

Ministerie van Financiën
Directoraat-Generaal Fiscale Zaken
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Adres

'Malietoren'

Bezuidenhoutseweg 12
Den Haag

Postadres

Postbus 93002
2509 AA Den Haag

Telefoon

31 (0)70 349 03 49

Telefax

31(0)70 349 03 00

Briefnummer

18/10.567/DJS/Ha

Den Haag

22 oktober 2018

Onderwerp

Internetconsultatie fiscaal verdragsbeleid
en aanwijzing van laagbelastende staten

Telefoonnummer

070-3490432

E-mail

sinke@vnoncw-mkb.nl

Geachte heer, mevrouw,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de consultatie over het
fiscale verdragsbeleid en aanwijzing van laagbelastende staten.

Kortheidshalve verwijzen wij naar de in de bijlage opgenomen reactie.

Hoogachtend,



mr. J.M. Lammers
Directeur Economische Zaken

Reactie op de consultatie fiscaal verdragsbeleid en aanwijzing van laagbelastende staten

Fiscaal verdragsbeleid

Belastingverdragen dienen ertoe om – op basis van reciprociteit – dubbele belasting te voorkomen en het ontgaan van belastingheffing tegen te gaan. Duidelijkheid over de verdeling van heffingsbevoegdheden biedt rechtszekerheid aan internationaal opererende bedrijven en verlaagt de administratieve lasten. Het solide verdragsbeleid bevordert internationale bedrijvigheid, investeringen en handel. Uit onderzoek van het CPB blijkt dat nieuwe bilaterale belastingverdragen de directe buitenlandse investeringen met gemiddeld 21% verhogen. Lagere bronbelastingen hebben een positief effect op wederzijdse directe buitenlandse investeringen¹. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat verdragen worden misbruikt. Op die manier draagt fiscaal verdragsbeleid bij aan de aantrekkelijkheid van het fiscale vestigingsklimaat voor reële economische activiteiten. In dat kader achten wij het verstandig om in het verdragsbeleid – op basis van reciprociteit – aan te sturen op een meer gelijke behandeling van binnenlandse en buitenlandse ondernemingen en investeerders.

De verdragen die Nederland sluit met ontwikkelingslanden zijn nagenoeg gelijk zijn aan de verdragen die andere landen met de ontwikkelingslanden sluiten². UNCTAD wees enkele jaren geleden al op het belang van beleidssynergie waarbij de aanpak van belastingontwijking en verdragsmisbruik samen moet gaan met beleid om investeringen aan te jagen³. Nederland heeft mede om die reden besloten om 23 bestaande verdragen met ontwikkelingslanden te heronderhandelen waarbij betere antimisbruikbepalingen worden nagestreefd.

Consultatie

Het Ministerie van Financiën (hierna: het Ministerie) vraagt om een reactie op drie zaken:

1. Het verdragsbeleid met betrekking tot aangewezen staten in het kader van de voorgestelde conditionele bronbelasting op dividenden, interest en royalty's en de mogelijke vormgeving van antimisbruikbepalingen in dergelijk verdragen in het bijzonder.
2. De wijze waarop Nederland ten aanzien van ontwikkelingslanden dient om te gaan met artikelen 8 (alternatief B), artikel 12a en artikel 13 van het VN-Modelverdrag.
3. Andere aangelegenheden in relatie tot het verdragsbeleid.

Ad 1. Conditionele bronbelasting op dividend -, interest- en royalty

Het Ministerie geeft aan dat Nederland zal streven naar effectuering van de bronbelasting op dividenden, interest en royalty's tegen het (Nederlandse) statutaire tarief. We nemen aan dat Ministerie hiermee bedoelt dat volledige effectuering van de bronbelasting tegen het (Nederlandse) statutaire tarief alleen zal worden nagestreefd in een situatie waarbij sprake is van misbruik.

¹ CPB Discussion Paper 265, februari 2014

² Onderzoek belastingverdragen met ontwikkelingslanden, IBFD 2013

³ World Investment Report 2015, UNCTAD

Indien geen sprake is van misbruik stelt het Ministerie voor om een exclusieve woonstaatheffing of een gereduceerd tarief op te nemen voor dividenden, interest en royalty's. De laatste toevoeging begrijpen wij niet: als geen sprake is van misbruik zou Nederland geen enkele heffing moeten toekomen, althans, niet onder de Wet Bronbelasting 2020. Een exclusieve woonstaatheffing zou volstaan.

Daarnaast begrijpen wij dat het Ministerie, indien geen sprake is van misbruik, overweegt om een specifieke antimisbruikbepaling op te nemen in aanvulling van de *principal purposes test*. Men zou dan kijken of (i) een het inkomen bij de ontvanger wordt onderworpen aan een belasting naar de winst van tenminste 7%, of (ii) de ontvanger voldoet aan specifieke criteria voor reële aanwezigheid. Wij zouden graag verduidelijkt zien dat het hier gaat om de lijst met landen zoals deze ook voor CFC doeleinden geldt, i.e. de lijst die telkenjare op 1 oktober wordt gepubliceerd, en dat ook voor de uitleg van de 7%-eis wordt aangesloten bij de CFC regelgeving. Ook zouden wij graag verduidelijkt zien dat voor de *substance*-eisen wordt aangesloten bij de CFC-regelgeving, i.e. dat wordt aangesloten bij de bestaande *substance*-eisen die per 1 april 2018 gelden voor beoordeling in de dividendbelasting of er sprake is van geldige zakelijke redenen die de economische realiteit weerspiegelen.

Voorts vragen wij bevestiging dat de conditionele bronbelasting op interest- en royaltybetalingen (vanaf 2021) alleen plaatsvindt in gelieerde verhoudingen en niet in situaties tussen van interest en royaltybetalingen tussen onafhankelijke derden.

Ad 2. VN-Modelverdrag

Het Ministerie vraagt reactie op het verdragsbeleid ten aanzien van ontwikkelingslanden, mede gelet op de voorkeur van ontwikkelingslanden voor het VN-Modelverdrag, welke op een aantal belangrijke punten afwijkt van het OESO-Modelverdrag. Dit betreft onder meer een bronbelasting op diensten en op (indirecte) *capital gains*.

De totstandkoming van de teksten van het VN-modelverdrag vindt plaats via het *committee of experts on international cooperation in tax matters*. Binnen de OESO zijn het de landen die op basis van consensus de uitgangspunten voor internationale belastingheffing en modelverdragen formuleren. De uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het OESO-modelverdrag worden gedragen door de OESO-landen. Hoewel beide modelverdragen landen niet binden zien we dat het OESO-modelverdrag altijd het vertrekpunt is geweest bij het Nederlandse verdragsbeleid en dat verreweg de meeste belastingverdragen in de wereld zijn gebaseerd op het OESO-modelverdrag.

Bij het formuleren van het Nederlandse verdragsbeleid gaat het om de basispositie van Nederland voorafgaand aan de onderhandelingen. In beginsel wordt het Nederlandse belang niet gediend met het creëren van extra heffingsrechten voor landen waarmee Nederland een verdrag wil sluiten, zeker niet wanneer die leiden tot dubbele belastingheffing (zoals in alle onderhavige artikelen). Dat de uitkomst van bilaterale verdragsonderhandelingen afwijkt van het beleid is iets anders dan het formuleren van beleid dat op voorhand negatieve effecten lijkt te hebben op het Nederlandse vestigingsklimaat, het bedrijfsleven en de schatkist.

Tegelijkertijd kan het in de specifieke relatie met een ontwikkelingsland verdedigbaar zijn om af te wijken van het verdragsbeleid en een andere verdeling van heffingsbevoegdheden te creëren. Het betreffende land zou er dan wel aantoonbaar beter van moeten worden, bijvoorbeeld door een verwachte toename van directe buitenlandse investeringen. Daarvoor is meer nodig dan alleen het creëren van meer heffingsrechten, dat kan investeerders juist afschrikken.

Mocht er in bilaterale verdragen met ontwikkelingslanden uiteindelijk bepalingen uit het VN-modelverdrag worden opgenomen dan is het van wezenlijk belang dat Nederland adequate maatregelen neemt ter voorkoming van dubbele belastingheffing. Voorts pleiten wij ervoor dat indien geen sprake is van misbruik, Nederland exclusieve woonstaatheffing zal overeenkomen met het betreffende ontwikkelingsland en op die wijze investeringen in ontwikkelingslanden niet beperkt door een gereduceerde bronheffing op te nemen.

Artikel 8 (alternatief B) *International shipping and air transport*

Dit artikel creëert heffingsrechten voor ontwikkelingslanden op grond waarvan zij een deel van de winst van een schip kunnen belasten, voor zover dat op grond van dit artikel toerekenbaar is aan dat land. De eventuele positieve effecten van dit artikel voor ontwikkelingslanden moet hier worden afgezet tegen de financiële en administratieve nadelen voor de Nederlandse zeescheepvaart.

Voor de zeescheepvaart leidt alternatief B van artikel 8 VN-Modelverdrag niet alleen tot dubbele belastingheffing maar is bovendien onwerkbaar. Deze bepaling introduceert een beperkte bronstaatheffing, waarbij wordt aangesloten bij het criterium *'more than casual'*. De uitleg van dit begrip komt in de uitwerking neer op een enorme administratieve last in het kader van de toerekening van de inkomsten uit de transportactiviteiten aan de bronstaat. Daarbij achten wij de samenloop met de tonnageregeling een complicerende factor, aangezien voor toepassing van de tonnageregeling in land A de toepassing van de tonnageregeling in land B in algemene zin uitsluit. In het licht van de mondiale concurrentie is dit een onwenselijke uitkomst. Om voornoemde redenen pleiten wij voor de inzet van het Nederlandse fiscale verdragsbeleid voor artikel 8 (alternatief A) van het VN-Modelverdrag in de relatie met ontwikkelingslanden.

Artikel 12A *Fees for Technical Services*

Het opnemen van een bronbelasting op diensten in belastingverdragen schaadt het Nederlandse bedrijfsleven dat deze activiteiten verricht. Deze zorgen vloeien voort uit de hogere administratieve lasten en de hogere belastingdruk. Voorts tast de *technical services*-bepaling de internationale beginselen achter het begrip van de vaste inrichting aan. Bij implementatie van onderhavige bepaling zal de reikwijdte onduidelijk zijn en aanleiding zijn voor veel interpretatieproblemen. Bovendien leidt het tot een ongebalanceerde allocatie van heffingsrechten en is het in strijd met het uitgangspunt achter het OESO-BEPS project dat winst moeten worden belast waar waarde wordt gecreëerd.

Graag verwijzen wij naar de bezwaren zoals naar voren gebracht door de *Commission on Taxation* van de *International Chamber of Commerce*⁴. Het opnemen van deze bepaling in belastingverdragen leidt tot dubbele belastingheffing. Er wordt in dat geval een bronbelasting geheven over de bruto in plaats van netto opbrengsten, welke heffing doorgaans niet kan worden verrekend in het woonland. Een dergelijke bepaling is nadelig voor bestaande en nieuwe investeringen in het betreffende verdragsland.

Artikel 13 Capital Gains

Het overnemen van artikel 13 van het VN-modelverdrag in het Nederlandse verdragsbeleid is niet in het belang van ontwikkelingslanden, Nederland, of het Nederlandse bedrijfsleven. Het heffen over indirecte vermogenswinsten (*capital gains*) door ontwikkelingslanden leidt tot lagere investeringen terwijl het beleid er juist op gericht moet zijn om investeringen in ontwikkelingslanden aan te jagen. Alle winst die een investering in een dochtermaatschappij genereert, zal in het land waar de dochtermaatschappij gevestigd is worden belast met winstbelasting. Indien de buitenlandse (indirecte) aandeelhouder ook nog een keer wordt belast voor een vermogenswinst op de verkoop van de aandelen in die dochtermaatschappij, zal dat tot economische dubbele belastingheffing leiden. Een dergelijke (indirecte) *capital gain* wordt ook niet gerealiseerd in het land waar de dochtermaatschappij is gevestigd.

Graag verwijzen wij naar het werk dat de Verenigde Naties⁵ ter zake heeft verricht:

- (i) A tax on capital gains inappropriately taxes illusory income, since a large component of any gain is due to inflation on assets held over many years;
- (ii) Not taxing capital gains may encourage investments by allowing them to occur at a lower economic cost, which in turns creates jobs and encourages economic growth;
- (iii) A comprehensive capital gains tax may be difficult to administer. The potential exceptions, investment distortions and other efficiency implications that may arise from a partial capital gains tax are economically harmful;
- (iv) The complexity (including difficulties in identifying all possible disposal events) of many comprehensive capital gains tax regimes, especially for developing countries, comes with high administration costs (for the revenue administration) and compliance costs (for taxpayers).
- (v) Taxing business-related capital gains is purely a timing issue. If gains are taxed, the purchaser obtains a step up in basis for the acquired assets equal to the price paid, which provides a tax deduction over time against the purchaser's future income. If the gain is not taxed, no such increased tax basis arises and future income and taxes due are higher. The overall tax paid over time is the same. Given this, and specifically with respect to indirect transfers, the benefits of seeking to tax gains is outweighed by the costs and complexities in doing so;
- (vi) The deductibility of the stepped-up asset basis referred to in (v) above is an issue of particular relevance to taxpayers and one of the main justifications for countries not imposing a capital gains tax on indirect transfers (when the seller might not have the opportunity to further deduct it from his income tax return upon sale of a

⁴ <https://iccwbo.org/publication/icc-advises-the-un-on-the-taxation-of-technical-services-2014/>

⁵ UN Handbook on Selected Issues for Taxation of the Extractive Industries by Developing Countries, United Nations 2017

business or an asset). That is particularly true for those countries concerned with their ability to attract foreign direct investment;

(viii) Not taxing capital gains can keep a country competitive with other countries that do not tax such gains, and create a competitive advantage over those that do; and

(ix) Economic double taxation arises if capital gains on the sale of shares and other interests in entities directly or indirectly owning business assets are taxed. The value of the shares and other interests reflects expected future profits of the extractive activities and the future profits will be taxed as they arise. That would also be the case if the business assets consist of extractive licences, or other extractive assets. Said differently, taxes on gains from sales of investment assets are in effect a double tax; the income earned to make the investment was already subject to an income tax and the income from further use of the asset will also be taxed even in the absence of a capital gains tax.

Ad 3. Andere aangelegenheden

Wij zien graag bevestiging dat het verdragsbeleid ten aanzien van artikel 15 lid 3 wordt gewijzigd zodat “de beloning verkregen door een inwoner van een van de Staten ter zake van een dienstbetrekking uitgeoefend aan boord van een schip of luchtvaartuig dat in internationaal verkeer wordt geëxploiteerd slechts in die Staat (woonstaat) belastbaar is” (conform NSV 1987 en OESO commentaar november 2017).

Lijst met laagbelastende staten

Nederland is van plan om een lijst aan te leggen met staten zonder winstbelasting of met een tarief van minder dan 7%. Deze lijst zal, tezamen met de EU-lijst van belastingparadijzen (lijst van niet-coöperatieve jurisdicties), worden gebruikt bij een tweetal maatregelen in de strijd tegen belastingontwijking – en ontduiking. Het gaat om de voorgestelde CFC-maatregel en de voorgestelde invoering van een conditionele bronbelasting op dividenden, interest en royalty's.

Het Ministerie is voornemens om in 2019 de volgende staten te plaatsen op de lijst met laagbelastende landen: Anguilla, Bahama's, Bahrein, Bermuda, Britse Maagdeneilanden, Guernsey, het eiland Man, Jersey, de Kaaimaneilanden, Koeweit, Palau, Qatar, Saudi-Arabië, Turks- en Caicoseilanden, Vanuatu en de Verenigde Arabische Emiraten. Het Ministerie vraagt om een reactie op voornoemde lijst, met name of een staat ten onrechte wel of niet wordt aangewezen op grond van het niet heffen van een winstbelasting of tegen een statutair tarief van minder dan 7% op 1 oktober 2018.

Algemeen

De EU-lijst met niet-coöperatieve landen is opgesteld met als doel belastingontduiking en -ontwijking tegen te gaan. De Europese Commissie zegt (vrij vertaald) het volgende over de EU-lijst:

- De lijst helpt om krachtiger om te gaan met externe bedreigingen voor de belastinggrondslagen van lidstaten en om derde landen aan te pakken die consequent weigeren hun belastingssystemen ‘eerlijker’ te maken.
- De gemeenschappelijke EU-lijst is een effectieve manier om landen aan te pakken die onrechtmatige belastingpraktijken aanmoedigen. Lidstaten waren het erover eens dat een enkele EU-lijst veel zwaarder zou wegen dan een verzameling van nationale lijsten.

- De EU-lijst creëert een positieve prikkel voor internationale partners om hun belastingstelsels te verbeteren wanneer er zwakke punten zijn in hun transparantie en eerlijke belastingnormen. Gedurende het proces om te komen tot deze lijst zijn veel landen met de lidstaten in zee gegaan om de tekortkomingen in hun belastingstelsel aan te pakken.
- Uiteenlopende nationale benaderingen, met verschillende 'triggers' en criteria voor het aanbieden van lijsten, sturen gemengde berichten naar internationale partners over de verwachtingen van de EU op het gebied van goed bestuur. Een enkel EU-lijstproces, gebaseerd op duidelijke criteria en een open dialoog, is veel gemakkelijker voor internationale partners om te begrijpen en mee om te gaan.

Desondanks komt Nederland met een nationale lijst door het aanwijzen en het toepassen van specifieke belastingmaatregelen om transacties in of met deze landen aan te pakken. Voor de landen die genoemd zijn, geeft dit een verkeerd signaal af. Wij zouden daarom de algemene overweging willen meegeven om de lijst met laagbelastende landen te beperken tot die landen die op de EU-lijst met niet-coöperatieve landen staan.

Landen met statutaire tarieven hoger dan 7 procent

Ons inziens is een aantal landen ten onrechte aangewezen als laagbelastende staten. Wij beperken ons tot een korte opsomming. Ten aanzien van de wetgeving in onderstaande staten is bij het IBFD additionele informatie beschikbaar.

Bahrein: Op grond van artikel 2 *Bahrein income tax law (de Amiri Decree 22/1979)* geldt een statutair tarief van 46%.

Qatar: Op basis van artikel 7 en artikel 11 van de *Law No. 21 of 2009 The Income Tax Law*, wordt een belasting geheven op basis van belast inkomen en is het statutaire tarief 10%.

Saoedi-Arabië: Op basis van artikel 6 en 7 van de *Ministerial decision, 15 Muharram 1425 (March 6, 2004)*, wordt een belasting geheven op basis van belast inkomen en is het statutaire tarief 20%.

Koeweit: Op basis van artikel 1 van *Law No. 2 of 2008*, wordt een belasting geheven op basis van belast inkomen en is het statutaire tarief 15%.

Verenigde Arabische Emiraten: Binnen de Verenigde Arabische Emiraten hebben elk van de Emiraten hun eigen *Decrees* waarin regels omtrent belastingheffing zijn vastgesteld. Daarin staan ook de belastingtarieven die oplopen tot 55% (en nergens lager dan 7%). Deze *Decrees* zijn generiek van toepassing op bedrijven, maar worden in de praktijk voornamelijk geheven voor olie- en gasactiviteiten. Gezien het generieke karakter van de *Decrees* zouden deze ook onder de voorwaarde van “een statutair tarief van 7% of meer” moeten vallen.