

ERASMUS UNIVERSITY ROTTERDAM

Erasmus School of Economics

Bachelor Thesis Fiscale economie & Economie en Bedrijfseconomie

De doelmatig- en doeltreffendheid van de Nederlandse verliesverrekening

Zijn de per 1 januari 2022 in te voeren verliesverrekeningsbepalingen in de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 doeltreffend en doelmatig? Zo nee, welke aanpassingen zouden kunnen worden voorgesteld?

Bachelorscriptie Eva Broeren

Studentnummer: 474046

Begeleider: Dr. Y.M. Tigelaar-Klootwijk

Tweede beoordelaar: L.C. van Hulten MSc

Datum: 30-08-2021

Inhoud

H1: Inleiding	4
1.1 Aanleiding en relevantie	4
1.2 Probleemstelling en toetsingskader	5
1.3 Deelvragen en opbouw onderzoek	6
H2: De ontwikkeling van de verliesverrekeningstermijnen voor de periode 1969-2021	8
2.1 Inleiding	8
2.2 De voorwaartse verliesverrekening van 1969 tot 1995	9
2.3 De voorwaartse verliesverrekening van 1995 tot 2007	10
2.4 De voorwaartse verliesverrekening van 2007 tot en met 2018	13
2.5 De voorwaartse verliesverrekening van 2019 tot op heden	13
2.6 De achterwaartse verliesverrekening van 1969 tot en met 1983	15
2.7 De achterwaartse verliesverrekening van 1984 tot 2007	15
2.8 De achterwaartse verliesverrekening van 2007 tot op heden	16
2.9 Analyse	17
2.10 Deelconclusie	22
H3: De aanpassingen in de verliesverrekening in de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 ingaaude 1 januari 2022	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Het wetsvoorstel	23
3.3 De achtergrond en motivering van de wijzingen in de verliesverrekening	24
3.4 Uitvoerbaarheid wijziging verliesverrekening	29
3.5 Timing wijziging verliesverrekening	30
3.6 Opbrengsten wijziging verliesverrekening	31
3.7 Onderzochte alternatieven voor de huidige wijziging in de verliesverrekening	32
3.8 Deelconclusie	34
H4: het Nederlandse verliesverrekeningsregime vergeleken met dat van Duitsland	36
4.1 Inleiding	36
4.2 De keuze voor Duitsland	36
4.3 Het Duitse fiscale stelsel	37
4.4 De verliesverrekening in Duitsland	38
4.5 Analyse verliesverrekeningstemporisering Duitsland en Nederland	40
4.6 Deelconclusie	43
H5: Conclusie/samenvatting	45
5.1 Inleiding	45

5.2 De doelmatig- en doeltreffendheid van de termijnen van de verliesverrekening van 1969-2021	45
5.3 De aanpassingen in de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting per 1 januari 2022	46
5.4 Een internationale vergelijking tussen het Nederlandse verliesverrekeningsregime en dat van Duitsland	46
5.5 Doelmatig- en doeltreffendheid verliesverrekening per 1 januari 2022	47
Literatuurlijst	48
Tijdschriften/boeken/naslagwerken	48
Parlementaire behandeling	50
Overig.....	51

H1: Inleiding

1.1 Aanleiding en relevantie

De regelgeving omtrent de verliesverrekening in de inkomsten- en vennootschapsbelasting is de afgelopen jaren al vaak gewijzigd. De tabel hieronder geeft de ontwikkelingen in de termijnen van verliesverrekening weer.

Tabel 1: Termijnen van verliesverrekening in de vennootschaps- en inkomstenbelasting over de periode van 1969 tot op heden¹

Periode	Carry back	Carry forward
1969-1972	1 jaar	6 jaar
1973	1 jaar	8 jaar
1974-1983	2 jaar	8 jaar
1984-1994	3 jaar	8 jaar
1995-2006	3 jaar	oneindig
2007-2018	1 jaar	9 jaar
2019 e.v.	1 jaar	6 jaar

Per 1 januari 2022 wordt het verliesverrekeningsregime voor de vennootschapsbelasting opnieuw aangepast. Met deze wijziging vervalt de beperkte termijn voor de voorwaartse verliesverrekening en kunnen verliezen voortaan onbeperkt voorwaarts worden verrekend. Dit leidt dus tot een uitbreiding van de mogelijkheden tot verliesverrekening. Echter wordt er wel een andere beperking voor het verrekenen van verliezen opgeworpen. Waar verliezen tot een miljoen euro volledig verrekend kunnen worden, mogen verliezen voor zover die uitgaan boven een miljoen, enkel voor de helft worden verrekend. Voor kleinere bedrijven met verrekenbare verliezen van minder dan een miljoen biedt deze nieuwe wetgeving enkel voordelen: zij mogen vanaf nu onbeperkt voorwaarts verrekenen waar dat eerst maar zes jaar vooruit kon. Bij grotere bedrijven doet de beperking meer pijn daar het bij hen waarschijnlijker is dat ze verliezen hebben die groter zijn dan een miljoen met als gevolg dat ze langer moeten wachten voor het volledige verlies kan worden verrekend.²

Eerder is al besproken dat de afgelopen jaren de wetgeving omtrent de verliesverrekening veelvuldig onderhavig is geweest aan veranderingen. Wat is dan de noodzaak van het opnieuw aanpassen van de regelgeving voor het verrekenen van verliezen? Het idee achter deze wijzigingen is het verder tegengaan van uitstel van belastingheffing en grondslaguitholling.³ Door de verliesverrekening te beperken tot een miljoen euro per jaar en daarboven slechts voor de helft van de verliezen verliesverrekening te faciliteren, wordt getracht te voorkomen dat bedrijven die anderszins

¹ Van de Streek (2018).

² Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 13, p. 2.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 13, p. 3.

Nederlandse winst genereren voor lange tijd geen vennootschapsbelasting betalen. Daarnaast zou het nieuwe verliesverrekeningssysteem meer in overeenstemming zijn met de regimes van de buurlanden op dit vlak. Dit kan van belang zijn bij het voorkomen van mismatches en belastingontwijking die door meer uniforme wetgeving kunnen worden bestreden.⁴ Een andere belangrijke reden voor de introductie van deze maatregel is het budgettaire motief. Berekeningen komen uit op een duurzame opbrengst van deze nieuwe wetgeving variërend van 400 tot 555 miljoen euro, afhankelijk van welk tarief wordt gehanteerd. Deze aanzienlijke opbrengst impliceert dat de maatregel tot gevolg zal hebben dat er verliezen zullen zijn die permanent verloren gaan. Dit kan het geval zijn als een onderneming wordt geliquideerd, bijvoorbeeld door staking of faillissement. Bij een tarief van 25% en uitgaande van een opbrengst van 555 miljoen euro betekent dat 2,2 miljard euro aan verdampte verliezen.⁵

Het bestaan van verliesverrekeningsmogelijkheden wordt gerechtvaardigd door een combinatie van de jaarwinstbepaling beschreven in art. 3.25 Wet IB en de totaalwinstgedachte die kortgezegd inhoudt dat de totale winst die een vennootschap behaalt van start tot liquidatie belast dient te worden. Daarom zou het vanuit dit beginsel wenselijk zijn dat verliezen onbeperkt verrekenbaar zijn, zowel qua termijn als qua omvang. Het probleem met de totaalwinstgedachte ligt onder andere in de uitvoerbaarheid hiervan. Als de belastingdienst pas bij liquidatie van de onderneming de balans zou opmaken en op basis daarvan belasting heft, dan moet bij beëindiging van de onderneming een vermogensvergelijking worden gemaakt met inachtneming van de opnamen en stortingen. Daarnaast moet ook bepaald worden voor welk deel en hoe dit resultaat in de heffing dient te worden betrokken. Dat kan ingewikkeld zijn met de vele wijzigingen die plaatsvinden binnen de vennootschapsbelasting. Echter is het budgettaire motief het voornaamste argument voor een jaarwinstbepaling. De wetgever streeft namelijk naar stabiele belastingopbrengsten en heeft er daarom voor gekozen om de jaarwinst te belasten.

1.2 Probleemstelling en toetsingskader

In dit onderzoek komen de aanpassingen in de verliesverrekeningswetgeving aan bod. Het gewijzigde regime zal beoordeeld worden aan de hand van de toetsingscriteria doelmatigheid en doeltreffendheid. Onder de laatste kan ook het totaalwinstbeginsel worden geschaard. In het algemeen kan doeltreffendheid worden gedefinieerd als de mate waarin het doel dat de wetgever voor ogen heeft met de nieuwe wetgeving wordt bereikt. Doelmatigheid, ook wel efficiëntie genoemd, gaat over de manier waarop deze doelen worden gerealiseerd. Zo moet een afweging

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 13, p. 3.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 13, p. 6.

worden gemaakt over de lusten en lasten van de wetsbepaling of wijziging.⁶ Wetgeving die relatief simpel en duidelijk is geformuleerd kan het gestelde doel goed verwezenlijken, maar ten koste van wat wordt dat doel bereikt? Stel dat de wetgever als doel heeft het systeem van verliesverrekening te vereenvoudigen en daarom de termijnen verder beperkt, dan is zijn doel bereikt maar heeft dat zeer waarschijnlijk tot gevolg dat er meer verliesverdamping optreedt. Zo valt een factor als timing ook onder de doeltreffendheid van een regeling. De timing van het invoeren van nieuwe wetgeving is op dit moment zeker van belang. Veel Nederlandse bedrijven hebben meer verliezen geleden als gevolg van de pandemie en de economische recessie die COVID-19 teweegbracht en het is de vraag of de introductie van deze maatregel wel op het juiste moment komt. Bedrijven met verliezen kleiner dan een miljoen hebben het voordeel dat ze die onbeperkt vooruit kunnen wentelen, maar voor bedrijven met grotere verliezen pakt de regeling nadeliger uit.⁷ Met het oog op bovenstaande overwegingen is de volgende onderzoeksvraag opgekomen:

Zijn de per 1 januari 2022 in te voeren verliesverrekeningsbepalingen in de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 doeltreffend en doelmatig? Zo nee, welke aanpassingen zouden kunnen worden voorgesteld?

1.3 Deelvragen en opbouw onderzoek

De onderzoeksvraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

H2: Hoe verhouden de toetsingscriteria doelmatig- en doeltreffendheid zich tot het verliesverrekeningsregime dat gold in de periode 1969 - 2021?

H3 : Hoe zien de wetswijzigingen voor de verliesverrekening ingaande per 1 januari 2022 eruit en in hoeverre zijn deze aanpassingen verenigbaar met de toetsingscriteria doeltreffend- en doelmatigheid?

H4: Hoe verhoudt het Nederlandse systeem van verliesverrekening in de Wet op de Vennootschapsbelasting zich tot die van Duitsland?

⁶ Bijlage 2 Uitwerking Strategische Evaluatie Agenda bij Kamerbrief over vierde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit 10-03-21, blz. 8

⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 13, p. 5-6.

Bij de deelvraag die zal worden beantwoord in hoofdstuk twee, is gekozen voor de periode 1969-2021 om voldoende vergelijkingsmateriaal te hebben voor de aankomende wetswijziging. Ook relevant is dat de verliesverrekening al eerder een onbeperkte voorwaartse verrekentermijn kende: in art 20 lid 2 van de Wet VPB werd met ingang van 1995 bepaald dat verliezen vanaf dat tijdstip onbeperkt voorwaarts konden worden verrekend nadat deze verliezen jaarlijks bij het opstellen van de aanslag bij voor bezwaar vatbare beschikking waren vastgesteld.⁸ Met name dat laatste is interessant aangezien de wijziging in de verliesverrekening per 1 januari 2022 deze onbeperkte carry-forward mogelijkheid herintroduceert.

Bij de tweede deelvraag worden het wetsvoorstel, de parlementaire behandeling en de literatuur betreffende de aankomende wijzigingen in de verliesverrekening besproken. Hierna zal deze wetgeving getoetst worden aan de toetsingscriteria doelmatigheid en doeltreffendheid. In de beantwoording van de derde deelvraag wordt het verliesverrekeningsregime van Duitsland aangehaald om de doelmatig- en doeltreffendheid van de Nederlandse verliesverrekening beter te kunnen beoordelen. Tot slot zal in het vijfde en laatste hoofdstuk, aan de hand van de gevonden antwoorden op de deelvragen in de voorgaande hoofdstukken, een antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd en zullen aanbevelingen worden gedaan voor verder onderzoek.

⁸ Art. 20 Wet VPB 1995 (Stb. 1994, 937).

H2: De ontwikkeling van de verliesverrekeningstermijnen voor de periode 1969-2021

2.1 Inleiding

Binnen de Nederlandse Vennootschapsbelasting bestaan er mogelijkheden tot verliesverrekening. Vanwege conjunctuurschommelingen of andere tegenslagen is het denkbaar dat een onderneming verlies leidt. Vanuit het totaalwinstbeginsel dat omvat dat een vennootschap dient te worden belast over de winst die de vennootschap tijdens zijn gehele levensduur maakt, is het redelijk dat verliezen van het ene jaar met winsten van een ander jaar kunnen worden verrekend. Volgens ditzelfde beginsel ligt het voor de hand dat verliezen onbeperkt kunnen worden verrekend. Echter wordt dit totaalwinstbeginsel om uiteenlopende redenen niet altijd toegepast.⁹ Toen de Wet VPB werd ingevoerd, bestond er een carry-forward termijn van zes jaar en een carry-back termijn voor verliezen van een jaar.¹⁰ Nu, ruim 50 jaar later, worden deze termijnen opnieuw gehanteerd. Hoewel de termijnen van verliesverrekening momenteel hetzelfde zijn als bij invoering in 1969, zijn ze ondertussen onderhevig geweest aan vele wijzigingen. Daarom zal in dit hoofdstuk worden beschreven welke wijzigingen plaats hebben gevonden en zal gepoogd worden te verklaren vanuit welke gedachte deze aanpassingen gerechtvaardigd werden. In het bijzonder zal hierbij worden ingegaan op de toetsingscriteria doelmatigheid en doeltreffendheid van de verliesverrekening voor de periode 1969-2021. Doeltreffendheid kan worden gedefinieerd als de mate waarin de wetgeving het doel van de wetgever verwezenlijkt. Doelmatigheid gaat over de wijze waarop het doel van de wetgever gerealiseerd wordt. Om doeltreffend- en doelmatigheid van de verliesverrekening te onderzoeken zal in dit hoofdstuk de volgende deelvraag worden behandeld:

Hoe verhouden de toetsingscriteria doelmatig- en doeltreffendheid zich tot het verliesverrekeningsregime dat gold in de periode 1969 - 2021?

In dit hoofdstuk zal eerst de ontwikkeling van de voorwaartse verliesverrekening voor de periode 1969 tot en met 2021 worden besproken. Daarna zal worden ingegaan op de ontwikkeling van de achterwaartse verliesverrekening voor ditzelfde tijdvak. Als de historie van de termijnen van de verliesverrekening is beschreven, zullen de vele wijzigingen waaraan de verliesverrekening onderhevig is geweest worden geanalyseerd, mede aan de hand van vakliteratuur.

⁹ Heithuis et al. (2019), p. 41.

¹⁰ Vakstudie Vennootschapsbelasting, art. 20 Wet VPB 1969, aant. 4.

2.2 De voorwaartse verliesverrekening van 1969 tot 1995

Zoals hiervoor beschreven, konden bij ingang van de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 verliezen zes jaar voorwaarts worden verrekend. Hoewel toen al tijdens de parlementaire behandeling werd aangehaald dat de termijnen voor voorwaartse en achterwaartse verliesverrekening onbeperkt zouden moeten zijn, werd ook afgewogen dat enige beperkingen hierop omwille van praktische overwegingen redelijk zouden zijn.¹¹ Bij de verrekening van verliezen werd onderscheid gemaakt tussen verliezen uit normale bedrijfsvoering en aanloopverliezen. Zo waren aanloopverliezen wel onbeperkt verrekenbaar maar gold voor verliezen anders dan aanloopverliezen een voorwaartse verrekentermijn van zes jaar.¹²

Vanaf 1973 tot en met 1979 ging tijdelijk, tenminste dat was de intentie, een langere voorwaartse verrekentermijn gelden, namelijk acht jaar in plaats van zes jaar.¹³ Deze tijdelijke verlenging van de carry-forward mogelijkheden gold tot 1980 waarna de tijdelijke wijziging van acht jaar voorwaartse verliesverrekening in plaats van zes jaar, definitief werd. De termijn voor carry-forward van acht jaar bleef daarna tot 1983 van kracht.¹⁴

In het vergaderjaar 1978-1979 werd ook een keuzerecht voor de volgorde van verliesverrekening overwogen omdat eerst achterwaarts en dan pas voorwaarts verrekenen in sommige gevallen nadeliger uitwerkt dan eerst voorwaarts en dan pas achterwaarts verrekenen. Daarom zou het vanuit het totaalwinstbeginsel begrijpelijk zijn om dit keuzerecht in te voeren zodat de kans op verliesverdamping afneemt. Echter is dit keuzerecht er uiteindelijk niet gekomen om de reden dat dit niet in lijn is met het doel van verliescompensatie, namelijk het verlies eenvoudig draagbaar maken door mogelijkheden te bieden om het verlies zo snel mogelijk te kunnen compenseren. De willekeur die zo'n keuze met zich meebrengt is niet wenselijk mede omdat de belastingplichtige dan wel erg veel invloed kan uitoefenen op de hoogte van het belastbaar bedrag. Ook is hier tegenin gebracht dat dit facultatieve element met zich mee zal brengen dat belastingplichtigen zo lang mogelijk zullen wachten met het doen van aangifte wat niet wenselijk wordt geacht. Het voorstel om de termijn niet meer tijdelijk te verlengen met twee jaar, maar permanent te verlengen met drie jaar waardoor de carry-forward termijn negen jaar zou bedragen in plaats van zes jaar werd ook overwogen. Echter haalde de staatssecretaris hierbij aan dat verliesverdamping volgens hem niet plaatsvindt bij een termijn van zes jaar waardoor hij de noodzaak van een verlenging van de verliesverrekeningsmogelijkheden niet noodzakelijk achtte.¹⁵

¹¹ Kamerstukken II, 1961/62, nr. 6000, p. 16.

¹² Vakstudie Vennootschapsbelasting, art. 20 Wet VPB 1969, aant. 4.

¹³ Vakstudie Vennootschapsbelasting, art. 20 Wet VPB 1969, aant. 4.

¹⁴ Art. 20 Wet VPB 1980 (Stb. 1979, 714).

¹⁵ Handelingen II 1978/79, nr. 0000174367, p. 28.

Er werd overwogen om met ingang van 1984 de voorwaartse verrekeningstermijn te wijzigen omdat des te beperkter de termijnen van verliesverrekening zijn, des te meer deze in strijd zouden zijn met het totaalwinstbeginsel. Wel werd hierbij de kanttekening geplaatst dat de verruiming van de termijnen steeds meer wordt bepaald door de belangen van het bedrijfsleven in plaats vanwege fiscale motieven die aan dit wetsontwerp ten grondslag lagen. Om die reden werd er afgezien van een verruiming van de voorwaartse termijn.¹⁶ In de uitvoeringstechniek werd met ingang van 1984 wel een aanpassing gedaan. Voorheen moesten aanloopverliezen vóór reguliere verliezen worden verrekend, maar deze volgorde werd met ingang van 1984 omgekeerd.¹⁷

2.3 De voorwaartse verliesverrekening van 1995 tot 2007

Waar in het belastingplan van 1980 een verlenging van de voorwaartse verrekeningstermijn niet nodig werd geacht¹⁸, werd vanaf 1 januari 1995 de termijn voor voorwaartse verrekening onbeperkt. Eerst gold deze onbeperkte voorwaartse verrekening enkel voor aanloopverliezen die tot nu toe een aparte regeling kenden maar die na invoering van de onbeperkte voorwaartse verrekeningstermijn voor alle verliezen kwam te vervallen. De reden hiervoor is dat aanloopverliezen, in tegenstelling tot verliezen uit normale bedrijfsvoering, al eerder onbeperkt voorwaarts verrekenbaar waren.

Aangezien dit vanaf 1 januari 1995 ook voor de normale verliezen gold, werd een aparte regeling voor de aanloopverliezen overbodig. Daarnaast werd bepaald dat alleen verliezen die door de inspecteur bij voor bezwaar vatbare beschikking waren vastgesteld konden worden verrekend. Deze wijzigingen werden geregeld in de Wet onbeperkte voorwaartse verrekening van ondernemingsverliezen en vaststelling van verliezen bij beschikking.¹⁹

Bij invoering van de onbeperkte voorwaartse verrekening werd een overgangsregeling getroffen die bepaalde dat alle verliezen die ultimo 1994 nog voorwaarts konden worden verrekend, vanaf 1995 onbeperkt voorwaarts verrekenbaar werden. Enige voorwaarde hiervoor was dat de verliezen bij voor bezwaar vatbare beschikking vastgesteld waren. Als verliezen niet aan deze voorwaarde voldeden bleef de achtjaarstermijn van kracht.²⁰ De motivatie hierachter was meer transparantie verschaffen over welke verliezen en voor welke bedragen deze konden worden verrekend. Voordat werd bepaald dat verliezen jaarlijks bij voor bezwaar vatbare beschikking dienden te worden vastgesteld, werd jaarlijks enkel formeel vastgesteld of er een verlies was maar niet de hoogte ervan. Indien verliezen bij het opkomen ervan meteen op een bedrag worden vastgesteld, zorgt dit ervoor dat er op een later moment geen problemen of discussies ontstaan over de hoogte daarvan,

¹⁶ Kamerstukken 1983/84, nr. 6, p. 2-3.

¹⁷ Art 20 Wet VPB 1984 (Stb. 1984, 534).

¹⁸ Kamerstukken II 1979/80, 15 849, nr. 30, p. 3-4.

¹⁹ Art. 20 Wet VPB 1995 (Stb. 1994, 937).

²⁰ Art IV Wet VPB 1995 (Stb. 1994, 937).

bijvoorbeeld vanwege bijzondere omstandigheden die optraden ten tijde van het ontstaan van een verlies. Bij het hanteren van een onbeperkte voorwaartse verrekening, waardoor meer verliezen verrekenbaar zijn, zou de vaststelling van een verlies vaker een probleem kunnen veroorzaken. Daarnaast speelt het verlenen van rechtszekerheid een rol bij het verplichten van een voor bezwaar vatbare beschikking voor te verrekenen verliezen. Voor beleggingsinstellingen in het bijzonder is nog gespecificeerd dat verliesverrekening enkel plaatsvindt voor verliezen die zijn opgekomen toen zij de status beleggingsinstelling genoten en alleen voor zover de winsten en verliezen zijn toe te rekenen aan Nederland.²¹

In de Oriëntatienota fiscaal vestigingsklimaat, die voorafging aan de Wet onbeperkte voorwaartse verrekening van ondernemingsverliezen en vaststelling van verliezen bij beschikking, droeg de staatssecretaris van financiën aan dat het fiscale vestigingsklimaat van Nederland zou verbeteren bij een verdere verruiming van de voorwaartse verrekenmogelijkheden. Door onbeperkte voorwaartse verliesverrekening toe te staan zou het voor bedrijven namelijk aantrekkelijker worden om hun ondernemingsactiviteiten naar Nederland te verplaatsen of bestaande activiteiten in Nederland uit te breiden als Nederlandse verliezen niet verdampen. Wel was de staatssecretaris van mening dat een verruiming van de carry-forward mogelijkheden gepaard moest gaan met het heroverwegen van de achterwaartse verrekening termijn. Indien dit voorstel was geïmplementeerd dan had dit een tweeledig effect gehad op het totaalwinstbeginsel: minder verliesverdamping door de onbeperkte voorwaartse verrekeningstermijn maar meer verliesverdamping door eventuele inperking van de achterwaartse verrekeningstermijn. Ook moest volgens de staatssecretaris ervoor worden gewaakt dat deze wijziging de handel in verliezen en verlieslichamen niet bevordert zodat de regeling misbruik niet faciliteert.²²

In de parlementaire behandeling werd ook uiteengezet waarom het Nederlandse VPB stelsel tot dan toe een beperkte voorwaartse termijn kende.²³ De hoofdreden was het budgettaire motief, omdat bij een beperking in de termijnen van de verliesverrekening, er onder andere verliesverdamping plaatsvond. Dit had hogere belastbare bedragen tot gevolg en daarmee ook hogere belastingopbrengsten. Zo was berekend dat deze wijziging in de vennootschaps- en inkomstenbelasting tezamen goed zouden zijn voor een daling in inkomsten voor de staatskas van 25 miljoen gulden per jaar. Ook waren er andere belangrijke extra kosten met het invoeren van het nieuwe systeem gemoeid. Zo zorgde de overgangsregeling bijvoorbeeld voor extra werk voor de belastingdienst.²⁴ Behalve het budgettaire motief, speelde ook het rechtsbeginsel verjaring van

²¹ Kamerstukken II 1994/95, 23 962, nr. 3, p. 10-11.

²² Kamerstukken II 1992/93, 22 860, nr. 2.

²³ Kamerstukken II 1994/95, 23 962, nr. 3, p. 7.

²⁴ Kamerstukken II 1994/95, 23 962, nr. 3, p. 7.

termijnen een rol. Dit houdt in dat de afdwingbare verplichting het verlies te verrekenen met het verstrijken van de tijd vervalft. Verder heeft een beperkte termijn voor verliesverrekening ook praktische voordelen. Zo hoeft de belastingdienst een belastingplichtige administratief minder lang te volgen voor de verliesverrekening vergeleken met een onbeperkte verrekentermijn.²⁵

Nadelen van de beperking in de voorwaartse verrekening voor het bedrijfsleven liggen vooral in verliesverdamping. Hiermee wordt bedoeld dat er grote verliezen over een lange periode worden gemaakt waardoor niet genoeg winsten zijn om die verliezen tijdig mee te kunnen verrekenen. Het komt er dus op neer dat als verliesverdamping optreedt er eigenlijk te veel belasting wordt betaald. Bedrijven trachten deze verliesverdamping tegen te gaan door kunstmatig winsten te creëren, bijvoorbeeld door stille reserves te realiseren. Daarbij haalt de staatssecretaris aan dat deze geïmproviseerde oplossingen om verliesverdamping tegen te gaan, niet ten goede komen aan het fiscale systeem en de simpliciteit daarvan voor het bedrijfsleven.²⁶

Dat verliezen niet onbeperkt kunnen worden verrekend met de winsten die een onderneming behaald is met name onwenselijk uit perspectief van de totaalwinstgedachte. Deze totaalwinstgedachte wordt gedefinieerd als het beginsel dat een onderneming dient te worden belast over het saldo van winsten en verliezen dat deze tijdens de gehele levensduur van de onderneming wordt behaald. Ook de commissie van de Europese Gemeenschappen wilde in een geharmoniseerd fiscaal stelsel voor de lidstaten een onbeperkte voorwaartse verrekentermijn.²⁷ In het voorstel kwam een onbeperkte carry-forward termijn voor zowel de inkomstenbelasting als de vennootschapsbelasting naar voren. Zoals de staatssecretaris ook al aanhaalde zou het toestaan van onbeperkte voorwaartse verrekening het vestigingsklimaat van Nederland ten goede komen.²⁸ Als Nederland op het gebied van mogelijkheden voor verliesverrekening werd vergeleken met het verliesverrekeningsregime van andere buurlanden, dan behoorde het tot een van de landen met de ruimste verliesverrekeningsmogelijkheden in West-Europa. Dit kwam door het feit dat binnen het Nederlandse VPB-stelsel naast een onbeperkte voorwaartse verrekening, verliezen ook drie jaar achterwaarts mochten worden verrekend. Nederland hanteerde een achterwaartse verrekentermijn van drie jaar en dit had tot gevolg dat een verlies in een bepaald jaar kon worden verrekend met de winsten van tot drie jaar terug. Landen als België, Duitsland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk gingen Nederland al voor bij het instellen van onbeperkte voorwaartse verrekenmogelijkheden, maar hanteerden hierbij, behalve het Verenigd Koninkrijk, een kortere of zelfs geen achterwaartse

²⁵ Kamerstukken II 1994/95, 23962, nr. 3, p. 1-2.

²⁶ Kamerstukken II 1994/95, 23962, nr. 3, p. 1-2.

²⁷ Kamerstukken II 1994/95, 23962, nr. 3, p. 1-2.

²⁸ Kamerstukken II 1994/95, 23962, nr. 3, p. 2.

verrekentermijn. Tot slot was de staatssecretaris ook van mening dat eventuele praktische bezwaren tegen de onbeperkte voorwaartse verrekening op te lossen waren.²⁹

2.4 De voorwaartse verliesverrekening van 2007 tot en met 2018

In 2007 veranderden de spelregels voor de verliesverrekening opnieuw en werd met de wet Werken aan Winst de onbeperkte voorwaartse verrekening van verliezen teruggedraaid. De termijn voor voorwaartse verrekening werd beperkt tot negen jaar³⁰. Deze wet bevatte maatregelen voor een tariefverlaging die gepaard zou gaan met grondslagverbreding. Onder die laatste werd een beperking van de carry-forward termijn naar negen jaar geschaard. Hierdoor ging verliesverdamping dus weer een rol spelen en daarmee werd ook het gedachtegoed van verliesverjonging weer interessant. Bij dat laatste gaat het om de keuzemogelijkheid om de carry-back termijn te verlengen met twee jaar ten koste van de carry-forward termijn die dan wordt verkort van negen naar zes jaar. In de basis, zoals hiervoor ook genoemd, bedraagt de carry-forward termijn dus nog steeds negen jaar maar een belastingplichtige kon ervoor kiezen om hiervan af te wijken waarmee de termijn voor de voorwaartse verrekening slechts zes jaar bedroeg maar een achterwaartse verrekentermijn van drie jaar van toepassing was. Bij ingang van de Wet Werken aan Winst werd gelijktijdig ook de verliesverrekening in de Wet op de Inkomstenbelasting beperkt. Wel werd er overgangsrecht van toepassing waarin werd bepaald dat alle verliezen die nog verrekenbaar waren per 2007, tot en met 2011 konden worden verrekend.³¹

Met het oog op de economische crisis die plaatsvond in 2008, werd in het belastingplan 2010 tegemoetgekomen aan de liquiditeitsproblemen van veel belastingplichtigen. Zo bestond er de optie om voor de jaren 2009 en 2010 te kiezen voor verlenging van de carry-back termijn met twee jaar die gepaard ging met een verkorting van de carry-forward termijn van drie jaar. Wel gold een beperking van maximaal tien miljoen aan verliezen dat kon worden verrekend per extra verrekeningsjaar dat werd verkregen met voorgaande keuzemogelijkheid.³²

2.5 De voorwaartse verliesverrekening van 2019 tot op heden

Vervolgens werd met ingang van 1 januari 2019 het systeem van de verliesverrekening opnieuw gewijzigd en de beperking van de voorwaartse verliesverrekening verder doorgezet. Met de invoering van de Wet Bedrijfsleven 2019 werd de carry-forward termijn beperkt tot zes jaar in plaats van de hiervoor geldende negen jaar.³³ Ook hierbij werd een overgangsregeling ingesteld die

³⁰ Art. 20 Wet VPB 2007 (Stb. 2006, 631).

³¹ Art. XII Wet VPB 2007 (Stb. 2006, 631).

³² Art 20 Wet VPB 2010 (Stb. 2009, 609).

³³ Art. 20 Wet VPB 2019 (Stb. 2018, 505).

bepaalde dat verliezen van vóór 2019, dus 2018 en eerder, nog wel een voorwaartse verrekeningstermijn van negen jaar volgden terwijl de verliezen die ontstonden vanaf 2019 de verrekeningstermijn slechts zes jaar bedroeg. Deze regeling gecombineerd met de regel dat verliezen moeten worden verrekend in de volgorde waarin die zijn opgekomen, kan ertoe leiden dat een jonger verlies eerder verdampt dan een ouder verlies. Dit werd echter niet wenselijk geacht en daarom is overgangsrecht voorgesteld om deze situatie te voorkomen.³⁴ Dit overgangsrecht houdt in dat een verlies dat is geleden in 2019 voorgaat qua verrekening op verliezen geleden in 2017 en 2018 en dat een verlies dat is geleden in 2020 voorgaat op een verlies dat is geleden in 2018.³⁵

De motivering achter een verdere inperking van de voorwaartse verrekenmogelijkheden wordt gevonden in het begrip levensvatbaarheid. De redenering hierachter is dat een onderneming die in zeven jaar³⁶ niet de mogelijkheid heeft om zijn verliezen te verrekenen geacht wordt niet voldoende levensvatbaar te zijn. Tijdens de parlementaire behandeling wordt aandacht besteed aan wat voor ondernemingen er onder deze maatstaf van niet levensvatbaar vallen.³⁷ Uiteraard zullen ondernemingen die voor een langere periode verliesgevend zijn door deze verdere beperking worden getroffen omdat zij niet voldoende winsten zullen genereren om de verliezen te compenseren. Aangezien er geen duidelijk beeld is van bedrijven die baat zouden hebben bij een termijn van langer dan zes jaar, oordeelt het kabinet dat de termijn van zes jaar kan worden ingevoerd. Ook is het moeilijk te duiden welke sectoren of soorten ondernemingen geholpen zouden zijn met een termijn van langer dan zes jaar. Daarnaast wordt in de parlementaire behandeling aangehaald wat deze maatregel betekent voor startende ondernemingen en ondernemingen die de startende fase gepasseerd zijn maar willen opschalen. Zo wordt het argument aangehaald dat uit eerder onderzoek³⁸ blijkt dat onbeperkte verliesverrekeningsmogelijkheden een extra drempel opwerpen voor startende bedrijven vanwege hun concurrentiepositie. Dit komt door het feit dat bedrijven die al langer op een markt opereren hun verliezen gemakkelijk kunnen verrekenen wat het voor start-ups moeilijker maakt om met deze bedrijven te concurreren. Verder blijkt uit hetzelfde onderzoek dat wanneer de voorwaartse verrekeningstermijn minimaal vijf jaar is, de concurrentiepositie van gezonde bedrijven niet significant wordt geschaad als de termijnen van verliesverrekening worden beperkt. Daarnaast gaat een versobering van de verliesverrekeningstermijn hand in hand met verlaging van de VPB-tarieven en moeten deze regelingen dus met elkaar in verband worden

³⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35028, nr. 3, p. 27.

³⁵ Art. 8.1 Overgangsbepaling verliesverrekening Wet VPB 2019 (Stb. 2018, 505).

³⁶ Met zeven jaar wordt bedoeld: een jaar achterwaarts plus zes jaar voorwaarts maakt zeven jaar om een verlies te verrekenen.

³⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35028, nr. 3, p. 27.

³⁸ Dreßler & Overesch (2010), p. 26-27.

gebracht.³⁹ Zoals hierboven al is besproken, is nog onduidelijk of het verder terugschroeven van de mogelijkheden tot verliesverrekening tot aanzienlijk meer verliesverdamping leidt.

2.6 De achterwaartse verliesverrekening van 1969 tot en met 1983

Bij invoering van de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 konden verliezen een jaar achterwaarts worden verrekend. Deze achterwaartse verrekening termijn bleef gelden tot 1974 waarna deze verlengd werd met een jaar. Hierdoor konden verliezen in de periode van 1974 tot aan 1983 twee jaar terug worden verrekend. Van 1974 tot en met 1979 was om dit te bewerkstelligen een tijdelijke regeling van toepassing⁴⁰, maar met het belastingplan 1980 werd deze regeling omgezet in een definitieve regeling.⁴¹

2.7 De achterwaartse verliesverrekening van 1984 tot 2007

In 1984 werd met de Wet Verruiming van de verliescompensatie en aanpassing van de termijn voor navordering de carry-back termijn opnieuw gewijzigd. Dit had tot gevolg dat de termijn met een jaar werd verlengd naar drie jaar. Behalve de verruiming van de carry-back termijn met wederom een jaar, werd ook de volgorde van verliesverrekening aangepast. Voortaan moest bij verrekening van verliezen namelijk rekening worden gehouden met de volgorde waarin de verliezen waren ontstaan. Dit hield concreet in dat een verlies eerst moest worden verrekend met het oudste winstjaar alvorens jongere winsten mochten worden gebruikt. In de parlementaire behandeling werd naar voren gehaald dat door zowel de termijn te verlengen van twee naar drie jaar en daarnaast ook de volgorde van verrekening aan te pakken, deze twee maatregelen elkaar versterkten. Deze versterking werd veroorzaakt door het feit dat verliesverdamping minder snel zal optreden als met het oudste verlies wordt begonnen.⁴² In dit kamerstuk werd ook nogmaals aangehaald dat de verliescompensatie een inbreuk vormt op de jaarwinst. Echter werd deze inbreuk gerechtvaardigd doordat verliescompensatie rekening houdt met fluctuerende inkomens die op basis van het totaalwinstbeginsel moeten worden gecompenseerd. Wel werd hierbij de kanttekening geplaatst dat de verruiming van de termijnen steeds meer wordt bepaald door de belangen van het bedrijfsleven in plaats vanwege fiscale motieven die aan dit wetsontwerp ten grondslag liggen. Daarnaast behoorden de Nederlandse verliesverrekeningsmogelijkheden al bij een van de omvangrijkste vergeleken met buurlanden. Zo kenden Frankrijk en België überhaupt geen mogelijkheden om achterwaarts te verrekenen, waar Duitsland dit wel toestaat maar voor maximaal vijf miljoen en met

³⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35028, nr. 21, p. 45-47.

⁴⁰ Vakstudie Vennootschapsbelasting, art. 20 Wet VPB, aant. 4.

⁴¹ Kamerstukken II 1979/80, 15 849, nr. 30, p. 3-4.

⁴² Kamerstukken II 1983/84, 18 242, nr. 3, p. 4.

de beperking van hoogstens twee jaar terug. Ook kenden deze landen een kortere voorwaartse verrekentermijn van vijf jaar over het algemeen.⁴³

Met de verruiming van de voorwaartse verliesverrekeningsmogelijkheden die per 1995 werden ingevoerd met de Wet onbeperkte voorwaartse verrekening van ondernemingsverliezen en vaststelling van verliezen bij beschikking, wordt de achterwaartse verliesverrekeningstermijn van drie jaar gehandhaafd. Het argument wat hiervoor gegeven wordt is dat deze combinatie van voorwaartse en achterwaartse termijnen al erg gunstig is voor de concurrentie op het gebied van het vestigingsklimaat ten opzichte van andere landen. Een andere reden om deze termijn niet te verruimen is omdat het niet praktisch is een langere achterwaartse termijn te hanteren. Ook de gedachte dat voorwaartse verrekening het logischere alternatief is voor achterwaartse verrekening speelt een rol, gezien met ingang van 1995 de voorwaartse termijn onbeperkt is geworden, wordt verlenging van de achterwaartse termijn niet nodig geacht.⁴⁴

2.8 De achterwaartse verliesverrekening van 2007 tot op heden

Vanaf 2007 werd de achterwaartse verliesverrekening teruggeschroefd van drie naar één jaar met de Wet Werken aan Winst. Zoals eerder genoemd, worden in deze wet met name mogelijkheden aangedragen om tariefvermindering en grondslagverbreding te bereiken. Hierbij wordt zowel de voorwaartse als achterwaartse verliesverrekening beperkt. Voorwaarts gaat van onbeperkt naar negen jaar en achterwaarts gaat van drie naar een jaar.⁴⁵ Deze aanpassingen in de termijnen van de verliesverrekening zorgen voor minder riante mogelijkheden voor belastingplichtigen om verliezen te verrekenen. Het grote verschil is dat de wijzigingen in de achterwaartse termijn direct hun uitwerking hebben terwijl de beperkingen in de voorwaartse verrekening pas met ingang van 2012 pijn konden gaan doen. Dit komt doordat de verliezen van 2002 of ouder dan niet meer konden worden verrekend. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de ongelijkheid van de carry-back termijnen in de Wet op de Inkomstenbelasting en de Wet op de Vennootschapsbelasting. Zo wordt afgevraagd of de termijn van een jaar achterwaarts in de vennootschapsbelasting in plaats van de driejaarstermijn in de Inkomstenbelasting wel in lijn is met het gelijkheidsbeginsel. Deze ongelijke behandeling wordt onder andere gerechtvaardigd door de verschillen in aard van de belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting. Een ondernemer heeft de vrije keuze om zijn onderneming onder te brengen onder een van beide regimes door het kiezen van de juiste ondernemingsvorm. Het ligt voor de hand om in de inkomstenbelasting een langere achterwaartse

⁴³ Kamerstukken II 1983/84, 18 242, nr. 3, p. 4-5.

⁴⁴ Kamerstukken II 1994/95, 23 962, nr. 5, p. 4.

⁴⁵ Art 20 Wet VPB 2007 (Stb. 2006, 631).

termijn te hanteren daar onder dit regime voornamelijk de kleinere, wat meer kwetsbare belastingplichtigen vallen.⁴⁶

2.9 Analyse

In de voorgaande paragrafen zijn de ontwikkelingen in de verliesverrekening en hun achtergrond sinds het ontstaan van de vennootschapsbelasting tot 2022 aan bod gekomen. In deze paragraaf zullen de belangrijke wijzigingen in deze periode nogmaals kort worden aangestipt en zal daarbij ook de literatuur aan bod komen. Ook de toetsing van deze ontwikkelingen in de verliesverrekening op het gebied van de doeltreffend- en doelmatigheid zal in deze paragraaf worden behandeld.

Bij invoering van de Wet op de Vennootschapsbelasting bedroegen de termijnen voor achterwaartse en voorwaartse verliesverrekening respectievelijk één en zes jaar. In 1973 vond de eerste wijziging al plaats en gold een tijdelijke verlenging van de voorwaartse verrekening van twee jaar.⁴⁷ Volgens Post werd de voorwaartse termijn verlengd als stimulans voor de werkgelegenheid.⁴⁸

De tijdelijke verlenging van de voorwaartse verrekentermijn hield stand tot 1979⁴⁹ waarna deze per 1980 definitief werd.⁵⁰ Met ingang van 1974 werd de achterwaartse verrekentermijn met een jaar verlengd en ging daarmee van één naar twee jaar.⁵¹ In 1984 ging opnieuw een wijziging van de achterwaartse verrekentermijn in, namelijk van twee naar drie jaar terwijl de voorwaartse verrekentermijn ongewijzigd bleef. Daarnaast werden ook aanpassingen gedaan in de uitvoeringssystematiek. Zo moesten voortaan reguliere verliezen worden verrekend alvorens aanloopverliezen konden worden verrekend.⁵² Deze aanpassing was gunstig voor belastingplichtigen daar aanloopverliezen een onbeperkte voorwaartse compensatie kenden en dus niet konden verdampen. Door gewone verliezen, die wel verloren konden gaan, eerst aan bod te laten komen werd de kans op verliesverdamping dus verkleind.⁵³ In 1995 werd de voorwaartse verrekentermijn verruimd van acht jaar naar oneindig, de achterwaartse verrekentermijn bleef ongewijzigd.⁵⁴

Als bovenstaande wijzigingen worden doorlopen dan valt op dat de verliesverrekeningsmogelijkheden per wijziging steeds ruimer worden. De termijn voor zowel de voorwaartse als de achterwaartse of een van beiden worden steeds verlengd. Ruimere mogelijkheden voor verliesverrekening hebben tot gevolg dat minder verliezen zullen verdampen. Dit

⁴⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 572, nr. 8, p. 60-61.

⁴⁷ Vakstudie Vennootschapsbelasting, art. 20 Wet VPB 1969, aant. 4.

⁴⁸ Post (2012).

⁴⁹ Vakstudie Vennootschapsbelasting, art. 20 Wet VPB 1969, aant. 4.

⁵⁰ Art. 20 Wet VPB 1980 (Stb. 1979, 714).

⁵¹ Vakstudie Vennootschapsbelasting, art. 20 Wet VPB 1969, aant. 4.

⁵² Art. 20 Wet VPB 1984 (Stb 1984, 534).

⁵³ Kamerstukken II 1983/84, 18 242, nr. 3, p. 4-5.

⁵⁴ Art. 20 Wet VPB 1995 (Stb. 1994, 937).

geldt in het bijzonder voor de wijziging die inging per 1 januari 1995 omdat verliezen sindsdien onbeperkt voorwaarts konden worden verrekend. Hoe minder verliesverdamping er optreedt, des te meer de verliesverrekening in lijn is met het totaalwinstbeginsel dat voorschrijft dat de totale winst die een onderneming tijdens zijn levensduur maakt dient te worden belast. Dit totaalwinstbeginsel kan onder het begrip doeltreffendheid worden geschaard omdat het doel van de wetgever, de totale winst belasten, bij bovenstaande wijzigingen beter wordt bereikt. Echter geldt over het algemeen dat ruimere termijnen voor verliesverrekening ervoor zorgen dat de belastingdienst belastingplichtigen langer administratief zal moeten volgen om verliesverrekening mogelijk te maken. Dit zorgt ervoor dat de wetgeving minder efficiënt is en daarom ook minder doelmatig.

Met ingang van 2007 werden de mogelijkheden voor de verliesverrekening drastisch teruggeschoefd zowel wat betreft de carry-forward als de carry-back termijn. Zo ging de achterwaartse termijn voor verrekening van drie naar één jaar en gelijktijdig ging de voorwaartse termijn van oneindig naar negen jaar.⁵⁵ Post concludeert in zijn proefschrift dat als in grote lijnen wordt gekeken naar de wijzigingen in de termijnen van verliesverrekening tot dan toe, een trend van verruiming in de mogelijkheden voor verliesverrekening kan worden geconstateerd. Hij noemt de keuze van de wetgever om vanaf 2007 van een onbeperkte naar beperkte voorwaartse verliesverrekening te gaan dan ook bijzonder en heeft het over een stap terug.⁵⁶ Hij is van mening dat het wederom beperken van de termijnen als onderdeel van een reeks van maatregelen om het fiscale vestigingsklimaat te stimuleren moet worden gezien en dat bij deze wijziging het budgettaire motief boven het totaalwinstbeginsel is geplaatst.⁵⁷ Verder noemt hij nog enkele factoren die een rol kunnen spelen bij het wel of niet verruimen van verliesverrekeningsmogelijkheden zoals de hoogte van de tarieven, gebrekkige belastingadministratie, billijkheid, totaalwinstbeginsel, stimulans voor het fiscale vestigingsklimaat, lengte conjunctuurgolf zou voldoende moeten zijn om verliezen te compenseren, budgettair motief en de verjaringsgedachte.⁵⁸

Post neemt het standpunt in dat er in materiële zin geen sprake is van verjaring op het gebied van verliezen in relatie met de beperking van de voorwaartse verliesverrekeningsmogelijkheden.

Aangezien volgens Post het draagkrachtbeginsel ervoor zorgt dat verjaring geen reden zou moeten zijn om de carry-forward termijn te beperken. Het argument dat een conjunctuurcyclus voldoende zou zijn om verliezen te compenseren, trekt Post in twijfel omdat als dat genoeg is, waarom is het dan een probleem om de voorwaartse verliesverrekening onbeperkt te maken? Als

belastingplichtigen al hun verliezen kunnen compenseren tijdens een conjunctuurcyclus, vervalt het

⁵⁵ Art. 20 Wet VPB 2007 (Stb. 2006, 631).

⁵⁶ Post (2012).

⁵⁷ Post (2012).

⁵⁸ Post (2012), p. 59-60.

budgettaire bezwaar immers ook. Verder haalt hij aan dat dit argument van dat een conjunctuurgolf voldoende is voor verliescompensatie altijd minder zwaar weegt dan de totaalwinstgedachte.⁵⁹

Vanwege bovenstaande overwegingen is Post van mening dat de beperkingen van de termijnen voor verliesverrekening opgevoerd in de Wet werken aan winst gebaseerd zijn op politieke gronden en een goede motivering ontbreekt. Zo haalt de staatssecretaris aan dat de carry-back mogelijkheden het verlies beter draagbaar maken omdat er dan meteen compensatie plaatsvindt voor het opgelopen verlies in plaats van dat de belastingplichtige nog moet wachten op een volgend jaar voordat het verlies kan worden verrekend. Daarom acht de staatssecretaris het redelijk om de termijnen van de verliesverrekening in te perken. Post is van mening dat een beperking op de carry-back termijn redelijk is, maar dat geldt volgens hem niet voor de carry-forward termijn. Hij haalt hiervoor nogmaals aan dat het beperken van de termijnen van verliesverrekening economisch dubbele belasting kan veroorzaken.⁶⁰

Vervolgens bespreekt Post de vraag of het volgen van het totaalwinstbeginsel per definitie betekent dat verliescompensatie onbeperkt voorwaarts en achterwaarts zou moeten zijn. Hij is van mening dat tijd een belangrijk component is van dit totaalwinstbeginsel en haalt hierbij aan dat het niet gaat om de winst in een bepaalde periode, maar gedurende de levensloop van het bedrijf. Beperkte termijnen voor de verliesverrekening zijn daarom volgens hem tegenstrijdig met de totaalwinstgedachte. De jaarwinst dient als een vooruitbetaling op de totale winst te worden gezien.⁶¹

Hoewel Post een onbeperkte voorwaartse verrekentermijn op basis van het totaalwinstbeginsel als onvermijdelijk ziet, geldt dit volgens hem niet voor de achterwaartse verliesverrekening. Hij ziet weinig verband tussen de achterwaartse verliesverrekening en de totaalwinstgedachte omdat carry-back mogelijkheden met name zijn geïntroduceerd om de belastingplichtige een liquiditeitsvoordeel te verschaffen. Wel verduidelijkt Post hierbij dat wanneer voorwaartse verliesverrekening niet meer mogelijk is, achterwaartse verliesverrekening een belangrijke rol kan spelen, bijvoorbeeld bij beëindiging van een onderneming. Daarnaast kan een verband tussen de carry-back mogelijkheden en het totaalwinstbeginsel volgens Post wel worden geconstateerd als er samenspel plaatsvindt tussen de voorwaartse en achterwaartse verliesverrekening. Zoals dit het geval was van 2009 tot 2011, toen de achterwaartse verliesverrekening kon worden verlengd met twee jaar in ruil voor een verkorting van de voorwaartse termijn van drie jaar.

Behalve, het verjarings-, totaalwinst- en budgettaire argument, vraagt Post zich ook af of een beperking van de verliesverrekeningstermijn niet in strijd is met het eerste protocol EVRM. Hij benoemt dat er geen twijfel bestaat over de hoofdreden achter de beperking van de

⁵⁹ Post (2012).

⁶⁰ Post (2012).

⁶¹ Post (2012).

verliesverrekeningstermijnen, namelijk het budgettaire motief. Ook benadrukt hij dat de inperking van de termijnen van verliesverrekening deel uitmaakt van een partij maatregelen die als doel hebben het vestigingsklimaat te verbeteren. Daarnaast is overgangsrecht ingesteld waardoor er in zekere zin compensatie voor de ingreep wordt gegeven. Ook oordeelt Post dat de maatregelen proportioneel zijn omdat er geen sprake is van een onredelijke last op de belastingplichtige. Daarom is Post van mening dat er enkel sprake is van regulering en niet van ontnemen van eigendom en dat deze regulering toegestaan is in het licht van het eerste protocol.⁶²

Toen de voorwaartse verliesverrekening vanaf 2007 weer beperkt werd, ging verliesverdamping weer een rol spelen en daarmee werd ook het gedachtegoed van verliesverjonging weer interessant. Bij dat laatste gaat het om de keuzemogelijkheid om de carry-back termijn te verlengen met twee jaar ten koste van de carry-forward termijn die dan wordt verkort van negen naar zes jaar.⁶³ Post vermoedt dat deze regeling is ingevoerd voor het verbeteren van de liquiditeitspositie van belastingplichtigen die een klap heeft gehad tijdens de kredietcrisis (2008). Dat het totaalwinstbeginsel niet is genoemd in de toelichting bij deze maatregel verbaast hem niets, daar hij, zoals eerder genoemd, van mening is dat er geen verband bestaat tussen de achterwaartse verliesverrekening en het totaalwinstbeginsel. Wel plaatst hij de kanttekening dat het sterk situatieafhankelijk is of een belastingplichtige wel of geen baat heeft bij deze wijzigingen. Daarnaast had Post liever een blijvend langere verrekeningstermijn gezien ingegeven door het totaalwinstbeginsel omdat deze tijdelijke wijziging leidt tot ingewikkelde afwegingen waarbij veel omstandigheden moeten worden afgewogen over wanneer deze regeling voordeliger uitwerkt.⁶⁴

Net als Post, noemen Kok en van Sonderen de stap van een onbeperkte termijn naar een beperkte termijn een stap terug in de tijd en een verstoring van de verruimende tendens die kon worden waargenomen op het gebied van de termijnen van verliesverrekening. Ook zij benoemen de strijdigheid van beperkte termijnen met het totaalwinstbeginsel. Daarnaast bespreken zij dat waar het verbeteren van het fiscale vestigingsklimaat eerst als een argument voor het verruimen van de termijnen diende, in de Wet werken aan winst die beoogt dit fiscale vestigingsklimaat te verbeteren toch voor het beperken van de termijnen is gekozen. Hieruit blijken volgens hen eerder gemaakte fouten van de wetgever. Verder vragen Van Sonderen en Kok zich af of dit budgettair überhaupt iets oplevert. Zo besprak de staatssecretaris bij invoering van de onbeperkte verrekeningstermijnen nog dat het weinig geld zou kosten omdat er al niet veel verliezen verloren gingen bij een termijn van acht jaar, dus waarom zou het andersom nu wel geld opleveren voor de overheid? Daarnaast zullen

⁶² Post (2007).

⁶³ Art. XII Wet VPB 2007 (Stb. 2006, 631).

⁶⁴ Post (2010).

belastingplichtigen weer kunstmatig winsten creëren om verliesverdamping te voorkomen, bijvoorbeeld door het herwaarderen van activa en passiva.⁶⁵

Met het wetsvoorstel Werken aan winst is de neerwaartse tendens van de termijnen van verliesverrekening begonnen. Met ingang van 2019 deed de fiscus daar nog een schepje bovenop door de voorwaartse termijn nog eens drie jaar terug te dringen, van negen jaar naar zes jaar, waar de achterwaartse termijn niet aangepast werd.⁶⁶ Heithuis benoemt dat het wederom beperken van de voorwaartse verrekentermijn, de verliesverrekening nog meer tegenstrijdig maakt met het totaalwinstbeginsel. Wel is hij positief over het ruimhartige overgangsrecht dat gepaard gaat met de wetwijziging.⁶⁷

Ook Van de Streek is, net als Heithuis, blij met het ruime overgangsrecht dat het kabinet heeft opgesteld. Hij haalt wel aan dat Nederland, wat betreft de carry-forward terug zijn bij het ontstaan van de wet op de VPB toen de carry-forward termijn ook al zes jaar bedroeg. Daarnaast benoemt hij dat een verdere beperking van de voorwaartse verrekentermijn geen slimme zet is voor het fiscale vestigingsklimaat van Nederland.⁶⁸ Ook Post spreekt zijn verontwaardiging uit over het feit dat de voorwaartse verliesverrekening wederom wordt beperkt. Het was zijns inziens meer voor de hand liggend geweest om de carry-back mogelijkheid te laten vallen omdat dit een vpb-plichtige ondernemer enkel een liquiditeitsvoordeel geeft waar het terugschroeven van de carry-forward mogelijkheden in strijd is met het totaalwinstbeginsel. Zo denkt ook Post dat een langere voorwaartse termijn meer de voorkeur zou hebben bij belastingplichtigen, in het bijzonder bij bedrijven die relatief langdurig aanloopverliezen maken of startups.⁶⁹

Zoals hierboven ook al benoemd, was het vanaf 2007 gedaan met de verruimende trend die de wetgever aanhield voor de termijnen van verliesverrekening en kwam een verkrappende trend op gang. In de beschreven literatuur komt duidelijk naar voren dat dit in strijd is met het totaalwinstbeginsel, in ieder geval aangaande de beperkingen op de carry-forward termijn. Verder lijkt het verjaringsbeginsel niet steekhoudend en ook het budgettaire motief lijkt wankel. De wijzigingen in de verliesverrekening vanaf 2007 duiden er daarom op dat de verliesverrekening er qua doeltreffendheid op achteruit gaat vanwege het feit dat het steeds beperkter worden van de verliesverrekeningstermijnen tegenstrijdig is met het totaalwinstbeginsel. Op het gebied van doelmatigheid zal de verliesverrekening vanaf 2007 wat beter scoren aangezien beperktere termijnen ervoor zorgen dat de belastingdienst een belastingplichtige minder lang administratief zal moeten volgen.

⁶⁵ Sonderen & Kok (2006).

⁶⁶ Art. 20 Wet VPB 2019 (Stb. 2018, 505).

⁶⁷ Heithuis (2018).

⁶⁸ Van de Streek (2018).

⁶⁹ Post (2018).

2.10 Deelconclusie

Sinds het ontstaan van de Wet op de VPB 1969 hebben er al vele wijzingen plaatsgevonden op het gebied van verliesverrekening. Door de jaren heen hebben zowel beperkingen als verruiming van de verliesverrekening plaatsgevonden in de vorm van wijzigingen in de termijnen, systematiek of de grootte van het te verrekenen verlies. In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal:

Hoe verhouden de toetsingscriteria doelmatig- en doeltreffendheid zich tot het verliesverrekeningsregime dat gold in de periode 1969 - 2021?

Dankzij verlengingen in zowel de achterwaartse als de voorwaartse termijnen vanaf de invoering van de wet VPB tot aan 2006 is de verliesverrekening in die periode doeltreffender geworden vanwege het meer in lijn komen van de verliesverrekening met de het totaalwinstbeginsel. Dit ging echter wel ten koste van de doelmatigheid door meer administratieve lasten bij de belastingdienst. Het omslagpunt kwam met ingang van 2007 en tot op heden werden zowel de achterwaartse als de voorwaartse termijnen verder teruggeschoefd. De motivering voor deze verandering van de koers van het beleid omtrent de verliesverrekening werd gevonden in grondslagverbreding die gepaard ging met tariefvermindering. Later kwam daar nog bij dat in het kader van levensvatbaarheid onbeperkte verliesverrekening niet nodig werd geacht. Het beperken van de mogelijkheden voor verliesverrekening vanaf 2007 hadden een lagere doeltreffendheid en een hogere doelmatigheid tot gevolg. Een lagere doeltreffendheid kan worden gevonden in het feit dat een beperktere verliesverrekening minder in lijn is met het totaalwinstbeginsel en een hogere doelmatigheid wordt bereikt doordat de belastingdienst belastingplichtigen nu minder lang zal moeten volgen voor de verliesverrekening.

H3: De aanpassingen in de verliesverrekening in de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 ingaande 1 januari 2022

3.1 Inleiding

Zoals al aangegeven in hoofdstuk twee, zijn de termijnen voor de verliesverrekening vele malen gewijzigd sinds invoering van de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969. De veelvuldige aanpassingen in de verliesverrekening zorgden ook voor schommelingen in de doeltreffend- en doelmatigheid van de verliesverrekening. Zo werden de mogelijkheden voor verliesverrekening van 1969 tot 2007 over het algemeen verruimd met als gevolg een meer doeltreffende, maar minder doelmatige verliesverrekening. Vanaf 2007 werden de termijnen voor de verliesverrekening weer beperkter en dit zorgde voor een minder doeltreffend en meer doelmatig systeem van verliesverrekening. Per 1 januari 2022 zal het belastingplan 2021 in werking treden en wederom is hierin een wijziging voor de termijnen en methodiek van verliesverrekening opgenomen. Daarom komt de vraag op hoe het voor de toekomstige wijziging zit op het gebied van doeltreffend- en doelmatigheid. Hieruit is de volgende deelvraag ontstaan:

Hoe zien de wetswijzigingen voor de verliesverrekening ingaande per 1 januari 2022 eruit en in hoeverre zijn deze aanpassingen verenigbaar met de toetsingscriteria doeltreffend- en doelmatigheid?

In dit hoofdstuk zullen het nieuwe wetsvoorstel zelf, de achtergrond van deze wijzigingen en de motieven erachter besproken worden. Daarnaast zal worden ingegaan op de uitvoerbaarheid, timing, opbrengsten en eventuele variaties op de maatregelen in de verliesverrekening.

3.2 Het wetsvoorstel

De op stapel staande wijzigingen binnen de verliesverrekening voor het jaar 2022 omvatten meerdere aspecten. Zo wordt de voorwaartse verrekentermijn verlengd maar gelijktijdig wordt ook een beperking gesteld aan de omvang van het te verrekenen verlies. De termijn voor de carry-forward mogelijkheden gaat van zes jaar naar onbeperkt. Verder mag van een verlies in een jaar hoogstens een miljoen volledig verrekend worden, alles wat boven een miljoen uitgaat, is in dat jaar slechts voor de helft verrekenbaar.⁷⁰

De beperking die betrekking heeft op de hoogte van het te verrekenen verlies, geldt niet alleen voor de voorwaartse verrekening maar ook voor de achterwaartse verrekening. Bij achterwaartse verrekening wordt een verlies in een bepaald jaar, één jaar terug gewenteld naar het jaar ervoor en

⁷⁰ Art. 20 Wet VPB 2022 (Stb. 2020, 540).

dit resulteert in een belastingteruggave over dat jaar. Als een verlies in een bepaald jaar niet in zijn geheel verrekenbaar kan worden met inachtneming van de beperking, dan kan het restant van dat verlies in een later jaar alsnog worden verrekenbaar. De termijn van de achterwaartse verliesverrekening verandert niet. De rechtvaardiging van deze maatregel wordt door de Adviescommissie belastingheffing van multinationals gevonden in het feit dat tegenover de beperking aan de omvang van een verlies wat jaarlijks verrekenbaar kan worden, een verruiming in de vorm van een onbeperkte voorwaartse verrekenstermijn staat.⁷¹

Bij deze wijzigingen in de verliesverrekening hoort ook een overgangsregeling die bepaalt dat verliezen afkomstig uit 2013 en verder voortaan onbeperkt voorwaarts kunnen worden verrekenbaar met de Nederlandse winst opgekomen in of na 2022. Hoewel het hierboven beschreven wetsvoorstel toepassing vindt met ingang van 2022, zullen de onbeperkte verrekenstermijn en de verrekenbeperking voor verliezen van meer dan een miljoen, al worden toegepast op verliezen ontstaan in het jaar 2013 of later. Een voorwaarde daarvoor is wel dat deze verliezen afkomstig uit het jaar 2013 of later, worden verrekenbaar met winsten die ontstaan zijn in 2022 of een later jaar. Voor verliezen uit boekjaren vóór 2013, geldt een voorwaartse verrekenstermijn van negen jaar. Dit impliceert dat per 1 januari 2022, verliezen van voor 2013 niet meer kunnen worden verrekenbaar en deze verliezen dus verdampen.⁷² Eenzelfde systematiek werd toegepast bij invoering van de Wet bedrijfsleven 2019, waarin werd bepaald dat de voorwaartse verrekenstermijn van negen naar zes jaar werd teruggeschoefd.⁷³ Als overgangsregeling werd ook hier bepaald dat voor de verliezen die per 2019 nog verrekenbaar waren de negenjaarstermijn bleef gelden.⁷⁴ Bij zowel de wetswijziging die in werking treedt met ingang van 2022 als de wetswijziging die inging per 2019, werd dus bepaald dat de gewijzigde termijn voor verliesverrekening niet alleen gold voor verliezen die vanaf dan ontstonden maar ook voor verliezen die op het moment van ingaan van de wetswijziging nog verrekenbaar waren.

3.3 De achtergrond en motivering van de wijzigingen in de verliesverrekening

Deze aanpassingen in de wetgeving zijn ingegeven door de bevindingen van de Adviescommissie Belastingheffing van multinationals. Echter plaatst de Afdeling advisering Raad van State nog enkele kanttekeningen bij de implementatie van dit voorstel. Zo zijn zij van mening dat er nog onduidelijkheid bestaat over de motivering van de haast bij het invoeren van deze maatregel. De regelgeving omtrent de verliesverrekening is namelijk al weinig consistent, dus wat is de noodzaak

⁷¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, nr. 31066, nr. 623, p. 90.

⁷² Art. 34i Wet VPB 2022 (Stb. 2020, 540).

⁷³ Art. 20 Wet VPB 2019 (Stb. 2018, 505)

⁷⁴ Art. 8.1 Overgangsbepaling verliesverrekening Wet VPB 2019 (Stb. 2018, 505)

om drie jaar na de laatste aanpassing alweer een nieuwe wijziging in de verliesverrekening door te voeren? Daarnaast is en wordt er niet alleen in Nederland maar ook op internationaal niveau veel gewijzigd in de vennootschapsbelasting. Aangezien de gevolgen van de al ingevoerde en de nog in te voeren maatregelen nog voldoende onderzocht zijn en hun uitwerking dus niet nog bekend is, lijkt het de Afdeling advisering van de Raad van State geen verstandig idee nu al op nationaal niveau significante wijzigingen door te voeren. De Adviescommissie Belastingheffing van multinationals zelf geeft ook aan dat meer onderzoek nodig is naar bedrijven die op lange termijn verliezen blijven maken en adviseert ook nog te wachten met het invoeren van grote wijzigingen in het beleid.⁷⁵ Wel raadt de Adviescommissie aan om een sobere variant van nationale wijzigingen door te voeren met als doel mismatches op lossen en een minimum belastinggrondslag in de Nederlandse vennootschapsbelasting vast te stellen voor bedrijven die in Nederland ondernemingsactiviteiten uitoefenen. Uit deze basisvariant zijn twee maatregelen gekozen die per 1 januari 2022 in werking zullen treden. De eerste maatregel is de hierboven besproken onbeperkte voorwaartse verrekening gecombineerd met de regel dat verliezen van boven de een miljoen euro maar voor de helft mogen worden verrekend. De andere maatregel uit de sobere variant is dat het arm's-lengthbeginsel alleen kan worden toegepast als dit de Nederlandse winst niet verlaagt tenzij elders de corresponderende arm's-lengthcorrectie van een transactie aldaar voldoende in de belastingheffing wordt betrokken.⁷⁶ Een van de motieven achter deze maatregelen kan worden gevonden in het gebalanceerd belasten van bedrijven die internationaal actief zijn.⁷⁷ De wijzigingen in de verliesverrekening vallen onder het creëren van een ondergrens omdat door de franchise van een miljoen bij winsten boven een miljoen altijd belasting zal moeten worden afgedragen. De noodzaak van de invoering van een ondergrens in de vennootschapsbelasting kan worden gevonden in het feit dat hoewel de relatieve belastingdruk voor kleinere en grotere bedrijven min of meer gelijk is, multinationals in Nederland relatief een veel lagere belastingdruk ervaren.⁷⁸ De gewijzigde wetgeving is met name geboren uit het aanscherpen van de regels omtrent de belastingheffing voor multinationals en het is dus niet de bedoeling om ook de verliesverrekening in het midden- en kleinbedrijf verder in te perken. Dit kan worden teruggezien in de franchise van een miljoen die tot gevolg heeft dat als het verlies van een bedrijf niet meer dan een miljoen belooft, deze onderneming ook niet zal worden getroffen door de maatregel. Bedrijven met verliezen van meer dan een miljoen worden geacht te behoren tot de categorie grootbedrijf. Dan nu, hoe is de verrekening van slechts de helft van de verliezen boven het miljoen tot stand gekomen? Bij implementatie van de mogelijkheid om verrekening van de helft van de verliezen

⁷⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 13, p. 2-3.

⁷⁶ Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 13 p. 3-4.

⁷⁷ Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 13, p. 4.

⁷⁸ Brunner (2020).

boven de franchise toe te staan, is het advies van de Adviescommissie opgevolgd. De reden dat de verliesverrekening boven de franchise is beperkt, heeft ermee te maken dat het grootbedrijf, zodra deze winsten maken in een jaar, meteen belasting gaan betalen en niet door het aanwenden van verliezen uit eerdere jaren, langdurig aan belastingheffing kunnen ontkomen.⁷⁹

	Grootbedrijf	MKB	Totaal
Verlies meer dan € 1 miljoen	900	2.000	2.900
Verlies onder € 1 miljoen	7.400	247.100	254.500
Winst van 0	2.500	57.000	59.500
Winst volledig verrekend met verliezen	2.500	96.600	99.100
Winst met gedeeltelijk verrekening	1.300	46.000	47.300
Winst zonder verliesverrekening	12.200	261.600	273.800
	26.800	710.200	737.000

Tabel: Splitsing MKB en Grootbedrijf in de VPB per verlies en verliesverrekening, periode 2015-2018⁸⁰

Van de Streek achtte het in 2018⁸¹ al problematisch dat er geen verschil werd gemaakt in fiscale behandeling tussen het midden- en klein bedrijf enerzijds en het grootbedrijf anderzijds. Dit was volgens hem een gemiste kans omdat dit een stimulans voor het mkb zou kunnen bieden, met name op het gebied van verliesverrekening. Dit is vanwege het feit dat onder het mkb vaker startende, risicovolle ondernemingen vallen voor wie verschillen in winsten en verliezen bijzonder nadelig kunnen uitpakken omdat ze deze lastig kunnen opvangen. Mede omdat het voor het mkb vaak moeilijker is om financiering rond te krijgen dan voor het grootbedrijf. Verliesverdamping is dan een groter probleem. Vanwege bovenstaande argumenten stelde van de Streek voor om een mkb franchise in te stellen voor de hoogte van het te verrekenen verlies. Verliezen onder deze drempel zouden volgens van de Streek een langere verrekentermijn moeten genieten dan verliezen die boven deze drempel uitkomen. Daarbij achtte hij het ook van belang dat de verliezen met een kortere termijn voorrang zouden moeten krijgen op de verliezen met de langere termijn om verliesverdamping verder tegen te gaan. Van de Streek wees hierbij, net als Vleggeert⁸², ook op de renteaftrekbepalingen die al een soortgelijke mkb-franchise kennen van een miljoen en dat in Duitsland en Frankrijk al mkb-drempels zijn ingevoerd ten behoeve van de verliesverrekening.⁸³ Een volgende reden om deze maatregel in te voeren ligt in het feit dat bedrijven die wel winst maken soms meerdere jaren geen vennootschapsbelasting afdragen vanwege de beschikbaarheid over verrekenbare verliezen.⁸⁴ Vleggeert is ook van mening dat dit niet de bedoeling kan zijn en erkent dat de maatregelen de grondslag verbreden door bedrijven die een winst behalen meteen in de heffing te betrekken. Echter lost dit volgens hem niet zozeer het probleem op van aantasting van de

⁷⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 17, p. 118.

⁸⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 17, p. 118.

⁸¹ Van de Streek (2018).

⁸² Vleggeert (2020).

⁸³ Van de Streek (2018).

⁸⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 17, p. 121.

grondslag. Ook benoemt hij dat de maatregelen met de drempel van een miljoen, niet enkel multinationals raakt.⁸⁵

De voorgestelde maatregelen zijn deels in lijn met en deels tegenstrijdig met het totaalwinstbeginsel. Zo is een onbeperkte voorwaartse verrekeningstermijn in lijn met het totaalwinstbeginsel omdat verliezen hierdoor niet kunnen verdampen, maar de franchise van een miljoen belemmert de mogelijkheden tot verliesverrekening. Daarom is dit deel van de wijzigingen in het systeem van verliesverrekening dan juist weer in strijd met het totaalwinstbeginsel.⁸⁶ Post benoemt nog dat de verliesverrekeningstemporisering niet gestoeld is op een fiscaal principe maar dat deze met name een budgettaire achtergrond heeft. Hij is van mening dat de beperking van de omvang van het te verrekenen verlies in combinatie met een onbeperkt voorwaartse verliesverrekening niet leidt tot botsingen met het totaalwinstbeginsel maar enkel tot een meer verspreide verrekening van verliezen.⁸⁷

Post en Elswieier zijn van mening dat een onbeperkte voorwaartse verliesverrekening in combinatie met verliesverrekeningstemporisering om de regeling financieel rond te krijgen een goed compromis is. De beperking aan het maximaal toegestane verlies dat verrekend kan worden in een jaar komt hen in principe voor als redelijk. Echter zijn er situaties, waarin eindafrekening optreedt, te bedenken dat de maatregel niet de gewenste uitwerking heeft. Daarom lijkt het Post en Elswieier rechtvaardig dat bij eindafrekeningswinst het bedrag aan verliesverrekening niet wordt getemporeerd. Verder stellen zij ook voor om voor aanloopverliezen aparte regels voor de verrekening op te nemen. Bij startende bedrijven die flinke investeringen moeten maken om succesvol te worden, kan de drempel van een miljoen veel te laag zijn.⁸⁸

Ook Bobeldijk haalt aan dat ondanks de onbeperkte voorwaartse verrekeningstermijn, de nieuwe wetgeving nog steeds kan leiden tot strijdigheid met het totaalwinstbeginsel vanwege de verliesverrekeningstemporisering. Bobeldijk schetst een voorbeeld waarbij een onderneming meerdere jaren achter elkaar verliezen maakt alvorens de onderneming wordt verkocht. Door de verkoop kunnen de verliezen maar met de winst van een jaar worden verrekend, namelijk de winst die behaald wordt bij de verkoop van de onderneming. Als de overdrachtswinst meer dan een miljoen belooft, krijgt de belastingplichtige last van de drempel waardoor zijn eerder behaalde verliezen definitief verloren gaan. Bobeldijk benoemt dat het lastig op te lossen is omdat meteen belastingen zodra een onderneming winst maakt ook mede de doelstelling is van de wetgever. Bobeldijk

⁸⁵ Vleggeert (2020).

⁸⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 17, p. 121.

⁸⁷ Post (2012).

⁸⁸ Post & Elswieier (2020)

is van mening dat de wetgever dient toe te staan dat de (aanloop)verliezen kunnen worden verrekend bij staken of verkopen van de onderneming.⁸⁹

Naast het feit dat de nieuwe wetgeving ervoor zorgt dat belastingplichtigen bij het maken van winst meteen belasting gaan betalen, zorgt deze er ook voor dat de Nederlandse vennootschapsbelasting beter in lijn is met het belasten van ondernemingen in buurlanden.⁹⁰ Ook de onbeperkte voorwaartse verrekening is afgeleid uit het rapport van de Adviescommissie daar zij de zesjaarstermijn als niet toereikend acht en deze vergeleken met de omliggende landen vrij karig wordt bevonden. Met de invoering van de onbeperkte carry-forward termijn wordt beoogd verliesverdamping te voorkomen. Deze verruiming van de termijn is extra belangrijk met het oog op de franchise van een miljoen, daar deze anders verliesverdamping te veel in de hand zou werken. De samenloop van de twee maatregelen genomen op het gebied van verliesverrekening zorgt er dus voor dat verliesverrekening meer gelijkmatig verloopt maar dat tegelijkertijd verliezen niet kunnen verdampen. Waar de mkb-franchise van een miljoen het vestigingsklimaat zou kunnen schaden, wordt deze schade deels beperkt door de mogelijkheid om verliezen onbeperkt voorwaarts te verrekenen. Dit laatste is ook een gebruikelijk verschijnsel bij buurlanden.⁹¹

Als dieper in wordt gegaan op de uitwerking van deze maatregelen op het vestigingsklimaat, dan dient te worden benadrukt dat het vestigingsklimaat van Nederland uit meer bestaat dan alleen het fiscale systeem. Verder wordt aangedragen dat Nederland al veel faciliteiten heeft op fiscaal gebied om vestiging hier aantrekkelijker te maken zoals de innovatie box, deelnemingsvrijstelling en de vele belastingverdragen die erop zien dubbele belastingheffing te voorkomen. Wat betreft de wetswijziging voor komend jaar specifiek, mogen de aanpassingen in het systeem van verliesverrekening niet opzichzelfstaand worden beschouwd, maar moeten ook de tariefwijzigingen worden meegenomen. De tariefaanpassingen houden in dat het lage tarief daalt tot 15% terwijl het hoge tarief 25% blijft. Daarnaast is de eerste schijf de afgelopen jaren ook verbreed. Zo was de bovengrens van de eerste schijf in 2020 nog slechts €200 000, in 2021 steeg deze bovengrens naar €245 000 en in 2022 zal deze €395 000 zijn. Ook deze wijzigingen zijn doorgevoerd op aanbevelen van de Adviescommissie en zijn erop gericht de belastingheffing van multinationals van strakkere richtlijnen te voorzien.⁹²

Vanwege het tweeledige effect van de wijzigingen in de verliesverrekening binnen de vennootschapsbelasting op het totaalwinstbeginsel is het ook moeilijk te zeggen of de doeltreffendheid van de verliesverrekening verbetert dan wel verslechtert door de aanpassingen. De onbeperkte voorwaartse verrekening is beter verenigbaar met het totaalwinstbeginsel en daarmee

⁸⁹ Bobeldijk (2021).

⁹⁰ Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 13, p. 4.

⁹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 17 p. 117.

⁹² Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 17 p. 117.

ook doeltreffender, terwijl de inperking van de omvang van een verlies dat mag worden verrekend, indruist tegen het totaalwinstbeginsel en daarmee de verliesverrekening ook minder doeltreffend maakt. Op het gebied van doelmatigheid kan in ieder geval worden gesteld dat de onbeperkte carry-forward termijn het verliesverrekeningsregime minder doelmatig maakt daar de belastingdienst de belastingplichtige langer administratief moet volgen. Ook kan worden gesteld dat de beperking de verliesverrekening ingewikkelder maakt aangezien een verlies van boven de miljoen nu niet meer simpelweg kan worden verrekend indien de winst daarvoor toereikend is.

3.4 Uitvoerbaarheid wijziging verliesverrekening

Als wordt overwogen of de nieuwe regelgeving omtrent de verliesverrekening al dan niet praktisch is, wordt in “Gevolgen voor bedrijfsleven en burger” genoemd dat de maatregel niet veel extra regeldruk met zich mee zal brengen. Echter merkt de Afdeling op dit gebied op dat de impactanalyse uitgevoerd door de Belastingdienst laat zien dat het verruimen van de voorwaartse verrekenmogelijkheden een significant meer ingewikkelde vennootschapsbelastingaangifte met zich meebrengt. De verhoogde complexiteit die de regeling met zich meebrengt wordt mede veroorzaakt door het feit dat de systemen van de belastingdienst hierdoor moeten worden bijgesteld. Verder zorgt de maatregel voor een grotere administratieve last voor de belastingdienst vanwege het feit dat de belastingdienst de belastingplichtige langer zal moeten blijven volgen om alle gegevens die nodig zijn voor het verrekenen van verliezen beschikbaar te hebben. Daarnaast is de verwachting dat niet alleen voor de belastingdienst, maar ook voor de belastingplichtigen deze nieuwe regelingen de nodige wijzigingskosten kunnen veroorzaken. Hierbij kan worden gedacht aan hoe verliezen en de latente vennootschapsbelasting claim gewaardeerd dienen te worden in het jaarrekeningenrecht.⁹³ Post en Elswier verwachten dat de nieuwe regeling ook consequenties zal hebben voor het jaarrekeningenrecht. De onbeperkte voorwaartse verliesverrekening zorgt voor minder verliesverdamping en eventueel ook voor een hogere belastinglatentie maar het aantonen van het bestaan van en de hoogte van een belastinglatentie zal een stuk complexer te bepalen zijn.⁹⁴ Dat de nieuwe maatregelen weinig gevolgen zullen hebben voor de uitvoeringskosten wordt gevonden in het feit dat het aantal belastingplichtigen dat last zal hebben van de niet volledige verrekenmogelijkheden boven een miljoen niet erg groot wordt geacht. Ook zal deze beperking in het systeem dat de aangiftes regelt worden geïmplementeerd waardoor het automatisch zal worden toegepast. Uiteraard zal het aanpassen van de systemen wel enige tijd en geld kosten.⁹⁵ Uit de uitvoeringstoets blijkt dat de wijzigingen in de verliesverrekening haalbaar zijn, vanwege de beperkte

⁹³ Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 13 p. 4-5.

⁹⁴ Post & Elswier (2020).

⁹⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 17, p. 122-123.

impact op burgers en bedrijven, het feit dat het voorstel handhaafbaar is en dat de invoering ervan incidenteel €1,4 miljoen zal kosten. Echter moet hierbij wel de kanttekening worden geplaatst dat hoewel de systemen van de belastingdienst kunnen worden aangepast voor de implementatie per 1 januari 2022, de wijziging binnen de verliesverrekening veel van de wetgevende capaciteit zal innemen. Hierdoor is er minder ruimte voor andere aanpassingen binnen de vennootschapsbelasting en dividendbelasting.⁹⁶

3.5 Timing wijziging verliesverrekening

Een andere vraag die hiervoor ook al aan bod kwam is of de invoering van de betreffende regeling wel op het juiste moment komt. Door de pandemie heeft de economie het zwaar en dat is ook zichtbaar in de opbrengsten afkomstig uit de vennootschapsbelasting. Bedrijven maken namelijk minder winsten en meer verliezen wat zich uit in een lagere belastbare winst en dus ook een lagere aanslag. Een gevolg hiervan is dat de opbrengst van de nieuwe maatregelen binnen de verliesverrekening veel hoger zijn dan in een situatie zonder de corona-crisis in 2022 en 2023. Het pijnpunt zit bij de grotere belastingplichtigen die verliezen van boven een miljoen hebben omdat zij maar de helft van alles boven een miljoen kunnen verrekenen en het voor deze belastingplichtigen langer zal duren voordat hun verliezen volledig verrekend zullen zijn. Dit leidt tot een liquiditeitsnadeel, maar hier wordt in de toelichting vreemd genoeg geen aandacht aan besteed. De vraag blijft daarom of deze nieuwe wetgeving op het juiste moment komt en als gevolg hiervan zou de Afdeling advisering Raad van State hierover graag meer uitleg zien.⁹⁷

Wel is het kabinet bereid om een tegemoetkoming te leveren aan belastingplichtigen om het liquiditeitsprobleem te verminderen. Zo wordt onder andere de mogelijkheid geboden om uitstel van betaling te krijgen of een zogenaamde coronareserve op te bouwen binnen de vennootschapsbelasting. De coronareserve houdt in dat verliezen die zijn ontstaan in 2020 en verband houden met de pandemie, kunnen worden afgetrokken van de winst in 2019. Deze maatregelen gelden niet alleen voor verliezen geleden in corona tijd maar ook voor ondernemingen die door de lagere winsten tijdens de coronacrisis niet voldoende ruimte overhouden om oudere verliezen te kunnen verrekenen. Weliswaar moet ook genoemd worden dat de andere maatregel die wordt genomen binnen de verliesverrekening, de onbeperkte voorwaartse verrekentermijn, gunstig uitpakt in dit kader. Dit veroorzaakt namelijk dat verliezen opgelopen tijdens de pandemie nu niet meer kunnen verdampen.⁹⁸

⁹⁶ Uitvoeringstoets inzake de beperking van de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting. 28 mei 2021, 2021D20347.

⁹⁷ Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 13 p. 5-6.

⁹⁸ Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 13 p. 5-6.

Zowel Smit⁹⁹ als Post en Elswieier¹⁰⁰ bestempelen de timing van de maatregel als ongelukkig met het oog op de pandemie, met name omdat de liquiditeitspositie in tijden van crisis een belangrijke factor is voor de overleveringskansen van onderneming. Daarom zou het voor de belastingplichtigen fijn zijn als de hoogte van het te verrekenen verlies niet wordt beperkt. Als alternatief stellen zij voor de verliesverrekeningstemporisering uit te stellen, de drempel die nu een miljoen bedraagt of het percentage van het verlies dat kan worden verrekend boven de drempel te verhogen of een combinatie van deze alternatieven.

3.6 Opbrengsten wijziging verliesverrekening

Alle bovenstaande overwegingen in acht genomen, is de verwachting dat deze maatregel een vaste opbrengst zal genereren van 555 miljoen euro waarbij ook de per 2021 ingaande nieuwe tarieven zijn meegenomen. Het lage tarief zal dan nog steeds 15% bedragen terwijl het hoge tarief naar 25% zal stijgen maar verder is er geen toelichting gegeven bij deze berekening die de afdeling wel graag zou zien. Als rekening wordt gehouden met het hoogste tarief van 25% dan gaat het dus om 2,2 miljard aan verliezen die zullen verdampen door deze regeling. Dat de lange termijn opbrengst 555 miljoen euro bedraagt is opmerkelijk. Hoewel het bij grotere verliezen langer zal duren voordat ze in het geheel kunnen worden verrekend, zijn de verliezen wel onbeperkt voorwaarts verrekenbaar.¹⁰¹ Het CPB verwacht een snellere opbloei van de economie dan in de eerdergenoemde situatie. Dit zal resulteren in hogere winsten en daarom verwacht het CPB dan ook een grotere opbrengst van de maatregel. Deze hogere opbrengst is te herleiden uit het feit dat bij omvangrijkere winsten, in dit geval specifiek winsten van boven een miljoen, de beperking voor de verliesverrekening eerder opspeelt. Anders dan eerder gedacht, zal de nieuwe maatregel daarom het meeste effect hebben in 2022 door de hogere winsten in plaats van in 2023. De jaarlijkse opbrengst van de maatregel wordt voor de jaren 2022 en 2023 respectievelijk €421 en €196 miljoen euro hoger geschat door het CPB.¹⁰² Eerder is al benoemd dat het wellicht merkwaardig is dat er sprake is van een structurele opbrengst omdat tegenover de jaarlijkse beperking van maximaal een miljoen die verrekend kan worden, een onbeperkte voorwaartse verrekentermijn is afgezet. Volgens de Afdeling advisering Raad van State is de verliesverdamping te verklaren doordat met schommelingen in de economische toestand winsten en verliezen beurtelings voorkomen. Op lange termijn zijn er bedrijven waarvan de verliezen veel omvangrijker zijn dan de winsten in een periode. Als deze bedrijven worden geliquideerd of failliet worden verklaard, gaan de verrekenbare verliezen verloren. Voor deze bedrijven zorgt de maatregel

⁹⁹ Smit (2020).

¹⁰⁰ Post & Elswieier (2020).

¹⁰¹ Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 13 p. 6.

¹⁰² Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 14, p. 3.

ervoor dat de verliezen niet meer in zijn geheel kunnen worden verrekend wat leidt tot de verdamping en dus tot een structurele opbrengst voor de overheid.¹⁰³ Het niet meer kunnen verrekenen van verliezen druist in tegen het totaalwinstbeginsel en heeft dus een negatieve invloed op de doeltreffendheid van de verliesverrekeningsbepaling.

3.7 Onderzochte alternatieven voor de huidige wijziging in de verliesverrekening

Ook zijn de gevolgen van variaties op het huidige voorstel van wijzigingen onderzocht zowel op budgettair als ander gebied. Dit behelst bijvoorbeeld het aanpassen van het verrekenbaar percentage boven de franchise, het achterwege laten van de onbeperkte verrekentermijn, afschaffing van de carry-back termijn of verhoging van de franchise drempel. Bij het schatten van de gevolgen van bovenstaande variaties, zijn de effecten van de varianten op het huidige voorstel van aanpassingen vergeleken met het huidige systeem van verliesverrekening. Hierbij dient het feit dat dit een schatting is te worden benadrukt. Dit impliceert dat er dus altijd enige onzekerheid bestaat over onderstaande uitkomsten. Zo leiden aanpassingen in het percentage dat kan worden verrekend boven de franchise bij het terugbrengen naar 25% of 0% ertoe dat de lange termijn opbrengst van de maatregel toeneemt naar €1046 miljoen respectievelijk €1943 miljoen. Bij de berekening van laatstgenoemde bedragen is rekening gehouden met de verliezen die zullen verdampen door het verlagen van dat percentage als de bedrijven de manier waarop ze hun verliezen verrekenen niet wijzigen. Verder wordt geschat dat het opheffen van de carry-back mogelijkheden een structurele opbrengst van slechts 10 miljoen oplevert. De reden dat deze wijziging relatief niet zoveel zoden aan de dijk zet, zit in het feit dat de carry-back termijn nu een jaar is en het verschil met dit niet meer toestaan dus relatief klein is. Daarnaast wordt het effect van het vervallen van de achterwaartse verrekenmogelijkheden grotendeels opgevangen door de onbeperkte voorwaartse verrekenmogelijkheden. Wel wordt er gerekend op een forse korte termijn opbrengst voor de periode van 2021 tot en met 2026 van 2,4 miljard.¹⁰⁴

Ook zijn de opbrengsten berekend voor als de carry-forward mogelijkheid zes jaar blijft. Dit levert een stijging in de opbrengsten van 53 miljoen op. Bij een verhoging van de franchise met 0,1 of 1 miljoen valt de opbrengst een miljoen respectievelijk 53 miljoen lager uit. Verder wordt ook besproken of de achterwaartse verrekentermijn niet overbodig is met onbeperkte voorwaartse verrekenmogelijkheden. De motivering dat deze in stand wordt gehouden zit voornamelijk in het feit dat bij achterwaartse verrekening de belastingplichtige een deel van de in het jaar daarvoor afgedragen belasting terugontvangt. Dit levert een voordeel op in de liquiditeitspositie van een

¹⁰³ Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 13 p. 6-7.

¹⁰⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 17, p. 118-119.

onderneming. Daarom blijft de termijn voor de achterwaartse verrekening ongewijzigd. De franchise van een miljoen en de beperking voor de verrekening van verliezen hierboven tot maximaal de helft geldt onverminderd voor de achterwaartse verrekening.¹⁰⁵

Het verlagen van het verrekenbare percentage van verliezen tot 20% of 30% zorgt ervoor dat de lange termijn opbrengst van de maatregel stijgt naar 936 miljoen respectievelijk 1167 miljoen. Wederom wordt hierbij de aanname gemaakt dat het gedrag van bedrijven op het gebied van verliesverrekening niet zal veranderen. Ook wordt aandacht besteed aan de keuze om de huidige voorwaartse en achterwaartse verrekentermijn in stand te houden. Wanneer de voorwaartse verrekentermijn zes jaar was gebleven en de carry-back mogelijkheden waren komen te vervallen, dan had dit een opbrengst van 100 miljoen kunnen genereren. Ook was hiermee tax planning minder makkelijk gemaakt. Redenen om hier toch niet aan te beginnen is dat wanneer Nederland internationaal wordt vergeleken, een voorwaartse termijn van zes jaar behoorlijk kort is. Buurlanden als België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden kennen allemaal al een onbeperkte voorwaartse verrekentermijn.¹⁰⁶ Op de Duitse verliesverrekening zal in hoofdstuk vier dieper worden ingegaan.

Elsweier en Post zijn van mening dat het verrekenbaar percentage van het verlies wat aan de lage kant is daar buurlanden die al een soortgelijke maatregel kennen op 60 of 70 procent zitten. Ook lijkt het ze beter met het oog op de pandemie die de economie heeft doen wankelen beter voor een wat hoger percentage te kiezen. In de beleidsvarianten was ook een afschaffing van de carry-back mogelijkheden genoemd, maar waarschijnlijk is daar mede door de coronacrisis niet voor gekozen. Bij het achterwaarts verrekenen van verliezen krijgt de belastingplichtige namelijk meteen een teruggave van de betaalde belasting wat een liquiditeitsvoordeel oplevert dat van belang kan zijn als een onderneming wankel is. Daarbij geldt de verliesverrekeningstemporisering ook voor het achterwaarts verrekenen van verliezen en daar zijn Elsweier en Post het niet mee eens. Ten eerste omdat uit het rapport van de Commissie¹⁰⁷ geen temporisering van de achterwaartse verliesverrekening blijkt. Daarnaast vinden ze het merkwaardig dat hoewel de verliesverrekening bedoeld is de belastingplichtige een liquiditeitsvoordeel te geven, dit gedeeltelijk ongedaan wordt gemaakt door deze beperking op te werpen. Verder is in Duitsland de verliesverrekeningstemporisering ook niet toegepast op de carry-back mogelijkheden, wel is daar gekozen voor een drempel van een miljoen die vanwege de pandemie tijdelijk is verhoogd naar vijf miljoen.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 17, p. 118-119.

¹⁰⁶ Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 23, p. 28.

¹⁰⁷ Bijlage bij Kamerstukken 2019/20, 31 066, nr. 623, p. 109.

¹⁰⁸ Post & Elsweier (2020).

Ook de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs vraagt zich af of er mogelijkheden zijn om de franchise te verhogen en bij de achterwaartse verrekening geen franchise toe te passen¹⁰⁹. Het kabinet merkt hierbij op dat het kan voorkomen dat een bedrijf geen vennootschapsbelasting betaalt terwijl het wel winst maakt als er geen beperking wordt gesteld aan het achterwaarts verrekenen van verliezen. Zoals ook eerder al benoemd, acht het kabinet deze situatie tegenstrijdig met de aanbevelingen van de Adviescommissie. Verder draagt het NOB aan dat volledige verrekening van verliezen wel zou moeten bestaan voor ondernemingen gedurende de eerste zes jaar van hun bestaan. Het kabinet plaatst hierbij de kanttekening dat niet alleen startups van deze speciale regel zouden profiteren maar ook bestaande ondernemingen die een nieuwe risicovolle activiteiten opstarten door middel van het oprichten van een nieuwe onderneming. Dat wordt uiteraard niet wenselijk geacht en daarnaast ziet het kabinet de noodzaak niet in van een uitzondering voor startups daar verliezen door de onbeperkt voorwaartse termijn niet meer na zes jaar zullen vervallen.¹¹⁰

3.8 Deelconclusie

In dit hoofdstuk stond de volgende deelvraag centraal:

Hoe ziet de wetwijziging voor de verliesverrekening ingaande per 1 januari 2022 eruit en in hoeverre zijn deze aanpassingen verenigbaar met de toetsingscriteria doeltreffend- en doelmatigheid?

Vanaf 2022 verandert de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting op meerdere punten. Zo wordt de voorwaartse verrekentermijn van zes jaar vervangen door een onbeperkte carry-forward termijn. Hiermee wordt de verliesverrekening op dit vlak minder doelmatig vanwege de extra administratieve lasten voor de belastingdienst en meer doeltreffend aangezien een onbeperkte voorwaartse verliesverrekening meer in lijn is met het totaalwinstbeginsel. Echter wordt de omvang van het verlies dat mag worden verrekend wel ingeperkt. Verliezen tot en met een miljoen euro mogen nog steeds volledig worden verrekend, maar alles daarboven is slechts voor de helft verrekenbaar. Wel mag het restant van een verlies wat in een eerder jaar niet kon worden verrekend, in een later jaar worden aangewend. Alle verliezen die ultimo 2022 nog verrekenbaar zijn, onderhavig worden aan dit nieuwe verliesverrekeningsbeleid. Deze beperking aan de omvang maakt de verliesverrekening in ieder geval minder doeltreffend omdat een limitering van het verlies dat kan

¹⁰⁹ NOB (2020).

¹¹⁰ Kamerstukken I 2020/21, 35 572, nr. F, p. 5-7 & 11.

worden verrekend in een jaar in strijd is met het totaalwinstbeginsel. Wat de beperking voor de doelmatigheid betekent is onduidelijker. Zo heeft de één miljoen grens voor volledige verrekening tot gevolg dat de verliesverrekening zo meer tijd zal kosten wat een grotere administratieve last met zich meebrengt. Ook maakt het limiet de verliesverrekening gecompliceerder omdat rekening moet worden gehouden met de beperking in de aanslag van een belastingplichtige indien die verliezen van boven een miljoen wenst te verrekenen. Dit impliceert een minder doelmatige verliesverrekening. Anderzijds zullen door de beperking ook meer verliezen verdampen als er door eindafrekening geen gebruik kan worden gemaakt van de onbeperkte voorwaartse verrekentermijn met als gevolg minder administratieve lasten voor de belastingdienst en daarom ook een meer doelmatige verliesverrekening.

De redenen om deze wetswijziging door te voeren zijn het gelijkmatiger belasten van internationale ondernemingen en het gelijktrekken van het internationale speelveld door te voorkomen dat bedrijven door verliesverrekening langdurig geen belasting betalen terwijl ze wel winst maken. Uit de uitvoeringstoets blijkt dat de wetswijziging haalbaar is mits akkoord wordt gegaan met een flinke inbeslagname van de wetgevende capaciteit bij de belastingdienst. Echter lijkt de beperking van de verliesverrekening door de pandemie op een ongelukkig moment te komen. Daarnaast zorgt de onbeperkte voorwaartse verrekentermijn ervoor dat verliesverdamping kan worden voorkomen. Afhankelijk van het tempo waarmee de economie zich na de coronacrisis zal herstellen, varieert de geschatte structurele opbrengst van 555 miljoen tot 617 miljoen euro. Er treedt blijkbaar toch verliesverdamping op bij dit maatregelenpakket, waarschijnlijk veroorzaakt door ondernemingen die failliet gaan of kiezen voor liquidatie waarmee hun verrekenbare verliezen dan ook verloren zullen gaan.

H4: het Nederlandse verliesverrekeningsregime vergeleken met dat van Duitsland

4.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is de geschiedenis en de toekomst van het Nederlandse de verliesverrekening binnen de vennootschapsbelasting beschreven en de doelmatig- en doeltreffendheid hiervan. De geschiedenis van de Nederlandse verliesverrekening dient als vergelijkingsmateriaal voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag namelijk: is het verliesverrekeningsstelsel dat per 1 januari 2022 ingaat doeltreffend en doelmatig? Om het referentiekader wat breder te maken, wordt in dit hoofdstuk de Nederlandse verliesverrekening nog vergeleken met die van Duitsland. Er is gekozen voor Duitsland als vergelijkingsmateriaal omdat de Duitsers de beginselen van de vennootschapsbelasting in Nederland hebben geïntroduceerd. Dit gebeurde tijdens de wereldoorlogen, toen Nederland onder het Duitse bewind viel.¹¹¹ Daarom is juist deze vergelijking interessant: in de jaren veertig begonnen deze vennootschapsbelastingstelsels min of meer gelijk maar wat is daar nu nog van over? Zijn beide landen daarna een andere koers gaan varen of lijkt de verliesverrekening van beide landen nog steeds veel op elkaar? En welke maatregelen die in Duitsland met succes zijn ingevoerd, zijn zinvol om ook in Nederland te implementeren? Zo zou de Duitse verliesverrekening binnen hun equivalent van de VPB kunnen fungeren als inspiratie voor de Nederlandse verliesverrekening. Met deze achtergrond in het achterhoofd is de volgende deelvraag opgekomen:

Hoe verhoudt het Nederlandse systeem van verliesverrekening in de Wet op de Vennootschapsbelasting zich tot dat van Duitsland?

4.2 De keuze voor Duitsland

Zowel economisch als historisch gezien hebben Nederland en Duitsland een sterke band. Zoals eerder al benoemd, hebben de Duitsers onder andere het Nederlandse vennootschapsbelastingstelsel opgesteld tijdens de bezetting. Daarnaast behoort Duitsland tot een van de beste economieën wereldwijd en is het geografisch pal naast Nederland gelegen. Ook het fiscale stelsel van beiden landen komt grotendeels overeen.¹¹² Onderling wordt ook veel gehandeld en mede hierdoor bestaat ook een economische, juridische en fiscale verweven- en afhankelijkheid tussen beide landen. Daarom is het des te belangrijker dat de hoofdlijnen van de verliesverrekening

¹¹¹ Elswier (2018), par. 1.2.2.

¹¹² Elswier (2018), par. 1.2.2.

binnen de winstbelasting van lichamen van beide landen eens langs elkaar worden gelegd. Ook de politieke relatie tussen Nederland en Duitsland is erg sterk mede door de omvangrijke initiatieven, de Europese Unie en dergelijke. Uiteraard zijn er ook verschillen, waar Nederland op economisch gebied veel actiever is in de dienstensector, is Duitsland economisch groot geworden met industriële activiteiten. Daarnaast is Duitsland een stuk omvangrijker dan Nederland en dit uit zich ook in het fiscale stelsel. Zo ligt in Duitsland de focus van het fiscale beleid onder andere bij het tegengaan van belastingontwijking en minder bij fiscale faciliteiten, waar Nederland zich meer richt op het vestigingsklimaat en kapitaalimportneutraliteit.¹¹³

4.3 Het Duitse fiscale stelsel

De Duitse verliesverrekening voor lichamen staat beschreven in de Körperschaftsteuer en in het Gewerbesteuergesetz. Waar de Körperschaftsteuer het meest lijkt op de Nederlandse vennootschapsbelasting daar deze ook op nationaal niveau wordt geheven, vindt de heffing voor het Gewerbesteuergesetz op lokaal niveau plaats. Op dit moment hanteren beide wetten een onbeperkte voorwaartse verrekentermijn, maar waar de Körperschaftsteuer een achterwaartse termijn kent van een jaar, kunnen lichamen die onder de Gewerbesteuer vallen verliezen niet achterwaarts verrekenen.¹¹⁴

Een punt waarop het Duitse belastingstelsel verschilt met het Nederlandse, is op hoezeer wordt vastgehouden aan de basisprincipes en vertrekpunten van de fiscaliteit. Duitsland is hier veel rechtlijniger in dan Nederland, dat geacht wordt een meer praktische insteek te hebben. Verder is het Nederlandse stelsel meer gebaseerd op principes dan op basis van wettelijke bepalingen, terwijl dit in Duitsland eerder andersom is.¹¹⁵ Daarnaast kan in Nederland wetgeving niet getoetst worden aan de grondwet of aan algemene rechtsbeginselen, waar in Duitsland zowel toetsing aan de grondwet als aan rechtsbeginselen mogelijk is.¹¹⁶ Daarom worden wettelijke bepalingen in Duitsland strenger getoetst dan in Nederland. Elsewier vindt dit een goede zaak daar het zorgt voor een meer zorgvuldige formulering van wetten door de wetgever.¹¹⁷ Volgens Elsewier liggen er daarom kansen om van beiden rechtssystemen de beste componenten toe te passen en te combineren in één fiscaal stelsel.

Het Duitse equivalent van de vennootschapsbelasting, zijnde een wet die de fiscale behandeling van lichamen regelt, is de Körperschaftsteuer.¹¹⁸ Echter kent Duitsland binnen deze Körperschaftsteuer

¹¹³ Elsewier (2018), par. 1.2.2.

¹¹⁴ Elsewier (2018), par. 6.3.2.1.1 en 6.3.2.1.

¹¹⁵ Elsewier (2018), par. 5.4.1.

¹¹⁶ Elsewier (2018), par. 2.9.2.1.

¹¹⁷ Elsewier (2018), par. 3.3.3.

¹¹⁸ Elsewier (2018), par. 3.3.1.

geen totaalwinstbeginsel zoals Nederland dat kent. Wel is in Duitsland wettelijk bepaald dat de fiscale winst jaarlijks dient te worden vastgesteld en kennen ze het Objektive Nettoprinzip als een van de beginselen die centraal staat bij het bepalen van de jaarwinst. Dit Objektive Nettoprinzip is afkomstig uit de Einkommensteuerrecht en omvat dat alle positieve en negatieve resultaten uit een bron van inkomen in aanmerking moeten worden genomen. Het objektive Nettoprinzip vertoont daarmee veel overeenkomsten met het Nederlandse draagkrachtbeginsel. Wat de naam ook mag zijn, grondslagverbreding wordt steeds vaker geprioriteerd boven het Objektive Nettoprinzip of totaalwinstbeginsel in zowel Duitsland als Nederland.¹¹⁹ Inbreuken op dit Objektive Nettoprinzip zijn ook in Duitsland mogelijk maar enkel op basis van het budgettaire argument is dat niet toegestaan.¹²⁰

4.4 De verliesverrekening in Duitsland

Als pijnpunt in de Nederlandse verliesverrekening, worden vaak de beperkte termijnen binnen de verliesverrekening genoemd die indruisen tegen de totaalwinstgedachte vanwege de verliesverdamping. Uit het Objektive Nettoprinzip kan ook worden opgemaakt dat verliezen volledig moeten kunnen worden verrekend en dat verliesverdamping onwenselijk is. Daarom is het interessant om te kijken of dit in Duitsland ook zoveel ophef veroorzaakt als hier in Nederland. Zo kent ook het Duitse systeem van verliesverrekening een kleurrijke geschiedenis. Allereerst wordt de mogelijkheid om verliezen te verrekenen in Duitsland gerechtvaardigd op basis van het beginsel van draagkracht en gelijkheid waarop het Objektive Nettoprinzip gestoeld is. Ook in Duitsland worden, net als in Nederland, de mogelijkheden voor verliesverrekening begrensd omwille van het budgettaire motief. Mogelijkheden om een verlies achterwaarts te verrekenen kwamen er pas in 1975 en ook aan de hoogte van het bedrag werd een maximum gesteld. Afhankelijk van het jaar bedroeg deze carry-back termijn één of twee jaar. Mogelijkheden om verliezen voorwaarts te verrekenen waren er wel al langer. Echter waren de carry-forward termijnen volatieler dan die van de achterwaartse verrekening. Op zijn laagst bedroegen deze drie jaar en op zijn hoogst waren deze onbeperkt. Sinds 1999 werd een carry-back termijn van een jaar gehanteerd met de beperking dat het te verrekenen verlies ten hoogste een miljoen mocht belopen.¹²¹ De wettelijke bepalingen omtrent de verliesverrekening zijn te vinden in §10a van de Gewerbesteuer-gesetz. De huidige termijnen van verliesverrekening zijn onbeperkt voor de voorwaartse verliesverrekening en een jaar voor de achterwaartse verliesverrekening. De achterwaartse termijn is daarnaast gekoppeld aan een

¹¹⁹ Elswelier (2018), par. 5.4.1.

¹²⁰ Elswelier (2018), par. 3.3.3.

¹²¹ Elswelier (2018), par. 6.3.

beperking van maximaal een miljoen verlies dat verrekend kan worden. Omwille van de pandemie is er voor de jaren 2021 en 2022 gekozen voor een verhoging van dit maximum naar vijf miljoen.¹²² Voor de voorwaartse verliesverrekening bestaat geen maximumbedrag maar ook deze is gebonden aan beperkingen daar verliezen, voor zover ze de grens van een miljoen overschrijden, slechts voor zestig procent verrekenbaar zijn. Deze inperking van de verliesverrekening heeft tot gevolg dat wanneer een bedrijf winsten maakt van meer dan een miljoen, deze altijd belasting zal betalen. Ook in Duitsland is voor een grens van een miljoen gekozen om het midden- en klein bedrijf niet met deze regeling lastig te vallen. Duitsland heeft dus ook zijn mogelijkheden voor verliesverrekening in de laatste jaren aangescherpt door een beperking tot de hoogte van het te verrekenen verlies niet alleen op de achterwaartse verliesverrekening toe te passen maar ook op de voorwaartse verliesverrekening. Het doel van de Duitse wetgever is hierbij niet gewijzigd en luidt nog steeds het min of meer constant houden van de belastingopbrengsten. Andere motieven voor de verliesverrekeningstemporisering die worden aangehaald zijn het minder complex en praktischer maken van het belastingstelsel. Daarnaast gaan er volgens de wetgever geen verliezen definitief verloren door de onbeperkte voorwaartse verrekentermijn en duurt het alleen langer voor grote verliezen, zijnde verliezen van boven een miljoen, volledig zijn verrekend. Hoewel het mkb blij is met de nieuwe verliesverrekeningswetgeving aangezien zij geen of weinig last zullen hebben van de drempel maar wel voordeel hebben van de onbeperkte voorwaartse termijn, is het grootbedrijf minder enthousiast. Dit komt door het dreigende liquiditeitsnadeel omdat zij wel tegen de drempel van een miljoen zullen aanlopen en daarom langer moeten wachten tot hun verliezen verrekend zijn.¹²³ Het huidige systeem van verliesverrekening in Duitsland lijkt dus erg op het aankomende verliesverrekeningsregime van Nederland. Duitsland kent deze verliesverrekeningstemporisering al sinds 2004 en ontleent het bestaan hiervan wederom aan budgettaire motieven. De rechtvaardiging voor deze beperkingen wordt gevonden in het feit dat deze de belastinginkomsten minder volatiel maken en dat verliesverrekening met de beperking enkel gelijkmatiger verloopt en er geen verliesverdamping optreedt door deze regeling.¹²⁴

Ondanks deze rechtvaardiging, is er veel kritiek op deze verliesverrekeningstemporisering. Het eerste kritiekpunt van de zogeheten Mindestbesteuerung is dat het bestaan ervan in strijd kan zijn met de Duitse equivalent van het totaalwinstbeginsel, het objectieve Nettoprinzip. De reden hiervoor is dat hoewel verliesverrekening over een langere periode niet beperkt wordt maar wel op jaarbasis, dit erg nadelig kan zijn voor jonge ondernemingen, hoog-risico ondernemingen of ondernemingen die tegen een faillissement aanzitten vanwege hun liquide positie. Een ander probleem dat met deze beperking

¹²² Elswier (2020).

¹²³ Elswier (2020).

¹²⁴ Elswier (2018), par. 6.3.2.1.1. en 6.3.2.1.

wordt geassocieerd, is dat de Mindestbesteuerung in combinatie met andere wetgeving voor de verliesverrekening en in specifieke situaties, tot gevolg kan hebben dat verliezen wel verdampen. Daarom zijn er experts die vinden dat de beperking opgeheven moet worden op basis van bovengenoemde problemen. Daarnaast zijn er ook experts die vinden dat de Duitse verliesverrekening enkel onrechtvaardig uitwerkt als verliezen daadwerkelijk verdampen. Daarnaast bestaat ook nog de opinie dat de overheid in zijn recht staat belastingontvangsten te willen stabiliseren maar alleen als verliesverdamping in het nastreven van dit doel niet optreedt. Wellicht is dit standpunt wat meer controversieel, maar er is ook een groep deskundigen die van mening is dat de Mindestbesteuerung überhaupt niet onrechtmatig is omdat de verliesverdamping die op kan treden bij bepaalde omstandigheden of in combinatie met andere wettelijke bepalingen, het verloren gaan van die verliezen niet aan de Mindestbesteuerung kan worden geweten maar aan die specifieke omstandigheden of wettelijke bepalingen.¹²⁵

Het Bundesfinanzhof, een van de hoogste gerechtelijke instanties van Duitsland, heeft zich al een aantal keer over de zaak gebogen met als resultaat dat zij de Mindestbesteuerung niet onrechtmatig achten. Echter waren zij wel, net als menig expert hierboven genoemd, van mening dat indien de Mindestbesteuerung verliesverdamping met zich meebrengt, dit wel onwenselijk is. In zo'n geval wordt de toepassing van de beperking uitgesteld zodat verliesverdamping kan worden voorkomen. Het Duitse ministerie van Financiën stelde daartoe een besluit op om opschorting van de Mindestbesteuerung te verlenen voor bepaalde situaties. Niet alleen de verliesverdamping die de verliesverrekeningstemporisering eventueel met zich mee zou brengen staat ter discussie. Dat blijkt uit het feit dat het Bundesverfassungsgericht zich buigt over de kwestie of de Mindestbesteuerung al dan niet in strijd is met de grondwet.¹²⁶

4.5 Analyse verliesverrekeningstemporisering Duitsland en Nederland

Dan nu: met welke voor- en nadelen van verliesverrekening moet Nederland rekening gaan houden nu een beperking zoals de Mindestbesteuerung in Duitsland per 1 januari 2022 zal worden ingevoerd? Beide landen hebben een rijke historie voor wat betreft wijzigingen in de termijnen van verliesverrekening. Op dit moment wordt in zowel Nederland als Duitsland een achterwaartse verrekentermijn van een jaar gehanteerd, maar Duitsland heeft aan de carry-back mogelijkheid nog een extra beperking gesteld namelijk dat het maximale verlies dat achterwaarts mag worden verrekend normaal gezien een miljoen bedraagt. Voor de jaren 2021 en 2022 is de drempel verhoogt naar vijf miljoen om de gevolgen van de coronacrisis te mitigeren. Nederland beperkt de hoogte van

¹²⁵ Elswelier (2018), par. 6.3.2.1.1.

¹²⁶ Elswelier (2018), par. 6.3.2.1.1.

het verlies dat achterwaarts kan worden verrekend op dit moment nog niet maar daar komt verandering in per 1 januari 2022. Nederland stelt dan geen maximum van een miljoen in zoals Duitsland dat nu wel heeft maar past op de achterwaartse verrekening wel verliesverrekeningstemporisering toe. Daarbij geldt de drempel van een miljoen en een verrekenbaar percentage van 50% voor zover een verlies meer beloopt dan een miljoen. Op basis van het voorgaande, zijn de carry-back mogelijkheden in Nederland dus rianter. Echter is dit een ander verhaal bij de voorwaartse verrekening, waar Nederland een schamele zes jaarstermijn kent, is deze in Duitsland onbeperkt. Daarmee hebben we ook het belangrijkste probleem met het Nederlandse systeem van verliesverrekening: de beperkingen op de termijnen van verliesverrekening die in strijd zijn met het totaalwinstbeginsel. Vanaf 2022 zal de Nederlandse carry-forward termijn ook onbeperkt worden.¹²⁷

Elsweier is in principe niet tegen verliesverrekeningstemporisering maar enkel als deze gecombineerd wordt met een onbeperkte voorwaartse verliesverrekening.¹²⁸ Anders zal de Mindestbesteuerung enkel meer verliesverdamping in de hand werken en daarmee ook verder van de totaalwinstgedachte komen te staan. De combinatie van de onbeperkte carry-forward mogelijkheden met de Mindestbesteuerung kan het probleem van de huidige verliesverrekening die in strijd is met het totaalwinstbeginsel oplossen. Verder zou het ook kunnen voorkomen dat steeds per situatie beoordeeld moet worden of de verliesverrekening niet te bot uitwerkt wanneer er verliesverdamping optreedt. Daarnaast kan de overheid ook de belastingontvangsten op deze manier reguleren en ze daarmee dus meer gelijkmatig laten verlopen.¹²⁹ Bellingwout, een voorstander van een Mindestbesteuerung in Nederland, haalt verder ook nog aan dat deze maatregel ook in lijn is met de richtlijnen opgelegd vanuit de EU en de regeling geen verstoring oplevert voor het jaarrekeningenrecht.¹³⁰

Echter heeft Elsweier in zijn onderzoek naar de Duitse Mindestbesteuerung gevonden dat ondanks de onbeperkte carry-forward mogelijkheden, de samenloop met andere wettelijke bepalingen of bepaalde situaties en feiten, toch tot gevolg kan hebben dat verliezen verdampen en de verliesverrekening dus nog steeds in strijd is met het totaalwinstbeginsel. Eerder werd al beschreven dat de vraag bestaat of bepaalde situaties en wettelijke bepalingen die in combinatie met de Mindestbesteuerung tot verliesverdamping kunnen leiden en of de maatregel als onrechtmatig moet worden beschouwd. Een ander probleem volgens Elsweier met de Mindestbesteuerung is dat deze indruist tegen het economische neutraliteitsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat het belastingstelsel zo

¹²⁷ Elsweier (2018), par. 6.4 en 6.4.1.

¹²⁸ Elsweier (2018), par. 6.4.1.

¹²⁹ Elsweier (2018), par. 6.4.1.

¹³⁰ Bellingwout (2005).

min mogelijk invasief zou moeten zijn. Aangezien met deze maatregel nog steeds verliesverdamping optreedt en ook de economische neutraliteit van de verliesverrekening erop achteruitgaat, is het nog maar de vraag of implementatie van een maatregel als de Mindestbesteuerung een goed idee is.¹³¹ Invoering van deze maatregel heeft dus een complexer belastingstelsel tot gevolg en daarnaast schaadt het ook het Nederlandse vestigingsklimaat. Dit laatste punt is een probleem waar Nederland in grotere mate rekening mee moet houden dan Duitsland, zoals ook al eerder genoemd. Dit komt door het feit dat Nederland een stuk kleiner is en daarom met behulp van fiscale faciliteiten aantrekkelijk moet blijven voor multinationals, waar Duitsland veel meer als machtsblok kan worden gezien.¹³² Wel is het zo dat er meer landen zijn die een maatregel kennen die min of meer op hetzelfde neerkomt als de Mindestbesteuerung zoals de VS, Spanje, Italië en Frankrijk. Vreemd genoeg zien we de regeling nergens in het CCTB-voorstel. Op Europees gebied zijn er dus geen problemen te bespeuren met het al dan niet invoeren met een maatregel als de Mindestbesteuerung.¹³³

Op het moment van het schrijven van *Een rechtsvergelijking tussen de Nederlandse en Duitse winstbelasting van lichamen*¹³⁴ was de staatssecretaris opvallend genoeg ook nog niet erg te spreken over een maatregel als de Mindestbesteuerung.¹³⁵ Veel onderbouwing had hij niet bij dit standpunt maar volgens hem zou het budgettair maar weinig op leveren, namelijk alleen een rentevoordeel. Uit deze reactie van de staatssecretaris denkt Elswier af te leiden dat de Mindestbesteuerung tot gevolg heeft dat minder tegemoet wordt gekomen aan de evenredigheidseis en dat de opbrengsten niet opwegen tegen de nadelen die invoering van de regeling met zich mee zouden brengen. Vanwege bovengenoemde punten leek het Elswier geen goed idee om een verliesverrekening temporiserende maatregel te implementeren samen met onbeperkte carry-forward mogelijkheden. Wel raadde hij aan enkel de onbeperkte voorwaartse verrekening in te voeren zonder de beperking daar dit meer in lijn is met het totaalwinstbeginsel en het CCTB-voorstel. Hierbij diende volgens de auteur ook de carry-back termijn te worden gehandhaafd omdat dit ook in overeenstemming zou zijn met het totaalwinstbeginsel en werkt als stabilisator bij conjunctuurschommelingen.¹³⁶

Bovenstaand stuk is gebaseerd op het boek *Een rechtsvergelijking tussen de Nederlandse en Duitse winstbelasting van lichamen* dat hij schreef in 2018. Echter heeft Elswier in 2020 ook een artikel over verliesverrekeningstemporisering geplaatst in het Weekblad Fiscaal Recht om op de verliesverrekeningstemporisering terug te komen nu die daadwerkelijk zal worden ingevoerd in

¹³¹ Elswier (2018), par. 6.4.1.

¹³² Elswier (2018), par. 1.2.2.

¹³³ Elswier (2018), par. 6.4.1.

¹³⁴ Elswier (2018)

¹³⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30572, nr. 8, blz. 58.

¹³⁶ Elswier (2018), par. 6.4.1.

Nederland. Een van de redenen voor het nieuwe voorstel voor de verliesverrekening is het meer in lijn zijn van de Nederlandse verliesverrekening met de verliesverrekening van buurlanden.¹³⁷ Waar in Nederland de verliesverrekeningstemporisering pas per 1 januari 2022 zal worden toegepast, hanteert Duitsland de verliesverrekeningstemporisering al een behoorlijke tijd. Daarom is het zinvol om in Duitsland te zien hoe de verliesverrekeningstemporisering werkt in de praktijk. Zo bestaan er al sinds het ontstaan van de regeling gemengde gevoelens over de Mindestbesteuerung en zijn gevolgen. Zo is de regeling schadelijk voor het vestigingsklimaat van Duitsland, maar bovenal omdat de vraag bestaat of de maatregel op gespannen voet staat met de grondwet. De Mindestbesteuerung kan in bepaalde situaties namelijk in strijd zijn met het objectieve Nettoprinzip. Het andere kritiekpunt is dat de samenloop met bepaalde andere feiten of situaties en andere wettelijke bepalingen met de Mindestbesteuerung dat verliezen alsnog verloren gaan. Zoals eerder besproken, zijn er verschillende kampen die vinden dat de Mindestbesteuerung aangepast of zelfs helemaal afgeschaft dient te worden vanwege bovenstaande overwegingen. Het Bundesfinanzhof heeft beslist de regeling niet toe te passen als die inderdaad tot verliesverdamping leidt. Echter is dit een meer situatie-gerichte oplossing en daarom is er nu een besluit opgesteld met een aantal gevallen waarin de Mindestbesteuerung niet wordt toegepast als wordt voldaan aan een aantal voorwaarden. Wel kunnen de wijzigingen volgens Elsweier ervoor zorgen dat de verliesverrekening meer in lijn komt met het totaalwinstbeginsel mits verliesverdamping door samenloop met de nieuwe verliesverrekeningswetgeving en andere wettelijke bepalingen of specifieke situaties kan worden voorkomen.¹³⁸

4.6 Deelconclusie

Het doel van dit hoofdstuk was een antwoord te formuleren op de vraag hoe de Nederlandse verliesverrekening zich verhoudt tot de Duitse verliesverrekening binnen de winstbelasting van lichamen. De vergelijking tussen Nederland en Duitsland is niet alleen gemaakt vanwege de gemeenschappelijke factoren, maar met name omdat Duitsland interessant vergelijkingsmateriaal is voor Nederland vanwege de verliesverrekeningstemporisering die Duitsland al veel langer kent. Welke lessen kan Nederland halen uit de ervaringen van Duitsland met verliesverrekeningstemporisering in combinatie met een onbeperkte voorwaartse verrekentermijn? Allereerst kan deze combinatie een oplossing zijn voor het voornaamste probleem binnen de Nederlandse verliesverrekening, namelijk dat een beperkte voorwaartse verliesverrekening strijdig is met de totaalwinstgedachte. Door verliesverrekeningstemporisering te combineren met een

¹³⁷ Elsweier (2020).

¹³⁸ WFR 2020/172.

onbeperkte voorwaartse verrekeningstermijn kan de nieuwe regeling, ingaande op 1 januari 2022, op zichzelf niet tot verliesverdamping leiden. Een begrip als het totaalwinstbeginsel kent Duitsland niet, wel is er wettelijk bepaald dat de winst voor fiscale doeleinden op jaarbasis dient te worden vastgesteld en is er het Objektive Nettoprinzip dat gestoeld is op het draagkrachtbeginsel. Hoewel de verliesverrekeningstemporisering met de onbeperkte voorwaartse verrekeningstermijn alleenstaand niet tot verliesverdamping leidt, moet bij invoering van de aanpassingen nog gelet worden op het samenspel met andere wettelijke bepalingen. Dit omdat samenloop met andere regelingen wel verliesverdamping tot gevolg kan hebben. Hier is in Duitsland dan ook veel discussie over en niet voor niks is de verliesverrekeningstemporisering al bij het Bundesfinanzhof en het Bundesverfassungsgericht aan de kaak gesteld vanwege het al dan niet veroorzaken van verliesverdamping en mogelijke strijdigheid met de grondwet. Waar Elsweyer in 2018 nog niet te spreken was over het toepassen van verliesverrekeningstemporisering met een onbeperkte voorwaartse verrekeningstermijn, lijkt hij daar nu op te zijn teruggekomen. Dit komt door het feit dat verliesverdamping kan worden voorkomen als een onbeperkte voorwaartse termijn met verliesverrekeningstemporisering beter wordt afgestemd op andere wettelijke bepalingen. Verder moet in het oog worden gehouden dat de verliesverrekeningstemporisering het fiscale klimaat voor multinationals kan schaden wat voor Nederland een groter probleem vormt dan voor Duitsland.

H5: Conclusie/samenvatting

5.1 Inleiding

In dit onderzoek stond centraal of de aankomende wijzigingen in de verliesverrekening binnen de vennootschapsbelasting doeltreffend en doelmatig zijn. Indien voorgaande vraag ontkennend wordt beantwoord, welke veranderingen kunnen er dan worden gedaan om de doeltreffend- en doelmatigheid te verbeteren? Eerst zullen de antwoorden op de deelvragen aanbod komen alvorens in wordt gegaan op de beantwoording van de hoofdvraag.

5.2 De doelmatig- en doeltreffendheid van de termijnen van de verliesverrekening van 1969-2021

Voordat kan worden geoordeeld of de wijzigingen in de verliesverrekening die ingaan per 1 januari 2022 doelmatig en doeltreffend zijn, zijn eerst de ontwikkelingen in de verliesverrekening vanaf het ontstaan van de Wet op de vennootschapsbelasting tot op heden beschreven. Naast deze beschrijving heeft een analyse van de ontwikkelingen en toetsing aan doelmatigheid en doeltreffendheid plaatsgevonden. Hieruit kwamen twee periodes met elk een eigen trend naar voren. In de eerste periode, van 1969 tot 2007, werden de termijnen en mogelijkheden voor verliesverrekening steeds verder verruimd per wijziging die plaatsvond. Hierdoor kwam de verliesverrekening meer in lijn met het totaalwinstbeginsel omdat door de ruimere termijnen minder verliesverdamping optrad, met als gevolg een meer doeltreffende verliesverrekening. Qua doelmatigheid ging de verliesverrekening er wel op achteruit aangezien de belastingdienst een belastingplichtige nu langer moest blijven volgen qua administratie om de langere termijn voor verliesverrekening te kunnen faciliteren. Vanaf 2007 begon de tweede periode waarin een dalende trend voor de verliesverrekeningstermijnen kon worden waargenomen. Waar tot 2007 zowel de voorwaartse als de achterwaartse termijn werden verruimd, werden beiden vanaf 2007 weer ingeperkt met als resultaat dat de termijnen van verliesverrekening in 2021 hetzelfde zijn als in 1969, toen de Wet op de Vennootschapsbelasting inging. De redenen achter de inzet van deze beperkende trend waren het budgettaire motief, grondslagverbreding in combinatie met tariefvermindering en twijfel over de levensvatbaarheid van ondernemingen voor wie zeven jaar niet voldoende zou zijn om verliezen te compenseren. Het steeds verder inperken van de termijnen zorgde voor een lagere doeltreffendheid vanwege strijdigheid met het totaalwinstbeginsel doordat meer verliezen verloren gingen en hogere doelmatigheid omdat de beperktere termijnen de verliesverrekening administratief minder complex maakten.

5.3 De aanpassingen in de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting per 1 januari 2022

Aangezien per 1 januari 2022 de voorwaartse termijn van zes jaar naar onbeperkt zal gaan en de verliesverrekening weer zal worden verruimd, moge duidelijk zijn dat er sprake is van een weinig consistent beleid. Naast de onbeperkte voorwaartse termijn, wordt er ook een volledig nieuw element ingevoerd in de Nederlandse verliesverrekening, namelijk verliesverrekeningstemporisering. In dit concrete geval houdt het in dat winsten voor zover die meer dan een miljoen euro belopen slechts voor de helft kunnen worden verrekend. Het doel van deze wijzigingen is het gelijkmatiger belasten van multinationals en het stabiliseren van de belastingopbrengsten. Het verruimen van de voorwaartse verrekentermijn zorgt in ieder geval voor een meer doeltreffende verliesverrekening omdat dit ervoor zorgt dat minder verliezen verloren gaan. Uit de verwachte structurele opbrengst van de maatregel, kan worden afgeleid dat ondanks de onbeperkte voorwaartse termijn alsnog verliesverdamping optreedt. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen als er door eindafrekening geen gebruik kan worden gemaakt van de onbeperkte voorwaartse termijn maar er wel tegen het verrekentplafond van een miljoen euro wordt aangelopen. Dit maakt de nieuwe wetgeving weer wat minder doeltreffend. Op het gebied van doelmatigheid is het oordeel minder duidelijk maar de verliesverrekeningstemporisering en de langere verrekentermijn hebben een meer ingewikkelde verliesverrekening tot gevolg waardoor de verliesverrekening minder doelmatig wordt. In de aanloop naar de invoering van deze maatregelen is gewikt en gewogen over de hoogte van de drempel en de hoogte van het percentage dat verrekenbaar is boven de drempel. Ook is het al dan niet afschaffen van de achterwaartse verliesverrekening en het invoeringsmoment vanwege de coronacrisis aan de kaak gesteld. Aangezien de maatregelen in de verliesverrekening pas in 2022 van kracht zullen zijn is het moeilijk te zeggen hoe dit zich in de praktijk zal ontfouwen. Daarom is het raadzaam nader onderzoek uit te voeren als de regeling daadwerkelijk zijn uitwerking zal hebben.

5.4 Een internationale vergelijking tussen het Nederlandse verliesverrekeningsregime en dat van Duitsland

Om de nieuwe wetgeving in perspectief te plaatsen, is ervoor gekozen om deze te vergelijken met Duitsland. Er is gekozen voor Duitsland vanwege de gelijkenis en verbondenheid met Nederland en daarnaast hanteert Duitsland al veel langer verliesverrekeningstemporisering terwijl dit voor de Nederlandse verliesverrekening een nieuw begrip is. Uit deze vergelijking komt naar voren dat de verliesverrekeningstemporisering in combinatie met een onbeperkte voorwaartse verrekentermijn op zichzelf niet tot verliesverdamping leidt. Dit zou de strijdigheid van de Nederlandse verliesverrekening met het totaalwinstbeginsel oplossen. Duitsland kent geen totaalwinstbeginsel, maar in de Duitse wet is wel vastgelegd dat de fiscale winst jaarlijks dient te worden bepaald.

Daarnaast kent Duitsland het Objectieve Nettoprinzip dat voortvloeit uit het draagkrachtbeginsel. Bij het voorkomen van verliesverdamping is het wel van belang dat de samenloop van de verliesverrekeningsbepalingen met andere wettelijke bepalingen goed op elkaar worden afgestemd, omdat in Duitsland is ervaren dat dit samenspel wel voor verliesverdamping kan zorgen. Mede hierdoor is in Duitsland al veel discussie ontstaan over de verliesverrekeningstemporisering en is deze al voorgelegd aan het Bundesfinanzhof en het Bundesverfassungsgericht.

5.5 Doelmatig- en doeltreffendheid verliesverrekening per 1 januari 2022

De wijzigingen in de verliesverrekening binnen de vennootschapsbelasting maken de verliesverrekening over het algemeen doeltreffender omdat de combinatie van verliesverrekeningstemporisering en de onbeperkt voorwaartse verrekeningstermijn onafhankelijk bezien geen verliesverdamping veroorzaken. Of deze aanpassingen doelmatig zijn is onduidelijker, de verliesverrekeningstemporisering en onbeperkte voorwaartse verrekeningstermijn maken de verliesverrekening complexer en daarmee waarschijnlijk ook minder doelmatig. Bij het bepalen van de drempel en het percentage dat gehanteerd wordt bij de verliesverrekeningstemporisering zijn veel verschillende opties overwogen. Er is nader onderzoek nodig om te bepalen of een drempel van een miljoen en een verrekenbaar percentage van 50% boven de drempel juist zijn gekozen. Ook zal moeten blijken of de maatregelen met het oog op de pandemie op het goede moment komen.

Literatuurlijst

Tijdschriften/boeken/naslagwerken

Bobeldijk (2021)

A. Bobeldijk, De balans is zoek, WFR 2021/61.

Brunner (2020)

Mr. Drs. S.D. Brunner, Rapport Commissie Ter Haar: bouwsteen voor de toekomst?, WFR 2020/109.

Dreßler & Overesch (2010)

Daniel Dreßler & Michael Overesch, Investment Impact of Tax Loss Treatment – Empirical Insights from a Panel of Multinationals, ZEW Working Paper Dreßler.

Elsweier (2018)

Dr. F.J. Elsweier, Een rechtsvergelijking tussen de Nederlandse en Duitse winstbelasting van lichamen. Rechtsregels uit de Duitse Körperschaftsteuer en Gewerbesteuer als inspiratiebron voor de Nederlandse vennootschapsbelasting (Fiscale Monografieën, nr. 153) (Diss. Tilburg), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Elsweier (2020)

Dr. F.J. Elsweier, Verliesverrekeningstemporisering, WFR 2020/172.

Heithuis (2018)

Prof. Dr. mr. E.J.W. Heithuis, Belastingpakket 2019: maatregelen voor het mkb, WFR 2018/184.

Heithuis, van den Dool, Kampschöer, Nieuweboer, de Smit, Vollebregt (2019)

E.J.W. Heithuis, R.P. van den Dool, G.W.J.M. Kampschöer, M. Nieuweboer, R.C. de Smit, H.A. Vollebregt, Compendium Vennootschapsbelasting, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Post (2006)

Mr. dr. D. R. Post, Verliescompensatie en totaalwinst: meer dan een mythe? WFR 2006/433.

Post (2007)

Mr. dr. D.R. Post, Verlies van verliezen: strijd met het eerste protocol EVRM? MBB Belasting Beschouwingen 2007/12-01.

Post (2010)

Mr. dr. D.R. Post, Het belastingplan 2010 en achterwaartse verliesverrekening: over liquiditeit en lazaruswinsten, WFR 2010/13.

Post (2012)

Mr. dr. D.R. Post, De invloed van belangenwijzigingen op verliesverrekening (diss. Amsterdam UvA), Fiscaal Wetenschappelijke Reeks, SDU.

Post (2018)

Mr. dr. D.R. Post, Schaf de achterwaartse verliesverrekening af!, WFR 2018/152.

Post & Elswelier (2020)

Mr. dr. D.R. Post en dr. F.J. Elswelier, Enige vraagpunten rondom de voorgestelde verliesverrekeningsmaatregel in de vennootschapsbelasting, WFR 2020/193.

Smit (2020)

Prof. dr. mr. Smit. Bespreking eindrapport Commissie Ter Haar, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting, Ondernemingsrecht 2020/120.

Vakstudie Vennootschapsbelasting (2021)

Vakstudie Vennootschapsbelasting, art. 20 Wet VPB, aant. 4, Kluwer, Deventer.

Van de Streek (2018)

J.L. van de Streek, Voorstellen tot een meer evenwichtige versobering van de voorwaartse verliesverrekeningstermijn in de vennootschapsbelasting, WFR 2018/215.

Van Sonderen & Kok (2006)

Prof. J.C.M van Sonderen & mr. dr. Q.W.J.C.H. Kok, Over verliesverrekening in de tijd, grensoverschrijdende fiscale eenheden, de liquidatieverliesregeling en een aftrekbeperking voor aandelen en opties, MBB Belasting Beschouwingen 2006/7-8.

Vleggeert (2020)

Prof. Dr. J. Vleggeert, Polderen in de mist: een kleine stap naar meer balans in de heffing van vennootschapsbelasting van multinationals, WFR 2020/110.

Parlementaire behandeling

Bijlage 2, Uitwerking Strategische Evaluatie Agenda bij Kamerbrief over vierde voortgangsrapportage operatie Inzicht in Kwaliteit, 10-03-21.

Bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 31 066, nr. 623, Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting.

Handelingen II, 1978/79, 0000174367.

Kamerstukken II, 1979/80, 15 849, nr. 30.

Kamerstukken II, 1979/80, 18 242, nr. 3.

Kamerstukken II, 1983/84, 18 242, nr. 3.

Kamerstukken II, 1983/84, 18 242, nr. 6.

Kamerstukken II, 1992/93, 22 860, nr. 2.

Kamerstukken II, 1994/95, 23 962, nr. 3.

Kamerstukken II 1994/95, 23 962, nr. 5.

Kamerstukken II 2005/06, 30 572, nr. 8.

Kamerstukken II, 2009/10, 32 128, nr. 2.

Kamerstukken II, 2018/2019, 35 028, nr. 3.

Kamerstukken II 2020/21, 35 572, nr. 13.

Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 14.

Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 17.

Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, nr. 23.

Kamerstukken II, 2020/21, 35 572, F.

NV II, Kamerstukken II 2018/19, 35 028, nr. 21.

Uitvoeringstoets inzake de beperking van de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting, 28 mei 2021, 2021D20347.

Overig

Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (2020)

Nederlandse Orde van Belastingadviseurs. Commentaar van de Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs op de eerste nota van wijziging Belastingplan 2021.