

Vergaderjaar 2022–2023

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 319

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 september 2023

In het Inclusive Framework (IF)¹ georganiseerd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is de afgelopen jaren intensief gewerkt aan de herziening van het internationale belastingstelsel. Ik wil uw Kamer graag informeren over enkele belangrijke mijlpalen die in dit kader behaald zijn tijdens de IF-vergadering op 10, 11 en 12 juli 2023. Het Outcome Statement van het IF is als bijlage bijgevoegd.

De agenda van de IF-vergadering bevatte de volgende onderwerpen:

1. Multilateraal verdrag voor Bedrag A van Pijler 1
2. Bedrag B van Pijler 1
3. Subject to Tax Rule (STTR) van Pijler 2

Aansluitend werd een dagdeel besteed aan het verkennen van toekomstige prioriteiten. Dit was een zogenoemd «side event», waarbij ook externe stakeholders aanwezig waren en hun visie gaven.

De belangrijkste mijlpalen die tijdens de vergadering zijn bereikt zijn de oplevering van het (bijna afgeronde) multilaterale verdrag dat nodig is voor de implementatie van Pijler 1 en een multilateraal verdrag voor de implementatie van de subject-to-tax regel van Pijler 2. In deze brief ga ik nader in op de uitkomsten van de IF-vergadering.

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 143 leden.

1. Multilateraal verdrag voor Bedrag A van Pijler 1

1.1 Achtergrond Bedrag A

De winst van multinationale ondernemingen en de daaruit voortvloeiende heffingsrechten worden volgens internationale afspraken, die stammen uit de jaren '20 van de vorige eeuw, verdeeld tussen landen. De globalisering en digitalisering van de economie heeft echter de vraag opgeworpen of het bestaande systeem nog passend is. De afgelopen jaren is daarom gewerkt aan een herziening van het internationale belastingstelsel. Eerder is al overeenstemming bereikt over een wereldwijde minimumbelastingen («Pijler 2»). De Wet minimumbelasting 2024 ligt momenteel ter behandeling in uw Kamer. Pijler 1 is het andere onderdeel van deze herziening. Pijler 1 bestaat op zijn beurt uit twee delen: Bedrag A en Bedrag B.

Bedrag A geldt voor de grootste en meest winstgevende multinationals wereldwijd. Dit zijn ondernemingen met een omzet van meer dan 20 miljard euro en een winstmarge van meer dan 10%. Landen waar bedrijven veel afnemers of gebruikers hebben, krijgen via Bedrag A extra heffingsrechten over de winsten van deze multinationals. Andere landen leveren heffingsrechten in om te voorkomen dat de herverdeelde winsten dubbel worden belast. Het is de bedoeling dat dit de landen zijn waar onder de huidige regels relatief veel winst valt ten opzichte van de in het relevante land aanwezige activa en personeel.

1.2 Uitkomst IF-vergadering Bedrag A

De landen in het IF hebben een multilateraal verdrag voor Bedrag A onderhandeld en opgesteld. Het verdrag bevat alle elementen die het nieuwe systeem moeten laten werken. Het verdrag is inhoudelijk en tekstueel zo goed als afgerond. Dat is een belangrijke mijlpaal voor Bedrag A.

Tijdens de IF-vergadering van 10, 11 en 12 juli bleek echter dat een aantal landen nog niet kon instemmen met enkele specifieke onderwerpen. Momenteel wordt verder gewerkt om ook deze resterende discussiepunten te beslechten. Daarnaast moeten nog redactionele aanpassingen worden gemaakt om het verdrag klaar te maken voor ondertekening. Hierdoor is de definitieve tekst van het multilaterale verdrag nog niet openbaar. In een eerder stadium heb ik u in een Kamerbrief geïnformeerd over de technische werking van Bedrag A en Bedrag B.² Ik informeer uw Kamer nader over de precieze vormgeving van Bedrag A als de verdragstekst definitief en publiekelijk bekend is. Dat is naar verwachting komend najaar. De ondertekeningsceremonie staat voor het einde van het jaar gepland.

1.3 Vervolgtraject Bedrag A

Zoals opgemerkt is het de bedoeling dat het multilaterale verdrag voor het einde van het jaar open staat voor ondertekening. Na de ondertekening van het multilaterale verdrag doorlopen landen hun nationale processen om het verdrag te ratificeren en hun eigen belastingwetgeving aan te passen. Landen moeten hun belastingwetgeving bijvoorbeeld aanpassen om de extra heffingsrechten die zij krijgen via het verdrag nationaal te effectueren of juist om voorkoming van dubbele belasting mogelijk te maken.

² Eerder heb ik u geïnformeerd over de voortgang van deze herziening. De meest recente Kamerbrieven over dit onderwerp betreffen Kamerstuk 25 087, nrs. 300, 285, 284 en 281.

Het bijzondere aan het verdrag is dat het heffingsrechten over de winsten van een multinational tussen meerdere landen kan verschuiven. Het systeem werkt daardoor alleen als er voldoende landen meedoen die heffingsrechten opgeven en voorkoming van dubbele belasting geven. Daarom treedt het verdrag pas in werking als een minimumaantal landen het geratificeerd heeft. Omdat er meerdere landen bij betrokken zijn met ieder hun eigen politieke dynamiek, is het lastig te voorspellen wanneer Bedrag A precies in werking treedt. Het doel is dat Bedrag A in 2025 in werking treedt.

Onderdeel van de afspraken is dat landen – naast Bedrag A – geen digitale dienstenbelastingen of vergelijkbare andere belastingen mogen heffen. De afspraak om de diverse nationale digitale dienstenbelastingen te vervangen door een gemoderniseerd internationaal belastingsysteem is voor meerdere landen namelijk een belangrijke reden om deel te nemen aan de herziening. Na inwerkingtreding van Bedrag A is dat geregeld via het multilaterale verdrag. Voor de tussentijd lag er al een afspraak dat landen hun bestaande nationale digitale dienstenbelastingen op zouden schorten en geen nieuwe belastingen zouden introduceren. Deze afspraak is nu verlengd tot eind 2024, mits voldoende landen het multilaterale verdrag eind 2023 hebben ondertekend. Deze afspraak kan met nog een jaar worden verlengd tot eind 2025, mits eind 2024 blijkt dat er voldoende voortgang is geboekt richting de inwerkingtreding.

2. Bedrag B van Pijler 1

2.1 Achtergrond Bedrag B

Pijler 1 bestaat naast Bedrag A ook uit Bedrag B. Bedrag B kent in tegenstelling tot Bedrag A geen nieuwe regels voor winsttoerekening, maar is een vereenvoudiging van bestaande internationale afspraken voor winstallocatie op basis van het zogenoemde arm's lengthbeginsel. Dat is met name gunstig voor landen met weinig fiscale (uitvoerings-)capaciteit, zoals ontwikkelingslanden. Het kabinet blijft mede om die reden voorstander van Bedrag B.

Volgens de bestaande internationale richtlijnen wordt de beloning (en daarmee samenhangend de winst) van marketing- en verkoopactiviteiten doorgaans vastgesteld via een arbeidsintensieve en subjectieve «vergelijkbaarheidsstudie». Deze studies leiden in de praktijk tot veel discussies tussen belastingplichtigen en landen en tot discussies tussen landen onderling. Bedrag B beoogt de regels voor routinematige marketing- en verkoopactiviteiten te vereenvoudigen. Daarvoor wordt een wereldwijde «standaard» vergelijkbaarheidsstudie opgesteld.

2.2 Uitkomst en vervolgtraject IF-vergadering Bedrag B

Er was tijdens de IF-vergadering van 10, 11 en 12 juli nog geen consensus over alle aspecten van de vormgeving van Bedrag B. Daarom is besloten om eerst verder te werken aan een aantal onderwerpen en hiervoor ook input te verkrijgen via een publieke consultatie. Dit betreft onder andere de afbakening van de activiteiten die onder Bedrag B vallen, de hoogte van de beloning voor deze activiteiten, het al dan niet meenemen van digitale goederen en specifieke aanpassingen voor landen binnen bepaalde geografische markten.

Het is de planning dat het IF voor het einde van het jaar een definitief rapport over Bedrag B publiceert. De uitkomsten daarvan zouden dan in januari 2024 opgenomen kunnen worden in de Transfer Pricing Guidelines van de OESO.

Ik merk op dat veel landen de implementatie van Bedrag A en Bedrag B als onderdeel van dezelfde overeenkomst zien, waardoor overeenstemming over en afronding van Bedrag B samenhangt met overeenstemming over en afronding van Bedrag A.

3. Subject to Tax Rule (STTR) van Pijler 2

De STTR is een (verdrags)maatregel die nog voortvloeit uit Pijler 2 en die vooral van belang is voor ontwikkelingslanden. Het is een van de maatregelen van Pijler 2 om een minimumniveau van belasting te garanderen, waarbij de STTR voorgaat op de andere maatregelen van Pijler 2. De STTR is bedoeld voor gevallen waarbij in een belastingverdrag een verlaagd tarief voor uitgaande betalingen is afgesproken, maar waarbij deze betalingen laag worden belast in het land van de ontvangende entiteit. Meer specifiek zorgt de STTR ervoor dat (ontwikkelings)landen – in afwijking van de in de in een belastingverdrag afgesproken afbakening van heffingsrechten – meer (bron)belasting mogen heffen over bepaalde betalingen als het andere verdragsland waar de betaling wordt ontvangen deze onderwerpt aan een statutair tarief dat lager is dan 9%. Het gaat om rente-, royalty- en andere betalingen (zoals vergoedingen voor dienstverlening) die worden betaald tussen verbonden personen (met name groepsmaatschappijen binnen dezelfde multinational).

Tijdens de IF-vergadering van 10, 11 en 12 juli zijn in de eerste plaats modelbepalingen vastgesteld om de STTR via bilaterale onderhandelingen te implementeren. In de tweede plaats heeft de IF-vergadering de tekst vastgesteld van een multilateraal verdrag inclusief toelichting daarop om de STTR op een efficiënte wijze te implementeren zonder dat hiervoor bilaterale onderhandelingen nodig zijn (het zogenaamde STTR multilateraal instrument (STTR MLI)). Landen binnen het IF hebben toegezegd om op verzoek van ontwikkelingslanden de STTR te laten doorwerken in hun belastingverdragen met deze landen als blijkt dat zij de betreffende betalingen onderwerpen aan een laag belastingtarief. Deze doorwerking van de STTR in belastingverdragen kan worden gerealiseerd via een bilaterale verdragsaanpassing of via het STTR MLI. Het STTR MLI kan vanaf 2 oktober 2023 ondertekend worden.

Het kabinet beschouwt de STTR als een gerechtvaardigde verdragsmaatregel. Bij het sluiten van belastingverdragen blijken landen bij het verdelen van heffingsrechten namelijk vaak bereid om (bron)belastingen over de betreffende betalingen te beperken vanuit de impliciete veronderstelling dat deze betalingen in het andere (ontvangst)land worden onderworpen aan een belastingtarief van een voldoende niveau. De STTR corrigeert de afgesproken beperking van heffingsrechten als deze impliciete veronderstelling niet juist blijkt.

Als een verdragspartner verzoekt om de STTR door te laten werken in een belastingverdrag met Nederland, is het kabinet voornemens om daarmee in te stemmen. Het is vooralsnog wel de vraag of dergelijke verzoeken zullen plaatsvinden, omdat de betreffende betalingen in Nederland in principe zijn onderworpen aan een belastingheffing van een voldoende niveau. In gevallen waarbij entiteiten die de betalingen ontvangen aan een voldoende belastingheffing zijn onderworpen, zal de STTR namelijk niet van toepassing zijn.

4. Verkenning toekomstige prioriteiten

Nu de uitwerking van Pijler 1 en 2 vergevorderd is, is tijdens de IF-vergadering stilgestaan bij eventuele toekomstige prioriteiten voor het internationale belastingstelsel. Er vond een paneldiscussie plaats tussen

experts uit de academische wereld, het bedrijfsleven, internationale organisaties (IMF) en maatschappelijke organisaties (OXFAM Novib). Landen konden hierna hun visie delen. De onderwerpen die de OESO naar voren bracht om de verkenning te starten waren: belastingen & ongelijkheid, het mobiliseren van begrotingsmiddelen (*domestic resource mobilisation*) om ontwikkeling te financieren, belastingen & ESG (*Environment, Social & Governance*), mondiale mobiliteit, het «*opruimen en vereenvoudigen*» van de internationale winstbelasting na de Pijlers en transparantie.

Nederland heeft aangegeven dat het belangrijk is om vooruit te kijken naar de uitdagingen op het gebied van klimaat, sociale ongelijkheid en mondiale mobiliteit van arbeid en hyperrijken. Ten aanzien van deze toegenomen mondiale mobiliteit heeft Nederland aangegeven dat dit nieuwe uitdagingen met zich meebrengt voor het belastingstelsel zoals voor het belasten van vermogen en arbeid. De OESO heeft hier een belangrijke rol in, in het *Inclusive Framework on Carbon Mitigation Approaches* voor wat betreft klimaat en in het *Inclusive Framework on BEPS* voor wat betreft het internationale belastingstelsel. Specifiek heeft Nederland het belang van het maken van internationale afspraken over de belastingheffing van zogenoemde «high net worth individuals», zeer vermogende personen, een prioriteit is. Met de verhoogde mobiliteit van personen en groeiende wereldwijde vermogensongelijkheid is het van belang hierover wereldwijde afspraken te maken. Enkele andere landen beaamden deze prioriteit. Hiermee is voldaan aan de motie van het lid Romke de Jong over het verkennen of er afspraken gemaakt kunnen worden over de aanpak van belastingontwijking door hyperrijken³ en een toezegging in reactie op Kamervragen van het lid IJssing over het bericht «Monaco: belastingparadijs voor topsporters». Daarnaast heeft Nederland de OESO opgeroepen tot het maken van afspraken voor thuiswerkende grenswerkers en benoemd dat het belangrijk is te voorkomen dat er een *race to the bottom* plaatsvindt in regimes in de inkomstenbelasting voor het aantrekken van werknemers, zoals expat-regimes en de behandeling van *digital nomads*.

Deze eerste bijeenkomst was uiteraard wel slechts de eerste stap, dus het kabinet zal hiermee aan de slag blijven.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. Van Rij

³ Kamerstuk 25 087, nr. 307.