

Internetconsultatie mogelijkheden versterking maatregelen ter voorkoming van dividendstripping

1. Inleiding

Deze consultatie volgt op een brief van het kabinet van 3 december 2018¹ waarin is aangekondigd dat zal worden onderzocht of dividendstripping binnen het bestek van de huidige nationale regels voldoende kan worden aangepakt. Met het oog daarop is in de afgelopen periode in kaart gebracht welke hoofdvormen van dividendstripping zich in de praktijk voordoen. Daarbij is ook aandacht besteed aan de complexiteit die schuilt in de aanpak van dividendstripping. Vervolgens is een aantal alternatieven om dividendstripping aan te pakken in kaart gebracht. Bovendien volgt uit dit onderzoek dat de doeltreffendheid van een maatregel en de impact daarvan op de praktijk per alternatief verschilt. Om die reden betreft het kabinet graag de betrokken partijen en overige belangstellenden bij de afweging van de verschillende alternatieven.

Dit consultatiedocument is als volgt opgebouwd. Eerst zal worden ingegaan op de redenen waarom het kabinet een consultatie start over dividendstripping (**onderdeel 2**). Daarna zal het onderwerp dividendstripping worden besproken (**onderdeel 3**), gevolgd door een omschrijving van de randvoorwaarden die bij de mogelijke oplossingsrichtingen in overweging moeten worden genomen (**onderdeel 4**). Vervolgens worden de mogelijke oplossingsrichtingen voorgelegd (**onderdeel 5**) en worden enkele algemene vragen (**onderdeel 6**) en enkele specifieke vragen – met een nadere beschrijving van de oplossingsrichtingen – ter consultatie aangeboden (**onderdeel 7**). Het consultatiedocument wordt afgesloten met enkele opmerkingen over het vervolgtraject (**onderdeel 8**).

2. Waarom consulteert het kabinet?

Het kabinet vindt het belangrijk om de overwegingen van alle betrokken partijen en overige belangstellenden af te wegen in de keuze voor het vervolgtraject bij de aanpak van dividendstripping. De problematiek rondom de aanscherping van maatregelen ter voorkoming van dividendstripping is zeer complex en hangt in grote mate samen met de inrichting van de aandelenhandel. Hierbij zijn veel verschillende partijen betrokken, zoals financiële instellingen, beleggingsondernemingen, beheerders van beleggingsinstellingen, marktexploitanten² en (niet-) professionele beleggers. De verschillende alternatieven om de wetgeving aan te scherpen raken deze partijen. Enkele voorgestelde alternatieven zijn dermate ruim, dat ze mogelijk ook burgers en bedrijven raken die op geen enkele wijze betrokken zijn bij praktijken rondom dividendstripping. Het kabinet wil de impact van de alternatieven op de praktijk van deze partijen in kaart brengen. Alleen op deze wijze kan een zorgvuldige afweging worden gemaakt over het vervolgtraject. Daarnaast vindt het kabinet het van belang om door middel van deze consultatie partijen de ruimte te bieden om alternatieven aan te dragen die passen binnen de randvoorwaarden, maar die in deze fase nog niet zijn geïdentificeerd. Hierbij kan naast fiscale maatregelen ook gedacht worden aan niet-fiscale opties.

3. Achtergrond en problematiek dividendstripping

Dividendstripping

Bij dividendstripping wordt de economische en juridische gerechtigdheid tot dividenden opgesplitst om een dividendbelastingvoordeel te behalen. De (buitenlandse) aandeelhouder behoudt gedurende de transacties het economisch belang bij de aandelen maar draagt de juridische eigendom bij dezelfde aandelen (tijdelijk) over aan een andere partij die recht heeft op een gunstigere behandeling voor de dividendbelasting. Deze gunstigere positie kan bijvoorbeeld betrekking hebben op een recht op verrekening, teruggaaf of vermindering van de Nederlandse dividendbelasting waartoe de oorspronkelijke (buitenlandse) aandeelhouder geen of een beperkter recht heeft. De heffing van dividendbelasting kan op deze wijze worden beperkt of voorkomen. De partijen die hierbij betrokken zijn zullen over het algemeen het hieruit voortvloeiende voordeel delen. Hierbij kan ook een (professionele) tussenpersoon betrokken zijn die beide partijen bij elkaar brengt en daarvoor wordt beloond. Hoewel de verschijningsvormen van dividendstripping in de praktijk heel divers en zeer complex kunnen zijn, werkt vrijwel elke vorm van de dividendstripping in de kern op de hiervoor beschreven wijze.

Achtergrond huidige antimisbruikwetgeving

In 2001 is in de nationale wet antimisbruikregelgeving opgenomen om dividendstripping tegen te gaan. Deze wetgeving is opgenomen in het vierde, zevende en achtste lid van artikel 4 van de Wet

¹ Kamerstukken II 2018/19, 25087, nr. 225.

² Als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht: "marktexploitant: persoon die een gereguleerde markt beheert of exploiteert".

op de dividendbelasting 1965 (Wet DB 1965), het tweede en derde lid van artikel 9.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001, het tweede en derde lid van artikel 25 van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969) en artikel 16 van het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001. Op grond van deze wet- en regelgeving wordt – kortgezegd – vermindering, verrekening of teruggaaf van dividendbelasting uitgesloten voor diegene die het dividend heeft ontvangen (of om vermindering, verrekening of teruggaaf heeft verzocht), maar niet de uiteindelijk gerechtigde is tot dat dividend. De wetgever heeft destijds gekozen voor een generieke maatregel die verschillende vormen van dividendstripping aanpakt. Het doel was destijds om een maatregel te introduceren die uitvoerbaar zou zijn in de praktijk en geen overkill zou bevatten. Dit was een belangrijke afweging aangezien strengere maatregelen al snel ingrijpend uit zouden werken op de reguliere beurshandel.³

Wat is het probleem?

Bij de inwerkingtreding van de antimisbruikwetgeving is overwogen dat de aanpak van dividendstripping niet makkelijk zal zijn en dat waarschijnlijk enkel evidente vormen van dividendstripping zouden kunnen worden aangepakt.⁴ In de praktijk blijkt inderdaad dat de Belastingdienst aan de hand van de huidige wettelijke instrumenten dividendstripping niet altijd adequaat kan bestrijden. Op grond van de al bestaande nationale antimisbruikwetgeving rust er namelijk een zware bewijslast op de inspecteur om te bewijzen dat sprake is van dividendstripping. De complexiteit is bovendien in de afgelopen jaren verder toegenomen. Professionele partijen hebben zich erin gespecialiseerd om door middel van dividendstripping voordelen te behalen.⁵ Dit is geen typisch Nederlands fenomeen, maar gebeurt ook in de landen om ons heen. Commerciële partijen gebruiken vaak ingewikkelde structuren, verhullen de rechtsbetrekkingen tussen de verschillende actoren waarbij vaak buitenlandse partijen betrokken zijn. Dit maakt het verzamelen van informatie door de Belastingdienst extra complex en zeer tijdrovend. Om dezelfde redenen is het vrijwel onmogelijk om op betrouwbare wijze de totale financiële omvang van dividendstripping te bepalen. De Belastingdienst heeft sinds het jaar 2000 enkele honderden miljoenen euro's aan naheffingen en boetes opgelegd vanwege dividendstripping.

Het kabinet vindt het onwenselijk dat de mogelijkheid blijft bestaan om door middel van dividendstripping geen of minder dividendbelasting te betalen dan de wetgever heeft bedoeld. Om deze reden is het voor het kabinet belangrijk om te onderzoeken welke alternatieven er zijn om dividendstripping beter aan te kunnen pakken.

4. Randvoorwaarden

Het spreekt voor zich dat de alternatieven juridisch bestendig moeten zijn. Specifiek is bij de afweging van de opties een aantal randvoorwaarden van belang:

- a. goede uitvoerbaarheid (voor de Belastingdienst en de marktpartijen);
- b. aandacht voor impact op de reguliere beurshandel en gevolgen voor burgers en bedrijven; en
- c. internationale en Europeesrechtelijke houdbaarheid.

In het vervolgtraject zal bij de omzetting van een alternatief (of een combinatie van alternatieven) in concrete wetgeving, de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst van die wetgeving moeten worden getoetst door middel van een uitvoeringstoets.

5. Oplossingsrichtingen

De afgelopen periode is in kaart gebracht welke hoofdvormen van dividendstripping zich in de praktijk voordoen en welke handhavingsproblemen hiermee gepaard gaan. In essentie komen deze hoofdvormen erop neer dat het juridische eigendom enerzijds en het economische belang anderzijds wordt opgesplitst. De verschijningsvormen van het opsplitsen van het belang zijn zeer divers. De meest 'eenvoudige' vorm is het in- en uitlenen van aandelen (security lending). Degene die de aandelen inleent, verkrijgt hierbij de juridische eigendom, terwijl de uitlener economisch belanghebbende blijft. Opsplitsing van het belang bij aandelen kan ook eenvoudig worden bereikt door bijvoorbeeld putopties te kopen (het recht om aandelen gedurende een vastgestelde periode tegen een vastgestelde uitoefenprijs te verkopen) of callopties te schrijven (het recht om aandelen gedurende een vastgestelde periode tegen een vastgestelde uitoefenprijs te kopen).⁶

³ Kamerstukken II 2000/01, 27896, nr. 3, p. 1, 2 en 8.

⁴ Kamerstukken II 2000/01, 27896, nr. 3, p. 8.

⁵ Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het "Kennisdocument Dividendstripping – Extern" van het Financieel Expertise Centrum van 20 augustus 2021 zoals gepubliceerd op: <https://www.fec-partners.nl/media/yifblbh0/20211119-kennisdocument-dividendstripping-extern.pdf>

⁶ Een meer gedetailleerde beschrijving van diverse vormen van dividendstripping is terug te vinden in hoofdstukken 2 en 6 van het hiervoor aangehaalde Kennisdocument van het Financieel Expertise Centrum.

In de praktijk is gebleken dat partijen die betrokken zijn bij dividendstripping de onderlinge rechtsbetrekkingen proberen te verhullen waardoor het voor de Belastingdienst lastig is om de tussen de economisch belanghebbende en juridische eigenaar bestaande rechtsbetrekkingen te bewijzen. Door bijvoorbeeld inschakeling van tussenpersonen die op eigen naam maar voor rekening en risico van de uiteindelijk gerechtigde of de dividendstripper transacties verrichten alsof zijzelf daarbij de belanghebbenden zijn, kunnen vrij eenvoudig relaties tussen met elkaar samenwerkende partijen aan het zicht van de Belastingdienst worden onttrokken.

Omdat bij dividendstripping de uiteindelijk gerechtigde tot de dividenden in de regel in het buitenland is gevestigd, bevindt ook veel van de benodigde informatie zich in het buitenland. Om deze informatie te kunnen achterhalen moet een beroep worden gedaan op een van toepassing zijnde (internationale) regeling die voorziet in de uitwisseling van inlichtingen. Dit blijkt vaak een tijdrovend proces.

Om de aanpak van de hiervoor beschreven problematiek te verbeteren, is een inventarisatie gemaakt van de mogelijke (fiscale) oplossingsrichtingen. Opmerking verdient dat dit consultatiedocument slechts ziet op de aanpak van situaties van dividendstripping die zien op portfoliobelangen. Dat zijn gevallen waarin een aandeelhouder een belang van minder dan 5% houdt in een Nederlandse vennootschap.

Op dit moment zijn de volgende alternatieve maatregelen geïdentificeerd:

- **Alternatief A:** Juridische eigendom en economisch belang aandelen verplicht voor vermindering, verrekening of teruggaaf dividendbelasting;
- **Alternatief B:** Introductie van een houdsterperiode;
- **Alternatief C:** Introductie van een nettorendement/grondslag-benadering voor verrekening of teruggaaf van dividendbelasting;
- **Alternatief D:** Documentatieverplichtingen;
- **Alternatief E:** Codificatie record datum; en
- **Alternatief F:** Uitbreiding met verbonden lichamen.

De oplossingsrichtingen staan uitgebreider beschreven in onderdeel 7 van dit consultatiedocument.

De effectiviteit van de oplossingsrichtingen verschilt. Bovendien is de effectiviteit van een maatregel afhankelijk van de omstandigheid of die maatregel zelfstandig wordt overwogen of juist in combinatie met andere alternatieven. Zo lijken alternatieven D, E en F zelfstandig gezien onvoldoende effectief om dividendstripping aan te pakken, maar zouden deze alternatieven wel als aanvullende maatregelen kunnen worden opgenomen.

6. Algemene vragen

In totaal legt het kabinet in dit document veertien vragen voor waar het kabinet graag een reactie op ontvangt. Hieronder staan drie algemene vragen. Daarnaast zijn in onderdeel 7, bij de uitgebreidere beschrijving van de oplossingsrichtingen, in totaal elf vragen (vraag 4 tot en met 14) opgenomen die meer zien op de specifieke oplossingsrichtingen.

Vraag 1

Hoe beoordeelt u de alternatieven in het licht van de in onderdeel 4 geschetste randvoorwaarden?

Vraag 2

Zijn er nog andere (eventueel in andere landen bestaande) alternatieven geschikt om binnen de geselecteerde randvoorwaarden dividendstripping te voorkomen? Zo ja; hoe beoordeelt u deze alternatieven in het licht van de in onderdeel 4 geschetste randvoorwaarden?

Vraag 3

Welk alternatief – of combinatie van alternatieven – heeft uw voorkeur en waarom?

7. Uitgebreide omschrijving oplossingsrichtingen en specifieke vragen

Alternatief A – Juridische eigendom en economisch belang aandelen verplicht voor vermindering, verrekening of teruggaaf

Wettelijk vastleggen dat verrekening, vermindering of teruggaaf van dividendbelasting enkel mogelijk is indien de belastingplichtige die de dividendbelasting verrekent, terugvraagt of recht heeft op een vermindering, bewijst dat hij zowel het juridische eigendom als het economisch

belang houdt op het moment van de dividenduitkering. Dit zou dividendstripping in de kern aanpakken.

Vraag 4

Welke overwegingen zijn van belang bij de keuze om dit alternatief in te voeren voor alle aandelen of enkel voor girale (beurs)aandelen?

Vraag 5

Is deze voorwaarde altijd toepasbaar (bijv. bij een bewaarder van een fonds voor gemene rekening)?

Vraag 6

Bij de introductie van dit alternatief zal geen verrekening, vermindering of teruggaaf van dividendbelasting toekomen aan diegene die het vruchtgebruik heeft op aandelen. Is dit gewenst en hoe moet hiermee worden omgegaan?

Vraag 7

Welke varianten op dit alternatief zijn mogelijk om te voorkomen dat ook gevallen worden geraakt waarbij geen sprake is van dividendstripping?

Alternatief B - Introductie van een houdsterperiode

Alternatief B betreft de introductie van een houdsterperiode. Dit betekent dat wettelijk wordt vastgelegd, dat als uiteindelijk gerechtigde van dividenden op aandelen wordt beschouwd degene die, gedurende een bepaalde periode voorafgaand aan de record datum en enige tijd daarna, de gehele juridische eigendom en het economisch belang heeft van de aandelen waarop dividendbelasting is ingehouden. De record datum is de datum waarop aan het einde van de werkdag door de financiële instelling de gesetelde posities worden vastgesteld en op basis van de aandelendepots van cliënten wordt bepaald wie recht heeft op het dividend.⁷

De termijn van de houdsterperiode is relevant voor enerzijds de effectiviteit, anderzijds de mogelijke overkill van de maatregel. Hierbij zou kunnen worden gedacht aan een relatieve korte periode van 10 dagen voor en na de record datum, maar ook een langere periode van bijvoorbeeld twee tot vier maanden rond de record datum is een mogelijkheid.

Een optie is om de houdsterperiode te combineren met een *tegenbewijsregeling*. Het uitgangspunt zou dan kunnen zijn dat diegene die gedurende de houdsterperiode niet over het juridisch eigendom en het economisch belang van de aandelen bezit, vermoed wordt niet de uiteindelijk gerechtigde te zijn. Dit vermoeden kan dan worden weerlegd, bijvoorbeeld indien de juridische eigenaar aannemelijk maakt dat (i) door hem (hoofdzakelijk) zakelijke doelen werden nagestreefd bij het afsplitsen van het economisch belang of (ii) hij toch het economisch belang heeft bij het dividend. De bewijslast ligt in deze optie bij de belastingplichtige.

Een andere optie zou zijn om een *doelmatigheidsdrempel* op te nemen in de houdsterperiode. Deze doelmatigheidsdrempel zou kunnen gelden per uitkering of per periode (bijvoorbeeld een kalenderjaar). Op basis hiervan is de houdsterperiode alleen van toepassing indien de teruggaaf, verrekening en/of vermindering een bepaald bedrag overschrijdt.

Vraag 8

Hoe waardeert u de introductie van een houdsterperiode?

Vraag 9

Welke termijnen, voor en na record datum, zouden geschikt zijn voor het bepalen van de houdsterperiode?

Vraag 10

Hoe waardeert u het opnemen van een doelmatigheidsdrempel en welk drempelbedrag zou volgens u geschikt zijn?

⁷ Besluit van 6 oktober 2021, nr. 2021-14577, par. 6.2.

Alternatief C - Introductie van een netto rendement/grondslag-benadering voor verrekening of teruggaaf van dividendbelasting

Dividendbelasting kan – onder voorwaarden – als voorheffing worden verrekend met de vennootschapsbelasting. Om het risico op dividendstripping te verkleinen, kan worden overwogen om de verreken- of teruggaafmogelijkheid van de betaalde dividendbelasting te beperken.

Dit alternatief houdt in dat dividendbelasting slechts kan worden verrekend voor zover vennootschapsbelasting is verschuldigd over het dividend na vermindering van de daarmee verband houdende kosten. Onder deze kosten moeten dan mede worden begrepen dividendvervangende betalingen. Dit kan bijvoorbeeld een betaling zijn voor het inlenen van de aandelen, zoals bij *security lending*⁸. De dividendvervangende betalingen worden op groepsniveau bepaald om te voorkomen dat hier in groepsverband mee kan worden gestructureerd.

Dit alternatief kan eventueel worden gecombineerd met een doelmatigheidsdrempel. Hierbij kan gedacht worden aan een drempel waarbij slechts sprake is van een beperking van de verrekening als de kosten een bepaald percentage van het bruto dividend overstijgen.

Dit alternatief zal niet worden toegepast op pensioenfondsen, die doorgaans subjectief zijn vrijgesteld van de vennootschapsbelasting.

Vraag 11

Met welke aan het dividend toerekenbare kosten zou rekening moeten worden gehouden? Wat zou onder dividendvervangende betalingen moeten vallen?

Vraag 12

Indien gekozen wordt voor het opnemen van een doelmatigheidsdrempel, welk percentage van het bruto dividend zou hiervoor gepast zijn?

Alternatief D - Documentatieverplichtingen

Naast alternatieven A tot en met C, die betrekking hebben op de dividendbelasting zelf, kunnen ook (aanvullende) alternatieven worden overwogen die zien op documentatieverplichtingen. Op deze wijze zou de inspecteur gemakkelijker moeten kunnen beoordelen of sprake is van dividendstripping.

Om ervoor te zorgen dat slechts één partij recht heeft op een verrekening, teruggaaf of vermindering van de Nederlandse dividendbelasting, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een systeem waarbij:

- I. verifieerbaar per dividenduitkering één dividendnota wordt uitgereikt;
- II. dividendnota's verplicht moeten worden geregistreerd bij de Belastingdienst; en
- III. aandeelhouders verplicht zijn om voor verrekening, teruggaaf of vermindering een dividendnota te tonen.

Bij dit alternatief zou een uitzondering kunnen gelden op de plicht een dividendnota te tonen voor klanten van banken die wettelijk verplicht zijn om het dividend en de daarop ingehouden dividendbelasting te melden aan de fiscus. In dat geval is voldoende dat de bank over de dividendnota beschikt.

Een ander alternatief in het kader van de documentatieverplichtingen is om de eisen aan de dividendnota aan te scherpen (zoals het opnemen van de ex- en record datum). Ook zou kunnen worden gedacht aan de introductie van *renseigneringsregels* voor effectenhuizen.⁹

Vraag 13

Op welke wijze – naast bovengenoemde alternatieven – kan de vastlegging van de transacties, het dividend en de dividendbelasting worden verbeterd?

⁸ Onder '*security lending*' wordt verstaan het tijdelijk inlenen van een bepaald aantal aandelen onder de verplichting tot teruglevering van eenzelfde hoeveelheid aandelen op een later moment in de tijd. Hierbij verkrijgt degene die de aandelen inleent de juridische eigendom terwijl de uitlener economisch belanghebbende blijft. Het opsplitsen van het juridisch eigendom en het economisch belang daarbij is een van de belangrijkste kenmerken van dividendstripping.

⁹ Zoals voorgesteld door D66 in 'Aanvalsplan belastingontwijking: Het zoeklicht op de schemersteegjes van de fiscaliteit', onderdeel 5.

Vraag 14

Zijn deze documentatieverplichtingen werkbaar? Zijn de administratieve lasten beheersbaar? Heeft de Belastingdienst daadwerkelijk de mogelijkheid om in de praktijk, binnen een redelijke termijn, toegang te krijgen tot de relevante informatie en daarbij niet te stuiten op allerlei (binnenlandse en buitenlandse) hordes?

Alternatief E - Codificatie record datum

Uit het Verzamelbesluit dividendbelasting volgt dat op record datum wordt bepaald wie gerechtigd is tot het dividend.¹⁰ Het Verzamelbesluit kan met name voor binnenlandse situaties duidelijkheid geven wie op record datum gerechtigd is tot het dividend en daarmee een recht heeft op verrekening, vermindering of teruggaaf van de dividendbelasting. In buitenlandse situaties lijkt deze duidelijkheid er niet altijd te zijn.

Een alternatief zou daarom zijn om de record datum uit het Verzamelbesluit op te nemen in de Wet DB 1965. Dit zou daarmee de gewenste duidelijkheid scheppen.

Het gaat bij deze maatregel om het vastleggen van de eigenaar van de aandelen op een enkel moment. Het schuiven met belangen buiten dat moment wordt hierdoor niet ondervangen. Om voldoende effect te sorteren zal deze maatregel alleen in combinatie met een ander alternatief moeten worden ingevoerd, zoals de alternatieven onder A, B en D.

Alternatief F - Verbonden lichamen

Een laatste geïdentificeerd alternatief is de introductie van een wettelijke bepaling waarin is opgenomen dat enkel sprake is van het economisch belang bij de aandelen als een persoon zelfstandig, of tezamen met een verbonden lichaam in de zin van bijvoorbeeld het vierde lid van artikel 10a Wet Vpb 1969 of een verbonden natuurlijke persoon in de zin van het vijfde lid van artikel 10a Wet Vpb 1969 het gehele economische belang bezit. Dit kan voorkomen dat rechtsbetrekkingen over de landsgrenzen heen worden verhuisd.

Dit alternatief zou kunnen worden overwogen in combinatie met een van de andere alternatieven. Enkel de invoering van dit alternatief zal onvoldoende effectief zijn om dividendstripping aan te pakken. Dit alternatief voorkomt immers enkel de opsplitsing van belangen binnen concernverband. In de praktijk worden ook vaak externe partijen betrokken bij dergelijke transacties.

8. Vervolgtraject

Aan de hand van de reacties op dit consultatiedocument zal een nadere afweging worden gemaakt over de mogelijke vervolgstappen. Het kabinet zal de Tweede Kamer na afloop van de consultatie nader informeren. Dit zal naar verwachting plaatsvinden in het voorjaar van 2022.

¹⁰ Besluit van 6 oktober 2021, nr. 2021-14577, par. 6.2.