

Beantwoording van vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving

1. Wat is de aanleiding?

De aanleiding voor dit wetsvoorstel is tweeledig. Ten eerste heeft SEO Economisch Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Financiën de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regeling voor de vrijgestelde beleggingsinstelling (vbi) en de fiscale beleggingsinstelling (fbi) geëvalueerd.¹ Het kabinet heeft eerder aangegeven dat het wenselijk is om de aanpassing van de definitie van het fonds voor gemene rekening (fgr) zoveel mogelijk in samenhang te bezien met de aanbevelingen die voortvloeien uit voornoemde evaluatie.² Het evaluatierapport is op 7 juli 2022 aan de Tweede Kamer aangeboden, gevolgd door een kabinetsreactie op 9 december 2022 waarin de maatregelen die in dit wetsvoorstel zijn uitgewerkt zijn aangekondigd.³ Ten tweede heeft het kabinet op Prinsjesdag 2022 aangekondigd dat het een fbi niet langer zal worden toegestaan om direct in vastgoed te beleggen (de vastgoedmaatregel).⁴

2. Wie zijn betrokken?

In de consultatieversie van het wetsvoorstel om het kwalificatiebeleid voor (buitenlandse) rechtsvormen aan te passen, is eerder een wijziging van de definitie van het fgr opgenomen.⁵ In het huidige wetsvoorstel tot wijziging van de definitie van het fgr is rekening gehouden met de reacties op die eerdere internetconsultatie. Het aanpassen van het vbi-regime en het fbi-regime is in deze vorm niet eerder aan de orde geweest.

Medio 2019 waren er bijna 1800 beleggingsfondsen in de vorm van een fgr vennootschapsbelastingplichtig. Hiervan zijn er naar schatting 200 beursgenoteerde fondsen. De overige fgr's zijn hoofdzakelijk familiefondsen.⁶ Met de voorgestelde aanpassing van de definitie van het fgr komt de zelfstandige belastingplicht van fgr's die familiefondsen zijn te vervallen.

Uit het evaluatierapport van SEO volgt dat er in totaal ongeveer 1350 beleggingsinstellingen zijn die de vbi-status hebben. Daarvan zijn 30 vbi's beleggingsinstellingen die worden aangeboden aan retail beleggers en institutionele beleggers. Het regime wordt dus overwegend gebruikt door niet-beoogde gebruikers: vermogende personen en families. Voor hen, ongeveer 1320 vbi's, komt de toepassing van het vbi-regime te vervallen.

Uit het evaluatierapport van SEO volgt dat er in totaal ongeveer 300 beleggingsinstellingen zijn die de fbi-status hebben. In de praktijk bestaan er twee soorten fbi's: de effecten-fbi en de vastgoed-fbi. Van de ongeveer 300 fbi's zijn er naar schatting 240 effecten-fbi's en 60 vastgoed-fbi's. De 60 vastgoed-fbi's worden door de voorgestelde aanpassingen geraakt, omdat directe beleggingen in vastgoed niet langer mogelijk zijn. De effecten-fbi's worden door de voorgestelde aanpassingen niet geraakt.

Na de aankondiging van de vastgoedmaatregel is van enkele organisaties een schriftelijke reactie ontvangen. Over de voorgestelde aanpassingen is met vertegenwoordigers van de volgende organisaties contact geweest:

- APG
- BPF Bouwnijverheid
- Bouwinvest
- Pensioenfederatie
- Vereniging Beursgenoteerde Fiscale Vastgoedbeleggingsinstellingen (VBFV)

Daarnaast is de Belastingdienst betrokken geweest bij de vormgeving van de maatregelen.

De consultatie heeft ten doel ook andere belanghebbenden te raadplegen. Daarnaast worden de eerder genoemde belangenorganisaties uitgenodigd om een (technische) reactie te geven op de uitwerking van de voorstellen.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32140, nr. 130.

² Kamerstukken II 2020/21, 32545, nr. 136.

³ Kamerstukken II 2022/23, 32140, nr. 130 en Kamerstukken II 2022/23, 32545, nr. 184.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36202, nr. 6, p. 11.

⁵ <https://www.internetconsultatie.nl/fiscaalkwalificatiebeleidrechtsvormen>.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 32545, nr. 184.

3. Wat is het probleem?

Ten aanzien van het fgr kunnen twee knelpunten worden onderscheiden. Het eerste knelpunt is dat het Nederlandse kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen, meer specifiek het zogenoemde "toestemmingsvereiste", internationaal gezien afwijkend is. De huidige definitie van het fgr bevat ook dat toestemmingsvereiste. Hierdoor kunnen in grensoverschrijdende situaties kwalificatieverschillen ontstaan, met als gevolg dat dubbele niet-heffing of dubbele heffing kan ontstaan. Het tweede knelpunt is dat het feitelijk gebruik van het fgr niet volledig aansluit bij de oorspronkelijke doelstelling van de zelfstandige belastingplicht van het fgr. De huidige definitie van het fgr geeft de mogelijkheid van zogenoemde "boxarbitrage" tussen box 2 en box 3 in de inkomstenbelasting.

Het vbi-regime wordt overwegend gebruikt door niet-beoogde gebruikers. Deze niet-beoogde gebruikers zijn vermogende personen en families.

Het fbi-regime kan in internationale verhoudingen tot een heffingslek leiden. Buitenlandse belastingplichtige beleggers kunnen een beroep doen op een verlaagd verdragstarief voor deelnemingsdividenden (doorgaans 0% of 5%) uitgekeerd door een fbi. Dit kan omdat in de meeste verdragen niet is geregeld dat die vermindering van dividendbelasting niet geldt voor dividenduitkeringen door fbi's. Het gevolg is dat Nederland zijn heffingsrecht op de winsten uit het vastgoed onder veruit de meeste verdragen niet of niet volledig kan effectueren.

4. Wat is het doel?

Het doel van de aanpassing van de definitie van het fgr is het wegnemen van internationale kwalificatieverschillen bij Nederlandse (en buitenlandse) rechtsvormen. Hiermee wordt voorkomen dat er sprake is van hybride mismatches. Het doel van de aanpassing is daarnaast om het feitelijk gebruik van het fgr te laten aansluiten bij de oorspronkelijke doelstelling van de zelfstandige belastingplicht van het fgr.

Het doel van de aanpassing van de vereisten voor toepassing van het vbi-regime is het gebruik van de regeling meer in overeenstemming te brengen met de oorspronkelijke doelstelling van het vbi-regime. De voorgestelde aanpassing gaat het niet-beoogde gebruik (voornamelijk door vermogende particulieren en families) van het vbi-regime tegen.

Het doel van de aanpassing van de vereisten voor toepassing van het fbi-regime is de fiscale behandeling over resultaten uit vastgoed evenwichtiger te maken (dat wil zeggen het momenteel in internationale verhoudingen bestaande heffingslek te dichten).

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het huidige Nederlandse kwalificatiebeleid van (buitenlandse) rechtsvormen kan internationaal gezien tot knelpunten (hybride mismatches) leiden. Het zogenoemde 'toestemmingsvereiste' in de huidige definitie van het fgr maakt daar deel van uit. Het is aan de overheid om deze knelpunten voor wat betreft het fgr, die zijn ontstaan uit haar beleid, weg te nemen.

De huidige vereisten voor toepassing van het vbi-regime kunnen tot niet-beoogd gebruik van dat vbi-regime leiden. Het is aan de overheid om het gebruik van het vbi-regime in overeenstemming te brengen met de oorspronkelijke doelstelling van het vbi-regime en niet-beoogd gebruik te voorkomen).

De huidige vereisten voor toepassing van het fbi-regime kunnen in internationale verhoudingen leiden tot een heffingslek. Het is aan de overheid om de fiscale behandeling over resultaten uit vastgoed evenwichtiger te maken en het heffingslek te dichten.

6. Wat is het beste instrument?

Aanpassing van de bestaande wetgeving is de enige mogelijkheid om de aanpassingen van de definitie van het fgr, de vereisten voor toepassing van het vbi-regime en de vereisten voor toepassing van het fbi-regime te bewerkstelligen.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De structurele administratieve lasten voor bedrijven en burgers zijn naar verwachting beperkt. De aanpassing van de definitie van het fgr leidt naar verwachting tot een afname van kwalificatieverschillen van rechtsvormen in internationale situaties en tot gebruik van het fgr dat meer in overeenstemming is met de oorspronkelijke doelstelling. De aanpassing van het vbi-regime leidt eveneens tot gebruik van het vbi-regime dat meer in overeenstemming is met de oorspronkelijke doelstelling ervan. Beleggingsinstellingen die de vbi-status hebben, hebben geen aangifteplicht voor de vennootschapsbelasting, omdat zij subjectief zijn vrijgesteld. Het niet langer in aanmerking komen voor het vbi-regime leidt in de situaties waarin het beleggingsvehikel niet uit de structuur wordt gehaald, tot een beleggingsinstelling die regulier belastingplichtig is voor de vennootschapsbelasting en dus een aangifteplicht heeft. De aanpassing van het fbi-regime leidt niet tot aanvullende structurele administratieve lasten, omdat een vastgoed-fbi ook nu een aangifteplicht voor de vennootschapsbelasting heeft.

Het overgangsrecht voor herstructureringsinstellingen die direct samenhangen met de aanpassingen van de van de definitie van het fgr en de aanpassing van het fbi-regime kan voor partijen die hier gebruik van willen maken wel leiden tot een incidentele verhoging van de administratieve lasten. Deze zijn het gevolg van de eisen die aan de toepassing van dit overgangsrecht worden gesteld.

De uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst zullen na totstandkoming van de definitieve voorstellen worden beoordeeld aan de hand van een uitvoeringstoets.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het milieu.