

Aanpak brievenbussen

Eind december heeft de Europese Commissie in het kader van de bestrijding van het ontwijken van belastingen twee belangrijke concept-richtlijnen gepubliceerd. Weliswaar gelden die alleen in de Europese Unie maar feitelijk hebben ze stellig ook daarbuiten betekenis. Bovendien hangen beide nauw samen met acties van de OESO die beoogt belastingvermijding wereldwijd aan te pakken. Een van de richtlijnen ziet op de invoering van een minimum winstbelastingtarief van 15%; ik heb daar eerder al eens over geschreven. In een volgende column kom ik op die concept-richtlijn terug. De andere concept-richtlijn heeft betrekking op shell companies ofwel brievenbusvennootschappen, ook wel aangeduid als doorstromers. De Europese Commissie beoogt, kort gezegd, shellcompanies hard aan te pakken. Ofwel ze moeten voldoende substance hebben, ofwel ze worden voor fiscale doeleinden niet meer geaccepteerd. Het woord richtlijn betekent overigens niet dat lidstaten zich er niet aan hoeven te houden. Zodra de richtlijn is aangenomen, treedt deze volgens plan in 2024 in werking. Punt is wel dat alle lidstaten ermee akkoord gaan maar ik verwacht dat dit gaat lukken. De achtergrond van dit voorstel is dat er omvangrijke financiële stromen door dergelijke shell companies stromen die in de regel niet of laag belast zijn, de shells in de regel geen andere activiteiten verrichten en eigenlijk ook geen zakelijke of economische rol vervullen. Volgens de richtlijn is er in de EU sprake van een jaarlijkse belastingderving van ruim € 20 mld. De twee landen waar de grootste stroom geld doorheen gaat zijn Luxemburg (€ 26 mld.) en Nederland (€ 32 mld.). Het gaat dus wel ergens over en het is dan ook niet onlogisch dat de Europese Commissie hier een einde aan wil maken.

Het grootste probleem is uiteraard om te definiëren wat een shell is. Landen hanteren daar verschillende criteria voor. Afhankelijk van de definitie komt de Europese Commissie tot 29 000 tot 75 000 shells die zich in de EU bevinden. In de richtlijn is een aantal elementen opgenomen die bepalen of sprake is van een shell company. In de eerste plaats moet het gaan om relevant inkomen dat door de shell stroomt. Dit betreft in de regel zogenoemd passief inkomen zoals dividend, interest en royalty's. In de tweede plaats moet het gaan om financiële stromen tussen gelieerde entiteiten; het criterium voor gelieerdheid is in beginsel 25%. In de derde plaats gaat het dan om de eigenschappen van een shell zelf. Hierbij gelden in beginsel drie criteria:

- er zijn eigendoms- of gebruiksrecht ten aanzien van relevant inkomen;
- er is minimaal één actieve bankrekening in de EU;
- er is minimaal één actieve directeur in de EU of enkele actieve werknemers die beiden aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen.

Dergelijke gegevens moeten aan de fiscus worden verstrekt van het land waar de shell is gevestigd. De fiscus beoordeelt daadwerkelijk of sprake is van een shell die fiscaal niet wordt erkend. Indien dat het geval is, is er nog de mogelijkheid van tegenbewijs. Ook kan aannemelijk worden gemaakt dat de shell niet is gericht op het ontgaan van belasting. In deze laatste gevallen is er dus niets aan de hand. Overigens zijn op voorhand bepaalde entiteiten uitgesloten van de richtlijn. Het gaat om bepaalde bank- en verzekeringsentiteiten en holdingvennootschappen.

Als de shell fiscaal 'besmet' is wordt de informatie waarover de fiscus dan beschikt door haar opgeslagen in een Europese databank die voor alle belastingdiensten raadpleegbaar is. Deze wordt aangeduid als het Common Communication Network (CCN).

Belangrijker is uiteraard wat de gevolgen zijn van een niet erkende shell. Die gevolgen kunnen zich op drie niveaus voordoen. In de eerste plaats uiteraard bij de shell zelf: deze wordt voor fiscale doeleinden als transparant beschouwd en dus genegeerd waardoor het geen gebruik kan maken van fiscale voordelen. In de tweede plaats gaat het om de financiële stroom naar de shell in het geval die

uit een ander land komt. Dit is doorgaans het geval. Het komt erop neer dat over een dergelijke financiële stroom geen of lage bronbelastingen worden geheven ten gevolge van een belastingverdrag of Europese richtlijnen. Die verdragen en richtlijnen mogen echter niet worden toegepast als de dividenden en dergelijke bij een niet erkende doorstroomvennootschap terecht komen waardoor de normale bronbelasting moet worden geheven. Tot slot zijn er degenen die eigenaar zijn van de shell ofwel de participanten: omdat een niet geaccepteerde shell, zoals gezegd, fiscaal transparant is, worden de inkomsten van de doorstromer toegerekend aan deze participanten.

Het zal duidelijk zijn dat dit een ingrijpend pakket maatregelen is. Ervan uitgaande dat hierover uiteindelijk overeenstemming wordt bereikt, maakt dit het gebruik van doorstromers fiscaal zeer onaantrekkelijk en zal het zonder meer effect hebben op het gebruik ervan. Blijft overeind dat het van belang is dat dergelijke regels niet alleen in de EU worden uitgerold maar ook daarbuiten. Gelet op het beleid van de OESO is een dergelijke ontwikkeling zeker te verwachten. Bovendien zullen ook heel veel landen hier voorstander van zijn: oneigenlijk gebruik moet worden bestreden en het levert eenvoudigweg voor overheden belastinggeld op.

Peter Kavelaars is hoogleraar Fiscale Economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en of counsel bij Deloitte.