

## **Samenvatting van CPB Document 141, *Will corporate tax consolidation improve efficiency in the EU?***

Internationale verschillen in de vennootschapsbelasting vormen een belemmering voor internationaal opererende bedrijven in de Interne Markt. Deze verschillen leiden tot hoge administratieve lasten, maken winstverschuiving door creatief gebruik van verrekenprijzen aantrekkelijk en belemmeren internationale verliescompensatie. Deze belemmeringen zijn inherent aan het huidige systeem van gescheiden boekhoudingen, waarin het winstinkomen van buitenlandse filialen in elke lidstaat apart berekend en belast wordt. Voorstellen van de Europese Commissie voor consolidatie van de grondslag, waarbij multinationals slechts één belastingaangifte hoeven te doen voor al hun vestigingen in de Europese Unie, heffen de problemen van gescheiden boekhoudingen op. Om lidstaten desondanks de mogelijkheid te geven voor eigen Vpb-heffing, moet de geconsolideerde belastingaangifte met een verdeelsleutel over de lidstaten verdeeld worden.

Over de economische effecten van consolidatie in de EU, met toepassing van de verdeelsleutel, is weinig bekend. Deze studie geeft een analyse van de economische effecten met behulp van het algemeen evenwichtsmodel *CORTAX*. Het model bevat de belangrijkste kenmerken van de vennootschapsbelasting in 17 lidstaten en in de VS. Het bevat de investerings- en werkgelegenheidsbeslissingen van zowel multinationals als binnenslands opererende bedrijven. Het model analyseert de welvaartseffecten van belastinghervormingen, zodat zowel de economische efficiëntie als de verdelingseffecten van consolidatie kunnen worden geanalyseerd.

In een recente communicatie van de Europese Commissie, *Progress to date and next steps towards a Common Consolidated Corporate Tax Base*, wordt opnieuw het belang van consolidatie benadrukt. Het voorstel voor een geconsolideerde grondslag vermindert de administratieve lasten voor multinationals en maakt winstverschuiving door manipulatie van verrekenprijzen overbodig. Deze voordelen worden echter ongedaan gemaakt door twee elementen in de voorstellen. Allereerst introduceert de verdeelsleutel nieuwe mogelijkheden voor winstverschuiving door multinationals. Daarbij komt dat de voorstellen gericht op internationaal opererende bedrijven tot ongelijke concurrentie met binnenlandse ondernemingen kan leiden.

Hantering van de verdeelsleutel geeft multinationals nieuwe mogelijkheden om hun winsten te verplaatsen, wat nadelig is voor de welvaart in de Europese Unie. In het huidige systeem gebruiken multinationals de interne verrekenprijzen om een deel van de winsten te boeken in landen met lage Vpb-tarieven. Bij een geconsolideerde grondslag is dit niet meer mogelijk. De verdeelsleutel maakt echter nieuwe vormen van winstverschuiving mogelijk. Met de sleutel wordt de geconsolideerde winst verdeeld naar rato van de economische activiteit van de onderneming in elke lidstaat. Deze economische activiteit wordt gemeten aan de hand van productie, werkgelegenheid, de vaste activa of de verkopen van de onderneming in elk land. Door verplaatsing van productie naar lidstaten met lage Vpb-tarieven, kan een bedrijf zijn totale belastingaanslag verminderen. Hoewel verplaatsing van productie moeilijker is dan

verplaatsing van winsten via interne verrekenprijzen, zijn de consequenties groter: productie vindt niet langer plaats in het land waar zij het hoogste rendement genereert. Het tweede versturende element in de EC-voorstellen is de vrijwillige deelname van internationaal opererende bedrijven, zodat binnenlandse bedrijven niet over hoeven te stappen op het nieuwe Europese belastingstelsel. Vrijwillige deelname leidt tot een uitholling van de belastinggrondslag, doordat bedrijven kiezen voor het systeem dat het meest gunstig is voor hen. Stel dat de scheiding tussen multinationals, die wel overgaan op de geconsolideerde basis, en binnenlandse bedrijven die volgens de nationale regels belast worden, strikt gehanteerd gaat worden. De ongelijke concurrentie die hier het gevolg van is, is nadelig voor de totale werkgelegenheid, productie en welvaart in de EU.

Door beide versturende elementen zal de EU nauwelijks profiteren van de *Common Consolidated Corporate Tax Base*. De voordelen in de vorm van lagere administratieve lasten en internationale verliescompensatie worden tenietgedaan door beide inefficiënties in de voorstellen. De Vpb-opbrengsten zullen met 2% dalen door de relatieve toename van economische activiteit naar lidstaten met lage tarieven en een smalle grondslag. De productie neemt met slechts 0,05% toe, terwijl de welvaart slechts 0,01% BBP hoger uitkomt.

De economische effecten zijn ongelijk verdeeld, zowel binnen als tussen lidstaten. Allereerst zullen de multinationals in de meeste lidstaten profiteren van consolidatie en van de nieuwe mogelijkheden om hun belastingverplichting te verkleinen. Hierdoor krijgen zij een competitief voordeel ten opzichte van binnenlandse bedrijven, die overwegend bij de verliezers van consolidatie horen. Overheden in lidstaten met een brede belastinggrondslag zullen hun Vpb-opbrengst zien dalen, ervan uitgaand dat de nieuwe belastinggrondslag gelijk is aan het huidige Europese gemiddelde. Een bredere grondslag zorgt voor hogere belastingopbrengsten, maar gaat ten koste van de investeringen. Welvaart neemt toe in lidstaten met relatief veel multinationals, lage Vpb-tarieven en/of een brede grondslag. Een laag tarief maakt een lidstaat aantrekkelijk voor multinationals, die zo de verdeelsleutel in hun voordeel gebruiken. Voor lidstaten met een brede grondslag impliceert consolidatie een lastenverlichting, en daarmee een toename van investeringen en productie. Een grote mate van openheid, ten slotte, maakt lidstaten gevoelig voor veranderingen in de vennootschapsbelasting.

In het alternatieve commissievoorstel van *Home State Taxation* kunnen multinationals ervoor kiezen om hun winsten te consolideren volgens de belastingregels van het land waarin het moederbedrijf gevestigd is. Hiermee wordt ongelijkheid geïntroduceerd tussen filialen uit verschillende landen, waarmee de voordelen van consolidatie ongedaan worden gemaakt. De welvaart in de EU zal niet toenemen, terwijl het BBP zelfs licht daalt.

Het nadelige effect van de verdeelsleutel hangt af van de precieze vormgeving, maar zal in alle gevallen negatieve economische effecten hebben. De grootste verstoring wordt geïntroduceerd als de verdeelsleutel gebaseerd is op één productiefactor, dus op kapitaal of arbeid. De minst slechte verdeelsleutel is een die moeilijk door bedrijven te beïnvloeden valt en die nauw gerelateerd is aan de winstgevendheid van elk filiaal. Een

verdeelsleutel gebaseerd op meerdere factoren, of op een brede definitie van economische activiteit, zoals totale productie per filiaal, voldoet in de simulaties hieraan het best. De reden voor het grote belang van de verdeelsleutel zijn de grote verschillen in Vpb-tarieven in de Europese Unie. Het zijn deze tariefsverschillen die leiden tot verplaatsing van economische activiteit. Een goede verdeelsleutel kan deze verplaatsing afremmen, maar zeker niet opheffen. Slechts harmonisatie of een grote mate van convergentie van tarieven zal de prikkels voor winstverschuiving door verplaatsing van productie verkleinen.

Het koppelen van coördinatie van de Vpb-tarieven aan de consolidatie van de grondslag heeft nog een tweede voordeel: het gaat belastingconcurrentie tegen. Al in het huidige systeem hebben de meeste lidstaten baat bij een verlaging van de tarieven. Dit wordt nog versterkt als de grondslag geconsolideerd wordt. Landen met lagere tarieven profiteren niet langer van winstverschuiving door bedrijven, maar trekken in plaats daarvan extra investeringen en productie aan. Simulaties met *CORTAX* laten zien dat een verlaging in de tarieven met 10-20% kan resulteren. Deze eenzijdige tariefsverlagingen kunnen worden voorkomen door coördinatie van de tarieven, in de vorm van een minimumtarief, of introductie van een EU-tarief.

De voordelen van consolidatie kunnen ten volle worden benut als alle bedrijven, zowel binnenlandse ondernemingen als multinationals, deelnemen en als de tarieven verregaand geharmoniseerd worden. In dit verstrekkende voorstel, bekend als de *European Union Corporate Income Tax*, kan een toename van de welvaart met 0,1-0,2% BBP worden gerealiseerd.