

Vergaderjaar 2020–2021

35 572

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2021)

Nr. 13

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 september 2020 en het nader rapport d.d. 5 oktober 2020, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 september 2020, no. 2020001665, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 september 2020, no. W06.20.0339/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling zeer erkentelijk voor de grote voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde ontwerp is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 18 september 2020, no. 2020001665, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging op het wetsvoorstel Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2021) – beperking verliesverrekening, met toelichting.

De nota van wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan 2021 heeft tot doel te voorkomen dat bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland jaren achtereen geen vennootschapsbelasting betalen. De nota van wijziging voorziet met ingang van 1 januari 2022 voor de vennootschapsbelasting in een uitbreiding en een beperking van de verliesverrekeningsmogelijkheden. De uitbreiding heeft tot gevolg dat verliezen in de tijd onbeperkt (in plaats van nu 6 jaar) voorwaarts verrekenbaar worden. De beperking ziet op de omvang van het te verrekenen verlies. In een jaar zijn verrekenbare verliezen tot een bedrag van € 1 miljoen volledig

verrekenbaar met de winst. Boven € 1 miljoen is het verlies slechts verrekenbaar met 50% van de resterende belastbare winst van dat jaar. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de consistentie in de verliesverrekeningswetgeving, de uitvoerbaarheid, de timing en de structurele opbrengst van de maatregel. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de nota van wijziging.

1. Verliesverrekening in Nederland

De Nederlandse vennootschapsbelasting gaat uit van het zogenoemde totaalwinstbegrip. Het uitgangspunt daarbij is dat de belasting uiteindelijk wordt geheven over alle winsten die gedurende het bestaan van de onderneming worden gemaakt. Onderdeel van het totaalwinstbegrip is dat in principe alle verliezen van de onderneming verrekenbaar zijn. Regels die de verliesverrekeningsmogelijkheden beperken, maken inbreuk op de totaalwinstgedachte.

De afgelopen jaren zijn de verliesverrekeningsregels voor de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting veelvuldig gewijzigd. In de tabel is weergegeven met de winsten uit welke jaren een verlies uit een bepaald jaar verrekenbaar is. Een beperking in de omvang van het te verrekenen verlies is niet aan de orde.

	Vpb	IB – box 1	IB – box 2
voor 2007	– 3 eerdere jaren – alle volgende jaren	– 3 eerdere jaren – 8 volgende jaren	– 3 eerdere jaren – alle volgende jaren
2007–2015	– 1 eerder jaar – 9 volgende jaren	– 3 eerdere jaren – 8 volgende jaren	– 1 voorafgaand jaar – 9 volgende jaren
2015–2019	– 1 eerder jaar – 9 volgende jaren	– 3 eerdere jaren – 9 volgende jaren	– 1 voorafgaand jaar – 9 volgende jaren
2019–nu	– 1 eerder jaar – 6 volgende jaren	– 3 eerdere jaren – 9 volgende jaren	– 1 voorafgaand jaar – 6 volgende jaren

Uit de tabel volgt dat de termijnen voor de vennootschapsbelasting en voor box 2 van de inkomstenbelasting steeds gelijk zijn. De meest recente wijziging heeft plaatsgevonden per 1 januari 2019.

De nota van wijziging voorziet met ingang van 1 januari 2022 voor de vennootschapsbelasting in een uitbreiding en een beperking van de verliesverrekeningsmogelijkheden. De uitbreiding heeft tot gevolg dat verliezen in de vennootschapsbelasting in de tijd onbeperkt voorwaarts verrekenbaar worden (in plaats van zes jaar nu). De beperking ziet op de omvang van het te verrekenen verlies. In een jaar zijn verrekenbare verliezen tot een bedrag van € 1 miljoen volledig verrekenbaar met de winst. Boven € 1 miljoen is het verlies slechts verrekenbaar met 50% van de resterende belastbare winst van dat jaar.

De Afdeling maakt over het voorstel de volgende opmerkingen.

2. Consistentie in de verliesverrekeningswetgeving

Uit de hiervoor weergegeven tabel volgt dat de regels over verliesverrekening veelvuldig en vrij kort op elkaar zijn gewijzigd. Daarbij worden telkens weer andere argumenten aangevoerd waarom wetswijziging noodzakelijk is. Van enige consistentie en bestendigheid van het beleid is geen sprake.

Ook thans, slechts drie jaar na de vorige wetswijziging, wordt opnieuw een ander beleid voor de verliesverrekening voorgesteld. Deze wijziging is gebaseerd op één van de aanbevelingen van de Adviescommissie Belastingheffing van multinationals (Commissie Ter Haar). Uit de toelichting wordt echter onvoldoende duidelijk waarom het kabinet niet langer wil wachten met het uitvoeren van één van de aanbevelingen en waarom dat een zo snelle wijziging van de verliesverrekeningswetgeving rechtvaardigt.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat de commissie opmerkt dat de afgelopen jaren reeds een groot aantal maatregelen is genomen in de vennootschapsbelasting en dat daarnaast zowel nationaal als internationaal aan additionele maatregelen wordt gewerkt. De effecten van recente en aankomende maatregelen op het gebied van belastingontwijking en het fiscale vestigingsklimaat zijn veelal nog onbekend. De commissie pleit voor meer onderzoek, onder meer naar de oorzaak van structureel verlieslatende bedrijven. De commissie adviseert een zekere terughoudendheid met het nemen van additionele unilaterale maatregelen. In ieder geval is dat van belang 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.

Verder constateert de Afdeling dat voor de verliesverrekening in de inkomstenbelasting geen wijziging wordt voorgesteld of aangekondigd. De toelichting maakt niet duidelijk waarom dat niet gebeurt. Ook is onduidelijk waarom de bestaande koppeling voor de verliesverrekenings-termijnen voor verliezen uit aanmerkelijk belang (box 2) wordt losgelaten en wat de eventuele gevolgen zijn (samen met de eerder voorgestelde wijziging van de tarieven voor de vennootschapsbelasting) voor het globale evenwicht in belasting- en premiedruk tussen de inkomstenbelastingplichtige ondernemer en de directeur-groootaandeelhouder.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Consistentie in de verliesverrekeningswetgeving

De Afdeling vraagt aandacht voor het moment van invoering van de maatregel. Zo merkt zij op dat de effecten van recente en aankomende maatregelen op het gebied van belastingontwijking en het fiscale vestigingsklimaat veelal nog onbekend zijn. Verder vraagt de Afdeling aandacht voor de samenhang met de inkomstenbelasting. In dat verband merkt de Afdeling op dat in de toelichting niet duidelijk wordt gemaakt waarom er in de inkomstenbelasting geen wijziging wordt voorgesteld of aangekondigd.

De Adviescommissie belastingheffing van multinationals (de Adviescommissie) adviseert – zoals de Afdeling terecht opmerkt – een zekere terughoudendheid met het nemen van unilaterale maatregelen totdat (in ieder geval) meer gegevens beschikbaar zijn en meer inzicht is verkregen in de belastingafdracht van multinationals en in de effecten van alle maatregelen die reeds genomen zijn.¹ Om die reden adviseert de Adviescommissie om een «basisvariant» van unilaterale maatregelen in te voeren. De maatregelen in de basisvariant zijn enerzijds gericht op het creëren van een ondergrens in de vennootschapsbelasting voor bedrijven met winstgevendende activiteiten in Nederland en anderzijds het elimineren van verschillen (mismatches) met het buitenland. Het rapport van de Adviescommissie bevat naar de mening van het kabinet een aantal

¹ Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 623 (brief van de Staatssecretaris van Financiën).

belangrijke aanknopingspunten voor een robuuster stelsel van belastingheffing van multinationals. Het kabinet komt daarom nog deze kabinetsperiode met wetgeving om twee belangrijke maatregelen uit de door de Adviescommissie voorgestelde basisvariant met unilaterale maatregelen per 1 januari 2022 in werking te laten treden. Met de eerste maatregel wordt de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting boven een bedrag van € 1 miljoen beperkt tot maximaal 50% van de belastbare winst in combinatie met een onbeperkte voorwaartse verliesverrekeningstermijn. Met de tweede maatregel – die in het voorjaar van 2021 in een afzonderlijk wetsvoorstel zal worden aangeboden aan de Tweede Kamer – wordt het arm's-lengthbeginsel effectief niet langer toegepast indien dit leidt tot een verlaging van de belastbare winst in Nederland voor zover het andere land dat bij de transactie is betrokken de corresponderende correctie niet of voor een lager bedrag in haar belastinggrondslag betreft.

In lijn met die maatregelen stelt het kabinet voor om de verliesverrekening te beperken. De voorgestelde maatregel leidt tot een meer evenwichtige belastingheffing bij multinationals en zorgt ervoor dat Nederland op het punt van verliesverrekening meer in de pas loopt met omliggende landen. Het kabinet vindt het daarom wenselijk om deze maatregel uit de genoemde basisvariant binnen afzienbare termijn (met ingang van 1 januari 2022) in te voeren

Op basis van de voorgestelde maatregel zijn de verliezen in de vennootschapsbelasting tot een bedrag van € 1 miljoen aan belastbare winst volledig verrekenbaar. Voor zover de belastbare winst hoger is dan € 1 miljoen, worden die verliezen (uiteraard voor zover zij meer bedragen dan € 1 miljoen) slechts tot een bedrag van 50% van de belastbare winst boven € 1 miljoen verrekend. Tot een bedrag van € 1 miljoen zijn verliezen dus altijd verrekenbaar.

Voor de ondernemers en de aanmerkelijkbelanghouders in de inkomstenbelasting geldt dat de groep met verliezen van een bedrag van meer dan € 1 miljoen beperkt is. Daarmee zou een vergelijkbare aanpassing in de inkomstenbelasting naar verwachting weinig effect sorteren. Verder beoogt de voorgestelde maatregel ten aanzien van vennootschapsbelastingplichtige lichamen een meer geleidelijke verliesverrekening en daardoor stabielere belastingontvangsten te bewerkstelligen. Dat leidt ertoe dat de groep bedrijven die door verrekenbare verliezen in een zeker jaar geen vennootschapsbelasting betaalt kleiner zal zijn. Voor ondernemers (box 1) en aanmerkelijkbelanghouders (box 2) in de inkomstenbelasting geldt echter dat in het algemeen geen constante verliezen worden geleden.

Een groot verlies in box 2 komt veelal pas tot stand bij vervreemding van de aandelen. Naar de mening van het kabinet zijn er gezien het voorgaande geen of weinig redenen om de verliesverrekeningstermijnen voor ondernemers in de inkomstenbelasting of voor verliezen uit aanmerkelijk belang (box 2) aan te passen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

3. Uitvoerbaarheid

De Afdeling beschikte ten tijde van de advisering niet over een uitvoeringstoets van de Belastingdienst. In de toelichting is aan de uitvoerbaarheid van de maatregel geen aandacht besteed. In paragraaf 5 «gevolgen voor bedrijfsleven en burger» staat enkel dat de maatregel verwaarloosbare gevolgen heeft voor de regeldruk.

De Afdeling wijst er echter op dat uit de impactanalyse van de Belastingdienst volgt dat de aanpassing van de voorwaartse en achterwaartse verliesverrekening een ingrijpende complexiteitstoename betekent in het

vennootschapsbelastingdomein. Er is een ingrijpende structuuraanpassing nodig in de systemen van de Belastingdienst. De Belastingdienst moet door dit voorstel langer relevante gegevens inzake openstaande verliezen van belastingplichtige, fiscaal nummer, en andere relevante gegevens bewaren, aldus de impactanalyse. Ook voor het bedrijfsleven zal de wijziging van de verliesverrekening de nodige aanpassingskosten tot gevolg hebben.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op deze aspecten in te gaan.

3. Uitvoerbaarheid

De Afdeling vraagt aandacht voor de uitvoeringsgevolgen van de voorgestelde maatregel. De Belastingdienst stelt sinds een aantal jaren bij wijzigingen van wet- en regelgeving integrale en openbare uitvoeringstoetsen op. Om de kwaliteit van de uitvoeringstoets te kunnen garanderen, is hiermee doorgaans een doorlooptijd van acht weken gemoeid. Bij complexere voorstellen kan dit ook langer duren. In de voorbereiding van de voorgestelde maatregel was omwille van de tijd geen ruimte voor een uitvoeringstoets. Om die reden is met een impactbepaling volstaan. De Afdeling vraagt om nader op de aspecten uit de impactbepaling in te gaan. De uitkomsten van de impactbepaling blijven door de beperkt beschikbare tijd een voorlopige inschatting. Formele uitspraken over de uitvoerbaarheid worden in de uitvoeringstoets gedaan. De Belastingdienst gaat een uitvoeringstoets opstellen. Naar verwachting kan deze uitvoeringstoets in januari 2021 worden opgeleverd.

4. Timing

De Nederlandse economie krijgt door de corona-crisis flinke klappen. In de toelichting staat dat de opbrengst van de vennootschapsbelasting door de corona-crisis sterk is teruggelopen en er aanmerkelijk meer verliezen zijn dan structureel mag worden verwacht. Dat heeft tot gevolg dat de geraamde kasopbrengst van de maatregel in de jaren 2022 en 2023 hoger is dan onder reguliere economische omstandigheden het geval zou zijn.

De beperking in de omvang van het te verrekenen verlies, zorgt bij belastingplichtigen met verliezen van meer dan € 1 miljoen voor een slechtere liquiditeitspositie, omdat verliezen later kunnen worden verrekend. De toelichting besteedt hier geen aandacht aan. Dit roept de vraag op of dit het juiste moment voor het voorstel is.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

4. Timing

De Afdeling vraagt – in het licht van de coronacrisis – aandacht voor het moment van invoering van dit voorstel. Het kabinet is zich bewust van de moeilijke positie waarin veel bedrijven zich door de coronacrisis bevinden. Gelet daarop heeft het kabinet diverse gerichte maatregelen getroffen om het effect van belastingen op liquiditeit te mitigeren, bijvoorbeeld uitstel van betalingen of de mogelijkheid tot het vormen van een coronareserve in de vennootschapsbelasting. Dat geldt ook voor bedrijven die door de voorgestelde maatregel minder snel verliezen uit het verleden kunnen verrekenen. De coronareserve maakt het mogelijk voor bedrijven om voor de vennootschapsbelasting het verwachte coronagerelateerde verlies voor het jaar 2020 ten laste van de winst van het jaar 2019 te brengen.

Daarnaast is in dit kader van belang dat de voorgestelde maatregel een in de tijd onbeperkte voorwaartse verliesverrekening (in plaats van de huidige termijn van zes jaar) introduceert, waardoor verrekenbare verliezen (ook van tijdens de coronacrisis) niet langer kunnen verdampen. Aan de andere kant zorgt de maatregel ervoor dat als belastingplichtigen in de toekomst weer winstgevend zullen worden, zij belastingheffing niet voor lange tijd kunnen uitstellen als gevolg van de verrekenbare (coronagerelateerde) verliezen.

5. Structurele opbrengst van de maatregel

Structureel is de opbrengst van de maatregel geraamd op € 555 miljoen. Daarbij is uitgegaan van de nieuwe tariefstructuur per 2022 (15% laag en 25% hoog tarief). De Afdeling heeft een toelichting op deze raming gemist.

Het voorstel betekent dat belastingplichtigen hun hele verlies voorwaarts kunnen verrekenen, al zal daarvoor bij grote verliezen een langere periode nodig zijn dan nu het geval is. Het bevreemdt dan ook dat een structurele opbrengst van € 555 miljoen wordt geraamd. Dit kan niet anders betekenen dan dat het voorstel er toe leidt dat verliezen definitief niet verrekend kunnen worden. Dit strijdt met het hiervoor in onderdeel 1 genoemde totaalwinstbegrip. Uitgaande van een tarief van 25% gaat het om een bedrag van € 2,2 miljard aan verliezen.

De Afdeling adviseert de raming nader toe te lichten.

5. Structurele opbrengst van de maatregel

De Afdeling heeft gevraagd om een nadere toelichting van de budgettaire effecten. De raming van de maatregel is separaat toegelicht in de ramingstoelichting. Deze ramingstoelichting zal gelijktijdig met de nota van wijziging naar de Tweede Kamer worden verzonden. De raming van de voorgestelde maatregel is aan het Centraal Planbureau (CPB) voorgelegd en ten tijde van de adviesaanvraag door het CPB gecertificeerd. Hierbij is in het kader van de certificering de kas-/EMU-saldoreeks aangepast aan de hand van de laatste inzichten uit de Macro Economische Verkenning (MEV) met betrekking tot de gevolgen van het coronavirus. De budgettaire reeks is zonder aanpassing gecertificeerd. Doordat het CPB in de MEV iets positiever is over de snelheid van het herstel dan in het eerder gebruikte scenario, is de kas-/EMU-opbrengst in 2022 van de voorgestelde maatregel nu hoger dan in het eerdere scenario. Per saldo worden er in 2022 meer winsten verwacht, waardoor de beperking vanwege de maatregel juist in 2022 het sterkst aangrijpt. In het eerdere scenario was dat in 2023. Hierdoor is nu in het jaar 2022 het verschil met de budgettaire reeks € 421 miljoen en in 2023 € 196 miljoen.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat bij de Adviescommissie een opbrengst van € 400 miljoen is gerapporteerd terwijl nu de opbrengst op € 555 miljoen wordt ingeschat. De reden van dit verschil is dat de raming nu gebaseerd is op een vennootschapsbelastingtarief (Vpb-tarief) van 25% waar bij de Adviescommissie nog met een Vpb-tarief van 21,7% werd gerekend. Daarnaast is de raming geactualiseerd aan de hand van de meest recente data.

De Afdeling heeft aandacht gevraagd voor een nadere toelichting van de structurele budgettaire opbrengst. De structurele budgettaire opbrengst is het gevolg van de situatie dat bedrijven veelvuldig winsten en verliezen afwisselen en dat dit een continu patroon is omdat conjunctuurecycli elkaar regelmatig opvolgen. Bij een deel van de bedrijven zijn, over een langere

periode gemeten, de verliezen groter dan tweemaal de winsten die zij in de periode maken. Deze groep kan met de maatregel die verliezen niet meer volledig verrekenen waardoor er een structurele budgettaire opbrengst ontstaat. De niet verrekenende verliezen vervallen uiteindelijk in geval van staking of faillissement.

6. Overige wijzigingen

Tot slot zijn enkele redactionele wijzigingen aangebracht in de nota van wijziging en de toelichting daarop en zijn via de toevoeging van enkele wijzigingsopdrachten een aantal technische omissies ten aanzien van de bpm tabel in het wetsvoorstel hersteld.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij de nota van wijziging en adviseert daarmee rekening te houden voordat deze bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken in te stemmen met toezending van de nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief