



Amsterdam, 5 december 2022

Reactie Tax Justice Nederland op consultatie conceptwetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 (Pijler 2)

Gedurende het proces van de OESO onderhandelingen over pillar 1 en 2 heeft de internationale Tax Justice gemeenschap de uitkomsten daarvan regelmatig bekritiseerd op een aantal inhoudelijke punten, te weten de ongelijke verdeling die er uit voortkomt, waarbij ontwikkelingslanden aan het kortste eind trekken, het in stand houden van de problemen rond transferpricing, het nog altijd onvoldoende belasten van de digitale economie, het mogelijk verbieden van belastingen op digitale diensten, het ingewikkelde systeem, de vrijstellingen, het gebrek aan transparantie, de onduidelijkheid over hoe de effectieve winst wordt berekend, het gebrek aan impact assessments, het gebrek aan monitoringsmechanismen en de grote onzekerheid over de eventuele opbrengsten.

Met betrekking tot het proces kunnen we daar nog de kritiek aan toevoegen dat ontwikkelingslanden weliswaar mee mochten praten (voor zover ze meedoen aan het inclusive framework), maar daarbij ze niet de agenda konden bepalen.

Dat gezegd hebbende kan het huidige voorstel voor een wereldwijde minimumbelasting mogelijk een opmaat zijn naar een systeem dat uiteindelijk wel werkt, mits het flexibel is opgezet, met korte evaluatieperiodes, zodat je niet steeds een aantal jaar moet wachten voordat noodzakelijke aanpassingen mogen worden doorgevoerd.

Het concept wetsvoorstel is zo dicht mogelijk bij het EU voorstel gebleven, met in het achterhoofd dat er mogelijk nog een akkoord zou komen. In principe is het prima mogelijk als Europese landen pijler 2 in eigen wetgeving te vertalen zonder een Europese verordening. Het is immers niet zo dat een land als Hongarije een enorm voordeel heeft aan het niet meedoen. Zo zal er immers bij hoofdkantoren in andere landen worden bijgeheven met de Income Inclusion Rule (IIR), indien de dochterbedrijven daarvan in Hongarije te laag worden belast.

Een voordeel van het niet vastzitten aan de Europese verordening is dat een land dan zelf kan bepalen welk percentage wordt gehanteerd voor de income inclusion rule en men deze dus ook kan verhogen, mocht men dat in de toekomst nodig vinden, bijvoorbeeld omdat men er achter komt dat het gekozen percentage van 15 procent helemaal niet leidt tot hogere inkomsten of minder belastingontwijking. De verordening zou landen verbieden dit te doen. Een onnodige en onwenselijke inperking van de vrijheid van lidstaten om daar zelf invulling aan te geven.

In het concept wetsvoorstel is de onderbelastewinstmaatregel maatregel (UTPR) opgenomen. Ontwikkelingslanden hebben eerder aangegeven dat de UTPR voorrang zou moeten krijgen boven de Income Inclusion Rule (IIR), maar daar is helaas geen gehoor aan gegeven in de afspraken in OESO-verband. Nu de UTPR in het concept wetsvoorstel is opgenomen is het de vraag of het toestaan van het toepassen van de UTPR er vanuit gaat dat het andere land meedoet met pijler 2. Veel

ontwikkelingslanden namen namelijk niet deel aan de besprekingen in de OESO en enkele landen die wel meededen stemden niet in. De vraag is of het niet nog beter zou zijn om generieker deze groep landen toe te staan meer eigen bronbelastingen te kunnen toepassen, zoals op inkomen uit services.

Tax Justice maakt zich zorgen over de zogeheten 'kwalificerende binnenlandse bijheffing', ofwel de domestic top-up tax, zoals de meesten hem kennen. Dat was helemaal geen onderdeel van het oorspronkelijke OESO voorstel, maar is er later ingeslopen, omdat landen die hun eigen bedrijven heel laag belasten het geen prettig idee leek dat andere landen indirect toch die dochterbedrijven belasten via het moederbedrijf. Dat is natuurlijk ook precies de bedoeling van de gemaakte afspraken met daarbij de gedachte dat het land vervolgens haar belastingstelsel aanpast door het tarief te verhogen of door minder vrijstellingen of kortingen te geven. Maar in plaats daarvan bedachten deze landen de domestic top-up tax, wat in feite een systeem is van pleisters plakken om zo te voorkomen dat men de nodige belastinghervormingen doorvoert en toch de inkomsten kan behouden die anders in het andere land terecht zou komen. Deze belastingen ondermijnen in feite de eerder gemaakte afspraken in OESO verband. Indien Nederland ook een dergelijke belasting gaat invoeren geeft het bovendien een verkeerd voorbeeld voor andere landen. En juist omdat Nederland een van de eerste landen in Europa is die een wetsvoorstel hebben gemaakt is dat belangrijk. De kans is groot dat meerdere landen uit eigen belang ook een dergelijke domestic top-up tax gaan invoeren en dat zullen dan natuurlijk met name de landen zijn met een laag effectief tarief. Dat heeft op zichzelf weer invloed op de toekomstige inkomsten uit de inkomen-inclusiebijheffing (IIR). De dynamiek die ontstaat doordat landen zelf een domestic top-up tax gaan invoeren in reactie op de afspraken in pijler 2 wordt goed beschreven in een in Engeland gepubliceerd artikel van Tove Maria Ryding en Alex Voorhoeve¹, waarin ook zorgen worden geuit over de beperkte opbrengsten die voortkomen uit de gemaakte afspraken in de huidige vormgeving.

De geschatte budgettaire opbrengst van het concept wetsvoorstel is opgebouwd uit 100 miljoen voor de binnenlandse bijheffing (domestic top-up tax) en 300 tot 400 miljoen uit een gedragseffect, vanuit de gedachte dat winst door multinationals verplaatst zal worden vanuit staten met een laag effectief naar Nederland als gevolg van de maatregelen. Er mist een onderbouwing op welke aannames de inschatting is gebaseerd. Daarbij is het ook wenselijk dat een inschatting wordt gemaakt van het effect van maatregelen die de grondslag uithollen, zoals de substance-based carve-out.

Als we het goed hebben gelezen levert de inkomen-inclusiemaatregel (Income Inclusion Rule) in eerste instantie 100 miljoen op en uiteindelijk niets. Het zou goed zijn wanneer bij de geraamde opbrengsten een tijdpad wordt gegeven, zodat duidelijk is wat de verwachting is per jaar, waarbij ook wordt aangegeven van welke ontwikkeling van de winsten wordt uitgegaan.

Ook mist een manier waarop gemonitord in hoeverre geraamde inkomsten worden bereikt. Omdat dat grotendeels uit een verwacht gedragseffect bestaat (in plaats van concrete inkomsten uit de in te voeren heffingen) is dit des te belangrijker. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden gekeken of inkomsten uit bedrijven die worden geraakt door pijler 2 zich anders ontwikkelen dan inkomsten uit bedrijven die daarbuiten vallen. Verder zou zo snel mogelijk duidelijk moeten worden in welke richting de effectieve belasting van bedrijven zich over het geheel genomen beweegt, zodat tijdig bijgestuurd kan worden indien nodig. Veel jaren wachten op een evaluatie is niet wenselijk.

¹ 'Is the Organisation for Economic Co-operation and Development's 2021 Tax Deal Fair?', Tove Maria Ryding en Alex Voorhoeve, <https://ppr.lse.ac.uk/articles/10.31389/lseppr.72/>

Ten slotte hoopt Tax Justice Nederland dat de invoering van pijler 2 niet verder vertraagd raakt of dat er onderdelen later worden ingevoerd.