

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directie Internationale Zaken en Verbruiksbelastingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2019-0000185431

Uw brief (kenmerk)

Datum

Betreft Naar internationale afspraken om een minimumniveau
van winstbelasting te waarborgen

Geachte voorzitter,

Op 10 oktober 2019 heb ik uw Kamer de brief 'Naar een nieuw internationaal stelsel voor belastingheffing in een digitaliserende economie' gestuurd.¹ In deze brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over het project van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Inclusive Framework (IF) om uiterlijk in 2020 tot een wereldwijde oplossing te komen voor de uitdagingen die de digitalisering van de economie meebrengt op het terrein van de winstbelasting. Zoals aangegeven in mijn brief van 10 oktober vind ik dit een belangrijk project met het oog op het tegengaan van belastingontwijking. Het tegengaan van belastingontwijking is een van de vijf fiscale beleidsprioriteiten van dit kabinet.²

Het OESO/IF-project bestaat uit twee pijlers die naast elkaar worden onderzocht en uitgewerkt. Pijler 1 betreft nieuwe regels over belastbare aanwezigheid en winsttoerekening. In de brief van 10 oktober ben ik specifiek ingegaan op het consultatiedocument dat de OESO op 9 oktober heeft gepubliceerd.³ Hierin is beschreven hoe een wereldwijde oplossing op basis van Pijler 1 er op hoofdlijnen uit zou kunnen zien.

Pijler 2 betreft maatregelen die als doel hebben om een minimumniveau van belastingheffing bij internationaal opererende bedrijven te waarborgen. De OESO heeft op 8 november 2019 ook een consultatiedocument gepubliceerd over Pijler 2.⁴ Met deze brief informeer ik uw Kamer over de inhoud van dit consultatiedocument en geef ik een eerste appreciatie van de voorgestelde maatregelen binnen Pijler 2.

In paragraaf 1 van deze brief schets ik kort de achtergrond van Pijler 2 en in paragraaf 2 bespreek ik de actuele stand van zaken. De (technische) details

¹ Kamerstukken II 2019/20, 32 140, nr. 60.

² Kamerstukken II 2017/18, 32 140, nr. 33.

³ OECD (2019), *Public consultation document, Secretariat Proposal for a "Unified Approach" under Pillar One*, te raadplegen via: <http://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf>

⁴ OECD (2019), *Public consultation document, Global Anti-Base Erosion Proposal ("GloBE") – Pillar Two*, te raadplegen via <http://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-global-anti-base-erosion-proposal-pillar-two.pdf>

beschrijf ik in paragraaf 3. In paragraaf 4 ga ik in op de (nog te maken) impactanalyse. Tot slot geef ik in paragraaf 5 een eerste appreciatie van de voorstellen.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

1 Achtergrond: ontwikkeling internationale discussies over belastingheffing in de digitaliserende economie

Ons kenmerk
2019-0000185431

Voor een volledig overzicht van de ontwikkeling van de internationale discussies over belastingheffing in de digitaliserende economie verwijs ik naar paragraaf 1 van mijn brief van 10 oktober. Over Pijler 2 schreef ik in deze brief dat verschillende landen in het IF constateren dat niet alle risico's van – en prikkels voor – winstverschuiving naar laagbelastende landen door de BEPS-maatregelen⁵ worden weggenomen. De resterende risico's zien deze landen onder meer in relatie tot immateriële activa. Zeker in meer gedigitaliseerde bedrijfsmodellen zijn immateriële activa van groot belang. De leden van het IF hebben daarom in het werkplan afgesproken maatregelen uit te werken die waarborgen dat internationaal opererende bedrijven altijd ten minste een minimumniveau aan winstbelasting betalen.⁶ Zo kunnen resterende risico's op grondslaguitholling en winstverschuiving worden aangepakt.

Ook Nederland signaleert dat er na implementatie van de BEPS-maatregelen uit 2015 nog steeds risico's op grondslaguitholling en winstverschuiving naar laagbelastende landen zijn. Het kabinet neemt daarom – naast een reeks van eerder genomen maatregelen – zelf ook maatregelen tegen belastingontwijking. Zo wil het kabinet met het voorstel om een bronbelasting op betalingen van rente en royalty's naar laagbelastende landen in te voeren voorkomen dat Nederland fungeert als toegangspoort naar dergelijke landen.⁷ Deze unilaterale maatregel kan echter niet voorkomen dat andere landen deze rol overnemen, met als gevolg dat belastingontwijking door internationaal opererende bedrijven nog steeds mogelijk blijft en slechts verschuift naar andere jurisdicties. Wereldwijde belastingontwijking moet daarom vooral internationaal gecoördineerd worden aangepakt om tot een effectieve oplossing te komen.

Nederland heeft er in het IF daarom mee ingestemd dat de Pijler 2-maatregelen op basis van het werkplan verder worden onderzocht en uitgewerkt. Tegen deze achtergrond heb ik daarnaast in maart van dit jaar met de Duitse minister van Financiën Scholz de afspraak gemaakt om gezamenlijk op te trekken bij de gesprekken in internationaal verband over maatregelen die een minimumniveau van belastingheffing waarborgen.⁸

In EU-verband liggen op dit moment geen eigen voorstellen voor om afspraken te maken over maatregelen die een minimumniveau van belastingheffing waarborgen. Wel hebben Duitsland en Frankrijk, de Europese Commissie en de Raad in een gezamenlijke verklaring opgeroepen om te zijner tijd voorstellen te doen in lijn met het OESO/IF-werk.⁹ Ook wordt het OESO/IF-project door de

⁵ In juli 2013 is door de OESO een plan gepresenteerd om tot internationale afspraken te komen om belastingontwijking door grondslaguitholling en winstverschuiving (base erosion and profit shifting (BEPS)) tegen te gaan. Het plan bestond uit vijftien actiepunten. Het werk aan dit zogenoemde BEPS-project heeft in 2015 geresulteerd in een eindrapport voor elk van de vijftien actiepunten.

⁶ De maatregelen in Pijler 2 worden ook wel het *Global Anti-Base Erosion (GloBE)* voorstel genoemd.

⁷ *Kamerstukken II* 2019/2020, 35 305, nr. 3.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/03/27/nederland-en-duitsland-spreken-af-samen-op-te-trekken-bij-minimumbelasting>

⁹ *Kamerstukken II* 2018/19, 21 501-07, nr. 1560; en <https://www.consilium.europa.eu/media/37276/fr-de-joint-declaration-on-the-taxation-of-digital-companies-final.pdf>.

lidstaten met interesse gevolgd en besproken. Naast dat de Commissie werkt aan een impact analyse van de voorstellen, zal in EU-verband ook gekeken worden naar de verenigbaarheid van de Pijler 2-maatregelen met het Unierecht. Dit is belangrijk met het oog op implementatie van de uitkomsten door EU-lidstaten. Omdat de voorstellen op dit moment nog onvoldoende uitgekristalliseerd zijn om een dergelijke analyse te maken, zal dit in een later stadium meer concreet gebeuren.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

Ons kenmerk
2019-0000185431

2 Stand van zaken en tijdpad

Het werkplan van de OESO en het IF stelt als doel om eind 2020 met een definitief rapport te komen over op consensus gebaseerde oplossingen.¹⁰ Om dit ambitieuze doel te bereiken, wil de OESO begin 2020 overeenstemming binnen het IF bereiken over de kernelementen van een mogelijke wereldwijde oplossing. De rest van 2020 zal door de OESO en de landen van het IF worden gebruikt voor de technische uitwerking van de mogelijke oplossingen.

Om begin 2020 in het IF overeenstemming te kunnen bereiken over verschillende kernelementen van Pijler 2, willen de lidstaten van het IF ook input hebben van belanghebbenden, zoals bedrijven, NGO's en academici. Daarom heeft de OESO op 8 november een consultatiedocument voor Pijler 2 gepubliceerd. Aan belanghebbenden wordt gevraagd om te reageren op de mogelijke invulling van een aantal kernelementen van de maatregelen. De OESO geeft aan dat op een later moment mogelijk nog een consultatie wordt gestart over de invulling van andere kernelementen van de Pijler 2-maatregelen.

3 Inhoud voorgestelde Pijler 2-maatregelen

3.1 De maatregelen van Pijler 2

Pijler 2 moet ervoor zorgen dat internationaal opererende bedrijven altijd in ieder geval een minimumniveau aan winstbelasting betalen. Op die manier kunnen resterende risico's van winstverschuiving naar laagbelastende landen effectief worden aangepakt. Het idee is hierbij niet dat aan landen een verplicht nationaal minimumtarief wordt opgelegd. Landen blijven vrij om een eigen winstbelastingstelsel in te richten en een eigen winstbelastingtarief te kiezen. In plaats daarvan zijn de voorgestelde Pijler 2-maatregelen erop gericht om landen de vrijheid te geven bij te heffen als inkomen van een internationaal opererend bedrijf buiten het eigen land niet tenminste tegen een minimum effectief tarief in de heffing wordt betrokken.

Het doel van Pijler 2 is tweeledig. Ten eerste beoogt Pijler 2 de prikkel voor bedrijven om winst te verschuiven naar laagbelastende landen te verminderen. Ten tweede beoogt Pijler 2 een ondergrens te stellen aan belastingconcurrentie tussen landen. Hiermee moet een race naar de bodem in de winstbelasting worden voorkomen en een gelijk spelveld worden gecreëerd voor internationaal opererende bedrijven. Om deze doelen te bereiken, onderzoekt Pijler 2 een aantal aan elkaar gerelateerde maatregelen:

1. **Income inclusion rule:** Onder de income inclusion rule wordt de winst buiten het eigen land bij de (uiteindelijke) moedermaatschappij van een

¹⁰ OECD (2019), *Programme of Work to Develop a Consensus Solution to the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris.

concern belast indien deze winst buiten het eigen land niet onderworpen is aan een minimum effectief tarief.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

2. **Undertaxed payments rule:** Onder de undertaxed payments rule beperkt een land de aftrek van – of heft een bronbelasting over – betalingen door een belastingplichtige indien die betalingen niet onderworpen zijn aan een minimum effectief tarief.

Ons kenmerk
2019-0000185431

Naast deze twee maatregelen die door landen in hun nationale wetgeving kunnen worden opgenomen, bespreekt het consultatiedocument twee flankerende maatregelen die in belastingverdragen kunnen worden opgenomen. Dit betreft in de eerste plaats een **subject to tax rule**. Dit is een bepaling die kan worden opgenomen in belastingverdragen, zodat gereduceerde (bronbelasting)tarieven niet gelden indien de betalingen bij de ontvanger niet onderworpen zijn aan een minimum effectief tarief. De tweede flankerende maatregel betreft een **switch-over rule**. Deze zorgt ervoor dat landen de mogelijkheid hebben om, in afwijking van de in beginsel in het verdrag overeengekomen verdeling van heffingsrechten, bij te heffen over de winst van een vaste inrichting indien die vaste inrichting in het bronland niet onderworpen is aan een bepaald minimum effectief tarief.

De vier maatregelen zijn aan elkaar gerelateerd. Het consultatiedocument onderstreept het belang van internationale afspraken over de rangorde van de maatregelen om dubbele belasting te voorkomen. Een voorstel voor een specifieke rangorde wordt in het consultatiedocument echter nog niet gedaan.

Income inclusion rule

De income inclusion rule zorgt voor een minimumniveau van belastingheffing door bij de (uiteindelijke) moedermaatschappij van een concern belasting bij te heffen indien de winst die buiten het eigen land (bij een (klein)dochter of vaste inrichting) wordt gerealiseerd niet tegen een minimumniveau wordt belast. De income inclusion rule is daarmee vergelijkbaar met *Controlled Foreign Company* (CFC)-regels. De income inclusion rule is echter breder dan bestaande CFC-regels, aangezien ook actieve inkomsten onder de income inclusion rule zouden vallen en niet enkel passieve inkomsten zoals rente en royalty's.

Wat betreft de income inclusion rule is in het werkplan al een aantal uitgangspunten geformuleerd. Het werkplan gaat bijvoorbeeld uit van één vast internationaal overeengekomen minimumpercentage waartegen inkomen in de winstbelasting moet worden betrokken. Een minimumpercentage dat per land verschilt zou tot te veel complexiteit en onzekerheid leiden. Ook gaat het werkplan uit van bijheffing tot het minimumtarief en niet van bijheffing tot het nationale tarief van het land dat de regels toepast. Zo wordt volgens de OESO en het IF het beste gewaarborgd dat een gelijk speelveld ontstaat, waarin een minimumbelastingniveau is gewaarborgd onafhankelijk van de plaats waar de (uiteindelijke) moedermaatschappij van het concern is gevestigd.

De hoogte van het vaste minimumpercentage is overigens nog niet bepaald. In het werkplan en het consultatiedocument worden hier ook nog geen voorstellen voor gedaan. Dat is naar mijn mening ook niet vreemd. Het ligt voor de hand om eerst internationaal af te spreken op welke manier een effectief tarief kan worden berekend. Zoals verder toegelicht in paragraaf 3.2 van deze brief is dit een van de vraagstukken waar de consultatie betrekking op heeft. Wanneer afspraken zijn

gemaakt over de manier van berekenen kan een passende tariefgrens worden gekozen.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

Undertaxed payments rule

Onder de undertaxed payments rule beperkt een land de aftrek van – of heft een bronbelasting op – betalingen aan gelieerde entiteiten indien de betalingen niet onderworpen zijn aan een minimum effectief tarief. In het werkplan wordt de undertaxed payments rule beknopter toegelicht dan de income inclusion rule. Ook is het consultatiedocument in eerste instantie meer gericht op de income inclusion rule dan de undertaxed payments rule. Consultatiereacties van belanghebbenden op income inclusion rule kunnen echter ook van waarde zijn bij de verdere invulling van de undertaxed payments rule. Vragen over hoe het effectieve tarief kan worden berekend en de wenselijkheid van het gebruiken van drempels en uitzonderingen komen immers bij de invulling van beide maatregelen terug.

Ons kenmerk
2019-0000185431

3.2 Vraagstukken in het consultatiedocument

Bij de invulling van Pijler 2 staan nog beleidsmatige vragen open en moeten nog veel technische details verder worden ingevuld. Het consultatiedocument geeft belanghebbenden de kans om in het algemeen op Pijler 2 te reageren, maar vraagt ook naar input op een drietal specifieke vraagstukken:

1. De manier waarop het effectieve tarief van belasting kan worden berekend en of deze berekening vereenvoudigd kan worden door financiële verslaggeving als grondslag te gebruiken.
2. Of het effectieve tarief moet worden berekend op entiteitsniveau, per land of wereldwijd ('blending' of mengen van inkomsten).
3. Of het wenselijk is om bepaalde drempels of uitzonderingen in te voeren.

In de volgende paragrafen ga ik op deze vraagstukken in.

3.2.1 Regels voor het bepalen van het effectieve tarief

Het effectieve tarief waaraan een bedrijf is onderworpen wordt berekend door de betaalde belasting af te zetten tegen een bepaalde grondslag. De regels voor het bepalen van de grondslag verschillen per land. Het berekenen van het effectieve tarief vergt dus een exacte definitie. De vraag rijst daarom welke regels gebruikt moeten worden om de grondslag te bepalen. Hiervoor bestaan in beginsel drie opties: (i) aansluiten bij de fiscale regels van het land van de (uiteindelijke) moedermaatschappij, (ii) aansluiten bij de fiscale regels van het land waar de winst wordt gerealiseerd¹¹ of (iii) aansluiten bij een gezamenlijk overeengekomen grondslag (bijvoorbeeld een grondslag gebaseerd op financiële verslaggeving).

Het werkplan van de OESO merkt hierover op dat de grondslag in beginsel bepaald moet worden aan de hand van de regels van het land van de (uiteindelijke) moedermaatschappij dat eventueel gaat bijheffen. Het nadeel van deze benadering is dat iedere dochtermaatschappij van een multinationale onderneming haar winst moet omrekenen naar de fiscale regels van het land van de (uiteindelijke) moedermaatschappij. Dit komt de eenvoud en uitvoerbaarheid van de Pijler 2-maatregelen niet ten goede.

In dit licht is het IF in de afgelopen maanden op zoek gegaan naar mogelijke vereenvoudigingen in het bepalen van de grondslag. Het consultatiedocument

¹¹ Hiervoor zou het nodig zijn een minimale grondslag te formuleren.

geeft het gebruik van financiële verslaggevingsregels als optie om de grondslag op een vereenvoudigde manier te bepalen. Daarbij zal nagedacht moeten worden over welke verslaggevingsregels worden gebruikt, deze verschillen immers ook per land. Het consultatiedocument stelt dat het gebruik van de verslaggevingsregels van het land van de aandeelhouder een oplossing zou kunnen zijn. Het IF zal na de publieke consultatie bepalen of het gebruik van financiële verslaggevingsregels verder uitgewerkt moet worden.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

Ons kenmerk
2019-0000185431

3.2.2 Het mengen van inkomsten en belasting voor berekening van het effectieve tarief ('blending')

Onder de income inclusion rule wordt de winst behaald buiten het eigen land bij de (uiteindelijke) moedermaatschappij van een concern belast, indien deze winst niet onderworpen is aan een minimum effectief tarief. Bij de vraag of sprake is van belastingheffing tegen een minimum effectief tarief, kan de income inclusion rule toestaan dat bepaalde hoog- en laagbelaste winsten met elkaar mogen worden gemengd. Dit noemt de OESO in het consultatiedocument blending.

In de meest vergaande variant van een maatregel om een minimumbelastingniveau te waarborgen, is geen enkele vorm van mengen toegestaan. In dat geval moet voor iedere betaling afzonderlijk worden onderzocht of sprake is van voldoende belastingheffing over die specifieke betaling. Hoewel deze vorm theoretisch het meest effectief is om te voorkomen dat specifieke inkomensbestanddelen niet of zeer laag worden belast, is een dergelijke vergaande variant praktisch niet uitvoerbaar. De OESO en het IF presenteren de income inclusion rule waarbij niet mag worden gemengd dan ook niet als mogelijkheid in het consultatiedocument. Het consultatiedocument bespreekt drie andere opties die wel verder zullen worden onderzocht, namelijk wereldwijd mengen, per land mengen en per entiteit mengen.

Wereldwijd mengen

Onder de wereldwijde benadering wordt de totale buitenlandse belastinglast van een multinational afgezet tegen de totale buitenlandse winst van die multinational. Dit betekent dat alle buitenlandse inkomsten en belastingen van een multinationale onderneming met elkaar mogen worden gemengd om te bepalen of er sprake is van voldoende belastingheffing. Indien het wereldwijde effectieve tarief lager is dan het afgesproken minimumtarief, moet de multinationale onderneming additionele belasting betalen in het land van de (uiteindelijke) moedermaatschappij.

De wereldwijde benadering zorgt ervoor dat een multinationale onderneming haar totale buitenlandse belastingdruk niet onder het afgesproken minimum kan laten dalen door winst te verschuiven naar laagbelastende landen. Deze benadering zorgt er echter niet voor dat een multinational helemaal geen gebruik meer kan maken van laagbelastende landen om de belastingdruk te verlagen. Als een multinational in landen actief is waar het tarief relatief hoog is ten opzichte van het afgesproken minimumtarief, kan worden geprobeerd om inkomen in een laagbelastend land te laten neerslaan om zo gemiddeld niet (veel) hoger dan het minimumtarief uit te komen.

Per land mengen

Onder de per-land-benadering moet een multinational per land berekenen wat het effectieve tarief is. Het effectieve tarief wordt in ieder land berekend door de

belastinglast in dat land te delen door de winst in dat land. Dit betekent dat alle inkomsten en belastingen in een land met elkaar mogen worden gemengd. Indien een multinationale onderneming meerdere entiteiten in een land heeft, mogen ook de inkomsten en belastingen van deze entiteiten dus met elkaar worden gemengd.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

Ons kenmerk
2019-0000185431

De per-land-benadering zorgt ervoor dat multinationale ondernemingen niet enkel wereldwijd gezien een minimumniveau aan belasting betalen, maar dat ze in ieder afzonderlijk land waar ze actief zijn een minimumniveau aan belasting betalen. De per-land-benadering zorgt daarmee voor een sterkere reductie van de prikkel om winsten te verschuiven naar laagbelastende landen dan de wereldwijde benadering. Tevens vermindert de per-land-benadering de prikkel voor landen een heel laag winstbelastingtarief te hanteren. Een nadeel van de per-land-benadering is dat deze lastiger in de uitvoering is dan de wereldwijde benadering, omdat voor alle landen waar het bedrijf actief is afzonderlijk een effectief tarief moet worden berekend. Ook moet per land afzonderlijk worden bepaald hoeveel moet worden bijgeheven om tot het minimumniveau van belastingheffing te komen.

Per entiteit mengen

Onder de per-entiteit-benadering moet een multinational per entiteit berekenen wat het effectieve tarief is. Deze benadering is vergelijkbaar met de per-land-benadering, maar staat niet toe dat inkomsten en belastingen van meerdere entiteiten binnen een land met elkaar mogen worden gemengd.

3.2.3 Uitzonderingen ('carve-outs')

Het derde onderwerp waar het consultatiedocument op in gaat, is de vraag of het wenselijk is om uitzonderingen te maken op de regel dat inkomsten aan een minimumniveau van belastingheffing onderworpen moet zijn. Daarbij moet worden meegewogen dat het opnemen van uitzonderingen de maatregelen complexer in de uitvoering kunnen maken. Het consultatiedocument noemt drie mogelijke algemene uitzonderingen:

- Een uitzondering voor situaties waarin de behaalde winst wordt ondersteund door voldoende *substance*. Hieronder zouden ook fiscale preferentiële regimes vallen die voldoen aan de standaarden van BEPS Actie 5.¹²
- Een uitzondering voor een basisrendement op materiele activa.
- Een uitzondering voor vennootschappen waarvan de groepstransacties onder een bepaalde grens liggen.

Daarnaast noemt het consultatiedocument drie mogelijke drempels of uitzonderingen voor de toepassing van de Pijler 2-maatregelen:

- Een drempel gebaseerd op omzet of andere factoren.
- Een drempel voor transacties of lichamen met beperkte winsten of groepstransacties.
- Uitzonderingen voor specifieke sectoren.

¹² BEPS Actie 5: Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report. Te raadplegen op <https://www.oecd.org/tax/countering-harmful-tax-practices-more-effectively-taking-into-account-transparency-and-substance-action-5-2015-final-report-9789264241190-en.htm>. De innovatiebox is een voorbeeld van een regime dat voldoet aan de standaarden van BEPS Actie 5.

Het IF zal de inbreng van belanghebbenden meenemen bij de verdere uitwerking van eventuele uitzonderingen.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

4. Impactanalyse

Ons kenmerk
2019-0000185431

Pijler 1 en Pijler 2 zullen effecten hebben op de belastingopbrengst van Nederland en andere landen. Voor de appreciatie van het kabinet voor beide voorstellen is het van belang te weten wat deze effecten zijn.

In mijn brief van 10 oktober jl. ben ik ingegaan op de effecten van Pijler 1. Onder Pijler 1 worden heffingsrechten deels verschoven naar marktlanden. Dit betekent dat sommige landen meer heffingsrechten krijgen en andere landen heffingsrechten moeten inleveren. Onder Pijler 2 ligt dit in beginsel anders. De Pijler 2-maatregelen nemen geen heffingsrechten weg bij landen, maar creëren een (aanvullend) heffingsrecht voor andere landen als inkomen niet tegen een voldoende hoog tarief in de heffing wordt betrokken. Dit betekent dat de Pijler 2-maatregelen, bij een statische benadering, enkel kunnen leiden tot hogere of gelijkblijvende belastinginkomsten.

Het is echter de verwachting dat zowel landen als bedrijven hun gedrag zullen veranderen naar aanleiding van de maatregelen. Voor laagbelastende landen kunnen de maatregelen een prikkel vormen om hun belastingtarief te verhogen. Voor bedrijven wordt de prikkel om winsten te verschuiven naar laagbelastende landen gereduceerd. Deze gedragseffecten zullen van grote invloed zijn op de precieze gevolgen van Pijler 2 voor de belastingopbrengsten van landen.

De OESO is – mede op verzoek van Nederland – bezig met het opstellen van impact assessments om te bepalen wat het effect op de belastingopbrengst van verschillende landen is. Op 9 oktober 2019 heeft de OESO hierover een update aan de G20 verstuurd.¹³ Hierin is een aantal eerste globale uitkomsten van de impactanalyse van de OESO opgenomen. Voor Pijler 2 is de voorlopige conclusie dat de maatregelen zullen leiden tot een significante stijging van de wereldwijde vennootschapsbelastingopbrengst. Door de hierboven genoemde gedragseffecten geeft ook de OESO aan dat het lastig is om in te schatten wat de gevolgen voor individuele landen uiteindelijk zullen zijn.

Naast de gevolgen voor de Nederlandse belastingopbrengsten is het voor mij ook van belang of andere landen door de Pijler 2-maatregel mogen gaan bijheffen over in Nederland behaalde winsten. Op dit moment ligt het statutaire vennootschapsbelastingtarief in Nederland met 25% boven het EU-gemiddelde van 21,6%.¹⁴ Ik verwacht daarom vooralsnog dat andere landen in de regel niet zullen bijheffen. Een voorbeeld van een uitzondering op onze brede vennootschapsbelastinggrondslag is de innovatiebox. Omdat belastingplichtigen echter slechts een deel van hun winst onder het bereik van de innovatiebox kunnen brengen (namelijk dat deel dat samenhangt met specifiek bepaald zelfontwikkeld intellectueel eigendom), verwacht ik dat ook belastingplichtigen die gebruik maken van de innovatiebox in de regel niet tegen bijheffing in het buitenland zullen aanlopen. Een en ander is uiteraard wel afhankelijk van het deel

¹³ OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, OECD, October 2019. Te raadplegen op <https://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-october-2019.pdf>

¹⁴ EU-gemiddelde in 2019.

van de winst van de belastingplichtige dat in de innovatiebox valt, de hoogte van het minimumtarief en de nog te maken keuze met betrekking tot het mengen van inkomen en belasting.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

De verwachting is dat de impactanalyse van de OESO aan het einde van het jaar beschikbaar zal zijn. Ook de Europese Commissie werkt aan een analyse van deze voorstellen voor de EU-lidstaten.

Ons kenmerk
2019-0000185431

5. Appreciatie

Met het BEPS-project is in internationaal verband een belangrijke stap gezet in de strijd tegen belastingontwijking. Nederland heeft bij de implementatie van de BEPS-maatregelen niet alleen de minimumstandaarden van het BEPS-project overgenomen, maar heeft gekozen voor een ruime implementatie van de BEPS-maatregelen. Deze maatregelen vormen een belangrijke bijdrage aan de strijd tegen belastingontwijking.

Zoals ook aangegeven in paragraaf 1 van deze brief, signaleer ik tegelijkertijd dat niet alle risico's van winstverschuiving naar laagbelastende landen door de BEPS-maatregelen worden weggenomen. Daarom neemt het kabinet zelf al aanvullende maatregelen. Zo heeft dit kabinet het voorstel gedaan om een bronbelasting op rente- en royaltybetalingen naar laagbelastende landen in te voeren om te voorkomen dat Nederland gebruikt wordt als toegangspoort naar deze landen. Nederland kan echter niet zelfstandig een einde maken aan internationale belastingontwijking. Met unilaterale maatregelen kan namelijk niet worden voorkomen dat inkomensstromen naar andere landen worden verlegd. Om dat te voorkomen zijn verdere internationale afspraken nodig.

Initiatieven om tot een internationaal gecoördineerde aanpak te komen van resterende mogelijkheden om belasting te ontwijken, moedig ik aan en worden door Nederland ondersteund. Het aanpakken van belastingontwijking is een belangrijke beleidsprioriteit van dit kabinet.¹⁵ De ambities op dit terrein stoppen wat mij betreft niet bij de landsgrenzen. Samenwerking in IF-verband heeft daarbij mijn voorkeur. Met 134 lidstaten is het IF het juiste samenwerkingsverband om tot echte wereldwijde oplossingen te komen. Zo wordt ook een zo breed mogelijk gelijk speelveld tussen landen gecreëerd.

Inhoudelijk begrijp ik de keuze van het IF om – zonder dat landen zich vooraf aan de uitkomst hebben gecommitteerd – te onderzoeken of resterende risico's op grondslaguitholling en winstverschuiving kunnen worden aangepakt door middel van maatregelen die een minimumniveau van belastingheffing waarborgen. De maatregelen die voortvloeien uit het BEPS-project pakken gericht bepaalde kunstmatige structuren aan. Een algemene maatregel die aansluit bij het niveau van belastingheffing fungeert als een soort vangnet om te voorkomen dat multinationals op een andere manier op zoek gaan naar een onredelijk laag tarief. Dat is een effectieve manier om resterende risico's op grondslaguitholling en winstverschuiving te adresseren.

Naast een effectieve aanpak van belastingontwijking kunnen dit soort internationale afspraken ook bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het Nederlandse vestigingsklimaat voor het reële bedrijfsleven. Dit is een andere beleidsprioriteit van dit kabinet. Dergelijke maatregelen verkleinen namelijk het

¹⁵ *Kamerstukken II 2018-2019, 32 140, nr. 51.*

verschil tussen de belasting die bedrijven in Nederland betalen en de lagere belastingdruk die deze bedrijven mogelijk in andere landen zouden ervaren. De invloed van het niveau van belastingheffing op investeringsbeslissingen neemt daarmee af en de concurrentiekracht van ons bedrijfsleven wordt verbeterd. Het belang van andere factoren die Nederland aantrekkelijk maken als vestigingsplaats neemt daarmee toe.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

Ons kenmerk
2019-0000185431

Net als voor Pijler 1 heb ik voor Pijler 2 goede hoop dat we eind 2020 met een grote groep landen overeenstemming kunnen bereiken over een oplossing. In de tussentijd zal ik uw Kamer op de hoogte houden van relevante ontwikkelingen en wissel ik graag met uw Kamer hierover van gedachten. In dit kader kijk ik ook uit naar de uitkomsten van de publieke consultatie.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën

Menno Snel