

Rulingbeleid op de schop

Belastingdiensten in vele landen bieden de mogelijkheid rulings aan te gaan. Nederland is daar een bekend voorbeeld van. Maar wat is nu precies een ruling en wat kunnen we ermee? In algemene zin is een ruling simpelweg een afspraak tussen de Belastingdienst en een belastingplichtige over de wijze waarop de fiscale wetgeving in een bepaalde situatie moet worden toegepast. Dat daarover afspraken worden gemaakt is bepaald niet vreemd: een wet, en dus ook een belastingwet, is in veel gevallen niet voldoende duidelijk. Dat kan deels worden opgelost door de wet heel nauwkeurig en gedetailleerd te maken maar daarmee verliest een wet veelal voldoende flexibiliteit. Wetgevers kiezen er daarom niet zelden voor zaken niet tot in detail te regelen. Daarnaast kan de wetgever ook nooit alle situaties die zich voordoen of voor kunnen gaan doen overzien. Kortom, in nogal wat gevallen is het niet precies duidelijk hoe de wet moet worden toegepast.

Soms blijkt die onduidelijkheid pas bij het opleggen van de aanslag en verschillen inspecteur en belastingplichtige over de toepassing van een fiscale regel. Zij kunnen dan natuurlijk de rechter om een oordeel vragen maar dat kost vooral voor de belastingplichtige vaak veel geld – hij moet zich laten bijstaan – , een procedure duurt vaak vele jaren en de uitkomst blijft lange tijd ongewis.

Belastingplichtigen en de fiscus zien dan vaak meer om het geschil in der minne op te lossen en een vaststellingsovereenkomst aan te gaan. Praktisch zullen beide partijen dan wat water in de wijn doen ten aanzien van hun standpunten. Zo'n vaststellingsovereenkomst is, zeer bijzondere gevallen daargelaten, bindend. Hoewel we in deze gevallen niet van een ruling spreken is het dat in feite wel. In het fiscale spraakgebruik is het echter de regel dat rulings afspraken tussen fiscus en belastingplichtige zijn die worden gemaakt voordat bepaalde handelingen door de belastingplichtige worden uitgevoerd: de belastingplichtige wil zekerheid vooral over de gevolgen van die handelingen. Dergelijke rulings worden in de regel gesloten door grotere internationale ondernemingen, maar in principe moet iedere belastingplichtige een dergelijke ruling kunnen sluiten. Als we het over de rulingpraktijk hebben dan gaat het echter om de multinationals die zekerheid willen over bijvoorbeeld transferpricing, de gevolgen van bepaalde financieringen, de toepassing van de deelnemingsvrijstelling, verdragstoepassing e.d. De rulingpraktijk heeft echter altijd een wat duister karakter gehad: voor de buitenwereld lijkt het wel een soort fiscaal handjevat met louche fiscale deals. Ik weet niet hoe dat in andere landen zit maar in Nederland is daar geen sprake van. Er worden reële afspraken gemaakt die passen binnen het wettelijke kader. De afspraken geven zoals gezegd vooral zekerheid vooraf. Maar de buitenwacht ziet dat vaak anders en daarmee ligt het (Nederlandse) rulingbeleid al langere tijd onder vuur. Zo zou het niet transparant genoeg zijn en zouden grote bedrijven er door bevoordeeld worden. Nederland heeft daarom onlangs haar rulingbeleid aangepast en wel ingaande 1 juli.

In hoofdzaak zijn er twee soorten rulings. Een APA (Advance Pricing Agreement) gaat over verrekenprijzen in internationale situaties. Daarnaast zijn er de ATR's (Advance Tax Ruling) die betrekking hebben op een bepaald aantal onderwerpen in verband met internationale concernstructuren. Een voorbeeld hiervan is de toepassing van de deelnemingsvrijstelling. Het nieuwe rulingbeleid kan samengevat worden in drie pijlers.

In de eerste plaats wordt voortaan in een aantal gevallen geen ruling meer afgegeven. Het gaat om de volgende situaties:

1. Er is onvoldoende economische nexus.
2. Het besparen van Nederlandse of buitenlandse belasting is de enige, dan wel doorslaggevende beweegreden voor de rechtshandeling of transactie.
3. De transactie vindt plaats met een land dat is opgenomen in de Nederlandse lijst voor laagbelastende landen en niet-coöperatieve rechtsgebieden.

In de tweede plaats is een meer organisatorische maatregel genomen die de kwaliteit en de robuustheid van de rulingpraktijk beter moet waarborgen. Dit geschiedt door centrale coördinatie van alle rulings met een internationaal karakter; dit staat onder leiding van het nieuwe College Internationale Fiscale Zekerheid (IFZ). Zo moet bijvoorbeeld voordat een ruling met een internationaal karakter wordt afgegeven, deze door de inspecteur ter goedkeuring aan het College IFZ worden voorgelegd. Voor ondernemingen zal vooral van belang zijn dat uit de samenvatting niet kan worden afgeleid om welk bedrijf het gaat. Dat zal hier en daar stellig tot wat moeizame omschrijvingen kunnen leiden.

De derde pijler houdt in dat van elke ruling met een internationaal karakter een geanonimiseerde samenvatting wordt gepubliceerd. Deze samenvatting bevat een korte uiteenzetting van de feiten en omstandigheden en in voorkomende gevallen van de belangrijkste conclusies uit de ruling.

Het is vooral van belang dat internationale organisaties als de EU en de OESO met deze aanpak voldoende tevreden zijn. Of dat ook zo is staat nog niet vast. Het kan dus best zijn dat op enig moment

de rullingpraktijk opnieuw moeten worden aangescherpt. Verder is natuurlijk ook van groot belang wat andere landen doen. Er moet immers geen oneigenlijke concurrentie tussen landen ontstaan.