

Vergaderjaar 2023–2024

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 320

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 oktober 2023

De aanpak van belastingontwijking is een belangrijke prioriteit van dit kabinet. Nederland heeft belastingontwijking met verschillende maatregelen streng aangepakt. Het kabinet heeft uw Kamer toegezegd om jaarlijks een monitoringsbrief te sturen om de effectiviteit van de aanpak van belastingontwijking in kaart te kunnen brengen.¹ Voor u ligt de jaarlijkse monitoringsbrief.

In de eerste editie van de monitoringsbrief is aangegeven dat met name de conditionele bronbelasting op renten en royalty's naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties (de bronbelasting) rente- en royaltybetalingen (en vanaf 2024 ook dividenden) vanuit Nederland naar laagbelastende jurisdicties gericht aanpakt. Daarom is het effect van deze belasting goed te monitoren. De monitoring van deze financiële stromen staat daarom centraal in deze brief (paragraaf 1). De geconstateerde daling van rente-, royalty- en dividendstromen vanuit Nederland naar laagbelastende landen lijkt zich te bestendigen. Deze stromen zijn aanzienlijk afgenomen van € 38,5 miljard in 2019 naar € 6 miljard in 2022.

In paragrafen 2 en 3 beschrijft het kabinet de monitoring van de effecten van andere maatregelen tegen belastingontwijking. Paragraaf 4 beschrijft waarom het complex is om belastingontwijking en de effecten van de aanpak daarvan te meten, en gaat daarbij in op het gebruik van specifieke gegevensbronnen. In paragraaf 5 beschrijft het kabinet de ontwikkelingen in de nationale, Europese en internationale wet- en regelgeving op het vlak van belastingontwijking, en voldoet daarmee aan de motie van het lid Dassen.² In paragraaf 6 geef ik u een overzicht van de lopende onderzoeken naar belastingontwijking. Ik rond ten slotte af met een korte conclusie in paragraaf 7.

¹ Kamerstuk 25 087, nr. 259.

² Kamerstuk 36 273, nr. 7.

1. Bronbelasting op rente, royalty's en dividenden

Op 1 januari 2021 is de Wet bronbelasting 2021 in werking getreden. Op basis van deze wet wordt bronbelasting ingehouden op rente- en royaltybetalingen door een in Nederland gevestigd lichaam aan een gelieerd lichaam dat gevestigd is in een laagbelastende jurisdictie (LBJ) en in misbruiksituaties. Het bronbelastingtarief is gelijk aan het hoogste tarief in de vennootschapsbelasting (momenteel 25,8%). De bronbelasting heeft tot doel om Nederland minder aantrekkelijk te maken voor doorstroomstructuren naar LBJ's en om het risico van belastingontwijking door het verschuiven van (Nederlandse) belastinggrondslag naar LBJ's te verkleinen. Vanaf 2024 wordt de reikwijdte van de bronbelasting uitgebreid in de zin dat ook bronbelasting op (bepaalde) dividendbetalingen zal worden geheven.

Om het effect van de bronbelasting te monitoren is indertijd aangekondigd dat de inkomensstromen van Nederland naar LBJ's gemonitord zullen worden met behulp van statistieken van DNB.³ Eerst werd alleen gekeken naar de stromen door de zogenoemde bijzondere financiële instellingen (bfi's), maar op advies van de Commissie Doorstroomvennootschappen,⁴ is sinds vorig jaar besloten te kijken naar de totale inkomensstromen, om te voorkomen dat mogelijk belangrijke stromen buiten beeld zouden blijven.⁵ Tabel 1 laat de totale Nederlandse inkomende en uitgaande inkomensstromen naar geografie zien. Tabel 2 laat voor de LBJ's een verdere uitsplitsing van de inkomensstroom naar rente, royalty's en dividenden zien.

³ Kamerstuk 25 087, nr. 259.

⁴ Zie p. 59 van het rapport van de Commissie Doorstroomvennootschappen (Kamerstuk 25 087, nr. 286).

⁵ Zie voor een nadere toelichting de vorige monitoringbrief (Kamerstukken II, 2021–2022, 25 087, nr. 294).

Tabel 1: Inkomende en uitgaande inkomensstromen naar geografie (miljard €, bron: DNB)¹

Inkomend	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Doorstroomjurisdicties	88	97	81	81	92	53	49	56
EMU (excl. IE, LU)	49	40	44	49	51	42	56	64
Laagbelastende jurisdicties (LBJ's)	12	14	12	13	13	10	9	10
Ontwikkelingslanden	8	9	12	12	9	8	12	9
Opkomende markten	22	25	27	33	24	18	21	25
Verenigde Staten	23	17	26	28	23	16	30	35
Verenigd Koninkrijk	23	14	20	23	27	15	28	45
Rest van wereld	37	41	45	68	46	37	39	40
Totaal	264	256	266	309	286	199	243	285
Uitgaand								
Doorstroomjurisdicties	52	75	57	68	55	51	50	46
EMU (excl. IE, LU)	50	41	51	54	57	41	49	49
Laagbelastende jurisdicties (LBJ's)	27	34	39	37	38	6	12	6
Ontwikkelingslanden	2	1	1	1	1	1	0	1
Opkomende markten	8	2	8	8	6	5	5	8
Verenigde Staten	53	29	41	46	64	45	38	58
Verenigd Koninkrijk	28	40	27	43	22	24	25	76
Rest van wereld	53	27	26	27	25	25	24	22
Totaal	274	249	249	285	268	199	202	266

¹ Inkomen volgens definitie DNB, bestaande uit totale winst (uitgekeerd dividend en ingehouden winst), gerekende kosten voor IP (royalty's), rente en overig inkomen.

Indeling in categorieën eveneens volgens DNB:

Doorstroomjurisdicties: Hong Kong, Ierland, Luxemburg, Singapore en Zwitserland.

EMU (excl. IE, LU): België, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Litouwen, Letland, Malta, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije en Spanje.

LBJ's: Amerikaans Samoa, Amerikaanse Maagdeneilanden, Anguilla, Bahama's, Bahrein, Barbados, Britse Maagdeneilanden, Bermuda, Fiji, Guam, Guernsey, Jersey, Kaaimaneilanden, Man (eiland), Palau, Panama, Samoa, Trinidad en Tobago, Turkmenistan, Turks- en Caicoseilanden, Vanuatu en de Verenigde Arabische Emiraten.

Ontwikkelingslanden: Landen op de *OECD DAC List of ODA Recipients*, de eerste drie categorieën («least developed», «low income» en «lower middle income»), exclusief de landen die op de LBJ-lijst staan, zie ook <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm>.

Opkomende markten: Brazilië, China, Equatoriaal Guinea, Kazachstan, Mexico, Maleisië en Turkije.

Tabel 2: Inkomensstromen van en naar laagbelastende jurisdicties (miljard €, bron: DNB)

Inkomend	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dividend (incl. ingehouden winst)	11,1	13,1	8,8	10,1	10,1	6,9	8,7	8,9
Royalty	0,3	0,3	2,0	1,4	1,0	2,1	0,3	0,4
Rente	1,0	0,9	1,0	1,1	1,7	1,1	0,4	0,7
Overig inkomen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	12,5	14,3	11,8	12,6	12,8	10,1	9,4	10,1
Uitgaand								
Dividend (incl. ingehouden winst)	6,2	13,3	8,1	3,9	2,1	2,3	10,0	4,8
Royalty	16,9	17,0	27,0	28,6	32,5	1,3	0,5	0,5
Rente	4,3	3,7	3,4	4,8	3,9	2,4	1,0	1,2
Overig inkomen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	27,5	34,0	38,5	37,3	38,5	6,1	11,5	6,5

Tabellen 1 en 2 laten zien dat de forse afname van de totale inkomensstroom naar LBJ's sinds 2019, die vorig jaar reeds gerapporteerd kon worden, zich lijkt te bestendigen. Waar in 2019 de uitgaande inkomensstroom naar LBJ's nog ruim € 38 miljard bedroeg, is deze sinds de invoering van de bronbelasting fors gedaald tot een bedrag van € 6 miljard in 2022. De overblijvende inkomensstroom betreft voor het overgrote deel dividenden/ingehouden winsten. Dividenden zullen vanaf 2024 onder de reikwijdte van de bronbelasting vallen. Tevens blijkt dat er geen sprake is van een (waarneembaar) «waterbed»-effect, waarbij de

inkomensstromen omgeleid worden via andere doorstroomjurisdicties: ook die uitgaande stroom is gedaald, van € 55 miljard in 2019 naar € 46 miljard in 2022.

De ontwikkeling van de inkomensstromen kan ook bepaald worden door naar de gegevens uit de aangiften voor de bronbelasting bij de Belastingdienst te kijken. In 2021 ging het om 517 aangiften met een grondslag van circa € 0,22 miljard aan rente- en royaltybetalingen en een bronbelasting-opbrengst van € 55,6 miljoen. In 2022 ging het om 317 aangiften met ongeveer dezelfde totale grondslag en een opbrengst van € 56,2 miljoen. Deze gegevens zijn voor 2022 nog deels voorlopig aangezien voor een deel van de aangiften er nog de mogelijkheid is van bezwaar op de ingediende aangifte.

Deze bedragen uit de aangiften verschillen met de DNB-statistieken in bovenstaande tabellen. Vorig jaar is in de monitoringbrief aangegeven dat er als er na vaststelling van de definitieve DNB-statistieken een aanzienlijke discrepantie zou blijven bestaan met de aangiftegegevens van de Belastingdienst er verder onderzoek daarnaar gedaan zou worden. De cijfers over 2021 zijn nu definitief. Na overleg met DNB blijkt dat het verschil waarschijnlijk komt door de volgende oorzaken. Ten eerste is er op het niveau van de gerapporteerde inkomensstromen naar laagbelastende jurisdicties een onzekerheid in de statistieken van DNB in de orde van grootte van honderden miljoenen. Deze onzekerheidsmarges zijn inherent aan de wijze waarop macro-economische gegevens worden samengesteld. DNB en CBS stellen gezamenlijk de Nationale Rekening en de betalingsbalans op en voeren plausibiliteits- en continuïteitscorrecties door om de samenhang tussen de verschillende stelsels te waarborgen en rapportagefouten te herstellen. Ten tweede zijn de gerapporteerde data aan het CBS en DNB mogelijk minder nauwkeurig dan de aangiften aan de Belastingdienst. Het is te verwachten dat bedrijven zorgvuldiger zijn in hun rapportages aan de Belastingdienst vanwege de financiële gevolgen van een onjuiste aangifte. Ten derde blijkt een deel van de inkomensstromen te lopen naar landen onder de laagbelastende jurisdicties waar Nederland vanwege het belastingverdrag nog geen bronbelasting kan heffen. Ook is het mogelijk dat de vanuit Nederland betalende entiteit, ofwel de ontvangende entiteit in de laagbelastende jurisdictie fiscaal transparant is, waardoor de bronbelasting niet aangrijpt. Het is niet mogelijk de verschillen verder op microniveau te onderzoeken vanwege de vertrouwelijkheid van de gerapporteerde data aan DNB enerzijds, en de aangiftdata van de Belastingdienst anderzijds.

De bronbelasting levert voorsnog een budgettaire opbrengst op, terwijl bij de invoering niet met een opbrengst gerekend is vanwege het prohibitieve karakter van de bronbelasting. Dit kan verschillende redenen hebben, zoals bijvoorbeeld de complexiteit en kosten die gepaard gaan met herstructurering en de samenloop met nieuwe fiscale ontwikkelingen zoals de invoering van de Wet minimumbelasting 2024. Dit betekent dat structureel nog steeds niet met een opbrengst uit de bronbelasting te rekenen valt.

2. Wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel

Op 1 januari 2022 is de Wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel in werking getreden voor boekjaren die aanvangen op of na 1 januari 2022.⁷ Dit wetsvoorstel is erop gericht om mismatches

⁷ wetten.nl – Regeling – Wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel – BWBR0046092 (overheid.nl) (Kamerstuk 35 933).

te voorkomen die, in voornamelijk internationale situaties, ontstaan door toepassing van het zakelijkheidsbeginsel en die leiden tot dubbele niet-heffing. Om dit doel te bewerkstelligen beperkt deze wet de mogelijkheid voor belastingplichtigen om een neerwaartse aanpassing van de winst op grond van het zakelijkheidsbeginsel in aanmerking te nemen voor zover bij een ander gelieerd lichaam dat bij de transactie betrokken is geen of een te lage corresponderende opwaartse aanpassing in de belastinggrondslag wordt betrokken. De maatregelen bewerkstelligen daardoor dat de winst in die gevallen ten minste eenmaal ergens wordt belast.

In de memorie van toelichting bij de wet tegengaan mismatches bij toepassing zakelijkheidsbeginsel heeft het kabinet aangekondigd het effect van deze wet te zullen monitoren.⁸ De aangifteformulieren zijn zo aangepast dat een belastingplichtige dient aan te kruisen of hij het standpunt inneemt dat voldaan is aan de bewijslast dat een corresponderende opwaartse aanpassing wordt betrokken in een naar de winst geheven belasting bij het gelieerde lichaam. In die gevallen doet zich namelijk niet (langer) dubbele niet-heffing voor, omdat sprake is van een corresponderende opwaartse aanpassing die wordt betrokken in een naar de winst geheven belasting bij het gelieerde lichaam. Aan de hand hiervan zal het kabinet de werking van het wetsvoorstel volgen. Op dit moment zijn er, gezien de recente inwerkingtredingsdatum van de wet, nog geen gegevens voorhanden op basis waarvan monitoring kan plaatsvinden. Naar verwachting zal vanaf 2025 hierover gerapporteerd kunnen worden.

3. ATAD 1 en ATAD 2

In de Kamerbrief van 29 mei 2020 heeft mijn ambtsvoorganger aangekondigd dat het kabinet waar mogelijk de effecten van de eerste en tweede EU-richtlijnen anti-belastingontwijking (ATAD1 en ATAD2) zal monitoren. Het gaat daarbij in het bijzonder om de earningstrippingmaatregel en de aanvullende CFC-maatregel uit ATAD1 en het in kaart brengen van resterende cv/bv-structuren om de effecten van ATAD2 te meten. Een betrouwbare effectmeting is mogelijk zodra er voldoende aangiftegegevens beschikbaar zijn voor het ingangsjaar en de jaren daarna. Op dit moment zijn er nog onvoldoende gegevens om een effectmeting te doen. Zoals het kabinet eerder heeft aangegeven zal rapportage over de monitoring van deze maatregelen uiterlijk in 2024 plaatsvinden.⁹ Ik verwijs naar de bovengenoemde Kamerbrief voor een beschrijving van de methodologie waarmee deze monitoring plaats zal vinden.

4. Overige indicatoren van belastingontwijking

Omvang van belastingontwijking

Het meten van de effecten van maatregelen tegen belastingontwijking is in de praktijk niet eenvoudig en soms vrijwel onmogelijk zonder uit te gaan van moeilijk verifieerbare veronderstellingen. In de eerste plaats is er geen eenduidige definitie van belastingontwijking. Voorts ontbreken betrouwbare gegevens veelal, zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) ook aangeeft.¹⁰ Daarnaast is het causale verband tussen een maatstaf voor belastingontwijking en het beleid in de praktijk moeilijk vast te stellen. De omvang van belastingont-

⁸ Kamerstuk 35 933, nr. 3, p. 20.

⁹ Kamerstuk 25 087, nr. 259.

¹⁰ OECD – Corporate Tax Statistics 2021 <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-third-edition.pdf>.

wijking kan namelijk ook worden beïnvloed door externe factoren, zoals buitenlandse wetgeving of conjuncturele ontwikkelingen. Wat er gebeurd zou zijn zonder het kabinetsbeleid, is kortom niet meetbaar (een zogenoemde *counterfactual* ontbreekt). Het kabinet zal daarom de effecten blijven monitoren waar dit op een gerichte manier mogelijk is aan de hand van specifieke maatregelen, zoals beschreven in de vorige paragrafen van deze brief.

Soms wordt gebruikgemaakt van gegevens die volgen uit landenrapporten van multinationals (country-by-country reporting) of statistieken over directe buitenlandse investeringen om schattingen te geven over de omvang van belastingontwijking. Ik licht hieronder kort toe waarom deze gegevens in de huidige vorm (nog) niet bruikbaar zijn als maatstaf voor belastingontwijking. Het kabinet benadrukt dat het van groot belang is dat verschillende organisaties zich bezighouden met internationale belastingontwijking, en daarbij knelpunten in kaart brengen en beleidsopties voorstellen. Ik blijf dan ook graag in gesprek met deze organisaties. Met het huidige pakket aan nationale maatregelen en de omvangrijke internationale afspraken die we hebben gemaakt, ben ik ervan overtuigd dat de mogelijkheden om belasting te ontwijken in de afgelopen jaren zijn afgenomen en in de komende jaren nog verder zullen afnemen. Gezien de methodologische beperkingen met betrekking tot het meten van belastingontwijking verwacht ik echter niet dat dit per definitie zichtbaar wordt in de bestaande onderzoeken naar internationale belastingontwijking. De komende jaren zal ik mij blijven inzetten voor een verbetering van de kwaliteit van beschikbare gegevens, bijvoorbeeld in OESO-verband, zodat belastingontwijking op een betrouwbare manier kan worden gemeten.

Landenrapporten (country-by-country reporting)

De OESO werkt aan verschillende indicatoren van belastingontwijking, onder meer door de (geanonimiseerd) gegevens uit landenrapporten in het kader van country-by-country reporting te verzamelen. Zoals ook de OESO zelf aangeeft, is een landenrapport vooral nuttig om bij een multinational (substantiële) risico's op het gebied van verrekenprijzen en belastingontwijking te beoordelen. Het is niet per definitie zo dat een optelsom van de landenrapporten resultaten geeft waaruit een maatstaf van belastingontwijking volgt. In deze gegevens zitten vaak dubbeltellingen van winsten die elders zijn belast. Dit kan tot een overschatting van de winsten van wel 75% leiden.¹¹ Daarnaast wordt bij het berekenen van het effectieve tarief vaak ook geen rekening gehouden met verliezen die in eerdere jaren zijn gemaakt. Dit leidt tot een lagere belasting in latere jaren. Als hier niet op de juiste manier voor gecorrigeerd wordt, kunnen deze gegevens de suggestie wekken dat winsten van multinationals tegen een laag tarief worden belast. In de afgelopen jaren zou het effectieve Nederlandse tarief voor 2016, 2017 en 2018 zonder correcties respectievelijk 10,6%, 10,5% en 10% zijn. Na correcties zouden deze percentages respectievelijk 21%, 20% en 20% zijn.¹² Dit verklaart deels waarom sommige onderzoeken concluderen dat Nederland voor een groot deel van deel van internationale belastingontwijking verantwoordelijk zou zijn.

¹¹ «Under reasonable assumptions, these biases leads to an estimated profit of 21.0 billion euros, instead of 36.8 billion euros for the companies with positive profits, meaning that profit is overstated by almost 75%.» (OECD – Country-specific analysis from the Netherlands 2017 <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/netherlands-cbcr-country-specific-analysis.pdf>.)

¹² Het verschil met het statutaire tarief is verklaarbaar vanuit fiscale regelingen die de belastinggrondslag verkleinen ten opzichte van de winst die in jaarcijfers gerapporteerd wordt, zoals het deel van de grondslag dat in de innovatiebox valt en aftrekposten, waaronder de liquidatieverliesregeling. De Adviescommissie belastingheffing van multinationals komt tot soortgelijke conclusies.

In een rapport van Tax Justice Network¹³ wordt bijvoorbeeld geconcludeerd dat Nederland verantwoordelijk is voor bijna 51 miljard dollar aan misgelopen belastinginkomsten in andere landen door belastingontwijking van multinationals (16,2% van het totaal). Dit bedrag is zeer hoog waarbij Tax Justice Network geen onderliggende verklaring geeft waarom ondernemingen winst naar Nederland zouden willen verschuiven ondanks het vpb-tarief van 25,8%. Een belangrijke reden van deze hoge uitkomsten in het Tax Justice rapport is dat slechts ten dele gecorrigeerd wordt voor dubbeltellingen in winsten zoals die gerapporteerd worden in de landenrapporten. Ook wordt niet gecorrigeerd voor verliesverrekening. Daarnaast neemt het rapport aan dat alle winst die hoger is dan een verwachte winst op basis van personeel en loonsom, gezien moet worden als belastingontwijking.¹⁴ Deze aanname miskent dat winst ook kan worden behaald met materiële of immateriële activa. Tot slot is dit rapport bovendien gebaseerd op gegevens uit 2018. Sindsdien zijn belangrijke maatregelen tegen belastingontwijking in werking getreden, zoals de hierboven genoemde bronbelasting, ATAD1 en ATAD2. Eventuele effecten van die maatregelen en het beleid en wetgeving van de afgelopen jaren zijn daarom niet zichtbaar in de resultaten van dit Tax Justice-rapport dat zich baseert op informatie uit 2018.

Directe buitenlandse investeringen

Vaak wordt gewezen op het relatief hoge niveau van directe buitenlandse investeringen (DBI) in Nederland en vanuit Nederland in het buitenland.¹⁵ De totale hoeveelheid DBI in Nederland is echter geen goede indicator om belastingontwijking te meten of monitoren,¹⁶ zoals ook de Commissie Doorstroomvennootschappen heeft geconcludeerd.¹⁷ De reden hiervoor is dat de hoeveelheid DBI ook reële investeringen bevat. Doordat Nederland relatief veel internationale bedrijven heeft aangetrokken, bestaat een deel van de DBI bijvoorbeeld uit investeringen vanuit het buitenland in een reëel hoofdkantoor in Nederland dat vervolgens investeert in buitenlandse dochterondernemingen. Ook als investeringen plaatsvinden in bijzondere financiële instellingen (bfi's) in Nederland, hoeft geen sprake te zijn van belastingontwijking, omdat het gebruik ervan ook ingegeven kan zijn door niet-fiscale motieven. Daarnaast zal door de aanpak van belastingontwijking een deel van de structuren die voorheen leidden tot een belastingbesparing niet langer een fiscaal voordeel opleveren. Ook hebben buitenlandse belastingdiensten door de aanscherping van belastingverdragen en de uitwisseling van informatie meer mogelijkheden om belastingontwijkende structuren via Nederland aan te pakken. Het deel van de DBI dat naar laagbelastende jurisdicties te herleiden is, is overigens volgens de Commissie Doorstroomvennootschappen wel een indicatie van belastingontwijking. Er lijken namelijk weinig andere (reële) verklaringen te zijn voor deze stromen.

¹³ State of Tax Justice 2023 (<https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2023/>).

¹⁴ Tax Justice Network maakt hier wel een uitzondering voor als de effectieve belastingdruk boven de 15% is. Door de onvolledige correctie van de winsten, is dit voor Nederland niet van toepassing.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld: CPB Policy Brief, *Doorsluitland NL doorgelicht*, januari 2019 en CBS, *Internationaliseringsmonitor 2018-IV*, Financiële Globalisering.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de Corporate Tax Haven Index van Tax Justice Network. Dit onderzoek gebruikt DBI gegevens in combinatie met kwalitatieve indicatoren om tot een internationale ranglijst van landen te komen.

¹⁷ Zie p. 58 van het rapport van de Commissie Doorstroomvennootschappen (Kamerstuk 25 087, nr. 286).

5. Europese, internationale en nationale ontwikkelingen

De Tweede Kamer heeft met de aangenomen motie van het lid Dassen¹⁸ verzocht aan deze monitoringsbrief de ontwikkelingen in de Europese en internationale wet- en regelgeving toe te voegen. In deze paragraaf voldoe ik aan dit verzoek. Voor de volledigheid ga ik hierbij tevens in op de ontwikkelingen op nationaal terrein. Dat is ook in lijn met de toezegging van mijn ambtsvoorganger aan het lid Vendrik tijdens de behandeling van het Belastingplan 2022 (Kamerstuk 35 927) in de Eerste Kamer.¹⁹

Algemeen: inzet van het kabinet

Het kabinet vindt belastingontwijking onwenselijk. Nederland heeft daarom de afgelopen jaren veel maatregelen tegen belastingontwijking genomen. Daarbij heeft Nederland zowel internationale afspraken tegen belastingontwijking streng geïmplementeerd als aanvullend (eenzijdig) nationale maatregelen genomen om belastingontwijking aan te pakken. Verder heeft Nederland actief en constructief meegewerkt aan de afspraken die in internationaal verband zijn gemaakt over een herziening van het internationale belastingstelsel. De Europese Commissie heeft dit jaar aangegeven dat Nederland de afgelopen jaren voortgang heeft geboekt in de aanpak van belastingontwijking. In tegenstelling tot voorgaande edities doet de Europese Commissie sinds 2022 aan Nederland geen landspecifieke aanbevelingen meer op dit terrein.²⁰ Ook het IMF geeft aan dat Nederland bij de aanpak van belastingontwijking de goede maatregelen heeft genomen.²¹

Hoewel er grote stappen zijn gezet, is het kabinet nog niet volledig tevreden. Het kabinet zet de strijd tegen belastingontwijking onverminderd voort. Het kabinet vindt het daarbij uiteraard van belang dat de aanpak effectief is. Internationale belastingontwijking is het meest effectief aan te pakken met een gecoördineerde internationale aanpak. Bij nationale maatregelen bestaat namelijk het risico dat belastingontwijking zich alleen verplaatst. Daarom ligt de focus van het kabinet nu op internationale maatregelen. Op internationaal niveau worden dan ook belangrijke en grote stappen gezet. Daarom ga ik hieronder eerst in op de internationale ontwikkelingen. Het kabinet wijst er echter op dat het óók nationale stappen blijft zetten tegen belastingontwijking, in aanvulling op de internationale focus. De ontwikkelingen op nationaal terrein beschrijf ik hieronder daarom eveneens.

Pijler 2

In het OESO/G20 Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (IF)²², georganiseerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), staat de herziening van het internationale belastingstelsel hoog op de agenda. De aanleiding hiervoor is gelegen in de uitdagingen die de globaliserende en digitaliserende

¹⁸ Kamerstuk 36 273, nr. 7.

¹⁹ Handelingen I 2020/21, nr. 11, item 8, p. 29.

²⁰ Zie COMM(2023) 619 final en COMM(2022) 621 final.

²¹ Kingdom of the Netherlands–the Netherlands: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Kingdom of the Netherlands–the Netherlands (imf.org), Country Report No. 2021/243, November 2021.

²² Het OESO/G20 Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) is in 2016 gevormd met het oog op de implementatie van de maatregelen uit het OESO/G20-project om grondslaguitholling en winstverschuiving tegen te gaan (BEPS-project) en verdere internationale samenwerking op het gebied van belastingheffing. Binnen het IF werken lidstaten en niet-lidstaten van de OESO op gelijke voet samen. Het IF heeft op het moment van schrijven van deze brief 143 leden.

economie met zich brengt voor de belastingheffing van multinationals. In oktober 2021 is een akkoord bereikt over de herziening van het internationale belastingstelsel. Daarmee is een belangrijke stap gezet richting een moderner internationaal belastingsysteem en een wereldwijde minimumbelasting. Het akkoord wordt door 138 staten gesteund in het IF en is vormgegeven door middel van twee pijlers.²³ Pijler 2 van het IF-akkoord regelt een wereldwijd minimumniveau van belastingheffing voor multinationale groepen. Op 20 december 2021 heeft het IF de modelteksten gepubliceerd waarmee de deelnemende staten het Pijler 2-akkoord in hun nationale wetgeving kunnen omzetten. Om ervoor te zorgen dat de Pijler 2-maatregelen binnen de Europese Unie (EU) op dezelfde wijze in nationale wetgeving worden omgezet en om strijd met Europees recht te voorkomen, heeft de Europese Commissie op 22 december 2021 een richtlijnvoorstel gepubliceerd. Op 15 december 2022 hebben de EU-lidstaten een akkoord bereikt over deze EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing.²⁴ De EU-lidstaten zijn verplicht deze richtlijn uiterlijk 31 december 2023 in hun wetgeving te implementeren. Om te voldoen aan deze verplichting, heeft het kabinet op 30 mei 2023 het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 naar de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstuk 36 369). Het wetsvoorstel is thans in behandeling bij de Tweede Kamer. Op 14 september 2023 (Handelingen II 2022/23, nr. 109, item 5) heeft de Tweede Kamer besloten dit wetsvoorstel gezamenlijk met het Pakket Belastingplan 2024 verder te behandelen.

De OESO heeft te kennen gegeven om in de toekomst geaggregeerde statistische gegevens bij te houden over bijvoorbeeld veilige havens, de de-minimis-uitzondering, het gemiddelde effectieve tarief, het aantal laagbelaste entiteiten in een staat en het bedrag aan bijheffing. In het EU-richtlijnvoorstel minimumniveau van belastingheffing is niet voorzien in een evaluatiebepaling. Het is de verwachting dat de OESO de implementatie van de Pijler 2-regels zal monitoren. In dat kader wordt de informatie-uitwisseling tussen landen in de beschouwing betrokken. Verder zal het kabinet in volgende versies van deze monitoringsbrief ingaan op de gevolgen van de maatregelen uit het wetsvoorstel wanneer de aangiftegegevens voorhanden zijn.

Pijler 1

Binnen het hiervoor genoemde IF is Pijler 1 ook een van de onderdelen van de herziening van het internationale belastingsysteem. Pijler 1 betreft een herverdeling van een deel van de winsten van de grootste en meest winstgevendende multinationals. Landen waar bedrijven veel afnemers of gebruikers hebben, krijgen op basis van Pijler 1 extra heffingsrechten toebedeeld. Andere landen zullen heffingsrechten moeten inleveren om te voorkomen dat de herverdeelde winsten dubbel worden belast. Pijler 1 is een herverdeling van heffingsrechten en is daarmee niet per se gericht op belastingontwijking.

Diverse landen zijn de afgelopen jaren overgegaan tot het invoeren van belastingen gericht op de digitale economie (waaronder unilaterale digitale dienstenbelastingen). Deze maatregelen hebben vaak verschillende kenmerken en voorwaarden met als gevolg dat het internationale belastinglandschap uit elkaar gaat lopen en het risico op dubbele belasting ontstaat. Als onderdeel van Pijler 1 zullen daarom alle deelne-

²³ <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>.

²⁴ Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 14 december 2022 tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie (PbEU 2022, L 328/1).

mende landen hun huidige digitale dienstenbelastingen en andere vergelijkbare maatregelen voor alle bedrijven moeten intrekken én mogen ze dergelijke belastingen in de toekomst niet meer invoeren.

Ter implementatie van Pijler 1 wordt door de deelnemende landen een multilateraal verdrag onderhandeld en opgesteld. Ik informeer uw kamer zo spoedig mogelijk over de meest recente versie van de verdragstekst.

Unshell

Het kabinet juicht het EU-richtlijnvoorstel toe om misbruik van doorstroomvennootschappen aan te pakken («Unshell»);²⁵ Nederland zet zich bij de richtlijnonderhandelingen actief in, en neemt de aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen daarin zo veel mogelijk mee. Met een internationale aanpak wordt het oneigenlijk gebruik van doorstroomvennootschappen op een integrale en uniforme wijze aangepakt. De discussies in de raadswerkgroepen zijn erop gericht om een goede balans te vinden tussen het effectief aanpakken van doorstroom en tegelijk de administratieve lasten voor de uitvoering waar mogelijk beperkt te houden. Hoewel het Spaanse voorzitterschap zeer gericht is op het zoeken naar een compromis, is het beeld op dit moment dat er op korte termijn geen akkoord zal komen over het Unshell-richtlijnvoorstel. De standpunten van lidstaten lopen nog ver uiteen ten aanzien van het doel en de reikwijdte van de richtlijn waarbij hier ook unanimititeit vereist is. Ik heb eerder aangegeven dat een Europese afspraak het meest wenselijk is en daarbij unilateraal vooroplopen niet wenselijk is. Daarbij heb ik ook aangegeven dat mochten de richtlijnonderhandelingen uiteindelijk niet tot het gewenste resultaat leiden, het kabinet kan overwegen of nog unilaterale implementatie van één of meer van de aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen geboden is. Op dit moment blijft het kabinet inzetten op een akkoord over het richtlijnvoorstel en blijft hierover in nauw overleg met het Spaanse en komende Belgische voorzitterschap.

BEFIT

Op 12 september jl. presenteerde de Europese Commissie het richtlijnvoorstel Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT). Het voorstel bevat een gemeenschappelijke grondslag voor de winstbelasting. Uw Kamer heeft de appreciatie van het kabinet door middel van het BNC-fiche ontvangen.²⁶ Er hebben hierover nog geen onderhandelingen plaatsgevonden, enkel een technische toelichting op het voorstel.

Transfer pricing

De Europese Commissie presenteerde op 12 september jl. eveneens een richtlijnvoorstel voor gemeenschappelijke verrekenprijsregels. Uw Kamer zal op korte termijn de appreciatie van het kabinet door middel van het BNC-fiche ontvangen. Er hebben nog geen onderhandelingen plaatsgevonden, enkel een technische toelichting op het voorstel.

²⁵ Richtlijn met het oog op het tegengaan van misbruik door doorstroomvennootschappen op het gebied van belastingen en de aanpassing van Richtlijn 2011/16/EU (administratieve samenwerkingsrichtlijn).

²⁶ Bijlage bij de Kamerbrief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 6 oktober 2023 (Kamerstuk 22 112, nr. 3796).

FASTER

De Commissie heeft het voorstel betreffende een snellere en veiligere vermindering van te veel ingehouden bronbelasting («FASTER») op 19 juni gepubliceerd en de Kamer is hierover geïnformeerd via een BNC-fiche.²⁷ De onderhandelingen lopen thans.

Het voorstel heeft als doel teruggaafprocedures en procedures voor een vrijstelling aan de bron in de dividendbelasting te harmoniseren, te versnellen en daarnaast om deze bestendiger te maken tegen dit misbruik. Deze procedures zijn zeer van belang voor de kapitaalmarktunie en kunnen momenteel belemmerend werken nu deze omslachtig, duur en langdurig zijn en beleggers dus hun rechten in de kapitaalmarktunie niet kunnen effectueren. Anderzijds zijn de huidige procedures in de EU fraudegevoelig, zie de grote dividendstrippingzaken.

Ter voorkoming van fraude zorgt FASTER voor een verbeterde informatiepositie voor belastingdiensten. Beleggers moeten via een financiële intermediair de verzoeken doen, deze intermediair moet zich registreren en rapporteren. Door deze rapportageverplichting ontvangt de belastingdienst informatie over de geregistreerde eigenaren van een dividend, de houdstertermijn en of er financiële transacties plaatsvinden waarbij (tijdelijk) met het juridisch eigendom wordt geschoven.

Als een belegger het aandeel minder dan twee dagen heeft gehouden of als er sprake is van een financiële transactie dan heeft deze geen toegang tot de richtlijnprocedures en moet deze gebruik maken van de bestaande procedures. In deze procedure zal dan eveneens informatie over de houdstertermijn en de eventuele financiële transacties moeten worden verstrekt. Het kabinet is positief over de wijze waarop misbruik van de procedures wordt bestreden. In de technische discussie is het onderwerp van gesprek of misbruik van de procedures voldoende bestreden wordt.

Transparantie en informatie-uitwisseling

Het verbeteren van fiscale transparantie is al jaren een belangrijk speerpunt in het Nederlandse fiscale beleid.²⁸ Zo heeft het kabinet bijvoorbeeld ingezet op het stimuleren van de ontwikkeling van een Tax Governance Code door het bedrijfsleven, waarin transparantie door bedrijven een belangrijke rol inneemt.²⁹

In grensoverschrijdende situaties kan, door middel van wederzijdse bijstand, informatie worden uitgewisseld. Het Verdrag inzake wederzijdse administratieve bijstand in belastingzaken (het WABB-verdrag), bilaterale belastingverdragen en de administratieve bijstandsrichtlijn voorzien allemaal in mogelijkheden voor het uitwisselen van voor de belastingheffing relevante informatie, op verzoek, spontaan of automatisch. In de afgelopen jaren is daarbij in toenemende mate ingezet op het verstevigen van de mogelijkheden tot automatische inlichtingenuitwisseling in grensoverschrijdende situaties. Zo worden bijvoorbeeld financiële rekeninggegevens, informatie over rulings en landenrapporten van multinationals (country-by-country reporting) uitgewisseld tussen belastingautoriteiten. Ook vindt automatische uitwisseling plaats van gegevens en inlichtingen over potentieel agressieve grensoverschrijdende fiscale planningsconstructies (DAC6) en met de implementatie van DAC7

²⁷ Zie Kamerstukken II 2022–23, 22 112, nr. 3748.

²⁸ Zie ook Kamerstuk 25 087, nr. 280, p. 6.

²⁹ Zie ook de Kamerbrief van 8 juni 2022: Beantwoording van vragen over de tax governance code van VNO-NCW, Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 3021.

per 1 januari 2023 ook uitwisseling van gegevens en inlichtingen over verkopers die inkomsten vergaren via digitale platformen. Op 16 mei jongstleden is in de Ecofinraad een akkoord bereikt over de tekst van DAC8, die voorziet in een wijziging van de administratieve bijstandsrichtlijn, waarmee crypto-assetdienstverleners worden verplicht fiscale informatie over hun gebruikers te verstrekken, en deze gegevens zullen tussen de belastingautoriteiten van EU-lidstaten worden uitgewisseld. Ook voorziet de tekst van DAC8 in een verbreding van de reikwijdte van de administratieve bijstandsrichtlijn zodat ook elektronisch geld en door centrale banken uitgegeven digitale valuta onder die richtlijn zullen vallen. Bovendien worden dividenduitkeringen -die rechtsreeks worden uitbetaald aan de (buitenlandse) aandeelhouder- aan de inkomenscategorieën waarover informatie wordt uitgewisseld toegevoegd. De tekst van de DAC8-richtlijn zal naar verwachting worden vastgesteld in de Ecofinraad van 17 oktober als een non-discussie item en daarna worden gepubliceerd in het Europese publicatieblad. DAC8 voorziet in implementatie in nationale wetgeving van de lidstaten per 1 januari 2026.

Op 6 juli 2023 is het wetsvoorstel Implementatiewet Richtlijn openbaarmaking winstbelasting aangenomen door de Tweede Kamer. Momenteel ligt dit wetsvoorstel ter behandeling in de Eerste Kamer. In dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan EU-richtlijn 2021/2101, op grond waarvan multinationale ondernemingen verplicht worden om een afzonderlijk verslag over hun winstbelasting op te stellen en openbaar te maken. Dit staat ook wel bekend als openbare «Country-by-country reporting». Deze verplichting zal gaan gelden voor boekjaren die aanvangen op of na 22 juni 2024.

Het doel van het uitwisselen van deze informatie is het tegengaan van belastingontduiking en -ontwijking. De uitgewisselde informatie stelt belastingdiensten beter in staat om te komen tot een juiste en rechtvaardige belastingheffing. De toepassing door belastingdiensten van wetgeving die een bijdrage levert aan het voorkomen van belastingontwijking of -ontduiking is effectiever wanneer informatie snel en volledig kan worden uitgewisseld. Dit onderstreept dat het uitwisselen van informatie tussen belastingdiensten onverminderd moet worden voortgezet.³⁰

Om de praktijk rondom het uitwisselen van gegevens te verbeteren heeft de Europese Commissie een Expert Group opgericht. Deze Expert Group kijkt naar het gebruik van gegevens die zijn opgehaald in het kader van internationale gegevensuitwisseling en de kwaliteit van de gegevens die lidstaten aanleveren. Deze groep, waarin de EU-lidstaten vertegenwoordigd zijn, is gestart in juli 2022. In het eerste deel van het onderzoek van deze Expert Group is een questionnaire opgesteld voor de lidstaten (periode juli 2022 tot en met december 2022). In het tweede deel van dit onderzoek, dat in januari 2023 is gestart, worden bezoeken gebracht aan EU-lidstaten. In het najaar van 2023 wordt Nederland bezocht door deze Expert Group. Hierover zal een verslag worden uitgebracht.

Open norm vermogensrechten doorstroomvennootschappen (aanpassing 8c Vpb)

De Commissie doorstroomvennootschappen heeft aanbevolen om de zogenoemde safe-harbour in artikel 8c van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969) voor vennootschappen waar rente door stroomt te schrappen, en te vervangen door een «open norm». Op basis van deze safe-harbour wordt een rentedoorstromer die onder het

³⁰ Zie ook Kamerstuk 25 087, nr. 280, p. 6.

toepassingsbereik van artikel 8c Wet Vpb 1969 valt, geacht een reëel risico te lopen ter zake van zijn samenhangende geldleningen indien het eigen vermogen van die rentedoorstroomer het laagste van 1% van het bedrag van de uitstaande geldleningen bedraagt of € 2.000.000. De commissie beveelt aan om, in plaats van deze safe-harbour, op basis van de feiten en omstandigheden van het geval te beoordelen of sprake is van een reëel risico (open norm). Daarmee wordt aangesloten bij een meer economische benadering. Dat maakt het voor doorstroomvennootschappen minder aantrekkelijk om zich in Nederland te vestigen. Deze aanbeveling is ook opgenomen in het rapport van de Adviescommissie, hoewel er binnen de Adviescommissie geen consensus was over de wenselijkheid van deze maatregel.

In de kabinetsreactie op de aanbevelingen van de Commissie doorstroomvennootschappen en in de fiscale beleidsagenda heeft het kabinet aangegeven dat het zou bezien of, en zo ja, op welke wijze een open norm kan worden geïntroduceerd in artikel 8c Wet Vpb 1969. Vanwege de demissionaire status van het kabinet is het aan een volgend kabinet om hierin verdere stappen te zetten. Het kabinet geeft de werkgroep van het traject «Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel 2024» in overweging om hiertoe voorstellen te doen.

Aanpak fiscale constructies

Het kabinet zet zich in om ook met nationale maatregelen belastingconstructies aan te pakken. Het kabinet heeft bij Miljoenennota 2023 (Kamerstuk 36 200) een taakstellende opdracht ingeboekt van € 162 miljoen euro per 2024, oplopend tot € 550 miljoen euro structureel vanaf 2027, om opmerkelijke belastingconstructies en (oneigenlijk gebruik van) fiscale regelingen aan te pakken. Het gaat bij belastingconstructies om het zodanig structureren, omvormen dan wel schuiven van transacties, inkomen, winst en vermogen opdat zo min mogelijk belasting wordt betaald. Dit gebruik staat op gespannen voet met wat met de wetgeving bij invoering is beoogd. Dit kunnen dus manieren zijn om belasting te ontwijken. Om tot een invulling van de taakstellende opdracht te komen heeft een inventarisatie van belastingconstructies plaatsgevonden. Daarbij is gekeken naar de volle breedte van het belastingstelsel.

In de Kamerbrief van 19 september jl.³¹ heeft het kabinet u uitgebreid geïnformeerd over de uitkomst van de inventarisatie en de invulling van deze taakopdracht. Zo versterkt het kabinet onder meer de aanpak van dividendstripping per 2024. Ook wil het kabinet het opknippen van activiteiten over verschillende vennootschappen aanpakken door de drempel van de earningsstrippingmaatregel specifiek voor vastgoedlichamen met (aan derden) verhuurd vastgoed buiten toepassing te laten. Voor deze maatregel geldt dat meer tijd nodig is voor een gedegen uitwerking en wordt met oog op de ingeboekte opbrengst bij Miljoenennota 2024 (36 410) gewerkt aan een wetsvoorstel dat met het Belastingplan 2025 aan uw Kamer kan worden aangeboden. Uiteindelijk heeft het kabinet de taakstellende opdracht op structurele basis grotendeels kunnen invullen met de aanpak van verschillende constructies én fiscale maatregelen die recent negatief zijn geëvalueerd. Van de taakstellende € 550 miljoen resteert een bedrag van € 71 miljoen. Daarmee is in de structurele situatie ruim 90% van de taakstellende opdracht ingevuld. De brief gaat ook in op andere maatregelen uit het Belastingplanpakket 2024 die belastingconstructies aanpakken, maar waarvan de opbrengst niet meeloopt in de invulling van de taakopdracht. Dit betreft het wetsvoorstel Wet aanpassing fonds voor gemene rekening en vrijgestelde

³¹ Kamerstukken II 2023–24, 32 140, nr. 175.

beleggingsinstelling (Kamerstuk 36 423) en Wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale beleggingsinstelling (Kamerstuk 36 422).

Bovendien onderzoekt het kabinet nog verschillende concrete maatregelen voor opmerkelijke belastingconstructies die geïnventariseerd zijn. Ik verwijs naar de genoemde Kamerbrief voor het volledige overzicht van geïnventariseerde constructies, de concrete aanpak daarvan in het Belastingplanpakket 2024 (Kamerstuk 36 418) en de aanpak in toekomstige belastingwetgeving.

6. Lopende onderzoeken

Onderzoek permanent verlieslatende bedrijven

In het rapport van de Adviescommissie Belastingheffing van multinationals (2020) werd geconstateerd dat een deel van de bedrijven ieder jaar fiscaal gezien verlies leed. Vanuit economisch perspectief is het vreemd dat een bedrijf zo lang geen winst kan maken, maar toch blijft bestaan. De commissie heeft daarom aanbevolen om nader onderzoek te doen naar deze bedrijven. Het onderzoek loopt en staat gepland voor publicatie einde van dit jaar. Ik zal de Kamer in een aparte brief over de resultaten informeren.

Het onderzoek focust zich op structureel verlieslatende bedrijven: dat zijn bedrijven die tussen 2010 en 2019 nooit fiscaal winst hebben gemaakt, geen start-up zijn en in 2019 nog steeds bestonden. Er zijn ongeveer 50.000 van zulke bedrijven, dat is 6% van alle vpb-aangiften belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting 2019.

Door de verliezen betalen deze bedrijven geen vennootschapsbelasting. Een belangrijke vraag is in hoeverre fiscale faciliteiten of ongewenste constructies een rol spelen in de verliezen van deze bedrijven. Aan de andere kant is het ook goed mogelijk dat deze bedrijven specifieke activiteiten uitvoeren waar zeer langdurige (aanloop)verliezen gebruikelijk zijn. De afgelopen jaren waren de financieringsmogelijkheden relatief groot vanwege de lage rente. Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in welke type bedrijven langdurig fiscaal gezien verlies maken en welke economische of fiscale redenen hiervoor zijn.

Onderzoek effectief tarief op basis van commerciële winst

In het rapport van de Adviescommissie Belastingheffing van multinationals (2020) werden fiscale aangiftegegevens gebruikt als uitgangspunt voor het berekenen van de effectieve belastingdruk. Echter, zonder gegevens met betrekking tot de commerciële jaarrekeningen van deze bedrijven blijft het onduidelijk hoe de opgegeven, fiscale winst door multinationals – en daarmee de betaalde belasting – zich verhoudt tot de bedrijfseconomische werkelijkheid. De adviescommissie concludeert dat hoewel verschillen niet per definitie het gevolg hoeven te zijn van agressieve belastingplanning, deze niettemin belangrijke aanknopingspunten zouden kunnen bieden voor verdiepend onderzoek naar de oorzaken van verschillen in de effectieve druk van multinationals, en daarmee de mate waarin belastingontwijkende strategieën een rol spelen. De adviescommissie heeft daarom aanbevolen om nader onderzoek te doen naar verschillen tussen fiscale en commerciële gegevens.

Het onderzoek loopt en staat gepland voor publicatie einde van dit jaar. Ik zal de Kamer in een aparte brief, tezamen met de resultaten met betrekking tot het onderzoek van structureel verlieslatende bedrijven (zie hierboven), over de resultaten informeren.

Het onderzoek is gericht op verschillen tussen commerciële en fiscale winst. Specifiek wordt dit onderzocht bij grote, niet-financiële, ondernemingen (waarvan het balanstotaal groter is dan 40 miljoen euro) waarover bij het CBS data beschikbaar is met betrekking tot commerciële winstgegevens. In 2018 waren er circa 2.500 van zulke ondernemingengroepen. De fiscale winst gegevens worden voor deze ondernemingengroepen gebaseerd op gekoppelde aangiftegegevens uit het vennootschapsbelastingregister. In het onderzoek worden verschillen tussen commerciële- en fiscale winstgegevens vergeleken op zowel geaggregeerd niveau, alsook op bedrijfsniveau. Hierbij worden verschillen uitgesplitst naar onder andere globaliseringsstatus en sector.

7. Conclusie

Voor het kabinet is het belangrijk om de effecten van de aanpak van belastingontwijking jaarlijks te blijven monitoren. Voor sommige maatregelen is het nog te vroeg om conclusies te trekken over de effecten ervan. De effecten van de bronbelasting lijken echter zich blijvend te manifesteren. De forse afname van de totale inkomensstroom naar LBJ's sinds 2019, die vorig jaar reeds gerapporteerd kon worden, bestendigt namelijk. Waar in 2019 de uitgaande inkomensstroom naar LBJ's nog € 38 miljard bedroeg, is deze sinds de invoering van de bronbelasting fors gedaald tot een bedrag van € 6 miljard in 2022. De overblijvende inkomensstroom betreft voor het overgrote deel dividenden/ingehouden winsten. Dividenden zullen met ingang van 2024 onder de reikwijdte van de bronbelasting vallen. Er is bovendien geen waarneembaar effect te zien waarbij de inkomensstromen omgeleid zouden worden via andere doorstroomjurisdicties.

Het kabinet zet de strijd tegen belastingontwijking ook in demissionaire status onverminderd voort. Op internationaal niveau worden nog altijd belangrijke en grote stappen gezet. Ook op nationaal terrein zet het kabinet verdere stappen, bijvoorbeeld door de versterking van de aanpak van dividendstripping en de maatregel tegen het opknippen van activiteiten over verschillende vennootschappen voor vastgoedlichamen met (aan derden) verhuurd vastgoed. Bovendien onderzoekt het kabinet nog verschillende concrete maatregelen voor opmerkelijke belastingconstructies die geïnventariseerd zijn.

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