

UITKOMSTEN AEDES-ONDERZOEK:
**De hoogte van de Vpb-last en de gevolgen van ATAD voor de
corporatiesector**

Inhoud

Samenvatting.....	2
Appreciatie van de uitkomsten	2
Aanleiding.....	3
Over het model en de toets door PWC	4
Belangrijkste uitkomsten.....	5

Samenvatting

- Aedes heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar de lastendruk van de Nederlandse woningcorporaties door middel van een rekenmodel. Corporaties die opgeteld 80% van alle corporatiewoningen beheren hebben hierin hun financiële cijfers ingevuld waardoor een representatief beeld voor de hele sector ontstaat. Het rekenmodel is getoetst door PWC en is beoordeeld als betrouwbaar.
- Uit het rekenmodel blijkt dat door de Anti Tax Avoidance Directive (ATAD) miljarden aan niet aftrekbare rente ontstaan; de Vennootschapsbelasting (Vpb) schiet als gevolg hiervan omhoog. Ook los van de impact van ATAD stijgt de Vpb-last met honderden miljoenen meer dan blijkt uit de ramingen die de overheid met de Tweede Kamer deelde bij de introductie van ATAD. Voor bijvoorbeeld 2019 ging de overheid uit van een Vpb-last van 244 miljoen euro, waar deze in werkelijkheid 445 miljoen euro hoger blijkt te liggen op 689 miljoen euro. De opgenomen figuren (1 t/m 4) tonen de belangrijkste kerncijfers.
- Aedes vraagt aandacht voor de hogere belastingdruk omdat de Tweede Kamer op basis van dergelijke cijfers belangrijke besluiten neemt die de corporatiefinanciën raken, en daarmee het investeringsvermogen voor bijvoorbeeld nieuwe woningen. Zo vloeit naast veroorzaakt door de Verhuurderheffing, ook door de Vpb en ATAD, meer maatschappelijk gebonden vermogen weg naar de schatkist dan waar de Kamer vanuit gaat, met grote gevolgen voor het wonen in Nederland.

Appreciatie van de uitkomsten

- Aedes is van mening dat woningcorporaties net als ieder ander hun bijdrage horen te leveren aan de overheidsfinanciën en dus belasting moeten betalen. De reden dat Aedes aandacht vraagt voor de belastingdruk op de sector is dat deze domweg zo onevenredig hoog is geworden dat dit ten koste gaat van de volkshuisvestelijke taken. Naast de Verhuurderheffing en de in recente jaren oplopende Vpb is begin 2019 ook ATAD, als onderdeel van de Vpb, als nieuwe belasting voor corporaties ingevoerd.
- Bij het invoeren van ATAD maakte de overheid in de ogen van Aedes een veel te lage inschatting van de toenemende belastingdruk op corporaties tijdens deze kabinetsperiode. Er was hierdoor bij de politiek geen zicht op de mate waarin de opstapelende belastingdruk de volkshuisvesting dreigt te verlammen. Dit onderzoek toont aan dat overheidsramingen de belastingdruk als gevolg van de Vpb en ATAD op corporaties in enorme mate onderschatten.
- De claim van het kabinet dat de financiële gevolgen van ATAD gecompenseerd worden tijdens deze kabinetsperiode blijkt helaas onwaar. Er is tevens anders dan het ministerie van Financiën bij de invoering voorspiegelde geen sprake van een geleidelijke oploop van de impact van ATAD; de sector wordt vanaf de invoering meteen stevig geraakt.
- Hoewel de Kamer de zorgen over de explosief oplopende belastingdruk op sociale huur deelde, kon het kabinet niet bewogen worden om een uitzondering voor sociale verhuurders op ATAD te maken. Aedes vindt zo'n uitzondering wel op zijn plaats omdat ATAD werd ingevoerd om internationale belastingontwijking door multinationals tegen te gaan. Helaas lijken cru genoeg juist met name nationaal gebonden sociale verhuurders geraakt te worden. De staatssecretaris van Financiën heeft in het debat over de invoering van ATAD toegezegd

de lastendruk op corporaties te monitoren. Aedes levert hier een bijdrage aan met dit onderzoek.

- Het wetsvoorstel ATAD schrijft expliciet voor dat het – naast het tegengaan van belastingontduiking - doel is om de ‘ongezonde financiering met vreemd vermogen’ tegen te gaan. De beoogde doelgroep van ATAD, multinationals, kan dat inderdaad doen door bijvoorbeeld aandelen uit te geven. Voor woningcorporaties is dit geen optie omdat zij vanzelfsprekend geen aandelen kunnen (ten overvloede: en willen) uitgeven. Het hele corporatiestelsel is zoals de Woningwet voorschrijft juist gebaseerd op financiering met WSW-geborgde leningen. Ook geldt dat de Woningwet contrair aan ATAD juist voorschrijft dat corporaties hun vermogen met voorrang inzetten ten bate van de volkshuisvesting.
- Samenvattend verhoogt ATAD niet alleen de reeds zeer hoge belastingdruk op corporaties, ook gaat vanuit ATAD een prikkel vanuit om minder te investeren en meer af te lossen op leningen. Dit gaat ten koste van de volkshuisvesting. Aedes is daarom van mening dat er een uitzondering voor sociale verhuurders gemaakt moet worden of dat minstens de financiële gevolgen van ATAD daadwerkelijk gecompenseerd moeten worden.

Aanleiding

In 2016 is de ATAD-richtlijn aangenomen door de Europese Raad. Doelstelling van deze richtlijn is het tegengaan van fiscaal ‘country-hoppen’. Internationaal opererende concerns kunnen namelijk vrij gemakkelijk rente aftrekken in landen met een hoog vennootschapsbelastingtarief (Vpb) en laten belasten in landen met een laag tarief. Binnen Europa werd dit onwenselijk geacht en hieruit is de richtlijn ontstaan. In deze richtlijn zijn een aantal minimum voorwaarden geformuleerd die de lidstaten in de nationale vennootschapsbelastingwet moeten implementeren. Nederland heeft ervoor gekozen om de richtlijn strenger te implementeren in de Wet vennootschapsbelasting 1969. Hiertoe is gelijktijdig met het Belastingplan 2019 een wetsvoorstel gepresenteerd, verder aan te duiden met ATAD.

Bij de behandeling van ATAD en de aanloop er naartoe heeft Aedes steeds aangegeven dat de implementatie van ATAD leidt tot een hoge Vpb-last, bovenop de toch al rap oplopende Vpb. In de overheidsramingen – opgesteld door het ministerie van Financiën (FIN) – werden deze gevolgen echter niet onderschreven. Er werd uitgegaan van een veel lagere inschatting van de belastingdruk door de Vpb en ATAD voor woningcorporaties. Aedes heeft namens de corporatiesector erop gewezen dat de overheidsramingen zéér onwaarschijnlijk lijken omdat reeds uit de prognosecijfers die corporaties aanleveren bij hun toezichthouder de Autoriteit Woningcorporaties (Aw), een veel hogere belastingdruk blijkt. Pas in de aangifte 2019 zal de werkelijke gerealiseerde Vpb-last – en specifiek het effect van ATAD daarin – duidelijk worden. Met de gebruikelijke ‘uitstelregelingen’ en het verwerken van de cijfers zal er dan pas eind 2021 een eerste beeld ontstaan. Dit vindt Aedes onwenselijk laat en daarom hebben wij een grootschalig onderzoek onder onze leden uitgevoerd, waaruit nu al een nauwkeurig beeld van de Vpb-last van de sector naar voren komt.

Belangrijkste meningsverschillen over de overheidsraming

De belangrijkste meningsverschillen focusten zich bij de invoering van ATAD rond vier punten:

1. De realisatie 2017 was al hoger dan prognose 2019: de inschattingen over de totale Vpb-last (inclusief de effecten van ATAD) waren in de ogen van Aedes te laag omdat de Vpb-last in de jaren voorafgaand aan 2019 reeds hoger lag dan waar de overheid vanuit gaat voor 2019. De realisatie laat al jaren een duidelijke opgaande trend zien.
2. Kasstroom versus resultaat: De toen gehanteerde prognosecijfers zijn gebaseerd op de Vpb-betalingen in het betreffende jaar. De betalingen kunnen ook zien op voorgaande of toekomstige jaren, vanuit het Rijk werd erop gewezen dat de prognosecijfers hierdoor een forse overschatting kunnen tonen. Aedes heeft aangegeven dat dit effect veel minder groot is dan het Rijk stelt.
3. Is er een 'oploop' in het ATAD-effect of komt de volledige impact van ATAD direct in jaar 1 zou naar voren?: Het kabinet stelt dat ATAD een oploop kent en pas later haar structurele effect bereikt. Aedes meent dat – door de directe harde aftrekbeperking van rente vanaf 1 januari 2019 – ATAD meteen vanaf jaar 1 een structurele impact heeft.
4. Worden voor ATAD oude verliezen gebruikt om de Vpb-last te dempen die anders zouden komen te vervallen? Het Rijk heeft betuigd dat het ATAD-effect veel minder groot is in de eerste jaren, omdat corporaties veel verliezen hebben die anders zouden 'verdampen' omdat ze niet binnen de wettelijke termijn (van 9 jaar, vanaf 2019 nog slechts 6 jaar) kunnen worden verrekend.

Dit onderzoek kijkt op directe wijze naar de bron van de financiële cijfers van corporaties zelf. Met het onderzoek hoopt Aedes op transparante wijze te kunnen laten zien wat de fiscale druk op sociale verhuurders is, en of deze inderdaad fors hoger is dan waar het Rijk vanuit gaat, waarbij de focus mede ligt op bovenstaande discussiepunten

Over het model en de toets door PWC

Aedes heeft met hulp van een groep fiscalisten die werkzaam zijn in de corporatiesector een rekenmodel opgesteld waarin corporaties hun financiële cijfers kunnen invullen. Dit model leidt daar vervolgens uit af wat de Vpb-last en de impact van ATAD is. Deze stappen zijn zichtbaar en controleerbaar geweest voor de invullende corporaties. Door de teruggestuurde modellen te aggregeren en te extrapoleren ontstaat een betrouwbaar beeld van de hele woningcorporatiesector wat betreft de werkelijke Vpb-last en de werkelijke impact van ATAD voor de corporatiesector.

Uitgedrukt in aantal woningen ('verhuureenheden, VHE') is er een respons van circa 80% geweest op het rekenmodel, 160 corporaties hebben het rekenmodel op een bruikbare wijze ingevuld en teruggestuurd. Een technische toelichting hierop is dat de basis van de ingevoerde cijfers de meerjarenbegrotingen van corporaties is en de in lijn met eigen beleid opgestelde zogenaamde 'commercieel-fiscale afwijkingen'.

Om een extra betrouwbaar resultaat te bereiken is PWC benaderd om een toets te doen op het rekenmodel en op andere aspecten van de aanpak zoals de genoemde extrapolatie. PWC heeft het model en de aanpak positief beoordeeld.

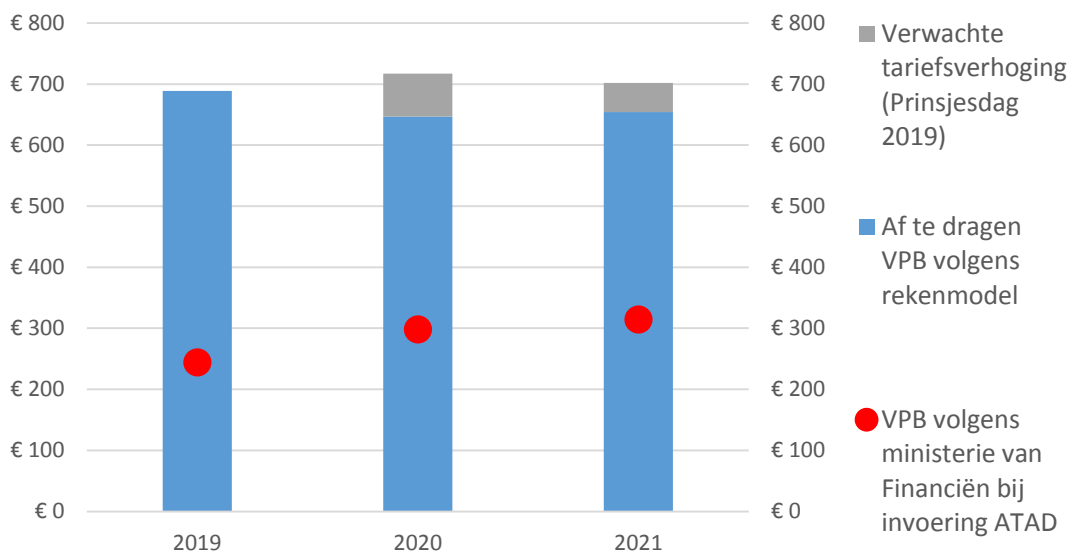
Er is voor gekozen om de jaren 2019, 2020 en 2021 te presenteren omdat geldt dat de uitgangspunten onzekerder worden naar mate deze verder in de toekomst liggen.

Belangrijkste uitkomsten

Werkelijke Vpb-last fors hoger dan overheidsramingen

Het rekenmodel leert dat de werkelijke Vpb-last vele malen hoger is dan de ramingen die vanuit het kabinet aan de Tweede Kamer zijn gepresenteerd bij de invoering van ATAD. Figuur 1 laat zien dat de structurele Vpb-last vanaf 2019 meteen boven de € 600 miljoen per jaar ligt (blauwe staaf), de rode stip geeft de overheidsraming voor dat jaar aan. Door de daling van het tarief zit er een lichte afloop in. Echter, wanneer het Vpb-tarief minder daalt dan nu vastgesteld, zoals reeds uitgelekt lijkt te zijn richting Prinsjesdag (het tarief zou later dalen en niet naar 20,5%, maar naar 21,7%), dan blijft de structurele Vpb-last rond de € 700 miljoen per jaar. Het Kabinet ging bij de introductie van ATAD voor het jaar 2019 uit van een totale Vpb-last van “slechts” 244 miljoen.

Figuur 1 - Overheidsramingen Vpb-last sociale verhuurders bij invoering ATAD veel te laag



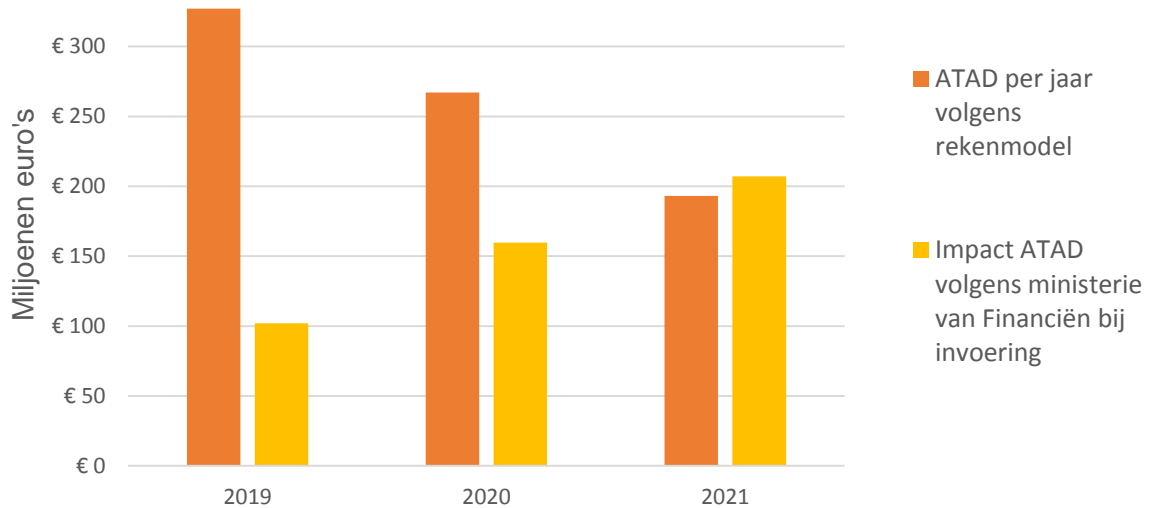
Bron: Aedes Rekenmodel Vpb en ATAD, en wetsvoorstel ATAD

Werkelijke impact ATAD

ATAD heeft meteen vanaf 2019 een structurele impact. Uit Figuur 2 blijkt dat er geen sprake is van een geleidelijke oploop. De impact van ATAD is direct vanaf het moment van invoering groot. De *afloop* die zichtbaar wordt vanuit de cijfers is opmerkelijk. Hoewel dit op het eerste gezicht positief lijkt, moeten hierbij twee belangrijke kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste is het zo dat wanneer toekomstige projecten (investeringen) nog niet in de boeken staan, corporaties deze middelen in de regel administreren als aflossingen op leningen waardoor de rentelasten lijken te gaan dalen. Omdat er bij de meeste corporaties nog projecten toegevoegd zullen worden is de getoonde afloop zeer waarschijnlijk een onderschatting. Ten tweede, mogelijk reageren corporaties, zoals ook geformuleerd is als doel van de wet, op de financiële prikkel die van ATAD uitgaat door leningen af te lossen. Dit zou een negatief effect hebben op de investeringen. De meest recente portefeuillerapportage van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) wijst erop dat de geborgde leningportefeuille in 2018 met 1,3 miljard daalde, mogelijk werd hiermee geanticipeerd op de implementatie van ATAD. Tot slot moet opgemerkt worden dat de in figuur 2 getoonde cijfers gebaseerd zijn op de Vpb-tarieven 2019: 25%, 2020: 22,55% en 2021: 20,50%. De voorafgaand aan

Prinsjesdag uitgelekte cijfers over een aanpassing van het Vpb-tarief (2020: 25%, 2021: 22%) zijn in deze grafiek niet meegenomen. In figuur 1 is dit wel inzichtelijk gemaakt.

Figuur 2 - ATAD heeft direct na invoering grote financiële impact; geen sprake van een geleidelijke oploop

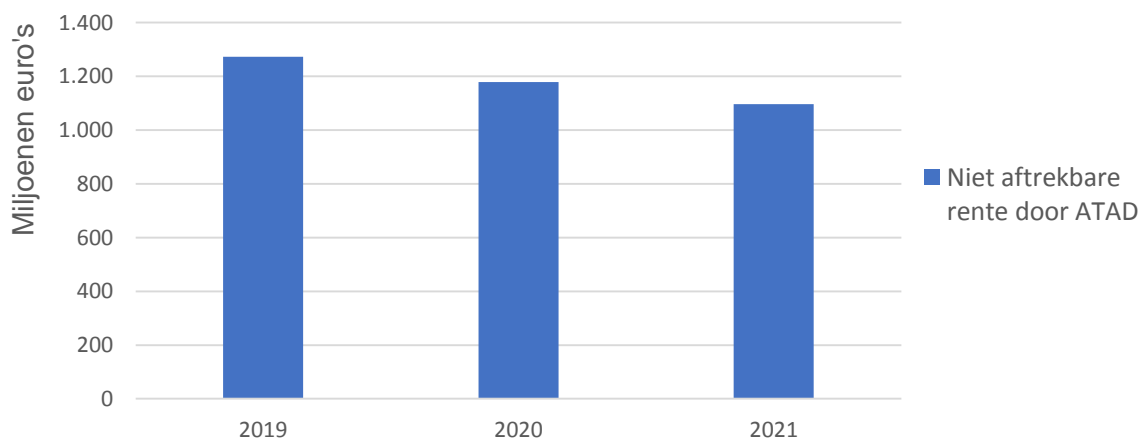


Bron: Aedes Rekenmodel Vpb en ATAD, en wetsvoorstel ATAD

Niet aftrekbare rente en prikkels tot aflossen

De gevolgen van ATAD zijn zo groot doordat corporaties in zeer grote mate afhankelijk zijn van leningen om hun investeringen in bijvoorbeeld nieuwbouw en verduurzaming te bekostigen. Het corporatiestelsel is gebaseerd op financiering met vreemd vermogen (leningen). Het enorme bedrag aan niet-aftrekbare rente in figuur 3 dat volgt uit het rekenmodel illustreert waarom ATAD de sociale sector zo hard raakt. **Reeds in 2021 is het cumulatieve bedrag van 3,6 miljard (!) aan niet-aftrekbare rente ontstaan.** Voor de invoering van ATAD bestond er geen renteaftrekbeperking waardoor dit hele bedrag in aftrek gebracht kon worden. Op dit moment kan de niet aftrekbare rente nog eeuwigdurend worden doorgeschoven, de meeste corporaties zullen echter nooit aan verrekening toekomen.

Figuur 3 - ATAD leidt tot miljarden aan niet aftrekbare rente



Bron: Aedes Rekenmodel Vpb en ATAD

Verrekenbare verliezen & verliesverdamping

De stelling dat corporaties nog over grote reservoirs aan 'verrekenbare verliezen' beschikken die anders zullen komen te vervallen ('verdampen') lijkt op basis van het onderzoek niet waar. **Van alle corporaties geeft 54 % aan geheel geen verrekenbare verliezen te hebben. 98% geeft aan dat er geen sprake is van 'verdampende verliezen'.** Hoewel in dit laatste percentage de impact van ATAD al mee is genomen onderstreept dit toch dat corporaties niet dermate veel verrekenbare verliezen hebben dat er sprake is van een duidelijk overschot dat ingezet kan worden om extra Vpb-last (zoals door ATAD) op te vangen. De onmiddellijke impact van ATAD in het invoerjaar suggereert dat de impact van ATAD niet significant gedempt is door de aanwezigheid van oude verliezen die weggestreept kunnen worden tegenover ATAD.