

Vergaderjaar 2019–2020

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 258

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2020

Hierbij informeer ik u over de publicatie met eerste informatie op basis van Country-by-Country Reporting¹ (CbCR) door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en geef ik duiding bij deze informatie.

Country-by-country-reporting onder het BEPS actieplan

Eén van de actiepunten geformuleerd in het actieplan tegen Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) is de verplichting voor alle multinationals met een geconsolideerde omzet van tenminste 750 miljoen euro, die in meerdere landen actief zijn, om een landenrapport (Country-by-Country rapport) op te stellen (actiepunt 13). Zo'n landenrapport bevat gegevens over de wereldwijde verdeling van inkomen, winst, belasting en economische activiteit over alle jurisdicties waar de multinational actief is. Deze landenrapporten worden vervolgens uitgewisseld tussen belastingdiensten in deze landen. Hierdoor kunnen belastingdiensten bij multinationals beter de risico's op het gebied van belastingontwijking beoordelen. Bijvoorbeeld als een multinational zeer winstgevend is in een laagbelastend land, waar het nauwelijks personeel heeft.

Landenrapporten zijn een belangrijke stap in de strijd tegen belastingontwijking. Met het uitwisselen van gegevens en informatie tussen de belastingdiensten van verschillende landen zorgen we samen voor de nodige internationale transparantie.

Naast het gebruik van deze rapporten voor risicoanalyses op het gebied van belastingontwijking bij individuele bedrijven is onder actiepunt 11 van het BEPS project vastgesteld dat er behoefte is aan meer databronnen om wereldwijde belastingontwijking te kunnen monitoren. Daarom is besloten dat jaarlijks geaggregeerde en geanonimiseerde gegevens op basis van landenrapporten gepubliceerd zullen worden, ten behoeve van

¹ De publicatie is te vinden als «Corporate Tax Statistics 2020».

economische en statistische analyses van de activiteiten van multinationals en belastingontwijking. Meer inzicht in belastingontwijking is van belang om te weten wat het effect van reeds genomen beleid tegen belastingontwijking is en of verdere maatregelen nodig zijn. Daarom monitort het kabinet ook de door het kabinet genomen maatregelen tegen belastingontwijking.²

De jaarlijkse publicatie van de OESO «Corporate Tax Statistics» bevat in 2020 voor het eerst data uit deze gegevens, op basis van data uit 26 landen over het belastingjaar 2016. Op basis van een inschatting van de OESO zouden 35 landen genoeg rapporten moeten hebben ontvangen om over te rapporteren. Een aantal landen dat wel genoeg rapporten heeft ontvangen (o.a. Duitsland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, en Zwitserland) heeft voor deze editie echter geen gegevens aangeleverd aan de OESO. De gegevens in de publicatie gaan in op de wereldwijde activiteiten van bijna 4.000 multinationale bedrijven uit de 26 landen.

Voorzichtigheid met betrekking tot gebruik gegevens

Hoewel de gepubliceerde data op individueel bedrijfsniveau bruikbaar zijn voor analyses over belastingontwijking, kennen de data ook verschillende beperkingen waardoor het lastig is om op basis van gegevens uit geaggregeerde jaarrapporten conclusies te trekken over de omvang van belastingontwijking in landen. Ook vergelijkingen over de tijd zullen met de grootste voorzichtigheid gemaakt moeten worden, omdat de vormgeving van de rapporten nog jaarlijks aan verandering onderhevig is. De landenrapporten vormen een nieuwe databron met zeer waardevolle informatie, maar hierbij is het verstandig te beseffen dat deze publicaties gedurende de eerste jaren nog niet volledig bruikbaar zijn voor andere doeleinden dan onderzoek naar risico's bij specifieke multinationals door belastingdiensten. De OESO erkent dit en geeft dit zelf ook aan. Daarbij waarschuwt de OESO in een uitgebreide disclaimer tegen het berekenen van effectieve tarieven gebaseerd op deze data. Ik ga hieronder in op wat dit voor de geleverde statistieken voor Nederland betekent.

Statistieken voor Nederland

Uit de rapportages komt naar voren dat de Nederlandse multinationals in 2016 een omzet van 225 miljard euro realiseerden. Het aantal gerapporteerde personeelsleden van deze multinationals in Nederland is 554 duizend personen. Van de 155 Nederlandse multinationals zijn er 108 met een positieve winst volgens hun landenrapport. Hier staat volgens de rapportage 2,6 miljard euro aan verschuldigde vennootschapsbelasting in Nederland tegenover.³

Daarnaast gaven deze bedrijven 24,8 miljard winst op. Op basis van deze eerste cijfers zou het beeld kunnen ontstaan alsof de multinationals in Nederland gemiddeld slechts 10,6% aan vennootschapsbelasting betalen over de gerealiseerde winst. Zoals ik al eerder heb aangegeven,⁴ is echter het berekenen van een gemiddelde effectieve belastingdruk in de praktijk nagenoeg onmogelijk. Zelfs als er een hanteerbare en exacte definitie zou zijn met alle juiste onderliggende begrippen en definities, blijft het lastig. De omstandigheden verschillen nu eenmaal per bedrijf, per jaar en per land. Het is moeilijk om uit de onderzoeken algemene conclusies te trekken over een gemiddeld effectief belastingtarief van een land. De uitkomst wordt bovendien sterk beïnvloed door de gebruikte gegevens en

² Kamerstuk 25 087, nr. 255.

³ Het gaat hier om het begrip «tax accrued», de definitie is ook uitgelegd in de OESO richtlijnen.

⁴ Kamerstuk 31 369, nr. 14.

de keuze van berekeningsmethode. Ook bij de onderhavige berekening op basis van de landenrapporten zijn kanttekeningen te maken over de kwaliteit van de door de OESO gebruikte gegevens. De bedrijven die de data hebben aangeleverd, beschikten niet over een voldoende eenduidige richtlijnen op bepaalde punten. Deze beperkingen zijn ook door de OESO onderkend.

In een analyse kom ik zelf tot een aanzienlijk hogere effectieve belastingdruk van 21,7%. Een zeer belangrijke oorzaak van het verschil met de 10,6% betreft de dubbeltelling van deelnemingsresultaten. De berekeningen en aannames onderliggend aan deze analyse heb ik met de OESO gedeeld. De OESO heeft deze analyse ook op haar website gezet en deze analyse is daarnaast bij deze brief bijgevoegd. Naast Nederland hebben ook Ierland, Zweden en Italië soortgelijke analyses uitgevoerd. Ook hieruit blijkt dat deelnemingsresultaten een belangrijke vertekening vormen van de winst. In het vervolg van deze brief ga ik nader in op deze analyse.

Dubbeltellingen in de statistieken

De belangrijkste kanttekening bij de data is dat bedrijven de rapportagerichtlijnen van de OESO verschillend geïnterpreteerd hebben. Hierdoor zijn in de winsten van multinationals dubbeltellingen aanwezig waardoor te hoge winsten worden gerapporteerd. Deze dubbeltellingen gelden zeer waarschijnlijk voor alle landen, de mate van invloed op de statistieken kan per land sterk verschillen.

Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de manier waarop dividenden en andere binnen de groep behaalde deelnemingsresultaten worden gerapporteerd in het landenrapport van de multinational. Deze deelnemingsresultaten vallen in Nederland en in veel andere landen namelijk onder de deelnemingsvrijstelling ter voorkoming van dubbele belasting. In de eerste jaren waren de OESO-richtlijnen met betrekking tot de landenrapporten niet eenduidig over de vraag of deze dividenden wel of niet in de winst moesten worden meegenomen, waardoor verschillende bedrijven verschillende keuzes hebben gemaakt. Voor analyse van belastingontwijkingrisico's van een specifieke multinational door de Belastingdienst is dit minder bezwaarlijk. Voor het begrip van de totaalcijfers maakt dit echter een groot verschil. Als bedrijven hun deelnemingsresultaten ook rapporteren als winst van een land, dan treden namelijk dubbeltellingen op in de gerapporteerde bedrijfswinsten. Dat beïnvloedt overigens vooral de statistieken van landen met een relatief kleine thuismarkt zoals Nederland, omdat van de in die landen gevestigde multinationals relatief meer van de activiteiten in deelnemingen in het buitenland plaatsvinden. Daarmee zullen de deelnemingsresultaten relatief groot zijn ten opzichte van de resultaten behaald in het eigen land.

Analyse van de opgegeven winsten

Ik heb onderzocht hoe groot het verschil is tussen de winsten die volgen uit de ingediende landenrapporten van de hiervoor genoemde 108 Nederlandse multinationals enerzijds, en de winsten op basis van hun belastingaangifte anderzijds, en heb getracht de verschillen tussen deze twee zoveel mogelijk te verklaren. Het is belangrijk op te merken dat hier gaat om een schatting van de omvang van het verschil in de winsten en geen exacte informatie.

Op basis van de belastingaangiften van de 108 multinationals met positieve winst kan onder redelijke aannames⁵ worden vastgesteld dat de gerapporteerde winst in Nederland 2,7 miljard euro aan deelnemingsresultaten bevat. Dit zijn winsten die dubbel worden geteld en daarom de totale winst van een multinational overschatten. Daarnaast kan op basis van jaarrapporten van deze bedrijven nog 6,5 miljard euro aan overschatte winst worden vastgesteld.⁶ Zonder correctie leidt het meenemen van deze winsten ook tot dubbeltellingen en daarmee tot een overschatting van de winst van een multinational.

Als ik deze effecten zou vertalen naar een berekening van het effectieve belastingtarief, dan zou dat het volgende betekenen. Na correcties voor de bovengenoemde overschattingen waren er 12 multinationals met een negatieve winst. Bedrijven die geen winst maken zouden volgens de OESO-instructies niet worden meegenomen in het berekenen van het gemiddelde effectieve belastingtarief in een bepaald jaar. Voor de overige 96 ondernemingen kom ik tot een winst in Nederland van 17,3 miljard euro in plaats van de gerapporteerde 24,8 miljard euro, een overschatting van de winst van bijna 50%. Deze 96 bedrijven rapporteerden 2,7 miljard euro aan verschuldigde belasting (voor verrekeningen) in 2016. Het effectieve tarief na correcties zou hiermee op 15,6% komen.

Ten tweede wordt de belastingdruk zoals die uit de OESO-statistieken herleidbaar is ook vertekend door de mogelijkheid verliezen uit voorgaande jaren fiscaal te verrekenen. Als gevolg van verliesverrekening zullen bedrijven in 2016 niet over hun gehele gerapporteerde jaarwinst belasting betalen.⁷ Als rekening wordt gehouden met verrekenbare verliezen, zouden deze bedrijven op een gemiddeld effectief tarief van 21,7% uitkomen. Dit is lager dan het geldende Vpb-tarief van 25%. Dit verschil is verklaarbaar vanuit fiscale regelingen die de belastinggrondslag verkleinen ten opzichte van de winst die in jaarcijfers gerapporteerd wordt, zoals het deel van de grondslag dat in de innovatiebox valt en aftrekposten, waaronder de liquidatieverliesregeling.

Uitsplitsing naar landen

De OESO heeft vanwege de fiscale geheimhoudingsplicht die in de meeste landen geldt zelf geen toegang tot landenrapporten van individuele bedrijven. Daarom heeft Nederland zelf de gegevens over Nederlandse multinationals voorbereid om te waarborgen dat geen herleidbare informatie over individuele belastingplichtigen prijsgegeven wordt. Idealiter was in de rapportage ook uitgesplitst per land waar Nederlandse multinationals winst maken en omzet realiseren. Omdat de OESO veel verschillende variabelen en uitsplitsingen vraagt, kunnen sommige cijfers, al dan niet in combinatie met andere cijfers in de OESO-database, zorgen voor herleidbaarheid naar een individuele multinational. De Belastingdienst baseert zich hiervoor op richtlijnen van het CBS.⁸ Dat heeft ertoe geleid dat Nederland de gegevens van Nederlandse multinationals in de

⁵ In de bijlage bij deze brief wordt in de Technical Note uitgelegd welke bandbreedtes gehanteerd worden om te bepalen of de winst in het landenrapport inclusief of exclusief deelnemingsdividenden is en hoe verschillen verder ontleed worden. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁶ In de bijlage wordt uitgelegd hoe de overschatte winst uit de commerciële jaarrekeningen bepaald wordt. Deze dubbeltellingen hebben o.a. te maken met resultaten van niet-geconsolideerde deelnemingen waarin invloed van betekenis wordt uitgeoefend en joint ventures en het gebruik van verschillende databronnen in landenrapporten. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁷ Zoals uitgelegd in rapport «Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting», bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 623.

⁸ Zie <https://www.cbs.nl/-/media/8db64c6ff1ee41d5bce09e6b8628cff9.ashx>.

OESO-database alleen kan uitsplitsen naar activiteiten in Nederland en de rest van de wereld in zijn totaliteit. De Verenigde Staten zijn bijvoorbeeld wel in staat om gegevens van multinationals te groeperen per individueel land, maar zij hebben circa 1.100 rapporten ontvangen.⁹ Een grotere populatie maakt dat de herleidbaarheid naar individuele multinationals minder snel aan de orde is.

Transparantie en proces voorwaarts

Niet alle landen hebben gegevens aan de OESO aangeleverd. Er is een aantal landen die de ontvangen rapporten nog niet publiceren, o.a. vanwege de bezwaren genoemd in deze brief. Per november 2019 heeft de OESO nieuwe instructies gepubliceerd voor de landenrapporten. Deze instructies lossen nog niet alle uitstaande problemen op. Daarom wordt in OESO-werkgroep verband gesproken over verdere verbeteringen van de landenrapporten na de 2020-review.

Ik hoop dat deze landen in de komende jaren wel mee zullen doen. Door mee te werken aan deze publicatie van de OESO hoop ik dat we, ondanks de beperkingen van de data, beter inzicht krijgen in het effect van reeds genomen maatregelen tegen belastingontwijking en de eventuele noodzaak tot verdere aanvulling van die maatregelen. Ik wil mij ook inzetten om de kwaliteit van de geaggregeerde en geanonimiseerde statistieken te verbeteren. Op deze manier kunnen we toewerken naar meer transparantie van multinationals en een waardevolle nieuwe databron om activiteiten van multinationals en belastingontwijking wereldwijd te analyseren.

Vanwege de complexiteit bij het meten van belastingontwijking en effectieve belastingdruk, zullen we echter altijd naar meerdere bronnen en methoden moeten kijken. De problematiek bij het berekenen van een betrouwbare effectieve belastingdruk bij bedrijven staat ook uitgebreid beschreven in het rapport van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals.¹⁰

Nederland is voorstander van transparantie en het publiceren van deze statistieken.

Feitelijk inzicht in de belastingdruk en activiteiten van multinationals en hoe die is verdeeld over verschillende landen is belangrijk om de internationale en nationale discussies over de vormgeving genomen maatregelen te analyseren en van toekomstig fiscaal beleid te voeden. Ik blijf me daarom binnen de OESO inzetten voor betrouwbare en inzichtelijke gegevens die belastingontwijking in kaart kunnen brengen.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

⁹ Zie <https://www.irs.gov/statistics/soi-tax-stats-country-by-country-report>.

¹⁰ Zie het rapport «Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting», bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 623.