RAMINGSTOELICHTING

Toelichting op de raming van het budgettaire effect van het Wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 (Pijler 2)

1 Inhoud

1 Inhoud 2
2 Inleiding 3
3 Wet minimumbelasting 4
4 Certificering van het CPB 7

2 Inleiding

Om de transparantie te vergroten en de kwaliteit van de ramingen verder te borgen, worden met ingang van het Belastingplan 2018 toelichtingen op de budgettaire ramingen van fiscale maatregelen gepubliceerd. Voor deze publicatie is inspiratie ontleend aan de praktijk in het Verenigd Koninkrijk waar elk half jaar ramingstoelichtingen[1] worden gepubliceerd. De ramingen worden gecertificeerd door het Centraal Planbureau (CPB). Hierbij geeft het CPB een oordeel over de neutraliteit en redelijkheid van de ramingen en geeft het een inschatting van de onzekerheid ervan. Met deze certificering wordt het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte[2] gevolgd.

Deze publicatie bevat de volgende onderdelen:

- De toelichting op het wetsvoorstel met het budgettair effect
- Het certificeringsdocument van het CPB

In dit document is het certificeringsdocument van het CPB opgenomen. Met een certificering is het CPB van oordeel is dat de raming 'redelijk en neutraal' is. Een raming is 'redelijk' als er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de betreffende raming te maken. De term 'neutraal' houdt in dat de raming zuiver is en dus geen vooropgezette afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Daarnaast geeft het CPB een oordeel over de mate van onzekerheid van de maatregel. Het certificeringsdocument is onafhankelijk door het CPB opgesteld en wordt eveneens op de website van het CPB gepubliceerd.

[1] http://obr.uk/category/policy-costings/

[2] Rijksoverheid (2015). 15e rapport Studiegroep Begrotingsruimte: Van Saldosturing naar stabilisatie, p.41.

3 Wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 (Pijler 2)

Korte beschrijving van de maatregel

Met dit wetsvoorstel worden de OESO Model Rules inzake Pijler 2 en de daaruit voortvloeiende EU-richtlijn in het Nederlandse fiscale stelsel geïmplementeerd. Het doel van Pijler 2 is dat multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen wereldwijd een effectieve winstbelastingdruk hebben van 15%. Van een multinationale onderneming of omvangrijke binnenlandse groep is sprake, indien - kort gezegd - de omzet over een verslagjaar tenminste € 750 miljoen bedraagt. Deze drempel wordt op eenzelfde manier als bij Country-by-Country Reporting vastgesteld.

Het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 bestaat uit drie bijheffingen:
- de binnenlandse bijheffing;
- de inkomen-inclusiemaatregel; of
- de onderbelastewinstmaatregel.

Belastingplichtig voor deze bijheffingen zijn Nederlandse groepsentiteiten van de multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen. Voor de inkomen-inclusiemaatregel kan dat de uiteindelijke moederentiteit, de tussenliggende moederentiteit of de partieel gehouden moederentiteit zijn. Voor de onderbelastewinstmaatregel en de binnenlandse bijheffing regelen de maatregelen uit het wetsvoorstel dat er een moederentiteit aangewezen kan worden als belastingplichtige. De bijheffing wordt berekend voor het financiële verslagjaar van de multinationale onderneming of de omvangrijke binnenlandse groep. De effectieve belastingdruk wordt berekend per staat waar de multinationale onderneming of omvangrijke binnenlandse groep is gevestigd. Daartoe worden de meetellende winstbelastingen (teller) gedeeld door een van IFRS (of vergelijkbare GAAP) aangepaste grondslag, de zogenoemde Pijler-2-grondslag (noemer).

Tabel: Budgettaire effecten wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024
Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2024	2025	2026	2027	Structureel	Vanaf
Binnenlandse bijheffing	38	40	41	43	55	2034
Inkomen-inclusiemaatregel en onderbelastingwinstmaatregel	9	9	9	9	9	2024
Inkomsten uit winstverschuiving naar NL uit laagbelastende landen	402	402	402	402	402	2024
Totaal	449	451	452	454	466	2034

Kern van de raming

De binnenlandse bijheffing

Met trekking tot de binnenlandse bijheffing kent Nederland diverse fiscale regelingen waar geen uitzondering wordt geregeld onder de Wet minimumbelasting. Door deze regelingen kan het effectieve tarief in Nederland mogelijk onder de 15% komen waardoor er bijgeheven moet worden. Voorbeelden van deze regelingen zijn de HIR, bosbouwvrijstelling, landbouwvrijstelling, EIA, MIA, Vamil, etc. De belangrijkste zijn echter de innovatiebox en de liquidatieverliesregeling. De innovatiebox verlaagt onder bepaalde voorwaarden het tarief over winsten die uit innovatieve activiteiten voortkomen van 25,8% naar 9%. De liquidatieverliesregeling is een aanvulling op de deelnemingsvrijstelling die bedrijven in staat stelt om verliezen op een deelneming die wordt geliquideerd van de belastbare winst af te trekken. Het gebruik van deze regels doet het effectieve tarief volgens de Wet minimumbelasting dalen. Hierdoor voldoen deze bedrijven mogelijk niet aan het 15%-criterium.

De raming van de binnenlandse bijheffing is gebaseerd op de gegevens uit de Nederlandse vpb-aangiften. Hieruit zijn de bedrijven geselecteerd die aan de omzetcriteria van het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 voldoen en die geen deel uitmaken van de uitgezonderde sectoren. Daaraan zijn toegevoegd de multinationals die een CbCR-verplichting hebben. De jaren 2016-2020 zijn de meest recente jaren waarin complete data beschikbaar is. Er is gemiddeld over 5 jaren omdat met name in de liquidatieverliesregeling grote schommelingen kunnen voorkomen. Voor gebruik van de liquidatieverliesregeling gelden vanaf 2021 enkele nieuwe beperkingen. In de raming is hiermee rekening gehouden door het bedrag dat onder de liquidatieverliesregeling is vrijgesteld met een derde te verminderen. Dit percentage is gebaseerd op de eerdere raming van de aanpassing van de liquidatieverliesregeling. Bij de innovatiebox is gecorrigeerd voor het feit dat het tarief sinds 2016 stapsgewijs is verhoogd van 5% naar 9%.

Deze grondslag van de binnenlandse bijheffing is benaderd aan de hand van fiscale aangiften. Van de relevante bedrijven zijn alle bedragen van de aanwezige dochters mee-gesommeerd omdat per staat bijgeheven wordt. Op basis hiervan is benaderd wat de totale grondslag is door de belastbare winst te bepalen exclusief de genoemde regelingen. Ook is gecorrigeerd voor eventuele aftrekbeperkingen die nu de te betalen vpb verhogen.

Op basis hiervan is per bedrijf de grondslag bepaald, waarbij rekening is gehouden met de vrijstelling vanwege reële activiteiten in het staat (de carve-out). Ook is de grondslag op basis van de huidige vpb-systematiek bepaald. Na vermenigvuldiging met de relevante tarieven (15% en 25,8%) kan dan bepaald worden bij welke bedrijven er bijheffing zal plaatsvinden. Daarbij is het gemiddelde over de jaren 2016-2020 genomen. De data zijn gecorrigeerd voor inflatie naar prijsniveau 2023 aan de hand van de prijsindex BBP.

Inkomen-inclusiemaatregel en onderbelastewinstmaatregel

De EU-richtlijn minimumniveau van belastingheffing kent een inkomen-inclusiemaatregel. Deze maatregel vereist dat alle EU-lidstaten ten minste bijheffen tot het effectieve minimumtarief van 15% over de laagbelaste winsten. Voor zover geen inkomen-inclusiemaatregel wordt toegepast door de staat waarin de uiteindelijkemoederentiteit is gevestigd, wordt de (resterende) bijheffing geheven bij verschillende groepsentiteiten op grond van de onderbelastewinstmaatregel. Het is hierdoor de verwachting dat vrijwel alle laagbelastende staten een binnenlandse bijheffing invoeren, hogere tarieven hanteren of grondslagreducties verminderen. Als een laagbelastende staat namelijk geen bijheffing implementeert, zal door andere staten (in ieder geval die uit de EU) op basis van de inkomen-inclusiemaatregel of onderbelastewinstmaatregel geheven worden.

Voor de raming is aangenomen is dat een klein aantal laag belastende staten desalniettemin toch niet zullen overgaan tot implementatie van Pijler 2. Over de winsten in deze staten zal dan naar verwachting worden bijgeheven op basis van de inkomen-inclusiemaatregel en onderbelastewinstmaatregel. In geval de multinational een Nederlandse moeder heeft, zal worden bijgeheven door Nederland op basis van de inkomen-inclusiemaatregel. In geval de uiteindelijke moeder in een andere staat die Pijler 2 heeft ingevoerd, zal de andere staat bijheffen op basis van de inkomen-inclusiemaatregel. Dit laatste leidt niet tot een opbrengst voor Nederland. Als de uiteindelijke moeder gevestigd is in een van de staten die pijler 2 niet hebben geïmplementeerd, zal naar verwachting geheven wordt op basis van de onderbelastewinstmaatregel, waarbij Nederland naar rato van werknemers en activa een deel van de heffingsrechten krijgt toegewezen.

Voor de berekening van dit effect is data gebruikt omtrent de verdeling van omzet, neergeslagen winst, loonkosten en materiele vaste activa per staat voor mondiaal opererende multinationals uit de '*Country-by-Country Reporting' (CbCR)* microdata voor 2017-2020.[3] Deze dataset betreft alle CbCR-plichtige multinationals met een vertegenwoordiging in Nederland. Uit de CbCR-statistieken is niet af te leiden waarom een multinational relatief weinig vennootschapsbelasting betaalt. Per saldo zal naar verwachting voor € 7 mln geheven wordt op basis van de inkomen-inclusiemaatregel en € 2 mln op basis van de

[3] Voor meer info over CbCR data zie: https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action13/

onderbelastewinstbijheffing door Nederland. Beide bedragen zijn gecorrigeerd voor inflatie naar prijsniveau 2023 aan de hand van de CPI inflation EU19 index van Eurostat.

Inkomsten uit winstverschuiving naar NL uit laagbelastende landen

Een belangrijk aspect van de raming is dat vrijwel alle landen in de wereld zich aan de minimumbelastingheffing hebben gecommitteerd en dat EU-landen op basis van een richtlijn de minimumheffing verplicht moeten invoeren. Het is hierdoor de verwachting dat vrijwel alle laagbelastende landen een binnenlandse bijheffing invoeren, hogere tarieven hanteren of grondslagreducties verminderen. Als een laagbelastend land namelijk geen binnenlandse bijheffing invoert, zal door andere landen op basis van inkomen-inclusiemaatregel en onderbelastewinstbijheffing geheven worden.

Hierdoor zal een deel van de winst terugvloeien naar de reguliere marktlanden, waaronder Nederland. In theorie kan die gelden voor elk land. Uit de gebruikte CbCR-statistieken is niet af te leiden waarom een multinational relatief weinig vennootschapsbelasting betaalt. De opgegeven vennootschapsbelasting in de CbCR is mogelijk vertekend vanwege verliesverrekening, behandeling van participatieresultaten of andere fiscale redenen die geen betrekking hebben op een te lage heffing. Daarom is voor de raming aangenomen dat alleen vanuit 37 laagbelastende landen Pijler 2 aangrijpt en dat vanuit die landen er winstverplaatsing plaatsvindt. Bij deze landen zijn duidelijke fiscale redenen aanwezig dat er minder dan 15% wordt betaald. Het belangrijkste criterium om de laagbelastende landen te bepalen is de '*Composite Effective Average Tax Rate*' database van de OESO. Landen waarvan dit belastingtarief onder de 15% ligt, vallen onder de laagbelastende landen. Daarnaast zijn handmatig nog enkele correcties toegepast. Zo zijn enkele landen toegevoegd aan de lijst met laagbelastende landen in overleg met de fiscalisten van de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën.

Bij de 37 aldus bepaalde laagbelastende landen is de overwinst berekend. Dit is het deel van de winst dat, in verhouding tot de omzet, daar overmatig aanwezig is. Als bijvoorbeeld in een laagbelastend staat 5% van de wereldwijde winst aanwezig is, terwijl daar slechts 1% van de wereldwijde, ongerelateerde omzet gerealiseerd wordt, dan wordt 80% van de winst van dat land beschouwd als overwinst. Op basis van de omzet in Nederland ten opzichte van de omzet wereldwijd is gekeken welk deel hiervan naar Nederland gaat. Het is op basis van arm's-lenghtbeginsel en antibelastingontwijkings-maatregelen, niet altijd mogelijk om winst naar elk andere staat te verplaatsen. Het deel dat terugvloeit is daarnaast afhankelijk van de hoogte van de *Composite Effective Average Tax Rate'.* In landen met een nultarief is aangenomen dat 50% terugvloeit. Over deze verschoven winsten zal Nederland het Nederlandse tarief van 25,8% kunnen heffen. Het bedrag is gecorrigeerd voor inflatie naar prijsniveau 2023 aan de hand van de CPI inflation EU19 index van Eurostat.

De raming kent een zeer grote onzekerheid omdat deze berust op een inschatting van de gedragseffecten. Het is onzeker hoeveel winst uiteindelijk zal worden verschoven van laagbelastende staten naar marktlanden als Nederland.

4 Certificering van het CPB

De raming is ter certificering aan het CPB aangeboden. Het certificaat is aan dit document toegevoegd.

Centraal Planbureau

Certificering budgettaire raming wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024

Met de Wet minimumbelasting 2024 implementeert Nederland het Pijler 2-akkoord van het OESO/G20 *Inclusive Framework*. Het budgettaire effect is een gevolg van gecoördineerde invoering in alle EU-landen op basis van een EU-richtlijn.

Het CPB beoordeelt de raming van het budgettaire effect als redelijk en neutraal. De raming heeft een hoge mate van onzekerheid vanwege onzekere gedragsreacties en diverse aannames die nodig zijn in verband met databeperkingen.

CPB - mei 2023

Francis Weyzig
Romain Rey

Samenvatting en conclusies

Deze publicatie certificeert de raming van de fiscale maatregelen uit het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024. De maatregelen betreffen de Nederlandse implementatie van het Pijler 2-akkoord van het OESO/G20 *Inclusive Framework* over de herziening van het internationale belastingstelsel. Vanwege de internationale effecten van de maatregelen is voor de raming van belang dat alle EU-lidstaten het Pijler 2-akkoord implementeren en dat dit is vastgelegd in een EU-richtlijn. De raming is vanwege de budgettaire omvang van meer dan 50 mln euro uitvoerig getoetst. Het CPB acht de raming van het budgettaire effect van de maatregel redelijk en neutraal met een hoge mate van onzekerheid, vanwege onzekere gedragsreacties en diverse aannames die nodig zijn in verband met databeperkingen. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse bij de raming toegelicht.

1 Inleiding

Bij certificering van de budgettaire ramingen toetst het Centraal Planbureau (CPB) of de ramingen 'neutraal en redelijk' zijn en geeft aan wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.[1] Een raming kwalificeert als 'redelijk' wanneer er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term 'neutraal' houdt in dat de raming geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden in de bijlage.

Het CPB beoordeelt zowel de budgettaire raming voor de komende jaren als het structurele budgettaire effect. Standaard worden voor maatregelen de beleidsmatige lasten gepresenteerd, die van belang zijn voor besluitvorming over het inkomstenkader.[2]

In deze publicatie beoordeelt het CPB de budgettaire raming van de fiscale beleidsmaatregel van het ministerie van Financiën, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024. Een maatregel met een geraamd budgettair effect van minimaal 50 mln euro , met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag krijgt standaard een uitvoerige beoordeling van het CPB.[3] Daarbij wordt ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en ingeschatte gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag. Het CPB geeft daarbij per raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

[1] De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van saldosturing naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 (link).

[2] Het kaderrelevante budgettaire effect wijkt in sommige gevallen af van de kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar. Om meer inzicht te geven in budgettaire gevolgen, worden de bedragen bij afwijking ook volgens de kas- of transdefinitie vermeld.

[3] Ramingen die door gedragseffecten of door de gebruikte grondslag een hoge mate van onzekerheid kennen, vereisen meer inzicht en kwalificeren daarom voor een uitgebreide toetsing. Verder inzicht is ook gewenst als een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement. Maatregelen met een budgettair effect van minder dan 50 mln euro, zonder sterke gedragseffecten, onzekere grondslag of bijzondere politieke belangstelling worden steekproefsgewijs getoetst.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van het budgettaire effect van de maatregel neutraal en redelijk. De onzekerheid in de raming is hoog.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Maatregel	Geraamd budgettair effect						Onzekerheid
	mln euro (a)						
	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel	
Wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 (b)	449	451	452	454	456	466	Hoog

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.
(b) De maatregel is structureel in 2034.

Minimumbelasting

Per 1 januari 2024 worden de maatregelen voor minimumbelastingheffing onder Pijler 2 van het OESO/G20 *Inclusive Framework* ingevoerd in Nederland. Voor de raming is van belang dat alle EU-lidstaten het Pijler 2-akkoord implementeren volgens de EU-richtlijn. Er is namelijk een wederkerig effect waarbij implementatie in Nederland leidt tot minder winstverplaatsing vanuit andere EU-landen en andersom. Bovendien is EU-brede implementatie relevant voor de gedragsreacties van laagbelastende jurisdicties.

De opbrengst van de maatregel bestaat uit drie onderdelen: de opbrengst van de binnenlandse bijheffing, inkomen- en inclusiebijheffing en de onderbelastewinstbijheffing, en een opbrengst vanwege gedragsreacties van multinationals op deze bijheffingen en op generieke verhogingen van de belastingen in laagbelastende jurisdicties.

Bij de binnenlandse bijheffing is gebruik gemaakt van aangiftedata over de periode 2017-2020 waardoor er betrouwbare en nauwkeurige gegevens beschikbaar om te bepalen op welk deel van de Nederlandse winst deze bijheffing van toepassing is. Wel brengen benodigde grondslagaanpassingen voor gebruik van de liquidatieverliesregeling onzekerheid met zich mee. De bijheffing vindt plaats in specifieke situaties die afhankelijk zijn van de verhouding tussen reguliere winsten en laagbelaste of vrijgestelde winsten in een bepaald jaar. Fiscale planning gericht op deze situaties lijkt niet goed mogelijk omdat het lastig is om met winsten te schuiven tussen verschillende jaren. Bovendien levert verplaatsing van activiteiten naar een ander land vaak geen voordeel op, omdat veel andere landen ook een binnenlandse bijheffing invoeren en anders bijheffing kan plaatsvinden via de inkomen-inclusiebijheffing of onderbelastewinstbijheffing. Het is daarom redelijk dat voor dit onderdeel geen gedragseffect wordt verondersteld. Voor de raming van het effect van de inkomen-inclusiebijheffing en de onderbelastewinstbijheffing wordt gebruik gemaakt van 'Country-by-Country Reporting' (CbCR) microdata van de OESO voor 2017-2020. Dit is de best beschikbare bron, maar het is bekend dat er vertekeningen in de data zitten zoals dubbeltelling van dividenden binnen een multinational. Na enkele correcties blijft de onzekerheid vanwege databeperkingen hoog.

Voor de inkomen-inclusiebijheffing en de onderbelastewinstbijheffing wordt een ruwe benadering gebruikt voor de berekening van de loonkosten per multinational per jurisdictie. Dit is redelijk bij gebrek aan betere alternatieven, maar zorgt wel voor onzekerheid over het deel van de winst in sommige laagbelastende jurisdicties waarop de minimumbelastingregels van toepassing zijn. De aannames en handmatige aanpassingen voor het bepalen van effectieve vpb-tarieven in deze jurisdicties zijn redelijk en kennen een beperkte onzekerheid.

De directe inkomsten uit de Nederlandse inkomen-inclusiebijheffing en de onderbelastewinstbijheffing vormen een klein onderdeel van de raming. Benodigde veronderstellingen over de gedragsreacties van jurisdicties en structuur van multinationals hebben daarom weinig invloed op de onzekerheid van de totale raming.

Het derde onderdeel van de opbrengst, dat voortkomt uit gedragsreacties van multinationals, is het grootst en kent ook de grootste onzekerheid. De aanname over internationale verdeling van winsten wanneer geen winstverplaatsing zou plaatsvinden, wordt ondersteund door gevoeligheidsanalyses en kan op basis daarvan als neutraal worden beschouwd, met een gemiddelde mate van onzekerheid. De benodigde aannames over het deel van de winst dat niet langer naar een laagbelastende jurisdictie zal worden verplaatst, zijn echter zeer onzeker. Daarbij is de aanname dat gedragsreacties van multinationals lineair afnemen met de hoogte van het gemiddelde effectieve tarief in een laagbelastende jurisdictie lastig te beoordelen, omdat dit per jurisdictie kan verschillen. Er is echter onvoldoende basis voor een andere aanname. De benodigde aannames over gedragsreacties van multinationals hebben een grote invloed op de totale geraamde opbrengst.

Het CPB beoordeelt de totale raming als redelijk en neutraal, maar beoordeelt deze gezien de opeenstapeling van aannames en de onzekere inschatting van gedragseffecten ook als hoog onzeker.