

Vergaderjaar 2019–2020

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 250

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2019

In uw brief van 13 september 2019 heeft u de Minister gevraagd om op verzoek van de vaste commissie voor Financiën te reageren op het artikel «The Rise of Phantom Investments».¹ Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek.

Buitenlandse directe investeringen

Het artikel beschrijft een onderzoek van wetenschappers verbonden aan de Universiteit van Kopenhagen en het Internationaal Monetair Fonds naar buitenlandse directe investeringen in de wereld. De auteurs stellen vast dat buitenlandse directe investeringen vaak een belangrijke aanjager zijn voor economische integratie, die economische groei en werkgelegenheid stimuleren en productiviteit bevorderen. Een deel van de buitenlandse directe investeringen leidt echter niet tot productiviteitswinst, maar wordt gedaan in vennootschappen zonder reële activiteiten om de belasting van multinationals te minimaliseren. De auteurs constateren dat dit de statistieken over buitenlandse directe investeringen verstoort, wat het moeilijk maakt daadwerkelijke economische integratie te bestuderen. Het onderzoek gaat in op de vraag welk deel van de buitenlandse directe investeringen wordt gedaan in vennootschappen zonder reële activiteiten. Dit wordt in het artikel aangeduid als «schijninvesteringen» (*phantom investments*).

Buitenlandse investeringen in Nederland

Een van de bevindingen van de onderzoekers is dat in 2017 bijna 40% van de wereldwijd gedane buitenlandse directe investeringen als schijninvestering kwalificeert. Hiervan is ongeveer de helft via Luxemburg en/of Nederland geïnvesteerd. De feitelijke constatering dat relatief veel directe investeringen via Nederland lopen is niet nieuw. SEO Economisch

¹ Damgaard et al., *The Rise of Phantom Investments*, Finance & Development, september 2019, Vol. 56, No. 3.

Onderzoek (SEO) heeft in 2018 op verzoek van het kabinet de financiële stromen die door Nederland lopen via bijzondere financiële instellingen (bfi's) in kaart gebracht en opgesplitst naar herkomst en bestemming.²

Bfi's zijn lichamen met een buitenlandse eigenaar die als belangrijkste functie hebben om financiële stromen in de vorm van dividend, rente en royalty's vanuit het buitenland door te laten stromen naar het buitenland.³

De grote investeringen in Nederland worden door de onderzoekers gezien als indicatie dat Nederland wordt gebruikt voor structuren waarmee belasting wordt ontweken. Daarbij is van belang te benadrukken dat het bedrag van de buitenlandse directe investeringen zelf niet relevant is voor de belastingheffing van bedrijven. Voor de belastingheffing gaat het daarentegen om de (jaarlijkse) inkomensstromen die samenhangen met deze investeringen. Uit het onderzoek van SEO kwam naar voren dat de fiscaal relevante financiële stromen die door bfi's in Nederland lopen ongeveer € 200 miljard bedragen. Dit betreft renten, royalty's en dividenden. Van dit bedrag gaat ongeveer € 22 miljard naar laagbelastende jurisdicties.⁴ Daarnaast is er een financiële stroom van € 177 miljard naar jurisdicties met een algemeen geldend winstbelastingstelsel en een normaal tarief (niet-laagbelastende landen).⁵

Het aanpakken van belastingontwijking is en blijft een topprioriteit van dit kabinet

Nederland kent een zeer open economie. De buitenlandse markt is van groot belang voor Nederlandse bedrijven. Het Nederlandse belastingstelsel weerspiegelt die internationale oriëntatie van de Nederlandse economie. Zo is het Nederlandse stelsel zodanig ingericht dat economisch dubbele belastingheffing zoveel mogelijk voorkomen wordt. De keerzijde van dit internationaal georiënteerde belastingstelsel is dat Nederland daarmee onbedoeld ook aantrekkelijk is geworden voor structuren waarmee belasting wordt ontweken. Dit is schadelijk voor de belastingmoraal, voor het internationale aanzien van Nederland en daarmee voor het investeringsklimaat. Het aanpakken van belastingontwijking is en blijft daarom een belangrijke prioriteit van dit kabinet.⁶

Het artikel concludeert dat internationale samenwerking de sleutel tot succes is als het gaat om belastingheffing in de geglobaliseerde economie. Hier ben ik het mee eens. Wereldwijde belastingontwijking zal internationaal moeten worden aangepakt. Daarom heeft Nederland de afgelopen jaren binnen de EU en de OESO actief gewerkt aan de

² SEO Economisch Onderzoek, *Balansen, inkomsten en uitgaven van bfi's*, 2018.

³ De DNB definieert «bfi's» in de Rapportagevoorschriften betalingsbalansrapportages 2003 als: *ondernemingen of instellingen, ongeacht de rechtsvorm, welke ingezetenen zijn en waarin niet-ingezetenen, direct of indirect, via aandelenkapitaal of anderszins deelnemen of invloed uitoefenen en die tot doel hebben en/of zich in belangrijke mate bezighouden met het, al dan niet in combinatie met andere binnenlandse groepsmaatschappijen:*

1. hoofdzakelijk in het buitenland aanhouden van activa en passiva en/of;
2. doorgeven van omzet bestaande uit in het buitenland verkregen royalty- en licentieopbrengsten aan buitenlandse groepsmaatschappijen en/of;
3. het genereren van omzet en kosten die hoofdzakelijk afkomstig zijn uit herfacturering van en naar buitenlandse groepsmaatschappijen.

⁴ Laagbelastende jurisdicties zijn jurisdicties die lichamen niet of naar een tarief van minder dan 9% (was: 7%) onderwerpen aan een belasting naar de winst of die zijn opgenomen op de EU-lijst van niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoeleinden.

⁵ SEO Economisch Onderzoek, *Balansen, inkomsten en uitgaven van bfi's*, 2018, bijlage C, tabel C.3. De bedragen van € 22 miljard en € 177 miljard zijn inschattingen op basis van de steekproef in het onderzoek van SEO, zie ook voetnoot 14 in mijn brief van 6 november 2018, Kamerstuk 25 087, nr. 222.

⁶ Kamerstuk 32 140, nr. 51.

bestrijding van (internationale) belastingontwijking. Onder het EU-voorzitterschap van Nederland in 2016 is de eerste EU-richtlijn tegen belastingontwijking (ATAD1) tot stand gekomen en is het besluit genomen om de tweede EU-richtlijn tegen belastingontwijking (ATAD2) te treffen. Ook in de toekomst blijft Nederland zich inzetten voor een internationale gecoördineerde aanpak. Zo heeft Nederland met de landen in het *Inclusive Framework* een werkplan opgesteld om uiterlijk in 2020 tot een wereldwijde oplossing te komen voor de uitdagingen die digitalisering meebrengt op het terrein van de winstbelasting.⁷ Daarbovenop neemt Nederland unilateraal maatregelen om belastingontwijking tegen te gaan.

Een belangrijke unilaterale maatregel in de strijd tegenbelastingontwijking is de op Prinsjesdag door het kabinet voorgestelde conditionele bronbelasting op rente- en royaltybetalingen naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties. Deze maatregel moet voorkomen dat Nederland nog langer wordt gebruikt als toegangspoort naar laagbelastende jurisdicties. Hiermee wordt tevens voorkomen dat de Nederlandse belastinggrondslag wordt verschoven naar dergelijke jurisdicties. De verwachting is dat de stroom van € 22 miljard naar laagbelastende jurisdicties door deze maatregel nagenoeg volledig zal verdwijnen, doordat de rente- en royaltystromen naar alle waarschijnlijkheid verlegd worden. Zoals eerder aangekondigd zal ik de ontwikkeling van de financiële stromen, het balanstotaal en het aantal bfi's monitoren en uw Kamer hierover jaarlijks informeren.⁸ De eerste rapportage zal ik dit najaar naar uw Kamer sturen.

Daarnaast is er een financiële stroom van € 177 miljard naar niet-laagbelastende jurisdicties. Dergelijke stromen kunnen zijn ontstaan om diverse redenen. Door het gebruik van een Nederlandse bfi voor deze stromen kan bijvoorbeeld dubbele belasting worden voorkomen wanneer twee landen onderling geen belastingverdrag hebben afgesloten, terwijl deze landen wel een belastingverdrag met Nederland hebben. Voor deze stroom neemt het kabinet maatregelen voor zover sprake is van misbruik. Een belangrijke maatregel in dit verband is de introductie van de «principal purpose test» in de Nederlandse belastingverdragen per 2020. Deze maatregel zorgt ervoor dat als een bedrijf een financiële stroom via een Nederlandse vennootschap laat lopen met als een van de hoofdoelen belastingontwijking, een land hiertegen kan optreden. Hiermee krijgen bronlanden een belangrijk instrument in handen om hun belastinggrondslag te beschermen.

Om deze landen daartoe in staat te stellen is het kabinet voornemens om in meer gevallen informatie uit te wisselen met het bronland als een Nederlandse vennootschap onvoldoende aanwezigheid («substance») in Nederland heeft. In ieder geval zal ik de substance-eisen voor rente- en royaltydoorstromers verscherpen door het Uitvoeringsbesluit internationale bijstandsverlening⁹ aan te passen en hierbij aan te sluiten bij de bestaande substance-eisen elders in de fiscale wetgeving.

Ten slotte loopt er, zoals ik in mijn brief van 23 februari 2018 heb aangekondigd, ook een onderzoek naar de vraag of de deelnemingsvrijstelling zodanig kan worden gewijzigd dat deze niet meer wordt toegepast

⁷ Zie de brief aan uw Kamer van 10 oktober 2019, Kamerstuk 32 140, nr. 60.

⁸ Kamerstuk 32 140, nr. 51.

⁹ Besluit van 22 december 2011 tot vaststelling van het Uitvoeringsbesluit internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen.

als de aanwezigheid van een concern in Nederland zich beperkt tot één of meerdere nagenoeg «substanceloze» (tussen)houdsters.¹⁰ Ik verwacht dit onderzoek begin 2020 af te ronden.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

¹⁰ Kamerstuk 25 087, nr. 188