

## Pillar 2 ellende

Het is ieder, ruim tien jaar na de start, wel bekend dat de wereld en met name de OESO volop heeft ingezet op de bestrijding van het ontwijken van belasting. Een prima maar wel complex project. Hoe dan ook kunnen we anno 2024 concluderen dat dit BEPS-project zeer behoorlijk is geslaagd. Er hebben zich zo'n 150 landen achter geschaard ofwel circa 75% van het aantal landen in de wereld die meer dan 90% van de wereldeconomie betreffen. Al die landen hebben zich aangesloten bij het zogenoemde IF ofwel het Inclusive Framework. Kort gezegd houdt dit in dat die landen zich conformeren aan BEPS. Doen ze dat niet of niet voldoende dan belanden ze op een grijze of zwarte lijst. Dat vinden landen niet leuk, onder andere omdat ze dan economisch door veel andere landen worden geboycot. Die zwarte lijst benadering is een noodzakelijk onderdeel van BEPS omdat de OESO regelgeving niet kan verplichten: het is geen wetgever. De EU neemt overigens veel van de OESO maatregelen in wetgeving op.

Met al die regels is de bestrijding van belastingontwijking goed op dreuf. Een nadelig neveneffect is wel dat wetgevingen veel complexer zijn geworden. De OESO heeft de smaak van dit proces inmiddels goed te pakken: enkele jaren geleden heeft het nog twee belangwekkende voorstellen gedaan namelijk invoering van de zogenoemde pillars 1 en 2. Om maar met de deur in huis te vallen: dat is zeker wat betreft pillar 2 geen goed idee, zoals ik hierna toelicht. Voor pillar 1 ligt dat wat anders: het gaat er bij pillar 1 om dat de verdeling van de internationale heffingsbevoegdheid over winsten van multinationals wat anders moet gaan plaatsvinden: er moet meer winst worden toegerekend aan de landen waar de uiteindelijke afnemers wonen, de zogenoemde marktlanden. Dit is vooral van belang voor digitale diensten en dus voor bedrijven die dergelijke diensten aanbieden: de Googles, Bol.com's en Alibaba's van deze wereld. Maar het zal duidelijk zijn dat landen als de VS en China dat geen goed idee vinden. Ze kunnen daardoor minder winstbelasting heffen en verzetten zich dus tegen invoering van pillar 1. Het is dan ook zeer twijfelachtig of het er ooit van gaat komen.

Terug naar pillar 2; ik heb daaraan in mijn column van december 2022 al eens aandacht aan geschonken en toen dit plan naar de prullenbak verwezen. Pillar 2 is bekender onder de aanduiding: 15% minimum winstbelasting voor multinationals. De gedachte erachter is prima maar de vormgeving is een misser. Daar zijn inmiddels vele deskundigen en landen het wel over eens. Het systeem is veel te complex en er zitten allemaal fiscale missers in. Mijn voorzichtige verwachting is dat voor het einde van dit decennium pillar 2 niet meer bestaat of een hele andere aanpak kent.

Voorop gesteld: het is terecht dat multinationals een fair share aan belasting betalen. Vanuit dat perspectief is een minimumbelasting een goed punt. Maar er zijn een paar belangrijke kanttekeningen. In de eerste plaats is door het overgrote deel van de wereld BEPS ingevoerd dat gericht is tegen het ontwijken van belasting waardoor de belastingdruk op ondernemingswinst de afgelopen jaren fors is gestegen. De betekenis van pillar 2 is daardoor niet zo groot. In de tweede plaats heft het overgrote deel van de landen een winstbelasting van ruimschoots meer dan 15%. In de derde plaats is het het meest complexe fiscale systeem dat we in deze wereld kennen. Dat is al zo voor de regels zelf, maar al helemaal voor de uitvoering ervan. Veel landen in de wereld zullen pillar 2 niet kunnen uitvoeren omdat men de kennis en de capaciteit voor de uitvoering niet heeft. Wat betreft de complexiteit schuilt het grote probleem er in dat landen 'elkaar in de gaten' moeten houden wat betreft de winstbelasting van multinationals: als een land te weinig heft, moet er worden bijgeheven, soms door dat land maar soms ook weer door een ander land. Multinationals zijn in de regel gevestigd in vele landen en elk van die landen moet in feite controleren of overal aan het minimumtarief wordt voldaan en zo niet dan moet

worden vastgesteld welk land gaat bijheffen. Dat is met complexe structuren van multinationals met veelal tientallen zo niet honderdtallen concernvennootschappen over de hele wereld vrijstel onuitvoerbaar. Daarnaast: het gaat hier om een tweede winstbelasting naast de gewone winstbelasting die uiteraard blijft bestaan voor ondernemingen die geen multinational zijn. Het bereiken van een minimum winstbelasting had veel eenvoudiger kunnen worden bereikt door landen daartoe te 'verplichten' en op een donker zwarte lijst te plaatsen als er niet aan wordt voldaan. Landen willen namelijk vooral niet op een zwarte lijst staan.

Wat is nu de stand van zaken? In de EU heeft men pillar 2 omgezet in een richtlijn die al moet zijn geïmplementeerd. Heel verstandig is dat een vijftal lidstaten uitstel heeft bedongen en gekregen tot 2030. Als het mee zit komt van dit uitstel afstel. Van veel andere lidstaten is niet bekend wat de status is maar is duidelijk dat het nog niet is ingevoerd. Nederland heeft dat wel gedaan en heeft het gelijk de BES maar in de maag gesplitst: vast omdat ze geen winstbelasting hebben en vast niet omdat er zoveel multinationals in de BES zijn gevestigd. Tot mijn niet geringe verbazing heeft Curaçao onlangs ook een pillar 2 pakket tot stand gebracht: voor de liefhebbers 68 pagina's wettekst en 276 pagina's toelichting! Het zou logisch zijn als in de toelichting in de eerste plaats zou zijn vermeld hoeveel multinationals in Curaçao dit gaat raken en waarom zo'n dramatisch fiscale kerstboom wordt opgetuigd. Zelfs de Amerikanen doen niet aan pillar 2. Daar schuilt dan ook het grote risico van dit hele project: van veel wereldspelers is nog zeer onzeker of ze hier in mee gaan. Zo niet, dan is het project stellig mislukt. In deze vorm hoeven we daar niet om te treuren. Interessant is overigens dat er nog een dergelijke minimumbelasting aan dreigt te komen, maar dan voor zeer vermogende particulieren. Ik kom daar binnenkort nog op terug maar mijn mening zal wel duidelijk zijn: goed initiatief maar een verkeerde vorm.

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