

'Sharing the Pie'; Over het belastingen van multinationale ondernemingen in een globale markt

mr. dr. M.F. de Wilde*

Op 15 januari 2015 promoveerde Maarten de Wilde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op het proefschrift 'Sharing the Pie'; Taxing Multinationals in a Global Market (cum laude). Deze bijdrage geeft een samenvatting van het proefschrift. De Wilde komt tot een voorstel voor een neutralere winstbelastingheffing van multinationals. In het voorstel wordt het internationale concern als één belastingplichtige gezien en krijgt het een aftrek voor de kapitaalvergoedingen die het de aandeelhouders betaalt. Voor internationale situaties wordt de heffingsgrondslag in het voorstel geografisch toebedeeld aan de landen waar het concern zijn producten en diensten effectief afzet, in plaats van de landen waar het investeert zoals thans het geval is. Het lijkt voor landen of regio's aantrekkelijk om naar het voorgestelde systeem over te stappen, zowel gezamenlijk als individueel. Het bevordert het investeringsklimaat.

1 Inleiding

De belastingheffing van multinationale ondernemingen staat volop in de schijnwerpers. Het lijkt erop dat landen met hun winstbelastingssystemen internationale bedrijfsprocessen beïnvloeden en bedrijven daardoor economisch suboptimale ondernemingsbeslissingen nemen. Dat is vanuit economisch oogpunt onwenselijk.

De winstbelastingssystemen van landen zijn verouderd. Ze stammen uit de jaren twintig van de vorige eeuw en worden sindsdien steeds weer opgelapt waar ze niet adequaat functioneren. Ze zijn ontworpen voor de economische werkelijkheid van toen, waar grensoverschrijdende economische activiteiten vooral draaiden om internationale bulkhandel en de verrichting van ondernemingsactiviteiten in een land een lokale fysieke of juridische aanwezigheid verlangde. Die tijden zijn lang vervlogen. Globalisering, Europese integratie, de opkomst van multinationals, digitalisering en 'e-commerce', en het toegenomen economische belang van immateriële activa hebben de wereld sterk veranderd.

De winstbelastingssystemen van landen lijken steeds minder geschikt om de huidige economische werkelijkheid te ondervangen. Het heffingsmodel lijkt niet meer te passen bij de internationaliserende markten van vandaag. Dit leidt tot fiscaal geïndiceerde verstoringen in internationale ondernemings- en investerings(locatie)beslissingen. Op microniveau, voor individuele bedrijven, kan de arbitrage zowel voordelig als nadelig uitpakken. Op macroniveau leidt deze tot 'spillovereffecten' en mogelijk zelfs tot welvaartsverliezen. Globalisering en internationalisering lijken dit proces te versterken.

De moeilijkheden in het huidige heffingsmodel kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld: 'obstakels', 'dispariteiten' en 'ongeschiktheden'. Met 'obstakels' doel ik op verstoringen in de werking van de internationaliserende markten die landen eenzijdig opwerpen. Dit, door behaalde ondernemingswinsten uit grensoverschrijdende economische activiteiten en binnenlandse economische activiteiten fiscaal verschillend te behandelen. Dit leidt tot 'discriminaties' en 'belemmeringen'. Binnen EU-verband worden deze obstakels aangepakt met de verdragsvrijheden.

Met 'dispariteiten', of 'mismatches', bedoel ik marktverstoringen, voor zover deze het gevolg zijn van de onderlinge verschillen tussen de heffingsystemen van landen. Verschillen tussen 'subject',

* Erasmus Universiteit Rotterdam ('EUR'), Loyens & Loeff N.V., Universiteit van Amsterdam. Op 15 januari 2015 verdedigde Maarten de Wilde zijn proefschrift 'Sharing the Pie'; Taxing multinationals in a global market aan de EUR. Deze bijdrage geeft een samenvatting van de onderzoeksresultaten en maakt deel uit van het facultaire onderzoeksprogramma van de EUR getiteld 'Fiscale autonomie en haar grenzen'.

‘object’ en ‘allocatie’ leiden tot economische dubbele (non-)heffing, bijvoorbeeld door ‘hybrid entity mismatches’, ‘hybrid income mismatches’, en ‘allocation mismatches’. Verschillen tussen de toegepaste heffingsbeginselen (‘nationaliteit-’, ‘woonplaats-’, ‘bronlandbeginsel’) leiden tot juridische dubbele (non-)heffing. Binnen EU-verband proberen de lidstaten dispariteiten met harmonisatiemaatregelen aan te pakken. De OESO/G20 adresseert ze in zijn ‘Base Erosion and Profit Shifting’ project met gerichte actiepunten en voorstellen.

Met ‘ongeschiktheden’ doel ik op marktverstoringen, die het gevolg zijn van de verouderde en inadequaat geraakte bouwstenen die landen toepassen om bedrijven in de winstbelastingheffing te betrekken. Hierbij valt te denken aan (i) de zelfstandige belastingplicht van lichamen die tot verstoringen leidt in de rechtsvormkeuze, (ii) het nominalistische winstbegrip (‘nominaal vermogensrendement’) dat tot verstoringen leidt in de financieringsbeslissing en (iii) de gehanteerde winstallocatiesystematiek (‘transfer pricing’) die tot verstoringen leidt in de investeringslocatiebeslissing.

Deze moeilijkheden leiden tot de vraag of een alternatief heffingsmodel wellicht denkbaar zou kunnen zijn, een model zonder ‘obstakels’ en ‘dispariteiten’ en dat is opgebouwd uit ‘geschikte’ bouwstenen. Zouden we ons niet moeten herbezinnen op de manier waarop we ons internationale bedrijfsleven in de winstbelastingheffing betrekken? Is het niet tijd om het huidige model in het museum bij te zetten, samen met die andere spullen van toen?

Maar hoe zouden we multinationals dan moeten belasten? Hoe zouden we de ‘taart’ moeten verdelen? Is het mogelijk een alternatieve heffingsystematiek te ontwerpen, een systematiek die geschikt is om ondernemingswinsten op een billijke wijze te belasten zonder dat deze internationale ondernemings- en investerings(locatie)beslissingen beïnvloedt? Hoe zou zo’n ‘Corporate Tax 2.0’ eruit zien? Moeten we de uitgangspunten van het geldende internationaal en Europees recht op het gebied van de directe belastingen handhaven of juist loslaten?

2 ‘Sharing the Pie’; Bouwstenen voor een ‘Corporate Tax 2.0’

2.1 Gedachten over een rechtvaardige winstbelastingheffing

Het kompas voor een rechtvaardige winstbelastingheffing is mijns inziens het gelijkheidsbeginsel. Een rechtvaardige heffing is naar mijn mening een heffing die economisch gelijke gevallen fiscaal gelijk behandelt. Daarbij doel ik op een belastingheffing die het idee van gelijkwaardigheid respecteert in zijn puurste en meest essentiële vorm. ‘Equal treatment before the law’, zonder vertroebelende ingewikkeldheid. Voor de winstbelastingheffing zou naar mijn mening alleen de budgettaire functie relevant moeten zijn. Winstbelastingen zijn er wat mij betreft alleen om de overheidsuitgaven te financieren, niet om ook ondernemingsbeslissingen te sturen. Zo ontstaat een gelijkschakeling met het neutraliteitsbeginsel, de gedachte dat belastingen de marktwerking zoveel mogelijk ongemoeid moeten laten. Een gelijke fiscale behandeling is dan tevens een neutrale fiscale behandeling, en vice versa.

Hieruit kan worden afgeleid dat een ieder met een economische band met een belastingheffende staat, ‘nexus’, naar draagkracht zou moeten bijdragen aan de financiering van de tot algemeen profijt strekkende collectieve voorzieningen – ‘billijkheid’. Daarnaast zouden de inzet en verdeling van productiefactoren moeten plaatsvinden op basis van marktmechanismen zonder dat deze, of althans zo min als mogelijk, door winstbelastingheffing worden beïnvloed – ‘economische efficiëntie’. Belastingheffing hoort naar mijn mening bedrijfsprocessen niet te verstoren. Niet positief, niet negatief – ‘neutraliteit’. Hetzelfde geldt voor de keuze om een economische activiteit op een bepaalde manier juridisch in te kleden – ‘rechtsvormneutraliteit’.

Dit biedt houvast om zowel het huidige heffingsmodel als een eventueel alternatief te beoordelen; en een routekaart:

1. In een globaliserende marktomgeving zou het voor de winstbelastingdruk irrelevant moeten zijn waar de betrokken ondernemer zijn vestigingsplaats heeft ('non-discriminatie'). Ook zou het irrelevant moeten zijn of deze ondernemer zijn ondernemingsactiviteiten in een binnenlandse of grensoverschrijdende omgeving uitoefent ('non-belemmering');
2. De omschrijving van het heffingsobject zou moeten overeenstemmen met de economische entiteit die de ondernemingsactiviteiten verricht. Als dit een functioneel geïntegreerde multinational betreft, zou die het heffingsobject moeten vormen ('unitary business approach');
3. De omschrijving van het heffingsobject zou zich moeten richten tot een inkomensbegrip dat toespitst op 'bedrijfsoverwinsten' ('business cash flow'). Het object zou moeten aanknopen bij de 'ondernemersrent', de vergoeding voor de productiefactor ondernemerschap;
4. De winstbelastingheffing zou eenmaal moeten plaatsvinden en wel op de geografische locatie die zoveel als mogelijk overeenstemt met de geografische bron van het behaalde inkomen ('source').

Een winstbelastingheffing die hieraan voldoet, lijkt alleen mogelijk indien wordt overgegaan tot een wereldwijde harmonisatie van de winstbelastingssystemen van landen. In de literatuur zijn al diverse voorstellen gedaan, variërend van 'global profit splits' tot 'destination-based cash flow taxes'. De Europese Commissie heeft voor het Europese bedrijfsleven een geharmoniseerde winstbelastingheffing voorgesteld die de belastinggrondslag over lidstaten verdeelt volgens een vaststaande formule, de 'Common Consolidated Corporate Tax Base'. De OESO/G20 adresseert de 'Base Erosion and Profit Shifting' problematiek met een palet gerichte actiepunten.

De toekomst moet uitwijzen in hoeverre deze voorstellen succesvol zullen blijken en daadwerkelijk tot verbeteringen zullen leiden. Iedere onderlinge afstemming vraagt van betrokken landen dat zij wat van hun fiscale autonomie opgeven. Daartoe lijken zij tot nog toe niet echt bereid, al staat dat niet vast. Enerzijds wordt breed de opvatting vernomen dat de fiscale soevereiniteit van landen op het gebied van de directe belastingen moet worden gerespecteerd als gegeven. Anderzijds lijken de recente initiatieven van bijvoorbeeld de OESO/G20 juist in de richting van meer afstemming te bewegen.

De haalbaarheid van ieder wijzigingsvoorstel valt of staat ook met de politieke bereidwilligheid om het huidige heffingsmodel daadwerkelijk aan te passen. Niettemin blijft het wat mij betreft van belang om in academische zin na te denken over een optimale winstbelasting. Van een status quo is geen sprake.

2.2 Naar een internationaal winstbelastingstelsel zonder 'obstakels'; onbeperkte belastingplicht bij binnenlandse 'nexus'; belastingvrijstelling voor buitenlandse 'nexus'

In de inleiding zijn de moeilijkheden in het huidige heffingsmodel gecategoriseerd als 'obstakels', 'dispariteiten' en 'ongeschiktheden'. Indien de fiscale soevereiniteit van landen als vaststaand moet worden beschouwd en de focus wordt gericht op wat landen unilateraal kunnen doen, komt de vraag op hoe landen kunnen komen tot een 'obstakelloos' belastingstelsel. Hoe kunnen ze de 'obstakels' wegnemen? Omdat het hier om eenzijdig opgeworpen marktverstoringen gaat, kunnen landen deze wegnemen zonder te hoeven overgaan tot fiscale coördinatie. Soevereiniteitsoverdrachten en daarmee gepaard gaande politieke stekeligheden zijn hier niet aan de orde.

Volgens mij zou een belastingsysteem van een land 'intern rechtvaardig' moeten zijn. Binnen de werkingssfeer van het betreffende internationale winstbelastingstelsel van de betrokken staat zouden economisch gelijke omstandigheden fiscaal hetzelfde moeten worden behandeld. Deze gedachte zou kunnen worden omschreven als 'interne billijkheid' of 'interne productiefactorneutraliteit'. Zo'n neutraliteitsbegrip zou zowel uitgaande als binnenkomende bewegingen van de productiefactoren kapitaal, arbeid en ondernemerschap promoten. Niet enkel productiefactorimport- of -exportneutraliteit, zoals de kapitaalimportneutraliteit- en -exportneutraliteitconcepten doen. Belastingssystemen die importneutraliteit promoten, verstoren uitgaande investeringen: bijvoorbeeld door geen verliesimport toe te staan. Belastingssystemen die exportneutraliteit promoten, verstoren inkomende investeringen: bijvoorbeeld door bij te heffen tot het woonlandniveau en daarmee voor belastingplichtige in het bronland een concurrentienadeel te creëren. In de literatuur is opgemerkt dat beide neutraliteitsconcepten niet neutraal zijn. Hetzelfde geldt voor de internationaal gebruikelijke voorkomingsmethoden, de objectvrijstelling en de belastingverrekening.

Dit zou vervolgens leiden tot een onbeperkte belastingplicht voor alle ondernemers met een economische band met de betreffende belastingheffende staat – 'nexus'. Omdat iedere ondernemer voor de wereldwijd behaalde inkomsten in de heffing zou worden betrokken, ongeacht de vestigingsplaats, zou de vestigingsplaats een fiscaal irrelevante factor worden. Om in grensoverschrijdende situaties enkelvoudige heffing te garanderen, zou een dergelijke onbeperkte belastingplicht moeten worden gecombineerd met een neutrale voorkomingsmethodiek. Hiervoor kan aansluiting worden gevonden bij de methode van de belastingvrijstelling. Die zit conceptueel tussen een objectvrijstelling en een belastingverrekening en promoot tegelijkertijd import- en exportneutraliteit.

De combinatie van onbeperkte belastingplicht voor alle belastingplichtigen ongeacht de woonplaats en de belastingvrijstelling voor het buitenlandse inkomen leidt tot een systematiek waar alle betrokken landen effectief het hen toekomende gedeelte van de heffingsgrondslag naar evenredigheid in de belastingheffing betrekken – 'taxing the fraction', of 'fractionele heffing'. Dit levert een heffing op die in zowel binnenlandse als grensoverschrijdende situaties steeds dezelfde effectieve belastingdruk produceert. Ook de investeringsrichting zou de belastingdruk niet beïnvloeden. Een dergelijke systematiek is intern consistent. Het zou een volledig non-discriminatoire en non-belemmerende belastingheffing opleveren, die volstrekt 'EU-vrijhedenproof' is. Dit levert de eerste bouwsteen voor de 'Corporate Tax 2.0'.

2.3 *Naar een internationale heffingsmethodiek zonder 'dispariteiten' en 'ongeschiktheden'*

2.3.1 Wie belasten, wat belasten en waar belasten?

Als de obstakels kunnen worden weggenomen, kan de focus weer worden verlegd naar coördinatie om de dispariteiten adequaat op te lossen. Indien wordt aangenomen dat landen bereid zouden zijn dispariteiten weg te nemen door elkaars belastingssystemen naar elkaar toe te laten groeien, rijst de vraag hoe zo'n naar elkaar toegegroeid heffingsmodel eruit zo moeten komen te zien. Hoe zou het heffingsobject moeten worden gedefinieerd ('wie')? Hoe zou het heffingsobject moeten worden geformuleerd ('wat')? Hoe zou de heffingsgrondslag internationaal moeten worden verdeeld ('waar')?

2.3.2 Wie belasten? De groep als belastingplichtige

Wie is de belastingplichtige in de 'Corporate Tax 2.0'? De 'unitary business approach' impliceert een benadering gericht op verplichte grensoverschrijdende fiscale consolidatie: behandel het internationale concern van rechtswege als één belastingplichtige. Deze benadering wint het voor mij van die van de zelfstandige belastingplicht van lichamen, omdat deze zijn basis vindt in de economische werkelijkheid zoals verklaard in de 'theory of the firm'. Dit levert de tweede bouwsteen op.

De subjectief belastingplichtige groep kan met twee criteria worden gedefinieerd. De fiscale consolidatie zou plaatsvinden in gevallen waar de moedermaatschappij:

1. beschikt over een vermogensrechtelijke betrekking die haar doorslaggevende zeggenschap geeft over de inrichting en het management van de onderliggende ondernemingsactiviteiten van de betrokken dochtermaatschappijen, mits:
2. de moedermaatschappij deze vermogensrechtelijke betrekking als bedrijfsmiddel aanhoudt.

Daarnaast zou zowel in binnenlandse als in grensoverschrijdende situaties tot voeging worden overgegaan: mondiale fiscale consolidatie. De uiteindelijke moedermaatschappij zou als belastingplichtige kwalificeren voor de formalisering van de belastingverplichtingen. Die krijgt de belastingaanslag toegestuurd.

Dit leidt tot een onbeperkte belastingplicht voor alle groepen met 'nexus' met de betrokken belastingheffende staat. In grensoverschrijdende situaties geldt de belastingvrijstelling ter voorkoming van dubbele belasting over het buitenlandse inkomen van de groep.

Met deze benadering zouden in één keer alle verstoringen worden weggenomen, zoals die in het huidige heffingsmodel worden veroorzaakt door het uitgangspunt dat iedere groepsmaatschappij zelfstandig als binnenlands dan wel buitenlands belastingplichtige wordt aangemerkt. Er zou een volledige gelijkstelling ontstaan in de fiscale behandeling van binnenlandse en grensoverschrijdende situaties. Ook zou de juridische inkleding van de ondernemingsactiviteiten van het internationale concern de belastingdruk niet meer beïnvloeden. Hetzelfde geldt voor de belastingopbrengsten van landen. De obstakels in de winstbelastingheffing van multinationals zouden zijn weggenomen.

Deze benadering biedt rechtsvormneutraliteit. De juridische werkelijkheid binnen groepsverband zou fiscaal niet langer relevant zijn. De fiscale eliminatie van intragroepstransacties en intragroepsverhoudingen zou bijvoorbeeld de arbitrage wegnemen ten aanzien van de verschillen in fiscale behandeling tussen vaste inrichting en dochtermaatschappij. Bronbelastingen op uitgaande betalingen binnen groepsverband zouden kunnen komen te vervallen.

Correctiemechanismen in het huidige model zouden kunnen vervallen. Voorkomingsmechanismen zoals een inhoudingsvrijstelling, deelnemingsvrijstelling of deelnemingsverrekening zouden binnen groepsverband overbodig worden. Hetzelfde geldt voor (rente)aftrekbeperkingen, 'profit pooling regimes', 'asset transfer regimes', en (fusie)faciliteiten voor interne reorganisaties. De onderkapitalisatieproblematiek ('thin capitalization') zou zijn verholpen.

Acceptatie van deze benadering vraagt aanvaarding van de gedachte dat de vraagstukken in het huidige heffingsmodel onoplosbaar blijven zolang we blijven denken binnen het bestaande kader waarbinnen deze vraagstukken in de eerste plaats ontstaan zijn. Wel zal het slagen ervan staan of vallen met de internationale politieke bereidwilligheid van landen om elkaar administratief bij te staan.

2.3.3 Wat belasten? ‘Ondernemersrent’ als heffingsgrondslag

Wat is de heffingsgrondslag in de ‘Corporate Tax 2.0’? De verwijzing hierboven naar ‘ondernemersrent’ impliceert een benadering gericht op een overwinstbegrip: betrek alleen het bovennormale investeringsrendement in de belastingheffing, bijvoorbeeld door toekenning van een vermogensaftrek. Deze benadering wint het voor mij van die van het nominale vermogensrendement, het huidige winstbegrip. Overwinst is de vergoeding voor de productiefactor ondernemerschap en vormt daarmee een economisch zuiver aanknopingspunt voor een winstbelastingheffing. Bovendien laat zo’n fiscaal winstbegrip de financieringsbeslissing ongemoeid. Dit is niet het geval in de huidige systematiek. Vanwege de renteaftrek stimuleert die schuldfinanciering. De vermogensaftrek vormt de derde bouwsteen voor de ‘Corporate Tax 2.0’.

Een fiscaal overwinstbegrip als heffingsgrondslag is al vaker bepleit en kan technisch worden bereikt met een vermogensaftrek, een aftrek voor de kapitaalvergoedingen die het concern de aandeelhouders betaalt (‘allowance for corporate equity’). Verliezen zouden rentedragend worden voortgewenteld. Een vermogensaftrek heeft de volgende kenmerken:

- Een vermogensaftrek vermindert de financieringsdiscriminatie en daarmee het fiscale belang van de financieringsbeslissing. Door ook een aftrek te geven voor eigenvermogenfinanciering vermindert de prikkel tot schuldfinanciering. Er moet weliswaar nog steeds onderscheid worden gemaakt tussen schuld en kapitaal, maar omdat voor beide financieringsvormen een aftrekpost beschikbaar is, verdwijnt de spanning uit het systeem. Bovendien gaat het nog slechts om derdenfinanciering. De fiscale consolidatie heeft het belang van intragroepsfinanciering reeds weggenomen;
- Een vermogensaftrek produceert effectieve gemiddelde belastingtarieven die gelijk zijn aan de statutaire tarieven. Dit, omdat alleen bedrijfsoverwinsten worden belast;
- Een vermogensaftrek produceert effectieve marginale belastingtarieven van nihil, waardoor het marginale investeringsbeslissingen ongemoeid laat;
- Een vermogensaftrek vermindert het belang van tijdelijke verschillen tussen economische en fiscale waardering. Tegenover bijvoorbeeld een stille reserve staat een lagere vermogensaftrek. Waardetoeename door uitstel van winstneming wordt door een tegenbeweging gecompenseerd. Hetzelfde geldt, omgekeerd, voor waardeafname bij uitstel van verliesneming. Dit haalt de spanning uit het fiscale realisatiemoment en daarmee het economische belang daarvan. Hetzelfde geldt voor willekeurige-afschrijvingsystemen en bedrijfsopvolgingsfaciliteiten.

Ter voorkoming van economisch dubbele belasting over voordelen uit investeringen in minderheidsbelangen kan worden gedacht aan introductie van een indirect verrekeningsmechanisme, dat conceptueel verwant is aan de belastingvrijstelling. Het zou dan gaan om een indirecte verrekening voor gebruteerde deelnemingsvoordelen waarbij de hoogte van de belastingverrekening wordt bepaald naar de nationale fiscale maatstaven van de betrokken belastingheffende staat. Een mechanisme vergelijkbaar met de deelnemingsverrekening in de Nederlandse vennootschapsbelasting, maar dan met een belastingverrekening tegen het effectieve binnenlandse tarief. Om enkelvoudige heffing op economisch efficiënte wijze te bewerkstelligen, zou het verrekeningsmechanisme gepaard gaan met een inhaal- en doorschuifregeling.

2.3.4 Waar belasten? Heffingsgrondslag komt toe aan marktjurisdictie

Reken heffingsgrondslag...

Hoe wordt de heffingsgrondslag tussen landen verdeeld in de 'Corporate Tax 2.0'? Hierboven is opgemerkt dat de winstbelastingheffing eenmaal zou moeten plaatsvinden op de locatie die zoveel mogelijk overeenstemt met de geografische bron van het behaalde inkomen. Dit impliceert een benadering gericht op een zoektocht naar de werkelijke locatie van inkomen. Maar waar bevindt die zich? Waar ligt bouwsteen vier?

Uiteindelijk valt over de geografische toerekening van heffingsgrondslag niet veel meer te zeggen dan dat er een redelijke keuze moet worden gemaakt. Er bestaat volgens mij geen 'juiste' winstallocatie. Dit komt omdat ondernemingswinst geen geografische kenmerken bevat en dus geen locatie heeft. Inkomen is een bedrag, de resultante van een samenspel van ondernemingsinputs aan de aanbodzijde ('oorsprongland'; 'productiejurisdictie'; 'kostenkant') en ondernemingsoutputs aan de vraagzijde ('bestemmingsland'; 'marktjurisdictie'; 'opbrengstenkant'). Ondernemingswinst is net zo 'multinationaal' als de multinationale onderneming die deze behaalt.

Als het op een keuze aankomt, dan zou het verdeelmechanisme mijns inziens zo neutraal mogelijk moeten zijn. Het zou tot zo min mogelijk arbitrage moeten leiden. Dit vraagt om aanknopingspunten bij factoren die economisch rationeel zijn, maar zoveel mogelijk buiten de invloedssfeer van het betrokken concern liggen. Het verdeelmechanisme zou de inzet en verdeling van productiemiddelen in dat geval zo min mogelijk beïnvloeden. In een mondiale marktomgeving levert alleen een neutraal verdeelmechanisme een immobiele en inelastische heffingsgrondslag op.

... toe aan de marktjurisdictie...

Een neutraler verdeelmechanisme dan het huidige kan worden bereikt door aan te knopen bij de vraagzijde, toerekening van heffingsgrondslag aan de marktjurisdictie. De heffingsgrondslag slaat dan neer in de landen waar het internationale concern zijn producten en diensten effectief afzet. De vraagzijde is relevant voor het behalen van winst, maar ligt buiten de invloedssfeer van de betreffende multinational. Althans, die ligt daar in ieder geval verder vandaan dan de aanbodzijde, zoals die onder het huidige model wordt gebruikt als aanknopingspunt voor de winstallocatie en welke volledig binnen zijn invloedssfeer ligt. Aanknopingspunten bij de aanbodzijde kan het concern stimuleren om te investeren waar de laagste belastingtarieven gelden.

Toedeling van heffingsgrondslag aan de marktjurisdictie zou de verstoringen en arbitrage wegnemen in de investeringslocatiebeslissingen van bedrijven, zoals deze bestaan onder het huidige heffingsmodel. Het huidige model is gebaseerd op de zelfstandige belastingplicht van lichamen en de vaststelling van interne verrekenprijzen langs een derdenvergelijking. Uiteindelijk beoogt het huidige systeem de heffingsgrondslag toe te rekenen aan de landen waar het concern investeert, de inputlocaties aan de aanbodzijde. Ook het huidige model identificeert niet de daadwerkelijk locatie van ondernemingswinst. Het miskent namelijk de vraagzijde.

Toerekening aan de marktjurisdictie bevordert een wereldwijde efficiënte en non-discriminatoire inzet en verdeling van productiemiddelen. Zo'n belastingheffing zou investeringslocatiebeslissingen ongemoeid laten en daarmee welvaartsoptimalisatie bevorderen. De fractionele benadering en de vermogensaftrek brengen mee dat dit zelfs zou gelden in de aanwezigheid van wisselkoersverschillen. Het zou de prikkels tot winstverschuivingen wegnemen, zowel voor het internationale bedrijfsleven als voor soevereine staten. Toerekening aan de marktjurisdictie: bouwsteen vier.

... door heffingsjurisdictie vast te stellen volgens een kwantitatieve omzetcijfer...

Voor het vaststellen van heffingsjurisdictie zouden de concepten 'vaste inrichting', 'statutaire zetel', de 'plaats van oprichting', en de 'plaats van werkelijke leiding' moeten worden vervangen voor een aanknopingspunt waarin de toerekening van grondslag aan de marktjurisdictie tot uitdrukking komt. Hiervoor kan worden gedacht aan een kwantitatieve omzetrempel, verwant aan de afstandsverkopenregeling in de omzetbelasting en de 'sales factor presence tests' in de winstbelastingssystemen van de Amerikaanse Staten.

... en grondslag geografisch te verdelen volgens een omzetfactorstandaard.

Voor toerekening van de grondslag aan de marktjurisdictie moet de afnemer van het goed of de dienst worden gelokaliseerd. Hiervoor kan worden gedacht aan een omzetfactorstandaard, vergelijkbaar met de 'destination-based sales factor keys' in de winstbelastingssystemen van de Amerikaanse Staten. Bij het ontwerpen kan inspiratie worden gevonden in de regels inzake de plaats van dienst en levering in de omzetbelasting. Grondslagtoerekening aan de marktjurisdictie transformeert de heffing overigens niet in een omzetbelasting, het blijft een overwinstbelasting.

Idealiter zouden landen mondiaal en op gecoördineerde wijze naar een dergelijk heffingsmodel overstappen. Het zou het internationale investeringsklimaat bevorderen en dubbele (non-)belasting door allocatiemismatches voorkomen. Die stap ligt echter, gelet op de huidige politieke realiteit, niet voor de hand en helemaal niet op korte termijn.

Een stimulans voor landen om over te stappen...

Indien wereldwijde coördinatie onmogelijk zou blijken, dan nog zou er voor landen of regio's (EU, NAFTA, et cetera) een sterke stimulans bestaan om naar het voorgestelde heffingsmodel over te stappen. Het kan de concurrentiepositie van dit land of regio versterken, investeringen aantrekken en economische groei aanwakkeren.

Als een land of regio zou besluiten over te stappen naar een overwinstbelasting die grondslag toebedeelt aan de marktjurisdictie, dan zou dit land of deze regio relatief aantrekkelijker worden als investeringslocatie en daarmee investeringen aantrekken. Als de eerste overstapper economisch en geopolitiek relevant is, zouden andere landen niet veel andere keus hebben dan te volgen. Dit zou een sneeuwbaaleffect op gang kunnen brengen met als gevolg dat de werking van de belastingssystemen in hun onderlinge wisselwerking met iedere toetreders steeds neutraler zou worden.

Realistisch? Misschien niet, misschien wel. De ontwikkelingen in de Verenigde Staten richting 'sales-only apportionment' binnen de winstbelastingssystemen van de Amerikaanse Staten laten zien dat een dergelijk proces van spontane coördinatie niet ondenkbaar hoeft te zijn. Toen één Staat, Iowa, daarmee begon, volgden anderen uit eigen belang; een proces dat tot vandaag voortduurt. Een vergelijkbare beweging zou zich mondiaal kunnen herhalen.

Een transformatie van het huidige model gericht op het oorsprongland naar het alternatieve model gericht op het bestemmingsland zou een herverdeling van belastingopbrengsten tussen landen kunnen meebrengen. De herverdelingseffecten laten zich lastig, zo niet onmogelijk, inschatten. Ze zouden afhangen van toekomstige gedragseffecten die zich niet of heel moeilijk laten voorspellen. Daarnaast lijkt het antwoord op de vraag welke landen zouden 'winnen' en welke zouden 'verliezen' te liggen in hun 'binnenlandse-winst-staat-tot-binnenlandse-omzetverhoudingen', ceteris paribus.

Fiscale soevereiniteit blijft gehandhaafd...

Tariefdispariteiten zouden resterend. Door tariefstelling op landenniveau te handhaven, blijven landen soeverein in hun fiscale beleidsbeslissingen en de inrichting van hun staatsbestel. Volledige marktneutraliteit zou echter niet worden bereikt. Tariefdispariteiten zouden afzetlocatieverstoringen meebrengen. Dergelijke 'tanken-aan-de-grenseffecten' zullen vermoedelijk sterker zijn in grensregio's.

... voor een relatief geringe prijs.

Verstoringen aan de vraagzijde lijken echter minder significant dan die aan de aanbodzijde. De marktlocatie wordt vaak gezien als het minst mobiele aanknopingspunt voor een belastingheffing. Dit, ten opzichte van de aanknopingspunten die zich richten tot ondernemingsinputs, zoals arbeid en activa. Afzetmarkten zijn niet zo mobiel. Hetzelfde geldt voor de mobiliteit – of elasticiteit – van een heffingsgrondslag die hierbij aanknoopt. Daar komt bij dat bedrijven, in de aanwezigheid van een ondernemingswinstbelasting die aanknoopt bij de bestemmingsjurisdictie, onverminderd zouden worden gestimuleerd zoveel als mogelijk producten te verkopen. Ook als bestemmingslanden een relatief hoog belastingtarief toepassen. Een dergelijke prikkel ontbreekt aan de aanbodzijde. Een belasting aan de kostenkant stimuleert productie in de relatief lager belastende jurisdictie, ongeacht de hoogte van het belastingtarief. Vandaar de 'race to the bottom' in het huidige heffingsmodel.

3 Conclusie

De bouwstenen voor een alternatieve ondernemingswinstbelasting zijn opgekomen. Behandel dezelfde economische omstandigheden fiscaal gelijk. De bouwstenen zijn dan achtereenvolgens:

1. 'Taxing the fraction'; onbeperkte belastingplicht bij binnenlandse 'nexus'; belastingvrijstelling voor buitenlandse 'nexus';
2. Het internationale concern is de belastingplichtige;
3. De ondernemersrent vormt de heffingsgrondslag;
4. De heffingsgrondslag wordt toebedeeld aan de marktjurisdictie.

De 'Corporate Tax 2.0' als formule: $\text{Tax Payable by 'Firm A' in Country X} = \text{Tax Rate} * \text{'Firm A's' Worldwide Rents} * (\text{Domestic Sales} / \text{Worldwide Sales})$. Relatief overzichtelijke uitgangspunten. Of het model in de realiteit even overzichtelijk zou uitwerken, dat blijft natuurlijk de vraag. Hopelijk draagt het in elk geval bij aan de gedachtevorming over een vraagstuk dat de gemoederen, lijkt me, nog wel even zal bezighouden: 'hoe moeten we de multinational winstbelasten?'