2018), Measuring MNEs using Big Data: The OECD Analytical Database on Individual Multinationals and their Affiliates (ADIMA), Organisation for Economic Co-operation and Development en CBS, (2018) Multinationals en niet-multinationals in de Nederlandse economie, 2010-2016

⁶⁶ In deze tabel is gekozen voor 2016 omdat voor 2017 de indirecte werkgelegenheid en toegevoegde waarde niet beschikbaar zijn.

Figuur 2: Werkgelegenheid en toegevoegde waarde Vpb-plichtige bedrijven 2010 en 2017



Hoofdkantooractiviteiten

Het duiden van het belang van hoofdkantooractiviteiten in termen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde is een stuk complexer. Vooral omdat het niet mogelijk is om te bepalen in welke vennootschap(pen) de relevante hoofdkantoorfuncties zich bevinden. In de praktijk is een hoofdkantoor een verzameling van management-, coördinatie- en/of controlefuncties⁶⁷, al dan niet verspreid binnen een onderneming. Iedere onderneming maakt daarbij eigen afwegingen ten aanzien van de organisatorische/juridische structuur en de inrichting van de betreffende (schakel)functies. Het hoofdkantoor kan vervolgens dienstbaar zijn aan de wereldwijde groep, of aan een specifieke regio of bedrijfsonderdeel. Die functies kunnen bij de tophoudster zitten, wat veelal het geval zal zijn in recht-toe-recht-aan structuren, maar ook (deels) ergens anders in een groep.⁶⁸ Een kwantitatieve analyse is daarom niet mogelijk.⁶⁹ Wel kan aan de hand van verschillende onderzoeken een grove inschatting van de ordegrrootte van de directe werkgelegenheid worden gegeven: tienduizenden banen, slechts een fractie van de totaal aan multinationals te relateren werkgelegenheid.⁷⁰

Uit de Global Fortune 500⁷¹ blijkt dat in Nederland relatief meer hoofdkantoren statutair zijn gevestigd dan in veel andere landen (zie tabel 6). Twaalf bedrijven uit deze lijst hebben hun hoofdkantoor in Nederland, waarvan zes onderdeel zijn van de AEX. Het aandeel⁷² in de wereldwijde omzet is bijna 5 keer zo groot als het Nederlandse aandeel in de wereldeconomie. Deze lijst hoofdkantoren bestaat zowel uit bedrijven met veel werkgelegenheid en investeringen in Nederland als uit bedrijven waar dat in veel mindere mate voor geldt. Het huisvesten van relatief veel hoofdkantoren kan Nederland ook andere voordelen opleveren, bijvoorbeeld bij onderhandelingen in internationale context, maar deze zijn niet meetbaar.

⁶⁷ In de literatuur wordt voor het belang van hoofdkantoren vaak onderscheid gemaakt tussen

1. De zetel van de raad van bestuur;
2. Hoofdkantooractiviteiten; en
3. De statutaire zetel.

Veelgenoemde ondersteunende hoofdkantooractiviteiten zijn: i. legal & company secretary, ii. treasury, iii. financial reporting & control, iv. tax, v. internal audit, vi. corporate planning/development & R&D, vii. government & public relations. Zie Baaij, Mom, Van den Bosch en Volberda, 'Why Do Multinational Corporations Relocate Core Parts of Their Corporate Headquarters Abroad?', Long Range Planning 48(2015), p. 46-58

⁶⁸ Vaak zal er ook sprake zijn van een fiscale eenheid Vpb, waar gevestigde vennootschappen verschillende activiteiten hebben.

⁶⁹ De kans dat op basis van de beschikbare CBS-data of aangiftegegevens bepaalde activiteiten ten onrechte onder hoofdkantooractiviteiten worden geschaard, of het tegenovergestelde, is daarmee reëel.

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld BCG, Hoofdkantoor een hoofdzaak, (2008) of Baaij, M.G., Bosch, F.A.J. van den, Volberda, H.W. & Mom, T.J.M. (2009). Wederzijds profijt: De strategische waarde van de Top 100 concernhoofdkantoren voor Nederland en van Nederland voor deze Top 100.

⁷¹ <https://fortune.com/global500/2019/search/?hqcountry=Netherlands>

⁷² Het gaat om een vergelijking tussen de omzet van de bedrijven met een Nederlands hoofdkantoor als aandeel van de totale omzet in de Global Fortune 500 en het aandeel van het Nederlandse bbp in het mondiale bbp (Bron: CBS).

Tabel 8: Nederlandse hoofdkantoren op basis van de Global Fortune 500

Plaats	Bedrijf	Omzet (mld dollar)
3	Royal Dutch Shell	396,6
24	EXOR Group	175
123	Airbus Group	75,2
127	Royal Ahold Delhaize	74,1
167	Unilever	60,2
302	Louis Dreyfus Company	40,6
310	ING Group	39,6
316	LyondellBasell Industries	39,0
446	Randstad Holding	28,1
467	Heineken Holding	26,6
483	Rabobank Group	25,8
494	Achmea	25,2

3

Hoe verhoudt het
Nederlandse stelsel zich tot
andere landen

Dit hoofdstuk is een beschouwend onderdeel waar de belangrijkste beelden uit een extern uitgevoerd onderzoek kort worden behandeld. In het onderzoek zijn vijftien geselecteerde landen, waaronder Nederland, onderling vergeleken ten aanzien van de onderscheidende karakteristieken van (voornamelijk) hun winstbelastingstelsels.

De Commissie heeft de bevindingen van het vergelijkend onderzoek laten meewegen bij het doen van aanbevelingen. Zo blijkt onder meer dat op het vlak van verrekenprijzen en van verliesverrekening aanpassingen denkbaar zijn die internationaal niet uit de toon vallen.

3.1 Inleiding

Om na te gaan hoe Nederland zich op onderdelen van de Vpb verhoudt tot andere landen, heeft de Commissie het advieskantoor PwC verzocht een vergelijkend onderzoek te verrichten.⁷³ In het in de bijlage te vinden rapport 'Comparative analysis on taxation multinationals' en het Addendum daarbij zijn de bevindingen hiervan opgenomen. Het rapport bevat vergelijkingsmateriaal en informatie over de fiscale wet- en regelgeving van de geselecteerde landen. Om de juistheid en objectiviteit ten aanzien van de veelal technische onderwerpen te kunnen waarborgen, heeft de Commissie het IBFD gevraagd het rapport van PwC nader te beoordelen. Het commentaar van het IBFD is meegenomen bij het opstellen van het definitieve rapport.

3.2 Geselecteerde landen

De volgende landen zijn in het vergelijkend onderzoek meegenomen (op alfabetische volgorde):

1. België
2. Duitsland
3. Frankrijk
4. Ierland
5. Japan
6. Luxemburg
7. Nederland
8. Oostenrijk
9. Singapore
10. Spanje
11. Verenigd Koninkrijk (VK)
12. Verenigde Staten van Amerika (VS)
13. Zuid-Korea
14. Zweden
15. Zwitserland

De landen zijn volgens de Commissie om uiteenlopende redenen relevant dan wel vergelijkbaar met Nederland en daarom geselecteerd. Het zijn onder meer: directe buurlanden, (grotendeels) EU-lidstaten, bekende andere investment hubs⁷⁴ en landen van waaruit veel investeringen (FDI) door buitenlandse bedrijven in Nederland gedaan worden.

⁷³ Zoals in andere hoofdstukken uitgebreider aan de orde komt, speelt de vennootschapsbelasting een rol bij besluitvormingsprocessen van (multinationaal opererende) ondernemingen; de mate waarin is afhankelijk van de specifieke investering en de wijze waarop een onderneming is georganiseerd. Landen houden hier op hun beurt in zekere mate rekening mee bij het inrichten van hun belastingstelsel. Omdat tarieven en grondslagen voor de vennootschapsbelasting internationaal niet geharmoniseerd zijn, is het daarom relevant wat andere landen in hun wet- en regelgeving hebben opgenomen.

⁷⁴ Investment hubs zijn jurisdicties die internationale investeringen faciliteren door gunstige investeer- en belastingregimes te hebben. Zie o.a. "The Role of Investment Hubs in FDI Economic Development and Trade" (SEO 2019).

3.3 Opbouw PwC-rapport

In hoofdstuk 1 van het rapport (*‘Executive summary per tax measure’*) wordt op hoofdlijnen per onderdeel inzichtelijk gemaakt welke keuzes landen hebben gemaakt. Dit deel geeft - en is bedoeld als - een eerste indruk. Voor een gedegen vergelijking tussen de landen en meer gedetailleerde beschrijving van de onderzochte onderdelen is hoofdstuk 2 van belang, waar de kenmerken van ieder land uitvoerig worden beschreven (*‘Detailed information by country’*).

3.4 Bevindingen vergelijkend onderzoek

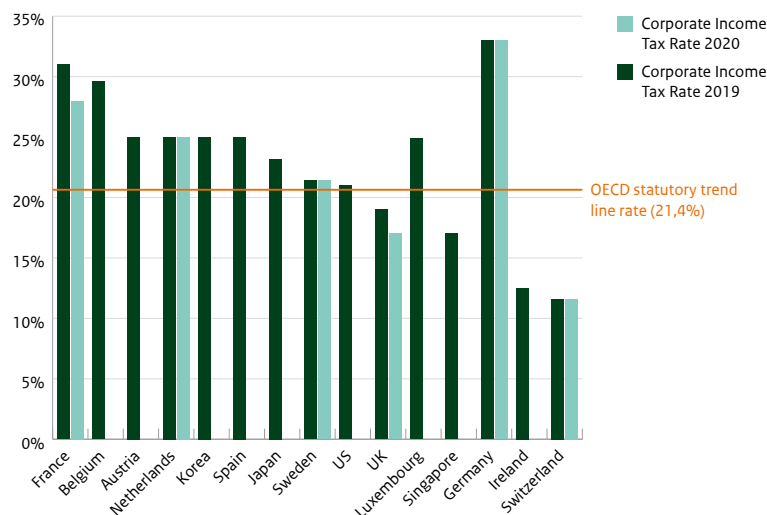
Hieronder volgt een beknopte toelichting op een aantal onderdelen met een selectie van figuren uit het rapport.

i Statutair tarief

De totale belastingdruk is afhankelijk van zowel het tarief als van de grondslag waarover de belasting wordt geheven.⁷⁵ Meerdere landen kennen separate tarieven voor lagere winsten.

De *‘OECD statutory trend line rate’* van 21,4 procent is het gemiddelde gecombineerde statutaire tarief in 2018 van de 94 landen waarvan de benodigde data voorhanden was. Nederland is voornemens het statutaire tarief van de Vpb per 2021 op 21,7 procent vast te stellen (nu: 25 procent, bij een belastbaar bedrag > € 200.000). Daarmee zal Nederland niet veel afwijken van het OESO-gemiddelde, maar heeft het wel een hoger statutair tarief dan andere investment hubs als Ierland, Singapore, het VK en Zwitserland.

Figuur 3: Statutaire tarieven in 2019 en 2020



ii Substance-eisen

‘Substance requirements’ stellen eisen aan een lichaam in een land voor de toekenning van inwonerschap of de toepassing van een bepaalde regeling.

Dat kan gaan om: i. eisen aan lichamen in het land zelf, of ii. eisen aan lichamen in andere landen. Voor deze criteria speelt naast de nationale wetgeving ook (EU-) jurisprudentie vaak een rol. Door het verschil in interpretatie en gebruik van de eisen, voor zover landen deze gebruiken, is het lastig hier algemene conclusies aan te verbinden. Nederland lijkt relatief stevige substance-eisen te hebben voor lichamen in het land zelf.⁷⁶

⁷⁵ Zie hoofdstuk 2.

⁷⁶ Een lichaam dat naar Nederlandse recht is opgericht wordt voor de Vpb geacht in Nederland te zijn gevestigd, conform art. 2, lid 4 Wet Vpb 1969 (vestigingsplaatsfictie).

Specifieke substance-eisen vervullen in de Nederlandse wetgeving ook wel de functie van een ‘safe harbor’ voor lichamen buiten Nederland. Zo kan een (antimisbruik)regel niet van toepassing zijn als een lichaam aan de substance-eisen voldoet of wanneer de inspecteur aannemelijk moet maken dat sprake is van misbruik voordat de (antimisbruik)regel van toepassing is.⁷⁷ Een ‘safe harbor’ biedt het reële bedrijfsleven en de Belastingdienst duidelijke handvatten en zekerheid, maar geeft belastingplichtigen ook de mogelijkheid om antimisbruikwetgeving onder de gestelde voorwaarden niet van toepassing te laten zijn. Nederland heeft voor deze specifieke invulling gekozen, waar andere landen andere keuzes maken. Per 1 januari 2020 functioneren de substance-eisen overigens niet langer meer als een absolute ‘safe harbor’, maar dienen als een aanwijzing om te bepalen of een constructie al dan niet kunstmatig is.⁷⁸ Zie hiervoor ook onderdeel ix inzake de CFC-maatregel.

iii Verrekenprijsverschillen (transfer pricing mismatches) en tariefmismatches

Op basis van het arm’s-lengthbeginsel moeten gelieerde ondernemingen onderlinge transacties tegen zakelijke prijzen verantwoorden, zoals onafhankelijke partijen onder vergelijkbare omstandigheden zouden doen. Dat beoogt te voorkomen dat belastingplichtigen naar willekeur winsten tussen landen kunnen verschuiven. De meeste landen volgen bij de uitleg van dit begrip de OESO-richtlijnen en het bijhorende commentaar, maar er bestaan desondanks verschillen in de toepassing en interpretatie van het beginsel.⁷⁹

Als gevolg van het arm’s-lengthbeginsel kunnen de voorwaarden van transacties tussen gelieerde vennootschappen, die niet op zakelijke basis hebben plaatsgevonden, voor fiscale doeleinden worden gecorrigeerd. In Nederland kan toepassing van het arm’s-lengthbeginsel leiden tot zowel een opwaartse als een neerwaartse correctie van de fiscale winst. Nederland stelt hierbij geen eisen aan de corresponderende correctie of heffing bij de andere partij van de transactie (in een ander land). Nederland is niet het enige land dat neerwaartse correcties op de winst toestaat voor transacties in de vermogens- of kostensfeer, maar wijkt wel af in het toestaan van ongeclausuleerde aanpassingen. Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat Nederland samen met Luxemburg de enige van de onderzochte landen zijn die voor een neerwaartse correctie in de kostensfeer de aftrek van rente op een renteloze lening toestaan, zonder nadere eisen aan een corresponderende opwaartse correctie van de rentebate.⁸⁰ De Commissie doet in hoofdstuk 8 een aanbeveling hieromtrent.

Op grond van het arm’s-lengthbeginsel kunnen aangekochte vermogensbestanddelen tegen de waarde in het economische verkeer op de balans in Nederland gezet worden ook als de feitelijke transactieprijs lager is. Het vervolgens toestaan van afschrijvingen hierop kan leiden tot een verrekenprijsverschil (transfer pricing mismatch), zoals in de alinea hiervoor beschreven, als het andere land de eindafrekening beperkt tot de (lagere) transactieprijs. Een dergelijke transactie kan echter ook tot een tariefmismatch leiden als de waardeangroei die zich in het buitenland heeft voorgedaan daar wel in aanmerking genomen wordt, maar deze bijvoorbeeld door een laag of nultarief onvoldoende belast wordt. De Commissie doet in hoofdstuk 8 tevens een aanbeveling ten aanzien van deze tariefmismatch.

Net als de meeste andere landen volgt Nederland voor de fiscale behandeling van hoofdkantoorkosten de richtlijnen van de OESO, hoewel daarbinnen keuzes te maken zijn. Het Nederlandse Verrekenprijzenbesluit⁸¹ bevat een goedkeuring om onder voorwaarden specifieke kosten zonder winstopslag binnen concern door te belasten naar groepsmaatschappijen, terwijl de OESO-richtlijnen een winstopslag van 5 procent voorschrijven.⁸² De Commissie doet in hoofdstuk 8 een aanbeveling ten aanzien van hoofdkantoorkosten.

iv Afschrijvingen

De slijtage van een bedrijfsmiddel wordt door middel van afschrijvingen ten laste van de winst gebracht. Landen kennen verschillende regels dan wel beperkingen voor het ten laste van de winst brengen van afschrijvingen. Er zijn vaak verschillen per type bedrijfsmiddel, zoals gebouwen en goodwill/ immateriële activa. Daarnaast kennen meerdere landen voor specifieke bedrijfsmiddelen een mogelijkheid tot willekeurig afschrijven.

⁷⁷ Specifieke substance-eisen zijn opgenomen in artikel 2e Uitv.besch. Vpb 1971 (jo. art. 2d Uitv.besch. Vpb 1971).

⁷⁸ Dit naar aanleiding van HvJ EU 26 februari 2019 in de gevoegde zaken C-115/16, C-118/16, C-119/16 en C-299/16, ECLI:EU:C:2019:134 en HvJ EU 26 februari 2019 in de gevoegde zaken C-116/16 en C-117/16, ECLI:EU:C:2019:135.

⁷⁹ In het commentaar van de OESO op artikel 9 van het OESO-modelverdrag en de ‘Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations’ (OESO-richtlijnen) wordt het arm’s-lengthbeginsel van een nadere invulling voorzien.

⁸⁰ Zie hiervoor het Addendum bij het PwC-rapport.

⁸¹ Besluit van 22 april 2018, nr. 2018-6865, Stcrt. 2018, 26874, par. 6.2.

⁸² Zie ook A.J.A. Stevens en C.A.T. Peters, Het nieuwe verrekenprijzenbesluit, NTFR-B 2018/44, par. 2.6 en de aantekening van de redactie Vakstudienieuws onder § 6.3 in V-N 2018/37.2.

Nederland lijkt niet uit de pas te lopen als het gaat om de beperkingen die gelden op afschrijvingen. Dit met uitzondering van de afschrijvingsbeperking op gebouwen: in Nederland kan tot maximaal de bodemwaarde (100 procent van de WOZ-waarde) afgeschreven worden. Deze beperking lijkt streng te zijn in vergelijking met bijvoorbeeld omringende landen die wel maximale percentages maar geen bodemwaarde lijken te kennen: Frankrijk (6,5 procent p./j.), Duitsland (4 procent p./j.), Luxemburg (industriële gebouwen 4 tot 5 procent, fabrieken/centrales 10 tot 20 procent p./j.) en België (commerciële gebouwen 3 procent, industriële gebouwen 5 procent p./j.).

v Renteaftrekbeperkingen

Rente is in beginsel aftrekbaar van de winst. Renteaftrekbeperkingen beperken de mogelijkheid om rente ten laste van de winst te laten komen. Dit kan op twee manieren: i. een specifieke renteaftrekbeperking, die de aftrek van rente beperkt op een bepaalde soort financiering⁸³, en II. een generieke renteaftrekbeperking, die de aftrek van rente beperkt op een deel van de totale rentelast.

In de tweede categorie valt de per 1 januari 2019 ingevoerde earningsstrippingmaatregel van art. 15b Vpb, gebaseerd op de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1). Deze maatregel beperkt de aftrekbaarheid van rente op bank- en concernleningen tot maximaal 30 procent van het bruto (belastbare) bedrijfsresultaat (EBITDA). ATAD1 biedt meerdere beleidsopties ter implementatie van de earningsstrippingmaatregel. Nederland heeft daarbij gekozen voor een relatief laag drempelbedrag van € 1.000.000 (waaronder de aftrek van rente is toegestaan) en heeft er niet voor gekozen om de zogenoemde groepsuitzondering te implementeren. Hierdoor is de maatregel streng geïmplementeerd in vergelijking met andere lidstaten. De generieke renteaftrekbeperking laat evenwel binnen de gestelde grenzen ruimte om rente in aftrek te brengen die ziet op vrijgestelde vermogensbestanddelen (dividenden onder de deelnemingsvrijstelling): het zogenaamde ‘Bosal-gat’.

Vrijwel alle onderzochte landen kennen naast generieke ook specifieke renteaftrekbeperkingen om situaties van grondslaguitholling en/of mismatches te bestrijden. Nederland kent bijvoorbeeld art. 10, lid 1, sub d, art. 10a en art. 10b Vpb. Omdat de vormgeving van specifieke renteaftrekbeperkingen tussen landen aanzienlijk verschilt en de effecten van specifieke aftrekbeperkingen mede afhangen van de samenloop met generieke renteaftrekbeperkingen, is moeilijk in te schatten welke landen strenger of minder streng zijn en hoe Nederland zich daartoe verhoudt.

vi Royalty's

In tegenstelling tot de behandeling van rente (de hierboven vermelde earningsstrippingmaatregel), bestaat er geen aftrekbeperking op royalty's in Nederland.⁸⁴ De internationaal gebruikelijke verrekenprijswetgeving beogen winstverschuivingen door multinationals te voorkomen, maar er bestaat onder die regels in de praktijk nog altijd de mogelijkheid tot tariefarbitrage met laagbelastende landen door uitgaande royaltybetalingen vanuit Nederland naar laagbelastende landen (ervan uitgaande dat het intellectueel eigendom daar gelokaliseerd is).

Uit het onderzoek blijkt dat twee van de onderzochte landen de aftrek van royalty's beperken.⁸⁵ Deze aftrekbeperking is dan van toepassing, indien de royalty's in een andere land lager belast worden. In hoofdstuk 8 adviseert de Commissie om te onderzoeken of een dergelijke beperking ook voor Nederland gewenst is.

⁸³ Zoals bijvoorbeeld art. 10a Wet VPB, die ziet op winstdrainage.

⁸⁴ Wel kent Nederland per 1 januari 2021 een conditionele bronbelasting op rente- en royaltybetalingen.

⁸⁵ Tevens kent de Verenigde Staten onder het BEAT regime (base erosion and anti-abuse tax) een anti-misbruikmaatregel die onder voorwaarden de aftrek van royalty's beperkt.

Tabel 9: Aftrekbeperkingen op royalty's

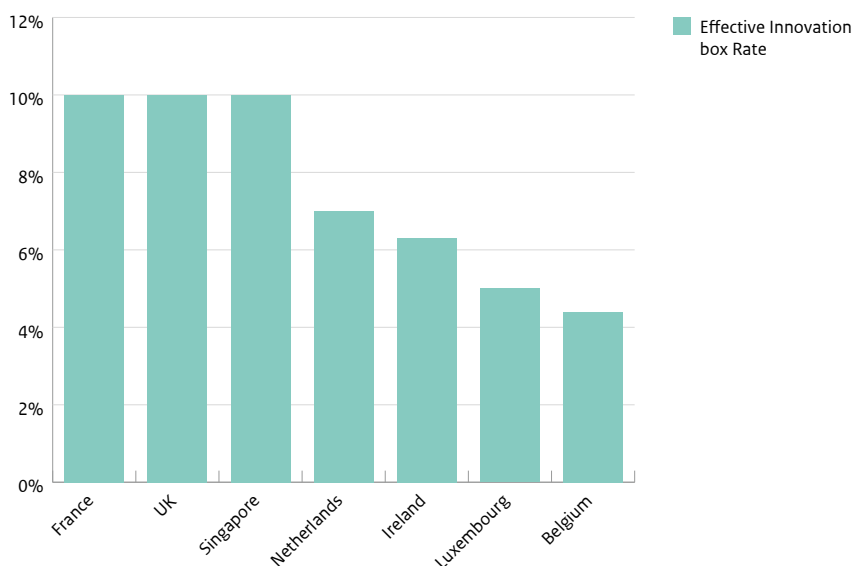
Royalty Deduction Amount Limitation	
Royalty deduction limitation based on amount	No royalty deduction limitation based on amount
Austria	France
Germany	Belgium
	Ireland
	Japan
	Korea
	Luxembourg
	Netherlands
	Singapore
	Spain
	Sweden
	Switzerland
	UK
	US

vii Innovatiebox

Het merendeel van de geselecteerde landen heeft een 'patent box'-regime vergelijkbaar met de Nederlandse innovatiebox, of heeft dat recent ingevoerd (zoals Zwitserland per 1 januari 2020). In Nederland zijn winsten die in de innovatiebox vallen belast tegen een tarief van 7 procent (9 procent per 2021 aangekondigd). Belastingplichtigen kunnen echter slechts een deel van hun winst onder het bereik van de innovatiebox brengen (namelijk het deel dat samenhangt met specifiek bepaald zelfontwikkeld intellectueel eigendom in Nederland). De rest van de winst wordt tegen het statutaire tarief belast. Zoals in hoofdstuk 6 nader wordt toegelicht, is het onder de huidige internationale winstbelastingregels voor landen opportuun om bepaalde waardevolle productiefactoren (zoals R&D), laag te belasten, om daarmee investeringen in deze activiteiten - naast te stimuleren - aan te trekken dan wel te behouden.

Er bestaan diverse verschillen tussen de regimes van landen omtrent de 'patent boxes', bijvoorbeeld omtrent het deel van de winst (grondslag) dat in aanmerking genomen wordt en omtrent het effectieve tarief. Zowel grondslag als tarief zijn derhalve van belang voor het innovatieboxvoordeel. In landen met een beperkte definitie van kwalificerende boxwinsten, kwalificeert een kleiner deel van de winst voor het lagere boxtarief. De landen met een vast boxtarief staan hieronder vermeld (per 2019).

Figuur 4: Effectief tarief innovatiebox



Met uitzondering van Japan en Zuid-Korea hebben alle onderzochte landen met een patent box de BEPS 5-minimumstandaard verwerkt, ook wel de ‘modified nexus approach’. Deze standaard vereist een sterke band tussen de kosten die door een belastingplichtige worden gemaakt en de winsten waarop het preferentiële regime kan worden toegepast. Nederland heeft deze minimumstandaard sinds 2017 in de wet opgenomen, waardoor substantiële activiteiten in Nederland vereist zijn voor toepassing van de innovatiebox op een deel van de winst.

Tot slot kent de Verenigde Staten onder het Foreign-Derived Intangible Income (“FDII”) regime een aftrek toe die onder aan de streep hetzelfde beoogt als patent boxes elders.

viii Deelnemingsvrijstelling

Met een deelnemingsvrijstelling worden voordelen ontvangen van of uit een deelneming vrijgesteld. Het gaat daarbij doorgaans om dividenden en vervreemdingswinsten. Hierdoor wordt voorkomen dat winsten tweemaal in de heffing worden betrokken (zowel bij de deelneming zelf als bij de moederverenootschap).

Meerdere landen maken gebruik van een vrijstelling van inkomsten uit deelnemingen. Meer in detail zijn er de nodige verschillen, zoals ten aanzien van het bezitspercentage, de houdsterperiode en de hoogte van de vrijstelling, zie hiervoor verder het landenrapport. Aftrek van finale verliezen op vrijgestelde deelnemingen (zoals de Nederlandse liquidatieverliesregeling) komt ook in verschillende andere landen voor. Het Europese recht verplicht onder bepaalde omstandigheden om een dergelijk verlies in EU-situaties toe te staan. De Commissie behandelt in hoofdstuk 8 een alternatief voor de liquidatieverliesregeling.

ix Controlled Foreign Company (‘CFC’)-maatregel

In aanvulling op onderdelen ii. substance en viii. deelnemingsvrijstelling is bijvoorbeeld art. 13ab van de Wet Vpb 1969 niet van toepassing indien het gecontroleerde lichaam een wezenlijke economische activiteit uitoefent. Deze wettelijke bepaling (de aanvullende CFC-maatregel) heeft tot doel te voorkomen dat belastingplichtigen winsten verschuiven door mobiele activa – zoals intellectueel eigendom – te verplaatsen naar een in een ander (laagbelastend) land gevestigd lichaam of gelegen vaste inrichting (de CFC), zodat de met die activa samenhangende winst daar laagbelast neerslaat. De ‘wezenlijke economische activiteit’ wordt via de Uitvoeringsbeschikking Vpb 1971 geconcretiseerd met substance-eisen (waaronder een loonsomeis en de verplichting om een kantoor ter beschikking te hebben).

Deze invulling van het begrip ‘wezenlijke economische activiteit’ is een keuze die door Nederland is gemaakt bij de implementatie van ATAD1. Ook neemt Nederland een bijzondere positie in door - vanwege uitvoeringsaspecten - te toetsen aan de hand van het statutaire tarief en niet het effectieve tarief elders. De Commissie doet in hoofdstuk 8 verschillende aanbevelingen rondom de aanvullende CFC-maatregel om deze effectiever te maken.

De meeste onderzochte landen kennen CFC-regels, zoals blijkt uit onderstaand overzicht.

Tabel 10: CFC-regels

Controlled Foreign Company	
Controlled foreign company rules applicable	No controlled foreign company rules applicable
Austria	Singapore
Belgium	Switzerland
France	
Germany	
Ireland	
Japan	
Korea	
Luxembourg	
Netherlands	
Spain	
Sweden	
UK	
US	

x Verliesverrekening

Verliesverrekening geeft de mogelijkheid om een verlies dat is geleden in een bepaald jaar te verrekenen met de winsten uit een voorafgaand jaar (terugwenteling/ 'carry back') of toekomstige jaren (voortwenteling/ 'carry forward').

Uit het onderzoek blijkt dat Japan, Korea, Luxemburg, Zwitserland en Nederland een temporele beperking opleggen aan de voorwaartse verliesverrekening. Slechts enkele landen – waaronder Nederland - staan een achterwaartse verliesverrekening toe (in alle gevallen beperkt tot één jaar). De Nederlandse termijn voor voorwaartse verliesverrekening is in vergelijking met andere landen beperkt (zes jaar). Een beperking in de tijd regelt dat de verliezen niet meer in aanmerking kunnen worden genomen ('verdampen') indien deze niet voor het vervallen van de termijn zijn gebruikt. Nederland kent daarentegen geen beperking voor wat betreft de omvang van het verlies dat in een bepaald jaar mag worden meegenomen. In andere landen zoals Duitsland en Frankrijk is de voorwaartse verliesverrekening niet in de tijd beperkt, maar soms wel voor wat betreft de omvang van het verlies dat in een bepaald jaar mag worden meegenomen (gemaximeerd tot een percentage van de winst). Alle landen met een dergelijke jaarbeperking kennen een onbeperkte voorwaartse verliesverrekening. De Commissie doet in hoofdstuk 8 aanbevelingen ten aanzien van verliesverrekening.

Tabel 11: Verliesverrekeningstermijnen

Loss Compensation		
Jurisdiction	Years carried forward	Years carried back
Austria	Indefinitely	Not applicable
Belgium	Indefinitely	Not applicable
France	Indefinitely	1
Germany	Indefinitely	1
Ireland	Indefinitely	1
Japan	10	Not applicable
Korea	10	Not applicable
Luxembourg	17	Not applicable
Netherlands	6	1
Singapore	Indefinitely	1
Spain	Indefinitely	Not applicable
Sweden	Indefinitely	Not applicable
Switzerland	7	Not applicable
UK	Indefinitely	1
US	Indefinitely	Not applicable

4

Ontwikkeling van de Vpb-ontvangsten

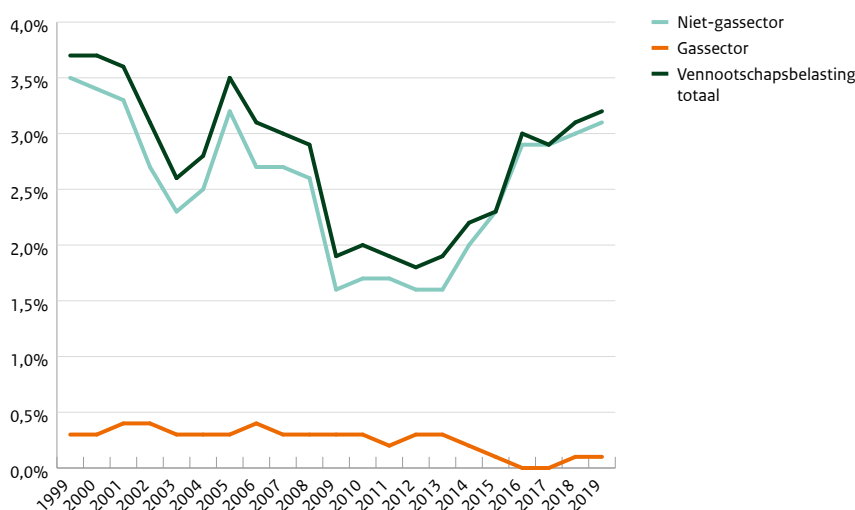
Ten opzichte van twintig jaar geleden zijn de Vpb-ontvangsten - als percentage van het bbp - licht gedaald. In tussenliggende jaren valt vooral de sterke volatiliteit op. In deze jaren zijn de tarieven verlaagd en is de grondslag verbreed.

De Nederlandse Vpb-opbrengst als percentage van het bbp ligt hoger dan het gemiddelde van de OESO-landen en EU-lidstaten. Hierin wijkt Nederland niet af van andere kleinere ontwikkelde landen met een open economie. Uit de bij de Commissie beschikbare data is niet af te leiden of dat het gevolg is van een fiscaal aantrekkelijk vestigingsklimaat.

4.1 Ontwikkeling winsten, grondslag en beleidsmaatregelen

Een interpretatie van de ontwikkeling van de Vpb-ontvangsten is complex. Door de grote volatiliteit van de Vpb bestaat het risico dat begin- en eindpunt van de analysemethode de resultaten vertekenen. Dat komt doordat winsten sterk samenhangen met de stand van de conjunctuur, maar ook door de mogelijkheden tot het verrekenen van verliezen. Figuur 5: Vpb (kas) als %bbp 5 laat de ontwikkeling van de Vpb kasontvangsten zien voor de jaren 1999-2019 als percentage van het bbp.

Figuur 5: Vpb (kas) als %bbp



Kijkend naar de ontwikkeling van de afgelopen 20 jaar vallen als eerste de conjunctureel mindere perioden in 2002-2003 en 2009-2013 op. In die jaren liepen de winsten terug, wat zorgt voor een lagere Vpb, ook als percentage van het bbp. Mede door de mogelijkheden tot het verrekenen van verliezen voor bedrijven stijgen de ontvangsten pas met vertraging op de economische groei weer. Daarnaast valt op dat de Vpb op gas sterk is afgenomen (-0,2 procentpunt bbp tussen 1999 en 2019). Dat komt door de teruggelopen gaswinning.

Beleidsmaatregelen hebben ook een sterke invloed op de ontwikkeling van de Vpb-ontvangsten gehad. Zo zijn er verschillende tariefsverlagingen doorgevoerd (Figuur 7). In 2020 is het hoge Vpb-tarief 25 procent, maar in 2001 was dat nog 35 procent. Voor 2021 volgt een verdere verlaging naar 21,7 procent.⁸⁶ Deze verlagingen zijn wel grotendeels samengegaan met grondslagverbredingen, zoals later wordt aangetoond. Ook het verlaagde tarief en de schijfgrens zijn meerdere keren aangepast.

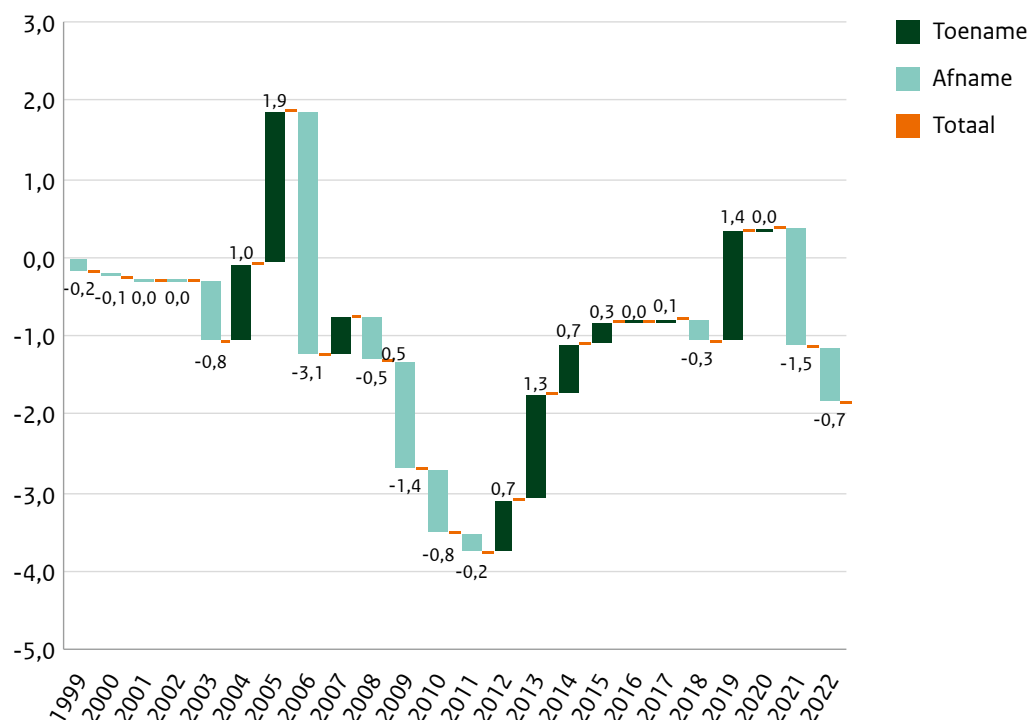
Daarnaast is de grondslag van de Vpb verbreed, bijvoorbeeld door het beperken van de mogelijkheden om verliezen te verrekenen en het verminderen van mogelijkheden tot renteaftrek (2019, Regeerakkoord Rutte III). Met de invoering van de innovatiebox in 2010 is de grondslag van de Vpb juist versmald.

⁸⁶ In Nederland geldt een laag tarief voor winsten tot €200.000 en een hoog tarief hierboven. Het grootste deel van de bedrijfswinsten valt onder het hoge Vpb-tarief.

Tot slot zijn gedurende de crisis tijdelijke ondersteunende maatregelen genomen zoals de willekeurige afschrijving en een verruimde achterwaartse verliesverrekening. Deze ingrepen leidden tijdelijk tot lagere Vpb-opbrengsten.

Op basis van ex-ante ramingen is het effect van beleidsmaatregelen zeer beperkt voor de periode 1999-2019: 0,4 miljard euro hogere kasontvangsten (zie figuur 6). Dat effect slaat de komende jaren om in 1,8 miljard euro lagere ontvangsten (periode 1999-2022) door de reeds in wetgeving vastgelegde verlaging van de tarieven de komende jaren.⁸⁷

Figuur 6: Ex ante beleid Vpb in miljarden euro's (kas, neerwaarts effect=mintgroen, opwaarts=donkergroen)



Figuur 8 splitst de daling van de totale Vpb-opbrengst als percentage bbp over de periode 1999-2019 (-0,5 procentpunt) uit naar een deel verklaard door minder gaswinning (-0,2 procentpunt), een deel door tariefsverlaging (-0,4 procentpunt) een deel door maatregelen gericht op de grondslag (+0,4 procentpunt)⁸⁸ en een overig (onverklaard) deel.

Beleidsmaatregelen hebben per saldo een neutraal effect in de periode 1999-2019, grondslagverbreding en tariefsverlaging houden elkaar in balans. Het deel 'overig' daalt wel en bedraagt -0,4 procent van het bbp. Deze verdere daling van de Vpb-opbrengst kan verschillende oorzaken kennen. Uit een analyse op basis van de Nationale Rekeningen blijkt dat 'incorporatie' - het aandeel van vennootschappen in deze winst⁸⁹ - en de kapitaalinkomensquote (bruto winsten als percentage van het bbp) een beperkte rol spelen. Wel lijkt het belang van afschrijvingen en aftrek van rentekosten toegenomen, waardoor van deze brutowinst minder belastbare winst (en dus minder Vpb) overblijft.⁹⁰ Deze ontwikkeling speelt vooral vanaf 2008. Het systeem van Nationale Rekeningen en de in totaal gerealiseerde Vpb-ontvangen zijn onvoldoende gedetailleerd om hier een sluitende verklaring voor te geven. Daarnaast is het denkbaar dat het onverklaarde deel samenhangt met de onzekerheidsmarge rondom het inschatten van de omvang van beleidsmaatregelen. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de onderliggende ontwikkelingen op basis van de uit de aangiften beschikbare informatie.

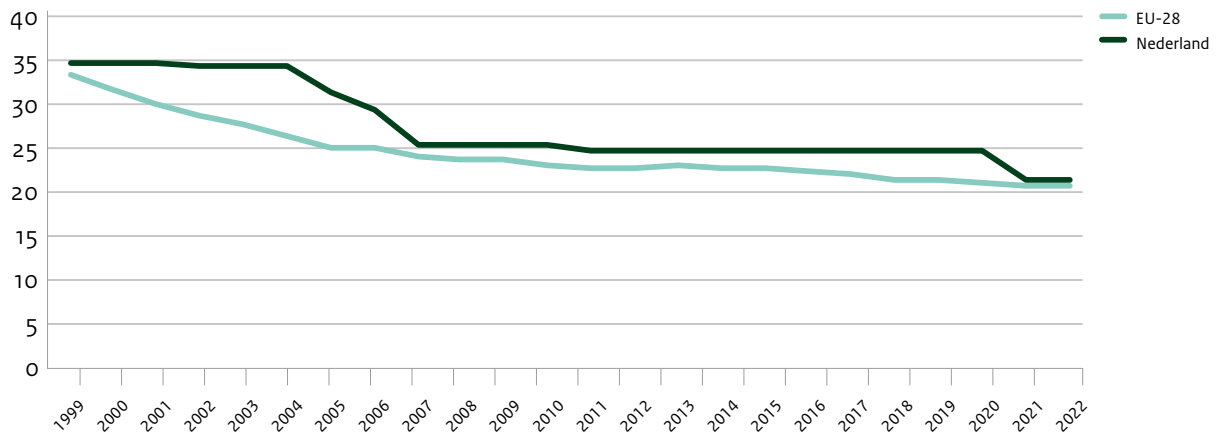
⁸⁷ In 2020 is het lage tarief verlaagd naar 16,5%, in 2021 wordt ook het normale Vpb tarief verlaagd, naar 21,7%. Dat komt voor een deel met vertraging tot uiting de Vpb op EMU-basis.

⁸⁸ Ex ante inschattingen/ramingen effect beleidsmaatregelen.

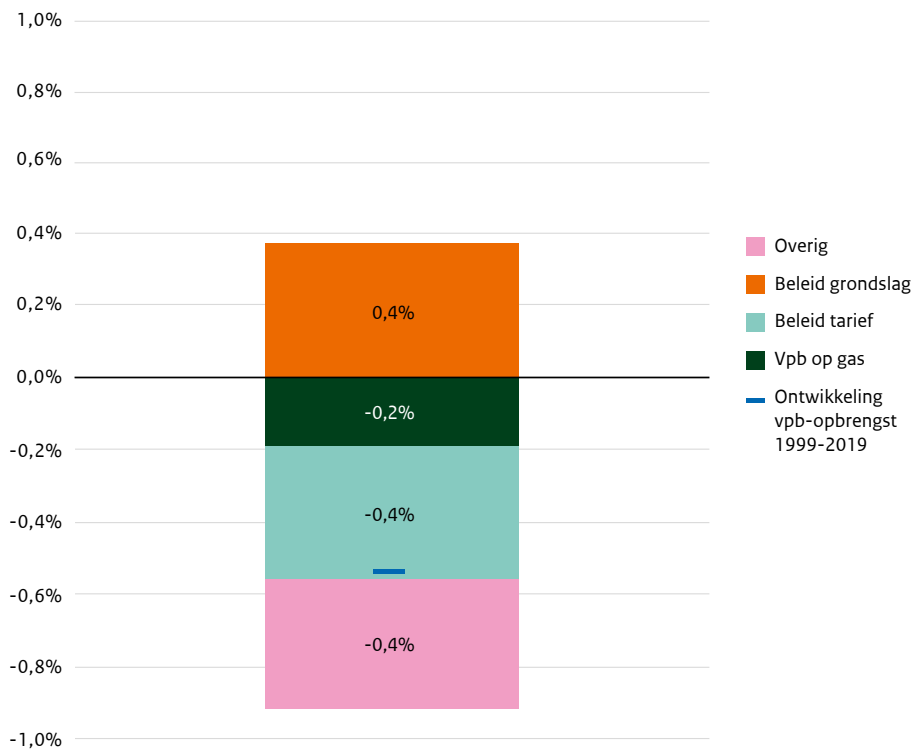
⁸⁹ In tegenstelling tot in de eerste jaren van de onderzoeksperiode: zie bijvoorbeeld: Corporate tax policy and incorporation in the EU, 2008, Ruud A. de Mooij en Gaëtan Nicodème.

⁹⁰ Het effect van de beperking van de renteaftrek door de implementatie earningsstrippingmaatregel in 2019 is hierin nog niet zichtbaar. De macro-economische statistieken waren bij Eurostat beschikbaar tot en met 2017.

Figuur 7: Vpb-tarieven NL en EU-28 (%)



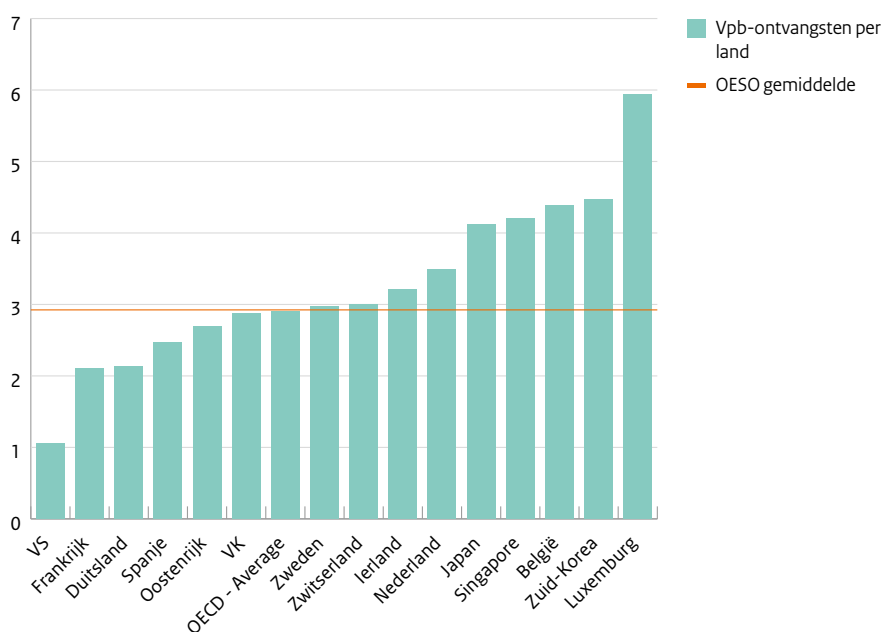
Figuur 8: Ontwikkeling Vpb-ontvangsten 1999-2019



4.2 Internationale vergelijking

Nederland heeft, in vergelijking met andere ontwikkelde economieën een relatief hoge Vpb-opbrengst als percentage van het bbp; in 2018 was dat 3,3 procent, vergeleken met het gemiddelde van de OESO-landen van 2,9 procent. Hierin wijkt Nederland niet af van andere kleinere ontwikkelde landen met een open economie, die ook boven het OESO-gemiddelde zitten. Uit de bij de Commissie beschikbare data is niet af te leiden of dat het gevolg is van een fiscaal aantrekkelijk vestigingsklimaat. Wel is deze statistiek in lijn met de in de literatuur onderbouwde stelling dat overheden van kleine open economieën geneigd zijn te kiezen voor een relatief gunstig fiscaal vestigingsklimaat.⁹¹

Figuur 9: Internationale vergelijking Vpb-ontvangsten 2018 als %bbp⁹²



⁹¹ Zie bijvoorbeeld Keen, Michael and Konrad, Kai A., The Theory of International Tax Competition and Coordination (July 9, 2014). Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance No. 2012-06.

⁹² Voor deze internationale vergelijking is aangesloten bij de landen die ook in hoofdstuk 3 onderzocht zijn.

5

Wie betaalt de Vpb?

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de belastingafdracht van verschillende type bedrijven in de Vpb. Dit wordt gedaan op basis van data uit aangifte- en aanslagen Vpb. We laten zien hoe de belastinginkomsten afkomstig uit de Vpb verdeeld zijn over zeven verschillende groepen bedrijven. Ook analyseren we of multinationals over een langere periode minder betalen dan het nationaal opererend bedrijfsleven. We zetten de Vpb-afdracht af tegen enkele economische indicatoren en gaan in op het begrip effectieve druk. Ten slotte laten we de afleiding zien van omzet tot belastbaar bedrag en de omvang van verschillende aangifteposten voor elke categorie bedrijven. Deze exercitie leidt tot de volgende conclusies:

- Multinationals nemen in 2017 11,7 miljard euro van de Vpb-afdracht voor hun rekening, ofwel 51 procent van het totaal. Dat aandeel is over de periode 2010-2017 grofweg gelijk gebleven. Dat geldt ook voor de verhouding tussen het aandeel dat het grootbedrijf betaalt ten opzichte van het mkb. Dit blijkt uit een analyse van gegevens uit aangiften en aanslagen Vpb. Het aandeel van multinationals in de Vpb-inkomsten in verhouding tot hun aandeel (toegevoegde waarde) in de Nederlandse economie, is gelijk gebleven.
- Uit de aangiftdata is zowel de winst voor belasting (EBT) en de betaalde belasting af te leiden, een maatstaf voor de effectieve druk is de betaalde belasting gedeeld door de EBT. De op deze manier berekende effectieve druk bij dat winstgevendende multinationals blijkt niet lager te zijn dan bij winstgevendende niet-multinationals: 24,5 procent versus 24,8 procent over de periode 2010-2017. Binnen de groep multinationals is de effectieve druk van Nederlandse multinationals met 19 procent lager dan die van de andere groepen.
- Verklaringen hiervoor zijn dat deze groep relatief meer rentekosten, innovatieboxwinsten en liquidatieverliezen heeft ten opzichte van hun operationele winst. Daarnaast heeft deze groep ook relatief meer buitengewone lasten. Het is lastig de buitengewone lasten te duiden, omdat de belastingplichtigen deze lasten niet specificeren in de aangifte. Buitengewone lasten kunnen bijvoorbeeld samenhangen met de verwerking van overnames, ver- of aankopen van onroerend goed, beleggingen, of patenten waarbij een positieve of negatieve winst wordt gerealiseerd. Ook heeft de groep gedurende de onderzochte periode meer verliezen verrekend dan geleden, dus verliesvoorraad uit de jaren vóór 2010 drukt ook de fiscale effectieve druk. Dit laatste geldt echter ook voor enkele andere groepen.
- In de periode 2010-2017 stegen de Vpb-inkomsten, in lijn met de opgaande conjunctuur.
- Het internationale bedrijfsleven heeft relatief hoge belastbare winsten in Nederland ten opzichte van de werkgelegenheid die ze hier creëren.
- Dit duidt erop dat buitenlandse multinationals vooral kapitaalintensieve activiteiten hebben in Nederland.
- Uit de data blijkt dat een deel van de Vpb-populatie (multinationals maar ook mkb) jaar na jaar fiscaal verliezen rapporteert in Nederland.
- Op basis van de beschikbare data is de conclusie niet te rechtvaardigen dat multinationals, als groep, systematisch veel minder Vpb betalen dan voorheen of dan binnenlandse ondernemingen. Wel kunnen er specifieke redenen zijn waarom individuele multinationals, met name degenen met hun hoofdkantoor in Nederland, geen Vpb betalen in jaren dat ze wel winstgevendende activiteiten hebben.

Bij deze conclusies maakt de Commissie een aantal belangrijke kanttekeningen:

- Ten eerste bieden de Nederlandse aangiftdata geen inzicht in hoeveel belasting Nederlandse bedrijven wereldwijd betalen, noch in de wijze waarop deze winst en de betaalde belasting verdeeld zijn over verschillende landen. Dat is belangrijk omdat bedrijven binnen het huidige stelsel mogelijkheden hebben winsten te verschuiven naar laagbelastende landen zonder substantiële wijzigingen in de investeringsstructuur. In de literatuur zijn aanwijzingen dat een grotere discrepantie tussen fiscale winst en commerciële winst bij multinationals dan bij nationaal opererende bedrijven verband houdt met belastingontwijking.⁹³

⁹³ Bilicka, Katarzyna Anna, 2019, American Economic Review, Comparing UK Tax Returns of Foreign Multinationals to Matched Domestic Firms, pp. 2921-2953. In de literatuur zijn ook aanwijzingen dat de omvang van internationale belastingontwijking wordt overschat, bijvoorbeeld als gevolg van dubbeltellingen van ondernemingswinsten (eenmaal als winst bij de operationele vennootschap en vervolgens een of zelfs meerdere malen als dividend bij de aandeelhouder). Zie bijvoorbeeld Blouin, J. en Robinson, L.A. (2019), Double Counting Accounting: How Much Profit of Multinational Enterprises Is Really in Tax Havens?, SSRN en Devereux, M.P. et al. (2020), The OECD Global Anti-Base Erosion Proposal. De effecten van de BEPS-maatregelen op belastingontwijking en het fiscale vestigingsklimaat zijn thans onbekend.

- De tweede beperking is dat het op basis van de beschikbare cijfers niet mogelijk is om de effectieve druk in verhouding tot de commerciële winst te berekenen. Hierdoor blijft onduidelijk hoe de opgegeven winst door multinationals, en dus de betaalde belasting, zich verhoudt tot de bedrijfseconomische werkelijkheid.
- Een andere kanttekening bij de uitkomsten is dat de gemiddelde belastingdruk een vertekend beeld kan geven van de belastingdruk op individuele bedrijven omdat de spreiding tussen bedrijven enorm is, ook binnen groepen bedrijven. Zo kan het voorkomen dat individuele bedrijven door verschillende aftrekmogelijkheden meerdere jaren achtereen geen Vpb betalen, terwijl zij wel (commercieel) winstgevendende activiteiten hebben.
- Verliesverrekening speelt hierbij een rol. Daarnaast is er een groep bedrijven die structureel verlies lijdt. Dit kan bijvoorbeeld optreden bij bedrijven die wereldwijd wel winstgevend zijn, maar waarbij de entiteit in Nederland niet winstgevend is (bijvoorbeeld als gevolg van de deelnemingsvrijstelling).

De Commissie komt in dit hoofdstuk tot een aantal aanbevelingen:

- Vanwege de beperkingen in de beschikbare gegevens adviseert de Commissie om structureel meer gegevens te verzamelen om het inzicht in de belastingafdracht van multinationals te vergroten. De Commissie adviseert om (i) bedrijven te gaan verplichten voortaan in alle gevallen de commerciële winst in Nederland te rapporteren en (ii) in internationaal verband te blijven samenwerken om de kwaliteit van landenrapporten (CbCR-rapportages)⁹⁴ te verbeteren en daarna toe te werken naar publieke CbCR.
- De Commissie adviseert daarnaast om in de toekomst de nationale en internationale belastingheffing bij multinationals nader te onderzoeken. Dit onderzoek moet zich in ieder geval richten op de oorzaak van (structureel) verlieslatende bedrijven in de Vpb, het belang van transfer pricing en in het bijzonder de rol van royalty's⁹⁵, het rendement op in Nederland geïnvesteerd kapitaal en de verschillen tussen fiscale en commerciële winstbepaling bij multinationals.
- Inzicht in de verschillen tussen fiscale en commerciële gegevens kan aanknopingspunten bieden voor verdiepend onderzoek naar de (oorzaken van verschillen in de) effectieve druk van multinationals. Meer inzicht in de relatie tussen fiscale en commerciële winst op bedrijfsniveau zal ook helpen in het verklaren van het hoge aantal (structureel) verlieslatende bedrijven in de Vpb.
- De Commissie adviseert hierom (i) bedrijven te gaan verplichten voortaan de commerciële winst in Nederland te rapporteren en (ii) in internationaal verband te blijven samenwerken om de kwaliteit van landenrapporten (CbCR-rapportages)⁹⁶ te verbeteren en daarna toe te werken naar publieke CbCR.

5.2 Data & Methoden

Dit onderzoek maakt gebruik van fiscale aangifte- en aanslaggegevens en koppelt deze aan een indeling die volgt uit de internationale rapportageplicht voor grote ondernemingen (CbCR). Hieruit worden zeven categorieën gedestilleerd die met elkaar vergeleken worden. Grootbanken en – verzekeraars en de gassector worden buiten beschouwing gelaten.

Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de integrale aangifte- en aanslaggegevens van alle Vpb-plichtigen in Nederland. Het databestand is opgewerkt voor de jaren vanaf 2010. We analyseren data tot en met belastingjaar 2017 omdat dat het meest recente jaar is waarvoor het grootste deel van de aangiften binnen zijn.⁹⁷ De indeling wordt gemaakt op het niveau van de entiteit;

⁹⁴ Country by Country reporting. Dit is een documentatieverplichting voor grote bedrijven aan de nationale belastingdienst die als minimum-standaard van het OESO BEPS-project tot stand is gekomen. Bedrijven met een wereldwijde omzet van boven de 750 miljoen euro die in meerdere landen actief zijn, moeten een "landenrapport" indienen in het land van hun hoofdkantoor (uiteindelijk moederentiteit). In de Nederlandse wet is deze verplichting geïmplementeerd in artt. 29b e.v. Wet Vpb 1969.

⁹⁵ De huidige aangiftegegevens bieden geen inzicht in de betaalde en ontvangen royalty's in Nederland, terwijl deze in de literatuur vaak in verband worden gebracht met belastingontwijking. Zie ook het in hoofdstuk 8 geadviseerde onderzoek (maatregel A.3).

⁹⁶ Country by Country reporting. Dit is een rapportageplicht voor grote bedrijven aan de nationale Belastingdienst die als minimum-standaard van het OESO BEPS-project tot stand is gekomen. Bedrijven met een wereldwijde omzet van boven de 750 miljoen euro die in meerdere landen actief zijn, moeten een "landenrapport" indienen in het land van hun hoofdkantoor (uiteindelijk moederentiteit).

⁹⁷ Fiscale beleggingsinstellingen (FBI's) zijn uit de database verwijderd omdat deze belastingplichtig zijn tegen een tarief van 0%. Verder is de winst die betrekking heeft op vaste inrichtingen uit de aangiften verwijderd zodat de cijfers betrekking hebben op de Nederlandse winst.

dit is een indeling van de Belastingdienst om verschillende belastingplichtigen die tot hetzelfde bedrijf behoren te groeperen⁹⁸. Daarnaast worden zoals hierboven vermeld, de gassector en de grootbanken en verzekeraars uit de analyse verwijderd omdat zij het beeld verstoren.⁹⁹

Definities

Om meer inzicht te krijgen in de samenstelling van de Vpb wordt de populatie van belastingplichtigen opgedeeld in verschillende groepen.¹⁰⁰ Wij onderscheiden de volgende groepen bedrijven:

- De eerste groep die wij onderscheiden is die met “CbCR-multinationals”. Hiervoor sluiten wij aan bij de definitie die gebruikt wordt om te bepalen of bedrijven een ‘Country-by-Country-reporting’ verplichting hebben. Dit is een rapportageplicht voor grote bedrijven die als minimum-standaard van het OESO BEPS-project tot stand is gekomen. Bedrijven met een wereldwijde omzet van boven de 750 miljoen euro die in meerdere landen actief zijn, moeten een “landenrapport” indienen in het land van hun hoofdkantoor (Ultimate Parent Entity).¹⁰¹ Deze plicht geldt vanaf het belastingjaar 2016, en in Nederland zijn voor dat jaar ca 150 landenrapporten ingediend.¹⁰² Daarnaast gaat het om 3000 rapporten van buitenlandse multinationals die in Nederland actief zijn. Deze groep hebben we opgedeeld in Amerikaanse CbCR-multinationals en overige CbCR-multinationals. In het rapport wordt altijd opgegeven op welke belastingplichtige dochters het rapport betrekking heeft. De Nederlandse dochters van de CbCR-multinationals worden ook tot de categorie van de moeder gerekend. Daarnaast zijn er ook belastingplichtige bedrijven die nauw verwant zijn met de multinationals, maar geen dochter zijn volgens de definitie van de CbCR. Bij de Belastingdienst worden de aangiften van deze bedrijven gezamenlijk met de aangifte van de moeder beoordeeld. Deze groep bedrijven worden in dit onderzoek ook tot de multinational gerekend.
- De indeling naar CbCR-bedrijven is pas vanaf 2016 beschikbaar. We hebben er echter voor gekozen om dezelfde indeling te gebruiken voor eerdere jaren. Dit betekent dat er een onderschatting kan zijn in het aandeel van multinationals in het totaal, omdat er bedrijven kunnen zijn in de jaren vóór 2016 die destijds onder de huidige CbCR-plicht gevallen zouden hebben, maar nu niet meer of inmiddels niet in Nederland meer zitten. Uit de cijfers blijkt wel dat het aantal Nederlandse multinationals in ieder geval redelijk constant is over de onderzochte periode.
- Daarnaast is er een groep grote bedrijven die niet boven de 750 miljoen omzet wereldwijd uitkomt (en dus geen CbCR-multinational is), maar wel een loonsom van meer dan 13,3 miljoen euro per jaar in de gehele entiteit hebben.¹⁰³ Deze groep noemen wij het “grootbedrijf”. Indien deze bedrijven in de entiteit een directe buitenlandse moeder of dochter hebben, worden ze als internationaal grootbedrijf gekwalificeerd, in andere gevallen als nationaal grootbedrijf. Deze categorie is echter vrij klein en uitzonderlijk, want in de regel hebben grote bedrijven wel internationale dochterbedrijven. De woningcorporaties maken een belangrijk deel van deze groep uit.
- Een derde groep belastingplichtigen is het midden- en kleinbedrijf. Dit zijn bedrijven met een loonsom van minder dan 13,3 miljoen euro.¹⁰⁴ Indien deze bedrijven een directe buitenlandse moeder of dochter hebben, worden ze als internationaal mkb gekwalificeerd, in andere gevallen als nationaal mkb. In eerdere definities, ook gehanteerd door het Ministerie van Financiën, werd ook wel het balanstotaal en/of de omzet als afbakening gebruikt, dat is nu niet het geval om beter aan te sluiten bij het CBS. Het is belangrijk om te realiseren dat met name in de groep mkb internationaal dus bedrijven kunnen zitten die in financiële termen zeer groot zijn, maar qua personeelsbestand onder het mkb vallen.

⁹⁸ Zoals beschreven in Uitvoeringsregeling Belastingdienst 2003.

⁹⁹ Hier is voor gekozen vanwege meerdere redenen. Ten eerste is de bijdrage van de gassector aan de Vpb sterk gedaald, dit kan een vertekend beeld geven. Ten tweede is bij banken de operationele omzet op de belastingaangifte vaak klein in verhouding tot de ontvangen rente, dit zou alle ratio's wat betreft effectieve druk verstoren. Tenslotte zijn er ook specifieke maatregelen genomen die aangrijpen op de banken- en verzekeraarssector.

¹⁰⁰ Er is geen directe indicator in de aangifte waarmee bepaald kan worden of een bedrijf een multinational is of niet, dus hiervoor moeten enkele definities en aannames gemaakt worden.

¹⁰¹ Deze rapporten worden vervolgens uitgewisseld tussen alle landen waarin dit bedrijf (fiscaal) actief is. De rapporten zijn opgesteld met twee doeleinden, ten eerste als extra hulpmiddel voor risicoanalyse voor audits van Belastingdiensten, ten tweede om meer informatie te verkrijgen over internationale activiteiten van grote bedrijven en mogelijke (schadelijke) belastingplanning.

¹⁰² Deze groep bestaat uit multinationals die hun ultimate parent entity in Nederland hebben.

¹⁰³ Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Eurostat delen bedrijven ook in naar grootte, hiervoor wordt vaak de grootte van het personeelsbestand gebruikt. Uit de aangifte kan echter niet het aantal fte worden afgelezen, maar wel de loonsom. Daarom hebben wij het aantal fte dat het CBS gebruikt omgerekend naar een loonsom met behulp van een “standaardloon”.

¹⁰⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/structural-business-statistics/sme>

De zeven groepen die op deze manier onderscheiden worden zijn:

- i) Nederlandse CbCR-Multinational
- ii) Amerikaanse CbCR-Multinational
- iii) Overige CbCR-Multinational
- iv) Internationaal grootbedrijf
- v) Nationaal grootbedrijf
- vi) Internationaal mkb
- vii) Nationaal mkb

Een bedrijf bestaat vaak uit meerdere belastingplichtigen en nog veel meer juridische lichamen. Als deze gevoegd zijn in een fiscale eenheid, zien wij slechts één aangifte en wordt de indeling dus voor deze fiscale eenheid als geheel bepaald. Een bedrijf kan echter ook meerdere aangiften doen voor verschillende belastingplichtige onderdelen. De Belastingdienst houdt hiervoor een indeling naar entiteiten bij. De indeling in 7 categorieën wordt voor de entiteit als geheel bepaald, al weten we uit ervaring dat het alsnog kan voorkomen dat niet alle belastingplichtige onderdelen van een bedrijf tot dezelfde entiteit worden gerekend, dat één bedrijf als meerdere entiteiten wordt bijgehouden of dat (onderdelen van) meerdere bedrijven onder dezelfde entiteit vallen. Dit is echter niet voor de gehele populatie uit te zoeken. In het algemeen sluit de indeling naar entiteiten wel beter aan bij wat als een bedrijf beschouwd wordt dan het apart bekijken van elke fiscale aangifte.

Aantallen

In Tabel 12: Aantallen en betaalde belasting per categorie is te zien dat het aantal Nederlandse multinationals evenredig is gestegen met het totale aantal belastingplichtigen in de Vpb. Het aantal Amerikaanse en overige multinationals is harder gestegen dan het totaal.

De stijging van CbCR-multinationals komt doordat de CbCR-indeling in 2016 is gemaakt en naar het verleden wordt teruggetrokken. Door de indeling terug te trekken naar het verleden kunnen immers geen additionele CbCR-bedrijven worden toegevoegd naarmate men meer naar het verleden gaat. Door dit selectie-effect wordt de stijging voor de CbCR-categorieën overschat en voor de overige categorieën internationaal bedrijf daarmee onderschat. Vanwege dit selectie-effect moet voorzichtig worden omgegaan met vergelijkingen over langere tijd en zullen we voor dit doel dus soms meerdere categorieën samen beschouwen.

De bijdrage van de grootbanken- en verzekeraars en de gassector bedraagt circa 10 procent van de totale Vpb. De analyses hieronder zijn gebaseerd op cijfers exclusief deze sectoren.

Tabel 12: Aantallen en betaalde belasting per categorie

	Aantal entiteiten (2017)	Aantal aangiften (2017)	Verandering in aantal entiteiten 2010-2017	Betaalde belasting (2017, in mln. euro)
NL MNE (CbCR)	370	4.133	20%	2.448
USA MNE (CbCR)	982	3.516	46%	2.866
Overig MNE (CbCR)	2.193	6.113	33%	3.840
Grootbedrijf int.	945	12.530	-32%	2.515
Grootbedrijf nat.	860	4.226	-11%	689
Mkb int.	43.547	109.331	-19%	4.225
Mkb nat.	373.521	616.590	27%	6.155
Grootbanken/Grootverzekeraars	31	410	-16%	1.914
Gas	4	4	0%	470
Totaal	418.753	749.573	19%	25.122

5.3 Betaalde Vpb

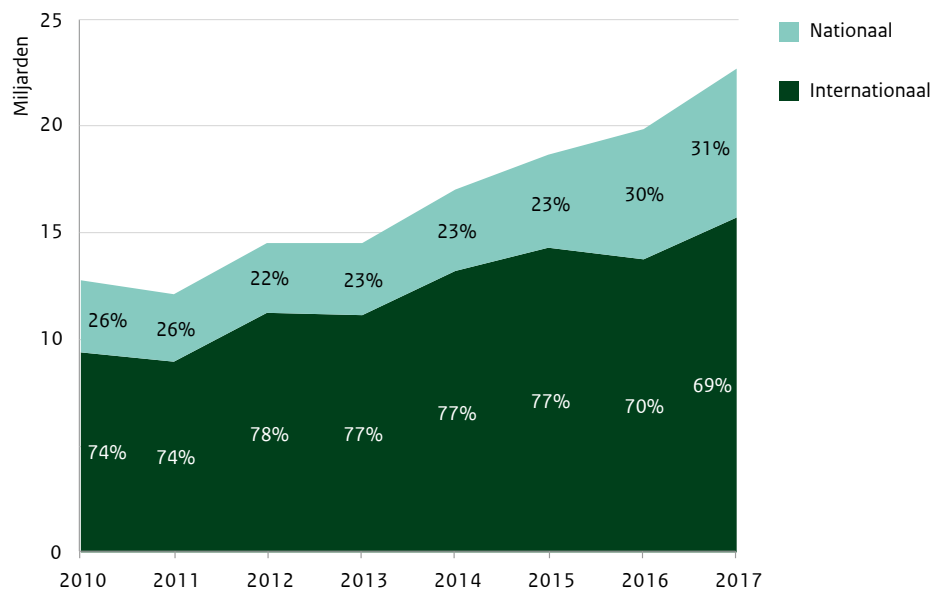
De Vpb-inkomsten zijn in absolute zin gestegen in de onderzochte periode. Dit is in lijn met de opgaande conjunctuur. Het aandeel in de Vpb afdracht door multinationals en nationaal opererende bedrijven is in de periode 2010 – 2017 stabiel. Multinationals nemen in 2017 grofweg 11,7 miljard euro¹⁰⁵ van de Vpb afdracht voor hun rekening, ofwel 51 procent van het totaal. Dat aandeel is over de periode 2010-2017 grofweg gelijk gebleven. Dat geldt ook voor de verhouding tussen het aandeel dat het grootbedrijf betaalt ten opzichte van het mkb.

De periode 2010-2017 is een periode van opgaande conjunctuur. Dit is ook te zien in de totale opbrengst van de vennootschapsbelasting, die steeg van ongeveer 14 miljard in 2010 tot ruim 25 miljard in 2017. Over deze periode bedroegen de Vpb-inkomsten gemiddeld 2,7 procent van het bbp, oplopend van 2,2 procent in 2010 tot 3,4 procent in 2017.

We kunnen kijken hoe het aandeel van de verschillende groepen in de Vpb over tijd verloopt.¹⁰⁶ Vanwege het selectie-effect met betrekking tot de CbCR-categorieën vergelijken we het totaal van de categorieën internationaal opererend (categorieën 1-4 en 6) met het totaal nationaal opererend (5 en 7). Tevens vergelijken we of het totale grootbedrijf t.o.v. het mkb, hiervoor vergelijken we de categorie grootbedrijf (1-5) met het mkb (6 en 7). De verticale as geeft de totale Vpb aan exclusief de banken en gasector; die opbrengst stijgt over de geanalyseerde periode van ca 12,8 tot 22,7 miljard.

De percentages in de grafieken geven aan welk gedeelte door internationaal versus puur nationaal opererende bedrijven worden opgebracht (Figuur 10) en welk gedeelte door het mkb versus het grootbedrijf wordt opgebracht (Figuur 11). Het aandeel van puur nationale bedrijven in de opbrengsten Vpb schommelt rondom het gemiddelde van 26 procent. In de jaren 2016 en 2017 is dit aandeel wat gestegen, mogelijk heeft dit te maken met de belastingplicht voor overheidsinstellingen die sinds 2016 geldt. Het aandeel van het mkb in de opbrengsten Vpb schommelt rond het gemiddelde van 45 procent. Voor beide vergelijkingen lijkt geen duidelijke opwaartse of neerwaartse trend te constateren.

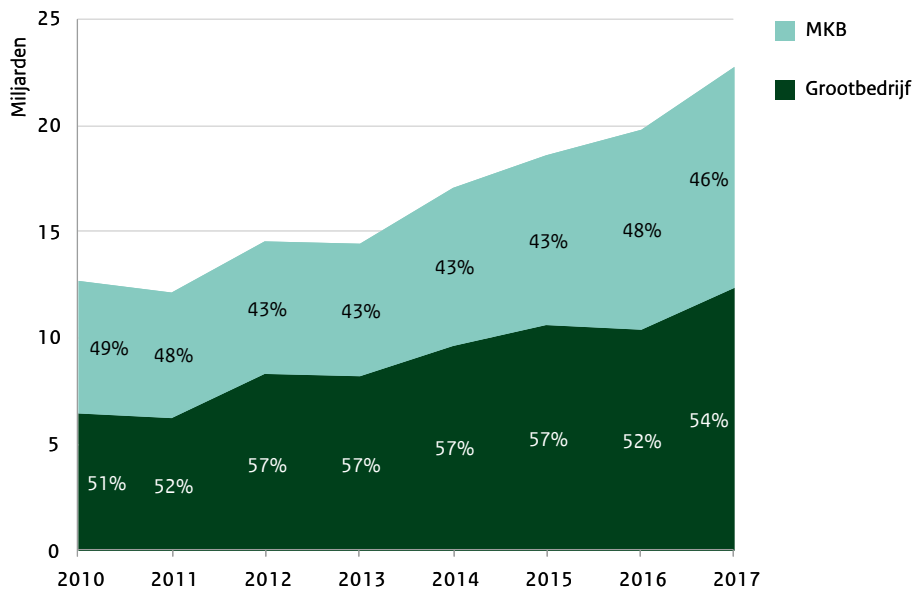
Figuur 10: Aandeel internationaal en nationaal in betaalde Vpb



¹⁰⁵ Dit is de optelsom van de eerste vier regels van Tabel 12: Aantallen en betaalde belasting per categorie.

¹⁰⁶ Er wordt een correctie toegepast voor de objectvrijstelling die sinds 2012 bestaat. Voor de betaalde belasting nemen we in principe het totaalbedrag van de betaalde Vpb en de verrekenende Vpb, maar tot 2012 was die verrekening veel hoger omdat er nog geen objectvrijstelling bestond. Voor deze jaren nemen we alleen de betaalde Vpb mee.

Figuur 11: Aandeel grootbedrijf en mkb in betaalde Vpb



5.4 Ratio's/effectieve druk

Er zijn verschillende definities van een effectieve druk op bedrijfswinst. Omdat we geen data hebben over de commerciële winsten zetten we de betaalde Vpb af tegen een fiscaal afgeleide Earnings Before Tax. Dit is een duidelijke beperking omdat we weten dat commerciële en fiscale winst niet altijd goed op elkaar aansluiten, al zouden sommige verschillen moeten uitmiddelen over meerdere jaren, er kunnen ook structurele verschillen bestaan. Een lagere effectieve druk hoeft niet te wijzen op belastingontwijking, maar kan bijvoorbeeld ook wijzen op meer verrekende (liquidatie)verliezen of een hoger gedeelte van de grondslag in de innovatiebox. Door deze ratio over meerdere jaren te bekijken, voor bedrijven die over die periode een positieve totaalwinst hadden, wordt het verstorende effect van verliesverrekening op deze ratio's verkleind.

Om te beoordelen hoeveel belasting (groepen) bedrijven betalen vergeleken met hun activiteiten wordt vaak gekeken naar een maatstaf van effectieve druk. Het begrip Effective Tax Rate (ETR) wordt door de meeste bedrijven zelf berekend met behulp van commerciële cijfers. Zij kunnen dit zowel op voorhand doen, om te berekenen of een bepaalde investering in een land rendabel is, als achteraf, met de daadwerkelijke belastinglast.

Deze ratio kan hoger of lager uitvallen dan het nominaal tarief in een land vanwege verschillen tussen commerciële en fiscale winsten zoals voorgeschreven in de toepasselijke wet- en regelgeving in een bepaald land. Door bijvoorbeeld niet-aftrekbare kosten kan de ETR hoger zijn dan het statutair tarief, en door fiscale aftrekposten en vrijstellingen kan deze lager zijn dan het statutair tarief. In Tabel 8 wordt een volledige afleiding getoond van de omzet tot het belastbaar bedrag.

Overigens wordt in jaarrekeningen doorgaans niet alleen de acuut verschuldigde belasting, maar ook de verandering in de latente belastingpositie (deferred tax) meegenomen in de berekening van de effectieve belastingdruk. Latente belastingvorderingen en -schulden ontstaan door tijdelijke verschillen tussen commerciële en fiscale winstneming. Door de latente belasting mee te nemen in de berekening van het effectieve tarief wordt het effect van tijdelijke verschillen tussen commerciële en fiscale waarderingsgrondslagen op de berekening van het effectieve belastingtarief gedempt.

Het berekenen van de (backward-looking) ETR vanuit uitsluitend aangiftegegevens is een lastig concept, aangezien het niet duidelijk is welk winstbegrip gehanteerd moet worden in de noemer van de berekening. Als de belastbare winst als grondslag wordt genomen, komt de ETR per definitie op het statutair tarief uit. Als de toename in het fiscale eigen vermogen genomen wordt, vallen deelnemingsdividenden en andere vrijgestelde inkomsten ook onder de winst waarover de druk berekend wordt. Het blijft dus zoeken naar de beste indicator om de belastingdruk van bedrijven uit te drukken. De commerciële jaarrekening dient een ander doel dan de belastingaangifte, namelijk verslag doen aan de aandeelhouders en andere belanghebbenden. Vanwege deze verschillende doelen zijn de commerciële en fiscale verslaglegging onderworpen aan andere regels. Tussen de commerciële winst en de fiscale winst bestaan daarom verschillen, die niet het gevolg hoeven te zijn van agressieve belastingplanning. De regels kunnen bijvoorbeeld verschillen voor het al dan niet mogen aftrekken van kosten, voor het treffen van voorzieningen en voor het aanleggen van reserves. Sommige verschillen middelen uiteindelijk uit over de tijd, zoals het verschil in tempo van afschrijven tussen fiscaal en commercieel, maar er kunnen ook permanente verschillen blijven bestaan, zoals met niet-aftrekbare kosten of als gevolg van transfer pricing correcties. Zelfs met beschikking over commerciële gegevens zal het een uitdaging blijven om de effectieve belastingdruk te toetsen aan de bedrijfseconomische werkelijkheid, bijvoorbeeld omdat activa niet altijd tegen de actuele marktwaarde gewaardeerd worden.

Op basis van de beschikbare cijfers is het niet mogelijk om de effectieve druk in verhouding tot de commerciële winst te berekenen. Hierdoor blijft onduidelijk hoe de opgegeven winst door multinationals, en dus de betaalde belasting, zich verhoudt tot de bedrijfseconomische werkelijkheid.

Overigens is de uitkomst van een berekening van de ETR van een multinational in een bepaald land afhankelijk van “de” winst die aan dat land zou moeten worden toegerekend. Wat de winst moet zijn die toerekenbaar is aan een bepaald land, staat echter niet bij voorbaat vast. Winst heeft namelijk in geografische zin geen “werkelijke” locatie.¹⁰⁷ De toerekening van winst aan een land is altijd afhankelijk van de gekozen uitgangspunten.¹⁰⁸ De vraag of een multinational “genoeg” belasting betaalt, is daarom op basis van alleen een ETR niet te beantwoorden. Onderzocht zal moeten worden hoe de aangegeven fiscale winst zich verhoudt tot de gehanteerde uitgangspunten van winstallocatie, en in welke mate belastingstrategieën op de uitkomst invloed kunnen hebben. Zo kunnen belastingontwijkende structuren ook effect hebben op de commerciële winst van een bedrijf in een land, waardoor de ETR van een multinational in een bepaald land gebaseerd op de commerciële cijfers geen goede indicator voor belastingontwijking is. Maar inzicht in de verschillen tussen fiscale en commerciële gegevens, zowel in Nederland als daarbuiten, zouden niettemin belangrijke aanknopingspunten kunnen bieden voor verdiepend onderzoek naar de oorzaken van verschillen in de effectieve druk van multinationals, en in hoeverre belastingontwijkende strategieën daarin een rol spelen.

Er is de laatste jaren een aantal studies verschenen die de omvang van de misgelopen Vpb-opbrengsten wereldwijd proberen in te schatten.¹⁰⁹ Deze schattingen lopen uiteen van 50 miljard dollar tot 280 miljard dollar.¹¹⁰ Als we de uitersten vanwege de methodologische beperkingen negeren wordt de schattingen ingeperkt van 100 tot 240 mld dollar. Deze uitkomsten komen overeen met de OESO studie uit 2015, en komen overeen met 4 tot 10 procent van de wereldwijde Vpb-inkomsten.¹¹¹ In de literatuur zijn ook aanwijzingen dat de omvang van internationale belastingontwijking wordt overschat, bijvoorbeeld als gevolg van dubbelstellingen van ondernemingswinsten.¹¹² Een beter begrip van de fiscale en commerciële cijfers op bedrijfsniveau kan daarom ook bijdragen aan een betere inschatting van de omvang van belastingontwijking.

¹⁰⁷ Zie onder meer Itai Grinberg, (2017), International Taxation in an Era of Digital Disruption: Analyzing the Current Debate (October 29, 2018), <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/2118>; Michael P. Devereux & John Vella, Implications of Digitalization for International Corporate Tax Reform (Oxford Univ. Centre for Business Taxation, Working Paper No. 17/07, 2017); Allison Christians, Taxing According to Value Creation, 90 Tax Notes Int'l 1379 (June 18, 2018); Joanna Hey, “Taxation Where Value is Created” and the OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Initiative, 72 Bull. Intl. Taxn. 4/5 (2018).

¹⁰⁸ Het huidige uitgangspunt (volgens de OESO verrekenprijregels) is dat winst moet worden toegerekend op basis van de locatie waar de zich de functies, risico's en activa bevinden waarmee waarde gecreëerd wordt.

¹⁰⁹ Zie voor een overzicht A. Lejour (2020), De last van onbelaste winsten: belastingontwijking in en via Nederland.

¹¹⁰ Beer, S., de Mooij L. & Liu L. (2019). International Corporate Tax Avoidance: a Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots. Journal of Economic surveys 20 January 2019. Clausing, K.A. (2016). The effect of profit shifting on the corporate tax base in the United States and beyond. National Tax Journal 69(4), 905-934.

¹¹¹ OESO (2015). Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015 Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project

¹¹² Blouin, J. en Robinson, L.A. (2019), Double Counting Accounting: How Much Profit of Multinational Enterprises Is Really in Tax Havens?, SSRN en Devereux, M.P. et al. (2020), The OECD Global Anti-Base Erosion Proposal.

De Commissie adviseert hierom (i) bedrijven te gaan verplichten voortaan in alle gevallen de commerciële winst in Nederland te rapporteren en (ii) in internationaal verband te blijven samenwerken om de kwaliteit van landenrapporten (CbCR-rapportages)¹¹³ te verbeteren en daarna toe te werken naar publieke CbCR. Op dit moment worden de CbCR-gegevens geaggregeerd en geanonimiseerd verzameld door de OESO, maar vanwege onthullingsrisico kunnen veel landen niet laten zien hoeveel winst er door multinationals in elk individueel land gemaakt wordt. Met publieke CbCR vervalt deze restrictie.¹¹⁴ Het verbeteren van de rapportages is nodig omdat bij het opstellen van de richtlijnen met een aantal aspecten geen rekening gehouden is, waardoor deze data lastig te gebruiken zijn voor statistische doeleinden. Zo zijn in veel gevallen deelnemingsdividenden in de winst opgenomen, waardoor deze winsten te hoog uitvallen en dubbeltellingen bevatten in landen waar ze eigenlijk vrijgesteld zijn.¹¹⁵

Gezien de beperking in de beschikbare gegevens is het voor het huidige onderzoek het meest logisch om vanuit de fiscale cijfers zo dicht mogelijk bij de Earnings Before Tax te komen. In dit rapport wordt dat gedaan door de totale netto-omzet te verminderen met personeelskosten, grondstofkosten, overige kosten, afschrijvingen en de som van financiële baten en lasten. Dit wordt vanaf nu bedoeld als het over de Earnings Before Tax (EBT) gaat. Deze wordt op basis van de aangifte als volgt berekend:

Tabel 13: Afleiding 'Fiscale EBT'

Som van de omzet	
Overige opbrengsten	+
Kosten van grond en hulpstoffen	-
Personeelskosten	-
Overige bedrijfskosten	-
EBITDA	=
Afschrijvingen	-
EBIT	=
Som van financiële baten en lasten	+
EBT	

In de discussies over belastingontwijking wordt ook vaak gekeken naar (kunstmatig hoge) renteaftrek. Daarom laten we in sommige gevallen ook een ratio ten opzichte van de Earnings Before Interest and Taxes (EBIT) zien. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat voor sommige bedrijven zakelijke rentekosten een zeer groot aandeel in hun totale kosten betreffen, waardoor deze ratio's vertekend kunnen uitvallen, althans geen zuivere indicator zijn voor bijvoorbeeld grondslaguitholling door rentebetalingen.

Een ander aspect dat de ETR voor bedrijfswinsten lastig te interpreteren maakt, is de rol van verliezen. De Vpb wordt in beginsel geheven over de totaalwinst, dat is de totale som van winsten en verliezen gedurende de gehele levensloop van een onderneming. In een gegeven jaar is er altijd een deel van de bedrijven dat de gemaakte winst compenseert met verliezen uit eerdere jaren. Daarnaast is er een groep die in het gegeven jaar verliezen maakt en dus geen belasting betaalt. Geaggregeerd geeft dat een beeld van de belastingdruk op bedrijven die in een zeker jaar winstgevend zijn, maar negeert het effect van de in het verleden geleden verliezen van die bedrijven. Tabel 14: Voorbeeld verliesverrekening geeft een fictief voorbeeld van de werking van de verliesverrekening in deze statistiek.

¹¹³ Country by Country reporting. Dit is een rapportageplicht voor grote bedrijven aan de nationale Belastingdienst die als minimum-standaard van het OESO BEPS-project tot stand is gekomen. Bedrijven met een wereldwijde omzet van boven de 750 miljoen euro die in meerdere landen actief zijn, moeten een "landenrapport" indienen in het land van hun hoofdkantoor (Ultimate Parent Entity)

¹¹⁴ Voor banken en mijn- en bosbouwbedrijven bestaan al verplichtingen om belastingbetalingen in verschillende landen bekend te maken. Hier is besloten dat het belang van publieke rapportage het individuele belang van bedrijven om concurrentiegevoelige informatie niet te onthullen overstijgt.

¹¹⁵ Zie Klaassen, P. en Bobeldijk, A.C.P. (2020) Het effectieve belastingtarief volgens het landenrapport, Weekblad fiscaal recht 7317.

Tabel 14: Voorbeeld verliesverrekening

	2013	2014	2015	Gehele periode
Winst	-100	-50	250	100
Fiscale Winst	-100	-50	250	100
Verrekenbare verliezen jaar 2013 en 2014			-150	
Belastbaar bedrag			100	
Verschuldigde Vpb (25%)	0	0	25	25
Effectieve druk	-	-	10%	25%

Dit voorbeeld laat het effect zien van het uitsluitend meenemen van positieve winsten in de berekening van het effectief tarief. Het bedrijf in dit voorbeeld maakt in 2013 en 2014 een verlies en in het jaar 2015 een winst. Over de gehele periode betaalt dit bedrijf effectief 25 procent Vpb. Maar vanwege de verliesverrekening valt het gemeten effectief tarief in het jaar waarin de winst behaald wordt (in dit voorbeeld in 2015), een stuk lager uit. Dus zelfs als er van jaar tot jaar geen verschillen zijn tussen de commerciële en de fiscale winst, kan er door verliesverrekening een sterke vertekening optreden van de effectieve tarieven. Overigens kan dit effect in de berekening worden weggenomen door rekening te houden met een latente belastingvordering voor voorwaarts verrekenbare verliezen (deferred tax asset), zoals in commerciële jaarrekeningen doorgaans gebeurt. Vanuit geaggregeerde fiscale aangiftecijfers is een dergelijke correctie echter niet goed mogelijk, omdat de waarde van een verrekenbaar verlies afhankelijk is van de mate waarin verliesverrekening verzilverd kan worden. Dat is vanuit geaggregeerde aangiftegegevens niet op te maken.

Het meenemen van de verlieslatende bedrijven in het totaal geeft ook geen getrouw beeld. Deze verliezen drukken de totale winstvoorraad, terwijl over de positieve winsten wel Vpb betaald wordt. Dit leidt, zeker in slechte jaren, tot vertekend hoge cijfers voor de ETR.

Als gekeken wordt naar slechts één jaar zal de ETR dus lastig te interpreteren zijn en te vergelijken tussen groepen. Wij beargumenteren dat de effectieve belastingdruk van een groep bedrijven het beste kan worden bekeken door de totale som aan winsten over een lange periode af te zetten tegen de totale betaalde belasting in die periode, hierdoor middelen verliesjaren en verliesverrekeningsjaren elkaar uit. De huidige gegevens staan toe om dit voor een periode van 8 jaar te doen, 2010 tot en met 2017. In de volgende sectie zullen we deze definitie van de ETR gebruiken om de zeven verschillende groepen te vergelijken, en iets te zeggen over de Vpb-druk bij multinationals.

Het kan alsnog zo zijn dat er binnen deze periode meer verliezen worden verrekend dan dat er verliezen worden gemaakt, doordat verliezen van vóór 2010 niet kunnen worden meegenomen. Tenslotte moet worden opgemerkt dat deze effectieve druk wordt berekend op basis van het bedrijf bij wie de belasting wordt geheven. Dit zegt niks over de mate waarin deze wordt afgewenteld op werknemers, aandeelhouders en consumenten, op wie de belasting uiteindelijk drukt.

5.5 Betalen multinationals minder Vpb?

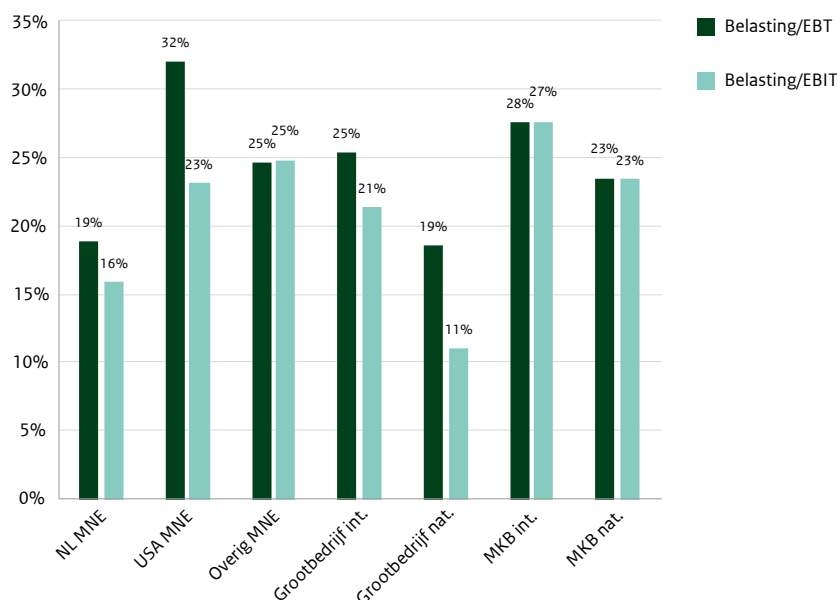
Multinationals hebben gemiddeld geen structureel lagere fiscale effectieve druk dan niet-multinationals; voor de bedrijven met een positieve totaalwinst gaat het om 24,5 procent voor multinationals en 24,8 procent voor niet-multinationals. Binnen de groep multinationals hebben de Nederlandse multinationals de laagste effectieve druk met 19 procent. Dit zijn de multinationals die hun hoofdkantoor in Nederland hebben. Zij maken voor een groot deel gebruik van de innovatiebox en hebben relatief veel liquidatieverliezen. Als de betaalde Vpb afgezet wordt tegen andere indicatoren valt vooral op dat buitenlandse multinationals vergeleken met de andere groepen hier veel belasting betalen in verhouding tot de werkgelegenheid die zij creëren.

In het publieke debat zijn twee vragen aan de orde gekomen: zijn grote multinationals minder Vpb gaan betalen en zijn er (groepen) multinationals die erg weinig Vpb betalen in Nederland, ondanks het feit dat ze hier wel veel activiteiten hebben?

De bijdrage van de groep multinationals aan de Vpb is niet afgenomen in de geanalyseerde periode. In 2017 betaalden multinationals (de drie CbCR groepen en de groep internationaal grootbedrijf) gemiddeld 51 procent van de Vpb, in 2010 was dit 49 procent. Gedurende deze periode is de bijdrage aan de totale toegevoegde waarde in Nederland door deze groep multinationals gelijk gebleven op 34 procent.

Het is zoals hierboven beschreven lastig om enkel op basis van fiscale cijfers een betrouwbaar beeld te geven van de effectieve druk bij een groep bedrijven per jaar. Om toch iets te kunnen zeggen over de ETR over tijd bekijken we een groep bedrijven voor wie de totale positieve belastbare winst over deze periode (2010-2017) groter is dan de totale verliezen in deze periode.¹¹⁶ De samenstelling van de groep zou dus redelijk constant moeten blijven over de periode, op nieuw opgerichte of geliquideerde vennootschappen na, en verliesverrekening zou een minder verstorende rol moeten spelen.

Figuur 12: Totale ETR over 8 jaar



Figuur 12: Totale ETR over 8 jaarz laat zien dat de ratio Belasting/EBT voor drie groepen bedrijven lager uitvalt dan het statutair tarief van 25 procent; de Nederlandse CbCr-multinationals, het nationaal grootbedrijf en het nationaal opererend mkb. Voor die laatste groep geldt dat de mediane winst lager is. Het tariefsopstapje van 20 procent maakt daarom een relatief groter deel uit van de totale grondslag, en het effectief tarief is daarom lager. De groep nationaal grootbedrijf is een restcategorie; grote bedrijven zonder een enkele internationale link. Hier vallen ook de woningcorporaties onder. Voor de Nederlandse multinationals is het effectieve tarief over de gehele periode 19 procent.

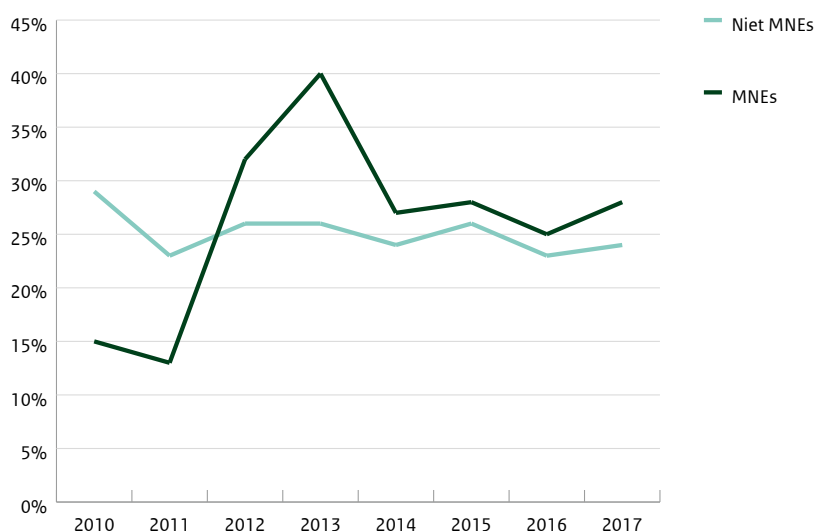
Voor het internationale mkb en de Amerikaanse multinationals valt de ETR zelfs hoger uit dan het statutair tarief. Dit kan komen doordat de groep relatief veel niet-aftrekbare kosten heeft. Deze kosten zitten inbegrepen in de earnings before tax, maar worden daarna weer opgeteld bij de fiscale winst omdat ze niet aftrekbaar zijn. Daarnaast kan de EBT bij positieve winst nog steeds negatief zijn. Dit is vooral het geval bij bedrijven met positieve renteontvangsten.

Wat kunnen redenen zijn waarom de ETR voor Nederlandse multinationals lager is onder de bedrijven met positieve totaalwinsten over de periode 2010-2017? De voornaamste reden lijkt te zijn dat deze groep veel gebruik maakt van de innovatiebox; voor deze jaren zat de grondslag van de innovatiebox gemiddeld voor bijna 40 procent bij Nederlandse multinationals. De groep heeft ook relatief meer liquidatieverliezen. Daarnaast heeft deze groep ook relatief meer buitengewone lasten, wat kan samenhangen met overnames, ver- of aankopen van onroerend goed, beleggingen, of

¹¹⁶ Selectie-effecten zouden een rol kunnen spelen aangezien de groep bedrijven met verliezen over deze periode andere karakteristieken kan hebben dan de groep met winsten. Echter zijn deze cijfers lastiger te interpreteren. Zie in de bijlage de grafieken voor de gehele populatie inclusief bedrijven die over deze periode netto verlieslatend zijn.

patenten waarbij een positieve of negatieve winst wordt gerealiseerd. Deze groep verreken juist weer iets minder dan gemiddeld verliezen. Overigens is het niet zo dat er bij een ETR van 25 procent geen belastingontwijking plaatsvindt, aangezien belastingontwijking ook de operationele winst beïnvloed kan hebben.¹¹⁷

Figuur 13: ETR over tijd MNE versus nationaal, bedrijven met per saldo positieve winst 2010-2017



Figuur 13: ETR over tijd MNE versus nationaal, bedrijven met per saldo positieve winst 2010-2017 laat zien dat de multinationals over het algemeen gekenmerkt worden door een grilliger patroon van winsten en verliezen, waardoor hun ETR ook meer schommelt. Bij het nationaal opererend bedrijfsleven bevindt die zich steeds rond het gemiddelde van 23,9 procent. De 40 procent effectieve druk blijkt vooral voort te komen uit de categorie overig CbCR multinationals, zoals te zien is in Bijlage figuur 19.

We kunnen de betaalde belasting ook tegen andere kernindicatoren afzetten, zoals tegen de loonsom of de omzet. Dit doen we voor de bedrijven met positieve winsten, in de bijlage is dezelfde tabel te vinden voor de gehele populatie. Dan blijkt dat de Nederlandse multinationals iets minder belasting betalen ten opzichte van hun omzet en loonsom dan gemiddeld, dat wil zeggen dat zij gemiddeld iets minder winstgevend zijn (in Nederland). De gehele groep multinationals betaalt 13 procent belasting ten opzichte van de loonsom, ten opzichte van 8 procent voor de niet-multinationals. Dit wijst erop dat buitenlandse multinationals hun kapitaalintensieve activiteiten vaker in Nederland plaatsen. De winstgevendheid, hier gemeten als EBT/omzet, is iets hoger voor de niet-multinationals (6 procent) vergeleken met de multinationals (4 procent).

Tabel 15: Kernindicatoren belasting, loonsom, omzet en EBT

2010-2017, excl. banken en gas, alleen bedrijven met per saldo winst	NL MNE	USA MNE	Overig MNE	Grootbedrijf int.	Grootbedrijf nat.	Mkb int.	Mkb nat.	Totaal
Belasting/Loonsom	8%	21%	1,5%	7%	4%	13%	8%	11%
Belasting/Omzet	0,8%	0,8%	1,2%	1,0%	0,8%	1,7%	1,7%	1,1%
EBT/Omzet	4,3%	3,3%	3,9%	4,4%	4,4%	6,2%	7,3%	4,8%

Het blijft lastig om op basis van Nederlandse fiscale data te concluderen of bedrijven ten opzichte van hun wereldwinst 'genoeg' belasting betalen in Nederland en in totaal. Wij hebben namelijk geen betrouwbare data over de internationale winsten van bedrijven en ook niet over het "echte" bedrijfseconomische rendement op het in Nederland geïnvesteerde vermogen. Een initiatief om deze data wel te kunnen gebruiken is opgezet middels de Country-by-Country reporting, maar

¹¹⁷ Zie voor literatuur over de mechanismen en omvang van belastingontwijking bijvoorbeeld R. & Liu L. (2019). International Corporate Tax Avoidance: a Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots. Journal of Economic surveys 20 January 2019, en Clausing, K.A. (2016). The effect of profit shifting on the corporate tax base in the United States and beyond. National Tax Journal 69(4), 905-934.

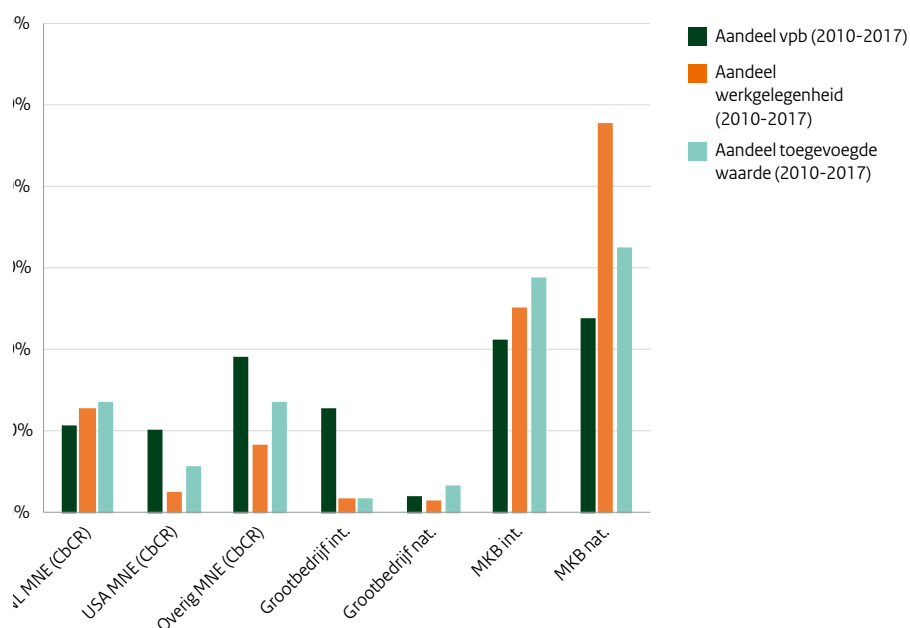
bij het opstellen van de richtlijnen blijkt met een aantal aspecten geen rekening gehouden te zijn, waardoor deze data lastig te gebruiken zijn voor statistische doeleinden. Zo zijn in veel gevallen deelnemingsdividenden in de winst opgenomen, waardoor deze winsten te hoog uitvallen en dubbeltellingen bevatten in landen waar ze eigenlijk vrijgesteld zijn.¹¹⁸

CBS-cijfers

Om meer inzicht te krijgen in de samenstelling van de Vpb-populatie is het CBS gevraagd om voor deze groep een koppeling te maken met de CBS-statistieken over toegevoegde waarde en werkgelegenheid. Het CBS heeft meerdere bronnen om aan data te komen en deze te verrijken. Voor de 'Statistiek Financiën van Grote Ondernemingen' (SFGO) gaat het CBS voor een selecte groep grote bedrijven een stap verder dan de indeling naar belastingaangifte of entiteit.¹¹⁹ Voor deze selecte groep bedrijven kan het CBS de betaalde belasting en de commerciële winst in Nederland zien voor het gehele bedrijf. Deze commerciële winst is niet bekend bij de Belastingdienst en een volledige koppeling aan de gegevens van het CBS was binnen het tijdsbestek van het onderzoek niet mogelijk. Het CBS is gevraagd om de indeling van het ministerie van Financiën te koppelen aan hun gegevens om voor de bovenstaande 7 categorieën naast fiscale gegevens ook de werkgelegenheid en toegevoegde waarde laten zien (zie Bijlage tabel 19 en Figuur 14: Aandeel van de zeven groepen in Vpb, werkgelegenheid en toegevoegde waarde (gemiddeld 2010-2017), exclusief financiële sector4 hieronder).

De aandelen zijn berekend door voor alle groepen samen de totalen in de periode 2010-2017 (van de Vpb-afdracht, de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid) en het aandeel van de specifieke groep in dit totaal te berekenen.

Figuur 14: Aandeel van de zeven groepen in Vpb, werkgelegenheid en toegevoegde waarde (gemiddeld 2010-2017), exclusief financiële sector



Opvallend is dat het nationale mkb een vrij groot aandeel heeft in de werkgelegenheid vergeleken met de andere indicatoren. Dit komt onder andere doordat een aanzienlijk deel van de werkgelegenheid bij deze groep in de sectoren Openbaar bestuur en overheidsdiensten en Gezondheids- en welzijnszorg zit. Deze sectoren zijn voor het overgrote deel van hun activiteiten vrijgesteld van Vpb, maar door het CBS wordt wel alle werkgelegenheid volledig meegerekend. Een andere verklaring kan zijn dat terwijl het nationale mkb hun winsten volledig met het Nederlandse personeel produceert, internationaal opererende bedrijven hun arbeidsintensieve productie wellicht in andere landen plaatsen dan in Nederland. Klaarblijkelijk zijn Nederlandse vestigingen van internationale bedrijven kapitaalintensief. Verder valt op dat de Nederlandse multinationals een evenredig aandeel hebben in Vpb, werkgelegenheid en toegevoegde waarde, maar dat dit niet geldt voor de buitenlandse multinationals en het internationaal grootbedrijf. Deze groepen betalen hier relatief veel Vpb ten opzichte van hun fysieke aanwezigheid.

¹¹⁸ Zie Klaassen, P. en Bobeldijk, A.C.P. (2020) Het effectieve belastingtarief volgens het landenrapport, Weekblad fiscaal recht 7317

¹¹⁹ De database SFGO is opgebouwd door het verzamelen van informatie over de Nederlandse ondernemingen met een balanstotaal groter of gelijk aan 40 miljoen euro. Het SFGO bevat geen informatie over de financiële sector.

In de bijlage hebben wij in figuur 21 en figuur 22 nog op enkele andere manieren de Vpb-inkomsten gekoppeld aan de cijfers van het CBS. Daaruit blijkt dat het grootbedrijf internationaal en de Amerikaanse CbCR-multinationals de meeste belasting betalen per voltijdsbaan (fte) in Nederland, respectievelijk bijna 35.000 en 25.000 euro in 2017. Het mkb en de Nederlandse multinationals betalen de minste Vpb per fte, rond de 4.000 euro. Deze statistieken worden ook ondersteund door de toegevoegde waarde per fte, die is wederom het hoogste bij Amerikaanse MNEs met bijna 230.000 euro, gevolgd door overige CbCR-MNEs met 140.000 euro. De overige groepen bevinden zich allemaal rond de 80.000 euro toegevoegde waarde per fte. Dit laat zien dat de grote internationale multinationals veel winstgevende activiteiten hebben in Nederland met weinig personeel. Het grootbedrijf internationaal betaalt de meeste belasting per euro toegevoegde waarde in Nederland, namelijk 40 cent. Voor de andere groepen is dit allemaal tussen de 5 en 15 cent. Het zou tevens interessant zijn om de betaalde belasting en de EBT af te zetten tegen het geïnvesteerd kapitaal, om te kijken of de winsten die bedrijven in een land rapporteren overeenkomen met het normale rendement op kapitaal. Vanuit de fiscale balans is echter niet direct het geïnvesteerd kapitaal af te leiden. De Commissie beveelt aan dit onderdeel te maken van nader onderzoek.

Vergelijking met CBS-studie Effectieve druk

Het CBS heeft onlangs een studie gepresenteerd waaruit met commerciële winsten voor de groep grote bedrijven geconcludeerd leek te kunnen worden dat de effectieve belastingdruk gedaald was. Door naar alleen bedrijven met positieve winsten in een gegeven jaar te kijken treedt er echter een groot verstoring effect van verliesverrekening op. Wel heeft het CBS het voordeel om de commerciële winsten te kunnen gebruiken, maar deze zijn slechts beschikbaar voor een selecte groep en niet vergeleken met fiscale winsten.

Er zijn meerdere studies geweest naar de effectieve druk op verschillende typen bedrijven en investeringen. Zo publiceert de OESO een tabel met forward looking effective tax rates¹²⁰. Hieruit volgt dat voor een fictieve investering de gemiddelde effectieve druk 23 procent is. Omdat dit gaat om vooruitkijkende effectieve druk op een fictieve investering, is dit percentage lastig te vergelijken met de ratio's in dit rapport.

Onlangs is ook een studie van het CBS verschenen over de effectieve belastingdruk op verschillende bedrijfs categorieën, waarbij wel gebruik is gemaakt van commerciële winsten voor een selecte groep bedrijven¹²¹. Het CBS presenteert twee manieren om de effectieve belastingdruk te meten. De eerste methode is door de betaalde belasting te berekenen over alle bedrijven, dus zowel de winstgevende als de verlieslatende bedrijven. Bij deze benadering varieert de effectieve belasting tussen de 18,9 en 36,9 procent in de periode 2008-2017, met een totaal gemiddelde over die periode van 26,7 procent. Bij de tweede methode wordt de betaalde Vpb afgezet tegen alleen de winsten van de winstgevende bedrijven (en tellen de verliezen dus niet mee). Dit leidt tot effectieve belastingdrukpercentages tussen de 16,0 en 23,9 procent in dezelfde periode, met een gemiddelde van 18,7 procent. Onze eigen analyse duidt erop dat de groep bedrijven met positieve winsten over de periode 2010-2017 een gemiddelde effectieve druk had van 24,6 procent, en de groep multinationals een gemiddelde effectieve druk van 24,5 procent. Hierbij geldt dat via de methode die wij hanteren, de effecten van verliesverrekening minder sterk op de ETR wegen.

Uit de cijfers van het CBS lijkt de conclusie mogelijk dat de belastingdruk gedaald is tot 16 procent in de recente jaren. Hierop zijn echter twee dingen aan te merken. Ten eerste; als elk jaar alleen de winstgevende bedrijven worden geselecteerd, is de groep niet constant. Elk jaar treden er bedrijven toe die het jaar ervoor een verlies hebben gemaakt, en in dit jaar een winst maken. Deze bedrijven drukken de betaalde belasting voor de groep doordat zij in dit jaar verliezen kunnen verrekenen en daarmee de ETR. Ten tweede kunnen er zelfs voor de groep die de hele periode een winst maakt, nog verliezen van vóór de geanalyseerde periode zijn. Daarom kan het beste gekeken worden naar de belastingdruk over meerdere jaren, die dus uitkomt op 26,7 procent. In onze analyse komt het totaal gemiddelde voor de hele groep uit op 34 procent, en de groep multinationals op 33 procent. Deze percentages zijn hoger dan het statutair tarief omdat bedrijven die verlies maken wel de EBT verlagen, maar geen invloed hebben op de geaggregeerde betaalde belasting.

¹²⁰ https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CTS_ETR

De fictieve investering is een gemiddelde van verschillende activa-typen en financiering met vreemd en eigen vermogen.

¹²¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/43/de-effectieve-vennootschapsbelastingdruk-2006-2017>

Verschillen met de cijfers van het CBS zitten erin dat het CBS voor de groep grote ondernemingen (het SFGO) de commerciële winsten in Nederland heeft verzameld, en het Ministerie van Financiën en daarmee de adviescommissie alleen beschikt over de fiscale winsten en dat de groepsdefinities anders zijn. De EBT gebaseerd op fiscale data is een constructie die de Nederlandse commerciële winst zoveel mogelijk probeert te benaderen, maar er kunnen zeker verschillen zijn, bijvoorbeeld als gevolg van fiscaal geïmputeerde kosten, zoals royaltybetalingen, maar ook in het groepsbegrip.

5.6 Heterogeniteit Vpb

De bedrijven die Vpb-plichtig zijn kennen een hele grote spreiding, zowel in omvang van de bedrijven maar ook omdat winsten en verliezen over de jaren zeer volatiel kunnen zijn. Het vergelijken van gemiddeldes kan daarom verstorende beelden geven. Hier laten we zien dat de spreiding ook binnen de groepen groot is: tussen het 90^e en het 100^e percentiel soms wel een verhouding van 1 op 700. De kleine groep AEX-bedrijven betaalt gemiddeld 1,5 miljard aan Vpb per jaar. De bijdrage van de banken- en verzekeringssector is erg conjunctuurgevoelig, maar mogelijk hebben zij door specifieke regelingen wel een hogere effectieve druk dan het statutair tarief. De Vpb-inkomsten uit gas zijn sterk gedaald door minder gaswinning.

Het kijken naar gemiddeldes voor elk van de zeven groepen kan een verstorend beeld geven. De bedrijfspopulatie is zeer divers, zowel qua sectoren, grootte, verdienmodel en fiscale aspecten. Vanwege mogelijke herleidbaarheid van gegevens kunnen niet alle gegevens gedeeld worden voor specifieke groepen en kunnen ook geen maxima of minima worden gegeven. We kunnen wel inzicht geven in de spreiding in verschillende groepen. In Tabel 13 worden enkele indicatoren voor de verdeling van de belastbare winst per groep weergegeven, voor het jaar 2017 en alleen voor de bedrijven met positieve winst in dat jaar. Hier zien we dat het belastbaar bedrag per groep sterk uiteenloopt, maar ook binnen de groepen zijn er grote verschillen. Zo is binnen de categorie Grootbedrijf internationaal, wanneer alleen naar positieve winsten gekeken wordt, de verhouding tussen het 100e percentiel (de 10 procent hoogste winsten) en het 90e percentiel 1 op 732. Binnen de groep mkb internationaal ligt de gemiddelde winst lager, maar ook hier zijn er grote verschillen binnen de groep.

Tabel 16: Verdeling belastbare winst

Mln. euro, 2017	NL MNE	USA MNE	Overig MNE	Grootbedrijf Int.	Grootbedrijf Nat.	Mkb int.	Mkb nat.
Gemiddelde inclusief verliezen	1.716.597	2.905.344	2.016.905	777.315	1.236.952	105.973	42.587
Gemiddelde positieve winsten	5.755.692	6.575.327	6.228.526	1.568.143	2.038.810	370.901	89.370
Mediaan	147.901	377.546	339.587	126.030	110.517	54.362	22.860
Standaard Deviatie*	48.902.150	58.676.017	43.331.968	18.922.378	8.774.492	329.417	408.216
Verhouding 100e percentiel - 90e percentiel*	1:387	1:270	1:183	1:732	1:58	1:765	1:368

*Voor positieve winsten

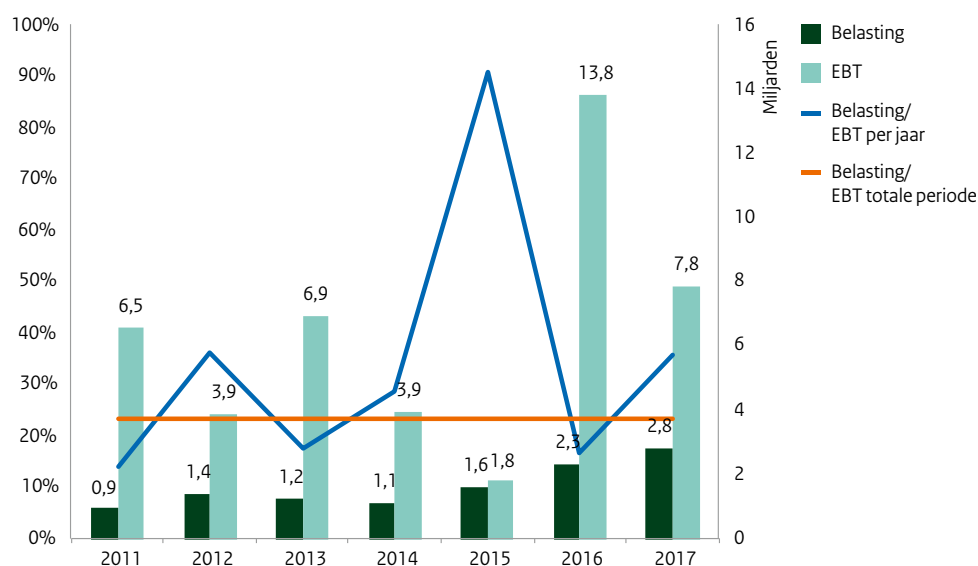
Het publieke debat rondom multinationals is deels ingegeven doordat een aantal zeer grote Nederlandse multinationals in bepaalde jaren geen belasting in Nederland bleek te betalen. Onder andere Shell en Philips hebben dit zelf aangegeven in het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer op 29 mei 2019. Of dat ook geldt voor een langere periode dan bepaalde jaren is in dat publieke debat niet aan de orde geweest. Vanwege de vertrouwelijkheid van gegevens van belastingplichtigen heeft de Commissie geen inzicht in de gegevens van individuele belastingplichtigen. Wel zullen we de fiscale gegevens van grote Nederlandse bedrijven (AEX en Midcap) apart laten zien. In de overige analyses worden deze bedrijven wel gewoon bij de 7 categorieën meegenomen.

Box AEX en AMX

Een groep multinationals die in de aandacht staat zijn de Nederlandse beursgenoteerde bedrijven. Deze bedrijven hebben hier hoofdkantoorfuncties. Hiervoor wordt aangesloten bij de AEX en de AMX, de 25 meest verhandelde aandelen en de nummer 25 t/m 50 meest verhandelde aandelen op de beurs. Op een enkele uitzondering na zijn alle AEX-bedrijven ook geclassificeerd als CbCR Multinationals.

Alle AEX- en AMX-bedrijven betalen gezamenlijk gemiddeld (2010-2017) 1,6 miljard Vpb per jaar, waarbij het overgrote deel afkomstig is van de AEX-bedrijven (1,5 miljard). Dit laat ook weer zien er een grote spreiding is en dat een kleine groep belastingplichtigen verantwoordelijk is voor een aanzienlijk deel van de Vpb-inkomsten.

Figuur 15: Belasting en winst voor de AEX en AMX



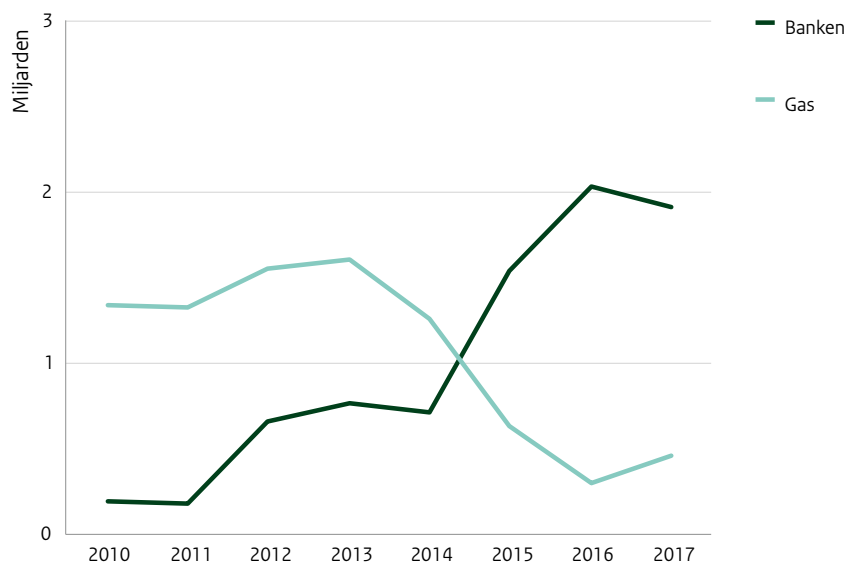
De gemiddelde effectieve druk (betaalde Vpb/EBTfiscaal) over de gehele periode is 23,5% voor de AEX/AMX bedrijven inclusief banken (de oranje lijn) en 24% exclusief banken. Banken hebben in deze periode veel verliezen te verrekenen gehad. Van jaar tot jaar schommelt deze wel hevig door de eerdergenoemde kanttekeningen bij de ETR in één jaar (met name verliesverrekening). In 2015 was de Earnings Before Tax van deze groep aanzienlijk lager dan in andere jaren. Verliezen uit eerdere jaren waren in dat jaar aan het opdrogen, want de betaalde belasting door de groep bedrijven zag geen daling. Verliezen uit 2015 zijn vervolgens verrekend tegen de winsten van 2016 en 2017. Gemiddeld verrekent deze groep bedrijven 2,1 miljard euro per jaar aan verliezen tegenover hun belastbare winsten, maar dit fluctueert sterk, tussen de 544 miljoen euro in 2014 en de 3,4 miljard euro in 2013. Voor de groep AEX en AMX-bedrijven valt er per jaar gemiddeld 1,4 miljard euro winst als grondslag in de innovatiebox (23% van de totale grondslag in de innovatiebox). Dit is ca 20% van de totale winst die de AEX-bedrijven maken. Als deze grondslagbedragen allemaal verzilverd kan worden betekent dit een voordeel van gemiddeld zo'n 250 miljoen euro voor deze bedrijven en verlaagt het de effectieve druk over hun totale winst met zo'n 3,5%. Een deel zal echter ook bij bedrijven vallen die fiscaal een verlies maken. Bij de groep AEX en AMX-bedrijven valt 410 miljoen euro aan grondslag in de liquidatieverliesregeling.

Box Grootbanken & verzekeraars en Gassector

De banken & verzekeraars en de gassector worden in de rest van de analyse buiten beschouwing gelaten en worden daarom hier apart bekeken. De gassector maakte voorheen een groot deel uit van de Vpb-inkomsten, maar dit is afgenomen door de afbouw van gaswinning. De financiële sector heeft sterker dan het overig bedrijfsleven geleden onder de financiële crisis, waardoor de bijdrage van deze sector enkele jaren richting de nul ging. Daarna maakte de sector nog jaren gebruik van de mogelijkheid tot verliescompensatie. Naast deze endogene effecten, is het verdienmodel en de boekhouding van banken ook anders, waardoor bepaalde ratio's anders geïnterpreteerd moet worden. Daarnaast gelden er voor deze groep ook andere bedrijfsbelastingen of zijn er specifieke regelingen van kracht, zoals de bankenbelasting en de minimumkapitaalregel.

Om de banken te onderscheiden is gekeken naar de lijst banken met een bankenvergunning bij DNB. Tevens worden de grootste verzekeraars buiten beschouwing gelaten. Deze benadering zorgt ervoor dat niet alle banken en verzekeraars worden meegenomen, maar wel degenen die voor het overgrote deel van het budgettair belang bij deze groep zorgen.

Figuur 16: Betaalde Vpb banken- en gassector



Figuur 16 toont aan dat de bijdrage van de gassector gedaald is. Bij banken is er een opgaande trend, waarmee zij terugkeren naar het niveau van voor de crisis. Naast de Vpb betalen banken ook bankenbelasting. Deze wordt geheven bij banken met een bankvergunning, over de balans onderverdeeld in langlopende en kortlopende financieringen. Er is een franchise van 20 miljoen euro, wat in de praktijk betekent dat alleen de grootste banken deze belasting betalen. In 2014 zat een eenmalige bijdrage van 1 miljard euro van de bankensector aan het depositogarantiestelsel inbegrepen in het bedrag in Tabel 17.

Tabel 17: Realisaties bankenbelasting en Vpb bij bankensector

In miljoen euro	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bankenbelasting			536	507	1.453	478	473	478
Vennootschapsbelasting	200	191	670	773	718	1.543	2.032	1.914

Wanneer we iets willen zeggen over de effectieve druk bij multinationals is het voor de interpretatie beter om de grootbanken/verzekeraars niet mee te nemen. Ten eerste omdat we dan de cijfers beter kunnen vergelijken met de cijfers van het CBS, die niet kijkt naar de financiële sector. Ten tweede omdat de winst voor belasting (EBT) zoals die volgt uit de aangifte, de noemer waartegen we de betaalde Vpb afzetten, geen goede maatstaf is voor de operationele winst van banken. Het ligt wel voor de hand dat banken over langere tijd een hogere belastingdruk zouden hebben, omdat er twee maatregelen zijn genomen binnen de vennootschapsbelasting die de belastingdruk boven het statutair tarief kunnen brengen (de minimumkapitaalregel en afschaffen aftrekbaarheid van Additional Tier 1 capital). Dat geldt niet voor de jaren tot en met 2017.

5.7 Conjunctuur & verliezen

Verliezen zijn belangrijk in de Vpb. Van alle geanalyseerde vennootschappen behaalt 13 procent acht jaar achter elkaar een verlies in Nederland. In totaal heeft 38 procent van de entiteiten over de gehele periode meer verliezen dan winsten gemaakt, daarnaast maakt 13 procent van de bedrijven uit de dataset elk jaar in de onderzochte periode een verlies. Dit kan komen doordat het hoofdkantoor kosten of liquidatieverliezen uit elders in de onderneming voor rekening neemt. Daarnaast zal het voorkomen dat een bedrijf dat voornamelijk vrijgestelde deelnemingsdividenden ontvangt, hier ook enkele gerelateerde kosten aan heeft in Nederland, waar verder geen operationele opbrengsten tegenover staan. Voor het mkb gelden weer andere oorzaken, zoals pensioenbv's van DGA's die zelfstandig aangifte doen. Door de mogelijkheid tot verliesverrekening is er op macroniveau een omgekeerd evenredig verband tussen conjunctuur (winstgevendheid) en de effectieve druk in een jaar.

De Vpb is een zeer conjunctuurgevoelige belastingsoort, in de jaren dat er veel verlieslatende bedrijven zijn valt de opbrengst sterk terug. De mogelijkheid voor bedrijven om eerdere verliezen te verrekenen (momenteel één jaar terugwenteling en zes jaar voortwenteling) versterkt dat nog eens. In elk gegeven jaar haalt gemiddeld 60 procent van de entiteiten een positieve belastbare winst en dus 40 procent een verlies. In de geanalyseerde periode schommelt dit percentage tussen de 58 en de 65 procent.

Als gekeken wordt naar de verschillende groepen, wisselt het beeld niet heel sterk onderling. Nederlandse multinationals en het internationale mkb hebben het vaakst verliesjaren; gemiddeld behalen 41 procent van de entiteiten over de verschillende jaren een negatieve belastbare winst in een gegeven jaar. Voor de buitenlandse multinationals is dit percentage het laagste; tussen de 32 procent en 38 procent van de verschillende categorieën internationaal grootbedrijf behaalt gemiddeld in een gegeven jaar een verlies in Nederland. Voor de grootbanken en verzekeraars geldt dat slechts 30 procent van de entiteiten gemiddeld een verlies maakte in elk gegeven jaar.

Deze percentages zeggen echter niets over de omvang van de verliezen ten opzichte van de winsten. Daarom kijken we ook naar hoeveel bedrijven per saldo over de periode 2010-2017 meer verliezen dan winsten hebben gemaakt. In totaal heeft 38 procent van de entiteiten over de gehele periode meer verliezen dan winsten gemaakt. Hier wisselt het beeld tussen de verschillende groepen wel sterk. Binnen de groepen Nederlandse multinationals en mkb internationaal wordt het vaakst per saldo een verlies geleden: 42 procent van de entiteiten. Voor het grootbedrijf internationaal en de grootbanken en verzekeraars was dit percentage gedurende de onderzochte periode het laagste: 16 procent van de entiteiten leed een per saldo verlies. De overige groepen bevinden zich tussen de 31 procent en 37 procent. Als er gekeken wordt naar de EBT heeft 33 procent van de entiteiten over de gehele periode een per saldo verlies.

Tot slot is er een groep die in elk van de geanalyseerde 8 jaren een verlies maakt. Van alle entiteiten in de Vpb behaalt 13 procent acht jaar achter elkaar een negatieve belastbare winst in de periode 2010-2017. Dit geldt het minst vaak voor het grootbedrijf nationaal (7 procent) en het vaakst voor het mkb internationaal (18 procent) en de Nederlandse multinationals (17 procent). Als wordt gekeken naar de earnings before tax behaalt ook 13 procent van de vennootschappen elk jaar een verlies, en dit volgt dezelfde verdeling over groepen.

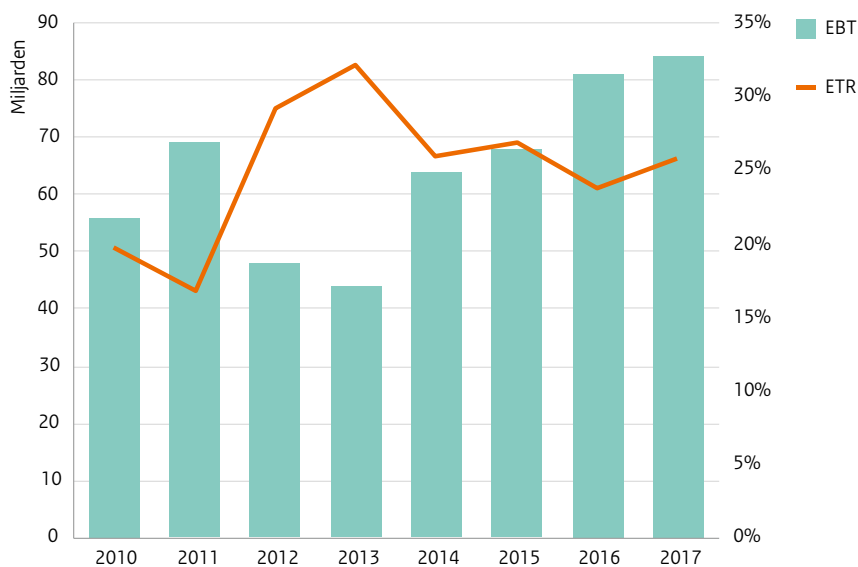
Verliezen spelen dus een belangrijke rol in de Vpb. Jaarlijks verrekent tussen de 20 procent en 25 procent van de belastingplichtigen een verlies met hun gemaakte winst. Bij 70 procent van deze groep wordt de volledig belastbare winst met verliezen verrekend. Hierin zijn geen grote verschillen tussen multinationals en niet-multinationals. Een iets groter gedeelte van het mkb maakt jaarlijks gebruik van verliesverrekening, maar bij het grootbedrijf wordt er wel een groter percentage van de totale positieve belastbare winst gecompenseerd door verliezen dan bij het mkb (26 procent versus 20 procent).

Voor sommige bedrijven geldt dat zij een negatieve nettowinst hebben, voor anderen geldt dat de earnings before tax positief zijn maar de belastbare winst negatief. De vraag rijst hoe het kan dat een grote groep bedrijven kan blijven bestaan terwijl zij verliezen maken. Als de operationele omzet in Nederland klein is ten opzichte van het wereldwijde concern, kan het voorkomen dat het Nederlandse deel van de onderneming op een verlies uitkomt. Dit kan komen doordat het

hoofdkantoor kosten of liquidatieverliezen uit elders in de onderneming voor rekening neemt. Daarnaast zal het voorkomen dat een bedrijf dat voornamelijk vrijgestelde deelnemingsdividenden ontvangt, hier ook enkele gerelateerde kosten aan heeft in Nederland, waar verder geen operationele opbrengsten tegenover staan. Voor het mkb gelden weer andere oorzaken, zoals pensioenbv's van DGA's die zelfstandig aangifte doen. De Commissie beveelt aan om in nader onderzoek dieper in te gaan op (structureel) verlieslatende bedrijven.

In beginsel betalen bedrijven Vpb uiteindelijk over hun totaalwinst, dit komt tot uiting in de verliesverrekening. Deze mogelijkheid maakt het berekenen van een effectieve druk echter wel lastig omdat er altijd een groep bedrijven is die verlieslatend is en een groep bedrijven die winst maakt maar nog verliezen uit eerdere jaren heeft. Figuur 17: VPB en ratio's over tijd16 geeft de relatie tussen de conjunctuur en verschillende ratio's van effectieve druk weer, exclusief de financiële sector.

Figuur 17: VPB en ratio's over tijd



In Figuur 17: VPB en ratio's over tijd17 is te zien dat ook de effectieve ratio's voor de Vpb sterk conjunctuurgevoelig zijn: daalt de Earnings Before Tax, dan stijgen deze ratio's. Voor de gehele populatie (exclusief grootbanken en verzekeraars en de gassector) geldt dat over de winsten van 2010 tot en met 2017 de ratio Vpb tot EBT 31,5 procent was. Voor alleen de winstgevende bedrijven was deze ratio 23,2 procent. Uit deze grafiek lijkt het niet te concluderen dat de effectieve druk van bedrijven gedaald is over tijd, maar eerder gestegen. Echter, deze periode is nogal kort en kan nog steeds sterk verstoord worden door de verliescyclus. Hiervoor kan dus beter gekeken worden naar de langere tijdsreeksen in hoofdstuk 4, waarmee met macrostatistieken geconcludeerd wordt dat de Vpb ten opzichte van het bbp licht gedaald is.

5.8 Effecten van recente maatregelen op ETR

Een groot onderdeel van het Regeerakkoord 2017-2021 was het combineren van een tariefsverlaging in de Vpb met grondslagverbredende maatregelen en een strengere aanpak van belastingontwijking. De grondslagverbredende maatregel met de hoogste budgettaire opbrengst is de earningsstrippingsmaatregel, met een geraamde opbrengst van 2,1 miljard euro.¹²² De opbrengst van deze maatregel wordt vooral gerealiseerd bij het grootbedrijf, vanwege de drempel van 1 miljoen aan rente die sowieso afgetrokken mag worden. Omdat het gaat om niet-afrekbare kosten kan de ETR door deze maatregel voor bepaalde bedrijven boven het statutair tarief uitkomen. Banken en verzekeraars worden in principe niet geraakt door de earningsstrippingmaatregel. Daartegenover staat dat er voor deze groep een minimumkapitaalregel is ingevoerd, deze levert structureel 295 miljoen euro op bij de groep geraakte banken en verzekeraars. De aangekondigde verhoging van het tarief van de innovatiebox van 7 procent naar 9 procent is een grondslagverbreding die 140 miljoen opleverde. In Belastingplan 2018 was dit effectief tarief al verhoogd van 5 procent naar 7 procent, met een budgettair beslag van 124 miljoen euro.¹²³ De voorwaartse verliesverrekening is beperkt van 9 naar 6 jaar. Deze maatregel slaat in principe redelijk evenredig bij alle groepen neer en leidt tot een budgettaire opbrengst van 1 miljard euro structureel.¹²⁴ Hierdoor zullen de effecten van slechte jaren minder lang zichtbaar zijn in de ETR. Tegenover de grondslagverbredingen staat echter wel weer de tariefsverlaging, die de ETR voor alle groepen zal verlagen. Aangezien de grondslagverbredingen vooral het grootbedrijf raken, maar de tariefsverlaging voor iedereen geldt en er meer tariefsverlaging gegeven wordt in het lage tarief, is de verwachting dat de ETR voor het mkb zal dalen ten opzichte van het grootbedrijf, waaronder multinationals.

5.9 Grondslagverbreders en -versmallsers

Voor een volledig inzicht in de stappen van omzet tot belastbaar bedrag geeft inzicht. Vpb-plichtigen betalen belasting op basis van de belastbare winst. In de aangiftesystematiek worden alle positieve en negatieve winstbestanden opgegeven die leiden tot de belastbare winst.

In tabel 15 zijn relevante grondslagbedragen over 2017 opgenomen.¹²⁵ Omdat sommige vrijgestelde posten vallen bij bedrijven in verliesituaties, de verschillende posten zijn dus niet een-op-een om te rekenen naar een budgettair beslag. Omdat het saldogposten zijn en omdat de grondslag van de Vpb mede afhankelijk is van de conjunctuur kunnen ze ook van jaar tot jaar sterk verschillen.

De fiscale grondslagbedragen zijn uitgesplitst naar de Nederlandse, Amerikaanse en overige multinationals met een wereldwijd geconsolideerde groepsopbrengst van meer dan € 750 miljoen die verplicht zijn om op basis van country-by-country reporting een landenrapport op te stellen, het overige internationale en nationale grootbedrijf en het internationale en nationale midden- en kleinbedrijf.

Uit de tabel blijkt dat in 2017 voor € 1.609 miljard omzet opgegeven is. Hiervan viel 64 procent bij het grootbedrijf. Per saldo is € 49 miljard aan overige opbrengsten gerealiseerd, waarvan 71 procent bij het grootbedrijf. Uit de aangifte is niet te herleiden op welke overige opbrengsten dit bedrag betrekking heeft.

Tegenover de omzet en overige opbrengsten staan diverse kosten. De belangrijkste post betreft de kosten van grond- en hulpstoffen van € 1.070 miljard. De personeelskosten bedragen € 221 miljard en de overige bedrijfskosten (auto-, huisvestings-, verkoop-, onderhoud-, en overige kosten) € 236 miljard. De afschrijvingen bedragen € 52 miljard. Per saldo wordt € 81 miljard aan rente ontvangen en € 107 miljard aan rente betaald. In beide gevallen komt het bedrag voor ongeveer 75 procent van het grootbedrijf. Van de overige financiële baten (dividend uit beleggingen, kwijtscheldingswinst) van € 14 miljard komt 63 procent terecht bij het grootbedrijf.

¹²² Zie ramingstoelichtingen, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-855635.pdf>

¹²³ Zie Ramingstoelichtingen, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-822539.pdf>

¹²⁴ Zie ramingstoelichtingen, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/09/18/ramingstoelichtingen-belastingplan-2019>

¹²⁵ In het overzicht zijn de banken en de gassector weggelaten omdat publicatie van de grondslagbedragen bij deze specifieke sectoren kan leiden tot herleidbare informatie. Ook fiscale beleggingsinstellingen zijn weggelaten omdat deze weliswaar subjectief belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting, maar onder het nultarief vallen.

Bij de buitengewone baten en lasten kan het bijvoorbeeld gaan om ver- of aankopen van onroerend goed, beleggingen, of patenten waarbij een positieve of negatieve winst wordt gerealiseerd. Per saldo is voor € 13 miljard aan buitengewone baten gerealiseerd en voor 14 miljard aan buitengewone lasten. De buitengewone baten worden voor 49 procent gerealiseerd bij het grootbedrijf, terwijl de buitengewone lasten voor 71 procent bij het grootbedrijf gerealiseerd worden.

Een belangrijk onderdeel van de winst bij belastingplichtigen is de winst die binnenlandse en buitenlandse dochtervennootschappen behalen. Deze 'resultaten uit deelnemingen' worden in beginsel tot de winst van de belastingplichtige moedervennootschap gerekend. Per saldo dragen deze binnenlandse en buitenlandse dochters € 446 miljard bij aan de winst van Nederlandse Vpb-plichtigen. Daarnaast kan een belastingplichtige winst behalen in het buitenland door middel van een 'vaste inrichting'. Deze winst bedraagt 12 miljard. Deze winsten grotendeels bij het grootbedrijf gerealiseerd, 79 procent van de resultaten uit deelnemingen en 87 procent van de winst uit vaste inrichtingen.

Het totaal van de diverse opbrengsten en kosten leidt in beginsel tot een winst van € 525 miljard winst. Hiervan komt 75 procent bij het grootbedrijf terecht. Een belangrijk deel van deze winst komt echter van deelnemingen (de dochters) en vaste inrichtingen. Omdat deze winst doorgaans al is belast bij de dochter of de vaste inrichting worden deze winsten via de deelnemingsvrijstelling en de objectvrijstelling vrijgesteld voor de Vpb. De winst, rekening houdend met deze vrijstellingen daalt dan tot € 72 miljard euro. Hiervan behoort 50 procent toe aan het grootbedrijf.

Op het hiervoor genoemde bedrag volgen dan nog een groot aantal posten om tot de belastbare winst te komen. Allereerst zijn er de niet-afrekbare kosten en de niet-afrekbare rente. Deze kosten zijn in beginsel meegenomen in de 'overige bedrijfskosten' en de 'betaalde rente', maar komen uiteindelijk niet in aanmerking voor aftrek bij het bepalen van de winst. Daarom worden deze niet-afrekbare kosten door middel van een bijtelpost gecorrigeerd. Hierdoor wordt de winst met € 4,3 miljard vanwege niet-afrekbare kosten en € 8,8 miljard vanwege niet-afrekbare rente naar boven bijgesteld. Naar verwachting zal als gevolg van de earningsstrippingmaatregel het bedrag aan niet-afrekbare rente vanaf 2019 aanmerkelijk stijgen. De bijtellingsposten voor niet-afrekbare kosten en renten vinden vooral plaats bij het grootbedrijf (respectievelijk 68 procent en 83 procent).

Naast deze bijtellingsposten zijn er ook andere posten waardoor de belastbare winst lager of hoger wordt. Met name de liquidatieverliesregeling (€ 4,2 miljard), de innovatiebox (€ 6,2 miljard), de vrijstelling voor kwijtscheldingswinst (€ 1,3 miljard) en de investeringsregelingen (€ 1,3 miljard) zijn hierin in 2017 relatief groot. De liquidatieverliesregeling (67 procent) en de innovatiebox (90 procent) worden in 2017 vooral gebruikt door het grootbedrijf, terwijl de vrijstelling voor kwijtscheldingswinst en de investeringsregelingen vooral bij het midden- en kleinbedrijf (mkb) terecht komen. Van deze twee laatste posten komt 5 procent respectievelijk 23 procent ten goede aan het grootbedrijf. Omdat het saldogoed is en omdat de grondslag van de Vpb mede afhankelijk is van de conjunctuur kunnen ze ook van jaar tot jaar sterk verschillen.

Per saldo is de belastbare winst € 82 miljard. Dit bedrag omvat dus zowel de positieve als de negatieve belastbare winsten. In 2017 werd voor € 35 miljard aan verliezen (negatief belastbare winst) geleden, terwijl de positieve belastbare winsten € 118 miljard waren. De verdeling van verliezen en de winst over het grootbedrijf en het mkb was identiek. Zowel van de verliezen als van de winsten werd 54 procent bij het grootbedrijf gerealiseerd.

Onder de groep belastingplichtigen met een positieve winst bevinden zich ook belastingplichtigen die in het verleden wel verliezen geleden hebben die zij kunnen verrekenen met de belastbare winst. In totaal werd in 2017 voor € 22 miljard aan verliezen verrekend, wat per saldo tot een belastbaar bedrag van € 95 miljard leidt bij deze groep belastingplichtigen. Per saldo leidt dit tot een totaalbedrag van € 22,7 miljard aan te betalen Vpb, waarvan 54 procent door het grootbedrijf wordt opgebracht.

Na aftrek van de voorheffingen en de verrekening van (buitenlandse) belasting ter voorkoming van dubbele belastingheffing (totaal € 2,2 miljard), is het totaal aan te betalen Vpb een bedrag van € 20,6 miljard. Hiervan wordt 51 procent door het grootbedrijf opgebracht.

Tabel 18: Fiscale winst- en verliesrekening

BELASTINGJAAR 2017, excl. FBI's, banken en gas ^{126 127} (bedragen x € mln)	Grootbedrijf					Mkb		Totaal	Aandeel groot- bedrijf
	NL MNE (CbCR)	USA MNE (CbCR)	Overig MNE (CbCR)	Groot- bedrijf int.	Groot- bedrijf nat.	Mkb int.	Mkb nat.		
Omzet	250.464	183.195	289.073	253.569	56.562	241.559	335.486	1.609.911	64%
Overige opbrengsten	12.066	4.216	9.507	6.154	3.348	7.032	7.405	49.731	71%
Kosten van grond- en hulpstoffen	-172.605	-138.783	-212.566	-167.391	-24.053	-163.378	-191.362	-1.070.141	67%
Personeelskosten	-26.799	-9.422	-24.034	-39.982	-12.883	-32.494	-75.774	-221.390	51%
Overige bedrijfskosten	-48.902	-25.278	-37.964	-34.095	-13.890	-33.452	-42.774	-236.359	68%
Afschrijvingen	-8.608	-4.638	-11.327	-8.192	-2.715	-7.520	-8.676	-51.678	69%
Ontvangen renten	15.405	8.475	29.932	7.228	274	14.911	4.734	80.959	76%
Betaalde renten	-21.677	-10.777	-33.894	-11.335	-2.895	-19.927	-6.222	-106.727	75%
Overige financiële baten	3.057	1.135	1.686	2.771	1	4.024	1.075	13.749	63%
Buitengewone baten	2.869	445	1.382	1.155	699	3.423	3.301	13.276	49%
Buitengewone lasten	-3.392	-730	-3.088	-2.194	-704	-3.032	-1.194	-14.337	71%
Waardeveranderingen immateriële en materiele vaste en vlottende activa	25	-304	-722	4	1.463	-297	-227	-59	-790%
Resultaten uit deelnemingen	57.385	135.284	75.782	81.270	822	79.051	16.175	445.772	79%
Winst uit vaste inrichtingen ¹²⁸	1.256	2.232	6.718	453	0	1.654	0	12.314	87%
Winst (op fiscale grondslagen, subtotaal)	60.544	145.048	90.485	89.415	6.029	91.552	41.947	525.023	75%
Saldo deelnemingsvrijstelling en overige vrijgestelde winstbestanddelen ¹²⁹	-54.264	-134.407	-74.745	-80.423	-1.011	-79.596	-15.991	-440.443	78%
Objectvrijstelling	-1.256	-2.232	-6.718	-453	0	-1.654	0	-12.314	87%
Winst (op fiscale grondslagen, na deelnemings- en objectvrijstelling)	5.024	8.409	9.022	8.539	5.018	10.302	25.956	72.266	50%

¹²⁶ Vanwege afrondingsverschillen kan een optelling afwijken van de onderliggende bedragen.

¹²⁷ Een uitsplitsing van de grondslagbedragen bij banken en de gassector leidt tot herleidbare informatie. Daarom zijn deze sectoren niet in dit overzicht opgenomen. 'Fiscale beleggingsinstellingen zijn uit de grondslag gehaald omdat deze weliswaar subjectief belastingplichtig zijn, maar onder het nultarief vallen.

¹²⁸ De winst uit vaste inrichtingen is geëlimineerd uit de opgegeven positieve winstbestanddelen, zodat overige positieve winstbestanddelen alleen betrekking hebben op de winst die in Nederland behaald is. Daarom is de winst uit vaste inrichtingen gelijk aan de objectvrijstelling.

¹²⁹ In een aangifte heeft de deelnemingsvrijstelling soms betrekking op andere posten dan deelnemingsresultaten (bv 'buitengewone baten' of overige opbrengsten'). Hierop is gecorrigeerd zodat deze winsten in deze tabel op 'Resultaten uit deelneming' geboekt zijn. De overige vrijgestelde winstbestanddelen worden ook bij deze post opgeteld, omdat het hier vaak om grote eenmalige bedragen bij enkele belastingplichtigen gaat (bijvoorbeeld bij een overname) en dit anders tot herleidbare informatie leidt. Daarnaast is gebleken dat het ook hier vaak gaat om vrijgestelde winsten in het kader van deelnemingen.

Niet-aftrekbare rente	327	1.418	865	363	0	1.460	7	4.441	67%
Kosten en lasten die niet of gedeeltelijk niet aftrekbaar zijn	2.786	1.353	1.539	1.558	48	980	503	8.771	83%
Saldo wijzigingen toelaatbare fiscale reserves	-96	57	30	109	-60	-348	-407	-716	-6%
Liquidatieverliesregeling	-1.316	-217	-1.022	-256	-7	-1.021	-356	-4.199	67%
Voordelen innovatiebox	-1.973	-2.609	-347	-636	-18	-387	-224	-6.196	90%
Bosbouwvrijstelling/ Landbouwvrijstelling	0	0	0	-1	0	-17	-88	-106	1%
Vrijstelling kwijtscheldings- winst	-32	-10	-2	-19	0	-930	-345	-1.340	5%
Fictieve personeelskosten instellingen algemeen/sociaal belang	0	0	0	0	0	0	-1	-1	11%
Winst van een Anbi	0	0	0	0	0	-10	-1	-11	1%
Winst uit zeescheepvaart	0	0	13	2	0	9	1	26	60%
Saldo investeringsregelingen	-73	-15	-60	-124	-28	-220	-802	-1.327	23%
Aftrekbare rente (WaW art VIIIc)	0	-32	0	0	0	0	-2	-34	92%
Aftrekbare giften	0	0	0	-3	0	-10	-14	-31	19%
Splitsing	22	3	7	6	0	39	2	81	48%
Verskil in belastbare winst tussen aangifte en aanslag ¹³⁰	2.429	1.857	2.287	453	28	2.027	1.748	10.831	65%
Belastbare (vastgestelde) winst	7.095	10.215	12.329	9.989	4.978	11.871	25.974	82.451	54%
- waarvan verliezen	5.407	2.074	7.434	3.704	610	9.988	6.093	35.310	54%
Alleen positieve belastbare winst	12.501	12.289	19.763	13.693	5.588	21.859	32.068	117.761	54%
Verliesverrekening	-2.696	-793	-4.337	-3.335	-2.776	-4.121	-4.244	-22.302	62%
Belastbaar bedrag	9.805	11.496	15.426	10.358	2.812	17.738	27.824	95.459	52%
Statutair tarief (gemiddelde) ¹³¹	25,0%	24,9%	24,9%	24,3%	24,5%	23,8%	22,1%	23,8%	
Vennootschapsbelasting	2.448	2.866	3.840	2.515	689	4.225	6.155	22.739	54%
Te verrekenen belastingen ¹³²	437	331	980	90	0	285	29	2.152	85%
Te betalen bedrag aan Vpb	2.011	2.535	2.860	2.425	689	3.940	6.125	20.586	51%

¹³⁰ Bij ambtshalve aanslagen, correcties, verminderingen en/of navorderingsaanslagen is altijd niet duidelijk op welke grondslagrubriek(en) de aanslag, correctie of vermindering betrekking heeft. Dit geeft in dit overzicht een verschil in belastbare winst tussen aangifte en aanslag. Indien een correctie wel toerekenbaar was aan een aangifterubriek, is deze rubriek daarvoor aangepast.

¹³¹ Doordat winsten tot 200.000 onder het verlaagde statutaire tarief van 20% vallen, is het gemiddelde belastingtarief bij diverse groepen lager dan 25%.

¹³² Bedrag elders belast, betaalde kansspel- en dividendbelasting alsmede deelnemingsverrekening.

6

Bekende knelpunten in de vennootschapsbelasting

De Commissie identificeert in hoofdzaak acht knelpunten in de Vpb die kunnen bijdragen aan een overwichtige belastingafdracht van multinationals. Deze gesignaleerde knelpunten hebben te maken met kenmerken van het huidige stelsel van (internationale) Vpb. Tezamen met de analyses in voorgaande hoofdstukken vormen de geïdentificeerde knelpunten de basis voor het advies van de Commissie tot de Nederlandse inzet in internationaal verband (hoofdstuk 7) en tot het nemen van unilaterale maatregelen (hoofdstuk 8).

6.1 Inleiding

De voorgaande hoofdstukken 2, 3, 4 en 5 bieden de resultaten van de onderzoeken die de Commissie heeft uitgevoerd om te komen tot een advies voor grondslagverbreding in de Vpb met oog voor het behoud van hoofdkantooractiviteiten in Nederland. Hierbij is gekeken naar wat het belang van het (fiscale) vestigingsklimaat in Nederland is, wat de verschillen zijn tussen het Nederlandse belastingstelsel en dat van andere landen, wat de bijdrage van de inkomsten uit Vpb aan de staatskas over langere tijd is, en wat de bijdrage is van verschillende type bedrijven aan de Vpb en hun effectieve druk.

Uit deze onderzoeken komt naar voren dat de inrichting van de Vpb van belang is voor investeringen van bedrijven. Hoe groot de effecten van fiscaliteit zijn, is echter onduidelijk. En hoewel de belastingafdracht van bedrijven de afgelopen twintig jaar licht is afgenomen ten opzichte van het bbp, is op basis van de beschikbare data de conclusie niet te rechtvaardigen dat multinationals, als groep, systematisch veel minder Vpb betalen dan voorheen of dan binnenlandse ondernemingen. Op basis van uitsluitend deze onderzoeksresultaten is het lastig tot een afgewogen advies te komen. Daarom adviseert de Commissie in de eerste plaats om het inzicht in fiscale aangiftecijfers te vergroten. De Commissie beveelt aan om nader onderzoek te doen dat zich in ieder geval richt op de oorzaak van (structureel) verlieslatende bedrijven in de Vpb, het belang van royalty's, het rendement op in Nederland geïnvesteerd kapitaal en de verschillen tussen fiscale en commerciële winstbepaling bij multinationals.

Niettemin constateert de Commissie echter ook dat er specifieke situaties kunnen zijn waardoor individuele multinationals in Nederland geen Vpb betalen in jaren dat ze (bedrijfseconomisch) wel winstgevend zijn in Nederland. De Commissie identificeert in dit hoofdstuk enkele knelpunten van het Vpb-stelsel die kunnen bijdragen aan een overwichtige belastingafdracht van multinationals. De onderzoeksresultaten van de Commissie leiden, in combinatie met de in dit hoofdstuk geïdentificeerde knelpunten, tot de aanbevelingen in hoofdstuk 7 en 8.

In dit hoofdstuk worden in paragrafen 6.2 – 6.5 achtereenvolgens de volgende kenmerken van de vennootschapsbelasting beschreven.

- (i) Gebrek aan internationale harmonisatie
- (ii) Separate entitybenadering
- (iii) Nadruk op het 'oorspronglandbeginsel' en fysieke aanwezigheid voor de toerekening van heffingsrechten
- (iv) Ongelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen

In elk van de paragrafen worden knelpunten in de Vpb geïdentificeerd die verband houden met deze kenmerken. De Commissie merkt op dat veel van bovengenoemde kenmerken van de Vpb (veelal) zijn verankerd in internationale afspraken over de verdeling van heffingsbevoegdheden tussen landen. De oorsprong van die afspraken liggen in de jaren twintig van de vorige eeuw en zijn sindsdien niet fundamenteel gewijzigd, waardoor de huidige regels niet meer aansluiten bij de moderne economie.¹³³ Overheden die betrokken zijn bij deze internationale afspraken bezien deze in het licht van de baten voor de eigen economie, en hebben de neiging om het belastingstelsel zo vorm te geven dat de effectieve belastingdruk op winsten relatief laag is. Deze relatief lage effectieve belastingdruk trekt namelijk investeringen en winsten van internationaal opererende bedrijven aan. Dit is dan positief voor het land met de effectieve lage belastingdruk, maar het gaat ten koste van belastingontvangsten en investeringen in andere landen. Dat zijn negatieve consequenties van het kiezen van concurrerend beleid, die gevoeld worden buiten de eigen landsgrenzen (negatieve spill-overs). Zolang nationale overheden deze negatieve consequenties niet meewegen (internaliseren) in de nationale besluitvorming, blijft de neiging bestaan om te kiezen voor beleid dat relatief gunstig is voor (mobiele) internationaal opererende bedrijven. Deze

¹³³ Zie o.a. Bellingwout, J. W. (2014). Van de vennootschapsbelasting, de dingen, die voorbijgaan. In Strik(t) fiscaal? (Strik-bundel) (pp. 1-17). Deventer: Kluwer.

gerichtheid op de eigen economie en de eigen belastingontvangsten door iedere individuele overheid kan ervoor zorgen dat fundamentele hervormingen van internationale afspraken achterwege blijven. Dit speelt altijd als onderliggend mechanisme mee bij de oorzaken van de knelpunten die hieronder worden aangedragen.

6.2 Gebrek aan internationale harmonisatie

Landen zijn in beginsel autonoom om hun Vpb zelf in te richten. De grondslagen en tarieven van de Vpb zijn internationaal niet geharmoniseerd. Dit betekent dat verschillende onderdelen van een onderneming onderworpen zijn aan verschillende regels indien zij in verschillende landen zijn gevestigd. De verschillen ('mismatches') kunnen zowel zien op grondslag (kwalificatiemismatches en verrekenprijsverschillen) als op de tariefstructuur (tariefmismatches).

Het gebrek aan internationale harmonisatie houdt verband met een drietal knelpunten in de Vpb:

- **Prikkel tot belastingconcurrentie tussen landen**

Door fiscale autonomie ontstaan verschillen in belastingregelgeving en is de effectieve belastingdruk op investeringen afhankelijk van de locatie van de investering. Dit zorgt ervoor dat investeringen in laagbelastende jurisdicties aantrekkelijker zijn (*ceteris paribus*). Landen hebben daarom een prikkel om de effectieve belastingdruk voor bedrijven in hun land te verlagen om zodoende buitenlandse investeringen aan te trekken. Dat dit leidt tot lagere investeringen in het buitenland wordt niet meegenomen in de besluitvorming. Als andere overheden dezelfde afweging maken, hebben alle landen een lagere belastingdruk op bedrijven, terwijl investeringen nauwelijks zijn verplaatst.

- **Belastingheffing over een winst die afwijkt van de totale geconsolideerde winst**

Een gebrek aan harmonisatie kan leiden tot mismatches. Door dergelijke mismatches kunnen winstbestanddelen in meerdere landen of juist in geen enkel land tot de winst worden gerekend. Dit kan leiden tot dubbele belastingheffing, maar ook tot wat in het OESO BEPS-project en in EU-verband is bestempeld als 'aggressive tax planning': het exploiteren van die 'mismatches' met als gevolg dat sommige winsten in geen enkel land worden belast, dezelfde kosten in meerdere landen kunnen worden afgetrokken, betalingen in het ene land konden worden afgetrokken terwijl deze in het ontvangende land niet werden belast, etc.¹³⁴

- **Administratieve lasten**

Internationaal opererende ondernemingen ondervinden een grote mate van (administratieve) hinder van het onderworpen zijn aan verschillende regels in alle landen waarin zij actief zijn. Een grote multinational zal bijvoorbeeld alleen al binnen de EU onderworpen zijn aan 27 verschillende regimes.

6.3 Separate-entitybenadering

De Vpb gaat uit van afzonderlijke belastingplicht, de zogenaamde 'separate-entitybenadering'. Dit betekent dat ieder lichaam¹³⁵ zelfstandig belastingplichtig is. Deze keuze staat op gespannen voet met de economische realiteit. De verschillende lichamen vormen veelal een groep functioneel geïntegreerde vennootschappen die onder de controle van een gezamenlijke uiteindelijke moedervennootschap in werkelijkheid één economische entiteit vormen. Het is daarom niet altijd evident door welke entiteit welke winst wordt behaald. Bij de belastingheffing van multinationals betekent dit onduidelijkheid over de verdeling van de winsten over verschillende landen. Om dubbele of niet-belasting te voorkomen, moeten landen met elkaar afspreken over welk deel van de winst ze mogen heffen. Landen hebben met elkaar afgesproken om deze verdeling te baseren op basis van het arm's-lengthbeginsel. Dit houdt in dat de verschillende onderdelen van een multinational voor het bepalen van hun belastbare winst met elkaar moeten handelen alsof zij onafhankelijk en zelfstandig zijn.¹³⁶ Zodoende beogen de verrekenprijsregels de winst van multinationals op een eerlijke wijze tussen landen te verdelen.

¹³⁴ Een deel van deze mismatches (nl. kwalificatiemismatches) wordt reeds door nieuwe regelgeving bestreden. Zie ook in paragraaf 1.4.

¹³⁵ Ieder lichaam genoemd in de artikelen 2 en 3 van de Wet Vpb 1969.

¹³⁶ Artikel 8b, lid 1 Wet Vpb 1969.

Echter, hoe de verrekenprijsregels ook vormgegeven worden: zolang het uitgangspunt niet overeenkomt met de economische realiteit zal er ruimte blijven voor manipulatie en tax planning. De daadwerkelijke prijs van een onderlinge transactie is bijvoorbeeld in veel gevallen in de praktijk moeilijk vast te stellen, wat bedrijven de ruimte geeft om binnen zekere marges op strategische wijze een verrekenprijs vast te stellen.¹³⁷ Dat heeft ook te maken met het feit dat bedrijven beschikking hebben over private informatie bij het vaststellen van de prijzen die voor belastingdiensten lastig te controleren is (informatieasymmetrie). Ook zullen vergelijkbare transacties met derden om in gelieerde verhoudingen de verrekenprijs vast te stellen, niet altijd voorhanden zijn. Vergelijkbare transacties zullen met name beschikbaar zijn voor routinematige activiteiten, maar in mindere mate voor belangrijke overwinsten. Daardoor schiet het arm's-lengthbeginsel met name tekort waar het de toerekening van overwinsten aan entiteiten of landen betreft.

De separate entitybenadering leidt daarmee tot de mogelijkheid om door middel van transacties binnen een concern met winsten te schuiven tussen verschillende entiteiten (en daarmee tussen verschillende landen). De verrekenprijsregels trachten misbruik hiervan tegen te gaan. De verrekenprijsregels stammen echter uit de jaren 20 van de vorige eeuw, toen de internationale handel nog met name uit bulkgoederen en fysieke winkels bestond. In een globaliserende en digitaliserende wereld – waarin de locatie waar werknemers hun functies verrichten steeds minder belangrijk wordt en intellectueel eigendom een steeds belangrijkere rol speelt – is het belang van verrekenprijsregels groter geworden, terwijl de toepassing ervan steeds complexer is geworden.

De separate-entitybenadering houdt verband met een drietal knelpunten in de Vpb:

- **Winstverschuiving zonder substantiële wijzigingen in de investeringsstructuur**

Doordat iedere entiteit in een groep zelfstandig belastingplichtig is, kan de winst van een entiteit worden beïnvloed door transacties tussen verschillende entiteiten binnen een multinationale onderneming. De regels over verrekenprijzen (het arm's-lengthbeginsel) proberen misbruik hiervan tegen te gaan. Dit is echter niet altijd effectief. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden, kan het arm's-lengthbeginsel de mogelijkheid bieden (of ertoe verplichten) winsten neer te laten slaan in laagbelastende landen.¹³⁸ Dit, zonder dat het noodzakelijk is de onderliggende investeringsstructuren substantieel te wijzigen. Voorbeelden hiervan zijn intragroepstransacties inzake schuldfinanciering en de ingebruikgeving van intellectuele rechten.

- **Belastingheffing over een winst die kan afwijken van de totale geconsolideerde winst**

De separate entity benadering leidt ertoe dat het totale bedrag dat in de verschillende landen waar een multinationale onderneming actief is in de heffing wordt betrokken kan afwijken van de totale (geconsolideerde) winst van die onderneming (zowel hoger als lager). Immers, door de gerichtheid op de 'afzonderlijke entiteit' en daarmee de gerichtheid van ieder land op de afzonderlijke activiteiten van het concern, kan het voorkomen dat voordelen die aan de groep als geheel toekomen (synergievoordelen) in geen enkel land tot de afzonderlijke winst worden gerekend.¹³⁹ Dit knelpunt wordt overigens ook deels veroorzaakt door een gebrek aan harmonisatie tussen landen (zie paragraaf 6.2).

- **Asymmetrie tussen de locatie van (aftrekbare) kosten en (belastbare) opbrengsten**

Onder de separate-entitybenadering worden kosten en opbrengsten niet altijd evenwichtig verdeeld. De fiscale behandeling van hoofdkantoren is hiervan een voorbeeld. Hoofdkantoren zijn in de regel een verzamelplaats voor een grote verscheidenheid aan kosten. Op het hoofdkantoor worden vaak gecentraliseerde diensten voor de bedrijfsvoering van het hele concern verricht, zoals personeelsbeleid, juridische diensten, en onderzoek en ontwikkeling. Daarnaast worden kosten gemaakt voor kosten die samenhangen met "eigen" activiteiten ten behoeve van het hoofdkantoor (aandeelhoudersactiviteiten), zoals het opstellen van een geconsolideerde jaarrekening en voor het uitgeven van aandelen e.d. (aandeelhouderskosten). Deels worden dergelijke kosten gealloceerd (doorbelast) aan andere concernonderdelen; deels ook niet. Een (groot) deel van de inkomsten van hoofdkantoren – de winsten van dochtervennootschappen die door middel van dividenden en vermogenswinsten op aandelen worden gerealiseerd – zijn daarentegen over het algemeen belastbaar in het land waar de deelneming is gevestigd en niet nogmaals in het land waar het hoofdkantoor is gevestigd.

¹³⁷ Zie bijvoorbeeld OECD (2017), OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations, OECD Publishing, Paris, Chapter VI, Section D.4.

¹³⁸ BEPS-acties 8-10 trachten deze mogelijkheden in te perken door voor de toerekening van winsten minder aan te sluiten bij de locatie van (mobiele) risico's en activa en meer bij de minder mobiele locatie van functies. De resultaten hiervan zijn nog lastig te bepalen, maar de indruk bestaat dat bijvoorbeeld voor intellectuele rechten nog altijd een deel van de inkomsten in laagbelastende jurisdicties kunnen worden verantwoord zonder substantiële aanwezigheid van lokaal uitgeoefende functies, o.a. door de uitleg van het begrip 'control' over risico's en over DEMPE-functies.

¹³⁹ De Commissie beschikt niet over gegevens om de invloed van mismatches op de Nederlandse belastinggrondslag te kwantificeren.

Ook “overwinsten” van multinationale ondernemingen komen niet per definitie bij het hoofdkantoor terecht, maar kunnen bijvoorbeeld ook bij een “principaal” binnen de groep vallen (waar aansturing en risico’s van ondernemingsactiviteiten contractueel belegd kunnen zijn). Deze onevenwichtigheid speelt met name een rol bij hoofdkantoren van grote multinationale ondernemingen met een hoofdkantoor in een land met een relatief kleine thuismarkt (bijvoorbeeld de grote Nederlandse multinationals). Immers, de kosten die ten behoeve van het gehele concern in het vestigingsland van het hoofdkantoor worden gemaakt zullen relatief groot zijn ten opzichte van de in dat vestigingsland behaalde belastbare inkomsten. Dit kan er toe leiden dat multinationals met een Nederlands hoofdkantoor in specifieke situaties weinig of geen belasting betalen in Nederland.¹⁴⁰

6.4 Nadruk op oorspronglandbeginsel en fysieke aanwezigheid voor de toerekening van heffingsrechten

Zoals hierboven bij de separate-entitybenadering reeds opgemerkt, wordt de winst van multinationals momenteel over landen verdeeld op basis van het arm’s-lengthbeginsel: de verschillende onderdelen van een multinational moeten met elkaar handelen alsof zij onafhankelijk en zelfstandig zijn. De winst die uit die gehanteerde verrekenningsprijzen volgt is belast. Om te bepalen welke prijzen onafhankelijke en zelfstandige lichamen zouden hebben gehanteerd in een transactie, sluit het arm’s-lengthbeginsel aan bij de door de bij de transactie betrokken lichamen uitgeoefende functies, gelopen risico’s en gebruikte activa. Daarnaast is fysieke aanwezigheid in een land een voorwaarde om heffingsrecht toe te rekenen. Met dit systeem beoogt de Vpb de belastinggrondslag te verdelen over de aanbodzijde van de economie (productie) – het oorspronglandbeginsel.

Er is een toenemend aantal landen dat meent dat het heffingsrecht van landen niet enkel afhankelijk moet zijn van de aanbodzijde, maar ook van de vraagzijde van de economie (consumptie) – het bestemmingslandbeginsel. Met andere woorden: het land waar veel gebruikers of consumenten van een bedrijf zitten zou (meer) heffingsrecht moeten krijgen. Bij deze landen heerst grote onvrede over het niet kunnen belasten van buitenlandse multinationals die niet fysiek aanwezig zijn (of enkel aanwezig zijn met ‘routinematige’ activiteiten), maar wel een significante economische band met het land hebben (bijvoorbeeld in de vorm van aanzienlijke omzet via internet). Deze landen proberen waar het hen uitkomt grondslag op andere wijze naar zich toe te trekken. Dit, bijvoorbeeld door het oprekken van het arm’s-lengthbeginsel (‘location savings’, ‘marketing intangibles’, etc.) of door omzet-gerelateerde heffingen (‘technical service fees’, ‘digital services taxes’).

De bestemmingslanddiscussie wordt versterkt door de digitalisering van de economie. De discrepantie tussen de locatie van de aanbodzijde en de vraagzijde was ten tijde van de invoering van het arm’s-lengthbeginsel beperkt. In een globaliserende en digitaliserende economie kunnen deze locaties echter steeds meer uiteen liggen (of bewust uiteen gehaald worden). Door digitalisering wordt makkelijker winst gerealiseerd in een land zonder daar fysieke aanwezigheid te hebben.

De aansluiting bij het oorspronglandbeginsel of het bestemmingslandbeginsel is in eerste instantie een politieke keuze. Het is niet theoretisch “juister” om winsten toe te rekenen op basis van het ene of andere beginsel.¹⁴¹ Beide beginselen gaan gepaard met voor- en nadelen. In die zin is de huidige aansluiting bij het oorspronglandbeginsel niet zozeer een knelpunt in de Vpb. Toch houdt deze aansluiting in de praktijk verband met de volgende knelpunten:

- **Veel geschillen tussen landen**

Een toenemend aantal landen meent dat het heffingsrecht van landen mede afhankelijk moet zijn van de locatie van haar afnemers (al dan niet alleen voor sterk gedigitaliseerde bedrijfsmodellen). Zolang het internationale winstverdelingsstelsel gebaseerd is op het arm’s-lengthbeginsel – dat aansluit bij het oorspronglandbeginsel – zijn bestemmingslanden geneigd om het arm’s-lengthbeginsel op te rekken op een wijze die ertoe leidt dat die landen meer winst krijgen toegerekend of door omzetgerelateerde heffingen in te voeren als digitale dienstenbelastingen.

¹⁴⁰ Dit zegt overigens niets over de vraag hoeveel belasting deze bedrijven wereldwijd betalen over de wereldwijd behaalde winsten.

¹⁴¹ Zie paragraaf 5.4.

Het 'oprekken' van het arm's-lengthbeginsel leidt tot veel geschillen tussen landen over de juiste toepassing van het arm's-lengthbeginsel. Het risico dat landen het niet eens worden over de uitleg van het arm's-lengthbeginsel wordt neergelegd bij bedrijven. Eventuele dubbele belastingheffing is voor hun rekening.

- **Een prikkel tot belastingconcurrentie tussen landen**

Een consequentie van het oorspronglandbeginsel is dat het bedrijven ertoe aanzet (ook) reële investeringen te verplaatsen naar relatief laagbelastende jurisdicties. Immers, de fysieke locatie van activa en functies bepalen de belastingdruk van een multinational. Landen hebben daarom een prikkel om de effectieve belastingdruk voor bedrijven in hun land te verlagen.

6.5 Ongelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen

De Vpb is zo vormgegeven dat het een voorheffing is op het rendement van aandeelhouders, de eigenvermogenverstrekkers.¹⁴² In dat licht is het logisch dat vergoedingen voor het verstrekken van eigen vermogen (dividend) niet aftrekbaar zijn, terwijl de kosten van vreemd vermogen (rente) dat in beginsel wel zijn. Dit verschil in de fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen kan ertoe leiden dat bedrijven geneigd zijn om investeringen eerder met vreemd dan met eigen vermogen te financieren ('debt bias'). De OESO noemde dit eerder als één van de belangrijkste verstoringen in de Vpb,¹⁴³ die vooral speelt bij grotere bedrijven.¹⁴⁴ Ten tweede kunnen bedrijven in beginsel hun concern met behulp van intragroepsfinanciering zo structureren dat rentekosten vooral neerslaan in landen met een hoger Vpb-tarief, en daar de winst drukken, terwijl de baten landen in een laagbelast land neerslaan ('debt shifting').¹⁴⁵ De Commissie merkt hierbij op dat de aftrekbaarheid van rente reeds aan een veelheid van regels onderworpen is. De mate waarin rente aftrekbaar is, is daarmee in de praktijk reeds sterk ingeperkt.¹⁴⁶

De ongelijke fiscale behandeling van de kosten van eigen en vreemd vermogen houdt verband met een tweetal knelpunten:

- **Een suboptimale vermogensstructuur op concernniveau**

Bedrijven zullen een (fiscale) prikkel hebben om meer dan optimaal extern vreemd vermogen aan te trekken. Doordat de verplichtingen die samenhangen met vreemd vermogen (rente betalen) in beginsel doorgaan bij slechte financiële resultaten, is er een groter risico op faillissement bij bovenmatige financiering met vreemd vermogen. Dit effect werkt sterk procyclisch, onder meer door het (niet-fiscale) hefboomeffect.

- **Winstverschuiving door de keuze voor eigen of vreemd vermogen bij financiering binnen concern**

Door het gebruik van groepsleningen kunnen winsten door middel van rentebetalingen van hoogbelastende naar laagbelastende landen worden verschoven met een uitholling van de belastinggrondslag in hoogbelastende landen als gevolg. In dergelijke gevallen wordt door een multinationals ingespeeld op een verschil in belastingtarief tussen twee landen (een "tariefmismatch").

¹⁴² Zie paragraaf 1.3.

¹⁴³ OECD. (2007), *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, OECD Tax Policy Studies, No. 16, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264038127-en>

¹⁴⁴ Heckemeyer, J. & R.A. de Mooij, 2013, "Taxation and corporate debt: are banks any different?", IMF working paper, WP/13/221.

¹⁴⁵ Dit hangt overigens samen met het knelpunt van de 'separate entity-benadering'. Als multinationale ondernemingen als een enkele economische entiteit in de heffing zouden worden betrokken, zou het verplaatsen van winsten binnen concern door middel van schulden (debt shifting) niet mogelijk zijn.

¹⁴⁶ Zie bv. de in EU-verband ingevoerde earningstrippingmaatregel van ATAD 1, in Nederland opgenomen in art. 15b Wet Vpb 1969.

6.6 Conclusie

In de voorgaande paragrafen signaleren wij dat in hoofdzaak de Vpb de volgende knelpunten kent.

1. Mogelijkheden tot winstverschuiving naar laagbelastende landen zonder substantiële wijzigingen in de investeringsstructuur.
2. Belastingheffing over een winst die potentieel afwijkt van de totale geconsolideerde winst, met tot gevolg dubbele belastingheffing of belastingheffing over minder dan de volledige winst.
3. Asymmetrie tussen (de locatie van) aftrekbare kosten en (de locatie van) belastbare baten voor hoofdkantoren van multinationals.
4. Mogelijkheden tot winstverschuiving door de keuze voor eigen of vreemd vermogen bij financiering binnen concern.
5. Veel geschillen tussen landen, waarbij het risico bij belastingplichtigen ligt.
6. Administratieve lasten voor bedrijven.
7. Een suboptimale vermogensstructuur op concernniveau.
8. Prikkel voor belastingconcurrentie tussen landen.

In het volgende hoofdstukken schetst de Commissie de potentiële oplossingsrichtingen die in internationaal verband gezocht kunnen worden (hoofdstuk 7) en waarvan de Commissie van mening is dat Nederland unilateraal stappen kan zetten (hoofdstuk 8) om de gesignaleerde knelpunten aan te pakken.

7

Internationale oplossingen

Internationale samenwerking is volgens de Commissie de belangrijkste weg naar een goed functionerend internationaal belastingstelsel, waarbij belastingconcurrentie tussen landen aan banden wordt gelegd. De Commissie adviseert Nederland daarom voorop te lopen in de internationale samenwerking op het gebied van winstbelastingen. De Commissie formuleert acht richtlijnen waar Nederland zich sterk voor zou moeten maken bij het maken van internationale afspraken.

Bij het bepalen van de Nederlandse inzet op internationaal belastinggebied zijn de consequenties voor de Nederland belastingopbrengsten en het vestigingsklimaat relevante factoren, maar zouden niet allesbepalend moeten zijn. Ook indien internationale samenwerking een zekere daling van belastingopbrengsten tot gevolg heeft is het de beste weg vooruit.

De lopende internationale initiatieven (vooral het BEPS 2.0-project van de OESO) zijn stappen in de richting van internationale harmonisatie, maar de Commissie ziet de huidige voorstellen die uit deze initiatieven zijn voortgekomen nog niet per se als de ideaaloplossing. Niettemin adviseert de Commissie ten aanzien van deze lopende initiatieven en voorstellen een constructieve houding aan te nemen, en daarnaast op basis van bovenstaande uitgangspunten steeds alert te blijven op de mogelijkheden om verdere verbetering tot stand te brengen.

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de knelpunten in de Vpb in internationaal verband kunnen worden opgelost, welke initiatieven daarvoor worden genomen in internationale organisaties en wat het advies van de Commissie hierbij is.

7.2 Fundamentele oplossingen

In hoofdstuk 6 zijn acht knelpunten in de vennootschap gesignaleerd:

1. Mogelijkheden tot winstverschuiving naar laagbelastende landen zonder substantiële wijzigingen in de investeringsstructuur.
2. Belastingheffing over een winst die potentieel afwijkt van de totale geconsolideerde winst, met tot gevolg dubbele belastingheffing of belastingheffing over minder dan de volledige winst.
3. Asymmetrie tussen (de locatie van) aftrekbare kosten en (de locatie van) belastbare baten voor hoofdkantoren van multinationals.
4. Mogelijkheden tot winstverschuiving door de keuze voor eigen of vreemd vermogen bij financiering binnen concern.
5. Veel geschillen tussen landen, waarbij het risico bij belastingplichtigen ligt.
6. Administratieve lasten voor bedrijven.
7. Een suboptimale vermogensstructuur op concernniveau.
8. Prikkel voor belastingconcurrentie tussen landen.

Een deel van de knelpunten kan opgelost worden door de kenmerken van de Vpb die verband houden met deze knelpunten aan te passen. Hiervoor is internationale samenwerking gebaseerd op een van de twee volgende uitgangspunten nodig:

- Harmonisatie: een op mondiaal niveau geharmoniseerde grondslag en mogelijk ook een geharmoniseerd tarief; of
- Consolidatie: belastingheffing over de geconsolideerde winst van een multinationale groep (unitary taxation) waarbij de winst over landen wordt verdeeld op basis van een verdeelsleutel.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Voor consolidatie is ook een geharmoniseerde grondslag vereist (hoe bepaalt men de geconsolideerde winst van een groep?).

De volgende knelpunten zouden door volledige harmonisatie of consolidatie kunnen worden opgelost:

- Winstverschuiving door concerntransacties (#1) zou niet meer aan de orde zijn indien afstand wordt genomen van de separate entity benadering en in plaats daarvan belasting wordt geheven over de geconsolideerde winst van het concern als geheel (die vervolgens op basis van bijvoorbeeld een verdeelsleutel over de verschillende landen waarin het concern actief is wordt verdeeld). Bij volledige harmonisatie van tarief en grondslag zou de prikkel voor winstverschuiving door concerntransacties verdwijnen, waardoor dit knelpunt ook verdwijnt.
- Bij een volledig geharmoniseerde of geconsolideerde grondslag is belastingheffing over een winst die afwijkt van de totale geconsolideerde belastbare winst (#2) in beginsel niet meer aan de orde. Immers, verschillen in de grondslag komen niet voor.
- De onevenwichtigheid bij hoofdkantoren tussen in Nederland aftrekbare kosten en in het buitenland belastbare baten (#3) zou door consolidatie met allocatie op basis van een verdeelsleutel weggenomen kunnen worden. Harmonisatie neemt dit knelpunt niet noodzakelijkerwijs weg, tenzij daar expliciete regels voor komen. Immers, indien de grondslag zo is geformuleerd dat kosten van hoofdkantoren in de grondslag van het hoofdkantoorland vallen en inkomsten in de grondslag van het land waar activiteiten plaatsvinden die een direct(er) verband houden met die inkomsten, dan blijft de mogelijkheid bestaan dat in specifieke gevallen geen belasting verschuldigd is.
- Winstverschuiving door de keuze voor eigen of vreemd vermogen bij financiering *binnen* concern (#4) zal niet meer aan de orde zijn bij een geconsolideerde grondslag of volledige harmonisatie.
- Bij een geharmoniseerde grondslag hebben multinationale ondernemingen niet meer te maken met verschillende belastingssystemen in ieder land waar zij actief zijn. De administratieve lasten zullen daarmee kunnen afnemen (#6).¹⁴⁸

Voor de overige knelpunten geldt niet dat deze door harmonisatie en consolidatie volledig kunnen worden weggenomen.

- Harmonisatie en consolidatie leiden niet per definitie tot het verminderen van geschillen tussen landen, waarbij het risico wordt neergelegd bij belastingplichtigen (#5). Het neerleggen van het risico bij belastingplichtigen kan worden aangepakt door middel van bindende arbitrage tussen landen.
- De prikkel voor een suboptimale vermogensstructuur op concernniveau (#7) wordt door consolidatie en harmonisatie niet weggenomen. Hiervoor zijn additionele maatregelen nodig (bijvoorbeeld het opnemen van een meer gelijke behandeling in een geharmoniseerde grondslag).

De prikkel voor belastingconcurrentie tussen landen (#8) wordt door consolidatie niet weggenomen. Daarvoor zou vereist zijn dat de verdeelsleutel niet is gebaseerd op factoren waarvan de locatie gebaseerd is op keuzes door bedrijven (in plaats daarvan bijvoorbeeld belastingheffing daar waar de eindgebruiker is gevestigd, het bestemmingslandbeginsel). De vraag of moet worden aangesloten bij het bestemmingsland- of oorspronglandbeginsel hangt echter niet enkel af van economische efficiëntie, maar ook van de vraag of het 'eerlijk' zou zijn dat enkel bestemmingslanden mogen heffen. Immers, de (fysieke) aanwezigheid van een bedrijf in een land rechtvaardigt ook een zekere belastingheffing.¹⁴⁹ Wat de factoren moeten zijn die de heffingsbevoegdheid verdelen vergt nadere economische analyse en uiteindelijk een politieke afweging.

7.3 Haalbaarheid van een fundamentele oplossing

De hierboven geschetste universele oplossingen zijn enkel mogelijk in internationaal verband.¹⁵⁰ Het ziet er momenteel niet naar uit dat in internationaal verband dergelijke vergaande stappen op korte termijn zullen worden genomen. In 2015 is in het BEPS-project expliciet de keuze gemaakt om door te gaan met de huidige verrekenprijregels (het arm's-lengthbeginsel) en daarmee de separate entitybenadering. Ook in het BEPS 2.0-project blijft het arm's-lengthbeginsel de basis voor de verdeling van heffingsrechten tussen landen, aangevuld met een aantal additionele regels. Een internationale afwijking van de separate entitybenadering ligt daarom op korte termijn niet in de lijn der verwachting. Ook een volledige harmonisatie van grondslag en tarief is op korte termijn niet haalbaar.

¹⁴⁸ Een geharmoniseerde uitleg van de geharmoniseerde grondslag in verschillende landen is daarbij ook van belang.

¹⁴⁹ Op basis van het profijtbeginsel, zie ook paragraaf 1.2.

¹⁵⁰ In theorie zouden landen wel unilateraal een consolidatiesysteem met destination based taxation kunnen invoeren. Echter, dit zou een dermate grote afwijking zijn van internationale standaarden dat de Commissie dit niet haalbaar acht. Bovendien zou eenzijdige invoering door Nederland voor de korte termijn tot internationale mismatches en belastingontwikingsmogelijkheden leiden. Er zijn varianten denkbaar die andere landen een prikkel bieden om een vergelijkbaar systeem in te voeren. Op de lange termijn zou de mismatch daarmee kunnen verdwijnen. Zie ook De Wilde, M.F. (2015). 'Sharing the Pie': Taxing multinationals in a global market. Erasmus University Rotterdam.

7.4 Kleinere stappen in internationaal verband

In internationaal verband worden wel kleinere stappen gezet richting harmonisatie en consolidatie, met name via het BEPS-project, het BEPS 2.0-project en discussies over een Europese common (consolidated) corporate tax base (CCCTB of CCCTB).

BEPS

In het kader van het BEPS-project is - naast veel andere maatregelen - gewerkt aan een gedeeltelijke harmonisatie van de grondslag. In BEPS Actie 2 en de daaruit voortvloeiende tweede EU-richtlijn¹⁵¹ zijn regels opgenomen om kwalificatieverschillen tegen te gaan. Door kwalificatieverschillen te bestrijden worden grondslagen deels geharmoniseerd.

BEPS 2.0¹⁵²

Gedeeltelijke harmonisatie van tarieven is momenteel onderdeel van discussie in het BEPS 2.0-project. In het BEPS 2.0-project wordt gesproken over de invoering van een global anti-base erosion (GloBE) regeling ('Pijler 2' van het BEPS 2.0-project). De GloBE-regeling komt neer op een minimumniveau van belastingheffing: indien het inkomen van een multinationale onderneming niet aan een vastgesteld minimumniveau van belastingheffing is onderworpen, mag een ander land (bijvoorbeeld het land van de moedermaatschappij) bijheffen tot dat minimum.

De GloBE-regeling betreft geen volledige harmonisatie van tarieven. Immers, landen blijven vrij hun eigen tarief vast te stellen. Echter, indien voldoende landen conform de GloBE-regeling belasting bijheffen wanneer sprake is van onvoldoende heffing in het buitenland, dan zullen landen een prikkel ervaren om in ieder geval het minimumtarief te hanteren. Immers, indien die landen zelf niet heffen zal een ander land dat doen. De GloBE-regeling kan daarom worden gezien als een poging tot gedeeltelijke harmonisatie van tarieven voor internationaal opererende bedrijven.

In het BEPS 2.0-project wordt tevens gewerkt aan gedeeltelijke heffing op basis van het bestemmingslandbeginsel. Er wordt nagedacht over een oplossing om te komen tot allocatie van heffingsbevoegdheid aan de zogenaamde 'marktlanden', ook zonder fysieke aanwezigheid in die landen ('Pijler 1' van het BEPS 2.0-project). Concrete voorstellen zijn in ontwikkeling en moeten in 2020 in finale vorm worden gepubliceerd door de OESO.

Europese initiatieven

De EU heeft haar DST-richtlijnvoorstel achter de hand voor het geval concrete of bevredigende oplossingen op Inclusive Framework niveau voor het BEPS 2.0-project uitblijven. De EU heeft voor de lange termijn het idee van een 'digitale vaste inrichting' achter de hand.

In Europa wordt reeds geruime tijd gesproken over een C(C)CTB. De C(C)CTB betreft een harmonisatie van de grondslag (niet van het tarief). Het is geen mondiale harmonisatie, maar harmonisatie binnen de EU.

7.5 Internationale inzet: advies van de Commissie

Inleiding

In deze paragraaf biedt de Commissie allereerst een algemene leidraad voor de Nederlandse inzet in initiatieven tot verdere internationale samenwerking op het gebied van winstbelastingen. Vervolgens geeft de Commissie enkele adviezen voor standpuntbepaling in specifieke lopende internationale initiatieven.

Leidraad

Algemeen advies

Nederland is van oudsher terughoudend in internationale initiatieven tot harmonisatie van winstbelastingen. Dat is op zichzelf begrijpelijk, want het heeft soevereiniteitsoverdracht tot gevolg op een wezenlijk onderdeel van de Staat: de belastinginkomsten. Dit geldt voor lopende initiatieven zoals de CCCTB (waarbij de belastinggrondslag op EU-niveau wordt

¹⁵¹ Richtlijn (EU) 2017/952 van de Raad van 29 mei 2017, PbEU 2017, L 144/1 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/1164 wat betreft hybridemismatches met derde landen.

¹⁵² Voor het meest recente document over dit project verwijzen wij naar <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf>.

bepaald), maar ook in belangrijke mate voor het OESO BEPS 2.0-project. Landen mogen onder Pijler 2 van het OESO BEPS 2.0-project belasting bijheffen over inkomsten in een ander land, indien die inkomsten niet tenminste aan een minimumniveau van belastingheffing onderworpen zijn. Dit betekent dat indien Nederland besluit bepaalde grondslagversmallers toe te passen, bijvoorbeeld om bepaalde investeringen te stimuleren of fiscale barrières weg te nemen, andere landen mogelijk gaan bijheffen.

Tegelijkertijd constateert de Commissie dat de in hoofdstuk 6 gesignaleerde knelpunten van de Vpb zich met name bevinden in het internationale winstbelastingstelsel. Dat is dus ook de beste plek om ze op te lossen. Dat is effectiever dan unilaterale maatregelen. Bovendien kan de soevereiniteit op belastinggebied ook in gevaar komen als niet internationaal wordt samengewerkt. Belastingconcurrentie zet de soevereiniteit van landen op belastinggebied onder druk. Landen kunnen druk ervaren via hun winstbelasting bedrijven aan te trekken, bijvoorbeeld door het bieden van bepaalde grondslagversmallers. Internationale samenwerking waarbij belastingconcurrentie tussen landen aan banden wordt gelegd biedt daarom de facto de mogelijkheid een zekere mate van (soevereine) controle over de belastinginkomsten terug te winnen.

De argumenten voor internationale samenwerking wegen in de ogen van de Commissie zwaarder dan het mogelijke verlies aan soevereiniteit. Internationale samenwerking is volgens de Commissie daarom de belangrijkste weg naar een goed functionerend internationaal belastingstelsel, waarbij belastingconcurrentie tussen landen aan banden wordt gelegd. De Commissie adviseert Nederland daarom voorop te lopen in de internationale samenwerking op het gebied van winstbelastingen.

Richtlijnen

Zoals gezegd adviseert de Commissie voorop te lopen in de internationale samenwerking op het gebied van winstbelastingen. Hieronder geeft de Commissie enkele concrete richtlijnen waar Nederland zich sterk voor zou moeten maken bij het maken van internationale afspraken. Daarbij richten de aanbevelingen zich op de knelpunten die in hoofdstuk 6 zijn gesignaleerd. De aanbevelingen richten zich met name op discussies over consolidatie en harmonisatie in Europa. Indien soevereiniteit wordt overgedragen, moet oog worden gehouden op de democratische legitimiteit van de organisatie waaraan de soevereiniteit wordt overgedragen. De OESO heeft daarbij een beperktere democratische legitimiteit dan de EU. Daarnaast zijn afspraken over consolidatie en harmonisatie naar verwachting eenvoudiger in Europa te maken dan mondiaal in OESO-verband. Bij Europese afspraken adviseert de Commissie de volgende uitgangspunten te hanteren:

- Streef naar een vorm van consolidatie van de grondslag (eventueel binnen Europa);
- Streef naar toewijzingsregels die leiden tot minder manipulatie;
- Streef naar een minimumtarief, zodat de prikkel tot belastingconcurrentie wordt verminderd;
- Onderzoek of meer winsttoerekening aan marktlanden passend is bij een digitaliserende economie;
- Streef naar zo min mogelijk ruimte voor nationale afwijkingen indien er een geharmoniseerde grondslag komt;
- Streef ernaar de fiscale bevoordeling van vreemd vermogen te beperken;
- Streef naar bindende arbitrage, voor alle betrokken landen, om dubbele belastingheffing te voorkomen;
- Streef naar zorgvuldigheid. Grote hervormingen vereisen een genuanceerde afweging van baten en kosten, onder meer van welvaartseffecten. Aandacht voor (implementatie)termijnen bij het invoeren van internationale afspraken is van belang.

Lopende initiatieven

De lopende internationale initiatieven (BEPS 2.0 en C(C)CTB) zijn kleine stappen in de richting van harmonisatie of consolidatie.

De lopende initiatieven kennen nadelen

De vraag rijst of met de lopende initiatieven alle ongewenste knelpunten in de internationale belastingarchitectuur worden opgelost. Dit is volgens de Commissie niet het geval. Pijler 1 van de BEPS 2.0 maatregelen vormt een extra laag regelgeving bovenop het bestaande regelcomplex. Het arm's-lengthbeginsel en de separate entitybenadering blijven het uitgangspunt voor de verdeling van heffingsrechten. Bovenop het arm's-lengthbeginsel worden additionele regels geïntroduceerd die een deel van de winst aan marktlanden toerekenen. Door deze benadering blijven de eerder beschreven knelpunten in stand en wordt additionele complexiteit toegevoegd aan het systeem. Pijler 2 kan met een minimumniveau aan belastingheffing wel bijdragen aan een verlichting van de negatieve effecten van de knelpunten.

Daarnaast vormen de lopende internationale initiatieven een inbreuk op de systematiek en consistentie van het Nederlandse Vpb-stelsel. Bij de vormgeving van de internationale aspecten van de Vpb is gekozen voor een aantal uitgangspunten. Dit betreft onder andere kapitaalimportneutraliteit¹⁵³ en territorialiteit¹⁵⁴. Pijler 2 maakt bijvoorbeeld een inbreuk op kapitaalimportneutraliteit en territorialiteit, omdat buitenlandse (actieve) inkomsten onder voorwaarden in Nederland in de heffing worden betrokken, los van de vraag of er verband is tussen deze inkomsten en Nederland en los van de vraag of sprake is van misbruik. Het loslaten van dit beginsel leidt tot een verslechtering van het vestigingsklimaat voor hoofdkantoren. Anderzijds leidt de meer kapitaalexportneutrale benadering van Pijler 2 tot minder belastingconcurrentie. Het (deels) verlaten van deze beginselen is daarom niet per definitie juist of onjuist, maar vergt een politieke afweging.

Ten slotte kunnen de lopende initiatieven negatieve gevolgen hebben voor de Nederlandse belastingopbrengsten. De CCTB voor alleen multinationals leidt voor Nederland, volgens een impact assessment uit 2016, tot een derving van 0,198 procent aan Vpb. Voor de CCCTB is dat een derving in dezelfde orde van grootte, van 0,192 procent. Bij een Vpb-opbrengst van 25 miljard is dat een derving van ongeveer € 50 miljoen. Voor het BEPS 2.0-project heeft de OESO een eerste impact assessment gepresenteerd.¹⁵⁵ Nederland is door de OESO ingedeeld in een groep landen die naar verwachting als geheel belastinginkomsten verliest. De effecten per land zijn echter nog niet bekend.

De voordelen van de lopende initiatieven

De lopende initiatieven kennen de volgende voordelen.

- Kleine stappen in internationaal verband kunnen bijdragen aan verdergaande stappen op de lange termijn.
- De internationale belastingarchitectuur staat onder druk. Zonder internationale afspraken dreigt het alternatief van een veelheid aan unilaterale maatregelen, eventueel gevolgd door sancties van andere landen in de vorm van bijvoorbeeld importheffingen. De (imperfecte) voorstellen die nu op tafel liggen opties in de vorm van Pijler 1 en Pijler 2 zijn te prefereren boven dit alternatief.
- Internationale afspraken kunnen bijdragen aan een gelijkjer speelveld (*level playing field*) tussen landen en verminderde belastingconcurrentie.
- De CCCTB kan klassieke belastingontwikkelingsstrategieën beperken, zij het enkel binnen Europa.¹⁵⁶

Het advies van de Commissie

De bovenstaande voor- en nadelen afwegend, adviseert de Commissie een constructieve houding van Nederland op de lopende initiatieven, waarbij moet worden gerealiseerd dat daarmee niet alle problemen worden opgelost en in zekere mate afstand wordt genomen van tot op heden belangrijke uitgangspunten van de Nederlandse Vpb.

¹⁵³ Kapitaalimportneutraliteit houdt in dat de buitenlandse heffing over de aldaar behaalde winst moet worden gerespecteerd en er daarom bij uitkering van de winst aan de Nederlandse aandeelhouder geen bijheffing in Nederland plaatsvindt. Op deze wijze opereren Nederlandse bedrijven bij investeringen in het buitenland onder dezelfde fiscale voorwaarden als lokale bedrijven.

¹⁵⁴ Het uitgangspunt van de vennootschapsbelasting is in beginsel dat enkel inkomen in de Nederlandse heffing wordt betrokken dat geografisch aan Nederland toerekenbaar is (territorialiteit). Inwoners worden voor hun wereldwijde inkomen in de heffing betrokken, maar voor (actieve) buitenlandse inkomsten wordt over het algemeen een vrijstelling gegeven in de vennootschapsbelasting.

¹⁵⁵ <https://www.oecd.org/tax/beps/webcast-economic-analysis-impact-assessment-february-2020.htm>

¹⁵⁶ Om nieuwe belastingontwikkelingsstrategieën te beperken zijn sterke nieuwe antimisbruikbepalingen vereist.

Box Alternatieven: “CCCTB 2.0”¹⁵⁷ en “Global Enterprise Taxation”¹⁵⁸

In de wetenschap zijn alternatieve systemen voorgesteld die de gesignaleerde knelpunten weg kunnen nemen. Hieronder bespreekt de Commissie ter illustratie twee van deze systemen. Beide systemen verlaten de separate entity benadering en gaan uit van Europese samenwerking.

CCCTB 2.0

Een mogelijkheid is het CCCTB-richtlijnvoorstel om te vormen tot een unitair heffingsmodel dat de geconsolideerde wereldwijde economische winst van multinationals in de heffing betreft. Deze geconsolideerde belastinggrondslag wordt over landen verdeeld op basis van een bestemmingslandgeoriënteerde omzetsleutel (‘CCCTB 2.0’). De EU-lidstaten kunnen vervolgens autonoom hun belastingtarief bepalen voor de aan hen toebedeelde winst. Dit heffingsmodel zou de volgende voordelen bieden:

- De fiscale beïnvloeding van investeringsbeslissingen wordt verminderd.
- De fiscale beïnvloeding van financieringsbeslissingen wordt verminderd.
- EU-lidstaten zien hun autonomie om winstbelastingtarieven te bepalen toenemen. Er is geen prikkel meer voor een ‘race to the bottom’ binnen de EU.
- Indien de EU als eerste zou bewegen, zouden andere landen een prikkel ervaren over te stappen op een vergelijkbaar systeem. Als innovatorregio zou de EU het grootste economische voordeel hebben tijdens de transitieperiode.

Global Enterprise Taxation

In internationaal verband zouden afspraken gemaakt kunnen worden over het anders belasten van globaal opererende ondernemingen (‘Global Enterprises’). De belasting van global enterprises zou gebaseerd zijn op de volgende bouwstenen:

- De zelfstandige belastingplicht van vennootschappen wordt losgelaten. In plaats daarvan worden bijvoorbeeld zelfstandige concernonderdelen het heffingssubject.
- De global enterprise wordt belast over haar wereldwijde geconsolideerde inkomen. Deze winst wordt verdeeld over zelfstandige concernonderdelen op basis van staffels, bijvoorbeeld gebaseerd op de locatie van functies.
- De aan de zelfstandige concernonderdelen toegerekende winst wordt op basis van verdeelsleutels verdeeld over landen. Voor de winst toerekenbaar aan verkopen en diensten zou dit op basis van het bestemmingslandbeginsel moeten gebeuren.

De voordelen van een dergelijk systeem zijn onder andere dat winstverschuiving via concerntransacties niet meer mogelijk is, inclusief door rente en royalty’s (dus slechts beperkte behoefte aan verrekenprijz-regels) en dat bestaande antimisbruikmaatregelen overbodig worden.

Specifieke aanbevelingen C(C)CTB

De CCTB betreft een geharmoniseerde Vpb-grondslag in de EU. De CCCTB voegt daar een consolidatie van de resultaten in de EU aan toe. De algemene aanbevelingen van de Commissie over de internationale inzet van Nederland zijn voor een groot deel rechtstreeks toepasbaar als specifieke aanbevelingen voor de C(C)CTB:

- Streef naar een vorm van consolidatie, dus een CCCTB.
- Streef naar toewijzingsregels die leiden tot minder manipulatie.
- Streef naar afspraken over een minimumtarief in de CCCTB.
- Onderzoek of meer winsttoerekening aan marktlanden passend is bij een digitaliserende economie.
- Streef naar zo min mogelijk ruimte voor nationale afwijkingen van de geharmoniseerde grondslag.
- Streef ernaar de fiscale bevoordeling van vreemd vermogen te beperken.
- Streef naar zorgvuldigheid.

¹⁵⁷ M.F. de Wilde, Om de toekomst van belastingheffing van ondernemingswinsten in Europa, NLFiscaal, 22 mei 2019.

¹⁵⁸ J.W. Bellingwout, ‘Global Enterprise Taxation (GET)’, in: De toekomst van de vennootschapsbelasting: lessen uit 50 jaar Wet Vpb 1969, Deventer: Kluwer 2019, p. 427-442

Specifieke aanbevelingen voor Pijler 1

In Pijler 1 wordt onderzocht of de regels over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening aangepast kunnen worden op een wijze waarbij meer winst toegerekend kan worden aan marktlanden. Daarbij wordt de zogenaamde “unified approach” als uitgangspunt voor de onderhandelingen gehanteerd. Bij de invulling van de unified approach staat nog een groot aantal discussiepunten open. Hieronder geeft de Commissie haar visie op een tweetal van deze discussiepunten.

- **Effect op Nederlandse belastingopbrengsten**

Het effect van Pijler 1 op de Nederlandse belastingopbrengsten is nog niet bekend. De vraag rijst of een mogelijke daling in de belastingopbrengsten voor Nederland een rode lijn moet zijn in de onderhandelingen. Als elk land dat zou doen, is geen enkele vorm van aanpassing van het internationale winstbelastingstelsel mogelijk. De Commissie meent daarom dat een budgettaire derving geen rode lijn hoeft te zijn. Wel kan een negatief budgettair effect voor Nederland in de onderhandelingen worden ingezet om andere aanpassingen te realiseren. Daarbij denkt de Commissie met name aan het creëren van meer rechtszekerheid (zie arbitrage hieronder).

- **Bindende arbitrage**

Onder het huidige systeem van verrekenprijzen heeft een aanpassing van een toegepaste verrekenprijs over het algemeen invloed op de belastbare winst van een multinational in twee landen. Deze twee landen kunnen dan in een onderling overlegprocedure proberen dubbele belasting te voorkomen. Onder de unified approach heeft een aanpassing van de toegepaste verrekenprijzen in een land echter mogelijk invloed op de belastbare winst in meerdere landen waar de multinational actief is. De Commissie adviseert in de onderhandelingen als eis in te brengen dat er een systeem komt van effectieve arbitrage waaraan alle betrokken landen gebonden zijn.

Specifieke aanbevelingen voor Pijler 2

Pijler 2 is erop gericht dat internationaal opererende bedrijven altijd in ieder geval een minimumniveau aan winstbelasting betalen. Hiertoel wordt in deze Pijler voorgesteld om -indien het inkomen van een multinationale onderneming niet aan een vastgesteld minimumniveau van belastingheffing is onderworpen- een ander land (bijvoorbeeld het land van de moedertaatschappij) de vrijheid te geven bij te heffen tot dat minimum.

Ook binnen Pijler 2 staat nog een groot aantal discussiepunten open. Hieronder geeft de Commissie haar visie op een tweetal van deze discussiepunten, te weten mengen van inkomsten (blending) en uitzonderingen (carve-outs).

- **Mengen**

Bij de vraag of sprake is van belastingheffing tegen een minimum effectief tarief, rijst de vraag in welke mate hoogbelaste en laagbelaste inkomsten met elkaar mogen worden gemengd om te bepalen of sprake is van voldoende belastingheffing. Het consultatiedocument onderzoekt drie mogelijkheden¹⁵⁹:

- Wereldwijd: het wereldwijde inkomen van een multinational moet onderworpen zijn aan een minimumniveau van belastingheffing.¹⁶⁰ Indien in het ene land te weinig belasting wordt geheven, kan dat met wereldwijd mengen worden gecompenseerd doordat in een ander land meer dan het minimumniveau van belastingheffing wordt betaald.
- Per land: in ieder afzonderlijk land moet de winst van een multinational onderworpen zijn aan tenminste een minimumniveau van belastingheffing. Indien een entiteit in een land door bepaalde speciale regimes te laag belast is, kan dat worden gecompenseerd indien een andere entiteit in datzelfde land tegen meer dan het minimumniveau van belastingheffing wordt belast.
- Per entiteit: iedere entiteit moet onderworpen zijn aan tenminste een minimumniveau van belastingheffing.

¹⁵⁹ De optie waarin ieder inkomensbestanddeel afzonderlijk onderworpen moet zijn aan een minimumniveau van belastingheffing wordt in het consultatiedocument niet onderzocht. De Commissie kan zich hierin vinden gezien de complexiteit die een dergelijk systeem met zich mee zou brengen.

¹⁶⁰ Overigens wordt in het Inclusive Framework de optie van volledige wereldwijd mengen niet besproken. Onder wereldwijd mengen wordt in het consultatiedocument verstaan dat alle inkomsten buiten het woonland bij elkaar opgeteld worden.

De keuze tussen deze mogelijkheden hangt af van het doel dat landen willen bereiken met de Pijler 2 maatregelen. Indien het doel simpelweg is dat multinationals over hun geconsolideerde winst een minimumniveau van belastingheffing betalen, dan ligt wereldwijd mengen het meest voor de hand. Indien echter (ook) het doel is om de prikkel weg te nemen voor (i) bedrijven om winsten en investeringen te verplaatsen en (ii) landen om op belastingtarief te concurreren, dan ligt mengen per land of per entiteit meer voor de hand.

- **Uitzonderingen**

Het consultatiedocument van de OESO noemt meerdere mogelijke algemene uitzonderingen op de regel dat multinationals tenminste aan een minimumniveau van belastingheffing onderworpen moeten zijn. Daarbij wordt onder andere gesproken over een uitzondering voor situaties waarin de behaalde winst wordt ondersteund door voldoende aanwezigheid in een land (waaronder fiscale preferentiële regimes die voldoen aan de standaarden van BEPS Actie 5).

Voor uitzonderingen geldt –net als voor de vorm van mengen- dat de keuze afhankelijk is van het doel dat landen willen bereiken met de Pijler 2 maatregelen. Indien veel uitzonderingen worden opgenomen, bijvoorbeeld op basis van substance, dan wordt het doel bereikt dat winsten moeilijker kunstmatig worden geschoven naar laagbelastende landen. Indien gekozen wordt voor zo min mogelijk uitzonderingen wordt daarnaast het doel bereikt dat landen een verminderde prikkel ervaren om concurrerende belastingregimes te introduceren. De Commissie adviseert daarom zo min mogelijk uitzonderingen op te nemen. Dat komt ook ten goede aan de eenvoud en uitvoerbaarheid van het systeem.

8

Beleidsopties voor Nederland

De Commissie adviseert een basisvariant aan unilaterale maatregelen. De basisvariant bestaat uit maatregelen die balans weten te houden in de zoektocht naar grondslagverbreding met oog voor het vestigingsklimaat, terwijl consistentie wordt behouden met het huidige Vpb-stelsel en met internationale ontwikkelingen. De Commissie is gezamenlijk van oordeel dat de basisvariant de balans tussen grondslagverbreding en vestigingsklimaat heeft gevonden in het licht van de onderzoeksresultaten van de Commissie. De Commissie onderkent dat op basis van politieke voorkeuren verschillende afwegingen mogelijk zijn als het gaat om de balans tussen grondslagverbreding en vestigingsklimaat. De Commissie beschrijft daarom eveneens enkele aanvullende maatregelen ter grondslagverbreding of juist ter compensatie voor het vestigingsklimaat.

8.1 Inleiding

De afgelopen jaren is reeds een groot aantal maatregelen genomen in de Vpb. Daarnaast wordt zowel nationaal als internationaal aan additionele maatregelen gewerkt. De effecten van recente en aankomende maatregelen op het gebied van belastingontwijking en het fiscale vestigingsklimaat zijn veelal nog onbekend. In de zoektocht naar de balans tussen grondslagverbreding en vestigingsklimaat heeft de Commissie dat meegewogen. Hoewel de onderzoeksresultaten van de Commissie belangrijke beperkingen kennen, is op basis van beschikbare gegevens de conclusie niet te rechtvaardigen dat multinationals, als groep, systematisch veel minder Vpb betalen dan voorheen of dan binnenlandse ondernemingen.¹⁶¹ De Commissie adviseert om deze redenen een zekere terughoudendheid met het nemen van additionele unilaterale maatregelen; in ieder geval totdat meer gegevens beschikbaar zijn en meer inzicht is verkregen in de belastingafdracht van multinationals en in de effecten van alle maatregelen die reeds zijn genomen. Deze insteek heeft de Commissie gebracht tot de basisvariant.

De Commissie heeft enkele knelpunten in de Vpb geïdentificeerd die kunnen bijdragen aan een onevenwichtige belastingafdracht van multinationals.¹⁶² De Commissie stelt vast dat veel van de fundamenteel achterliggende oorzaken van de knelpunten in de Vpb het beste via internationale samenwerking weggenomen kunnen worden.

In algemene zin hebben unilaterale grondslagverbredende maatregelen als risico dat ze:

- nieuwe mismatches met andere landen in het leven kunnen roepen, waardoor de belastingdruk op multinationals na gedragseffecten niet toeneemt (en mogelijk zelfs afneemt); en
- het vestigings- en investeringsklimaat kunnen verslechteren ten opzichte van omringende landen.

De Commissie heeft in hoofdstuk 7 beschreven op welke aspecten Nederland daarom in internationale gremia een constructieve houding zou moeten innemen. De Commissie heeft daarnaast onderzocht waar - in aanvulling op de stappen die internationaal kunnen worden gezet - unilaterale maatregelen kunnen worden genomen.

De Commissie adviseert een “basisvariant” van maatregelen die leiden tot grondslagverbredingen in de Vpb met oog voor het vestigingsklimaat. De Commissie is gezamenlijk van oordeel dat de basisvariant de balans tussen grondslagverbreding en vestigingsklimaat heeft gevonden in het licht van de onderzoeksresultaten van de Commissie. De basisvariant wordt toegelicht in paragraaf 8.2.

Een korte beschrijving van de maatregelen in de basisvariant is weergegeven in Tabel 1. In de bijlage ‘Uitgewerkte beleidsopties’ zijn fiches voor alle maatregelen te vinden met beschrijvingen van de maatregelen en economische en budgettaire effecten. Niet van alle maatregelen kan met de op dit moment beschikbare informatie een budgettaire raming worden gemaakt. De reeds geraamde maatregelen uit de basisvariant leiden tot een opbrengst van circa 600 miljoen euro per jaar. Het vertrekpunt daarbij is de huidige Rijksbegroting, inclusief de door het kabinet op Prinsjesdag 2019 aangekondigde maatregelen.

¹⁶¹ Zie paragraaf 5.1.

¹⁶² Zie hoofdstuk 6.

Tabel 1: Maatregelen basisvariant

Basisvariant	
Ondergrens in de Vpb	Elimineer mismatches
A1. Beperk de verrekening van verliezen uit voorgaande jaren tot maximaal 50% van de belastbare winst (in combinatie met een onbeperkte verliesverrekeningstermijn).	A5. Maak de bestaande CFC-regels effectiever door o.a. de door de CFC uitgekeerde winsten te belasten en de uitzondering voor wezenlijke economische activiteiten aan te passen.
A2. Beperk de aftrek van aandeelhouderskosten tot een maximum percentage van de belastbare winst.	A6. Pas het arm's-lengthbeginsel niet toe indien dit beginsel leidt tot een verlaging van de belastbare winst in Nederland, voor zover het andere land dat bij de transactie betrokken is de correctie niet in haar grondslag betreft (informeel kapitaal).
A3. Onderzoek of de aftrek van royalty's beperkt moet worden tot een maximum percentage van de belastbare winst.	A7. Beperk de afschrijving op vermogensbestanddelen die binnen concern zijn overgedragen in aftrek voor zover de afschrijving ziet op de stille reserves in het vermogensbestanddeel die bij de overdracht niet voldoende belast zijn geweest.
A4. Beperk de aftrek van rente en aandeelhouderskosten (en eventueel royalty's) gezamenlijk tot een maximum percentage van de belastbare winst.	

Omdat de Commissie beseft dat over het begrip 'eerlijkheid' verschillende maatschappelijke en politieke opvattingen bestaan, biedt de Commissie ook aanvullende grondslagverbredende maatregelen ter overweging aan. Een deel van deze maatregelen sluit aan bij de door de Commissie geformuleerde doelstellingen. Over de wenselijkheid van deze maatregelen bestaat geen consensus binnen de Commissie.

Tabel 2: Aanvullende maatregelen

Aanvullende maatregelen		
Ondergrens in de Vpb	Elimineer mismatches	Overige/meer generiek
B1. Scherp de earningstrippingmaatregel aan door de aftrekbare rente te verlagen van 30% naar 25% van de EBITDA	B3. Breid artikel 10a Vpb - dat de aftrek van rente beperkt - uit naar royalty- en huurbetalingen	B6. Voer een niet-conditionele bronheffingen op rente en royalty's in
B2. Beperk de aftrek van rente die samenhangt met de aankoop van deelnemingen (dichten 'Bosalgat')	B4. Beperk de aftrekbaarheid van alle soorten betalingen binnen concern die in het ontvangende land onvoldoende belast zijn.	B7. Maak van de bestaande eigen vermogensrechten voor dienstverleningslichamen (doorstromers) een open norm
	B5. Breid de bestaande CFC-maatregel - die enkel ziet op passieve inkomsten als rente - uit naar actieve inkomsten.	B8. Unilaterale digitaaldienstenbelasting
		B9. Heffing die samenhangt met werkgelegenheid

Omdat de Commissie ook onderkent dat op basis van bijvoorbeeld politieke voorkeuren verschillende afwegingen mogelijk zijn als het gaat om het belang van het vestigingsklimaat, biedt de Commissie ook mogelijke compenserende maatregelen voor het vestigingsklimaat aan. Over de wenselijkheid van deze maatregelen bestaat eveneens geen consensus binnen de Commissie.

Tabel 3: Compenserende maatregelen

Compenserende maatregelen vestigingsklimaat		
Ondergrens in de Vpb	Elimineer mismatches	Overige/meer generiek
C3. Temporiseer de aftrek van liquidatie- en stakingsverliezen		C1. Verlaag het Vpb-tarief
C4. Schaf het aftrekverbod op aan- en verkoopkosten deelnemingen af		C2. Verlaag het innovatiebox-tarief

8.2 Basisvariant

De maatregelen van de basisvariant zijn gericht op het bereiken van twee doelstellingen:

1. Het creëren van een ondergrens in de Vpb voor bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland (**Ondergrens in de Vpb**).
2. Het elimineren van verschillen ('mismatches') met het buitenland (**Elimineer mismatches**).

De eerste doelstelling is erop gericht te voorkomen dat bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland jaren achtereen geen Vpb betalen. Dat kan onder andere komen door een grote hoeveelheid verrekenbare verliezen uit het verleden. De eerste maatregel – een beperking van de verliesverrekening tot 50 procent van de belastbare winst – richt zich op dit probleem. Dat geldt ook voor de maatregelen die beperkingen opleggen aan de aftrekbaarheid van verschillende kosten als percentage van de belastbare winst. Die maatregelen tezamen kunnen ervoor zorgen dat een ondergrens ontstaat voor de in Nederland gerapporteerde fiscale winst.

De tweede doelstelling sluit aan bij het verkleinen van de in de analyse geconstateerde onevenwichtigheden in het Nederlandse stelsel ten opzichte van andere landen. Het gaat dan bijvoorbeeld om verschillen in de toepassing van verrekenprijzregels, maar ook om verschillen in belastingtarieven.

1. Ondergrens in de Vpb

Om een ondergrens te creëren in de vennootschapsbelasting voor bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland, bevat de basisvariant de volgende vier maatregelen:

- A.1 Maximeer de jaarlijkse verliesverrekening tot ten hoogste 50 procent van de belastbare winst van het jaar voor alle winst boven EUR 1 miljoen, in combinatie met een onbeperkte verliesverrekeningstermijn.
- A.2 Beperk de aftrek van (niet-doorbelaste) aandeelhouderskosten tot een percentage van de belastbare winst in combinatie met een doelmatigheidsdrempel.
- A.3 Onderzoek een aftrekbeperking van bovenmatige royaltykosten in groepssituaties.
- A.4 Beperk de aftrek van renten, aandeelhouderskosten en/of royalty's tot een gezamenlijk bedrag van (bijvoorbeeld) 50 procent van een gezamenlijke grondslag (in combinatie met maatregelen A.2 en/of A.3).

Deze maatregelen worden hieronder toegelicht.

Maatregel

A.1 Maximeer de jaarlijkse verliesverrekening tot ten hoogste 50% van de belastbare winst van het jaar voor alle winst boven EUR 1 miljoen, in combinatie met de herinvoering van een onbeperkte verliesverrekeningstermijn.

Verliesverrekening heeft een groot effect op de jaarlijkse belastingdruk van bedrijven.¹⁶³ 70 procent van de belastingplichtigen die verliezen verrekenen, betaalt geen Vpb in winstgevende jaren omdat de volledige winst met verrekenbare verliezen wordt gecompenseerd.¹⁶⁴ Door de omvang van de verliesverrekening te beperken tot 50 procent van de belastbare winst, zullen winstgevende bedrijven onmiddellijk vennootschapsbelasting verschuldigd zijn zodra ze winstgevend raken. Dit draagt bij aan een ondergrens in de Vpb. Meerdere landen hanteren een dergelijk systeem.¹⁶⁵

Toelichting

Winstgevende bedrijven betalen in Nederland niet altijd Vpb in jaren dat ze in Nederland winstgevend zijn. Dit heeft te maken met de mogelijkheid die ze hebben om verliezen uit andere jaren met de winst te verrekenen. Dat komt voort uit het uitgangspunt dat binnen de Vpb in beginsel belasting geheven wordt over de totale winst van een onderneming over de gehele levensduur daarvan (totaalwinstgedachte). Als gevolg hiervan bestaat er ook een groep bedrijven die – ondanks de geldende maximale verliesverrekeningstermijn van 6 jaar – jarenlang geen Vpb betaalt.¹⁶⁶ Daarom adviseert de Commissie een beperking van de jaarlijkse verliesverrekening tot maximaal 50 procent van de belastbare winst boven EUR 1 miljoen. Andere landen zoals Frankrijk en Duitsland kennen ook dit systeem.¹⁶⁷ Op die manier zullen grote bedrijven Vpb verschuldigd zijn zodra ze winstgevend raken.

Vanwege het opstuwende effect op het effectieve tarief kan een beperking van de verliesverrekening een negatief effect hebben op investeringen van bedrijven. Dat negatieve effect op het ondernemersklimaat verlaagt de economische groei. Ook is de voorwaartse verliesverrekeningstermijn in Nederland met zes jaar al vrij kort in vergelijking met omringende landen, wat van belang is voor het fiscale vestigingsklimaat en investeringen van multinationals. Daarom adviseert de Commissie deze maatregel te introduceren in combinatie met de herinvoering van een onbeperkte verliesverrekeningstermijn. Dit sluit het beste aan bij de totaalwinstgedachte, houdt oog voor het vestigingsklimaat, en is bovendien in lijn met de meeste omringende landen.

Hoewel een beperking van de verliesverrekening een ondergrens in de Vpb creëert voor bedrijven met een positieve fiscale winstgrondslag, adresseert die maatregel niet de knelpunten in de Vpb die te maken hebben met een aantasting van die grondslag. Deze knelpunten zijn:

- Mogelijkheden tot winstverschuiving naar laagbelastende landen zonder substantiële wijzigingen in de investeringsstructuur.
- Asymmetrie tussen (de locatie van) aftrekbare kosten en (de locatie van) belastbare baten voor hoofdkantoren van multinationals.

Om deze knelpunten het hoofd te bieden adviseert de Commissie ook maatregelen die ervoor zorgen dat er een ondergrens ontstaat in de gerapporteerde belastbare winst (zie maatregelen A2 – A4 hieronder).

Maatregel

A.2 Beperk de aftrek van (niet-doorbelaste) aandeelhouderskosten tot een percentage van de belastbare winst in combinatie met een doelmatigheidsdrempel.

¹⁶³ Zie paragrafen 5.4 en 5.5.

¹⁶⁴ En jaarlijks verrekent tussen de 20% en 25% van de belastingplichtigen een verlies met hun gemaakte winst. Zie paragraaf 5.7.

¹⁶⁵ Zie paragraaf 3.4.

¹⁶⁶ Zie paragraaf 5.7.

¹⁶⁷ Zie paragraaf 3.4. Ook het recente compromisvoorstel CCTB kent een dergelijke benadering (art. 41 van het Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base(CCTB) van 6 juni 2019, doc. 9676/19)

In hoofdstuk 6 is gesignaleerd dat er binnen het huidige stelsel van Vpb een zekere asymmetrie kan bestaan tussen de locatie van aftrekbare kosten en belastbare opbrengsten, met name voor hoofdkantoren van multinationals. Een voorbeeld van kosten waarbij dit speelt zijn aandeelhouderskosten.¹⁶⁸ Maatregel A.2 beperkt de aftrek van dergelijke kosten tot een percentage van de winst, zodat ook na aftrek van deze kosten belasting verschuldigd is in Nederland, indien er los van deze kosten winstgevendende activiteiten in Nederland zijn. Dit draagt bij aan een ondergrens in de Vpb. Omdat uit de aangiftegegevens niet duidelijk blijkt welk deel van de winst wordt afgeroomd met aandeelhouderskosten¹⁶⁹, beveelt de Commissie aan om bij de uitwerking van deze maatregel nader onderzoek te doen naar de omvang hiervan en om de winstdrempel vast te stellen op basis van dat onderzoek.

Toelichting

Hoofdkantoren¹⁷⁰ zijn in de regel een verzamelplaats voor een grote verscheidenheid aan kosten. Op het hoofdkantoor worden vaak gecentraliseerde diensten voor de bedrijfsvoering van het hele concern verricht, zoals personeelsbeleid, juridische diensten, en onderzoek en ontwikkeling. Daarnaast worden kosten gemaakt voor het opstellen van een geconsolideerde jaarrekening en voor het uitgeven van aandelen e.d. (aandeelhouderskosten). Ook heeft het hoofdkantoor vaak een rol als centrale entiteit voor het aantrekken van vreemd vermogen (rentekosten). Daarnaast kunnen kosten van niet-succesvolle investeringen bij het hoofdkantoor terechtkomen, bijvoorbeeld in de vorm van liquidatieverliezen.

Verder is het onderscheid tussen het hoofdkantoor en de ‘principaal’ (waar aansturing en risico’s van ondernemingsactiviteiten belegd kunnen zijn) van belang, omdat dit van invloed kan zijn op de winstallocatie. De ‘overwinst’ van multinationale ondernemingen komt immers niet per definitie bij het hoofdkantoor terecht, maar kan bijvoorbeeld ook bij een principaal vallen.¹⁷¹ Hoofdkantoor en principaal kunnen vanuit dezelfde locatie opereren, maar dit is niet altijd het geval.

Hoewel onder gebruikelijke verrekenprijsregels een deel van de kosten van het hoofdkantoor moeten worden doorbelast aan groepsmaatschappijen ten behoeve waarvan deze kosten gemaakt worden, blijft ook een deel van de kosten die hoofdkantoren maken aftrekbaar in het land waar het hoofdkantoor is gevestigd (aandeelhouderskosten). Een (groot) deel van de inkomsten van hoofdkantoren – de winsten van dochtervennootschappen die door middel van dividenden en vermogenswinsten op aandelen worden gerealiseerd – zijn daarentegen over het algemeen belastbaar in het land waar de deelneming is gevestigd en niet nogmaals in het land waar het hoofdkantoor is gevestigd. Dat zou immers leiden tot dubbele belastingheffing over dezelfde winst. In Nederland worden deze deelnemingsdividenden vrijgesteld onder de deelnemingsvrijstelling.¹⁷²

Deze asymmetrische behandeling van kosten die hier aftrekbaar zijn versus opbrengsten die elders belast worden, kan deels worden weggenomen door overmatige aandeelhouderskosten in aftrek te beperken. Hierdoor zal de belastbare winst van multinationals in Nederland meer aansluiten bij de in Nederland behaalde operationele winst. Om Europeesrechtelijk houdbaar te zijn zal de maatregel echter ook van toepassing moeten zijn in binnenlandse situaties. In dat licht moet bij de vormgeving belangrijke aandacht worden besteed aan de samenloop met de fiscale eenheid in de Vpb.

Een algeheel aftrekverbod van aandeelhouderskosten zou naar het oordeel van de Commissie buitenproportioneel zijn. Aandeelhouderskosten zijn voor multinationals immers echte (niet-kunstmatige) en veelal onvermijdelijke kosten. Zonder aanpassing van internationale winstbelastingregels is er geen andere locatie dan het hoofdkantoor waar deze aandeelhouderskosten “thuishoren” en kunnen worden afgetrokken van de winst. Iedere vorm van een aftrekverbod zal daarom tot dubbele belastingheffing leiden, wat met het oog op eerlijke belastingheffing en het vestigingsklimaat voor hoofdkantoren onwenselijk is.

De Commissie constateert dat het vanuit de aangiftegegevens complex is om na te gaan hoeveel aandeelhouderskosten hoofdkantoren doorgaans realiseren. Aandeelhouderskosten vormen namelijk geen duidelijk afgebakende kostensoort die als zodanig tot uiting komt in de aangifte vennootschapsbelasting. De Commissie beveelt daarom de wetgever aan om bij de uitwerking van deze maatregel in het wetgevende proces nader onderzoek te doen naar de omvang van

¹⁶⁸ Zie paragraaf 6.2.

¹⁶⁹ Zie Bijlage 5.

¹⁷⁰ De beschrijving in deze paragraaf bevat gestileerde voorbeelden. Hoofdkantoren kunnen verschillende activiteiten verrichten, zie ook paragraaf 2.4.

¹⁷¹ Zie ook paragraaf 6.2.

¹⁷² Er zijn veel landen die een vorm van deelnemingsvrijstelling hanteren (zie paragraaf 3.4). Wel is de vormgeving en reikwijdte daarvan per land verschillend.

hoofdkantoorkosten en om de winstdrempel vast te stellen op basis van dat onderzoek. Daarbij beveelt de Commissie ook aan op basis van dat onderzoek te komen tot een doelmatigheidsdrempel om de regeling uitvoerbaar te houden. Dat zal zorgen dat de maatregel het mkb niet raakt.

De genoemde maatregel heeft betrekking op niet-doorbelaste aandeelhouderskosten. Ten aanzien van doorbelaste hoofdkantoorkosten (concerndiensten) bestaat er geen risico op asymmetrie in de locatie van kosten en baten. Echter, in het Verrekenprijsbesluit wordt goedgekeurd dat geen winstcorrectie aangebracht wordt indien belastingplichtige ervoor kiest om alle relevante daadwerkelijke kosten in rekening te brengen voor de diensten met beperkte toegevoegde waarde zoals in par. 7.43 t/m 7.65 van de OESO-richtlijnen zijn beschreven. Hiermee wijkt Nederland af van de internationaal geaccepteerde verrekenprijsregels.¹⁷³ De Commissie adviseert te overwegen deze goedkeuring in het Verrekenprijsbesluit in te trekken en terug te vallen op de door de OESO aanbevolen vaste kostenopslag van 5 procent voor concerndiensten met een beperkte toegevoegde waarde. Dit bewerkstelligt dat Nederland heft over de in Nederland behaalde winst op dergelijke concerndiensten.

Maatregel

A.3 Onderzoek een aftrekbeperking van bovenmatige royaltykosten in groepssituaties.

In hoofdstuk 6 is gesignaleerd dat multinationals mogelijkheden hebben tot winstverschuiving naar laagbelastende landen zonder substantiële wijzigingen in de investeringsstructuur. Dit kan bijvoorbeeld door intellectueel eigendom in een land met een lage winstbelasting te plaatsen, waarna vanuit een land met een hoge winstbelasting (zoals Nederland) royalty's naar het laagbelastende land worden betaald voor het gebruik van dat intellectueel eigendom. Een aftrekbeperking op royalty's in Nederland zou kunnen bijdragen aan een ondergrens in de Vpb.

Het is de Commissie echter niet gebleken in welke mate en op welke manier eventuele royaltystructuren in Nederland precies vorm krijgen binnen bestaande en nieuwe regelgeving. De Commissie beveelt daarom aan om onderzoek te doen naar de omvang en hoedanigheid van royaltykosten in Nederland.

Toelichting

Een doel van internationale verrekenprijsregels is de winsten van multinationale ondernemingen toe te wijzen aan landen in lijn met de plekken waar de waarde van de onderneming wordt gecreëerd.¹⁷⁴ Waardecreatie is echter geen eenvoudig in te vullen begrip. Ook de commerciële winst is hierin niet zaligmakend.

Dat neemt niet weg dat onder de huidige invulling van de verrekenprijsregels enkele knelpunten bestaan. Een van de knelpunten is dat er onder de bestaande regels voor multinationals nog altijd mogelijkheden tot winstverschuiving naar laagbelastende landen bestaan zonder substantiële wijzigingen in de investeringsstructuur.¹⁷⁵ Multinationals kunnen bijvoorbeeld hun intellectueel eigendom (zoals octrooien of handelsmerken) zonder relatief grote ingrepen in de reële investeringsstructuur verplaatsen naar laagbelastende landen, inclusief de daarbij van belang zijnde sleutelfuncties.¹⁷⁶ De eigenaar van het intellectueel eigendom factureert vervolgens de royalty's (als vergoeding voor het gebruik van intellectueel eigendom) aan de vestigingen in landen met hoge belastingen, zodat deze betalingen tegen een hoog tarief kunnen worden afgetrokken, en slechts belast worden tegen het lage belastingtarief in het belastingparadijs. Dit resulteert in een belastingbesparing ter grootte van het verschil in de belastingtarieven tussen het land met het hoge belastingtarief en dat met het gunstige belastingtarief.¹⁷⁷

Hoewel dus niet op voorhand op objectieve wijze te bepalen is waar de winsten "thuishoren" die met het intellectueel eigendom worden behaald, zet de aftrekbaarheid van royaltykosten belastingplichtigen er aldus toe aan om in concernverhoudingen, zonder substantiële wijziging in de investeringsstructuur, de winst in Nederland verlagen door middel van het ter beschikking stellen van intellectueel eigendom door een (laagbelastende jurisdictie) aan Nederland.

¹⁷³ Zie A.J.A. Stevens en C.A.T. Peters, Het nieuwe verrekenprijzenbesluit, NTFR-B 2018/44, par. 2.6, de aantekening van de redactie Vakstudienieuws in V-N 2018/37.2 en J.L. van de Streek, Position paper t.b.v. rondetafelgesprek Belastingafdracht multinationals op 29 mei 2019, UvA, par. 2 t/m 4.

¹⁷⁴ OECD (2015), Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation, Actions 8-10 - 2015 Final Reports, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264241244-en>.

¹⁷⁵ Zie paragraaf 6.2

¹⁷⁶ Grinberg, Itai, "International Taxation in an Era of Digital Disruption: Analyzing the Current Debate" (2018). Georgetown Law Faculty Publications and Other Works. 2018.

¹⁷⁷ Vrijburg en Schindler, Hervorm de Vpb door beperking van de renteaftrek, 2018

In het kader van BEPS-project zijn reeds maatregelen genomen om deze mogelijkheden in te perken: om winst toe te rekenen aan de groepsmaatschappij die eigenaar is van intellectueel eigendom, is het niet voldoende dat deze vennootschap enkel juridisch eigenaar is van het intellectuele eigendom, maar moet de vennootschap ook de functies beheersen voor het ontwikkelen, verbeteren, onderhouden, beschermen en exploiteren van het intellectueel eigendom (de zogenaamde ‘DEMPE functies’¹⁷⁸).¹⁷⁹

Voor rentebetalingen bestaat in de Vpb al een aftrekbeperking tot 30 procent van de fiscale EBITDA (de earningsstrippingmaatregel). Voor royalty's bestaat een dergelijke aftrekbeperking niet. Dit terwijl in de digitaliserende economie steeds meer waarde aan intellectueel eigendom toerekenbaar is. Overigens is dit in internationaal perspectief begrijpelijk, want in tegenstelling tot renteaftrekbeperkingen zijn er weinig landen met op royalty's gerichte aftrekbeperkingen.¹⁸⁰

De Commissie steunt een onderzoek naar een aftrekbeperking voor bovenmatige royalty's in groepssituaties, bijvoorbeeld in de vorm van een earningsstrippingmaatregel. De Commissie constateert echter onvoldoende empirische aanwijzingen te hebben om te bepalen of een dergelijke maatregel noodzakelijk is en zo ja, om een concrete doeltreffende maatregel te adviseren. Dat betreft niet alleen een onduidelijkheid in de omvang van de kosten, zoals bij maatregel A.2, maar ook op de manier waarop eventuele royaltystructuren in Nederland daadwerkelijk vorm krijgen binnen bestaande en nieuwe regelgeving.

De Commissie constateert allereerst dat het vanuit de aangiftegegevens complex is om na te gaan hoeveel royaltykosten multinationals in Nederland doorgaans realiseren. Royaltykosten vormen namelijk geen duidelijk afgebakende kostensoort die eenduidig tot uiting komt in de aangifte Vpb. Bovendien worden vergoedingen voor gebruik van intellectueel eigendom contractueel niet altijd vormgegeven met een royaltybetaling als zodanig. Het is ook mogelijk dat de royalty is verwerkt in de prijs van een intern geleverde dienst of goed (embedded royalty) of anderszins in een lage winstmarge voor de in Nederland aanwezige functies.

In combinatie met het aanbevolen onderzoek in hoofdstuk 5 kan dit onderzoek ook inzichtelijk maken in hoeverre deze problematiek tot uiting komt in verschillen tussen fiscale en commerciële winst en het geïnvesteerde vermogen in Nederland.

Tot slot merkt de Commissie op dat een deel van de royaltystructuren reeds zal worden getroffen door de implementatie van de OESO BEPS-maatregelen¹⁸¹, door de invoering van de bronbelasting op royalty's en door de eveneens door deze Commissie geadviseerde met maatregelen A.5, A.6 en A.7 hieronder. Denk bijvoorbeeld aan een lichaam met intellectueel eigendom in een laagbelastende land dat onder de CFC-maatregel valt (maatregel A.5), of situaties waarin voor de fiscale winstberekening een royaltybetaling wordt geïmputeerd die in de commerciële cijfers niet wordt verantwoord.

De Commissie beveelt daarom aan om onderzoek te doen naar de omvang en hoedanigheid van royaltykosten in Nederland (nadat de effecten van reeds genomen maatregelen bekend zijn). De Commissie merkt op dat deze aanbeveling aansluit bij het advies beter inzicht te verkrijgen in de effectieve belastingdruk van multinationale bedrijven in Nederland, bijvoorbeeld door systematisch ook commerciële winsten te administreren. Dit onderzoek zal meer zicht geven in de opbouw van de effectieve belastingdruk van multinationale bedrijven in Nederland. Afhankelijk van de uitkomsten van dat onderzoek kan worden besloten om een aftrek van bovenmatige royaltykosten in groepssituaties toe te passen en een advies worden gegeven hoe deze moet worden vormgegeven. Bij invoering van de maatregel wordt een doelmatigheidsdrempel aanbevolen ten behoeve van de uitvoerbaarheid. Het gevolg zal zijn dat de maatregel het mkb niet raakt. Bij de vormgeving ook aandacht worden besteed aan de samenloop met de fiscale eenheid.

¹⁷⁸ Naar de Engelse benaming development, enhancement, maintenance, protection and exploitation.

¹⁷⁹ De effectiviteit hiervan is nog lastig te bepalen, maar de indruk bestaat dat o.a. voor intellectuele rechten nog altijd (een deel van) de inkomsten in laagbelastende jurisdicties kunnen worden verantwoord zonder substantiële aanwezigheid van lokaal uitgeoefende functies, o.a. door de uitleg van het begrip ‘control’ van risico's en DEMPE-functies. In de praktijk lijken bedrijven de DEMPE-functies en het juridische eigendom van intellectueel eigendom met elkaar in lijn te brengen (de zogenaamde ‘on-shoring transacties’), zie ook OECD, Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018, paragraaf 253.

¹⁸⁰ Zie paragraaf 3.4. Alleen Oostenrijk en Duitsland zijn geïdentificeerd als landen met een aftrekbeperking op royalty's.

¹⁸¹ Zie paragraaf 1.4.

Maatregel

A.4 Beperk de aftrek van renten, aandeelhouderskosten en/of royalty's tot een gezamenlijk bedrag van (bijvoorbeeld) 50% van een gezamenlijke grondslag (in combinatie met maatregelen A.2 en/of A.3)

Verschillende afzonderlijke maatregelen kunnen bijdragen aan een ondergrens in de Vpb, zoals de bestaande earningsstrippingmaatregel op rente en de hierboven besproken maatregelen (A.1-A.3). Deze maatregel bewaakt de ondergrens steviger door een maximum te stellen aan de gezamenlijke aftrek van alle kosten waar de afzonderlijke maatregelen op zien.

Toelichting

Er bestaat al een earningsstrippingmaatregel op rente. Bij de introductie van een earningsstrippingmaatregel voor aandeelhouderskosten (maatregel A.2) en/of voor royalty's (maatregel A.3) adviseert de Commissie de gezamenlijke aftrek van deze kostensoorten te beperken. Zodoende wordt voorkomen dat multinationals binnen de grenzen van de individuele maatregelen blijven, maar niettemin in staat zijn de belastbare winst aanzienlijk af te romen. Deze maatregel zorgt er dus voor dat er altijd een minimumgrondslag overblijft na aftrek van rente, aandeelhouderskosten en/of royalty's.

Bij de vormgeving moet nauwkeurig aandacht besteed worden aan samenloop- en voorrangsbepalingen tussen de verschillende earningsstrippingmaatregelen. Deze maatregelen kunnen, met name in relatie tot een voortwentelingsbepaling, grote complexiteit oproepen. Het is daarom van belang de verschillende earningsstrippingbepalingen zoveel mogelijk uniform vorm te geven (bijvoorbeeld qua grondslag en voortwentelingstermijnen). De vormgeving van het inpassen van een eventuele afrekbeperking op royalty's is uiteraard afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek zoals beschreven hierboven bij maatregel A.3.

2. Elimineer mismatches

Verschillen in belastingstelsels tussen landen ('mismatches') kunnen leiden tot onbelaste winsten bij internationaal actieve bedrijven. Dergelijke mismatches kunnen worden opgelost door internationale afspraken te maken richting harmonisatie van de belastinggrondslag. Eenzijdige aanpassingen van het belastingstelsel kunnen mismatches wegnemen, maar het risico bestaat dat nieuwe mismatches worden gecreëerd. Dat neemt niet weg dat Nederland ook unilateraal stappen kan zetten om mismatches weg te nemen, met name op terreinen waar Nederland door een unilaterale aanpassing kan aansluiten bij de benadering die andere landen reeds toepassen. Deze maatregelen pakken de volgende knelpunten deels aan:

- Mogelijkheden tot winstverschuiving naar laagbelastende landen zonder substantiële wijzigingen in de investeringsstructuur.
- Belastingheffing over een winst die potentieel afwijkt van de totale geconsolideerde belastbare winst, met tot gevolg dubbele belastingheffing of belastingheffing over minder dan de volledige winst.

Tegen kwalificatieverschillen (ook wel: hybride mismatches) zijn reeds maatregelen genomen (ATAD 2). De verwachting is dat deze maatregelen effectief zijn. De Commissie zal zich daarom niet richten op maatregelen tegen kwalificatieverschillen. Verrekenprijsverschillen (transfer pricing mismatches) vallen daarentegen niet onder ATAD 2. Wat betreft verrekenprijsregels is wel reeds sprake van enige internationale harmonisatie.¹⁸² Desalniettemin kunnen verrekenprijsverschillen in de praktijk nog voorkomen.¹⁸³ Daarnaast richt de Commissie zich op tariefmismatches. De basisvariant bevat daarom de volgende drie maatregelen die mismatches elimineren:

A.5 Maak de aanvullende CFC-maatregel effectiever.

A.6 Laat neerwaartse verrekenprijscorrecties van de winst achterwege indien er geen corresponderende opwaartse correctie van de winst in het andere land tegenover staat.

A.7 Tegengaan tariefmismatches bij vermogensoverdrachten binnen concernverband.

¹⁸² De OESO heeft richtlijnen opgesteld voor de toepassing van het arm's length beginsel. Deze richtlijnen zijn in OESO-lidstaten in meer of mindere gezaghebbend voor de nationale toepassing van het arm's length beginsel.

¹⁸³ Hierover loopt momenteel tevens een onderzoek binnen het Ministerie van Financiën.

Deze maatregelen worden hieronder toegelicht.

Maatregel

A.5 Maak de aanvullende CFC-maatregel effectiever door:

1. de CFC-maatregel ook toe te passen op uitgekeerde winsten;
2. het achterwege laten van neerwaartse verrekenprijscorrecties van het CFC-inkomen;
3. toe te werken naar een effectieftariefstoets; en
4. de uitzondering voor wezenlijke economische activiteiten aan te passen;
5. tezamen met het uitbreiden van de voorkoming van dubbele belasting.

Ondanks internationale regels bestaan er voor multinationals nog altijd mogelijkheden om winsten te laten neerslaan in laagbelastende landen en zo gebruik te maken van tariefverschillen. Maatregel A.5 zorgt ervoor dat dergelijke structuren effectiever worden aangepakt, en wel op manieren die ook andere landen toepassen.

Daarnaast adviseert de Commissie om, indien in internationaal verband in 2020 geen consensus wordt bereikt over maatregelen om een minimumniveau van belastingheffing te organiseren, de CFC-regels op unilaterale wijze verder uit te breiden.

Toelichting

De aanvullende CFC-maatregel is een specifieke antimisbruikbepaling die is ingevoerd in het kader van de implementatie van ATAD1. De bepaling heeft tot doel te voorkomen dat belastingplichtigen winsten verschuiven door mobiele activa – zoals intellectueel eigendom – te verplaatsen naar een in een laagbelastend land gevestigd lichaam of gelegen vaste inrichting (CFC), zodat de met die activa samenhangende winst daar laagbelast neerslaat. De aanvullende CFC-bepaling beoogt dit te voorkomen door zogenoemde besmette voordelen van een (in)direct gehouden CFC in de Nederlandse grondslag te betrekken van het lichaam dat een belang houdt in deze CFC.

Nederland heeft er bij de implementatie van ATAD1 voor gekozen om naast het al in de Nederlandse wetgeving opgenomen “model B” ook “model A” te implementeren. Dat betekent dat Nederland naast een verrekenprijsbenadering (model B) ook bepaalde categorieën niet-uitgedeelde winsten in laagbelastende landen in de heffing betreft (model A). Nederland gaat daarin verder dan landen die alleen “model B” hebben gekozen¹⁸⁴. Maatregel A.5 strekt tot verdere unilaterale aanscherping van model A.

De huidige Nederlandse invulling van model A in de CFC-maatregel is echter beperkt in reikwijdte. Ten eerste wordt de winst van de CFC omgerekend naar Nederlandse maatstaven, inclusief verrekenprijsregels. Ten tweede geldt de CFC-maatregel niet indien er sprake is van wezenlijke economische activiteiten (voldoende substance). Aangezien onder de huidige verrekenprijsregels aan een vennootschap met beperkte (sleutel)functies zeer beperkt winst wordt toegerekend, zal de huidige CFC-maatregel niet leiden tot substantiële heffing in Nederland. Ofwel er wordt geen winst aan de CFC toegerekend, ofwel er is een uitzondering voor wezenlijke economische activiteiten. Aanscherping van de CFC-maatregel kan de effectiviteit vergroten:

1. In de eerste plaats is de CFC-maatregel alleen van toepassing op niet-uitgekeerde winsten. Door de CFC-maatregel ook toe te passen op uitgekeerde winsten kan een multinational de heffing niet eenvoudig voorkomen door, in landen waar dat mogelijk is, een interimdividend uit te keren aan de directe aandeelhouder (bij wie mogelijk ook geen belasting wordt geheven over die dividendontvangst).¹⁸⁵
2. Ten tweede kunnen verrekenprijscorrecties achterwege worden gelaten bij de bepaling van het CFC-inkomen. Dit zorgt ervoor dat wordt aangesloten bij het CFC-inkomen dat in het CFC-land commercieel wordt gerapporteerd, zodat daarin geen mismatches ontstaan en het risico op kunstmatige verplaatsing van winsten naar laagbelastende jurisdicties wordt verminderd.

¹⁸⁴ Zoals België, Ierland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk, zie bijlage PwC-rapport.

¹⁸⁵ Ook Duitsland past bijvoorbeeld de CFC-maatregel toe op niet-uitgedeelde winsten en kent geen uitzondering voor lichamen met wezenlijke activiteiten (buiten de EU).

3. Ten derde kan het effectieve tarief van de CFC worden getoetst. Vanwege uitvoeringstechnische redenen wordt op dit moment de onderworpenheid van de CFC uitsluitend getoetst op basis van het statutaire tarief van het land van vestiging.¹⁸⁶ Nederland is het enige land dat dit doet.¹⁸⁷ Door aan te sluiten bij het effectieve tarief zou de effectiviteit van de CFC-maatregel toenemen, omdat in potentie iedere laagbelaste entiteit getroffen kan worden, ook in landen met een hoger statutair tarief. Een vergelijkbare toets wordt gehanteerd in de deelnemingsvrijstelling.¹⁸⁸ Hoewel de Commissie de uitvoeringstechnische argumenten vanuit pragmatisch oogpunt begrijpt, adviseert de Commissie toe te werken naar effectieftariefstoets in de CFC-maatregel.
4. In de vierde plaats kan de uitzondering voor wezenlijke economische activiteiten aangepast worden. Deze uitzondering zorgt ervoor dat de CFC-maatregel alleen lichamen treft zonder wezenlijke economische activiteiten. Hierdoor heeft de CFC in de huidige vormgeving een anti-misbruikarakter. Zodra het niveau van economische activiteiten van een lichaam hoog genoeg is, dan heeft het lichaam kennelijk voldoende zakelijk bestaansrecht, en vervalt daarmee de grondslag voor het toepassen van de CFC-maatregel. Ook als een dergelijk lichaam daarnaast (veel) mobiele bezittingen en passieve inkomsten heeft. Op dit moment wordt de norm van “wezenlijke economische activiteiten” ingevuld met bepaalde aanwezigheidseisen (substance-eisen). Het voldoen aan de substance-eisen kan echter een relatief eenvoudige wijze zijn om onder de reikwijdte van de CFC-maatregel uit te komen, mede omdat de inspecteur aannemelijk zal moeten maken dat aanspraak op de uitzondering een van de hoofddoelen van de belastingplichtige was. Uit onderzoek blijkt ook niet dat het internationaal gebruikelijk is de eis van “wezenlijke economische activiteiten” nader in te vullen.¹⁸⁹ Om de bestaande CFC-maatregel met behoud van het misbruikarakter effectiever te maken is daarom het voorstel het bewijsvermoeden met substance-eisen te schrappen.

Voorts lopen in internationaal verband initiatieven voor maatregelen om een minimumniveau van belastingheffing te waarborgen. Dergelijke maatregelen kunnen waarschijnlijk via een CFC-regeling vormgegeven worden. Het doel van de CFC-maatregel zal dan niet langer uitsluitend het bestrijden van misbruik zijn, maar ook het organiseren van een minimumniveau van belastingheffing. Implementatie daarvan betekent dan een beweging naar een meer kapitaalexport-neutrale benadering, wat de prikkel tot belastingconcurrentie doet afnemen, vooral als meerdere landen dit toepassen. De Commissie heeft oog voor deze ontwikkelingen en beveelt aan hier vooral in internationaal verband stappen in te zetten (zie hoofdstuk 7). Indien echter eind 2020 op internationaal niveau geen afspraken worden gemaakt over maatregelen die een minimumbelastingniveau waarborgen, adviseert de Commissie dat Nederland op unilaterale basis de uitzondering voor wezenlijke economische activiteiten schrapt, waardoor de CFC-regeling gaat gelden voor alle besmette voordelen (passieve inkomsten) van een CFC-dochter. Het karakter van de Nederlandse Vpb wordt sterker gericht op kapitaalexportneutraliteit, in ieder geval voor passieve inkomsten in laagbelastende landen. Daarbij kan de ‘rotte-appel-benadering’ naar 50 procent worden verhoogd (d.w.z.: een lichaam is géén CFC indien de voordelen van het lichaam doorgaans grotendeels (ten minste 50 procent) bestaan uit andere voordelen dan besmette voordelen). Hierdoor blijft voldoende marge bestaan voor belastingplichtigen met een reële onderneming om buiten het bereik van CFC-maatregel te blijven.

Bij het unilateraal schrappen van de uitzondering voor wezenlijke economische activiteiten zal het doel van de CFC-regeling niet langer uitsluitend het bestrijden van misbruik zijn, maar ook het organiseren van een minimumniveau van belastingheffing. Om bij dat nieuwe doel van de CFC-regeling aan te sluiten kan voorts worden overwogen om onder de CFC-regeling niet langer bij te heffen naar het nationale statutaire tarief (zoals nu het geval is), maar tot een zeker minimumtarief. Dat past binnen de huidige internationale discussies en is minder schadelijk voor het vestigingsklimaat dan bijheffen tot het nationale tarief. Daartegenover staat dat deze beperktere bijheffing de tariefmismatch niet zou oplossen. Het belang van het vaststellen van verrekenprijzen voor groepstransacties tussen een Nederlandse moeder en haar buitenlandse dochters blijft bestaan, en daarmee ook de mogelijkheid tot strategische inzet van het arm’s length-beginsel.¹⁹⁰ Er is geen consensus binnen de Commissie over het gepaste tarief van bijheffing. Een dergelijke keuze moet daarom gemaakt worden op basis van een politieke weging tussen enerzijds het belang van het vestigingsklimaat en anderzijds het verminderen van de prikkel tot het verplaatsen van mobiele winsten.

¹⁸⁶ Of wanneer de CFC is gevestigd in een staat die is opgenomen op de EU-lijst van niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoeleinden.

¹⁸⁷ Zie bijlage Pwc-rapport.

¹⁸⁸ Artikel 13, lid 11, sub a Wet Vpb 1969

¹⁸⁹ Zie bijlage Pwc-rapport.

¹⁹⁰ Vgl. Arnoud Boot, Dennis Logue and Chester Spatt, Statement of the Financial Economists Roundtable Corporate Tax Reform, *Journal of Applied Corporate Finance*, Volume 29 Number 3 (2017), blz. 17-22, waarin wordt gesteld dat “‘Manipulation’ via transfer pricing would become less lucrative”.

5. Ten slotte is bij de vormgeving van de huidige CFC-maatregel beperkt ruimte gegeven aan de voorkoming van dubbele belasting om het prohibitieve karakter van de CFC-maatregel te benadrukken. Bij een ruimer en effectiever toepassingsbereik van de CFC-maatregel wordt de waarschijnlijkheid groter dat belastingplichtigen binnen het bereik van de CFC-maatregel vallen en daarmee ook het risico groter dat dubbele belastingheffing optreedt. Het is bij een effectievere CFC-maatregel volgens de Commissie gepast dat de wetgever dit risico onderkent en aanvullende maatregelen neemt om dubbele belasting te voorkomen.

Maatregel

A.6 Laat neerwaartse verrekenprijscorrecties van de winst achterwege indien er geen corresponderende opwaartse correctie van de winst in het andere land tegenover staat.

Op basis van de verrekenprijsregels kan het voorkomen dat Nederland de belastbare winst van een belastingplichtige naar beneden aanpast omdat een transactie met een buitenlandse groepsmaatschappij niet at arm's length is. Omdat Nederland niet toetst of in het buitenland ook een corresponderende opwaartse correctie van de winst plaatsvindt, kan het voorkomen dat delen van de winst van een multinational nergens worden belast. Dit vloeit voort uit de door de Hoge Raad geformuleerde "informeel kapitaal". Het is internationaal ongebruikelijk een neerwaartse aanpassing ongeclausuleerd toe te passen. Daarom adviseert de Commissie deze maatregel.

Toelichting

Op grond van het internationaal gehanteerde arm's-lengthbeginsel worden gelieerde ondernemingen voor fiscale doeleinden verondersteld onderling te handelen zoals onafhankelijke partijen onder vergelijkbare omstandigheden zouden doen. Het doel hiervan is te bewerkstelligen dat Nederland heft over in Nederland behaalde winst (niet meer en niet minder dan dat). Toepassing van het arm's-lengthbeginsel leidt er in Nederland toe dat de fiscale winst opwaarts of neerwaarts moet worden bijgesteld indien deze winst niet in overeenstemming is met de winst die een onafhankelijke partij zou hebben gerealiseerd. Een neerwaartse correctie van de fiscale winst in Nederland betekent dat het Nederlandse lichaam "meer" heeft ontvangen dan waar het onder het arm's-lengthbeginsel recht op zou hebben (bijvoorbeeld: een te hoge verkoopprijs van een goed aan een groepsmaatschappij, of te lage rentekosten op een groepslening). In de fiscale boekhouding komt dit (doorgaans) tot uiting door dit meerdere aan te merken als zogenoemd "informeel kapitaal" (in plaats van als "winst").

Ingeval het andere land dat bij de transactie is betrokken geen corresponderende omgekeerde aanpassingen maakt, ontstaat een mismatch. Indien in Nederland sprake is van een neerwaartse aanpassing, ontstaat een heffingslek, omdat het neerwaarts aangepaste deel van de winst nergens wordt belast. Het doel van de maatregel is dit heffingslek weg te nemen. Onderzoek van de Commissie wijst uit dat de meeste landen bij vermogensoverdrachten binnen concern geen eenzijdige neerwaartse verrekenprijscorrecties toepassen.¹⁹¹ De Commissie adviseert daarom de Nederlandse praktijk in lijn te brengen met wat internationaal gebruikelijk is.

Maatregel

A.7 Tegengaan tariefmismatches bij vermogensoverdrachten binnen concernverband.

In het verleden zijn intellectuele eigendommen naar belastingparadijzen verplaatst waar inmiddels aanzienlijke meerwaarden (stille reserves) hebben kunnen accumuleren. Die meerwaarden zijn niet in Nederland belastbaar omdat de waardeaan groei niet toerekenbaar is aan functies en activiteiten van de multinational in Nederland. Deze maatregel zal ervoor zorgen dat vermogensbestanddelen waarop in het verleden grote meerwaarden in belastingparadijzen zijn geaccumuleerd (zoals op intellectueel eigendom) niet onbelast in Nederland terecht zullen komen, door de afschrijving op dergelijke vermogensbestanddelen in aftrek te beperken.

¹⁹¹ Zie paragraaf 3.4.

Toelichting

Kwalificatiemismatches zijn aangepakt met ATAD2. Maatregel A.6 bestrijdt verrekenprijsmismatches. Dan resteert er nog een derde type mismatch: de tariefmismatch. Een tariefmismatch bestaat simpelweg uit een verschillend belastingtarief tussen verschillende landen over hetzelfde type inkomen. Winstverschuiving naar andere landen zonder substantiële wijzigingen in de investeringsstructuur zou niet voordelig zijn als alle landen hetzelfde belastingtarief zouden hanteren. Maatregel A.7 pakt tariefmismatches aan in specifieke gevallen.

Door maatregelen te nemen tegen tariefmismatches zal Nederland minder kwetsbaar worden voor grondslaguitholling. Bedrijven zullen dan namelijk minder prikkels ervaren om winsten vanuit Nederland naar lager belastende landen te sluizen. De mate waarin die prikkel wordt verlaagd, zal afhangen van de vormgeving van de maatregel(en).

Met het wegnemen van tariefmismatches beweegt Nederland weg van het beginsel van kapitaalimportneutraliteit op actieve inkomsten, waar het Nederlandse stelsel van oudsher op gebaseerd is, en waar Nederland gezien zijn open economie en relatief kleine thuismarkt bij gebaat is. Hoewel het wegnemen van tariefmismatches de prikkel voor bedrijven om reële investeringen te verplaatsen vermindert, en daarmee ook de prikkel voor belastingconcurrentie tussen landen, treedt dit effect alleen op als genoeg concurrerende economieën dezelfde maatregelen nemen. Als Nederland deze maatregelen unilateraal neemt, zet het zichzelf juist op een concurrentie-achterstand. Dat betekent een minder aantrekkelijk vestigingsklimaat. Belangrijk is bovendien de context dat internationale afspraken hierover in het vooruitzicht liggen binnen OESO Pijler 2. De Commissie adviseert daarom vooral in te zetten op internationale consensus op dit vlak (zie hoofdstuk 7).

De legitieme redenen voor het bestaande stelsel en concurrentieoverwegingen met het buitenland nemen echter niet weg dat – tot de implementatie van OESO Pijler 2 een feit is – multinationals kunnen profiteren van tariefmismatches. De Commissie vindt gerichte antimisbruikbepalingen een gerechtvaardigde inbreuk op de kapitaalimportneutraliteit voor actieve inkomsten. Hoewel internationale afspraken steeds minder mogelijkheden bieden om op kunstmatige wijze winsten in belastingparadijzen te laten neerslaan, zijn in het verleden intellectuele eigendommen naar belastingparadijzen verplaatst waar inmiddels aanzienlijke meerwaarden (stille reserves) hebben kunnen accumuleren.¹⁹² Na verplaatsing van het intellectueel eigendom naar Nederland heft Nederland geen Vpb over de waarde die in het buitenland onbelast is aangegroeid, omdat Nederland de aftrek van afschrijvingskosten toestaat over de marktprijs van het intellectueel eigendom (er is een ‘step-up’ naar de marktwaarde bij binnenkomst in Nederland).¹⁹³ Een afschrijvingsbeperking op deze marktprijs verhindert dat de in belastingparadijzen geaccumuleerde meerwaarden onbelast blijven (ook als deze meerwaarde losstaat van waarde die aan Nederland te relateren is).

Daarom adviseert de Commissie een aftrekbeperking op afschrijvingen op de kostprijs van vermogensbestanddelen die binnen concern zijn verkregen en waarvan de meerwaarde onvoldoende belast is gebleven. Overwogen kan worden in overgangsrecht te voorzien. Belastingplichtigen die waardevol intellectueel eigendom vanuit belastingparadijzen naar Nederland hebben gehaald kunnen hard worden geraakt. Dit terwijl ze ‘gewenst gedrag’ hebben vertoond¹⁹⁴ (belastingparadijzen verlaten) en niet op de maatregel hebben kunnen anticiperen.

8.3 Aanvullende maatregelen

De Commissie is van oordeel dat de “basisvariant” bestaat uit maatregelen die balans weten te houden in de zoektocht naar grondslagverbreding met oog voor het vestigingsklimaat, terwijl consistentie wordt behouden met het huidige Vpb-stelsel en met internationale ontwikkelingen. Door het nemen van aanvullende maatregelen verandert die balans en/of consistentie mogelijk. Omdat er echter verschillende dilemma’s spelen bij de vormgeving van Vpb (zie hoofdstuk 1), onderkent de Commissie dat op basis van bijvoorbeeld politieke voorkeuren verschillende afwegingen mogelijk zijn als het gaat om mogelijke grondslagverbredingen. In deze paragraaf volgen mogelijke aanvullende maatregelen. Een deel van deze maatregelen sluit aan bij de twee door de Commissie geformuleerde doelstellingen. Over de wenselijkheid van deze maatregelen bestaat geen consensus binnen de Commissie.

¹⁹² Zie voorbeeld B.1 in het definitieve rapport van BEPS Actie 1 (OECD, 2015) voor een voorbeeld van een IP-structuur.

¹⁹³ Dit is internationaal gezien overigens niet ongebruikelijk, zie hoofdstuk 3 en bijlage PwC rapport.

¹⁹⁴ Gedrag dat in lijn is met de wens van het BEPS-project om waardecreatie en belastingheffing meer met elkaar in lijn te brengen.

1. Het creëren van een ondergrens in de Vpb voor bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland (**Ondergrens in de Vpb**)
2. Het elimineren van verschillen ('mismatches') met het buitenland (**Elimineer mismatches**)

1. Ondergrens in de Vpb

Maatregelen

B.1 Verlaag het plafond van de earningsstrippingmaatregel naar 25% van de fiscale EBITDA.

De preferentiële behandeling van vreemd vermogen ten opzichte van eigen vermogen wordt door harmonisatie of consolidatie in beginsel niet opgelost, al zou er wel op aangedrongen kunnen worden bij een gemeenschappelijke grondslag deze debt bias weg te nemen. Een gelijkere behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen is zeker denkbaar. Over dit onderwerp is veel academische literatuur beschikbaar. Veel genoemde opties zijn:

- Een *allowance for corporate equity* of ACE, waarbij een aftrek wordt toegestaan voor de (op basis van ficties bepaalde) kosten van eigen vermogen.
- Een *comprehensive business income tax* of CBIT, waarbij de kosten van vreemd vermogen niet in aftrek worden toegestaan.
- Een op de kasstromen van een bedrijf gebaseerde Vpb, in plaats van op de winst (*cashflow based taxation*).
- Een aanscherping van renteaftrekbeperkingen.

Een ACE of een CBIT zijn ingrijpende wijzigingen. Een ACE zorgt juist voor een smallere grondslag. In combinatie met een hoog belastingtarief kan een ACE tot een ongunstig vestigingsklimaat leiden. Alhoewel een CBIT zorgt voor zowel een brede grondslag als het wegnemen van de bevoordeling van vreemd vermogen, ontmoedigt een CBIT het uitbreiden van activiteiten en biedt het geen ruimte om het mkb te ontzien.¹⁹⁵

De bestaande earningstrippingmaatregel is door de generieke renteaftrekbeperking al een beweging richting een meer neutrale behandeling van eigen en vreemd vermogen. Overwogen kan worden om de bestaande earningsstrippingregel aan te scherpen, bijvoorbeeld door de grens van 30 procent van de fiscale EBITDA te verlagen naar 25 procent. Het vermindert de prikkel voor bedrijven om met vreemd vermogen te financieren en draagt zo bij aan de macro-economische stabiliteit; faillissementsrisico's nemen af. De mogelijkheden tot het kunstmatige verschuiven van winsten door groepsfinanciering worden ook kleiner.

Omringende landen kennen de maatregel echter ook¹⁹⁶ en hanteren over het algemeen een grens van 30 procent. Bovendien kent Nederland in tegenstelling tot veel omringende landen geen groepsuitzondering en hanteert Nederland een lagere drempel dan de (minimumstandaard) van € 3 miljoen aan aftrekbare rente. Ook wordt het risico op dubbele belasting groter voor alle in Nederland actieve multinationals. Nederland wordt – zonder compenserende maatregelen – minder aantrekkelijk om sterk met vreemd vermogen gefinancierde investeringen te doen.

Maatregel

B.2 Dichten Bosalgat

De rentekosten over schulden ter financiering van buitenlandse deelnemingen komen in aftrek van de Nederlandse grondslag, terwijl de winsten van deze deelnemingen belastbaar zijn in het buitenland (niet in Nederland). De voordelen die de Nederlandse moedermaatschappij geniet uit hoofde van buitenlandse deelnemingen zijn vrijgesteld op grond van de deelnemingsvrijstelling. Deze asymmetrie (wel een aftrek, maar geen heffing) wordt aangeduid als het "Bosal-gat".¹⁹⁷

¹⁹⁵ Schindler, D en Vrijburg, H., Hervorm de Vpb door beperking van de renteaftrek, Ontwerp voor een beter belastingstelsel, 2019.

¹⁹⁶ De maatregel vloeit voort uit de eerste EU antibelastingontwiklingsrichting (ATAD1).

¹⁹⁷ Naar het arrest van het HvJ EU dat de Nederlandse renteaftrekbeperking op dergelijke rente in strijd achtte met het vrije verkeer van vestiging (HvJ EU 18 september 2003, C-168/01).

Een deel van de Bosal-problematiek wordt bestreden door de generieke earningsstrippingmaatregel. Echter, onder de earningsstrippingmaatregel blijven de rentekosten ter zake van de financiering van deelnemingen tot 30% van de Nederlandse winst aftrekbaar. In beginsel kan de 30% EBITDA van de earningsstrippingmaatregel dus geheel “vollopen” met “Bosalrente”.

Om het “Bosal-gat” volledig te dichten zou de een renteaftrekbeperking kunnen worden ingevoerd waarbij financieringskosten op schulden die (historisch-causaal) verband houden met investeringen in deelnemingen niet aftrekbaar zijn. De maatregel heeft als bijkomend voordeel dat het leidt tot een meer gelijke behandeling tussen deelnemingen en vaste inrichtingen. Voor vaste inrichtingen geldt onder de objectvrijstelling namelijk dat rente op schulden die toerekenbaar zijn aan een buitenlandse onderneming niet in Nederland aftrekbaar zijn. Het is internationaal niet ongebruikelijk om kosten in verband met deelnemingen in aftrek te beperken, al dan niet op forfaitaire basis. De maatregel verbreedt de Nederlandse grondslag en leidt tot effecten in lijn met de economische werkelijkheid (schuldallocatie in lijn met investeringsallocatie). Om Europeesrechtelijk houdbaar te zijn zal de maatregel echter ook van toepassing moeten zijn in binnenlandse situaties. Om de maatregel uitvoerbaar te houden ligt voor de hand om de Bosal-rente in aftrek te beperken vanaf een bepaalde drempel (bijvoorbeeld 1 miljoen euro Bosal-rente). Het gevolg is dat het mkb wordt ontzien.¹⁹⁸ Voorts moet in dat licht bij de vormgeving aandacht worden besteed aan de samenloop met de fiscale eenheid totdat die is vervangen door een toekomstbestendige concernregeling.

Overigens zal het voor bedrijven niet altijd mogelijk zijn om te lenen op het niveau van de deelneming, bijvoorbeeld omdat een deelneming niet de eigen overname kan financieren. De Commissie wijst erop dat de invoering van een specifieke aftrekbeperking voor Bosal-rente, ook als die wordt geflankeerd met een franchise van bijvoorbeeld 1 miljoen euro, de Vpb complexer maakt. Met de introductie van de earningsstrippingmaatregel heeft Nederland een verlichting gebracht in de complexe lappendeken van renteaftrekbeperkingen die, vooral waar deze beperkingen samenliepen, leidden tot grote complexiteit en bijbehorende administratieve en uitvoeringslasten.¹⁹⁹ De relatieve eenvoud van de earningsstrippingmaatregel zou verloren gaan.

2. *Elimineer mismatches*

Maatregel

B.3 Uitbreiding artikel 10a met royalty's, lease en huur

Artikel 10a Wet Vpb 1969 beoogt – kort weergegeven – grondslaguitholling in Nederland tegen te gaan door de fiscale renteaftrek te beperken in gevallen waarin in Nederland eigen vermogen wordt omgezet in vreemd vermogen. De regel bevat een uitzondering indien de rentebate voldoende belast wordt in het buitenland.²⁰⁰ Vergelijkbare structuren zijn denkbaar voor de kunstmatige creatie van royalty's, lease en huur. Zo zou een Nederlandse vennootschap kapitaal in een buitenlandse dochter in een laagbelastende jurisdictie kunnen storten, waarmee een immaterieel activum gekocht of ontwikkeld wordt en die ter beschikking wordt gesteld aan de Nederlandse groepsvennootschap. Hiermee wordt een royaltybetaling gecreëerd terwijl het vermogen waarmee het immaterieel activum is verkregen uit Nederland afkomstig was. De aftrekbeperking houdt in dat de royaltybetaling niet in aftrek mag worden gebracht in Nederland, omdat de ter beschikkingstelling samenhangt met een besmette rechtshandeling (namelijk de storting vanuit Nederland in de laagbelastende jurisdictie).

Dit is een gerichte anti-misbruikmaatregel tegen grondslaguitholling die gebruik maakt van een tariefmismatch. De structuur die wordt bestreden is namelijk belastingbesparend als de royaltybetaling wordt ontvangen door een lichaam in een laagbelastend land.

¹⁹⁸ Vergelijk de franchise van 750.000 euro in de aftrekbeperking voor bovenmatige deelnemingsrente (art. 13l Wet Vpb 1969 (oud)).

¹⁹⁹ Dit door met de introductie van de earningsstrippingmaatregel de aftrekbeperkingen voor bovenmatige deelnemingsrente (artikel 13l Wet Vpb 1969 (oud)) en voor overnameholdings (artikel 15ad Wet Vpb 1969 (oud)) te schrappen.

²⁰⁰ Hoewel de renteaftrek ook in die gevallen wordt beperkt als de inspecteur aannemelijk maakt dat er niet in overwegende mate sprake is van zakelijke overwegingen.

Maatregel**B.4 Aftrekbeperking voor tariefmismatches in groepstransacties**

Tariefmismatches kunnen op een generieke manier worden bestreden door geen aftrek van kosten toe te staan als de daar tegenover staande bate niet voldoende in de heffing wordt betrokken. Door maatregelen te nemen tegen tariefmismatches zal Nederland minder kwetsbaar worden voor grondslaguitholling. Bedrijven zullen dan namelijk minder prikkel ervaren om winsten vanuit Nederland naar lager belastende landen te sluizen. De mate waarin die prikkel wordt verlaagd, zal afhangen van de vormgeving van de maatregel(en). Er zijn verschillende wijzen om een dergelijke aftrekbeperking vorm te geven (zie fiche B.4).

Op dit moment liggen internationale afspraken over een minimumbelastingniveau in het vooruitzicht binnen OESO Pijler 2. De Commissie adviseert voor generiek tariefmismatchmaatregelen vooral in te zetten op internationale consensus op dit vlak (zie hoofdstuk 7).

Maatregel**B.5 CFC-maatregel voor actieve inkomsten**

De Commissie adviseert de bestaande CFC-maatregel effectiever te maken (maatregel A.5). Een verdergaande stap zou zijn om de CFC-maatregel ook op actieve inkomsten van toepassing te laten zijn. In feite zou dit erop neerkomen dat alle laagbelaste winsten van directe en indirecte dochters in Nederland in de grondslag zouden worden betrokken. Hierdoor wordt de reikwijdte van de maatregel aanzienlijk verruimd, omdat de maatregel dan niet meer louter is gericht op de verplaatsing van mobiele winsten. Dit zou in feite leiden tot een effectieve minimumheffing over alle winsten van 'onder' Nederland uitgevoerde activiteiten. Het voordeel hiervan zou zijn dat het belang van het vaststellen van verrekenprijzen afneemt voor groepstransacties tussen een Nederlandse moeder en haar buitenlandse dochters, en daarmee ook de mogelijkheid tot manipulatie.²⁰¹

Een dergelijke maatregel schaadt evenwel de concurrentiepositie van Nederlandse multinationals, omdat zij in het buitenland niet langer onderworpen zullen zijn aan het lokale belastingtarief, maar aan het Nederlandse tarief. Nederland zou afscheid nemen van het beginsel van kapitaalimportneutraliteit voor ondernemingswinsten. Daarom kan ook worden overwogen om onder de CFC-regeling niet langer bij te heffen naar het nationale statutaire tarief (zoals nu het geval is), maar tot een zeker minimumtarief. Dat past binnen de huidige internationale discussies over effectieve minimumheffing en is minder schadelijk voor het vestigingsklimaat dan bijheffen tot het nationale tarief. Deze beperktere bijheffing zou de tariefmismatch mitigeren, maar niet volledig wegnemen. Het belang voor multinationals van het vaststellen van verrekenprijzen voor groepstransacties tussen een Nederlandse moeder en haar buitenlandse dochters blijft bestaan, en daarmee ook de mogelijkheid tot strategische inzet van het arm's length beginsel.²⁰² Een dergelijke keuze moet daarom gemaakt worden op basis van een politieke weging tussen enerzijds het belang van het behoud van het beginsel van kapitaalimportneutraliteit voor ondernemingswinsten en anderzijds het wegnemen van de mogelijkheden voor bedrijven om gebruik te maken van tariefverschillen tussen landen.

Op dit moment liggen internationale afspraken over een minimumbelastingniveau in het vooruitzicht binnen OESO Pijler 2. De Commissie adviseert voor generiek tariefmismatchmaatregelen vooral in te zetten op internationale consensus op dit vlak (zie hoofdstuk 7).

²⁰¹ Vgl. Arnoud Boot, Dennis Logue and Chester Spatt, Statement of the Financial Economists Roundtable Corporate Tax Reform, Journal of Applied Corporate Finance, Volume 29 Number 3 (2017), blz. 17-22.

²⁰² Vgl. Arnoud Boot, Dennis Logue and Chester Spatt, Statement of the Financial Economists Roundtable Corporate Tax Reform, Journal of Applied Corporate Finance, Volume 29 Number 3 (2017), blz. 17-22, waarin wordt gesteld dat "Manipulation" via transfer pricing would become less lucrative".

3. Overige maatregelen

Maatregel

B.6 Niet-conditionele bronheffing op renten en royalty's

Nederland voert vanaf 2021 een conditionele bronbelasting in op rente- en royaltybetalingen naar laagbelastende landen en in misbruiksituaties. Door deze bronbelasting algemeen van toepassing te laten zijn (niet-conditioneel), zal de bronheffing altijd toepassing vinden voor zover deze heffing niet wordt beperkt onder de EU interest en royalty richtlijn of een belastingverdrag. Uitgaande van het bestaande bronbelastingtarief werkt de maatregel uit als een volledig aftrekverbod op rente en royalty's, en gaat daarmee verder dan de huidige earningsstrippingmaatregel op rente en maatregelen A.3 en B.4. Hiermee worden de mogelijkheden tot grondslaguitholling door rente- en royaltybetalingen verminderd. Bovendien beperkt dit de mogelijkheden om Nederland te gebruiken als doorstroomland. Vanwege het generieke karakter van de maatregel is het echter waarschijnlijk dat ook niet-kunstmatige situaties worden geraakt, wat schade kan doen aan het vestigingsklimaat. Overigens zal een bronbelasting in het ontvangende land mogelijk verrekenbaar zijn met de winstbelasting aldaar, waardoor het risico op dubbele belasting beperkt is dan bij een aftrekverbod.

Maatregel

B.7 Open norm voor eigen vermogen van doorstromers

Artikel 8c Wet Vpb 1969 beoogt te ontmoedigen dat rente- en royaltydoorstromers die geen reëel risico lopen zich in Nederland vestigen door samenhangende transacties (rente- en royaltyontvangsten en –betalingen) buiten de grondslag te houden. Hierdoor wordt enerzijds de buitenlandse bronbelasting die drukt op deze rente- en royaltyontvangsten van verrekening uitgesloten en anderzijds bestaat er de mogelijkheid dat het bronland de verdragsvoordelen onthoudt aan de doorstromer (bv. een vrijstelling of verlaagd tarief aan bronheffing).

Het lopen van een reëel risico wordt gekoppeld aan een minimum aan te houden eigen vermogen ter dekking van de risico's. Art. 8c Wet Vpb 1969 gaat nu uit van een minimum eigen vermogen van het laagste bedrag van:

- 1) 1% van de uitstaande geldleningen of 50% van de jaarlijks te ontvangen royalty's, of
- 2) € 2 miljoen.

Met de voorgestelde aanpassing vervalt de wettelijke invulling van het begrip "passend eigen vermogen", waardoor de maatregel eerder aangrijpt c.q. er minder makkelijk op gestructureerd kan worden.

Hierdoor wordt Nederland minder aantrekkelijk voor doorstroomlichamen. Dit omdat er minder zekerheid bestaat over de fiscale behandeling van een doorstroomlichaam in Nederland. Daarnaast zal in gevallen een hoger eigen vermogen moeten worden aangehouden en daardoor een hogere Nederlandse belastbare winst resulteren.

Maatregel

B.8 Een unilaterale digitaaldienstenbelasting

Een digitaaldienstenbelasting (DDB) is een belasting over de omzet uit digitale diensten. De DDB bedraagt een percentage (bijvoorbeeld 3 procent) van de bruto omzet afkomstig uit specifiek omschreven digitale diensten waarvan Nederlandse gebruikers worden geacht een grote rol te hebben gespeeld in de waardecreatie. De DDB zoals door de Europese Commissie geformuleerd zou alleen gelden voor grote ondernemingen, boven een bepaalde omzetrempel. De DDB zou verschuldigd kunnen zijn op de omzet van de volgende digitale diensten:

- het plaatsen van gerichte advertenties op een digitaal platform;
- het uitbaten van een digitaal platform; en
- de verkoop van gebruikersdata.

OESO Pijler 1 is gericht op een nieuwe wijze van winstverdeling tussen landen die past bij de gedigitaliseerde economie en recht doet aan de wens van landen om meer winst toe te rekenen aan marktlanden. Een DDB is geen onderdeel van OESO Pijler 1, maar ligt wel in dezelfde lijn. De Commissie heeft sympathie voor de zoektocht naar een effectieve heffing in het digitale tijdperk. Een DDB is echter een complexe heffing die zal leiden tot administratieve lasten en uitvoeringsproblemen.²⁰³ Het is daarbij een heffing op basis van omzet in plaats van winst waardoor het risico van dubbele belasting op de loer ligt. Het houdt daardoor ook geen rekening met verliessituaties en lage winstmarges, wat in economisch slechte tijden problematisch is, tenzij de heffing te richten is op sectoren met kenmerken van een monopolie/oligopolie. Een ander complex punt is dat een DDB het geconstateerde probleem (de digitaliserende economie in den brede) niet definitief oplost, want de DDB belast slechts enkele specifieke onlinediensten en dus specifieke bedrijven.

De Commissie is van mening dat de internationale gesprekken het meest kansrijk zijn om fundamentele oplossingen te bieden voor de uitdagingen van de digitaliserende economie. Bij voorkeur wordt er gekomen tot een oplossing in de context van OESO Pijler 1. Een DDB zou volgens de Commissie thans dan ook hooguit als een te treffen interim-maatregel moeten worden overwogen.

Maatregel

B.9 Introduceer een heffing (of aftrek) die samenhangt met werkgelegenheid

De politieke wens bestaat om werknemers meer te laten profiteren van toenemende bedrijfswinsten in de vorm van een loonstijging. Een prikkel daartoe zou vorm kunnen krijgen door een maatregel binnen de Vpb.²⁰⁴ Een mogelijkheid hiertoe is de introductie van een surtax die wordt verminderd naarmate een belastingplichtige heeft gezorgd voor extra werkgelegenheid of loonstijging.

Er zijn geen omringende landen bekend met een dergelijke maatregel. Alleen Zuid-Korea heeft twee tijdelijke maatregelen ingevoerd om de werkgelegenheid en de loonstijgingen van werknemers te stimuleren. Door een koppeling aan de winstbelasting wordt de financiële prikkel tot loonstijging automatisch geactiveerd zodra een bedrijf winstgevend wordt. Toch ziet de Commissie ook veel bezwaren. Er is weinig bekend over de effecten op de loongroei van een dergelijke maatregel. De Commissie vraagt zich af of de winstbelasting de meest gerichte wijze is om loonstijgingen te bewerkstelligen. Dat loonstijgingen feitelijk uitblijven zal meer met de structurele kenmerken van de economie en arbeidsmarkt te maken hebben, en niet met de Vpb. Bedrijven die reeds een hoog loonniveau hebben, worden benadeeld ten opzichte van bedrijven die de lonen in eerdere jaren niet hebben verhoogd. Ook is de fiscale winstgevendheid in een bepaald jaar niet altijd een goede maatstaf voor de economische winstgevendheid in dat jaar. Voor de belastingheffing leiden in beginsel namelijk alleen gerealiseerde (boekhoudkundige) winsten tot heffing. Een groeiend bedrijf kan economisch veel waarde toevoegen zonder boekhoudkundig al winstgevend te zijn. Tegelijkertijd kunnen boekhoudkundig winstgevende bedrijven in een niet-betalende positie verkeren (bijvoorbeeld vanwege verliesverrekening).

8.4 Compenserende maatregelen

De Commissie is van oordeel dat de “basisvariant” bestaat uit maatregelen die balans weten te houden in de zoektocht naar grondslagverbreding met oog voor het vestigingsklimaat, terwijl consistentie wordt behouden met het huidige Vpb-stelsel en met internationale ontwikkelingen. Omdat er echter verschillende dilemma’s spelen bij de vormgeving van de Vpb (zie hoofdstuk 1), onderkent de Commissie dat op basis van bijvoorbeeld politieke voorkeuren verschillende afwegingen mogelijk zijn als het gaat om het belang van het vestigingsklimaat. In deze paragraaf volgen mogelijke compenserende maatregelen voor het vestigingsklimaat. Een deel van deze maatregelen sluit aan bij de twee door de Commissie geformuleerde doelstellingen. Over de wenselijkheid van deze maatregelen bestaat geen consensus binnen de Commissie.

²⁰³ De Belastingdienst kan een nieuwe heffing in ieder geval niet vóór 2023 invoeren.

²⁰⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2019/2020, 32140, nr. 58.

In de eerste plaats bestaat het vestigingsklimaat niet alleen uit het belastingstelsel. Bekende ranglijsten die het ondernemingsklimaat in beeld brengen zijn in hoge mate gebaseerd op andere dan fiscale factoren.²⁰⁵ Naar het oordeel van de Commissie is de basisvariant een evenwichtig fiscaal geheel. Het verdient daarom in de eerste plaats overweging om naast de evenwichtige basisvariant eventueel gewenste compensatie voor het vestigingsklimaat buiten de Vpb te zoeken.²⁰⁶

Maatregel

C.1 Verlaag het tarief van de Vpb

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 zorgt een verlaging van de Vpb, bijvoorbeeld door een verlaging van het statutaire tarief, voor een positief effect op het fiscale vestigingsklimaat en investeringen van bedrijven in Nederland.

Maatregel

C.2 Verlaag het tarief voor de innovatiebox.

De innovatiebox verlaagt het effectieve belastingtarief voor winst uit innovatieve activiteiten. De verlaging vindt plaats door een zogenaamde grondslagvermindering, waarmee een deel van de winst die voorkomt uit bepaalde zelf voortgebrachte immateriële activa van belasting wordt vrijgesteld. Sinds 2017 staat de Nederlandse innovatiebox alleen een voordeel toe voor daadwerkelijke in Nederland uitgeoefende R&D-activiteiten (modified nexus approach, conform de BEPS-uitkomsten). Hierdoor staat de innovatiebox slechts open voor R&D-activiteiten die daadwerkelijk in Nederland uitgevoerd worden.

De innovatiebox is in 2016 geëvalueerd. Deze laat zien dat de innovatiebox erin slaagt innovatie te stimuleren, en een positief effect heeft voor het vestigingsklimaat (behoud en aantrekken R&D-activiteiten). Het onderzoek merkt wel op dat de innovatiebox niet het meest geschikte middel is om R&D te stimuleren, omdat het niet, zoals de WBSO, direct innovatie stimuleert. Volgens het onderzoek is het echter van belang om een innovatiebox te hebben, omdat een land zonder dergelijk regime zichzelf op achterstand plaatst ten opzichte van landen met een dergelijk regime. Dit effect wordt nog versterkt als stelsels voor winstbelasting internationaal verder naar elkaar kruipen, omdat dan een onderscheidende regeling als de innovatiebox relatief belangrijker wordt.

Maatregel

C.3 Liquidatie- en stakingsverliezen buiten de EU/EER kunnen maximaal voor 50% van de belastbare winst in aanmerking worden genomen in combinatie met een onbeperkte voortwentelingstermijn.

In het buitenland gerealiseerde winsten en verliezen worden in Nederland vrijgesteld door middel van de deelnemingsvrijstelling (voor deelnemingen) en de objectvrijstelling (voor vaste inrichtingen). Dat is in lijn met de gedachte van kapitaalimportneutraliteit: Nederlandse bedrijven die in het buitenland opereren, concurreren daar op gelijke voet met lokale ondernemers, dat wil zeggen: zonder extra kosten van Nederlandse Vpb over buitenlandse ondernemingsactiviteiten. Dat maakt Nederland een aantrekkelijk land voor hoofdkantoren.

De liquidatieverliesregeling (LVR) en stakingsverliesregeling (SVR) vormen uitzonderingen op de vrijstelling van buitenlandse resultaten. De LVR en SVR dienen ertoe dat in het buitenland geleden definitieve verliezen kunnen worden afgetrokken van de Nederlandse winst. De achtergrond hiervan is dat verliezen op gestaakte buitenlandse ondernemingsactiviteiten aldaar niet meer kunnen worden verrekend met toekomstige winsten. Immers, de onderneming bestaat niet meer. Dit terwijl het bedrijf wel degelijk investeringen heeft gedaan en daarop verliezen heeft geleden. De LVR en SVR bieden aldus een 'vangnet': voor deze definitief geleden verliezen biedt Nederland alsnog de mogelijkheid van aftrek. Zonder LVR en SVR hebben multinationals een bredere wereldwijde grondslag dan puur binnenlands opererende bedrijven, omdat er geen grensoverschrijdende verliesverrekening bestaat.²⁰⁷ Het EU-Hof heeft dan ook bepaald dat het niet

²⁰⁵ Zie paragraaf 2.1.

²⁰⁶ Maatregel buiten de vennootschapsbelasting liggen echter buiten het bestek van de taakopdracht van de Commissie.

²⁰⁷ De afwezigheid van internationale consolidatie is dan ook een knelpunt in de huidige vennootschapsbelasting, zie ook paragraaf 6.3.

in aftrek toestaan definitieve buitenlandse verliezen belemmerend werkt voor de interne markt.²⁰⁸

Anderzijds is het zo dat multinationals onder omstandigheden door de LVR en SVR juist een smallere Nederlandse belastbare grondslag hebben dan puur binnenlandse bedrijven. Dit komt omdat de buitenlandse definitieve ondernemingsverliezen wel, maar eventuele buitenlandse ondernemingswinsten niet in de Nederlandse heffing zouden worden betrokken (door toepassing van de deelnemingsvrijstelling en de objectvrijstelling). De Commissie ziet deze asymmetrie ook als knelpunt (zie hoofdstuk 6). Nederland wordt als open economie met een relatief kleine thuismarkt door de LVR en SVR geconfronteerd met de import van relatief omvangrijke verliezen die zijn geleden in de rest van de wereld.²⁰⁹ De asymmetrie wordt versterkt omdat de hierboven omschreven “vangnetgedachte” niet geldt voor nergens belaste (over)winsten²¹⁰: onder huidige verrekenprijsregels worden “restwinsten” niet bij het hoofdkantoor belast omdat hoofdkantoorfuncties niet samenvallen met de zogenoemde principaalfuncties in een waardeketen.²¹¹ Een beperking van de LVR en SVR is passend binnen de gedachte om een beweging richting opname van buitenlandse resultaten in de grondslag in internationaal verband te maken en daar niet op unilaterale wijze op vooruit te lopen.

Er bestaan kortom begrijpelijke argumenten voor en tegen de LVR en SVR. Welke richting hierin te kiezen is uiteindelijk een politieke afweging. Het kabinet kiest ervoor de liquidatie- en stakingsverliesregeling zoveel mogelijk te beperken. De door het kabinet voorgestane maatregel zorgt daarmee voor een verslechtering van de (fiscale) aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor hoofdkantoren. Als alternatief kan worden overwogen om de liquidatie- en stakingsverliesregeling qua methodiek in lijn te brengen met maatregel A.1. Daarbij zouden liquidatie- en stakingsverliezen voor maximaal 50 procent van de belastbare winst in aanmerking worden genomen, in combinatie met een onbeperkte voortwentelingstermijn. Op die manier wordt bijgedragen aan een ondergrens in de Vpb, omdat multinationals niet langer de volledige Nederlandse winst kunnen afroemen met liquidatie- en stakingsverliezen buiten de EU/EER. Tegelijkertijd blijven de liquidatie- en stakingsverliezen aftrekbaar, waardoor in Nederland gevestigde multinationals definitief geleden verliezen kunnen blijven aftrekken, daardoor minder belemmerd worden in grensoverschrijdend ondernemen, en er dus minder schade aan het vestigingsklimaat voor hoofdkantoren ontstaat.

Maatregel

C.4 Schrappen aftrekverbod op aan- en verkoopkosten van deelnemingen

Aan- en verkoopkosten in verband met deelnemingen zijn niet aftrekbaar. De achtergrond van deze aftrekbeperking is dat de baten die verband houden met deze kosten, namelijk deelnemingsvoordelen, in Nederland zijn vrijgesteld (omdat ze al elders belast zijn). Dit knelpunt is ook genoemd bij de maatregel A.2 (aftrekbeperking aandeelhouderskosten) en B.2 (dichten Bosalgat). Tegelijkertijd zijn aan- en verkoopkosten voor het gehele concern zakelijke uitgaven, meestal aan derden. Het gaat bijvoorbeeld om bepaalde advieskosten, kosten voor een notaris, een due diligence rapport, en dergelijke, die bij die partijen gewoon belast zullen worden. Een aftrekverbod leidt daarmee tot economische dubbele belasting, de kosten zijn namelijk ook niet aftrekbaar in het land van de deelneming. Een belangrijk verschil met rentekosten is dat aan- en verkoopkosten zich niet goed lenen voor tax planning noch door te belasten zijn naar de desbetreffende deelneming. Een belangrijk verschil met aandeelhouderskosten is dan weer dat aan- en verkoopkosten niet structureel zijn, en in een zeker jaar een aanzienlijk deel van de kosten kunnen zijn van een belastingplichtige.

Deze compenserende maatregel houdt specifiek oog voor het behoud van hoofdkantooractiviteiten. Juist hoofdkantoren kopen (binnenlandse en buitenlandse) deelnemingen. Het financiële belang van de vraag of bepaalde kosten kwalificeren als aan- of verkoopkosten van een deelneming is in de praktijk erg groot, met als gevolg veel discussies tussen de Belastingdienst en belastingplichtigen. Tegelijkertijd is de afbakening tussen niet aftrekbare aan- en verkoopkosten en wel aftrekbare kosten in de praktijk erg lastig te maken, regelmatig eindigend in procedures. Bijkomend voordeel van deze compenserende maatregel is dat deze afbakeningskwestie verdwijnt. Om de ondergrens in de Vpb voor bedrijven met in Nederland winstgevendende activiteiten te bewaken kan worden overwogen de aftrek van deze aan- en verkoopkosten te begrijpen onder een earningsstrippingmaatregel (conform maatregelen A.2-A.4). In dat geval blijft de afbakeningskwestie wel bestaan, maar wordt het belang daarvan in ieder geval aanzienlijk beperkt.

²⁰⁸ HvJEU 13 december 2005, C-446/03 (Marks & Spencer).

²⁰⁹ Zie paragraaf 5.9.

²¹⁰ Onder de huidige verrekenprijsregels is het mogelijk dat de optelsom van alle winsten van een multinational die aan afzonderlijke landen worden toegerekend niet gelijk is aan de totale geconsolideerde winst (zie paragrafen 6.2 en 6.3).

²¹¹ Zie ook de toelichting bij maatregel A.2.

Bijlage 1

Uitgewerkte beleidsmaatregelen (fiches)

Overzicht maatregelen

Basisvariant	
Ondergrens in de Vpb	Elimineer mismatches
A1. Beperk de verrekening van verliezen uit voorgaande jaren tot maximaal 50% van de belastbare winst (in combinatie met een onbeperkte verliesverrekeningstermijn). <i>Budgettair effect: € 400 miljoen structureel</i>	A5. Maak de bestaande CFC-regels effectiever door o.a. de door de CFC uitgekeerde winsten te belasten en de uitzondering voor wezenlijke economische activiteiten aan te passen. <i>Budgettair effect: ordegrrootte tientallen tot honderden miljoenen euro.</i>
A2. Beperk de aftrek van aandeelhouderskosten tot een maximum percentage van de belastbare winst. <i>Budgettair effect: nader te beoordelen</i>	A6. Pas het arm's-lengthbeginsel niet toe indien dit beginsel leidt tot een verlaging van de belastbare winst in Nederland, voor zover het andere land dat bij de transactie betrokken is de correctie niet in haar grondslag betreft (informeel kapitaal). <i>Budgettair effect: € 150 miljoen structureel</i>
A3. Onderzoek of de aftrek van royalty's beperkt moet worden tot een maximum percentage van de belastbare winst. <i>Budgettair effect: nader te beoordelen</i>	A7. Beperk de afschrijving op vermogensbestanddelen die binnen concern zijn overgedragen in aftrek voor zover de afschrijving ziet op de stille reserves in het vermogensbestanddeel die bij de overdracht niet voldoende belast zijn geweest. <i>Geen budgettair effect</i>
A4. Beperk de aftrek van rente en aandeelhouderskosten (en eventueel royalty's) gezamenlijk tot een maximum percentage van de belastbare winst. <i>Budgettair effect: nader te beoordelen</i>	

Aanvullende maatregelen		
Ondergrens in de Vpb	Elimineer mismatches	Overige/meer generiek
B1. Scherp de earningstrippingmaatregel aan door de aftrekbare rente te verlagen van 30% naar 25% van de EBITDA <i>Budgettair effect: € 300 structureel</i>	B3. Breid artikel 10a Vpb - dat de aftrek van rente beperkt - uit naar royalty- en huurbetalen <i>Budgettair effect: nader te bepalen</i>	B6. Voer een niet-conditionele bronheffingen op rente en royalty's in <i>Budgettair effect: € 50 miljoen structureel</i>
B2. Beperk de aftrek van rente die samenhangt met de aankoop van deelnemingen (dichten 'Bosalgat') <i>Budgettair effect: € 50-100 structureel</i>	B4. Beperk de aftrekbaarheid van alle soorten betalingen binnen concern die in het ontvangende land onvoldoende belast zijn. <i>Budgettair effect: € 50 miljoen structureel</i>	B7. Maak van de bestaande eigen vermogensrechten voor dienstverleningslichamen (doorstromers) een open norm <i>Geen budgettair effect</i>
	B5. Breid de bestaande CFC-maatregel - die enkel ziet op passieve inkomsten als rente - uit naar actieve inkomsten. <i>Budgettair effect: tientallen tot honderden miljoenen</i>	B8. Unilaterale digitaaldienstenbelasting <i>Budgettair effect: € 300-500 miljoen structureel</i>
		B9. Heffing die samenhangt met werkgelegenheid <i>Budgettair effect: Nader te beoordelen</i>

Compenserende maatregelen vestigingsklimaat		
Ondergrens in de Vpb	Elimineer mismatches	Overige/meer generiek
C3. Temporiseer de aftrek van liquidatie- en stakingsverliezen <i>Budgettaire effect: € -255 miljoen structureel</i>		C1. Verlaag het Vpb-tarief <i>Budgettaire effect: € - 731 miljoen per procentpunt verlaging van het hoge tarief</i>
C4. Schaf het aftrekverbod op aan- en verkoopkosten deelnemingen af <i>Budgettaire effect: groot – orde grootte honderden miljoenen</i>		C2. Verlaag het innovatiebox-tarief <i>Budgettaire effect: € - 70 miljoen structureel per procentpunt verlaging</i>

Toelichting bij ramingen

Alle bedragen zijn voorlopige inschattingen. De maatregelen zijn waar mogelijk zo specifiek mogelijk geraamd. Het vertrekpunt daarbij is de huidige Rijksbegroting, inclusief de door het kabinet op Prinsjesdag 2019 aangekondigde maatregelen.

Indien er data over de betreffende posten aanwezig is in de belastingaangifte, zijn de maatregelen met behulp van een simulatiemodel geraamd.²¹² Sommige maatregelen zijn echter nog niet specifiek genoeg in de precieze invulling, waardoor ze niet geraamd kunnen worden. Voor andere maatregelen geldt dat geen informatie beschikbaar is uit de aangifte, waardoor deze ook op korte termijn niet te ramen zijn zonder nader onderzoek buiten de aangiftegegevens. De Commissie beveelt aan om nader onderzoek te doen zodat daarna wel in budgettaire inschatting mogelijk is. Voor sommige maatregelen geldt dat de effecten grotendeels afhangen van gedragseffecten en van ontwikkelingen in het buitenland, waardoor op basis van de beschikbare informatie momenteel geen raming te maken is. Wel is hier door middel van gesprekken met experts en met medewerkers van de Belastingdienst tot een indeling in categorieën gekomen. Hierbij geldt dat 'klein' gaat om een budgettaire effect van maximaal enkele tientallen miljoenen euro's, 'middel' van tientallen miljoenen tot enkele honderden miljoenen euro's en 'groot' voor alles vanaf enkele honderden miljoenen euro's. Voor alle maatregelen geldt dat het budgettaire effect van de maatregel opnieuw geraamd wordt als de maatregel bij de Tweede Kamer ingediend wordt via een wetsvoorstel. In dat geval wordt de raming ook gecertificeerd door het CPB. Ook is momenteel geen rekening gehouden met de impact van een pakket aan maatregelen als geheel. Tussen sommige maatregelen kan samenloop bestaan waardoor de bedragen niet optelbaar zijn. De bedragen in de bovenstaande tabellen zijn in de fiches nader toegelicht, in gevallen is gekozen voor een bepaalde aanname of vormgeving.

²¹² Zie voor een beschrijving van dit model: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-18sept2018-Certificering-budgettaire-ramingen-wet-implementatie-eerste-EU-richtlijn-antibelastingontwikking.pdf>

Fiches

Titel	A1 Begrens de jaarlijkse verliesverrekening, in combinatie met onbeperkte voortwenteling
Thema	Creëer een ondergrens in de vpb bij winstgevendheid in Nederland
Doel	Het bewerkstelligen van een vpb-afdracht van in Nederland fiscaal winstgevendende multinationals met verrekenbare verliezen
Omschrijving van de maatregel	
De maatregel beperkt de verliesverrekening tot maximaal 50% van de belastbare winst per jaar, in combinatie met een onbeperkte voorwaartse verliesverrekeningstermijn en een doelmatigheidsdrempel van € 1 miljoen.	
Achtergrond/rationale	
- Om tot vpb-heffing van in Nederland winstgevendende multinationals te komen, kan de verliesverrekening worden gemaximeerd tot een bepaald percentage van de belastbare winst in een jaar. Dit leidt tot meer geleidelijke verliesneming en daardoor stabielere belastbare bedragen (en, al het overige gelijk blijvend, meer belastingplichtigen met een acute vpb-afdracht). De onbenutte verliezen zullen dan worden voortgewenteld naar een volgend jaar. - Dat zorgt ervoor dat de groep bedrijven die door verrekenbare verliezen in een zeker jaar geen vpb betaalt kleiner zal zijn. Ook zullen de vpb-ontvangsten als de conjunctuur aantrekt en bedrijven weer winst maken, eerder en meer geleidelijk toenemen. - Hoewel deze maatregel leidt tot stabielere belastingontvangsten, moet dit niet als een welvaartsbaat gezien worden. Stabielere belastingontvangsten gaan namelijk ten koste van de rol van het belastingstelsel als automatische stabilisator. - Om het MKB te ontzien is ervoor worden gekozen om een drempel van € 1 miljoen op te nemen, wat wil zeggen dat jaarlijks de eerste € 1 miljoen belastbare winst volledig verrekend mag worden met beschikbare verliezen.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	-
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	-
Staatssteun	Toepassing van een (doelmatigheids)drempel in belastingmaatregel vereist toetsing onder de staatssteunregels, waarbij bij de huidige stand van de rechtspraak van het EU-Hof verdedigbaar lijkt dat dergelijke generieke drempels niet selectief zijn en daarmee de invoering ervan een acceptabel risico lijkt te behelzen. Definitief oordeel is afhankelijk van vormgeving en onderbouwing van de maatregel.
Discriminatie	Op voorwaarde dat de aftrekbeperking geen onderscheid maakt tussen de binnenlandse en grensoverschrijdende situatie, kan de maatregel in beginsel de Europeesrechtelijke toets doorstaan.
Afwijking peers?	- In veel omringende landen geldt een zekere beperking op de omvang de jaarlijkse verliesverrekening (België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Spanje, Verenigd Koninkrijk). - De meeste landen hanteren daarbij ook een (MKB-) drempel van bijvoorbeeld € 1 miljoen winst. - De verliezen zijn veelal onbeperkt in tijd voorwaarts verrekenbaar. De Nederlandse termijn voor verrekening van 6 jaar is ook t.o.v. de overige landen die een termijn kennen (zeer) beperkt.
Effecten	
Economie	A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> Het maximeren van de verliesverrekening op 50% in combinatie met een onbeperkte verliesverrekenings-termijn zorgt per saldo voor een hogere belastingdruk en heeft daarom een negatief effect op investeringen van bedrijven. Wel is voor een deel van de bedrijven juist sprake van een lagere belastingdruk omdat (bedrijfseconomisch) geen rekening meer gehouden hoeft te worden met de maximale verliesverrekeningstermijn van 6 jaar. Voor bedrijven die door het maximeren op 50% niet hun volledige verlies kunnen verrekenen is sprake van een hogere belastingdruk. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven / MKB</i> Ook effecten voor het MKB, afhankelijk van winsten boven de drempel van € 1 miljoen. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Beperkt.
Begroting	400 miljoen euro structureel, op basis van een drempel van € 1 miljoen, wat wil zeggen dat jaarlijks de eerste € 1 miljoen belastbare winst volledig verrekend mag worden met beschikbare verliezen.
Overig	- Het effect van de carry-back wordt beperkter voor grote ondernemingen, wat de liquiditeit van de onderneming verkleint. - Vanwege de drempel slaat de maatregel vooral neer bij het grootbedrijf. Voor bedrijven met verrekenbare verliezen van doorgaans onder 1 miljoen euro is het een grondslagverbreding vanwege de uitbreiding van de verrekeningstermijnen naar onbeperkt.

Titel	A2 Aftrekbeperking op aandeelhouderskosten
Thema	Creëer een ondergrens in de vpb bij winstgevendheid in Nederland
Doel	Grondslagverbreding door aftrekbeperking op aandeelhouderskosten
Omschrijving van de maatregel	
• Deze maatregel verbreedt de grondslag door de aftrekbaarheid van aandeelhouderkosten te maximeren tot een bepaald percentage van de belastbare winst. • Een (doelmatigheids)drempel zorgt ervoor dat het MKB niet geraakt wordt door de maatregel.	
Achtergrond/rationale	
• Hoofdkantoorkosten zijn kosten die worden gemaakt voor de centrale dienstverlening van een concern. Deze kosten kunnen worden onderverdeeld in kosten die samenhangen met de dienstverlening ten behoeve van groepsmaatschappijen ("concerndiensten") en kosten die samenhangen met "eigen" activiteiten ten behoeve van het hoofdkantoor (aandeelhoudersactiviteiten). • Bij kosten die gemaakt worden door het hoofdkantoor in de hoedanigheid van aandeelhouder (aandeelhoudersactiviteiten) gaat het bijvoorbeeld om kosten voor het opstellen van de jaarrekening, uitgifte van aandelen, activiteiten RvC, corporate governance, etc. Dergelijke kosten worden 'gedragen' door het hoofdkantoor. • Concerndiensten worden uitgeoefend ten behoeve van andere concernonderdelen. Op basis van het arm's-lengthbeginsel dienen concern-diensten tegen zakelijke prijzen te worden doorbelast aan groepsmaatschappijen. • De kosten voor aandeelhoudersactiviteiten – die door het hoofdkantoor worden gedragen – kunnen niet worden doorbelast aan andere groepsmaatschappijen. In het verrekenprijsbesluit wordt een niet-limitatieve opsomming gegeven van aandeelhoudersactiviteiten.²¹³ • De kosten van aandeelhoudersactiviteiten zijn daarom aftrekbaar in Nederland, ondanks dat er wat betreft buitenlandse deelnemingen geen in Nederland belastbare baten tegenover staan (de inkomsten van de verschillende groepsmaatschappijenmaatschappijen worden bij uitkering naar Nederland vrijgesteld op grond van de deelnemingsvrijstelling). De niet-belaste "restwinsten" van multinationals worden niet per definitie aan het hoofdkantoor toegerekend. • Indien de activiteiten in het buitenland relatief groot zijn ten opzichte van die in Nederland, dan kunnen de aandeelhouderskosten relatief groot zijn ten opzichte van de in Nederland behaalde belastbare winst. • Tegelijkertijd zijn aandeelhouderskosten wel echte kosten voor de multinationals. Een aftrekbeperking leidt er dan ook toe dat vpb wordt betaald over winst die in het buitenland is behaald (en daar mogelijk al is belast). In de praktijk geven hoofdkantoorkosten al vaak aanleiding tot dubbele belasting voor bedrijven (Nederland eist doorbelasting van de kosten, terwijl buitenland doorbelasting niet accepteert). Deze maatregel vergroot dat probleem. • Het koppelen aan een vast percentage van 'earnings before interest, tax, depreciation and amortisation' (grof gezegd het brutobedrijfsresultaat, EBITDA) – als de bedoeld in de earningsstrippingmaatregel – leidt ertoe dat lichamen met weinig of geen EBITDA (zoals de financiële sector) zwaarder worden getroffen door de maatregel. Om die reden is een andere maatstaf gekozen; andere vormgeving is ook mogelijk. Zie ook fiche A4. • In de praktijk is de onderverdeling van kosten (aandeelhouder- vs. hoofdkantoor- vs. overige kosten) complex en zeer afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Hierdoor zal de afbakening van deze kostenafrek aanleiding geven tot verschuivingsgevaar en discussies in de uitvoeringspraktijk. Zie in dit verband ook compenserende maatregel C4. • Hoewel maatregel A1 een ondergrens in de vpb creëert voor bedrijven met een positieve fiscale winstgrondslag, adresseert die maatregel niet de knelpunten in de vpb die te maken hebben met een aantasting van die grondslag. Een aftrekbeperking op kosten (zoals aandeelhouderskosten) kan die aantasting wel adresseren.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	-
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	-
Staatssteun	Toepassing van een (doelmatigheids)drempel in belastingmaatregel vereist toetsing onder de staatssteunregels, waarbij bij de huidige stand van de rechtspraak van het EU-Hof verdedigbaar lijkt dat dergelijke generieke drempels niet selectief zijn en daarmee de invoering ervan een acceptabel risico lijkt te behelzen. Definitief oordeel is afhankelijk van vormgeving en onderbouwing van de maatregel.
Discriminatie	Als de relevante winst wordt bepaald op het niveau van de fiscale eenheid bestaat het risico van strijdigheid met EU-recht (vrij verkeer van vestiging) op grond van de per element-benadering in het licht van het EU-Hof.
Afwijking peers?	Net als de meeste andere landen volgt Nederland voor de fiscale toerekening van hoofdkantoorkosten de richtlijnen van de OESO. In afwijking van de OESO-richtlijnen staat Nederland daarbij in de doorbelasting van zekere hoofdkantoorkosten een opslag van 0% toe.

²¹³ Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 22 april 2018, nr. 2018-6865 (Stcrt. 2018, 26874),

Effecten	
Economie	A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> Geen, behalve in verband met hoofdkantoren (zie C hieronder). B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Geen, behalve eventueel boven doelmatigheidsgrens. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Negatief effect, naar verwachting is het effect negatiever als 'het buitenland' van een multinational relatief groot is ten opzichte van Nederlandse activiteiten (want dat vergroot de kans op relatief hoge aandeelhouderskosten ten opzichte van de in Nederland belastbare winst).
Begroting	Nader te beoordelen. Aandeelhouderskosten volgen niet uit de aangifte.
Overig	Samenloop met maatregel C4 moet worden gezien.

Titel	A3 Onderzoek aftrekbeperking op royalty's binnen concern
Thema	Creëer een ondergrens in de vpb bij winstgevendheid in Nederland
Doel	Onderzoek naar het beperken van de mogelijkheid van grondslaguitholling door royaltybetalingen binnen concern
Omschrijving van de maatregel	
• Dit betreft een onderzoek naar een maatregel die de grondslag kan verbreden door de aftrekbaarheid van royaltykosten te maximeren tot een bepaald percentage van de belastbare winst. • Bij de vormgeving van de maatregel kan worden overwogen om een (doelmatigheids)drempel op te nemen.	
Achtergrond/rationale	
• Royaltykosten zijn kosten die worden gemaakt in relatie met het gebruik van of het recht tot gebruik van onder andere intellectueel eigendom. • Royaltykosten zijn momenteel – uitgaande van de zakelijkheid van de kosten – onbeperkt aftrekbaar van de winst. • De aftrekbaarheid van royaltykosten kan belastingplichtigen ertoe aanzetten om in concernverhoudingen door middel van het ter beschikkingstellen van intellectueel eigendom door een (laagbelastende jurisdictie) aan NL, de winst in Nederland verlagen. • Royaltykosten vormen geen duidelijk afgebakende kostensoort die eenduidig tot uiting komt in de aangifte vennootschapsbelasting. Bovendien worden vergoedingen voor gebruik van intellectueel eigendom contractueel niet altijd vormgegeven met een royaltybetaling als zodanig. Het is ook mogelijk dat de royalty is verwerkt in de prijs van een goed (embedded royalty) of anderszins in een lage winstmarge voor de in Nederland aanwezige functies. Tot slot wordt een deel van de royaltystructuren reeds getroffen door de implementatie van de OESO BEPS-maatregelen en door de eveneens door deze commissie geadviseerde met maatregelen A5, A6 en A7. • Daarom is de aanbeveling onderzoek te doen naar de omvang en hoedanigheid van royaltykosten in Nederland. Gezien bovenstaande heeft het onderzoek dan ook tot doel om inzichtelijk te maken in hoeverre dit tot uiting komt in verschillen tussen fiscale en commerciële winst. Afhankelijk van de uitkomsten van dat onderzoek moet worden bezien of een aftrek van bovenmatige royaltykosten in groepssituaties gepast is en hoe deze moet worden vormgegeven. • Hoewel maatregel A1 een ondergrens in de vpb creëert voor bedrijven met een positieve fiscale winstgrondslag, adresseert die maatregel niet de knelpunten in de vpb die te maken hebben met een aantasting van die grondslag. Een aftrekbeperking op kosten (zoals royalty's) kan die aantasting wel adresseren.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	Er is geen vergelijkbare maatregel voorgesteld in het BEPS-project. Royaltystructuren worden wel (op andere wijze) door BEPS-maatregelen getroffen.
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	-
Staatssteun	Toepassing van een (doelmatigheids)drempel in belastingmaatregel vereist toetsing onder de staatssteunregels, waarbij bij de huidige stand van de rechtspraak van het EU-Hof verdedigbaar lijkt dat dergelijke generieke drempels niet selectief zijn en daarmee de invoering ervan een acceptabel risico lijkt te behelzen. Definitief oordeel is afhankelijk van vormgeving en onderbouwing van de maatregel.
Discriminatie	Indien ook betalingen aan andere EU-lidstaten worden geraakt, is de aftrekbeperking mogelijk strijdig met het EU-recht, in het bijzonder in het licht van de interest- en royaltyrichtlijn. Als de relevante winst wordt bepaald op het niveau van de fiscale eenheid bestaat het risico van strijdigheid met EU-recht (vrij verkeer van vestiging) op grond van de per element-benadering in het licht van de rechtspraak van het EU-Hof.
Afwijking peers?	Het beperken van de aftrekbaarheid van royaltykosten middels een algemene royaltykosten aftrekbeperking zorgt voor een afwijking ten opzichte van andere EU-lidstaten.
Effecten	
Economie	Dit fiche stelt een onderzoek voor. De effecten hieronder gelden in algemene zin voor een maatregel die de aftrekbaarheid van royaltykosten maximeert tot een bepaald percentage van de belastbare winst. A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> Negatief voor bedrijven die relatief veel gebruik maken van intellectueel eigendom binnen de groep voor het genereren van winst in Nederland. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Beperkt, alleen boven doelmatigheidsdrempel. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Gering; de maatregel treft naar verwachting voornamelijk multinationals met buitenlandse hoofdkantoren.
Begroting	Nader te beoordelen. Een aftrekbeperking van royaltykosten leidt naar verwachting tot een hogere belastbare winst en heeft dus een positief budgettair effect. Dit effect beperkt zich niet tot multinationals, maar heeft ook gevolgen voor het (grotere) MKB.
Overig	NL voert per 1 januari 2021 een conditionele bronheffing op rente en royalty's in. Onderzocht moet worden hoe een aftrekbeperking zich verhoudt tot de voorgestelde bronheffing.

Titel	
A4 Gezamenlijke cap aftrekbeperkingen	
Thema	
Creëer een ondergrens in de vpb bij winstgevendheid in Nederland	
Doel	
Grondslagverbreding door het gezamenlijke totaal aan rentekosten, aandeelhouderskosten en (eventueel) royaltykosten in aftrek te beperken.	
Omschrijving van de maatregel	
- Deze maatregel verbreedt de grondslag door de aftrekbaarheid van het totaal aan rentekosten, aandeelhouderskosten en (eventueel na onderzoek) royaltykosten te maximeren tot een bepaald percentage van de belastbare winst. - Bij de vormgeving van de maatregel kan worden overwogen om een (doelmatigheids)drempel op te nemen.	
Achtergrond/rationale	
- In fiche A2 is voorgesteld om de aftrek van aandeelhouderskosten te beperken als een percentage van de winst. - In fiche A3 is voorgesteld onderzoek te doen naar een aftrekbeperking op royalty's. - Door deze maatregel zou de aftrek van rente (bestaande earningsstrippingmaatregel), aandeelhouderskosten (A2) en (eventueel na onderzoek) royalty's (A3) niet alleen beperkt zijn binnen de specifieke soort, maar ook in het gezamenlijke totaal. Een voorbeeld is de aftrek van deze drie kosten te beperken tot een gezamenlijk totaal van 50% van een nader te bepalen maatstaf. - Een gezamenlijke cap op de voorgaande beperkingen vergt dat de afzonderlijke aftrekbeperkingen zoveel mogelijk uniform worden vormgegeven (bijv. qua grondslag en voortwentelingsmogelijkheid). - De vormgeving van het inpassen van een aftrekbeperking op royalty's is afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek zoals beschreven bij maatregel A3. - Hoewel maatregel A1 een ondergrens in de vpb creëert voor bedrijven met een positieve fiscale winstgrondslag, adresseert die maatregel niet de knelpunten in de vpb die te maken hebben met een aantasting van die grondslag. Aftrekbeperkingen op kosten (fiches A2, A3 en A4) kunnen die aantasting wel adresseren.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	-
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	-
Staatssteun	Toepassing van een (doelmatigheids)drempel in belastingmaatregel vereist toetsing onder de staatssteunregels, waarbij bij de huidige stand van de rechtspraak van het EU-Hof verdedigbaar lijkt dat dergelijke generieke drempels niet selectief zijn en daarmee de invoering ervan een acceptabel risico lijkt te behelzen. Definitief oordeel is afhankelijk van vormgeving en onderbouwing van de maatregel.
Discriminatie	Als de relevante winst wordt bepaald op het niveau van de fiscale eenheid bestaat het risico van strijdigheid met EU-recht (vrij verkeer van vestiging) op grond van de per element-benadering in het licht van de rechtspraak van het EU-Hof.
Afwijking peers?	Het verder beperken van de aftrekbaarheid van rentekosten, aandeelhouderskosten en royaltykosten middels een algemene aftrekbeperking zorgt voor een afwijking ten opzichte van andere EU-lidstaten.
Effecten	
Economie	A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> Negatief effect door bredere vpb-grondslag, wel afhankelijk van bedrijfsstructuur: alleen bedrijven met relatief veel (gecombineerde) aftrek van rente, royalty's of aandeelhouders kosten ten opzichte van hun winst worden geraakt. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Gering, alleen effect boven doelmatigheidsdrempel. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Negatief, wederom afhankelijk van de bedrijfsstructuur. Voornamelijk door de beperking van de aftrek van rente en hoofdkantorkosten.
Begroting	Naar verwachting positief. Nader te beoordelen, mede in het licht van de gekozen percentages.
Overig	Uitsluitend in samenhang met bestaande earningsstrippingmaatregel op rente en maatregelen A2 en/of (na onderzoek) A3.

Titel	A5. Effectievere CFC-maatregel
Thema	Elimineer mismatches met het buitenland
Doel	Effectiever tegengaan van tariefmismatches op mobiel inkomen
Omschrijving van de maatregel	
De aanvullende CFC-maatregel aanpassen door middel van de volgende wijzigingen:	
•Wijziging 1: Uitbreiding uitgekeerde winsten	
Op dit moment is de CFC-maatregel niet van toepassing indien het positieve saldo aan besmette voordelen (over het algemeen passieve inkomsten) voor het einde van het jaar is uitgekeerd. Toepassing van de CFC-maatregel kan door tijdige uitkering worden voorkomen. Voorgesteld wordt om deze uitzondering te laten vervallen, zodat ook uitgekeerde besmette voordelen in aanmerking worden genomen.	
•Wijziging 2: Aanpassen berekening besmette voordelen	
Deze wijziging voorkomt dat de besmette voordelen, die worden berekend naar Nederlandse maatstaven ten opzichte van de winst die naar commerciële maatstaven wordt berekend door de CFC-dochter naar beneden worden aangepast. Door een dergelijke correctie kan het in Nederland belaste CFC-inkomen heel beperkt zijn. Met de voorgestelde wijziging neemt in specifieke situaties de omvang van de besmette voordelen toe waardoor de maatregel effectiever wordt. Het ligt voor de hand om de maatregel zodanig vorm te geven dat wordt aangesloten bij de buitenlandse winst naar commerciële maatstaven (en dus om ook geen opwaartse correcties toe te passen ten opzichte van de winst naar Nederlandse maatstaven).	
•Wijziging 3: Werk toe naar een effectieftariefstoets.	
Vanwege uitvoeringstechnische redenen wordt op dit moment de onderworpenheid van de CFC uitsluitend getoetst op basis van het statutaire tarief van het land van vestiging. Door aan te sluiten bij het effectieve tarief zou de effectiviteit van de CFC-maatregel toenemen, omdat in potentie iedere laagbelaste entiteit getroffen kan worden, ook in landen met een hoger statutair tarief. Een vergelijkbare toets wordt gehanteerd in de deelnemingsvrijstelling. Hoewel de Commissie de uitvoeringstechnische argumenten vanuit pragmatisch oogpunt begrijpt, adviseert de Commissie toe te werken naar effectieftariefstoets in de CFC-maatregel.	
•Wijziging 4: Pas de uitzondering voor wezenlijke economische activiteiten aan	
De huidige CFC-maatregel is niet van toepassing indien de CFC een wezenlijke economische activiteit uitoefent. Deze norm wordt in beginsel ingevuld met substance-eisen. Het voldoen aan de substance-eisen kan echter een relatief eenvoudige wijze zijn om onder de reikwijdte van de CFC-maatregel uit te komen, mede omdat de inspecteur aannemelijk zal moeten maken dat aanspraak op de uitzondering een van de hoofdoelen van de belastingplichtige was. Het voorstel is daarom het bewijsvermoeden met substance-eisen te schrappen.	
Echter, in internationaal verband lopen initiatieven voor maatregelen om een minimumniveau van belastingheffing te waarborgen. Dergelijke maatregelen kunnen waarschijnlijk via een CFC-regeling vormgegeven worden. Het doel van de CFC-maatregel zal dan niet langer uitsluitend het bestrijden van misbruik zijn, maar ook het organiseren van een minimumniveau van belastingheffing. Indien eind 2020 op internationaal niveau geen afspraken worden gemaakt over maatregelen die een minimumbelastingniveau waarborgen, adviseert de Commissie dat Nederland op unilaterale basis de uitzondering voor wezenlijke economische activiteiten schrapt (waardoor de CFC-regeling gaat gelden voor alle besmette voordelen (passieve inkomsten) van een CFC-dochter). Daarbij kan de rotte-appel-benadering naar 50% worden verhoogd (d.w.z.: een lichaam is géén CFC indien de voordelen van het lichaam doorgaans grotendeels (ten minste 50%) bestaan uit andere voordelen dan besmette voordelen). Hierdoor blijft voldoende marge bestaan voor (in)directe dochtermaatschappijen met reële activiteiten om buiten het bereik van CFC-maatregel te blijven.	
Bij het unilateraal schrappen van de uitzondering voor wezenlijke economische activiteiten zal het doel van de CFC-regeling niet langer uitsluitend het bestrijden van misbruik zijn, maar ook het organiseren van een minimumniveau van belastingheffing. Om bij dat nieuwe doel van de CFC-regeling aan te sluiten kan voorts worden overwogen om onder de CFC-regeling niet langer bij te heffen naar het nationale statutaire tarief (zoals nu het geval is), maar tot een zeker minimumtarief. Dat past binnen de huidige internationale discussies en is minder schadelijk voor het vestigingsklimaat dan bijheffen tot het nationale tarief. Anderzijds zou een beperktere bijheffing de tariefmismatch enkel mitigeren. Het belang voor belastingplichtigen van het vaststellen van verrekenprijzen voor groepstransacties tussen een Nederlandse moeder en haar buitenlandse dochters blijft bestaan, en daarmee ook de mogelijkheid tot strategische inzet van het arm's length beginsel. Er is geen consensus binnen de Commissie over het gepaste tarief van bijheffing. Een dergelijke keuze moet daarom gemaakt worden op basis van een politieke weging tussen enerzijds het belang van het vestigingsklimaat en anderzijds het verminderen van de prikkel tot het verplaatsen van mobiele winsten.	
•Wijziging 5: Uitbreiden voorkoming dubbele belasting	
Dubbele belastingheffing kan ontstaan indien (i) de CFC zelf wordt belast in het buitenland of (ii) in het buitenland bij tussenliggende lichamen in bepaalde mate wordt geheven over de besmette voordelen van de CFC. De huidige regeling voorziet enkel in voorkoming van dubbele belasting voor de bij de CFC geheven belasting. Bij aanscherping van de CFC-maatregel, wordt voorgesteld om de voorkoming van dubbele belastingheffing uit te breiden naar situaties waarbij voldoende heffing plaatsvindt over de besmette voordelen bij de tussenliggende lichamen (tussen de CFC en de belastingplichtige). Ook kan worden overwogen om de deelnemingsvrijstelling te vereenvoudigen (bijv. de regeling voor beleggingsdeelnemingen laten vervallen) om samenloop te voorkomen.	

Achtergrond/rationale	
• De aanvullende CFC-maatregel is een specifieke antimisbruikbepaling die is ingevoerd ter implementatie van ATAD1. De bepaling heeft tot doel te voorkomen dat belastingplichtigen winsten verschuiven door mobiele activa – zoals immateriële activa – te verplaatsen naar een in een ander (laagbelastend) land gevestigd lichaam of gelegen vaste inrichting (CFC), zodat de met die activa samenhangende winst daar laagbelast neerslaat. • Tot op heden volgt Nederland in grote lijnen het uitgangspunt van kapitaalexportneutraliteit, op grond waarvan het internationaal opererende bedrijfsleven vanuit Nederland tegen gelijke voorwaarden kan concurreren met lokale ondernemingen elders. Het belasten van inkomen van buitenlandse (in)directe dochtermaatschappijen, door (bestanddelen van) dit inkomen bij te tellen bij de Nederlandse moedermaatschappij is in de aard een afwijking van dit uitgangspunt. • De aanvullende CFC-maatregel beoogt dit te voorkomen door zogenoemde besmette voordelen (na aftrek van kosten) van een (in)direct gehouden CFC in de grondslag te betrekken van het lichaam dat een belang houdt in deze CFC. • De implementatie van de CFC-maatregel naar aanleiding van ATAD1 wijkt op een aantal punten af van andere Europese landen. Aanscherping van de CFC-maatregel kan de effectiviteit vergroten. De rationale van de verschillende afzonderlijke aanpassingen zijn hierboven toegelicht.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	De CFC-maatregel volgt uit EU ATAD1. De CFC maatregel uit EU ATAD1 biedt twee varianten, model A (lijstinkomen) en model B (transfer-pricing correcties). Nederland ervoor gekozen model B te volgen. Daarnaast heeft Nederland additioneel een variant van model A ingevoerd. Het onderhavige voorstel strekt tot verdere unilaterale aanscherping van die variant.
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	Sterke overlap. Een minimum effectief tarief wordt ook onderzocht in OESO Pijler 2. OESO Pijler 2 is in feite een hele uitgebreide CFC (zowel actief als passief inkomen, effectief tarief, etc.).
Staatssteun	Problemen onder de staatssteunregels lijken niet te verwachten afhankelijk van de gekozen wijziging en vormgeving van de maatregel.
Discriminatie	Afhankelijk van de gekozen wijziging en vormgeving van de maatregel kan er strijd zijn met de regels inzake het vrij verkeer in het licht van de rechtspraak van het EU-Hof. Zo is het afschaffen van de minimum substance eisen ten aanzien van derdelanden toelaatbaar onder het Unierecht, in het bijzonder de ATAD-richtlijn 1. Maar of deze maatregel gecombineerd kan worden met aanvullende maatregelen zoals het afschaffen van de mogelijkheid van tegenbewijs dient nader onderzocht te worden. In dit verband is met name van belang te bepalen of de aanvullende maatregel onderzocht dient te worden onder het vrij verkeer van vestiging danwel het vrij verkeer van kapitaal. In het laatste geval lijkt de maatregel kwetsbaar in het licht van de rechtspraak van het Hof in zaken als Deister/Juhler, terwijl als het gaat om het vrij verkeer van vestiging geen problemen worden verwacht, omdat deze vrijheid niet opgaat in relatie tot derdelanden. Welke vrijheid het toetsingskader vormt dient nader onderzocht te worden.
Afwijking peers?	Nederland kent als enige land van de peers (lijst met onderzochte landen) een tariefstoets in de aanvullende CFC-maatregel die afhankelijk is van een statutair tarief (en niet van een effectief tarief). De verdere uitwerking van de CFC-wetgeving verschilt per land.
Effecten	
Economie	A. Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's Geen, behalve in verband met hoofdkantoren (zie C hieronder). B. Effect op investeringen overige bedrijven / MKB Geen. C. Effect op locatiekeuze hoofdkantoren Nadelig effect op het vestigingsklimaat voor bedrijven met mobiele activa – zoals immateriële activa – in laagbelastende landen. Nederlandse multinationals kunnen een concurrentienadeel ervaren ten opzichte van buitenlandse multinationals die in hun thuisland niet met CFC-wetgeving worden geconfronteerd en de mogelijkheid hebben om de nu onder Nederland gehouden (in)directe belangen in een ander land onder te brengen. Dat handelingsperspectief geldt naar zijn aard alleen voor buitenlandse multinationals.
Begroting	Naar huidige inzicht: ordegrrootte tientallen tot honderden miljoenen euro.
Overig	Wijziging 2 hangt samen met fiche A6. Door aan te sluiten bij buitenlandse heffing wordt de mate van heffing in Nederland deels afhankelijk van buitenlandse fiscale beleidskeuzes.

Titel	A6. Eenzijdige neerwaartse correctie verrekenprijs achterwege laten
Thema	Elimineer mismatches met het buitenland
Doel	Tegengaan van verrekenprijsverschillen (transfer pricing mismatches)
Omschrijving van de maatregel	
Een neerwaartse aanpassing van de Nederlandse fiscale winst op grond van het arm's-lengthbeginsel blijft achterwege indien de vergoeding of betaling in een ander land bij een gelieerde partij niet of voor een lager bedrag als opbrengst in de heffing wordt betrokken.	
Achtergrond/rationale	
• Op grond van het internationaal gehanteerde arm's-lengthbeginsel worden gelieerde lichamen voor fiscale doeleinden verondersteld onderling te handelen zoals onafhankelijke partijen onder vergelijkbare omstandigheden zouden doen. Dit heeft als doel te bewerkstelligen dat Nederland heft over de zakelijke ("at arm's length") winst in Nederland. • De toepassing van het arm's-lengthbeginsel leidt er – kort gezegd – toe dat in Nederland de fiscale winst opwaarts of neerwaarts moet worden bijgesteld indien deze winst niet in overeenstemming is met de winst die een onafhankelijke partij zou hebben gerealiseerd. • Ingeval de andere gelieerde partij waarmee de transactie is aangegaan geen corresponderende correctie aanbrengt, ontstaat een mismatch (verrekenprijsverschil). • Wanneer er binnen een concern bij de ene gelieerde partij die betrokken is bij een transactie een neerwaartse bijstelling van de fiscale winst plaatsvindt, terwijl bij de andere bij de transactie betrokken gelieerde partij geen of een te lage opwaartse bijstelling van de winst plaatsvindt kan dat er, met name in internationale situaties, toe leiden dat een deel van de winst niet wordt belast. • Deze maatregel treft multinationals die te maken hebben met verschillende interpretaties tussen landen over de toepassing van transfer pricing regels. • Deze maatregel geldt de facto ook voor "step-up" situaties bij overdrachten van vermogensbestanddelen binnen concern: een belastingplichtige kan het verkregen vermogensbestanddeel tegen de arm's-lengthprijs (de marktwaarde) op de fiscale balans activeren en daarop in beginsel afschrijven, ook al wijkt deze prijs af van de door de gelieerde overdragende partij in rekening gebrachte prijs. De opwaartse aanpassing van de aankoopprijs leidt in Nederland tot een neerwaartse aanpassing van de winst (zij het verspreid over meerdere jaren). De opwaartse aanpassing van de aankoopprijs wordt op grond van deze maatregel niet toegestaan indien het buitenland deze aanpassing niet volgt. • Deze maatregel ziet uitsluitend op verrekenprijsverschillen, niet op tariefmismatches. Situaties waarin een neerwaartse correctie in Nederland niet leidt tot additionele heffing in het buitenland door een verschil in tarief (tariefmismatches), vallen mogelijk onder maatregelen A5 en A7. • De maatregel raakt voornamelijk transacties tussen vennootschappen in hoogbelastende jurisdicties. Voor overdrachten vanuit laagbelastende jurisdicties geldt dat er sprake is van een tariefmismatch zodat belastingplichtigen in de regel minder of geen baat zullen hebben bij (ook nog) een verrekenprijsverschil. • Een verrekenprijsverschil kan zich ook bij de winstallocatie aan vaste inrichtingen voordoen. Dit aspect verdient aandacht in het wetsontwerp.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	Het voorkomen van internationale mismatches is in lijn met de doelstelling van het BEPS-project, waarin ernaar wordt gestreefd belastingontwijking te ontmoedigen en een billijke en doeltreffende belastingheffing in de EU te waarborgen.
OESO Pijler 1	Maatregelen belastbare aanwezigheid en winsttoerekening. Diverse maatregelen zijn voorgesteld welke een verschillende reikwijdte hebben (bijv. alleen op de digitale wereld)
OESO Pijler 2	OESO Pijler 2 ziet mogelijk ook op verrekenprijsverschillen. Dit hangt af van de (gezamenlijke) grondslag die wordt afgesproken om te bepalen of een betaling voldoende belast is. Indien wordt aangesloten bij commerciële cijfers, zal het buitenland mogelijk mogen bijheffen indien Nederland een neerwaartse aanpassing toestaat. Ook hangt het af van het niveau van blending (bij wereldwijde blending zal niet altijd worden bijgeheven).
Staatssteun	Staatssteunaspecten zijn niet uit te sluiten gelet op de rechtspraak van het EU-Hof in zaken als Starbucks afhankelijk van de vormgeving en motivering van de maatregel. Nader onderzoek is vereist.
Discriminatie	Op voorwaarde dat de maatregel geen onderscheid maakt tussen de binnenlandse en buitenlandse situatie lijken geen problemen onder de regels inzake het vrij verkeer te verwachten.
Afwijking peers?	In de meeste landen wordt geen eenzijdige neerwaartse correctie van de winst toegepast.
Effecten	
Economie	A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> Een aanscherping van de toepassing van het arm's-lengthbeginsel leidt in beginsel tot een hogere belastingdruk voor multinationals, maar zou de reële bedrijfseconomische activiteiten binnen concern niet hoeven te beperken. Er kan sprake zijn van een neerwaarts effect op reële investeringen als die investeringen samenhangen met het bestaan van de mismatch. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Geen effect op het nationaal bedrijfsleven. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Beperkt.
Begroting	150 miljoen euro structureel

Overig

- Een aanpassing in de toepassing van het arm's-lengthbeginsel kan ook doorwerken naar andere bepalingen in de Wet Vpb 1969. Dit zal bij uitwerking van het wetsvoorstel verder in kaart gebracht moeten worden.
- Door aan te sluiten bij de buitenlandse waardering wordt de mate van heffing in Nederland deels afhankelijk van buitenlandse fiscale beleidskeuzes.
- De maatregel slaat voor 80% neer bij multinationals en het grootbedrijf, en 20% bij het MKB.

Titel	
A7. Afschrijvingsbeperking bij laagbelaste vermogensoverdrachten binnen concern	
Thema	
Elimineer mismatches met het buitenland	
Doel	
Tegengaan van tariefmismatches bij verplaatsing van vermogensbestanddelen binnen concern	
Omschrijving van de maatregel	
• Indien in het land van de overdrager van een vermogensbestanddeel de overdrachtswinst (het verschil tussen de waarde economisch verkeer en de werkelijke kostprijs) niet in een voldoende compenserende heffing is betrokken, verbiedt Nederland de aftrek van afschrijvingskosten ter hoogte van die overdrachtswinst. • Overgangsrecht moet worden gezien. Belastingplichtigen die reeds waardevolle activa vanuit belastingparadijzen naar Nederland hebben gehaald kunnen hard worden geraakt. Dit terwijl ze in lijn met gedachte van het BEPS-project hebben gehandeld (IP en substance op dezelfde locatie plaatsen) en niet op de maatregel hebben kunnen anticiperen.	
Achtergrond/rationale	
• Op grond van het arm's length beginsel mogen Nederlandse entiteiten aangekochte vermogensbestanddelen voor de waarde in het economische verkeer op de balans zetten (en hierover afschrijven). Dit bewerkstelligt dat Nederland heft over in Nederland behaalde winst (niet meer dan dat). Of het andere land bij de overdracht voldoende belasting heft, is hierbij niet relevant. • Het toestaan van afschrijvingen in Nederland over een afschrijvingspotentieel dat in een ander land niet voldoende belast is, leidt tot een tariefmismatch, omdat de waardeaanwinst over het activum die zich in het buitenland heeft voorgedaan aldaar onvoldoende belast is, maar in Nederland tegen het Vpb-tarief aftrekbaar is als afschrijving. Deze maatregel bestrijdt dit door de aftrek van deze afschrijvingskosten ten laste van de jaarwinst te verbieden. De maatregel is geen totaalwinstaanpassing. • In het overdragende land kan de overdrachtswinst om verschillende redenen niet in een voldoende compenserende heffing worden betrokken: - Zo kan het ontbreken van het arm's length beginsel of een uiteenlopende toepassing van het arm's length beginsel hier debet aan zijn, waardoor niet wordt uitgegaan van de waarde in het economisch verkeer. Deze situatie wordt in beginsel niet geraakt door deze maatregel, maar door de maatregel in fiche A6. Eventueel kunnen de maatregelen in fiche A6 en A7 gecombineerd vormgegeven worden. - Ook ingeval bij de overdragende partij van de transactie dezelfde overdrachtsprijs in de heffing wordt betrokken als waartegen bij de verkrijgende partij in Nederland wordt geactiveerd (waarde economisch verkeer), kan sprake zijn van onvoldoende compenserende heffing over de overdrachtswinst bij de overdragende partij (bijvoorbeeld indien sprake is van een (te) laag statutair tarief of onvoldoende effectieve heffing als gevolg van bestaande aanspraken). Dit is een tariefmismatch waar dit fiche A7 op ziet.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	Het voorkomen van internationale mismatches is in lijn met de doelstelling van het BEPS-project, waarin wordt gestreefd om belastingontwijking te ontmoedigen en een billijke en doeltreffende belastingheffing in de Unie te waarborgen.
OESO Pijler 1	De samenloop met Pijler 1 is complex. De winst op een concerntransactie is in de geconsolideerde cijfers niet te zien (het is immers een overdracht binnen de consolidatie). De her te verdelen winst naar marktlanden onder Pijler 1 omvat daarmee niet de overdrachtswinst. De latere afschrijving is ook niet zichtbaar. In latere jaren is er daarom een "hogere" winsttoerekening aan marktlanden. Bij de vraag waar de herverdeelde winst vandaan moet komen is het nog onduidelijk of rekening wordt gehouden met de afschrijvingslasten in Nederland.
OESO Pijler 2	Afhankelijk van de uiteindelijke invulling van Pijler 2, zullen de OESO-maatregelen de hier besproken tariefmismatch al bestrijden. Het is echter nog niet zeker dat dat het geval is (denk aan global blending).
Staatssteun	-
Discriminatie	-
Afwijking peers?	Niet geheel duidelijk. Veel landen lijken activering van de verkrijgingsprijs tegen de waarde in het economisch verkeer te accepteren, waarbij geen eisen worden gesteld aan de behandeling in het vertrekland.
Effecten	
Economie	A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> Multinationals worden ontmoedigd de voor hen waardevolle bezittingen naar Nederland te halen waarvan de waardeaanwinst elders binnen concern (laagbelast) heeft plaatsgevonden. Er kan daarom sprake zijn van een beperkt neerwaarts effect op reële investeringen. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Beperkt. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Beperkt.
Begroting	De maatregel heeft geen budgettaire effect.
Overig	• Door aan te sluiten bij buitenlandse heffing wordt de mate van heffing in Nederland deels afhankelijk van buitenlandse fiscale beleidskeuzes. • Er wordt geen budgettaire opbrengst verwacht vanwege gedragseffecten. De fiscale behandeling is naar verwachting een belangrijke factor in de locatiekeuze voor de verplaatsing van waardevolle vermogensbestanddelen binnen concern vanuit laagbelastende landen. Met deze maatregel zullen dergelijke verplaatsingen naar verwachting naar Nederland niet meer voorkomen.

Titel	B1. Renteaftrek beperken; aanscherping earningsstripping
Thema	Creëer een ondergrens in de vpb bij winstgevendheid in Nederland
Doel	Grondslagverbreding door verdere beperking renteaftrek
Omschrijving van de maatregel	
• Het aftrekpercentage verlagen naar 25% van EBITDA.	
Achtergrond/rationale	
• Met ingang van 1 januari 2019 is de earningsstrippingmaatregel (generieke renteaftrekbeperking) in de Wet op de vennootschapsbelasting (Wet Vpb 1969) ingevoerd als gevolg van de implementatie van de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking (ATAD1). De earningsstripping-maatregel uit ATAD1 heeft als doel om grondslaguitholling door renteaftrek in concernverband tegen te gaan. • De Nederlandse implementatie van de earningsstrippingmaatregel uit ATAD1 is voorzien van een aanvullend doel. Nederland wil dat de earningsstrippingmaatregel ook bijdraagt aan een fiscaal minder ongelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Om die reden is de earningsstrippingmaatregel strenger vormgegeven dan de minimumeis die voortvloeit uit ATAD1. Zo is geen groepsescape en stand-alone uitzondering opgenomen, en bedraagt de drempel € 1 miljoen (waar € 3 miljoen is toegestaan). • Door het EBITDA-percentage verder te verlagen nemen de financieringskosten voor vreemd vermogen toe. Hierdoor neemt de prikkel om met vreemd vermogen te financieren af. • Dit effect beperkt zich niet tot multinationals, alhoewel het (kleinere) mkb wordt ontzien door de bestaande drempel van € 1 miljoen.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	De voorgestelde maatregel betreft een verdere aanscherping van een van de implementatie van een van de BEPS-maatregelen in Nederland.
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	-
Staatssteun	Toepassing van een (doelmatigheids)drempel in belastingmaatregel vereist toetsing onder de staatssteun-regels, waarbij bij de huidige stand van de rechtspraak van het EU-Hof verdedigbaar lijkt dat dergelijke generieke drempels niet selectief zijn en daarmee de invoering ervan een acceptabel risico lijkt te behelzen. Definitief oordeel is afhankelijk van vormgeving en onderbouwing van de maatregel.
Discriminatie	Belangrijke voorwaarde is dat de aftrekbeperking in grensoverschrijdende situatie niet discriminerend is ten opzichte van de binnenlandse situatie. Als de relevante winst wordt bepaald op het niveau van de fiscale eenheid bestaat een zeker risico van strijdigheid met EU-recht (vrij verkeer van vestiging) op grond van de per element-benadering uit de rechtspraak van het EU-Hof, hoewel ATAD 1 de mogelijkheid biedt tot een groepsbenadering. De aanscherping van het percentage verandert deze discussie niet.
Afwijking peers?	Nederland heeft de earningsstrippingmaatregel aanzienlijk strenger geïmplementeerd dan voorgeschreven op basis van de minimumnorm uit ATAD1 en dan omringende landen.
Effecten	
Economie	A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> Een aanscherping van de earningsstrippingmaatregel leidt tot een grondslagverbreding van bedrijven die per saldo meer dan € 1 miljoen rente verschuldigd zijn. De financieringskosten voor vreemd vermogen nemen door de hogere belastingdruk toe voor deze groep. Hierdoor zal minder met vreemd vermogen worden gefinancierd, wat mogelijk zorgt voor lagere faillissementskansen en meer investeringen waarvoor eigen vermogen de aangewezen financieringsvorm is zoals bijvoorbeeld innovatieve, risicovolle projecten. Als geen sprake is van een terugsluis zal per saldo het negatieve effect van deze grondslagverbreding op (reële) investeringen van bedrijven groter zijn van omvang. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Alleen effect boven drempel van 1 miljoen. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Negatief, vooral als het aantrekken van externe schulden op het niveau van het hoofdkantoor plaatsvindt.
Begroting	Structurele opbrengst: 300 miljoen euro per jaar
Overig	• De geraamde budgettaire opbrengst van reeds de bestaande earningsstrippingmaatregel is ongeveer 2 miljard euro structureel, en is met onzekerheid omgeven, zeker als deze aanscherping in combinatie gaat met eventuele andere aftrekbeperkingen (royalty's, aandeelhouderskosten). • Samenloop met Reparatie Bosal-gat moet worden gezien. • Noodzaak van anti-misbruikregel moet worden gezien. Door verlaging van het percentage zal binnen concerns (eerder) de prikkel versterkt worden om activiteiten 'op te knippen' naar meerdere belastingplichtigen om meerdere malen gebruik te maken van de doelmatigheidsdrempel van € 1 miljoen.

Titel	B2. Renteaftrek deelnemingen beperken; netto-deelnemingsvrijstelling (reparatie Bosal-gat)
Thema	Creëer een ondergrens in de vpb bij winstgevendheid in Nederland
Doel	Grondslagverbreding door de renteaftrek ter financiering van deelnemingen te beperken (het dichten van het "Bosal-gat").
Omschrijving van de maatregel	
- De rentekosten over schulden ter financiering van deelnemingen komen in aftrek van de Nederlandse grondslag, terwijl de voordelen uit hoofde van deelnemingen bij de moedermaatschappij zijn vrijgesteld op grond van de deelnemingsvrijstelling. Deze asymmetrie (wel een aftrek, maar geen heffing) wordt aangeduid als het "Bosal-gat". - Om het "Bosal-gat" te dichten zou de een renteaftrekbeperking kunnen worden ingevoerd waarbij financieringskosten op interne en externe schulden die (historisch-causaal) verband houden met investeringen in deelnemingen niet-aftrekbaar zijn. - Overwogen kan worden een (doelmatigheids)drempel op te nemen. - Als meer generiek en verdergaand alternatief kan de deelnemingsvrijstelling (art. 13 Wet Vpb) worden omgevormd van een brutovrijstelling naar een nettovrijstelling, waarbij de kosten (rente, maar ook andere kosten in verband met een deelneming) niet aftrekbaar wordt gesteld (eventueel –deels– op forfaitaire basis). - Bij wijze van minder vergaand alternatief zou de dubbele zakelijkheidstoets van artikel 10a kunnen worden uitgebreid (cf. het oude artikel 13l, lid 6, sub c), waardoor enkel in voorkomende gevallen van grondslaguitholling het "Bosal-gat" wordt bestreden.	
Achtergrond/rationale	
<i>Historie</i> • Omwille van strijdigheid met het EU-recht is naar aanleiding van het Bosal-arrest (C-168/01), de niet-aftrekbaarheid van rente over een schuld die verband houdt met een buitenlandse deelneming per 1 januari 2004 vervallen. • Nadien zorgde onder meer de invoering van artikel 13l Wet Vpb 1969 (per 1 januari 2013) ervoor dat de aftrek van deelnemingsrente werd beperkt. Het artikel beoogde het "Bosal-gat" te dichten voor zover er sprake was van een teveel aan vreemd vermogen. Dit werd berekend door de rente die toerekenbaar was aan het verschil tussen de verkrijgingsprijs van deelnemingen en het eigen vermogen niet in aftrek toe te laten, voor zover dit meer bedroeg dan € 750.000. Het wetsartikel maakte geen onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse deelnemingen. Wel bestonden uitzonderingen voor bijvoorbeeld uitbreidingen van operationele activiteiten. • Per 1 januari 2019 is de renteaftrekbeperking voor bovenmatige deelnemingsrenten vervallen met de invoering van een generieke renteaftrekbeperking, de earningsstrippingmaatregel. Deze maatregel beperkt het saldo aan renten dat in aftrek komt voor zover dit meer bedraagt dan 30% van de EBITDA²¹⁴. Omdat de voordelen uit hoofde van deelnemingen niet bijdragen aan de EBITDA ondervangt de maatregel het "Bosal-gat" tot op zekere hoogte. Echter, tot 30% van de EBITDA blijven de rentekosten ter zake van de financiering van deelnemingen aftrekbaar van de Nederlandse winst. In beginsel kan de 30% EBITDA dus geheel "vollopen" met "Bosalrente". <i>Maatregel</i> • De maatregel neemt de asymmetrie (rente aftrekbaar, voordeel in Nederland vrijgesteld) weg. • De maatregel heeft als bijkomend voordeel dat het leidt tot een meer gelijke behandeling tussen deelnemingen en vaste inrichtingen. Anders dan de objectvrijstelling, is de deelnemingsvrijstelling een brutovrijstelling. Kosten ter zake van de financiering van de deelneming zijn niet vrijgesteld. Het gevolg is dat rentekosten ter zake van de financiering van een buitenlandse deelneming – anders dan bij de financiering van een vaste inrichting in het buitenland – in Nederland tot aftrek kan leiden. • Hoewel het niet altijd mogelijk zal zijn, kunnen belastingplichtigen die aftrek van de financiering van deelnemingen willen, in veel gevallen ervoor kiezen om op deelnemingsniveau in te lenen ("debt push down"). Dit versterkt/verbreedt de Nederlandse grondslag en leidt tot effecten in lijn met de economische werkelijkheid (schuldallocatie in lijn met investeringsallocatie). • Het eventueel opnemen van een (doelmatigheids)drempel kan ervoor zorgen dat het MKB minder snel wordt geraakt dan multinationals. • Naast de earningsstrippingmaatregel wordt het (kunstmatig creëren) van "Bosal-gaten" met groepsleningen al tegengegaan door de renteaftrekbeperking tegen winstdrainage (artikel 10a Wet Vpb). Als alternatief voor het invoeren van een afzonderlijke renteaftrekbeperking kan worden overwogen om deze renteaftrekbeperking effectiever te maken door een derde zakelijkheidstoets toe te voegen (naar het voorbeeld van het oude artikel 13l, lid 6, onderdeel c Wet Vpb 1969).	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	-
Staatssteun	Toepassing van een (doelmatigheids)drempel in belastingmaatregel vereist toetsing onder de staatssteunregels, waarbij bij de huidige stand van de rechtspraak van het EU-Hof verdedigbaar lijkt dat dergelijke generieke drempels niet selectief zijn en daarmee de invoering ervan een acceptabel risico lijkt te behelzen. Definitief oordeel is afhankelijk van vormgeving en onderbouwing van de maatregel.
Discriminatie	Op voorwaarde dat de voorgestelde beperking in grensoverschrijdende situatie niet discriminerend is ten opzichte van de binnenlandse situatie is de maatregel in beginsel in overeenstemming met het Unierecht. Wel vereist de samenloop met de fiscale eenheid en de spoedreparatie bijzondere aandacht.
Afwijking peers?	Andere landen hebben in de deelnemingsvrijstelling kenmerken van een netto-deelnemingsvrijstelling verwerkt.

²¹⁴ Of indien dat hoger is: € 1.000.000, op grond van art. 15b lid 1, onderdeel b, Wet Vpb.

Effecten	
Economie	A. <i>Effect op investeringen in Nederland door MNE's</i> Beperkt negatief. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Afhankelijk van vormgeving. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Negatief. De maatregel grijpt aan bij de deelnemingsvrijstelling, die belangrijk is voor hoofdkantoren
Begroting	De maatregel levert naar verwachting een structurele budgettaire opbrengst van tussen de 50 en 100 miljoen euro per jaar op.
Overig	• De verhouding van deze maatregel ten opzichte van fiscale eenheid en spoedreparatie moet nader worden onderzocht. • De maatregel raakt vooral het grootbedrijf. Er is in de raming geen rekening gehouden met een doelmatigheidsdrempel.

Titel	B3. Uitbreiden aftrekbeperking artikel 10a naar royalty's, lease en huur
Thema	Elimineer mismatches met het buitenland
Doel	Het bestrijden van grondslaguithollende royalty-, huur- of leasebetalingen, met name bij bestaan tariefmismatch
Omschrijving van de maatregel	
Royalty-, huur- en leasebetalingen zijn niet aftrekbaar indien zij (rechtens dan wel in feite direct of indirect) verband houden met een kapitaalstorting of winstuitdeling door de belastingplichtige dan wel een aan de Nederlandse vennootschapsbelasting onderworpen verbonden lichaam.	
Achtergrond/rationale	
- De aftrekbeperking is gebaseerd op de renteaftrekbeperking van artikel 10a Wet Vpb. Artikel 10a beoogt grondslaguitholling in Nederland tegen te gaan door de fiscale renteaftrek te beperken in gevallen waarin in Nederland eigen vermogen wordt omgezet in vreemd vermogen dat ter beschikking wordt gesteld aan Nederland (zonder dat het totale vermogen in Nederland wijzigt). - Deze voorgestelde aftrekbeperking kan – analoog toegepast op royalty-, lease- of huurbetalen – worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld: - Een Nederlandse vennootschap stort kapitaal in een buitenlandse dochter in een laagbelastende jurisdictie. - Aansluitend wordt met dat kapitaal een immaterieel activum gekocht of ontwikkeld en ter beschikking gesteld aan de Nederlandse groepsvennootschap, welke hiervoor een royaltyvergoeding betaalt. - De aftrekbeperking houdt in dat de royaltybetaling niet in aftrek mag worden gebracht in Nederland, omdat de ter beschikkingstelling samenhangt met een besmette rechtshandeling (namelijk de storting vanuit Nederland in de laagbelastende jurisdictie). - Art. 10a, derde lid, Wet Vpb kent een tegenbewijsregeling waardoor de betaling onder omstandigheden (bij voldoende onderworpenheid/zakelijke overwegingen) toch in aftrek mag worden gebracht.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	-
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	Deze maatregelen ligt in het verlengde van Pijler 2.
Staatssteun	Verenigbaarheid onder staatssteunregels is afhankelijk van vormgeving en onderbouwing van de maatregel, maar problemen worden niet verwacht.
Discriminatie	Op voorwaarde dat de aftrekbeperking in grensoverschrijdende situatie niet discriminerend is ten opzichte van de binnenlandse situatie is de maatregel in beginsel in overeenstemming met het Unierecht.
Afwijking peers?	Geen van de omliggende landen kent een dergelijke specifieke renteaftrekbeperking tegen winstdrainage als het huidige artikel 10a Wet Vpb. Daarin gaat NL dus verder dan peers. Door de introductie van een aftrekbeperking op royalty-, huur- of leasebetalingen gaat NL nog een stap verder.
Effecten	
Economie	A. Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's Waarschijnlijk beperkt. B. Effect op investeringen overige bedrijven Waarschijnlijk beperkt. C. Effect op locatiekeuze hoofdkantoren Waarschijnlijk beperkt.
Begroting	Nader te bepalen: geen zicht op royalty, huur en leasebetalingen met de huidige aangifte-informatie.
Overig	-

Titel	B4. Aftrekbeperking voor laagbelaste betalingen binnen concern
Thema	Elimineer mismatches met het buitenland
Doel	Tegengaan van tariefmismatch bij grensoverschrijdende betalingen.
Omschrijving van de maatregel	
• De maatregel betreft een aftrekbeperking voor kosten binnen concern²¹⁵ die bij de ontvanger niet voldoende belast zijn. • Om te bepalen of een betaling bij de ontvanger voldoende belast is, kan worden gekeken naar het statutaire tarief in het land van de ontvanger of naar het effectieve tarief waaraan de specifieke betaling onderworpen is bij de specifieke ontvanger. Een effectieftariefstoets is doeltreffender, maar is lastiger in de uitvoering voor belastingplichtigen en Belastingdienst. • Alle vergoedingen vallen onder de reikwijdte, ook die voor de aankoop van vermogensbestanddelen. • Samenloop met aftrekbeperkingen (maatregelen A2, A3, A4 en A7) maar ook met conditionele bronbelasting op renten en royalty's per 2021 moet worden bezien. • Ook moet de samenloop met de CFC-maatregel (A5) worden bezien (voor gevallen dat betalingen vanuit Nederland naar een CFC worden gedaan zou een aftrekbeperking in combinatie met een CFC-heffing ertoe leiden dat dezelfde betaling tweemaal bestreden wordt met het risico op dubbele belasting). • Een minder vergaande variant zou zijn om de maatregel te beperken tot situaties waarin de ontvanger geen "wezenlijke economische activiteiten" uitoefent.	
Achtergrond/rationale	
• Het doel van de maatregel is het voorkomen dat de Nederlandse belastinggrondslag wordt verkleind door vergoedingen die in Nederland aftrekbaar zijn van de belastbare winst, waarbij de vergoeding bij de ontvanger niet of nauwelijks in de heffing worden betrokken (tariefmismatch). • Deze maatregel treft multinationals die in staat zijn winst laagbelast te laten neerslaan en zo hun globale effectieve belastingdruk weten te verlagen, eventueel ongeacht of dit op kunstmatige wijze gebeurt (bij van het begrip 'effectief tarief' kunnen ook binnenlandse betalingen binnen de reikwijdte vallen). • Omdat de beperking ook geldt voor actieve betalingen (bijv. inkoop goederen) of bij aanwezigheid van reële activiteiten, is een aanvullend doel het in het algemeen bestrijden van situaties waarin inkomsten laagbelast zijn (ook als geen sprake is van misbruik). De maatregel is daarmee een beweging naar een minimumniveau van belastingheffing (kapitaalexportneutraliteit) op actieve inkomsten. • In geval van een uitzondering voor wezenlijke economische activiteiten worden alleen de meest kunstmatige vormen van grondslaguitholling getroffen, en blijft kapitaalimportneutraliteit voor wezenlijke economische activiteiten gehandhaafd. Hierdoor wordt de uitvoering eenvoudiger. Daarnaast worden situaties waarin geen sprake is van misbruik niet aangetast. Het weglaten van deze uitzondering betekent een beweging naar een minimumniveau aan belastingheffing.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	Deze maatregel kan worden gezien als een aanvulling op ATAD2. ATAD 2 richt zich op hybride mismatches, deze maatregel richt zich op tariefmismatches.
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	OESO Pijler 2 onderzoekt en werkt maatregelen uit om te waarborgen dat internationaal opererende ondernemingen altijd ten minste een minimumniveau aan winstbelasting betalen. Eén van die geformuleerde maatregelen is een tax on base eroding payments: het weigeren van kostenafrek of heffen van een bronbelasting indien de betaling bij de ontvanger niet onderworpen is aan een bepaald minimum effectief tarief (undertaxed payments rule).
Staatssteun	Afhankelijk van de vormgeving en motivering is nader onderzoek onder de staatssteunregels vereist.
Discriminatie	Indien ook betalingen aan andere EU-lidstaten potentieel worden geraakt, is de aftrekbeperking mogelijk strijdig met het EU-recht. Indien ook betalingen aan staten waarmee we een verdrag hebben potentieel worden geraakt, is de aftrekbeperking mogelijk strijdig met de non-discriminatiebepaling in dat verdrag.
Afwijking peers?	Duitsland heeft een aftrekbeperking op bepaalde royaltybetalingen aan verbonden lichamen in 'harmful preferential tax regimes'. Van andere omringende landen zijn geen aftrekbeperkingen op betalingen (anders dan renteaftrekbeperkingen) bekend.

²¹⁵ De maatregel treft uitsluitend betalingen binnen de groep omdat het verschuiven van winsten naar buiten de groep de belastingdruk van een multinational niet verlaagt.

Effecten	
Economie	A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> Nadelig effect op het vestigingsklimaat voor bedrijven met inkomensstromen naar laagbelastende jurisdicties. Een negatief effect op reële investeringen kan sprake van zijn als die investeringen samenhangen met de mogelijkheid om inkomensstromen vanuit Nederland naar laagbelastende jurisdicties te laten stromen. Het effect kan worden beperkt door een zekere uitzondering op te nemen voor wezenlijke economische activiteiten. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Ook inkomensstromen van het MKB naar laagbelastende jurisdicties worden geraakt. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Afhankelijk van hoe streng de maatregel wordt vormgegeven wordt Nederland minder aantrekkelijk als vestigingsplaats voor hoofdkantoren omdat in beginsel alle soorten kosten door de aftrekbeperking geraakt kunnen worden.
Begroting	De maatregel levert structureel 50 miljoen euro per jaar op. Het gedragseffect is hoog en deze raming gaat uit van een variant zonder uitzondering voor reële ontvangers.
Overig	• Eventueel kan worden afgezien van de conditionele bronbelasting. Hierdoor ontstaan er geen twee vergelijkbare maatregelen naast elkaar. Een aftrekbeperking gaat in sommige situaties, zoals bij een verlies, echter minder ver dan de voorgestelde bronbelasting. In andere situaties gaat een bronbelasting minder ver, omdat bij een bronbelasting nog kans bestaat op verrekening van die bronbelasting bij de ontvanger, terwijl dat voor winstbelastingen doorgaans niet zo is. Daarnaast heeft een aftrekbeperking in de vennootschapsbelasting (aanslagbelasting) andere formeelrechtelijke gevolgen dan een bronbelasting (aangiftebelasting). • Door aan te sluiten bij buitenlandse heffing wordt de mate van heffing in Nederland deels afhankelijk van buitenlandse fiscale beleidskeuzes.

Titel	B5. CFC op actieve inkomsten
Thema	Elimineer mismatches met het buitenland
Doel	Tariefmismatches wegnemen door laagbelaste actieve inkomsten in het buitenland in de Nederlandse grondslag te begrijpen
Omschrijving van de maatregel	
• De aanvullende CFC-maatregel niet meer beperken tot uitsluitend “besmette” voordelen, maar tot alle voordelen die uit hoofde van een gecontroleerd lichaam worden genoten. • Deze maatregel moet worden gezien in aanvulling op maatregel A5 (Effectievere CFC-maatregel).	
Achtergrond/rationale	
• De aanvullende CFC-maatregel is een specifieke antimisbruikbepaling die is ingevoerd ter implementatie van ATAD1. De bepaling heeft tot doel te voorkomen dat belastingplichtigen winsten verschuiven door mobiele activa – zoals immateriële activa – te verplaatsen naar een in een ander (laagbelastend) land gevestigd lichaam of gelegen vaste inrichting (CFC), zodat de met die activa samenhangende winst daar laagbelast neerslaat. • Maatregel A5 maakt de bestaande aanvullende CFC-maatregel effectiever. • Deze maatregel B5 verruimt de reikwijdte van de bestaande aanvullende CFC-maatregel van enkel passieve inkomsten (rente, royalty's, etc.) tot ook actieve inkomsten. Hierdoor wordt de reikwijdte van de maatregel aanzienlijk verruimd, omdat de maatregel dan niet meer louter is gericht op de kunstmatige verplaatsing van winsten. Ook in het buitenland laagbelaste reële winsten zullen worden belast in Nederland. • Om bij het doel van een effectieve minimumheffing aan te sluiten kan overwogen worden niet langer bij te heffen naar het nationale statutaire tarief (zoals nu het geval is), maar tot een zeker minimumtarief. Zie voor deze afweging ook het rapport en wijziging 4 in fiche A5.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	-
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	Sterke overlap. Een minimum effectief tarief wordt ook onderzocht in OESO Pijler 2.
Staatssteun	Problemen onder de staatssteunregels lijken niet te verwachten afhankelijk van de gekozen wijziging en vormgeving van de maatregel.
Discriminatie	Afhankelijk van de gekozen wijziging en vormgeving kan er strijd zijn met de regels inzake het vrij verkeer in het licht van de rechtspraak van het EU-Hof. Zie ook opmerkingen bij fiche A5.
Afwijking peers?	Nederland kent als enige land van de peers (lijst met onderzochte landen) een tarieftoets in de aanvullende CFC-maatregel die afhankelijk is van een statutair tarief (en niet van een effectief tarief). De verdere uitwerking van de CFC-wetgeving verschilt per land.
Effecten	
Economie	A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> Geen, behalve in verband met hoofdkantoren (zie C hieronder). B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven / MKB</i> Geen. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Nadelig effect op het vestigingsklimaat voor multinationals. Alle buitenlandse winsten worden effectief tegen het Nederlandse tarief belast, wat betekent dat Nederlandse multinationals een concurrentienadeel ondervinden ten opzichte van lokale ondernemingen die belast worden tegen het lokale tarief.
Begroting	Naar huidig inzicht: ordegrrootte tientallen tot honderden miljoenen euro.
Overig	Door aan te sluiten bij buitenlandse heffing wordt de mate van heffing in Nederland deels afhankelijk van buitenlandse fiscale beleidskeuzes.

Titel	B6. Niet conditionele bronheffingen op rente en royalty's
Thema	Overig
Doel	Belastingheffing over betalingen van rente en royalty's, wat kan helpen bij het tegengaan van het verschuiven van de (Nederlandse) belastinggrondslag en waardoor Nederland heffingsrecht naar zich toe haalt.
Omschrijving van de maatregel	
• De maatregel betreft het invoeren van een (niet conditionele) bronbelasting op rente- en royalty betalingen binnen concern.²¹⁶ • Aansluitend bij het doel van de maatregel kan voor het tarief aangesloten worden bij het hoogste vennootschapsbelastingtarief (in 2021 is dit 21,7%), wat ook geldt voor de vanaf 2021 geldende conditionele bronheffing op renten en royalty's.	
<i>Vrijstelling/verrekening</i> • Vrijstelling voor inhouding van bronheffing op interest en royalty's in binnenlandse en in EU-situaties op grond van de Rente- en royaltyrichtlijn, behoudens misbruiksituaties. • Vrijstelling/verrekening in geval een belastingverdrag de heffing (deels) aan een andere staat toewijst.	
<i>Aandachtspunten</i> • Samenloop met de conditionele bronbelasting op rente en royalty's, ATAD2, renteaftrekbeperkingen en maatregelen tegen doorstroomlichamen moeten worden gezien. • Ter (volledige) effectuering van de bronheffing is aanpassing van belastingverdragen nodig. • Ook reële structuren worden geraakt, dus niet alleen gevallen waarin sprake is van grondslaguitholling en/of misbruik. • Ook natuurlijke personen kunnen mogelijk geraakt worden door de maatregel. • Er moet worden nagedacht of de heffing in nationale verhoudingen een voorheffing is voor de Vpb.	
Achtergrond/rationale	
• Deze maatregel treft bedrijven die renten en royalty's binnen de groep betalen. Om die reden treft het in ieder geval multinationals die in staat zijn winst te laten neerslaan in andere landen met een lager (effectief) tarief om zo hun globale effectieve belastingdruk weten te verlagen. Deze maatregel gaat echter verder en treft ook structuren waarbij wel voldoende heffing in het ontvangende land plaatsvindt. Daarmee haalt Nederland heffingsrecht naar zich toe over rente- en royaltybetalingen (hoewel de belastingdruk voor de multinational niet noodzakelijkerwijs toeneemt vanwege mogelijke verrekening van de bronbelasting in het ontvangende land). Dat vermindert de aantrekkelijkheid van Nederland als doorstroomland, maar ook als investeringsland (met name voor zover verrekening van de bronbelasting in het ontvangende land niet geëffectueerd kan worden). • Met de maatregel wordt ook voorkomen dat de Nederlandse belastinggrondslag wordt verkleind door betalingen te doen die in Nederland aftrekbaar zijn van de belastbare winst (zoals rente en royalty's) en die mogelijk uiteindelijk in een ander land niet, of tegen een lager tarief, in de heffing worden betrokken. • Een niet-conditionele bronheffing is effectiever dan een conditionele bronheffing tegen grondslaguitholling in Nederland en in het buitenland (via doorstroomvennootschappen in Nederland). Immers alle betalingen, dus ook betalingen aan landen die een statutair winstbelastingtarief van 9% of hoger hebben, maar een lager effectief winstbelastingtarief (bijvoorbeeld als gevolg van speciale belastingregimes) worden hiermee geraakt.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	-
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	OESO Pijler 2 onderzoekt en werkt maatregelen uit om te waarborgen dat internationaal opererende ondernemingen altijd ten minste een minimumniveau aan winstbelasting betalen. Eén van die geformuleerde maatregelen is een tax on base eroding payments: het weigeren van kostenaftrek of heffen van een bronbelasting indien de betaling bij de ontvanger niet onderworpen is aan een bepaald minimum effectief tarief (undertaxed payments rule).
Staatssteun	Staatssteunproblemen lijken niet te verwachten afhankelijk van de vormgeving en motivering van de maatregel.
Discriminatie	Afhankelijk van de vormgeving moet worden gekeken of een bronheffing op betalingen aan EU-landen mag en kan (bijvoorbeeld in misbruiksituaties). Voor bronheffingen op betalingen aan staten waarmee we een verdrag hebben, moet worden onderzocht of deze mogelijk strijdig met de non-discriminatiebepaling in dat verdrag. Ook moet worden gekeken naar de Rente- en royaltyrichtlijn.
Afwijking peers?	Er zijn veel landen die een bronheffing op rente (VK, Ierland, België), of royalty's (Frankrijk, Duitsland, Ierland, België) hebben.

²¹⁶ De maatregel treft uitsluitend betalingen binnen de groep omdat het verschuiven van winsten naar buiten de groep de effectieve belastingdruk van een multinational niet verlaagt.

Effecten	
Economie	A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> Nadelig effect op het vestigingsklimaat voor bedrijven met inkomensstromen naar andere jurisdicties en een negatief effect op reële investeringen. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Ook betalingen van het MKB naar andere jurisdicties kunnen worden geraakt. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Nederland wordt minder aantrekkelijk als vestigingsplaats voor hoofdkantoren omdat veel betalingen door de bronheffing geraakt kunnen worden.
Begroting	De maatregel levert structureel 50 miljoen per jaar op.
Overig	-

Titel	B7. Eigen vermogen-eis 8c, geen 'safe harbours' meer
Thema	Overig
Doel	Het tegengaan van belastingontwijking door rente- en royaltydoorstroomlichamen (die geen reëel risico lopen) via Nederland
Omschrijving van de maatregel	
• Het loslaten van de safe-harbour in artikel 8c (lid 2) Wet Vpb ter invulling van het "passend eigen vermogen" en vervangen door een open norm, waardoor het (door verminderde zekerheid) minder aantrekkelijk wordt voor doorstroomlichamen om zich in NL te vestigen. • Naast voldoende eigen vermogen en risico's moet de vennootschap ook de juiste functionaliteit hebben om deze risico's te beheersen en de financiële capaciteit om de risico's te dragen.	
Achtergrond/rationale	
• In voorkomende gevallen wordt op rente- en royaltybetalingen vanuit een bronland aan Nederland bronheffing ingehouden. Op grond van veel bilaterale belastingverdragen verlagen bronlanden hun bronheffing indien de belastingplichtige inwoner is van Nederland en die belastingplichtige ook de uiteindelijk gerechtigde is tot de ontvangen rente/royalty (en voldaan wordt aan andere voorwaarden). • Omdat Nederland op uitgaande rente- en royaltybetalingen tot 2021 geen bronheffing heeft en na 2021 een conditionele bronheffing uitsluitend naar laagbelastende landen invoert, kunnen de ontvangen betalingen binnen de groep doorgaans zonder bronheffing worden doorbetaald (waarbij in de regel slechts een beperkte marge in de Nederlandse vennootschapsbelastinggrondslag wordt betrokken). Hierdoor is het – ook na invoering van voorgenoemde conditionele bronheffing – in bepaalde gevallen aantrekkelijk om binnen groepsverhoudingen de rente- en royaltybetalingen via Nederland te leiden. • Artikel 8c Wet Vpb 1969 beoogt (in samenhang met het zogenoemde 'DVL-besluit'²¹⁷) te ontmoedigen dat rente- en royaltydoorstromers het Nederlandse verdragenennetwerk gebruiken zonder waarde toe te voegen aan de transacties. Door artikel 8c wordt enerzijds de buitenlandse bronbelasting die drukt op deze rente- en royaltyontvangsten van verrekening uitgesloten en anderzijds bestaat er de mogelijkheid dat het bronland de verdragsvoordelen onthoudt aan de doorstroomer (bv. een vrijstelling of verlaagd tarief aan bronheffing). • Het lopen van een reëel risico wordt momenteel gekoppeld aan een minimum aan te houden eigen vermogen ter dekking van de risico's. Art. 8c Wet Vpb 1969 gaat nu uit van een minimum eigen vermogen van het laagste bedrag van: 1) 1% van de uitstaande geldleningen of 50% van de jaarlijks te ontvangen royalty's, of 2) € 2 miljoen. • De maatregel in dit fiche stelt voor de zekerheid die artikel 8c biedt op de vraag of er voldoende risico's worden gelopen te laten vervallen. Daarnaast moet worden verduidelijkt dat het niet voldoende is om de reële risico's te lopen, maar dat ook de relevante functionaliteit om deze risico's te beheersen en de financiële capaciteit om ze te dragen aanwezig moet zijn. • Hierdoor wordt Nederland minder aantrekkelijk voor doorstroomlichamen. De maatregel leidt tot onzekerheid voor bedrijven die doorstroomactiviteiten in NL willen uitoefenen. Van geval tot geval zal moeten worden getoetst of een belastingplichtige reële risico's loopt.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	-
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	-
Staatssteun	Verenigbaarheid onder staatssteunregels is afhankelijk van vormgeving en onderbouwing van de maatregel, maar problemen lijken niet te verwachten.
Discriminatie	Verenigbaarheid is afhankelijk van vormgeving en onderbouwing van de maatregel, maar in beginsel is Unierechtelijkconforme maatregel mogelijk.
Afwijking peers?	Voor zover ons bekend zijn er geen landen met een safe harbour.
Effecten	
Economie	A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> Nadelig effect op het vestigingsklimaat voor bedrijven met financieringsactiviteiten. Een omvangrijk negatief effect op reële investeringen of hoofdkantooractiviteiten ligt niet voor de hand. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Beperkt. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Geen, maar wel negatief voor de locatiekeuze van de financieringsfunctie.
Begroting	De maatregel heeft geen budgettair effect.
Overig	Hoewel een hoger eigen vermogen in beginsel leidt tot een hogere belastbare marge, zal een deel van de rente- en royaltystromen verlegd worden bij het vervallen van de safe harbour, wat tot vermindering van de belastbare grondslag leidt.

²¹⁷ Het besluit van 11 augustus 2004, nr. IFZ2004/126M en het besluit van 3 juni 2014, nr. DGB2014/3101.

Titel	B8. Unilaterale digitaaldienstenbelasting (DDB)
Thema	Overig
Doel	Nieuwe vorm van belastingheffing om grote digitale bedrijven te belasten over hun omzet.
Omschrijving van de maatregel	
• Een DDB is een belasting over de omzet uit digitale diensten. • De DDB bedraagt een percentage (bijvoorbeeld 3%) van de bruto omzet afkomstig uit specifiek omschreven digitale diensten waarvan Nederlandse gebruikers worden geacht een grote rol te hebben gespeeld in de waardecreatie. • De DDB zou verschuldigd kunnen zijn op de omzet van de volgende digitale diensten: - het plaatsen van gerichte advertenties op een digitaal platform; - het uitbaten van een digitaal platform; en - de verkoop van gebruikersdata. - De DDB zou verschuldigd kunnen zijn voor zover de volgende twee omzetrempels worden gehaald: - een minimale wereldwijde groepsomzet van € 750 miljoen; én - een minimale omzet uit digitale dienstverlening binnen Nederland. In het EU-voorstel was een minimale digitale omzet binnen de EU opgenomen van € 50 miljoen, Frankrijk past een minimale Franse digitale omzet van € 25 miljoen toe). • De DDB kan worden vormgegeven conform het EU-voorstel (tevens de wijze waarop Frankrijk unilateraal de DDB heeft ingevoerd).	
Achtergrond/rationale	
• Vanwege de digitalisering is een mismatch ontstaan tussen plaats van waardecreatie en belastingheffing. Het internationaal aanvaarde uitgangspunt bij belastingheffing in de winstbelasting is dat winst moet worden belast waar waarde wordt gecreëerd. In de niet-digitale economie wordt de waarde vaak gecreëerd op de plek waar de bedrijven fysiek zijn gevestigd. In de huidige tijd van digitalisering is deze fysieke aanwezigheid op de locatie van gebruikers minder essentieel voor ondernemingen. Waardecreatie vindt in meerdere mate plaats bij de gebruiker. • Een heffing over de omzet wijkt substantieel af van een heffing over winst. Door een heffing over de omzet moeten bijvoorbeeld ook bedrijven in verliesituatie belasting betalen. Dat werkt procyclisch. • De bedoeling is om alleen grote bedrijven aan deze heffing te onderwerpen. Een belasting over de omzet zou voor kleine startups meer negatieve impact hebben dan voor grote bedrijven, omdat startups vaker in een verliesituatie zitten. Om die reden worden hoge omzetdrempels ingevoerd.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	De (uitdagingen van de belastingheffing van de) digitale economie vormde het eerste actiepunt van het BEPS-project. In het BEPS-rapport is geen specifieke oplossing voor dit actiepunt geformuleerd.
OESO Pijler 1	OESO Pijler 1 is gericht op een nieuwe wijze van winstverdeling tussen landen die past bij de gedigitaliseerde economie en recht doet aan de wens van landen om meer winst toe te rekenen aan marktlanden. Een DDB is geen onderdeel van OESO Pijler 1, maar ligt wel in dezelfde lijn. Mogelijk wordt in het kader van Pijler 1 afgesproken dat deelnemende landen geen DDB (meer) heffen na invoering van Pijler 1. OESO Pijler 1 wordt door de EC gezien als langetermijnoplossing. De DDB wordt door de EC gezien als een interimoplossing (vooruitlopend op een langetermijnoplossing). In de EU is vooralsnog geen overeenstemming bereikt over de DDB. Het traject daar ligt stil in afwachting van de resultaten uit de OESO met betrekking tot pijler 1. Indien er eind 2020 geen consensus over een OESO-oplossing is, zal verder worden onderhandeld over een DDB op EU-niveau.
OESO Pijler 2	-
Staatssteun	Staatssteunproblemen worden niet verwacht.
Discriminatie	Indien de maatregel in het bijzonder niet in NL gevestigde ondernemingen raakt, kan de maatregel op gespannen voet staan met het non-discriminatiebeginsel. Nadere analyse is vereist.
Afwijking peers?	Er is een aantal landen, waaronder Frankrijk en het VK, dat nationaal een DDB heeft ingevoerd. Ook in Italië, Spanje en Oostenrijk zijn wetsvoorstellen aangenomen c.q. liggen wetsvoorstellen voor om een nationale DDB in te voeren. Vaak zijn het tijdelijke maatregelen, dat wil zeggen totdat er in EU- of in OESO-verband een oplossing is getroffen (sunset clauses). Van Zweden, Ierland, Estland en Denemarken is bekend dat zij tegen een DDB zijn.

Effecten	
Economie	Het wordt minder aantrekkelijk voor internetplatformen om actief te worden op de Nederlandse markt. Daarnaast zullen bedrijven ook in verliesituatie belasting moeten betalen, dat is pro-cyclisch en kan de economische groei schaden. Tegelijkertijd geldt dat de bedrijven die nu in beeld zijn voor de DDB opereren op een markt met slechts concurrentie tussen enkel aanbieder (oligopolie), wat de kans op verliezen verkleint. Frankrijk heeft een DDB ingevoerd. Dit heeft geleid tot een handelsconflict met de VS, wat potentieel tot economische schade kan leiden. A. <i>Effect op (reële) investeringen MNE's</i> Negatief door de hogere (totale) belastingdruk. Er is geen effect op de keuze voor de investeringslocatie, wel op de totale wereldwijde investeringen. Mocht een verlieslatend bedrijf deze belasting moeten betalen dan geldt dat extra sterk. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Geen. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Geen.
Begroting	Afhankelijk van de gekozen variabelen. Bij een percentage van 3% en de vormgeving als in het voorstel van de Europese Commissie, is de opbrengst – volgens de Commissie – naar schatting tussen de € 300 en 500 miljoen.
Overig	• Administratieve lasten van multinationals (met digitale diensten) nemen toe. • Mogelijk leidt het invoeren van een nationale DDB tot verdragsrisico's. • De maatregel geldt volgens de vormgeving die de Europese Commissie hanteert alleen voor het grootbedrijf (geconsolideerde omzet boven de 750 miljoen euro). Bij het hanteren van de drempel van 750 miljoen euro slaat de maatregel alleen bij het grootbedrijf neer. • De PvdA heeft een initiatiefwetsvoorstel aangekondigd.

Titel	B9. Heffing die samenhangt met werkgelegenheid
Thema	Overig
Doel	Fiscale prikkel om lonen te verhogen.
Omschrijving van de maatregel	
Het verlenen van een fiscaal voordeel aan bedrijven die een deel van hun winst(stijging) inzetten voor de uitbreiding van hun werknemersbestand of een loonstijging voor de werknemers. Te denken valt (a) aan een surtax die wordt verminderd naarmate de lonen zijn gestegen; of (b) aan een loonbelastingcredit.	
Ad (a) In Zuid-Korea geldt een tijdelijke (van 2015 t/m 2020) aanvullende heffing voor grote ondernemingen (o.b.v. netto activa) die erop gericht is het accumuleren van winsten tegen te gaan, en wordt berekend als volgt (o.b.v. openbare informatie): A: $22\%^{218} * [(adjusted\ taxable\ income * 65\%) - (investments + wage\ increases + certain\ other\ items)]$ OF B: $22\% * [(adjusted\ taxable\ income * 15\%) - (wage\ increases + certain\ other\ items)]$	
De belastingplichtige mag kiezen welke van deze methoden A en B wordt gehanteerd. Onder methode A worden investeringen ook van de grondslag afgetrokken. Daarbij geldt dat afschrijvingen in verband met meegetelde investeringen worden bijgeteld bij het adjusted taxable income. Investerings in grond worden niet meegeteld. Voor beide methoden geldt dat salarisstijgingen van personeel dat meer dan 70 miljoen Koreaanse Won verdient (ca. 55.000 euro) niet worden meegeteld. Als het aantal werknemers is gestegen in een jaar, mag 150% van de loonstijgingen van bestaand personeel en 200% van loonstijgingen van nieuw personeel worden meegenomen. Het adjusted taxable income wordt niet voor meer dan 300 miljard Koreaanse Won (ca. 230 miljoen euro) in aanmerking genomen (cap).	
Indien uitsluitend gericht op loonsomstijging zou een uitwerking van deze maatregel in Nederland kunnen zijn om een vergelijkbare heffing te introduceren waarbij uitsluitend loonsomstijgingen in aanmerking worden genomen (methode B), ofwel (spiegelbeeldig) een aftrek te verlenen van het belastbaar bedrag ter hoogte van (een bepaald percentage van) het bedrag aan loonsomstijging. Het heffings- of aftrekbedrag kan eventueel worden gemaximeerd. Het bedrag aan loonsomstijging zou kunnen worden berekend ten opzichte van de loonsom van het voorgaande jaar of van de voorgaande twee/drie jaren.	
Een andere uitwerking zou zijn om een heffing (of korting) te op het Vpb-tarief te introduceren die afhankelijk is van (een bepaald percentage van) de procentuele loonsomstijging, waarbij de heffing (of korting) eventueel kan worden gemaximeerd.	
Ad (b) Onder een loonbelastingcredit krijgt een belastingplichtige een korting op de Vpb op basis van een zeker percentage van de afgedragen loonbelasting. De korting kan worden voortgewenteld naar toekomstige jaren als de Vpb in een bepaald jaar niet hoog genoeg is om de volledige korting te verzilveren.	
Achtergrond/rationale	
• Eén van de achtergrondredenen is de politieke wens om werknemers meer te laten profiteren van toenemende bedrijfswinsten door een maatregel in de winstbelasting.	
Ad (a) • Door vormgeving binnen de Vpb sluit de maatregel aan bij de winstgevendheid van bedrijven. De winstgevendheid wordt gerelateerd aan de loonsomstijgingen. Bedrijven die geen of weinig winst behalen, of die relatief veel van hun winst 'doorgeven' aan werknemers, worden niet of minder getroffen. Bedrijven die veel winst behalen en relatief weinig 'doorgeven' aan werknemers, worden het meest getroffen. Hierdoor wordt gestimuleerd dat bedrijven hun werknemers laten mee profiteren van de goede economische omstandigheden.	
Ad (b) • Met een credit over de loonsom worden niet loonstijgingen direct beloond, maar wordt de stimulering gekoppeld aan de hoogte van de loonsom. Dit is een fiscale subsidie op arbeid. Het voordeel van koppeling aan de loonsom is dat bedrijven die al hoge lonen betalen, en daarom geen (grote) loonstijging doorvoeren, ook worden beloond. • Een dergelijke faciliteit heeft hetzelfde effect als een verlaging van de werkgeverslasten (premies werknemersverzekeringen), maar dan gekoppeld aan de winst (pro-cyclisch).	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	-
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	-
Staatssteun	Verenigbaarheid onder het Unierecht is afhankelijk van vormgeving en onderbouwing.
Discriminatie	Verenigbaarheid onder het Unierecht is afhankelijk van vormgeving en onderbouwing.

Afwijking peers?	Er zijn geen omringende landen bekend met een dergelijke maatregel. Alleen Zuid-Korea heeft twee tijdelijke maatregelen ingevoerd om de werkgelegenheid en de loonstijgingen van werknemers te stimuleren. De maatregel voor het creëren van werkgelegenheid geeft een credit voor elke nieuwe werknemer (gemeten aan de hand van het gemiddeld aantal werknemers in dat jaar en de twee of drie volgende jaren). De credit wordt lager naarmate het bedrijf groter is. Een niet benutte credit kan vijf jaar lang worden voortgewenteld. De credit ter bevordering van loonstijgingen wordt berekend aan de hand van de gemiddelde loonsom van de afgelopen drie jaren of de gemiddelde loonstijging in dat jaar van het mkb in Zuid-Korea. Voorwaarde is dat het totale aantal werknemers niet is gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar. Ook hier geldt dat een niet benutte credit kan worden voortgewenteld.
Effecten	
Economie	A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> a) Deze maatregel stimuleert loongroei, maar betekent voor een deel van de bedrijven een lastenverzwaring met een negatief effect op investeringen. Een verlaging van het Vpb-tarief heeft waarschijnlijk een positiever effect op investeringen en economische groei, vooral voor kapitaalintensieve bedrijven. b) Een lastenverlichting gekoppeld aan arbeid heeft een positiefffect op de economische groei vergelijkbaar met dat van een Vpb-verlaging. B. <i>Effect op (reële) investeringen MNE's</i> Beperkt. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Beperkt.
Begroting	Nader te beoordelen, afhankelijk van vormgeving.
Overig	Deze maatregel is aangedragen door de staatssecretaris van Financiën op verzoek van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2019/2020, 32 140, nr 58).

Titel	C1. Verlaging tarief van de vennootschapsbelasting
Thema	Compenserende maatregelen vestigingsklimaat
Doel	Verbeteren vestigingsklimaat
Omschrijving van de maatregel	
• Verlaging van het hoge tarief van de vennootschapsbelasting	
Achtergrond/rationale	
• Als compenserende maatregel ter verbetering van het vestigingsklimaat kan worden overwogen om het tarief van de vennootschapsbelasting te verlagen. • Het lage tarief van de vennootschapsbelasting is 16,5% in 2019 en zal verder dalen tot 15% vanaf 2021. Het hoge tarief van de vennootschapsbelasting zal vanaf 2021 dalen naar 21,7%.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	-
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	-
Staatssteun	Problemen onder de staatssteunregels worden niet verwacht.
Discriminatie	Op voorwaarde dat de maatregel niet discrimineert, zijn er ook geen problemen te verwachten onder de regels inzake het vrij verkeer.
Afwijking peers?	In 2019 bedroeg het gemiddelde statutaire winstbelastingtarief in van de lidstaten van de Europese Unie 21,7%.
Effecten	
Economie	A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> Positief door de lagere belastingdruk, de omvang van het effect hangt af van de mate waarin het tarief wordt verlaagd. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Positief door de lagere belastingdruk, mits winst groter dan € 200.000. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Geen.
Begroting	Het verlagen van het hoge tarief in de vennootschapsbelasting kost 731 miljoen euro per procentpunt.
Overig	-

Titel	
C2. Tariefsverlaging innovatiebox	
Thema	Compenserende maatregelen
Doel	Verlaging van het effectieve tarief van de innovatiebox als compenserende maatregel.
Omschrijving van de maatregel	
• Het verlagen van het effectieve tarief van de innovatiebox.	
Achtergrond/rationale	
• Op basis van de hoofdregel betalen belastingplichtigen in Nederland over winsten in 2020 het statutaire vennootschapsbelastingtarief van 25%. Door toepassing van de innovatiebox worden een deel van de winsten die toegerekend kan worden aan innovatieve activiteiten, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, belast tegen een verlaagd belastingtarief van 7%. In de internationale winstbelasting is het huidige uitgangspunt: belasten waar waarde gecreëerd wordt. • Per 1 januari 2018 is het effectieve tarief van de innovatiebox – conform het regeerakkoord – verhoogd van 5% naar 7%. Het kabinet verhoogt het tarief van de innovatiebox per 1 januari 2021 verder naar 9%. • De innovatiebox heeft een tweeledige doelstelling: I. het verbeteren van het investerings- en vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven. II. het bevorderen van onderzoeks- en ontwikkelingswerk in Nederland. • De innovatiebox is in 2016 geëvalueerd. Deze laat zien dat de innovatiebox erin slaagt innovatie te stimuleren, en een positief effect heeft voor het vestigingsklimaat (behoud en aantrekken R&D-activiteiten). Het onderzoek merkt wel op dat de innovatiebox niet het meest geschikte middel is om R&D te stimuleren, omdat het niet, zoals de WBSO, direct innovatie stimuleert. Volgens het onderzoek is het echter van belang om een innovatiebox te hebben, omdat een land zonder dergelijk regime zichzelf op achterstand plaatst ten opzichte van landen met een dergelijk regime. • Omdat een groot aantal landen in Europa een vergelijkbaar regime kent, is de innovatiebox mogelijk minder effectief dan voorheen in het aantrekken en behouden van innovatieve activiteiten en investeringen in Nederland, maar is het tegelijkertijd de vraag of Nederland zich kan veroorloven om geen innovatiebox te hebben.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	De invulling van het vereiste van substantiële activiteiten in preferentiële regimes voor intellectueel eigendom, zoals innovatie- en octrooi-boxen, vormde het vijfde actiepunt van het BEPS-project. Naar aanleiding van dit rapport is de innovatiebox aangepast v.w.b. het toegangsticket tot de innovatiebox en de invoering van de nexusbreuk. Hierdoor staat de innovatiebox slechts open voor R&D-activiteiten die daadwerkelijk in Nederland uitgevoerd worden.
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	Op dit moment staan bij de invulling van de maatregelen binnen Pijler 2 nog beleidsmatige vragen open en moeten nog veel technische details verder worden ingevuld. In dit stadium kan dan ook niet worden ingeschat of en hoeverre de innovatiebox geraakt zal worden door Pijler 2.
Staatssteun	Geen kwetsbaarheid onder de staatssteunregels wordt verwacht.
Discriminatie	Op voorwaarde dat de verlaging niet discrimineert tussen de binnenlandse en buitenlandse situatie worden in beginsel geen problemen verwacht onder de regels inzake het vrijverkeer.
Afwijking peers?	Een groot aantal landen in Europa kent een vergelijkbaar regime. Met het tarief van 7% valt Nederland internationaal niet uit de toon. Daarbij geldt overigens dat het innovatieboxvoordeel mede afhankelijk is van de grondslag en het statutaire vpb-tarief in het betreffende land.
Effecten	
Economie	A. <i>Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's</i> Positief voor innovatie-gerelateerde investeringen door de lagere belastingdruk. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Positief voor innovatiegerelateerde investeringen door de lagere belastingdruk. Dit effect wordt echter niet altijd bevestigd in de economische literatuur²¹⁹, mede omdat de innovatiebox immers pas in een lagere belastingheffing voorziet als een succesvolle innovatie heeft plaatsgevonden. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Afhankelijk van de koppeling van de R&D-activiteit aan de hoofdkantooractiviteit.
Begroting	€ 70 miljoen per procentpunt verlaging
Overig	-

²¹⁹ Zie bijvoorbeeld CPB, 2016, Kansrijk innovatiebeleid, <https://www.cpb.nl/publicatie/kansrijk-innovatiebeleid> en Hofman en Riedel, 2019, Concurrentie met de Vennootschapsbelasting in 'Ontwerp voor een beter belastingstelsel', Cnossen en Jacobs.

Titel	C3. Temporisering aftrek liquidatie- en stakingsverliezen
Thema	Compenserende maatregel vestigingsklimaat
Doel	Verbeteren vestigingsklimaat én het bewerkstelligen van een Vpb-afracht van in Nederland winstgevende multinationals
Omschrijving van de maatregel	
• Het beperken van de aftrek van liquidatie- en stakingsverliezen van buiten de EU/EER tot 50% van de belastbare winst (vóór aftrek van de liquidatie- en stakingsverliezen). • Het niet aftrekbaar deel van een liquidatie- of stakingsverlies is onbeperkt voorwaarts verrekenbaar. • Er geldt een (doelmatigheids)drempel van 1 miljoen euro.	
Achtergrond/rationale	
• Op grond van de deelnemingsvrijstelling zijn voordelen uit een deelneming in beginsel vrijgesteld. Dit betekent ook dat verliezen op een deelneming niet aftrekbaar zijn. Eenzelfde systematiek geldt op grond van de objectvrijstelling voor stakingsverliezen van een vaste inrichting. • De liquidatieverliesregeling (LVR) en stakingsverliesregeling (SVR) vormen een uitzondering hierop. Belastingplichtigen kunnen – ondanks de toepassing van de deelnemingsvrijstelling of de objectvrijstelling – verliezen bij liquidatie van de deelneming of staking van de vaste inrichting wel in aftrek brengen. • In het kader van de aanpassing van de LVR en SVR heeft de Tweede Kamer (GroenLinks cs) in het voorjaar van 2019 een initiatiefwetsvoorstel geconsulteerd. Het kabinet heeft reeds aangekondigd en meermaals bevestigd het initiatiefwetsvoorstel over te nemen en op te nemen in het Belastingplan 2021. Het initiatiefwetsvoorstel stelt voor om de LVR en SVR te beperken door: 1. Het beperken van de planningsmogelijkheden om het verlies in de tijd te nemen (nu: onbeperkt in de tijd, straks: 3 jaar na staking materiële onderneming van de te liquideren vennootschap). 2. Het beperken van het nemen van het verlies tot EU en EER gevallen (nu: wereldwijd). 3. Het verhogen van het vereiste belang voor toepassing van deze regelingen (nu: belang in deelneming 5%, straks: >50%). 4. Deze beperkingen gelden vanaf een drempel (franchise) van € 5 miljoen. • De maatregel in dit fiche verzacht bovengenoemde maatregel, namelijk op het punt 2, omdat voor liquidatie- en stakingsverliezen buiten de EU en EER weer aftrekbaar worden, zij het jaarlijks maximaal tegen 50% van de belastbare winst. • Hierdoor wordt de mogelijkheid behouden om definitief geleden verliezen buiten de EU/EER in aftrek te brengen. Door niettemin een beperking op de aftrek toe te passen (50% van de belastbare winst) wordt bewaakt dat een winstgevende belastingplichtige ondanks liquidatie- of stakingsverliezen Vpb verschuldigd zal zijn (de ondergrens in de Vpb wordt beschermd; vergelijk (de systematiek van) maatregelen A.1 -A.4). • De maatregel in dit fiche is een grondslagversmalling en verbetering voor het vestigingsklimaat voor hoofdkantoren ten opzichte van het initiatiefwetsvoorstel.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	-
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	In aanmerking nemen liquidatieverlies kan (afhankelijk van de vormgeving) een lage belastingdruk binnen pijler 2 tot gevolg hebben
Staatssteun	Toepassing van een (doelmatigheids)drempel in belastingmaatregel vereist toetsing onder staatssteunregels, waarbij bij de huidige stand van de rechtspraak van het EU-Hof verdedigbaar lijkt dat dergelijke generieke drempels niet selectief zijn en daarmee de invoering ervan een acceptabel risico lijkt te behelzen. Definitief oordeel is afhankelijk van vormgeving en onderbouwing van de maatregel.
Discriminatie	In lijn met rechtspraak van het HvJ EU is het niet toegestaan om een definitief verlies dat op het niveau van de deelneming of vaste inrichting niet in aanmerking is genomen van aftrek uit te sluiten als een dergelijk verlies in binnenlandse situatie wel in aanmerking kan worden genomen. ²²⁰ Een rechtvaardigheidsgrond voor het van aftrek uitsluiten van definitief geleden verliezen lijkt niet voor handen. Dit risico bestaat ook indien wordt voorzien in een doorschuifmogelijkheid van niet-aftrekbaar verliezen naar toekomstige jaren. ²²¹ Daarom wordt de maatregel alleen voor non-EU/EER situaties voorgesteld.
Afwijking peers?	De behandeling van liquidatie- en stakingsverliezen in de ons omliggende landen verschilt. Veel landen hanteren een zekere vorm van de aftrek van (definitieve) verliezen. Er zijn geen landen bekend waarin de omvang van het liquidatie- en stakingsverlies wordt gelimiteerd tot een bepaald percentage van het verlies/winst van de belastingplichtige.

²²⁰ HvJEU 13 december 2005, C-446/03 (Marks & Spencer)

²²¹ In het arrest Hoechst Metallgesellschaft (C-397/98 en C-410/98) werd een timingverschil beoordeeld als strijdig met het vrij verkeer.

Effecten	
Economie	A. <i>Effect op investeringen in Nederland door MNE's</i> Geen. B. <i>Effect op investeringen overige bedrijven</i> Geen. C. <i>Effect op locatiekeuze hoofdkantoren</i> Ten opzichte van het initiatiefwetsvoorstel van Groenlinks cs is deze maatregel gunstig voor het vestigingsklimaat voor hoofdkantoren omdat definitief geleden verliezen in aftrek kunnen blijven komen in Nederland.
Begroting	De maatregel levert structureel maximaal 10 miljoen euro op. Ten opzichte van de reeds in de begroting verwerkte opbrengst van 265 miljoen euro van het initiatiefswetsvoorstel van GroenLinks betekent dit een budgettaire derving van 255 miljoen euro.
Overig	• De temporiseringsvariant slaat voor 60% neer bij het MKB en 40% bij het grootbedrijf. De GroenLinks-variant slaat door de drempel grotendeels neer bij het grootbedrijf. • De maatregel levert in de eerste jaren na invoering meer op, indien niet in overgangsrecht wordt voorzien.

Titel	C4. Afschaffen aftrekverbod aan- en verkoopkosten deelneming
Thema	Compenserende maatregelen
Doel	Toestaan van aftrek van aan- en verkoopkosten van deelnemingen als compenserende maatregel ter behoud van hoofdkantooractiviteiten.
Omschrijving van de maatregel	
Het afschaffen van de beperking op de aftrek van aan- en verkoopkosten die worden gemaakt in verband met verwerving of vervreemding van een deelneming.	
Achtergrond/rationale	
• Op grond van de deelnemingsvrijstelling zijn voordelen uit hoofde van een deelneming (algebraïsch) vrijgesteld. Dit betekent dat winsten niet worden belast en dat verliezen niet aftrekbaar zijn. In de wet is expliciet opgenomen dat dit ook geldt voor kosten ter zake van de verwerving of de vervreemding van een deelneming (aan- en verkoopkosten deelneming). • Gedacht kan worden aan advocaatkosten, notariskosten en kosten voor een bank of accountant in het kader van een koop of verkoop van een deelneming. • Het kan gaan om aanzienlijke bedragen die met name opkomen bij belastingplichtige hoofdkantoren die betrokken zijn bij het kopen (en verkopen) van (binnenlandse en buitenlandse) deelnemingen. Denk bijvoorbeeld aan een bemiddelingsvergoeding aan een investeringsbank. • Ondanks de ruim aanwezige rechtspraak over deze kosten, bestaat in de praktijk geen duidelijke afbakening van wat kan worden aangemerkt als aan- en verkoopkosten van een deelneming en wat niet. Vanwege de aanzienlijke bedragen die met deze kosten gemoeid zijn, leidt dit tot uitvoerige en lastige discussies tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst. • Er ontstaat een extra aftrekpost voor belastingplichtigen, hetgeen een versmalling van de grondslag inhoudt. Tevens zou afschaffing een vereenvoudiging betekenen in de uitvoering. • De discussie kan zich mogelijk verleggen naar de vraag in hoeverre de betreffende kosten onder de verrekenprijswet daadwerkelijk thuishoren op het niveau van de belastingplichtige die de deelneming houdt of op een ander niveau (zoals bij de aandeelhouder). Dit zal met name spelen bij belastingplichtigen die onderdeel zijn van een multinational met het hoofdkantoor buiten Nederland. • Om misbruik te voorkomen waarbij een multinational de aankoop van een deelneming in Nederland verricht met het doel de kostenafrek te realiseren, valt een terugploegregeling te overwegen op grond waarvan de afgetrokken kosten weer bij de winst worden geteld als de verworven deelneming binnen een bepaalde periode wordt verhandeld binnen het concern. • Om de ondergrens in de Vpb voor bedrijven met in Nederland winstgevendende activiteiten te bewaken kan worden overwogen de aftrek van deze aan- en verkoopkosten te begrijpen onder een earningsstrippingmaatregel (conform fiches A2-A4). In dat geval blijft de afbakeningskwestie wel bestaan, maar wordt het belang daarvan in ieder geval aanzienlijk beperkt.	
Internationale context	
BEPS-maatregelen	-
OESO Pijler 1	-
OESO Pijler 2	-
Staatssteun	Afhankelijk van de vormgeving en motivering van de maatregel, maar problemen onder de staatssteunregels worden niet verwacht.
Discriminatie	Afhankelijk van de vormgeving en motivering van de maatregel, maar op voorwaarde dat de maatregel niet discrimineert worden geen problemen verwacht onder de regels inzake het vrij verkeer.
Afwijking peers?	Peers gaan op uiteenlopende wijze om met voordelen (positief en negatief) uit hoofde van een deelneming.
Effecten	
Economie	A. Effect op (reële) investeringen in Nederland door MNE's Een lagere belastingdruk voor bedrijven met een hoofdkantoor in Nederland een positief effect hebben op investeringen. B. Effect op investeringen overige bedrijven Beperkt. C. Effect op locatiekeuze hoofdkantoren Positief. Deze extra aftrekpost maakt vestiging van een hoofdkantoor in Nederland aantrekkelijker.
Begroting	Groot. Er is nadere analyse nodig om de precieze omvang te ramen, desondanks kan worden gesteld dat het effect naar verwachting enige honderden miljoenen bedraagt.
Overig	-

Bijlage 2

Externe inbreng

Externe inbreng

De voorzitter van de Commissie heeft de volgende organisaties in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven op de belastingheffing van multinationals. De voorzitter heeft de overige commissieleden verslag gedaan van deze gesprekken.

TaxJustice NL

Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB)

VNO-NCW

Daarnaast heeft de Commissie schriftelijke inbreng ontvangen van de volgende organisaties.

Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB)

Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)

De Commissie heeft extern onderzoek ingewonnen bij de volgende organisaties.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

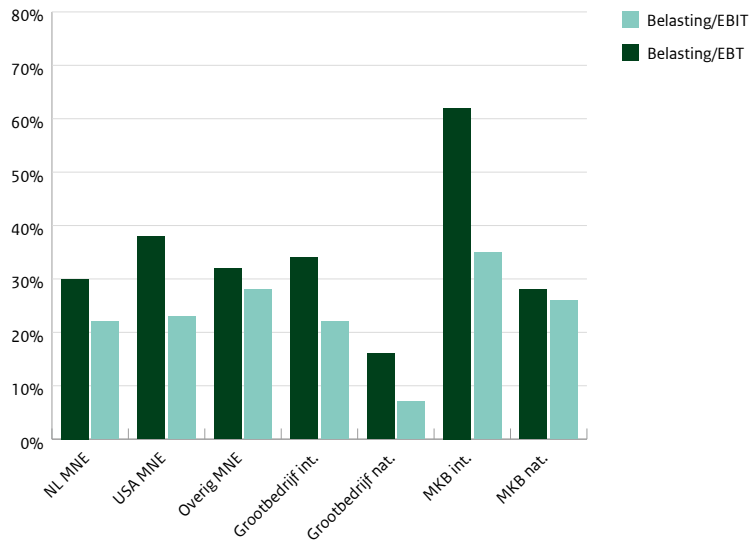
PwC

International Bureau for Fiscal Documentation (IBFD)

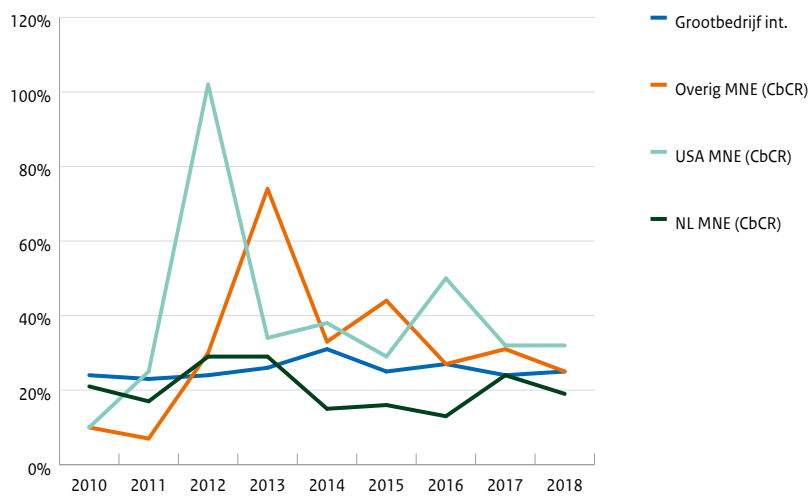
Bijlage 3

Figuren en tabellen

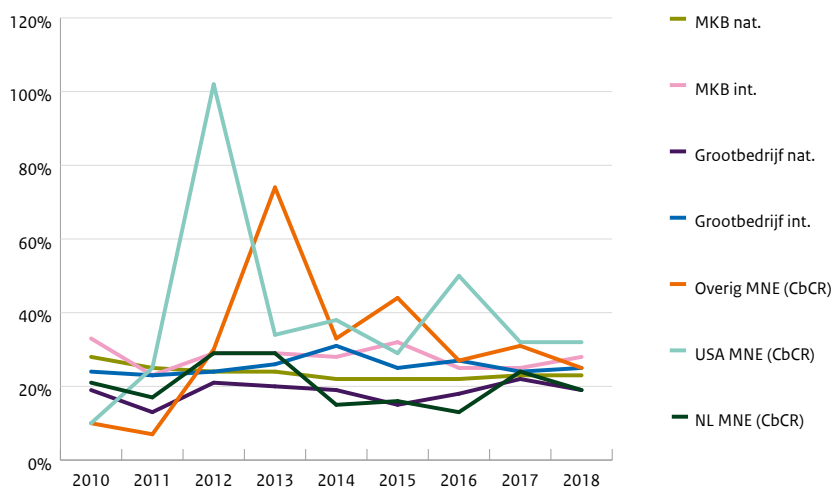
Bijlage figuur 18: ETRs over 8 jaar voor totale populatie



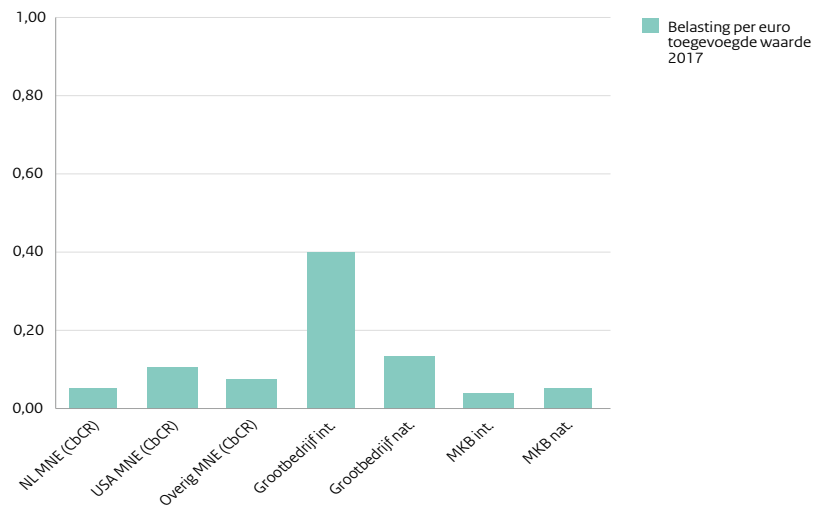
Bijlage figuur 19: ETRs per jaar voor multinationals



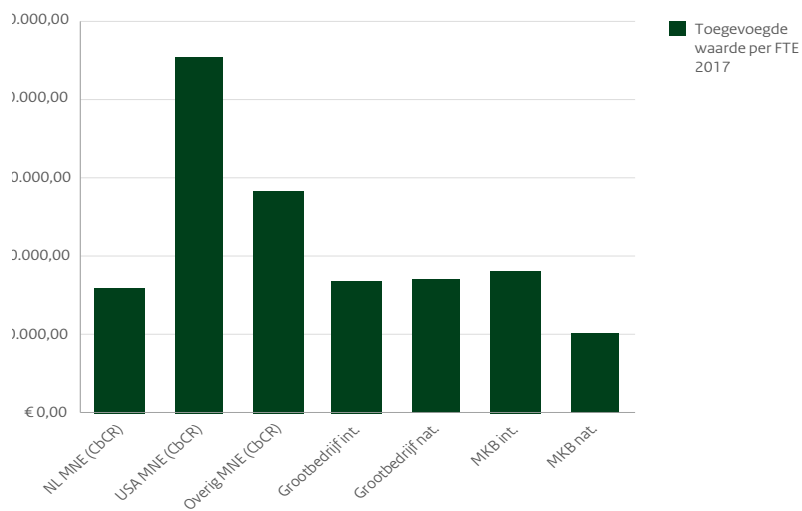
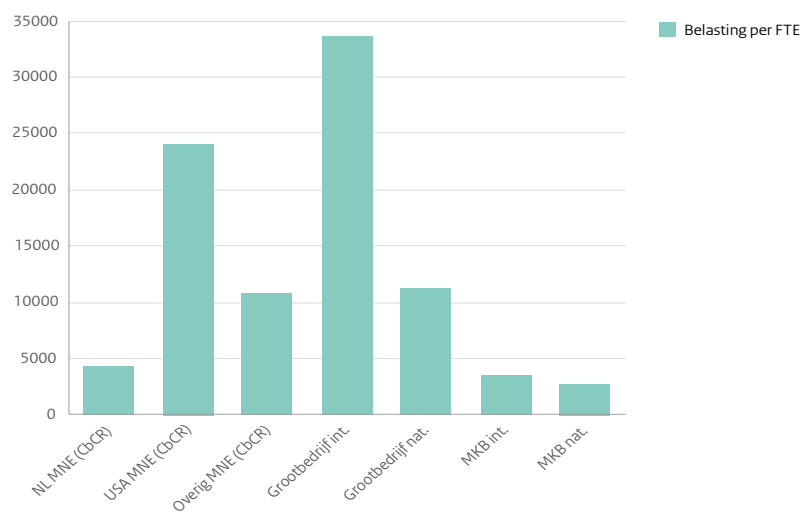
Bijlage figuur 20: ETRs per jaar voor alle 7 groepen



Bijlage figuur 21: Belasting per euro toegevoegde waarde



Bijlage figuur 22: Belasting en toegevoegde waarde per voltijdsequivalent



Bijlage tabel 19: Kernindicatoren belasting, loonsom, omzet en EBT

2010-2017, gehele populatie excl. banken en gas	NL MNE	USA MNE	Overig MNE	Grootbedrijf int.	Grootbedrijf nat.	MKB int.	MKB nat.	Totaal
Belasting/Loonsom	7%	19%	13%	5%	3%	11%	6%	9%
Belasting/Omzet	0,7%	0,8%	1,1%	0,8%	0,7%	1,5%	1,5%	1%
EBT/Omzet	2,2%	2,1%	3,4%	2,2%	3,8%	2,4%	5,1%	3%

Bijlage 4

Samenstelling Commissie

Samenstelling Commissie

dr. B. (Bernard) ter Haar (voorzitter) (Buitengewoon adviseur ABD)

prof. dr. mr. J.W. (Jaap) Bellingwout (Vrije Universiteit, KPMG Meijburg &Co)

mr. M.P. (Michiel) Boots (ministerie van Economische Zaken en Klimaat) (vanaf 18 december 2019)

M.A.C. (Myrthe) de Jong MSc (ministerie van Financiën)

drs. G. J. (Gerrit) de Keizer (Belastingdienst)

dr. S.J. (Suzanne) Kok (ministerie van Economische Zaken en Klimaat) (tot 18 december 2019)

prof. dr. mr. J. (Jurian) Langer (ministerie van Buitenlandse Zaken)

prof. dr. A.M. (Arjan) Lejour (Tilburg University, Centraal Planbureau)

drs. E.J.B. van Rijswijk (journalist, econoom, moderator)

prof. dr. J.L. (Jan) van de Streek (Universiteit van Amsterdam)

dr. H. (Hendrik) Vrijburg (Universiteit Leiden)

prof. dr. M.F. (Maarten) de Wilde (Erasmus Universiteit Rotterdam, Loyens & Loeff N.V.)

drs. J.C.J. (Joris) Wouters (ministerie van Financiën)

Secretariaat

De Commissie werd ondersteund door het ambtelijk secretariaat

dr. K. (Krista) Bruns (ministerie van Financiën)

mr. N.G.W. (Norbert) Fuhler (ministerie van Economische Zaken en Klimaat)

E.P. (Erik) Kranendonk MSc (ministerie van Financiën)

mr. drs. P.W.H. (Paul) Lankhorst (ministerie van Financiën)

mr. drs. R. (Robin) Willemstein (ministerie van Financiën)

Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Financiën
Postbus 20201 | 2500 EE Den Haag
T 070 342 8000

April 2020 | Publicatie-nr. 20401417