

mr. A.G. Detweiler¹

De toekomst van winstbelastingen

Verslag van de debatmiddag van de Vereniging voor Belastingwetenschap over het rapport 'Toekomst winstbelastingen?',² gehouden op 24 september 2025 in Den Haag.

1. Opening

Op 24 september 2025 vond in Hotel Babylon een bespreking plaats van het rapport van de Commissie Toekomst Winstbelastingen van de Vereniging voor Belastingwetenschap (hierna: de Vereniging).

De middag ving traditiegetrouw aan met een huishoudelijk gedeelte verzorgd door Essers³ en Kavelaars.⁴ Daarbij is het verslag van de vorige vergadering vastgesteld en de jaarrekening van 2024 goedgekeurd. Verder is onder meer aandacht besteed aan de viering van het honderdjarig jubileum van de Vereniging eerder dit jaar.

Het huishoudelijke gedeelte werd gevolgd door een introductie van Essers op het rapport (onderdeel 2). Daarop werd een samenvatting van de bevindingen van de commissie gegeven door Bellingwout⁵ (onderdeel 3). Na de samenvatting was het woord aan een drietal debaters: De Wilde,⁶ Van Hulten,⁷ en Smink⁸ (onderdeel 4). De middag werd afgesloten met een reactie van de commissie en een discussie met de aanwezigen (onderdeel 5).

2. Introductie op het rapport

Essers maakte een aantal inleidende opmerkingen over het rapport, dat volgens hem eeuwigheidswaarde heeft, maar ook zeer actueel is. Recente geopolitieke ontwikkelingen maken dat de toekomst van de mondiale winstbelastingen zeer onzeker is geworden. Dat maakt het rapport echter zeker niet minder waardevol. De daarin opgenomen analyses en gedachten blijven relevant, zij het dat zij tot stand zijn gekomen vanuit een vrij idealistisch perspectief, uitgaande van internationale samenwerking en het voorop stellen van internationale solidariteit, in plaats van individueel eigenbelang.

Het vraagteken in de titel van het rapport zou niet moeten worden gezien als een waarschuwing dat wellicht geen toekomst voor de winstbelastingen bestaat, maar als een

¹ A.G. Detweiler is werkzaam bij het Wetenschappelijk Bureau van de Hoge Raad der Nederlanden. Dit verslag is op persoonlijke titel geschreven.

² Vereniging voor Belastingwetenschap, rapport van de Commissie Toekomst Winstbelastingen (Geschrift nr. 266).

³ P.H.J. Essers is emeritus hoogleraar belastingrecht aan Tilburg University en voorzitter van de Vereniging.

⁴ P. Kavelaars is hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en secretaris/penningmeester van de Vereniging.

⁵ J.W. Bellingwout is hoogleraar Belastingrecht, Vrije Universiteit, Amsterdam.

⁶ M.F. de Wilde is hoogleraar internationaal en Europees Belastingrecht aan de Erasmus School of Law van de Erasmus Universiteit Rotterdam en werkzaam bij PwC in de praktijkgroep International Tax Services.

⁷ L.C. van Hulten is werkzaam bij de afdeling Netherlands Knowledge Management van Deloitte Tax & Legal BV en verbonden aan het Fiscaal Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁸ L. Smink is beleidsmedewerkster verbonden aan het Ministerie van Financiën en aan de Europese Commissie.

aansporing om die toekomst met constructieve ideeën tegemoet te treden. Daar heeft deze commissie, aldus Essers, een belangrijke bijdrage aan geleverd.

3. Samenvatting bevindingen commissie

3.1. Achtergrond preadvies

Het rapport is een gezamenlijk product van voorzitter Bellingwout, secretaris Van der Kaap⁹ en de commissieleden Peters¹⁰ en De Smet.¹¹ De achtergrond van het preadvies is gelegen in de tekortkomingen van het huidige winstbelastingstelsel, die al in de literatuur vele malen zijn geconstateerd. De wereldeconomie heeft in een razend tempo oude uitgangspunten ingehaald. Nog altijd wordt uitgegaan van fysieke aanknopingspunten voor belastingheffing, die stammen uit de tijd van een ‘brick and mortar’-economie. Dat past niet meer in een tijdsgewricht waarin via internet omzet kan worden gegenereerd in landen waar geen fysieke aanwezigheid is.

Een andere tekortkoming is de per-entiteitbenadering. Het fiscale recht is gebouwd op civielrechtelijke uitgangspunten. Dat wringt in toenemende mate, met name waar het gaat om multinationale ondernemingen wiens juridische structuur niet meer aansluit op de ‘business lines’. Bovendien veroorzaakt de per-entiteitbenadering veel van de problemen die BEPS en Pijler 2 proberen op te lossen. Doordat losse entiteiten worden waargenomen, kunnen winsten tussen die entiteiten worden verschoven. Om dat te corrigeren zijn onvolmaakte instrumenten nodig zoals het arm’s length beginsel en een veelheid aan anti-misbruikbepalingen. Een ongewenste bijvangst is de exponentieel toenemende complexiteit in de regelgeving.

De commissie is tot de conclusie gekomen dat de per-entiteitbenadering achterhaald is en is eensgezind van mening dat wegbewogen moet worden van fysieke aanknopingspunten voor belastingheffing. Over de mate waarin en de concrete uitwerking verschillen de commissieleden wel van gezichtspunt.

3.2. Toekomst winstbelastingen

3.2.1. Algemeen

Harmonisatievoorstellen in de vorm van CCCTB en BEFIT hebben tot op heden niets concreets opgeleverd. Pijler 1 komt niet van de grond en Pijler 2 staat behoorlijk onder druk. Het moment is volgens Bellingwout aangebroken om na te denken over een alternatief dat tevens de concurrentiepositie van de Europese Unie kan versterken.

De commissie heeft een drietal essentiële elementen voor een toekomstig winstbelastingstelsel onderscheiden: i) het loslaten van de per-entiteitbenadering voor grote, internationaal opererende ondernemingen, ii) de overstap naar een grensoverschrijdende, bij voorkeur wereldwijde, geconsolideerde grondslag en iii) het invoeren van een allocatiemechanisme, waarbij de punten van de gecreëerde taart worden toebedeeld aan landen of regio’s.

3.2.2. De allocatieformule

⁹ M.M. van der Kaap is werkzaam bij de Belastingdienst.

¹⁰ C.A.T. Peters is hoogleraar Belastingrecht aan Tilburg University.

¹¹ M. de Smet is werkzaam bij de Belastingdienst.

Met betrekking tot de allocatieformule heeft Peters in zijn hoofdstuk een overzicht gegeven van het denkwerk dat de afgelopen decennia is verricht. Daarin bestaan twee hoofdstromingen. De eerste stroming omvat restwinst-allocatiemethoden die onderscheid maken tussen routinewinst en restwinst. De tweede stroming ziet op formulaire verdelingen, waarbij niet tussen routinewinst en restwinst wordt gedifferentieerd, maar alle winst van een multinationale onderneming wordt verdeeld op basis van een formule.

Binnen de restwinst-allocatiemethoden zijn ook weer verschillende richtingen waarneembaar. De routinewinst kan bijvoorbeeld forfaitair via een cost plus benadering worden bepaald of door middel van functionele analyses waarbij bepaald wordt wat routinefuncties zijn waaraan een beloning toekomt.

De formulaire verdeling is eenvoudiger, omdat die de winst met één formule toedeelt aan de verschillende landen. De Massachusetts formule, bekend uit de CCCTB, heeft drie factoren: assets, payroll en sales. Met de sales-factor wordt tegemoet gekomen aan de Pijler 1 discussie over hoe winst toegerekend moet worden aan de landen waar cliënten zijn gevestigd (de marktlanden). De assets- en payroll-factoren doen op hun beurt recht aan de landen waar daadwerkelijk activiteiten plaatsvinden.

Er zijn ook formulaire verdelingen die uitgaan van een allocatie aan alleen marktlanden. In het hoofdstuk van Peters wordt verdedigd dat dit onrechtvaardig is, omdat niet alleen rekening gehouden dient te worden met het bestemmingsland maar ook met het oorsprongslaan, al is in een nieuw systeem niet direct duidelijk wat nu het land van oorsprong is. Voor winstallocatie aan landen waar fysieke activiteiten plaatsvinden, lijkt een breed draagvlak te bestaan.

3.2.3. Evaluatiecriteria

De criteria aan de hand waarvan een keuze voor een bepaald winstbelastingstelsel gemaakt zou kunnen worden, zijn geen harde criteria, maar zouden in onderlinge samenhang bezien wel enige richting kunnen geven. Genoemd worden 'fairness', 'economic efficiency', 'robustness to avoidance', 'ease of administration' en 'compatibility'. De commissie meent dat een multinationale onderneming in een nieuw winstbelastingstelsel zoveel mogelijk als één economisch geheel behandeld zou moeten worden. Met de allocatieformule moet getracht worden een balans te vinden tussen de belangen van het land waar fysieke activiteiten plaatsvinden en de marktlanden.

Deze criteria in aanmerking nemend, constateert Peters in zijn hoofdstuk dat twee imperfecte alternatieven bestaan. Dat zijn enerzijds het voorstel van Avi-Yonah, Clausing en Durst uit 2009,¹² waarbij een gestandaardiseerde vaste winstmarge voor de routinewinst geldt en een formulaire benadering om de restwinst te alloceren en anderzijds de eerdergenoemde Massachusetts formule.

Welk systeem het meest acceptabel is, is afhankelijk van economisch beleid en uiteindelijk een politieke discussie.

3.2.4. Geconsolideerde grondslag

¹² R. Avi-Yonah, K. Clausing and M. Durst, Allocating business profits for tax purposes: A proposal to adopt a formula profit split, Florida Tax Review, 2009, volume 9, nr. 5, p. 497-553.

Met betrekking tot de geconsolideerde grondslag merkt Bellingwout op dat veel landen reeds hebben geaccepteerd dat Pijler 2 een basis biedt om een gezamenlijke grondslag te definiëren. Daarmee is een afbakening van het begrip 'multinationale groep' gegeven. De enige stap die nog gezet moet worden ten opzichte van dit bestaande kader is naar een grensoverschrijdende consolidatie. Pijler 2 gaat namelijk niet verder dan 'jurisdictional blending', wat in feite consolidatie per land inhoudt. De commissie doet de suggestie de techniek van Pijler 2 te gebruiken om vervolgens een wereldwijd resultaat te bepalen.

De gevolgen van een wereldwijde geconsolideerde grondslag zijn onder meer grensoverschrijdende verliescompensatie en buiten beschouwing blijvende intercompany transacties. Doordat die transacties buiten beschouwing blijven, kunnen bronbelastingen vervallen, bestaan minder mogelijkheden om met winsten te schuiven en is minder behoefte aan complexe anti-misbruikbepalingen. Omdat het niet realistisch is dat alle landen onmiddellijk een dergelijk plan implementeren, wordt geopperd dat de Europese Unie als eerst de handschoen zou kunnen oppakken.

3.2.5. Gefaseerde aanpak en knelpunten

Denkend aan een geleidelijke, gefaseerde aanpak, zouden eerst de multinationale ondernemingen die behoren tot de kring van belastingsubjecten van Pijler 2 vrijgesteld kunnen worden van de nationale winstbelastingssystemen. Lidstaten blijven de ruimte behouden een eigen tarief en tax incentives vast te stellen. Ook zouden (nationale) anti-misbruikbepalingen ingevoerd kunnen worden. Een mogelijke tweede stap, die wat Bellingwout betreft ook overgeslagen kan worden, is aggregatie en reallocatie van nationale winsten conform het BEFIT-systeem. Bij de derde stap zou vanuit de nationale Pijler 2 grondslag worden overgegaan tot een Europese grensoverschrijdende consolidatie. Daarvoor is wel afbakening vereist; bekeken moet worden welke entiteiten Europese 'constituent entities' betreffen die meedoen aan de consolidatie. Binnen de EU kan nagedacht worden over gezamenlijke tax incentives, bronbelastingen en belastingverdragen. De laatste stap zou de invoering van een wereldwijde consolidatie zijn. In dit systeem bestaat geen behoefte meer aan de bijheffingen ('IIR' en 'UTPR') van Pillar 2.

De vraag is of hiermee het beoogde doel wordt bereikt. Bellingwout stipt een aantal knelpunten aan. Het is moeilijk volledig los te komen van de per-entiteitbenadering. Voor de allocatie op basis van routinewinst, wordt bijvoorbeeld al snel teruggevallen op criteria zoals hoeveel personeel vennootschappen in dienst hebben, hoeveel assets op de balans staan en waar die vennootschappen zijn gevestigd. Verder is onzeker of een allocatieformule denkbaar is die de steun heeft van de grote spelers op het wereldtoneel. Andere punten die frictie kunnen opleveren, zijn de dubbele (niet-)belasting die optreedt als een deel van de wereld niet meedoet, de beperkte soevereiniteit die voor deelnemende landen resteert en de vergaande mate van centralisatie die nodig is op EU-niveau.

4. Debaters

4.1. De Wilde

Bij een systeemhervorming komen de vragen op wie, wat, waar en hoeveel belast moet worden. De Wilde bespreekt het rapport aan de hand van die vragen.

Wat het belastingsubject betreft, de 'wie?', kan de keuze worden gemaakt tussen lichamen of groepen. In het rapport wordt duidelijk de keuze gemaakt om de groep te belasten op

basis van mondiale consolidatie. Een voordeel van deze keuze is dat het niet nodig is de fictie van een marktomgeving in een gelieerde omgeving te handhaven.

Over het belastingobject, de 'wat?', merkt De Wilde op dat in het rapport de winst die in de jaarrekening wordt vastgesteld tot uitgangspunt wordt genomen voor de fiscale winst. Dat gebeurt ook in Pijler 2, die geen autonoom fiscaal winstbegrip kent. De Wilde zag in het rapport niet terug of dit uitgangspunt bevraagd is, terwijl ook andere opties voor grondslagen in een hervormd systeem denkbaar zijn, zoals omzet, EBIT(DA), overwinst of kasstromen.

De Wilde besteedt in het bijzonder aandacht aan de 'debt equity bias', die blijft bestaan als in een hervormd systeem de jaarrekening de basis blijft vormen voor de grondslag. Omdat in een op de jaarrekening gebaseerd systeem de kosten voor schuldfinanciering aftrekbaar zijn en kosten voor kapitaalfinanciering niet, bestaat immers een prikkel om met vreemd vermogen te financieren. Bij de andere mogelijke grondslagen dan het jaarrekeningenrecht, treedt de debt equity bias niet of in mindere mate op. Als bijvoorbeeld EBIT(DA) wordt toegepast, bestaat de grondslag uit het rendement op investeringen vóór aftrek van financieringskosten. Daarbij wordt geen renteaftrek gegeven, zodat eigen vermogen en vreemd vermogen gelijk worden behandeld. Een alternatief is het in aftrek toestaan van kapitaalkosten. In een dergelijk systeem wordt overwinst belast. Tot slot zou nagedacht kunnen worden over kasstroomheffingen, waarbij ingaande kasstromen belast worden en voor uitgaande kasstromen in een 'tax credit' of teruggave wordt voorzien.

Als eenmaal de 'wie?' en de 'wat?' zijn bepaald, moet worden vastgesteld waar de winst thuishoort. In de basis bestaan daarvoor twee aanknopingspunten: de aanbodzijde en de vraagzijde.

De aanbodzijde is de plaats waar de onderneming productiefactoren samenbrengt. Daarbij is van belang de locatie waar functies worden uitgeoefend, activa worden gebruikt en risico's worden gedragen. Functies worden gelokaliseerd, waarna de verschillende onderdelen van de onderneming een beloning toebedeeld krijgen voor de uitgeoefende functies. Dit lijkt sterk op het huidige arm's length beginsel, zij het dat functies worden gewaardeerd in plaats van transacties beprijsd, omdat transacties binnen de groep bij een wereldwijde geconsolideerde grondslag niet meer bestaan.

De commissie neemt normatief een positie in en wijst volledige allocatie aan de aanbodzijde af vanuit rechtvaardigheids oogpunt. Met de vraagzijde, de locaties waar de goederen en diensten die zijn geproduceerd worden afgezet, dient ook rekening gehouden te worden. Feitelijk gebeurt dit op sommige fronten al, zoals bij digital service taxes en tot op zekere hoogte ook bij bronbelastingen. Bij bronbelastingen ligt de 'waar?' namelijk in wezen bij de locatie van de afnemer van de financieringsdienst of licentienemer. De sales factor in de Massachusetts formule is ook een element van een allocatiemechanisme dat op de vraagzijde ziet.

De Wilde heeft al langer over deze problematiek nagedacht en is tot de conclusie gekomen dat winst geen locatie heeft. Daarom moet gezocht worden naar een pragmatische oplossing die niet arbitrair is. Hij komt uit op volledige marktallocatie. Een dergelijke volledige allocatie naar de vraagzijde wordt door de commissie echter afgewezen. Er zou een gulden middenweg gevonden moeten worden. De commissie betoogt dat uit eenvoudsoverwegingen gekozen kan worden voor de Massachusetts formule. Alternatief is

volgens de commissie de hybride allocatiemethode van Avi-Yonah c.s. De Wilde plaatst een aantal kanttekeningen bij dit advies.

De Wilde betwijfelt of de Massachusetts formule werkelijk de problemen oplost die het beoogt weg te nemen. De aanbodzijdecomponenten van de formule – payroll en assets – moeten gelokaliseerd en gewaardeerd worden. Traditioneel gaan formules als deze uit van kosten. Hoe meer kosten een bepaald onderdeel van de onderneming maakt, hoe meer winst gealloceerd wordt. Naar de mening van De Wilde wringt dat. Daarnaast kan het voor wat betreft assets een bias doen ontstaan naar nieuwe investeringen. Een en ander kan de vraag doen rijzen of assets en payroll niet op marktwaarde gewaardeerd moeten worden met alle waarderingsvraagstukken en functionele analyse consequenties van dien. Hiermee worden in feite de onoplosbare problemen van het arm's length beginsel geherintroduceerd.

Met betrekking tot de restwinst-allocatiemethode van Avi-Yonah merkt De Wilde het volgende op. In een digitaliserende en mondialiserende economie worden markten steeds efficiënter. Door prijserosieprocessen zullen de routinewinsten van die steeds efficiëntere markten naar nihil bewegen. In dat geval blijft alleen een restwinst bestaan, welke restwinst volgens deze methode aan de marktlanden gealloceerd moet worden. Een volledige allocatie aan de marktlanden wijst de commissie echter juist af.

De laatste vraag is hoe het tarief er uit moet zien. Bij deze vraag komt belastingconcurrentieproblematiek kijken. Die concurrentie bestaat, omdat ondernemingswinsten steeds mobieler worden. Investeringslocaties zijn zeer elastisch en responsief op tarieven. De meest effectieve manier om concurrentie tegen te gaan is het afspreken van een enkel tarief. Consequentie daarvan is dat het niet meer nodig is de grondslag te verdelen en dat in de plaats daarvan de belastingopbrengst verdeeld kan worden. Als het wenselijk wordt geacht dat landen zelf een tarief kiezen, moet gekozen worden voor een inelastische grondslag. Dat is moeilijk aan de aanbodzijde, omdat de onderneming controle heeft op de aan die kant aanwezige componenten payroll en assets. Die controle bestaat niet aan de vraagzijde, omdat de onderneming niet kan beslissen waar afnemers afnemen.

4.2. Van Hulten

In haar bijdrage besteedt Van Hulten aandacht aan de juxtapositie van de per-entiteitsbenadering en de groepsbenadering, met in het bijzonder een focus op het groepsbegrip.

De gedachte achter de groepsbenadering is om een economische eenheid te belasten. Daarbij zou het niet van belang moeten zijn hoe een structuur juridisch is vormgegeven. Voordelen van de groepsbenadering zijn het voorkomen van misbruikmogelijkheden, zoals hybride mismatches en het gedeeltelijk voorkomen van dubbele belastingheffing.

Om de groepsbenadering te kunnen toepassen, is het nodig om de groep te definiëren. Om tot een goede definitie te komen, kan eerst de vraag worden gesteld waartoe multinationale ondernemingen op aarde zijn. Die vraag kan worden beantwoord aan de hand van de 'theory of the firm'. Volgens deze economische theorie ontstaan door het in groepsverband opereren synergievoordelen, waardoor de transactiekosten binnen een groep lager worden. De theorie biedt een grondslag voor kritiek op het arm's length beginsel, omdat het beginsel

onvoldoende rekening houdt met genoemde groepsvoordelen door zijn fictie dat groepstransacties derden-transacties zijn.

Bestaande groepsbegrippen in nationale regimes of Europese richtlijnen zouden houvast kunnen bieden bij het vormen van een definitie. Elementen die in veel definities terugkeren, zijn volgens Van Hulten zeggenschap en economische integratie. Zeggenschap houdt in het daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Met economische integratie wordt bedoeld op samenwerking in de vorm van bijvoorbeeld een gezamenlijke bedrijfsstrategie of bepaalde coördinatie.

In het preadvies wordt het jaarrekeningenrecht als startpunt genomen. Hoewel Van Hulten hier begrip voor heeft gelet op de praktische voordelen, heeft zij twijfels of het de meest werkbare definitie oplevert. In dit verband wijst zij erop dat de doelstellingen van een jaarrekening anders zijn dan de doelstellingen van de fiscale regels. Ook uit zij onder meer zorgen over manipuleerbaarheid van het groepsbegrip uit het jaarrekeningenrecht, doordat groepen zouden kunnen beïnvloeden welke van hun onderdelen tot de groep behoren.

Vervolgens wijdt Van Hulten een aantal woorden aan de verhouding van een nieuw winstbelastingstelsel tot belastingverdragen, hetgeen in het preadvies zijdelings aan de orde komt. Een vraag die opkomt is wat de gevolgen zijn van een winstbelastingstelsel waarbij de economische eenheid wordt belast voor het inwonersbegrip voor verdragstoepassing. Omdat de kans dat een nieuw winstbelastingstelsel op korte termijn mondiaal geaccepteerd zal worden vrij klein is, zullen afspraken over het inwonersbegrip gemaakt moeten worden tussen landen die wel hun winstbelastingstelsel aanpassen en zij die dat niet doen. Een mogelijkheid is dat sommige onderdelen van een groep als transparant worden gezien.

Van Hulten voorziet ook problemen in het kader van de artikelen over ‘business profits’ en ‘associated enterprises’ in belastingverdragen (artikelen 7 en 9 van het OESO-modelverdrag). Hoewel de arm’s length problematiek binnen de groep verdwijnt, bestaat die nog wel tussen groepsleden en niet-groepsleden. Een soortgelijk probleem doet zich voor bij bronheffingen, die binnen de groep kunnen komen te vervallen, maar in derden-verhoudingen nog wel kunnen bestaan. Een en ander vereist een verdelingsmechanisme.

Wat de implementatie in belastingverdragen betreft, wijst Van Hulten op de mogelijkheid van de invoering van een nieuw multilateraal instrument.

4.3. *Smink*

De bijdrage van Smink is gericht op het geven van politieke overwegingen en het schetsen van de realiteit waarin zij bij de Europese Commissie dagelijks haar werk doet. Zij ziet het rapport als een uitnodiging om het BEFIT richtlijnvoorstel¹³ aan te passen.

Bij de vraag waar de EU op dit moment staat met het winstbelastingstelsel, merkt Smink op dat onder het Poolse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie van 1 januari tot en met 1 juli van dit jaar BEFIT niet is besproken. Onder het huidige Deense voorzitterschap staat BEFIT niet op de agenda. Hoewel BEFIT op raadsniveau dus niet op veel aandacht lijkt te kunnen rekenen, wordt wel regelmatig met stakeholders gesproken.

¹³ Voorstel van de Europese Commissie van 12 september 2023 voor een Richtlijn van de Raad betreffende een kader voor de belastingheffing van de inkomsten van bedrijven in Europa (Befit), COM(2023)532.

Een door stakeholders veelbesproken punt is de wens voor meer harmonisatie. Het BEFIT richtlijnvoorstel biedt lidstaten ruimte om aftrekposten, fiscale prikkels of verhogingen van de grondslag te blijven toepassen op het aan hen toegerekende grondslagdeel. De keuzemogelijkheden zijn opgenomen om te borgen dat lidstaten zich erkend voelen in hun soevereiniteit, maar kunnen tot complexiteit leiden. Het wegnemen van de mogelijkheid van lidstaten om eigen incentives vorm te geven die passen bij hun eigen economie lijkt op dit moment echter een brug te ver.

Een tweede punt is de wens om dichter aan te sluiten bij Pijler 2 voor wat betreft de grondslag en de groepsdefinitie. Onder het BEFIT richtlijnvoorstel geldt een eigendomsdrempel van 75%, terwijl onder Pijler 2 een entiteit onderdeel van de groep is bij een bezit vanaf 50%. Volgens Smink staat de Europese Commissie ervoor open de bezitsgrens van het BEFIT voorstel naar beneden bij te stellen. Daarmee wordt direct een groot deel van de verrekenprijzenproblematiek opgelost, omdat een kleiner deel van de transacties met verrekenprijzen geconfronteerd worden.

Nog een complicerende factor doet zich voor als de 'ultimate parent entity' zich in een derde land bevindt en de jaarrekening op basis van het jaarrekeningenrecht van dat derde land opstelt. Het BEFIT richtlijnvoorstel laat slechts een jaarrekeningstelsel toe dat geaccepteerd is in de EU. Voordeel daarvan is dat wanneer uitgegaan wordt van één standaard, arbitrage tussen verschillende jaarrekeningstelsels moeilijker is waardoor eventuele ontgaansmogelijkheden worden beperkt. Tegelijkertijd staat Pijler 2 toe dat lokaal jaarrekeningenrecht wordt gebruikt voor de binnenlandse bijheffing. Sommige lidstaten hechten hier sterk aan. Smink kan zich voorstellen dat een en ander door zal echoën bij een discussie over de te accepteren jaarrekeningenstelsels in een Europees winstbelastingstelsel.

Na de bespreking van de feedback van de stakeholders, gaat Smink in op een aantal uitspraken in (de samenvatting van) het rapport. In reactie op de opmerking van Bellingwout dat aggregatie en reallocatie van nationale winsten conform het BEFIT-systeem overgeslagen kan worden, betoogt Smink dat het idee van grensoverschrijdende consolidatie op zichzelf al zo revolutionair is dat de weg ernaartoe evolutionair zou moeten zijn.

In verband met de formulary apportionment, stipt Smink aan dat de vormgeving uiteindelijk afhankelijk is van data. Om tot een haalbaar voorstel te komen, moet rekening worden gehouden met de huidige opbrengsten van lidstaten. Daarvoor moeten eerst gegevens bekend zijn zoals de cijfers van de Pijler 2 verdeling.

In reactie op een opmerking van Bellingwout dat idealiter direct overgegaan wordt op volledige consolidatie en allocatie, zonder ingroefase, geeft Smink te kennen dat dit haar momenteel niet haalbaar lijkt. Wel lijkt het haar nuttig voort te bouwen op de bestaande internationale initiatieven, vooral met het oog op het verminderen van verrekenprijzen binnen de EU en van disputen tussen de lidstaten.

Over de vraag of volledig losgekomen kan worden van de per-entiteitbenadering is Smink kort. Dat is toekomstmuziek. Maar zij is dankbaar voor initiatieven zoals het rapport om het denken verder aan te scherpen.

5. Reacties van de commissie en discussie met de aanwezigen

De Smet stipt onder meer aan dat de problematiek die in het rapport is besproken, niet alleen in de vennootschapsbelasting voorkomt maar ook in de inkomstenbelasting kan spelen. Hij wijst op artikel 15 van het OESO Modelverdrag over niet-zelfstandige arbeid. Voor de toewijzing van heffingsbevoegdheid wordt in beginsel aangesloten bij de plaats waar de arbeid wordt verricht. In een digitale economie is dat minder eenvoudig vast te stellen, aangezien 'digital nomads' overal hun werkzaamheden kunnen verrichten. De vraag is waar waarde wordt gecreëerd. In reactie op de door de debaters aangehaalde problemen die de Massachusetts formule aan de aanbodzijde met zich brengt, betoogt De Smet dat als de aanbodfactoren losgelaten worden, alleen de omzetfactor blijft staan. Daarmee wordt feitelijk gezegd dat geen waarde aan mensen gealloceerd wordt. Het lijkt De Smet onwaarschijnlijk dat de 27 EU lidstaten het daarover eens worden.

Peters gaat in op het onderscheid tussen politiek en wetenschap. Standpunten zoals 'formulary apportionment wordt toch nooit bereikt' zijn geen wetenschappelijk argumenten, tenzij een dergelijk betoog van een politicoloog afkomstig is die gedrag van staten bestudeert. Een jurist zou moeten blijven nadenken over de wenselijke wereld en rechtvaardigheid, los van de politiek. Wel moeten juristen en met name fiscale wetenschappers niet de illusie hebben dat zij perfecte systemen kunnen bedenken. Zij kunnen de grote lijnen schetsen, de voor- en nadelen benoemen en een afweging maken, waarna de politiek aan de slag gaat.

Peters reageert verder op een aantal punten die de debaters naar voren hebben gebracht. De in het rapport genoemde visie dat allocatie aan zowel de aanbodzijde als de vraagzijde zou moeten plaatsvinden, komt voort uit een waargenomen tendens in die richting. Over de opmerking dat door prijserosieprocessen de routinewinsten van steeds efficiëntere markten naar nihil beweegt, is Peters enigszins sceptisch. Verder nuanceert hij het argument dat de Massachusetts formule het systeem niet per definitie eenvoudiger maakt. De eenvoud hangt af van de manier waarop de formule wordt ingevuld.

De olifant in de kamer is volgens Peters 'intangibles'. Hoe daarmee in een allocatieformule moet worden omgegaan is ook politiek een groot vraagstuk. Een wens om bij de discussie erover weg te blijven, zou kunnen pleiten voor een hybride allocatiemechanisme.

Bellingwout haakt aan bij de intangibles discussie. Naar zijn mening zouden deze niet in een allocatieformule moeten worden opgenomen vanuit de gedachte dat die formule juist tot doel heeft de restwinst te alloceren aan jurisdicties zonder gebondenheid aan discussies over 'oorsprong' en geografische herkomst van die restwinst in de vorm van intangibles. Dat wil niet zeggen dat R&D kosten als zodanig niet als fysieke factoren in een allocatieformule meegenomen kunnen worden. Voor R&D is tenslotte personeel en apparatuur nodig.

De debt equity bias waaraan door de debaters is gerefereerd, is volgens Bellingwout grotendeels weg-gedefinieerd door uit te gaan van een wereldwijde consolidatie. Daardoor bestaat alleen nog externe rente. Wat die externe rente betreft, kan nog onderscheid worden gemaakt tussen de situatie dat een 'rokende schoorsteen' multinational financiering nodig heeft en op eigen kracht meer vreemd vermogen kan aantrekken dan een econoom wenselijk zou achten en de situatie waarin een private equity partij een target financiert met (te) veel vreemd vermogen. In het laatste geval is ingrijpen misschien gewenst.

De keuze van de commissie om voor de grondslag aan te sluiten bij de jaarrekening is volgens Bellingwout een pragmatische. Op de vraag of de commissie zich niet te makkelijk

ervan afmaakt door uit te gaan van IFRS, gelet op de vele discussies die bestaan tussen landen die zonder meer aansluiten bij commerciële vastlegging en landen die dat niet doen, antwoordt hij dat op enig moment een keuze gemaakt moet worden. Het meest robuuste systeem met de grootste kans van slagen is er een dat aansluit bij een internationaal erkend jaarrekeningenrechtstelsel. Belastingconcurrentie door arbitrage tussen verschillende jaarrekeningstelsels is binnen de context van Pillar 2 reeds een realiteit, dus in dat verband zal normstellend optreden moeten worden, maar Bellingwout verwacht niet dat dit een onoverkomelijk probleem vormt.

Vanuit het publiek komen onder meer vragen over internationaal toezicht, de transitie naar een nieuw winstbelastingstelsel en het ondernemingsbegrip.

Met betrekking tot internationaal toezicht wordt opgemerkt dat bij wereldwijde consolidatie voor lokale belastingautoriteiten wellicht moeilijk is na te gaan in hoeverre door belastingplichtigen ingenomen standpunten en stellingen juist zijn. Met name private equity structuren kunnen zeer ondoorzichtig zijn, als gevolg waarvan veel controle nodig is om bijvoorbeeld te achterhalen hoe de financiering loopt. In reactie hierop wordt gewezen op verschillende mogelijkheden die al bestaan voor belastingdiensten om over de grens samen te werken, zoals overleggen binnen de EU en ICAP.¹⁴ Daarbij zou vertrouwen in de landen waarmee wordt samengewerkt de uitgangspunten moeten zijn. Ook wordt gewezen op het BEFIT richtlijnvoorstel, waarin een mooi uitgedachte systematiek is te lezen waarbij per belastingplichtige grensoverschrijdende behandelteams van belastingdiensten worden samengesteld.

Voor een stapsgewijze transitie naar een hervormd winstbelastingstelsel wordt vanuit de zaal geopperd dat aansluiting gezocht zou kunnen worden bij het zogenoemde 28^{ste} regime.¹⁵ Een mogelijkheid zou zijn een soort optiesysteem in te voeren waarbij ondernemingen ervoor kunnen kiezen hun belastingaangifte volgens het hervormde winstbelastingstelsel te doen. Dat zou data opleveren die gebruikt kunnen worden bij verdere ontwikkelingen. Hoewel daartegenover staat dat met een dergelijk keuzeregime een extra laag complexiteit wordt ingevoerd, zou dit volgens Bellingwout pragmatisch gezien wel een doorbraak kunnen vormen.

De laatste vraag ziet op het ondernemingsbegrip. In het rapport is bepleit dat de per-entiteitsbenadering moet worden losgelaten. Van die benadering is echter moeilijk los te komen als voor het groepsbegrip juridische criteria worden gehanteerd, zoals zeggenschap of een aandelenbelang van 75%. Gevraagd wordt hoe de commissie denkt over uitgangspunten zoals de omzetbelasting kent, waarbij voor het begrip onderneming een economische benadering geldt. Bellingwout acht het misschien academisch zuiverder om te zoeken naar een nieuw ondernemingsbegrip, maar waarschuwt voor een (jaren)lange discussie over hoe een dergelijk ondernemingsbegrip eruit moet zien.

¹⁴ ICAP staat voor OECD International Compliance Assurance Programme.

¹⁵ In het werkprogramma voor 2025 van de Europese Commissie van 11 februari 2025, COM(2025) 45 final, is een voorstel opgenomen om “een 28e wettelijke regeling [voor te bereiden] die de toepasselijke regels vereenvoudigt en de faillissementskosten reduceert en die tevens ter zake doende aspecten op het vlak van vennootschaps-, insolventie-, arbeids- en belastingrecht behandelt.” Hierop wordt met “het 28^{ste} regime” gerefereerd.

Essers sluit af met een dankwoord voor de commissie, de debaters en het publiek voor het uithoudingsvermogen en de bijdrage van hun kant.