

Pillar 2 in zicht?

Begin dit jaar heb ik in mijn column in het AD aandacht geschonken aan de EU- en OESO-voorstellen voor invoering van de zogenoemde pillar 2 ofwel de minimum winstbelasting van 15%. Dit jaar is gebleken dat het een uitdagend traject is: niet alle landen zijn daar dan ook even enthousiast over. Een van de grootste problemen is de enorme complexiteit van de regeling. Vooral voor landen met een minder goed ontwikkeld fiscaal stelsel waar veelal fiscale kennis ook beperkt is, kunnen de maatregelen nauwelijks uitvoeren. Daarbij komt dat het ook een vrij arbeidsintensief controle mechanisme vereist en dus veel menskracht. Vooral ontwikkelingslanden ontberen daarvoor veelal de capaciteit. Maar ook een land als Nederland zal stellig veel moeite hebben pillar 2 in te voeren. Van andere aard zijn de bezwaren van een aantal landen die vooral een (te) laag winstbelastingtarief hebben en daarom geen voorstander zijn van pillar 2. Binnen de EU is Hongarije met een winstbelastingtarief van 9% het bekendste voorbeeld. Dit land heeft dan ook een veto uitgesproken over de invoering van een Europese richtlijn tot invoering van pillar 2 hoewel het erop lijkt dat nu toch overeenstemming wordt bereikt. Mocht Hongarije echter niet akkoord gaan dan gaat Nederland met een aantal andere Europese lidstaten pillar 2 zelf invoeren. Onlangs heeft het daartoe een internetconsultatie opengesteld met een concept wetsvoorstel - voor de liefhebbers te vinden op de website van het ministerie van Financiën - waarop belanghebbenden kunnen reageren waarna in het voorjaar van 2023 het definitieve wetsvoorstel moet worden gepubliceerd. Bij voorkeur treedt het dan al in 2024 in werking. Dat laatste zou overigens ook het geval moeten zijn met een Europese richtlijn voor pillar 2. De kans daarop lijkt mij echter niet groot.

Zoals gezegd is het voorstel buitengewoon complex. Bovendien is gebleken dat het voor Nederland budgettair ook helemaal niet zoveel oplevert:

- het bijheffen over Nederlandse te laag belaste winst. Het gaat dan bijvoorbeeld om de winst bepaald met toepassing van de innovatiebox waarvoor een tarief van 9% geldt: € 100 mln.;
 - het bijheffen over buitenlandse te laag belaste winst: € 100 mln.;
 - de heffing over ten gevolge van pillar 2 naar Nederland verplaatste activiteiten: € 300-€400 mln.
- Het laatste bedrag is uiteraard zeer onzeker en eigenlijk ook niet de primaire doelstelling van pillar 2. Het eerste punt kunnen we natuurlijk eenvoudig oplossen door het tarief van de winst met de innovatiebox te verhogen tot 15%. Dan resteert dus de eigenlijke bijheffing als andere landen te weinig heffen. Kortom, we hebben het over € 100 mln. Dat is natuurlijk helemaal niets. Bovendien moet worden bedacht dat landen die nu een te laag tarief hanteren - dus minder dan 15% - dat tarief wel zullen verhogen. Immers, ze geven anders in feite belastingopbrengst weg aan andere landen. Dat is een beetje zonde. Kortom: de belastingopbrengst van de hele operatie zal voor Nederland uiteindelijk ongeveer nihil zijn. Daarmee is dan ook tegelijk de grote weeffout in pillar 2 bloot gelegd: het systeem voorziet in een uiterst complexe bijheffing. Wat had moeten gebeuren is de druk op voeren op landen die een te lage effectieve belastingdruk hanteren - zoals in de EU dus Hongarije - en hen te dwingen die te verhogen. Dat gebeurt nu uiteindelijk zeer vermoedelijk ook wel, maar via een zeer ingewikkeld en omslachtig systeem. Helaas.

De basisgedachte achter pijler 2 is simpel: als over buitenlandse concernwinsten te weinig belasting wordt geheven - minder dan 15% dus - dan heft het land waar de moedervenootschap is gevestigd bij tot 15%. In feite dus een zogenoemde CFC-regel zoals meer landen in de wereld die kennen. Maar daar is het ook wel mee gezegd. In de eerste plaats is al van belang dat het niet om het nominale tarief gaat, maar om de effectieve belastingdruk. Dat is heel andere koek want dat betekent dat vergelijkbare commerciële winsten moeten worden bepaald waaraan dan de verschuldigde belasting moet worden gerelateerd. Voor zowel de winstberekening als de vaststelling van de verschuldigde belasting zijn diverse correcties nodig. En uiteraard moet dat steeds per land worden berekend. De

EU is momenteel bezig dergelijke effectieve belastingdrukken voor landen te berekenen. Punt is dat dit in principe elk jaar opnieuw moet gebeuren.

Een ander lastig probleem is dat als een land om de een of andere reden niet bijheft, een van de andere landen waar het concern een vestiging heeft in principe zou moeten bijheffen. In de eerste plaats moet dan duidelijk zijn welk land dat dan is, maar vervolgens moet weer bezien worden of dat land dan wel daadwerkelijk heft. Zo niet, dan is weer een ander land waar het concern is gevestigd aan de beurt. Kortom: de landen waar een concern vestigingen heeft, moeten elkaar in feite ook nog eens 'in de gaten' houden. Het zal duidelijk zijn dat dit een systeem is dat hoogstwaarschijnlijk niet goed gaat werken. Mede gelet op de zeer beperkte opbrengsten die er voor vele landen aan zijn verbonden en de hoge kosten die de uitvoering ervan met zich brengt is het verstandig pillar 2 niet in te voeren. Dat dit ook geldt voor Curaçao dat met grote multinationals weinig van doen heeft, spreekt al helemaal voor zich. De wetgever en de Belastingdienst van Curaçao en ook de andere delen van het Caribisch Koninkrijk kunnen zich beter op andere zaken richten, bijvoorbeeld het tot stand brengen van een goed netwerk van belastingverdragen.

Peter Kavelaars is hoogleraar Fiscale Economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en of counsel bij Deloitte.