

Afschaffing van de dividendbelasting: het kind met het badwater?

E. Swaving Dijkstra¹

1. Inleiding

Afschaffing van de dividendbelasting vormt – al dan niet terecht – het meest besproken onderdeel van de fiscale agenda en tevens de grootste bananenschil voor het kabinet Rutte-III. Het debat vindt sterk gepolitiseerd plaats, terwijl er tal van inhoudelijke voor- en tegenargumenten zijn die een weging verdienen. Dit position paper zal ingaan op de door het kabinet Rutte-III gehanteerde aanvliegroute, gevolgd door een uiteenzetting van de argumenten die voor of tegen afschaffing van dividendbelasting pleiten en welke conclusie hieruit zou moeten volgen.

2. Het politieke debat

Afschaffing van de dividendbelasting is een heldere boodschap die vatbaar is voor framing. Toen bleek dat (een aantal) multinationale ondernemingen de drijvende kracht vormden achter dit plan voerden de coalitiepartijen beeldvormingstechnisch al een achterhoedegevecht. Dit werd verder verstrekt door de afwezigheid van duidelijke argumenten voor afschaffing en het ontbreken van dit plan in alle betrokken verkiezingsprogramma's. Empirisch bewijs voor het aantrekkelijker worden van de Nederlandse economie ontbrak eveneens. Het meest concreet waren “positieve effecten” door “spillovers”. De premier voelde het “in al zijn vezels”.

Gelet op het budgettaire beslag was het moeilijk voorstelbaar dat geen onderliggende (beleidsmatige) overwegingen bestonden. Na lang aandringen en een hoop semantische discussies en debatten bleken (uiteeraard) toch ambtelijke stukken te bestaan. Inhoudelijk stond hier weinig in dat niet sinds jaar en dag onderdeel vormt van de discussie over dividendbelasting. Het niet eerder vrijgeven van deze stukken maakte de beeldvorming daarmee onnodig negatiever.

Ondertussen werd het publieke debat gedomineerd door economen met als rode draad dat eventuele voordelen van een afschaffing van dividendbelasting niet kwantificeerbaar waren. Door een juridische bril valt echter eveneens wat te zeggen over afschaffing van de dividendbelasting. Bij het invoeren en afschaffen van belastingwetgeving spelen ook niet-economische factoren een rol. Daarom gelden ten aanzien van regelgeving ook criteria voor wetgevingstechniek en kwaliteit die onder meer zien op bestendigheid, lasten voor de maatschappij, evenredigheid en verenigbaarheid met hoger recht. Hoewel bij belastingwetgeving de budgettaire aspecten verhoudingsgewijs zwaar(der) zullen wegen, is duidelijk dat niet slechts gekeken moet worden naar de financiële consequenties. Een voorstel tot afschaffing of ingrijpende wijziging moet in zijn geheel worden gezien. Als startpunt daartoe dient de bewoording van het regeerakkoord en aanverwante documenten.

¹ Mr. E. Swaving Dijkstra, belastingadviseur bij Houthoff. Deze bijdrage is een bewerkte versie van "Dividend als politiek delinquent", zoals gepubliceerd in het Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht op 12 juli 2018 (2018/7).

3. Wat beoogt Rutte-III?

Het regeerakkoord trapt af met “wij (...) schaffen de dividendbelasting af waardoor bedrijven gemakkelijker eigen kapitaal uit het buitenland kunnen aantrekken en minder kwetsbaar worden voor vijandige overnames”. In het hoofdstuk “Hervorming Belastingstelsel” is men nog korter van stof: “De dividendbelasting wordt afgeschaft”. Verderop in hetzelfde document spreekt men weer over “afschaffing dividendbelasting m.u.v. low tax jurisdictions”.

Latere uitwerking van de plannen zorgde evenmin voor meer helderheid: “daarom handhaaft het kabinet een bronbelasting op dividend voor dividenduitkeringen naar laagbelastende of niet-coöperatieve landen”. Handhaven lijkt te impliceren dat iets in stand blijft, met andere woorden niet wordt afgeschaft. De Fiscale Beleidsagenda geeft weer aan dat “De dividendbelasting wordt afgeschaft” en vervolgens volgt weer de mededeling dat “de dividendbelasting (materieel) in stand blijft in misbruiksituaties”.

Initieel was het daarmee zoeken naar het doel van deze hele exercitie. Gedurende het debat werd vervolgens duidelijk dat een aantal in Nederland beursgenoteerde multinationals zich tegen de huidige dividendbelasting heeft uitgesproken. Beleidsdocumenten bevestigden dit in algemene bewoordingen: “vooral met het oog op concernhoofdkantoren schaft het kabinet (...) de dividendbelasting af. Dat verstevigt de concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van de ons omringende landen, omdat het concernhoofdkantoren behoudt”. De vraag die dan opkomt is of afschaffing van de dividendbelasting niet een wat ingrijpende maatregel is als het onderliggende probleem vrij afgebakend lijkt te zijn. Het Ministerie van Financiën plaatst deze vraagtekens eveneens.

Het kabinet is echter ook voornemens een “bronheffing op dividenden” in te voeren. Aangezien de structurele opbrengst van deze bronheffing wordt begroot op 0 en de “afschaffing” tot een inkomstenderving leidt van 1,4 – 2,1 miljard komen de plannen materieel alsnog neer op afschaffing van de dividendbelasting. Een nevenvraag is vervolgens of de coalitiepartijen zich niet veel ellende hadden kunnen besparen door niet actief te gaan verkondigen dat de dividendbelasting wordt “afgeschaft” en de boodschap iets anders te verpakken. Electorale overwegingen lijken mij nagenoeg irrelevant: in binnenlandse situaties vormt dividendbelasting immers geen eindheffing en valt er dus weinig te winnen. Wat er ook van zij: een integrale afschaffing en voornoemde materiële afschaffing hebben gemeen dat dividendbelasting minder relevant wordt. Dit brengt mij bij een korte beschouwing van de beginselen die ten grondslag liggen aan een dividendbelasting.

4. Waarom dividendbelasting?

Bij belastingen in de winstsfeer is in essentie de “dragende” rechtsgrond het beroep op de collectieve voorzieningen en infrastructuur waardoor winst kan worden behaald. Hier bestaat internationaal consensus over. Dividendbelasting ziet echter op overwinsten waar reeds belasting over is betaald. Ter rechtvaardiging van een dividendbelasting wordt aangevoerd dat het herinvesteren van winst in een onderneming voor de woonstaat aantrekkelijker is dan de betreffende gelden “laten gaan”. Dit argument gaat echter niet op zover de betreffende winstbestanddelen uit een ander land dan de woonstaat afkomstig zijn, wat bij multinationale ondernemingen een gegeven is.

Voornoemde argumentatie gaat überhaupt slechts op als een dividendbelasting een eindheffing is. De Nederlandse dividendbelasting is vormgegeven als een voorheffing en wordt grotendeels op pragmatische gronden geheven. Door deze voorheffing beschikt de Belastingdienst eerder over de betreffende middelen en is de kans op fraude kleiner. Aangezien deze praktische redenen niet beperkt zijn tot Nederland, heft het gros van de landen een dividendbelasting. Daarmee is de internationale acceptatie van dividendbelasting een rechtvaardigingsgrond an sich geworden. Een eenzijdige afschaffing van de dividendbelasting krijgt daarmee een internationale context. Andere landen kunnen een aversie hebben tegen het sluiten van een belastingverdrag met Nederland als een "stop" boven Nederland ontbreekt waarmee "doorstromen" makkelijker wordt.

In het verlengde hiervan vormt de dividendbelasting onderdeel van de voorwaarden waarop bestaande belastingverdragen zijn gesloten. Als een verdragspartner door de aanwezigheid van een "stop" boven Nederland in de vorm van een dividendbelasting akkoord gaat met een gereduceerde bronheffing op dividenden en Nederland vervolgens eenzijdig een doorstromingsituatie creëert, getuigt dit mijns inziens van weinig loyaliteit richting de verdragspartner.

Tenslotte is het heffen van dividendbelasting ook een ruilmiddel bij verdragsonderhandelingen. Opgemerkt moet wel worden dat aan dit "kwartetten" met dividendbelasting wellicht teveel waarde wordt toegekend: zoals in de literatuur wordt opgemerkt heft Nederland (momenteel) geen bronheffing op rente en royalty's en staat dat een gunstig verdragstarief niet in de weg. In de gepubliceerde beleidsdocumenten komt dit onderdeel evenmin aan de orde.

5. Dividendbelasting anno 2018

Ten opzichte van het moment van invoering (1941) is het economisch wereldbeeld ingrijpend veranderd. Door de toenemende mobiliteit van kapitaal is meer en meer sprake van een internationale component waardoor mismatches op de loer liggen en dividendbelasting voor buitenlandse ondernemers (in tegenstelling tot Nederlandse belastingplichtigen) een eindheffing wordt. Dan ontstaan fiscaalrechtelijk problemen.

Zo doet het Europees recht de dividendbelasting op haar grondvesten schudden. Inmiddels is in EU-situaties heffing over het algemeen beperkt tot aandelenbelangen van minder dan 5%. De hausse aan zaken met betrekking tot portfoliobeleggers geeft echter aan dat het einde nog niet in zicht is. Het Ministerie van Financiën vatte dit in 2010 al samen als het gaan "van incident naar incident zonder goed te weten waar het eindigt". Daarnaast laat het verdragsbeleid van Nederland haar sporen na.

Op macroniveau wordt over het algemeen aangenomen dat door de aanwezigheid van dividendbelasting het minder aantrekkelijk is om een onderneming via eigen vermogen te financieren. Bij een financiering met vreemd vermogen is in beginsel geen bronheffing over de vergoeding verschuldigd. Afschaffing van dividendbelasting zorgt voor een meer symmetrische behandeling. Dit kan echter ook worden opgelost door - conform de voornemens van de coalitiepartijen - een bronheffing op zowel vreemd als eigen vermogen in te voeren.

De dividendbelasting zou daarnaast een horde vormen voor buitenlandse investeerders. In dit kader wordt bijvoorbeeld beargumenteerd dat dividendbelasting een waardedrukkend effect heeft op aandelen. Volgens het Ministerie van Economische Zaken is dit probleem het meest omvangrijk bij “Nederlandse AEX / beursgenoteerde multinationals” met buitenlandse portfoliobeleggers. Een notitie van het Ministerie van Financiën geeft echter weer aan dat dit effect “relatief beperkt” is en plaatst de kanttekening dat veel meer factoren relevant zijn voor de beurskoers.

Door de jaren heen is veel geschreven over afschaffing van de dividendbelasting in de fiscaal-economische literatuur. Het voert te ver om hier een uiteenzetting van te geven, maar kort gezegd zijn argumenten *voor* afschaffing men name gestoeld op Europeesrechtelijke gronden en het containerbegrip "vestigingsklimaat". Argumenten *tegen* afschaffing bewegen zich langs de lijnen van goede verdragstrouw en het gebrek aan een kwantificeerbare opbrengst terwijl wel sprake is van een budgettaire derving. De Studiecommissie Belastingstelsel hield het erop dat bij een voornemen tot afschaffing van de dividendbelasting de negatieve effecten van de dividendbelasting moeten worden afgewogen tegen de verloren opbrengst.

In een discussie over dividendbelasting moet ook het veranderende internationale politieke klimaat worden meegenomen. De bijvangst van het Nederlandse verdragen netwerk in de vorm van “dienstverleningslichamen” kan zich verheugen op toenemende negatieve aandacht. Zo werd te elfder ure voorkomen dat Nederland terechtkwam op een lijst met belastingparadijzen van het Europees parlement. Hoewel het plan bestaat een bronheffing op geldstromen richting low-tax jurisdictions in te voeren, blijft door het verkondigen van de afschaffing van de dividendbelasting de overkoepelende boodschap op zijn zachtst gezegd ambigu. Ook bij het Ministerie van Financiën is men beducht op (verdere) reputatieschade: wanneer de rol van Nederland als “doorsluisland” wordt vergroot is dat “slecht voor het imago”.

6. Wat is wijsheid?

Zoals uiteengezet zijn er zowel argumenten voor als tegen dividendbelasting in haar huidige vorm en komt de wenselijkheid van de coalitieplannen neer op een weging van argumenten. In dat geval pleit het enige kwantificeerbare argument tegen een (materiele) afschaffing van de dividendbelasting omdat sprake is van een budgettaire derving zonder vaststaande baten. Bezien door een internationale bril getuigt een eenzijdige materiele afschaffing van de dividendbelasting door Nederland daarnaast van weinig goede verdragstrouw. In het verlengde hiervan bestaat het risico dat Nederland in een slechtere positie terechtkomt wanneer nieuwe belastingverdragen moeten worden afgesloten. Dit raakt dan weer aan het vestigingsklimaat wat juist gepresenteerd wordt als argument *vóór* afschaffing van de dividendbelasting.

Daar komt bij dat afschaffing van de dividendbelasting slechts een beperkte groep belastingplichtigen voordeel oplevert. De belastingverhogende maatregelen die in de budgettaire dekking moeten voorzien – het beperken van verliesverrekening en renteaftrek, versobering van de innovatiebox en beperking van de verlaging van de vennootschapsbelasting – kennen een aanzienlijk grotere reikwijdte. Lastenverzwaringen voor een grote(re) groep binnenlands belastingplichtigen in de hoop op "spillovereffecten" van buitenlandse investeerders getuigt van

weinig duurzame belastingpolitiek. Om deze reden was in het verleden door het toenmalige kabinet juist gekozen de dividendbelasting niet af te schaffen.²

Mijns inziens is (materiele) afschaffing dan ook een te ingrijpende maatregel en helt de balans zodoende over naar handhaving van de dividendbelasting. Voordelen zijn niet kwantificeerbaar en indien gekeken wordt naar meer rechtstheoretische overwegingen zijn de argumenten die ten grondslag liggen aan de voorgestelde plannen op zijn minst gelijkwaardig aan de tegenargumenten. De plannen van de coalitiepartijen zouden mijns inziens dan ook heroverwogen moeten worden.

Dan speelt ook de politieke realiteit een rol: een aanpassing van een ingrijpend onderdeel van het regeerakkoord betekent negatieve beeldvorming in het zicht van verkiezingen voor de Eerste Kamer. De voorgenomen invoering van een "nieuwe" bronheffing op dividenden biedt echter een mogelijke uitweg. De plannen van de coalitiepartijen winnen aan kracht door de werkingssfeer van deze bronheffing uit te breiden. Idealiter gebeurt dit door (een nagenoeg gehele) handhaving van de dividendbelasting. Ook kan deze bronheffing zo worden vormgegeven dat het raamwerk van de dividendbelasting de facto overeind blijft. Dit is dan wel weer een bevestiging van het onhandig opereren van de coalitiepartijen, maar kan worden gepresenteerd als handreiking.

Als de dividendbelasting (materieel) gehandhaafd blijft ziet de coalitie zich weer geconfronteerd met een aantal Nederlandse (beursgenoteerde) ondernemingen voor wie de dividendbelasting een horde vormt. Hier bestaan dan drie mogelijkheden:

1. *Negeren*. Dit brengt het risico met zich dat hoofdkantoren worden verplaatst naar landen met een gunstiger regime voor dividenden;
2. *Een lager tarief*. De administratieve lasten en eventuele negatieve effecten op de waardering van aandelen blijven dan echter in stand; of
3. *Een (de facto) inhoudingsvrijstelling* voor beursgenoteerde ondernemingen.

Een specifieke faciliteit voor beursgenoteerde ondernemingen is geen nieuw fenomeen binnen de fiscale wetgeving. Met ingang van 2001 is voor dergelijke ondernemingen de inkoopfaciliteit opgenomen in de dividendbelasting. Een van de redenen voor invoering was dat deze ondernemingen niet op de hoogte zijn van de identiteit van de aandeelhouders en daarom bij inkoop tegen additionele fiscale hordes aankeken. Het wisselende aandeelhoudersbestand van een beursgenoteerde vennootschap heeft mijns inziens nog een inherente eigenschap: het voornaamste of een van de voornaamste oogmerken van het bezitten van deze aandelen kan niet gelegen zijn in het ontgaan van dividendbelasting. De OECD geeft bijvoorbeeld als hoofdregel dat misbruik onwaarschijnlijk is bij een entiteit met vrij verhandelbare aandelen. Bij de vormgeving van de nieuwe bronheffing op dividenden kan daarom geen ontgaansmotief aanwezig worden geacht indien aandelen beursgenoteerd zijn. Hiermee wordt feitelijk een inhoudingsvrijstelling bereikt voor de grote ondernemingen waar de coalitiepartijen zich op richten terwijl de budgettaire derving vermindert.

Een ander neveneffect van het in stand houden van de dividendbelasting is het herleven van de Europeesrechtelijke component. Op basis van "memogate" is het budgettaire beslag van de met de

² Kamerstukken I, 2015-2016, 25 087, nr. L, p. 15.

beleggingsfondsen gemoeide procedures op zijn ergst kennelijk beperkt tot EUR 225 miljoen, hoewel recente berichtgeving een wat onheilspellender beeld schetst. Het Ministerie van Financiën ziet in het verlengde hiervan echter nog geen reden voor een algehele afschaffing. Hoewel van de wetgever verwacht mag worden dat wetten die door verdere ontwikkelingen niet verenigbaar zijn met hoger recht uit eigen beweging worden geëvalueerd, lijkt het mij vanuit een Europeesrechtelijk perspectief wat voorbarig de hele dividendbelasting uit handen te geven.

Alles overwegende lijkt het mij raadzaam een pas op de plaats te maken en de voorgenomen afschaffing van de dividendbelasting en invoering van een nieuwe bronheffing langs voornoemde lijnen te herijken. Een compromis dat tegemoetkomt aan de drijvende krachten achter de voorgenomen afschaffing van de dividendbelasting zonder al te rigoureuus te werk te gaan.

7. Conclusie

De coalitiepartijen hebben zich verkeken op het rumoer dat is ontstaan door de voorgenomen afschaffing van de dividendbelasting, mede door het gebrek aan een duidelijke argumentatie en onhandig manoeuvreren. Op zijn eigen merites beoordeeld is afschaffing een te grove maatregel voor een afgebakend probleem. Indien men de drijvende krachten achter de afschaffing van de dividendbelasting tegemoet wil komen, kan de voorgestelde bronheffing op dividenden in misbruiksituaties zodanig worden vormgegeven dat sprake is van een inhoudingsvrijstelling voor beursgenoteerde ondernemingen. Een gebalanceerde oplossing voor een afgebakend probleem.
