

Ministerie van Financiën  
(via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl))

**Onze referentie**  
2022-876322534-41447/DHEIJ

**Uw referentie**  
Internetconsultatie

**Den Haag**  
2 december 2022

**Betreft**

Reactie Verbond van Verzekeraars op conceptwetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 (Pijler 2)

Geachte heer/mevrouw,

Op 24 oktober 2022 heeft het kabinet het conceptwetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 (Pijler 2) ter consultatie aangeboden. Met het consultatie-wetsvoorstel zet Nederland de volgende stap in de implementatie van P2. Het conceptwetsvoorstel dat voor consultatie is aangeboden, strekt tot implementatie van de meest recente compromistekst van het richtlijnvoorstel dat de Europese Commissie op 16 juni 2022 heeft gepubliceerd. Het Nederlandse wetsvoorstel volgt op de gezamenlijke verklaring van Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland en Spanje van 9 september 2022 waarin deze landen zich uitspreken voor een tijdige implementatie van de EU-richtlijn per 1 januari 2024.

Door middel van deze brief maakt het Verbond van Verzekeraars (verder: het Verbond) gebruik van de mogelijkheid te reageren.

Het Verbond is positief over de inzet van Nederland ten aanzien van Pijler 2, maar is bezorgd indien de wereldwijde implementatie van Pijler 2 niet geharmoniseerd en gelijktijdig plaatsvindt. Gezien de huidige stand van zaken wereldwijd, zal naar alle waarschijnlijkheid Pijler 2 in de meeste 'Inclusive Framework' landen niet in werking treden per 1 januari 2024 en kan niet worden uitgesloten dat lokale wetgeving afwijkt van het OECD-raamwerk.

Dit speelt zowel binnen Europa waar de EU-lidstaten nog geen politieke overeenstemming hebben bereikt over de nu voorliggende compromistekst van het richtlijnvoorstel en Nederland voorloper is, als daarbuiten. Als voorbeeld van een land dat naar alle waarschijnlijkheid geen verdere stappen zal zetten om Pijler 2 in haar nationale wetgeving in te voeren noemen we de Verenigde Staten, hetgeen tot de nodige onzekerheid kan leiden op een aantal fundamentele Amerikaanse belastingsituaties:

**Informatie:** dhr. D.G. Heijnen MSc

Doorkiesnummer 0703338678 E-mail [d.heijnen@verzekeraars.nl](mailto:d.heijnen@verzekeraars.nl)

Bordewijklaan 2, 2591 XR Den Haag, Postbus 93450, 2509 AL Den Haag, Internet [www.verzekeraars.nl](http://www.verzekeraars.nl)



- In de Verenigde Staten is recentelijk een 15% minimum belasting (Corporate Alternative Minimum Tax) ingevoerd die weliswaar gelijkenissen vertoont met Pijler 2, maar daar toch significant van afwijkt. Deze belasting zal naar verwachting daarom niet kwalificeren als een kwalificerende binnenlandse bijheffing of een kwalificerende inkomen-inclusiebijheffing. De samenloop van Pijler 2 en de Corporate Alternative Minimum Tax kan leiden tot dubbele belastingheffing.
- Tevens zijn er nog onduidelijkheden over de status en interactie van de GILTI-wetgeving in de Verenigde Staten onder Pijler 2, wat mogelijk ook tot dubbele belastingheffing zou kunnen leiden.

Deze ontwikkelingen wijzen op afwijkingen van het oorspronkelijke 'Inclusive Framework Pijler 2' raamwerk wat mogelijk dubbele belastingheffing, onzekerheid en complexiteit meebrengt voor bedrijven. Met het oog hierop verzoekt het Verbond de Nederlandse regering om niet te kiezen voor een alleengang maar om rekening te houden met deze internationale ontwikkelingen. Het Verbond onderschrijft het commentaar van VNO-NCW dat ook ingaat op deze problematiek en pleit voor de volgende zaken:

1. Een wereldwijd systeem van minimumbelasting kan alleen effectief functioneren als een kritische massa van landen meedoet. Een alleengang door Nederland (ook als onderdeel van een beperkte groep landen) zal leiden tot een onoverkomelijk concurrentienadeel voor ondernemingen uit die landen. Voor de Europese concurrentiepositie valt niet te onderschatten hoe belangrijk het is dat ook de VS meedoet.
2. De regels dienen in alle landen gelijktijdig en op een volledig geharmoniseerde wijze te worden geïmplementeerd. Dat geldt ook voor de wijze waarop wordt omgegaan met tax incentives. We zien dat andere landen bezig zijn hun incentives aan te passen zodat die niet onder de reikwijdte van de Pijler 2 voorstellen vallen. In dit kader is goede functionerende arbitrageregeling en geschilbeslechting van groot belang.
3. Het ontwerp en de praktische uitwerking van de regels leidt tot forse uitdagingen, met name op het terrein van de administratieve lastendruk. De extreme complexiteit van de regels moet worden teruggebracht. Die simplificatie kan deels worden bereikt met een goed werkende safe harbour regeling.

Hieronder benoemt het Verbond een aantal specifieke aandachtspunten voor verzekeraars, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen aandachtspunten specifiek gerelateerd aan het conceptwetsvoorstel en aandachtspunten gerelateerd aan het richtlijnvoorstel.

#### *Specifieke aandachtspunten voor verzekeraars – wetsvoorstel*

- Verzekeringsreserves. De term 'verzekeringsreserves' in artikel 7.3, achtste lid, onderdeel g, van het conceptwetsvoorstel is niet gedefinieerd. Het Verbond is van mening dat verduidelijkt dient te worden dat deze term aansluit bij bestaande boekhoudkundige standaarden ter zake van verzekeringsverplichtingen. Om misinterpretatie te voorkomen stelt het Verbond voor om te verduidelijken dat de term verzekeringsverplichtingen omvat.

#### *Specifieke aandachtspunten voor verzekeraars - richtlijnvoorstel*

- Restricted Tier 1-kapitaal. Onder Solvency II-regelgeving kunnen verzekeraars Restricted Tier 1-kapitaal (RT1) uitgeven waarvan de karakteristieken vergelijkbaar zijn met Additioneel Tier-1 kapitaal. In sommige landen waaronder Nederland wordt RT1 voor boekhoudkundige doeleinden als eigen vermogen behandeld, maar zijn de



coupons wel fiscaal aftrekbaar. Deze behandeling is identiek aan Additioneel Tier 1-kapitaal in de banksector. Gezien de gelijkenis tussen RT1 en Additioneel Tier 1-kapitaal, zou artikel 3.2.10 van de model regeling (artikel 6.11 van het conceptwetsvoorstel) ook van toepassing moeten zijn op RT1 in de verzekeringssector. Zonder een dergelijke aanpassing worden verzekeraars benadeeld in toegang tot de kapitaalmarkt.

- Verplichtingen die verband houden met uitgesloten dividend. Verzekeringsmaatschappijen houden vaak aandelen ten behoeve van polishouders. Tegenover de aandelen staat dan een corresponderende verplichting jegens polishouders (die het resultaat op de investering weerspiegelt). Indien deze aandelen 1 jaar of langer worden gehouden, worden dividenden uit deze aandelen aangemerkt als uitgesloten dividend. Bij de bepaling van het kwalificerende inkomen of verlies, kan dit leiden tot een mismatch. De corresponderende toename van de verplichting jegens polishouder wordt namelijk niet uitgesloten. Dit lijkt een onwenselijk effect waarvan het Verbond van mening is dat het geneutraliseerd zou kunnen worden.
- Beleggingsfondsen. Het is van groot belang voor de verzekeringssector, die sterk afhankelijk is van investeringen via beleggingsfondsen, dat bepaalde technische knelpunten adequaat worden geadresseerd, rekening houdend met de bijzonderheden van beleggingsfondsen .
  - Beleggingsentiteiten kunnen op basis van het conceptvoorstel onder de inkomensluiting vallen doordat deze entiteiten zelf niet of in beperkte mate belast zijn. Dit kan gemitigeerd worden indien een keuze wordt gemaakt om een beleggingsentiteit als fiscaal transparante entiteit te behandelen of door het toepassen van de belastbare-uitdelingsmethode. Echter, in veel landen wordt niet voldaan aan de voorwaarden voor deze keuzes, bijvoorbeeld doordat de entiteit niet op basis van een mark-to-market basis in de heffing wordt betrokken bij de groepsentiteit-belanghouder. De dan resulterende inkomensluiting lijkt niet in overeenstemming te zijn met de beleidsdoelstelling van het minimumheffingconcept, aangezien belastingvrijstelling van beleggingsfondsen in overeenstemming is met het GloBE-framework.
  - De keuze om als transparante entiteit aangemerkt te worden op basis van artikel 10.5 van het conceptvoorstel dient ook open te staan voor entiteiten in landen waar vermogensresultaten terzake van een beleggingsentiteit of verzekeringsbeleggingsentiteit bij de groepsentiteit-belanghouder enkel in de heffing worden betrokken op realisatiebasis.
  - Op basis van het conceptvoorstel kan de keuze van artikel 10.6 enkel worden gemaakt ten aanzien van een beleggingsentiteit, niet voor een verzekeringsbeleggingsentiteit. Het Verbond is van mening dat een verzekeringsbeleggingsentiteit ook gebruik zou moeten kunnen maken van deze keuze omdat anders onvoldoende rekening wordt gehouden dat in sommige landen belastingheffing bij de groepsentiteit-belanghouder terzake van verzekeringsbeleggingsentiteiten niet plaatsvindt op mark-to-market basis (waarvoor artikel 10.5 geldt) maar bijvoorbeeld op basis van wanneer de inkomsten worden ontvangen.
  - Artikel 7.5 dient aangepast te worden zodat betrokken belastingen op het niveau van een beleggingsentiteit toegerekend worden aan de groepsentiteit-belanghouder indien de keuze van artikel 10.5 wordt gemaakt.
  - De allocatie van betrokken belasting van een groepsentiteit-belanghouder aan de groepsentiteit in artikel 7.5, vijfde lid, dient aangepast te worden zodat beter



rekening wordt gehouden met de karakteristieken van beleggingsfondsen. Hiertoe kan de reikwijdte van de bepaling uitgebreid worden met verkapte uitkeringen.

- Uitgesloten dividend. Verzekeraars investeren veel in aandelen. Voor verzekeraars is het daarom relevant of een dividend onder de uitsluiting valt of niet. Dit vereist in beginsel dat per dividend moet worden vastgesteld of dit wordt uitgekeerd op aandelen die 1 jaar of langer worden gehouden. Dit is een erg belastend proces. Om deze administratieve lasten te verzachten stelt het Verbond - ondanks de mogelijke nadelige mismatch - voor om een MNE-groep (per jurisdictie) de optie te geven om af te zien van toepassing van de vrijstelling ten aanzien van alle portfolio dividenden. Het is dan aan de MNE-groep om te bepalen of de extra administratieve lasten opwegen tegen de negatieve impact van het niet toepassen van de vrijstelling.
- Uitgesloten inkomen op basis van reële aanwezigheid. Het Verbond is van mening dat de formule om het uitgesloten inkomen te berekenen aangepast dient te worden zodat beter de verschillen tussen verschillende industrieën worden weerspiegelt. Op dit moment is de formule met name toegespitst op arbeidsintensieve industrieën en industrieën met veel materiele activa. Voor verzekeraars en andere financials biedt de formule slechts beperkt soelaas. Naar mening van het Verbond dient reële aanwezigheid ook vanuit economisch perspectief getoetst te worden. Concreet stelt het Verbond voor om het regulator kapitaal dat door verzekeraars wordt aangehouden ook mee te laten tellen in de formule, bijvoorbeeld door een aftrek toe te staan van een vast percentage van het regulator kapitaal.
- Overgangsbepaling. In het tweede lid van artikel 13.1 van het conceptvoorstel is opgenomen dat actieve belastinglatenties ten aanzien van bestanddelen die op de voet van hoofdstuk 6 niet in aanmerking worden genomen bij de berekening van het kwalificerende inkomen of verlies zijn uitgesloten van de berekening van het tweede lid (hier wordt waarschijnlijk eerste lid bedoeld), voor zover die actieve belastinglatenties zijn ontstaan als gevolg van een transactie die na 30 november 2021 heeft plaatsgevonden. Dit is een anti-misbruik maatregel om te voorkomen dat aan de toepassing van Pijler 2 kan worden ontkomen door het creëren van een belastinglatentie voordat dit wetsvoorstel van toepassing wordt. Hierbij is aangesloten bij de datum die was opgenomen in de oorspronkelijke OECD modelregels. Door aan deze datum vast te houden terwijl de implementatie sindsdien is uitgesteld met één jaar, is het Verbond van mening dat er sprake is van een overkill die ook bonafide transacties raakt.
- Waardering op reële waarde. Artikel 6.6 van het conceptvoorstel biedt de mogelijkheid om te kiezen om winsten of verliezen met betrekking tot activa en passiva welke worden gewaardeerd op reële waarde, in aanmerking te nemen op basis van het realisatiebeginsel. Dit is een 'alles of niets'-keuze die gemaakt moet worden voor alle activa/passiva van alle groepsentiteiten binnen een staat. Vanwege de extra administratieve complexiteit die een dergelijke keuze meebrengt, stelt het Verbond voor om de keuze toe te staan per groepsentiteit. Groepsentiteiten waarvoor de keuze niet wordt gemaakt hebben dan geen last van deze extra administratieve complexiteit.
- Keuzeregime voor kwalificerende verliezen. Volgens artikel 7.4, eerste lid, van het conceptvoorstel kan de GloBE verlieskeuze per staat worden gemaakt. Hoewel de ETR van beleggingsentiteiten in een staat wordt berekend los van andere groepsentiteiten



in die staat voorzien de regels niet in een afzonderlijke GloBE-verliesverkiezing daarvoor. De regels moeten zo worden gewijzigd dat voor alle beleggingsentiteiten binnen een staat deze keuze open staat, afzonderlijk van de andere groepsentiteiten binnen die staat.

- **Onderbelastewinstbijheffing.** De onderbelastewinstbijtelling wordt toebedeeld aan staten waar een kwalificerende onderbelastewinstmaatregel van kracht is, naar rato van het aantal werknemers en materiële activa van de groep in de betreffende staten. Deze formule past naar mening van het Verbond niet goed bij verzekeraars en stelt voor om bij verzekeraars een andere maatstaf te hanteren, bijvoorbeeld mede op basis van regulatorisch kapitaal.
- **Onderbelastewinstbijheffing.** Een ander punt van aandacht ten aanzien van verzekeraars, is dat toezichthouders mogelijk niet toestaan dat middelen die anders beschikbaar zouden zijn voor polishouders worden aangewend om een belastingbetaling te doen die betrekking heeft op een andere entiteit en ander land. Het Verbond is van mening dat meer flexibiliteit moet worden toegestaan bij het bepalen van de groepsentiteit waaraan de aanvullende belasting onder de onderbelastewinstbijheffing wordt toegewezen.
- **Waardering latente belastingen van compensabele verliezen.** In de voorstellen wordt bij de berekening van de top-up tax de latente belastingvordering die ontstaat in geval van een fiscaal compensabel verlies herrekend naar een minimum tarief van 15% in plaats van het statutaire tarief (in Nederland 25,8%) waartegen het in de commerciële verslaggeving zal zijn opgenomen. Deze herrekening heeft een negatieve uitwerking op de berekende effectieve belastingdruk bij aanwending van deze verliezen in latere jaren en kan bij een mismatch tussen IFRS/GloBE kwalificerend inkomen of verlies leiden tot belastingheffing over winsten die effectief boven het minimale belastingtarief belast zijn. Temeer omdat de aard van de activiteiten van (met name schade-) verzekeraars kenmerkt zich door fluctuerende bedrijfsresultaten over de jaren heen. Dit brengt het risico met zich mee dat verzekeraars door deze waarderingssystematiek van latente belastingen onevenredig en onterecht worden geraakt. Het Verbond is van mening dat actieve en passieve belastinglatenties, zeker bij verzekeraars, niet herrekend moeten worden naar het minimum tarief.

Mocht u aanvullende vragen hebben over de reactie van het Verbond dan zijn wij graag bereid tot een nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,

D.G. Heijnen MSc  
Senior beleidsadviseur