

Amsterdam, 25 maart 2018

Betreft: Tax Justice NL analyse van aanpak belastingontwijking voor plenair debat 29 maart

Geachte leden van de commissie voor Financiën,

Op 23 februari stuurde Staatssecretaris Snel een brief aan de Tweede Kamer met plannen voor de aanpak van belastingontwijking en -ontduiking. Tax Justice NL, een netwerk van acht maatschappelijke organisaties, geeft hieronder een analyse van deze plannen. Wij hopen u hiermee van nuttige informatie te voorzien voor het plenaire debat op 29 maart.

Effectiviteit hangt af van uitwerking maatregelen

De voorstellen van de Staatssecretaris hebben de potentie om verschillende vormen van ongewenste belastingontwijking door multinationals op een effectieve manier aan te pakken. Veel maatregelen vereisen echter nog een verdere invulling of uitwerking. De effectiviteit van de maatregelen hangt voor een groot deel af van de keuzes die daarbij worden gemaakt. Hieronder volgt een analyse van een aantal specifieke onderwerpen en voorstellen uit de brief.

Fiscale concurrentie

In de brief wordt het risico erkend dat een race naar de bodem ontstaat in de vennootschapsbelasting. De inzet van het kabinet is daarbij gericht op het voorkomen van schadelijke belastingconcurrentie. Dit roept de vraag op uiteindelijk niet alle vormen van fiscale concurrentie schadelijk kunnen zijn. Zo heeft Nederland de innovatiebox aangepast in lijn met de OESO-afspraken tegen belastingontwijking en het tarief verhoogd naar 7%, maar het totale belastingvoordeel van de innovatiebox valt nog steeds veel hoger uit dan oorspronkelijk was voorzien. Zo ontstaat toch een race naar de bodem via concurrentie op fiscale voordelen. De OESO-afspraken hebben hier geen einde aan gemaakt, maar juist de innovatiebox gelegitimeerd als middel in een belastingwedloop. Concurrende verlagingen van algemene VpB-tarieven kunnen op hun beurt weer nieuwe verlagingen uitlokken en zijn daarmee ook niet per definitie onschadelijk.

Daarnaast moet er rekening mee worden gehouden dat de opbrengst van maatregelen tegen belastingontwijking een grote onzekerheidsmarge heeft. Alle maatregelen van Nederland en andere EU-landen samen kunnen leiden tot gedragsreacties die moeilijk zijn te voorspellen. De opbrengst kan bijvoorbeeld lager uitvallen als Nederlandse dochterbedrijven voor een groter deel worden gefinancierd

met groepsleningen, doordat bedrijven proberen hun totale rentekosten gelijkmatiger te spreiden over activiteiten in verschillende EU-landen. Als de opbrengst lager uitvalt, zou het in lijn met de kabinetsplannen zijn om dit te compenseren binnen de VpB.

CFC-maatregel

De invoering van een effectieve CFC-maatregel beschermt niet alleen de Nederlandse belastinggrondslag, maar indirect ook de belastinggrondslag van ander landen, inclusief ontwikkelingslanden. Dat komt doordat de CFC-maatregel het voordeel van winstverschuiving naar dochterbedrijven in laagbelastende jurisdicties kan wegnemen. Het gevolg is dat er minder winsten weggesluisd zullen worden, zowel uit Nederland als uit andere landen. Om dit te bewerkstelligen is terecht gekozen voor model A.

De CFC-maatregel is het meest effectief wanneer deze altijd van toepassing is op laagbelaste vennootschappen buiten de EU. De onderliggende EU richtlijn, ATAD1, geeft lidstaten ook de mogelijkheid om dat te doen. Het alleen laten gelden van de CFC maatregel wanneer er geen sprake is van 'wezenlijke economische activiteit' houdt een risico in dat de maatregel kan worden uitgehold.

Het voorstel van de Staatssecretaris, om de CFC-maatregel niet toe te passen op laagbelaste vennootschappen buiten de EU met een minimale loonsom en eigen kantoorruimte, maakt het makkelijk voor grote bedrijven om onder de maatregel uit te komen. Multinationals die miljoenen of zelfs miljarden aan winst laten neerslaan in een laagbelastende jurisdictie, zullen zich daar niet van laten weerhouden als zij de CFC-maatregel kunnen ontlopen door in die jurisdictie één of twee mensen in dienst te nemen en een kantoorruimte te huren.

De maatregel zou veel effectiever zijn als bijvoorbeeld bij winsten vanaf een bepaald niveau ook wordt gekeken of de winst wel in verhouding staat tot de lokale activiteiten.

Conditionele bronbelastingen op dividend, rente en royalties

Een bronbelasting op betalingen van dividend, rente en royalties aan entiteiten in laagbelastende jurisdicties kan een effectieve maatregel zijn tegen zowel uitholling van de Nederlandse belastinggrondslag als ongewenst gebruik van Nederland als doorstroomland. Daarvoor is van belang dat wordt gekozen voor een drempeltarief voor laagbelastende jurisdicties en een tarief van de bronbelasting zelf dat voldoende hoog is.

Het voorstel is om de bronheffing alleen toe te passen op betalingen binnen concernverband aan vestigingen in laagbelastende jurisdicties of jurisdicties op de Europese zwarte lijst. Er wordt gesproken over een conditionele bronheffing, maar onduidelijk is wat die condities precies inhouden. Gaat de bronheffing gelden voor alle betalingen binnen concernverband aan vestigingen in laagbelastende jurisdicties? Wanneer is er sprake van een laagbelastende jurisdictie? Hoe wordt daarbij omgegaan met betalingen aan jurisdicties met speciale belastingregimes waarbij voor bepaalde rente- of royalty-inkomsten een lager statutair tarief geldt?

Publieke *Country-by-Country reporting*

De regeringsformatie in Duitsland was een belangrijke reden dat de onderhandelingen tussen lidstaten over een EU-richtlijn voor publieke *Country-by-Country reporting* stil kwamen te liggen. Nu er een nieuwe Duitse regering is aangetreden, kan Nederland aandringen op een spoedige voortgang van de onderhandelingen, inclusief agendering in de Raad van Ministers.

Publieke *Country-by-Country reporting* is cruciaal om meer transparantie te creëren, zodat grote bedrijven gericht kunnen worden aangesproken op hun belastinggedrag en er een einde komt aan onnodige speculaties over de activiteiten van multinationals. Voor maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden zijn gestandaardiseerde data over bedrijfsactiviteiten, winst of verlies en belastingafdracht per land afzonderlijk bovendien van groot belang om, waar nodig, hun eigen overheid ter verantwoording te kunnen roepen voor fatsoenlijke belastingheffing. Deze gegevens voorzien tevens in een groeiende informatiebehoefte van aandeelhouders.

Zekerheid vooraf

Het kabinet stelt voor om de substance eisen voor rulings te verhogen, als een eerste stap om te zorgen dat zekerheid vooraf alleen in passende situaties wordt gegeven.

De afgelopen jaren zijn ook voorbeelden aan het licht gekomen van zekerheid vooraf voor agressieve structuren, waarbij gebruik wordt gemaakt van Nederlandse vestigingen mét kantoorruimte en personeel. Om dit tegen te gaan, zijn aanvullende stappen nodig. Dat geldt met name voor zogenaamde informeel kapitaal rulings, omdat structuren met informeel kapitaal kunnen leiden tot onbelaste winsten en nog niet worden aangepakt met de huidige plannen.

Verdere aanscherping van de substance eisen is dus noodzakelijk. Daarnaast ook onafhankelijk toezicht op het rulingbeleid. Bij onderzoek naar het rulingsbeleid moet inhoudelijk naar de rulings worden gekeken in plaats van slechts te kijken of procedures zijn gevolgd. APA's moeten zoveel mogelijk bilateraal worden afgesloten om te voorkomen dat er aan twee kanten van de grens wordt gerekend met verschillende verrekenprijzen. Ten slotte zal het maken van afspraken met de belastingdienst door multinationale ondernemingen achter gesloten deuren tot het verleden moeten gaan horen. Daarom moet er een publiek register komen waarin alle afgesloten rulings openbaar worden gemaakt.

Belastingverdragen

Ter voorkoming van verdragsmisbruik worden belastingverdragen aangepast via het Multilateraal Verdrag. Om belastingontwijking via verdragen met ontwikkelingslanden aan te pakken is echter een grotere inzet nodig. Er zijn nog weinig ontwikkelingslanden die deelnemen aan het Multilateraal Verdrag. Mogelijk komt dit doordat landen daarbij ingewikkelde keuzes moeten maken om nadelige consequenties te vermijden. Daarnaast zijn sommige ontwikkelingslanden gebaat bij versterking van heffingsrechten, met name op betalingen voor dienstverlening binnen concernverband, zoals *management fees*. Dergelijke vergoedingen worden regelmatig misbruikt voor internationale winstverschuiving.

Om tot robuuste en evenwichtige verdragen met deze groep landen te komen, zal Nederland bilaterale onderhandelingen dienen te voeren. Recent afgesloten verdragen met ontwikkelingslanden bepreken de heffingsrechten van deze landen sterk. Een evenwichtiger aanpak kan worden uitgewerkt via een actualisering van de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid uit 2011. Een bredere spillover analysis, van effecten van het Nederlandse belastingbeleid op ontwikkelingslanden, zou daarbij behulpzaam zijn.

Tot slot

Wij zijn graag bereid om onze analyse verder toe te lichten etc. U kunt ons bereiken via a.merkies@taxjustice.nl. Namens alle leden van Tax Justice NL wens ik u een vruchtbaar debat.

Met vriendelijke groet,

Arnold Merkies

Coördinator Tax justice NL

Leden Tax Justice:

- ActionAid
- Both Ends
- FMS
- FNV
- Milieudefensie
- Oxfam Novib
- SOMO
- TNI



actionaid

Both
ENDS

FMS
Foundation Max van der Stoep

milieudefensie
anders kijken, anders kiezen

SOMO

