

Vergaderjaar 2020–2021

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 76

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2020

In het Inclusive Framework (IF)¹ van de OESO wordt gewerkt aan een herziening van het internationale belastingstelsel voor multinationals. De aanleiding voor dit project zijn de uitdagingen die de digitaliserende economie met zich meebrengt voor de belastingheffing van multinationals. Deze herziening van het internationale belastingstelsel bestaat uit twee pijlers. De eerste pijler van het project betreft het aanpassen van de regels over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening. Daardoor kan onder voorwaarden ook belasting worden geheven in landen waar een multinational klanten heeft zonder dat het bedrijf daar fysiek aanwezig is en zal de belastbare winst in die landen toenemen. De tweede pijler van het project ziet op maatregelen om te waarborgen dat multinationals altijd ten minste een minimumniveau aan winstbelasting betalen.

Op 29 september 2020 heb ik uw Kamer de brief «Blauwdrukken voor een herziening van het internationale winstbelastingstelsel» gestuurd.² In deze brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen het project van het IF. Ik ben daarbij ingegaan op de plenaire vergadering van het IF die heeft plaatsgevonden op 8 en 9 oktober 2020 en de Nederlandse inzet hierbij. Ook deelde ik in deze brief met uw Kamer de eerste ruwe schattingen van de budgettaire gevolgen van de mogelijke maatregelen. Tevens heb ik aandacht besteed aan de zogenoemde «blauwdrukken» voor beide pijlers die tijdens de genoemde plenaire vergadering aan bod zijn gekomen.

¹ Het OESO/G20 Inclusive Framework on BEPS is in 2016 gevormd met het oog op implementatie van de maatregelen uit het OESO/G20-project om grondslaguitholling en winstverschuiving tegen te gaan (het BEPS-project) en verdere internationale samenwerking op het gebied van belastingheffing. Binnen het Inclusive Framework werken lidstaten en niet-lidstaten van de OESO op gelijke voet samen. Het Inclusive Framework heeft op het moment van schrijven van deze brief 137 leden.

² Kamerstuk 32 140, nr. 73.

Ik heb in deze brief toegezegd uw Kamer na de vergadering van het IF in meer detail te informeren over de inhoud van de blauwdrukken en over de afspraken over het verdere verloop van dit project. Dat doe ik in deze brief. Ik ga in deze brief eerst in op de uitkomsten van de vergadering van het IF op 8 en 9 oktober 2020 en de afspraken die zijn gemaakt over het verdere verloop van dit project. Ook informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van de impactanalyse gepubliceerd door de OESO voor beide pijlers op wereldniveau.

1. Uitkomsten vergadering 8 en 9 oktober 2020

Op 8 en 9 oktober 2020 heeft op digitale wijze een plenaire vergadering van het IF plaatsgevonden. De uitkomsten van de vergadering zet ik hieronder uiteen.

Overeenstemming over blauwdrukken

Tijdens de vergadering is overeenstemming bereikt over de blauwdrukken voor beide pijlers³. Dit is goed nieuws en in lijn met de inzet die Nederland had voor de vergadering. In de blauwdrukken is beschreven op welke punten het technische werk is afgerond en welke technische en beleidsmatige vragen nog openstaan. De blauwdrukken bevatten echter nog geen definitieve oplossingen en dit betekent dat landen zich ook nog niet committeren aan concrete maatregelen of onderdelen daarvan.

In de bijlage bij deze brief beschrijf ik de inhoud van de blauwdrukken voor beide pijlers. Ik bied uw Kamer desgewenst graag een technische briefing aan over de mogelijke maatregelen.

Publieke consultatie

Op 12 oktober 2020 heeft de OESO de blauwdrukken voor beide pijlers openbaar gemaakt.^{4 5} Het IF is overeengekomen om het publiek de gelegenheid te bieden op de blauwdrukken te reageren via een publieke consultatie. Gelijktijdig met het openbaar maken van de blauwdrukken is daarom door de OESO een consultatiedocument gepubliceerd.⁶ De publieke consultatie van de blauwdrukken biedt een kans om direct input te krijgen van verschillende maatschappelijke groepen, zoals academici, het bedrijfsleven en ngo's.

Op de blauwdrukken kan worden gereageerd tot en met 14 december 2020. In januari 2021 organiseert de OESO bijeenkomsten waarin deelnemers aan de publieke consultatie hun opmerkingen met betrekking tot de blauwdrukken nader kunnen toelichten. De verkregen inbreng kan helpen om een verdere invulling te geven aan de openstaande technische en beleidsmatige vragen in de blauwdrukken.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. Te raadplegen via: <http://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-report-on-pillar-one-blueprint-beba0634-en.htm>.

⁵ OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. Te raadplegen via: <http://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-report-on-pillar-two-blueprint-abb4c3d1-en.htm>.

⁶ OECD (2020), *Public consultation document, Reports on the Pillar One and Pillar Two Blueprints*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS. Te raadplegen via: <https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-invites-public-input-on-the-reports-on-pillar-one-and-pillar-two-blueprints.htm>

In de brief van 29 september 2020 heb ik toegelicht waarom, anders dan oorspronkelijk het doel was, tijdens de vergadering op 8 en 9 oktober 2020 geen volledige overeenstemming kon worden bereikt over definitieve versies van Pijler 1 en Pijler 2. Niettemin is het bereiken van overeenstemming over de blauwdrukken een goede stap om in het IF tot wereldwijde oplossingen te komen.

Zoals ik in de brief van 29 september 2020 ook heb aangegeven was het van belang om tijdens de vergadering afspraken te maken over een nieuw en ambitieus tijdspad, zodat er concreet zicht blijft op definitieve oplossingen in de nabije toekomst. Tijdens de vergadering zijn door de leden van het IF afspraken gemaakt over het verdere proces om alsnog tot overeenstemming te komen over de maatregelen. De leden van het IF willen op basis van de blauwdrukken verder werken aan een wereldwijde oplossing en hebben zich als doel gesteld het project halverwege 2021 af te ronden. Dit doel is tot uitdrukking gekomen in een begeleidend statement van het IF bij de blauwdrukken.⁷ Het nieuwe tijdspad past binnen de inzet die Nederland had voor de vergadering. De G20 ministers van Financiën hebben aangegeven dit nieuwe tijdspad te steunen.⁸

Het kabinet is verheugd dat het IF met een nieuwe ambitieuze tijdlijn verder zal werken aan wereldwijde oplossingen. Nederland heeft zich steeds een voorstander getoond van afspraken in een zo breed mogelijk internationaal verband. De uitdagingen waar het internationale belastingstelsel voor staat kunnen zo namelijk het effectiefst worden aangepakt. Daarmee wordt een zo groot mogelijk gelijk speelveld gewaarborgd. Dergelijke internationale afspraken kunnen daardoor ook bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het Nederlandse vestigingsklimaat voor het reële bedrijfsleven.

2. Uitkomsten impactanalyse door de OESO

Op 12 oktober 2020 heeft de OESO een rapport gepubliceerd met de schattingen van de budgettaire consequenties van beide pijlers op werelddniveau.⁹

Schattingen van de wereldwijde impact van beide pijlers op belastinginkomsten en investeringen

In het rapport zijn door de OESO de schattingen gepresenteerd van de wereldwijde impact van Pijler 1 en Pijler 2 op belastinginkomsten en investeringen. De OESO schat dat de beide pijlers tezamen kunnen zorgen voor een toename van de wereldwijde belastingopbrengsten met ongeveer 50 tot 80 miljard Amerikaanse dollar per jaar, gelijk aan 1.9% – 3.2% van de wereldwijde vennootschapsbelastingopbrengsten. Hierbij worden bij Pijler 2 opbrengsten van Amerikaanse multinationals niet meegerekend, omdat die al onder het GILTI-regime vallen en aangenomen

⁷ Cover Statement by the Inclusive Framework on the Reports on the Blueprints of Pillar One and Pillar Two. Te raadplegen via: <http://www.oecd.org/tax/beps/cover-statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-on-the-reports-on-the-blueprints-of-pillar-one-and-pillar-two-october-2020.pdf>.

⁸ Communiqué G20 Finance Ministers & Central Bank Governors Meeting 14 October 2020 [Virtual]. Te raadplegen via: https://g20.org/en/media/Documents/FMBCBG%20Communiqu%C3%A9_English_14October2020_700pm.pdf

⁹ OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. Te raadplegen via: <http://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-economic-impact-assessment-0e3cc2d4-en.htm>.

is dat dit regime naast het Pijler 2 regime zou blijven bestaan. De exacte opbrengsten zijn onder meer afhankelijk van de verdere invulling van beide pijlers. Naar verwachting zullen de belastingopbrengsten primair afkomstig zijn van Pijler 2. Bij Pijler 1 gaat het vooral om een herverdeling tussen landen.

De OESO schat dat Pijler 1 en Pijler 2 zullen leiden tot een kleine toename in de gemiddelde investeringskosten van multinationals. De OESO geeft aan dat de twee pijlers vooral zullen leiden tot een herverdeling van investeringen, waarbij andere factoren dan fiscale (zoals infrastructuur, opleidingsniveaus en lasten op arbeid) meer bepalend worden voor de investeringsbeslissing. Ook geeft de OESO aan dat de voorstellen niet afgezet moeten worden tegen de huidige situatie, maar tegen een situatie waar landen zelf unilaterale maatregelen gaan nemen bij gebrek aan overeenstemming. Dit zou een negatiever effect hebben op de investeringen dan het effect van beide pijlers.

De OESO heeft de schattingen van de budgettaire consequenties van beide pijlers ook ingedeeld in lage-inkomenslanden, middeninkomenslanden en hoge-inkomenslanden. Een vierde categorie is die van «investment hubs». De OESO geeft aan dat er meer onzekerheid is over de resultaten voor deze groep en dat de individuele verschillen tussen deze landen groot zijn. Voor sommige schattingen wordt de groep «investment hubs» daarom buiten beschouwing gelaten. De OESO schat dat de investment hubs als groep belastinggrondslag zullen verliezen onder Pijler 1. Onder Pijler 2 zijn diverse scenario's uitgewerkt. Enerzijds kan deze groep naar verwachting belastinggrondslag verliezen als bedrijven besluiten hun activiteiten te verplaatsen naar landen met een hoger effectief tarief. Anderzijds schat de OESO dat Pijler 2 kan leiden tot hogere belastingopbrengsten voor investment hubs, met name wanneer het huidige (effectieve) tarief onder het minimumtarief ligt en wordt besloten het effectieve belastingtarief in het land te verhogen. Volgens de definitie van de OESO is Nederland ook een investment hub.¹⁰

Schattingen van de impact van beide pijlers voor ontwikkelingslanden

De OESO schat dat Pijler 1 meer opbrengsten zal genereren voor lage- en middeninkomenslanden dan voor hoge-inkomenslanden. Pijler 2 zal naar verwachting leiden tot een significante stijging in vennootschapsbelastingopbrengsten voor lage-inkomenslanden, middeninkomenslanden en hoge-inkomenslanden.

De OESO schat dat Pijler 1 kan leiden tot een toename van de vennootschapsbelastingopbrengsten in lage-inkomenslanden met ongeveer 1%. Pijler 2 zal naar verwachting kunnen zorgen voor een stijging van de belastingopbrengsten in lage-inkomenslanden met ongeveer 2 tot 3%.¹¹

Eerste schattingen voor Nederland

In de brief van 29 september 2020 deelde ik met uw Kamer een eerste ruwe schatting van de budgettaire gevolgen van de mogelijke maatregelen voor Nederland. Deze eerste ruwe schatting is gemaakt op basis van een tool ontwikkeld door de OESO, waarbij landen de gevolgen voor hun belastingopbrengsten kunnen inschatten met hun eigen aannames. Op

¹⁰ Dit zijn alle landen waar de directe buitenlandse investeringen hoger dan 150% van het BBP zijn.

¹¹ Percentages zijn afgelezen uit figuur 1.1. van het rapport van de OESO. De OESO vermeldt in het rapport geen exacte schattingen van de vennootschapsbelastingopbrengsten van de beide pijlers voor lage-inkomenslanden.

grond van deze schatting zou het budgettaire effect van de mogelijke maatregelen € 620 miljoen negatief tot € 766 miljoen positief bedragen voor Nederland. Op dit moment zijn er geen nieuwe inzichten voor deze schattingen. Het uiteindelijke budgettaire effect van de maatregelen hangt voor een belangrijk deel af van de verdere invulling van de maatregelen. Het kabinet houdt de mogelijke budgettaire effecten van beide pijlers uiteraard goed in het oog.

3. Vooruitblik

Met het bereiken van overeenstemming over de blauwdrukken en de afspraken over een nieuw en ambitieus tijdspad is door het IF weer een belangrijke stap gezet. We zijn er echter nog niet. De komende maanden zal, op basis van de blauwdrukken, in de technische werkgroepen van de OESO verder worden gewerkt aan de uitwerking van beide pijlers. De komende tijd hebben belanghebbenden via de publieke consultatie de mogelijkheid hun visie te geven op de blauwdrukken. De verkregen inbreng kan behulpzaam zijn om een verdere invulling te geven aan de openstaande technische en beleidsmatige vragen in de blauwdrukken. Ik kijk daarom uit naar de uitkomsten van de publieke consultatie. Deze uitkomsten zullen naar verwachting besproken worden tijdens de volgende vergadering van het IF in januari 2021.

Bij de verdere uitwerking van beide pijlers zal Nederland benadrukken dat voldoende aandacht moet blijven bestaan voor eenvoud en uitvoerbaarheid van de maatregelen, alsmede voor het waarborgen van een gelijk speelveld.

Zoals gezegd is het doel om vervolgens uiterlijk halverwege 2021 overeenstemming te bereiken over de definitieve vormgeving van Pijler 1 en Pijler 2. Ik zal uw Kamer op de hoogte houden van de vorderingen die hierbij worden geboekt.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief