



Fiscus en statisticus misleid

Auteur(s):

Bartelsman, E.
Beetsma, R.

Vrije Universiteit, respectievelijk Universiteit van Amsterdam en CEPR. De auteurs danken Steef Huibregtse voor een uitvoerige discussie over het Nederlandse en Europese beleid ten aanzien van verrekenprijzen.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4280, pagina 909, 10 november 2000

Rubriek:

Vakontw ikkeling

Trefwoord(en):

w instbelasting

Creatief gebruik van verrekenprijzen door multinationals beïnvloedt de opbrengsten van de winstbelasting en vertekent de groeicijfers in OESO-landen.

Beleidsmakers in de geïndustrialiseerde landen zoeken een balans tussen het genereren van belastingopbrengsten en het aantrekkelijk houden van hun land of regio voor economische bedrijvigheid. Hierbij houden ze elkaar nauwlettend in de gaten. Internationale verschillen in winstbelasting beïnvloeden belastingopbrengsten niet alleen doordat ze leiden tot verschuivingen in economische bedrijvigheid, maar ook doordat ze leiden tot puur boekhoudkundige verschuivingen van winst. In dit artikel onderzoeken wij hoe groot het effect is van verschillen in vennootschapsbelastingtarieven voor zulke puur 'papieren' winstverschuivingen tussen OESO-landen ¹.

Creative verrekenprijzen

Ceteris paribus zullen multinationals hun kosten in die landen willen laten neerslaan waar de belastingtarieven het hoogst zijn en hun opbrengsten daar waar de tarieven het laagst zijn. Het profijt van zo'n beleid is vooral groot als het land waar de multinational zetelt en hun deelnemingsvrijstelling hanteert. Dat wil zeggen dat de belastingdienst belastingvrijstelling geeft wanneer in het buitenland al winstbelasting is betaald. Een voorbeeld van zo'n land is Nederland.

Winstverschuiving

Een puur papieren winstverschuiving kan plaatsvinden op twee manieren. Eén is via de kapitaalstructuur. Een onderneming kan bijvoorbeeld een vestiging in een land met een hoog belastingtarief voornamelijk financieren met leningen van vestigingen in landen met lage belasting. De andere manier is door verrekenprijzen te manipuleren. Verrekenprijzen worden gehanteerd voor de waardering van onderlinge leveringen van goederen en diensten binnen een multinational. De *Model tax convention* en de *Transfer pricing guidelines* van de OESO dringen aan op het hanteren van het 'at arm's length'-principe. Dit wil zeggen dat voor interne leveringen marktprijzen moeten worden gebruikt. Praktische toepassing hiervan is echter vaak een probleem. Voor veel transacties binnen een onderneming bestaat geen vergelijkbare markt buiten het bedrijf. Een voorbeeld is de prijs voor het gebruik van immateriële activa, zoals kennis die in een andere vestiging is ontwikkeld.

Een recent OESO-rapport besteedt uitgebreid aandacht aan winstverschuiving door het manipuleren van verrekenprijzen tussen OESO-landen en de zogenaamde belastingparadijzen ². De discussie over belastingverschillen tussen industrielanden onderling gaat echter vooral over de invloed van belastingcompetitie op economische activiteit. De empirische resultaten die wij hieronder bespreken, laten evenwel zien dat creatief gebruik van verrekenprijzen ook een belangrijke rol speelt tussen OESO-landen onderling.

De empirische analyse

Wij regresseren het quotiënt van de totale toegevoegde waarde en loonbetalingen in een sector van een land op het verschil in vennootschapstarief tussen dat land en het OESO-gemiddelde. Het idee is dat, bij een *gegeven* schaal van economische activiteit, een winstverschuiving puur op papier leidt tot een lagere toegevoegde waarde. Door te delen door de lonen, corrigeren wij voor het mogelijke effect van belasting op het niveau van economische activiteit in die sector ³. Het quotiënt van toegevoegde waarde en lonen zal dus afnemen als een hoger vennootschapstarief tot meer papieren winstverschuivingen leidt.

Onze analyse combineert de STAN-data van de OESO met een panel van vennootschapstarieven ⁴. Wij laten in enkele varianten de effecten van belastingverschillen variëren over landen en sectoren. De periode waarop ons onderzoek betrekking heeft is 1979-1997. De effecten van belastingverschillen op het bovenbeschreven quotiënt zijn significant. Ze zijn het sterkst als we ze laten variëren over landen. Op basis van de schattingen kan een ruwe berekening worden gemaakt van het effect van een tariefverandering op de belastingopbrengst. In het basisscenario leidt een unilaterale verhoging van het vennootschapstarief met één procentpunt niet tot een verhoging van de belastingopbrengst, doordat de gerapporteerde winst meer dan voldoende daalt om de verhoging teniet te doen. De

landen waarvoor dit effect het sterkst is zijn Japan, Portugal en Spanje, gevolgd door Denemarken, Duitsland en Nederland. De sectoren met de sterkste effecten zijn 'industriële chemicaliën', 'andere chemicaliën', 'ijzer en staal' en 'niet-ijzer-metalen'. De categorie 'andere chemicaliën' bevat farmaceutische producten, waarvoor onderzoek en ontwikkeling, en dus intellectueel eigendom, relatief belangrijk zijn.

Beleid oeso-landen

Vergeleken met de omvang van de economie, heeft Nederland relatief veel grote multinationals. Men kan dus verwachten dat het volume van grensoverschrijdende handel binnen multinationals groot is. Daarom is het belangrijk ons beleid ten aanzien van verrekenprijzen onder de loep te nemen en dat te vergelijken met dat van andere landen. Een overzicht van Ernst & Young stelt ons in staat een directe vergelijking over landen te maken van het huidige beleid inzake verrekenprijzen⁵. De criteria zijn (1) het gebruik van het 'at arm's length' principe, (2) het volgen van de oeso-richtlijnen, (3) de aanwezigheid van expliciete regels inzake verrekenprijzen, (4) de eis tot documentatie van gehanteerde verrekenprijzen door ondernemingen en (5) de mogelijkheid tot het opleggen van sancties voor overtredingen. Terwijl de Verenigde Staten, waar het gebruik van verrekenprijzen door multinationals gedetailleerd is vastgelegd in regels, positief scoort op alle vijf kenmerken, geldt voor een aantal landen uit onze steekproef, waaronder Oostenrijk, Nederland en Portugal, dat de kenmerken (3) tot en met (5) nagenoeg ontbreken. Voor Nederland zijn er weliswaar enkele expliciete regels voor bepaalde transacties binnen concernverband, maar er is geen alomvattende wettekst die alle transacties regelt waarbij verrekenprijzen gehanteerd worden. Het Nederlandse beleid kenmerkt zich dus door weinig regels en is vooral gebaseerd op jurisprudentie. Voor Japan en Duitsland ontbreken (4) en (5), terwijl voor Denemarken (5) ontbreekt en (3) en (4) pas sinds begin 1999 gelden. Deze bevindingen lijken consistent met de eerder gevonden verzameling van landen waarvoor het effect van een relatieve verandering in het vennootschapstarief op onze gehanteerde maatstaf (toegevoegde waarde/loonbetalingen) sterk was.

Beperkingen

In het recente verleden is voor Nederlandse bedrijven een aantal kanalen voor papieren winstverschuivingen afgesloten. Een belangrijk voorbeeld is de beperking van de deelnemingsvrijstelling voor passief buitenlands inkomen (inkomen uit buitenlandse beleggingen). Met name gaat het dan om beleggingen door ondernemingen op locaties als de Antillen, waar de vennootschapsbelasting veel lager is. Het toekomstige beleid zal zich in eerste instantie richten op een vertaling van de OESO-richtlijnen naar de Nederlandse situatie. Creatief gebruik van verrekenprijzen zal moeilijker worden doordat bedrijven zelf moeten gaan aangeven hoe ze zullen omgaan met deze prijzen. Ze kunnen dan verantwoordelijk worden gehouden voor afwijkingen hiervan.

Evaluatie en aanbeveling

Omdat wij in onze empirische analyse van verrekenprijzen slechts één mogelijke manier van papieren winstverschuiving hebben bestudeerd, vormen onze resultaten waarschijnlijk een ondergrens voor het effect van veranderingen in de vennootschapstarieven op gerapporteerde winsten. De analyse suggereert dat de opbrengsten van een striktere handhaving van de regels rond winstverschuivingen hoog kunnen zijn.

Beleidscoördinatie

Zoals beschreven heeft Nederland zijn beleid de laatste jaren aangescherpt, met name als het gaat om de deelnemingsvrijstelling voor in het buitenland gegenereerd passief inkomen. De mate waarin winsten op deze manier verschoven kunnen worden, hangt echter sterk samen met de schaal waarop een multinational in het buitenland opereert. Striktere handhaving kan tot gevolg hebben dat de netto opbrengst van een investering daalt, zodat economische activiteit zich verplaatst naar landen met lagere belastingtarieven of een minder streng toezicht op de regels. Daarom zouden landen op zijn minst expliciete regels voor verrekenprijzen overeen moeten komen. Verder zou de coördinatie van de tarieven van de vennootschapsbelasting politiek bespreekbaar moeten worden. Grote tariefverschillen leiden immers in een steeds verder integrerende wereldeconomie onvermijdelijk tot papieren winstverschuivingen.

Productiviteit

Onze analyse geeft niet alleen aanbevelingen voor het beleid ten aanzien van verrekenprijzen. Zij heeft ook gevolgen voor het meten van productiviteit en het vergelijken van economische groei tussen landen. Onze resultaten suggereren dat statistisch geobserveerde groeiversnellingen in landen die hun vennootschapstarieven verlaagd hebben (bijvoorbeeld Ierland) in ieder geval voor een deel de werkelijke groei in economische bedrijvigheid overschatten⁶.

¹ Nadrukkelijk vermelden wij dat wij niet de mate van belastingconcurrentie onderzoeken. Belastingconcurrentie heeft betrekking op het geven van belastingprikkels door landen om economische activiteit aan te trekken. Zie bijvoorbeeld B. Janssen, [Belastingconcurrentie neemt niet toe](#), *ESB*, 14 juli 2000, blz. 563-565.

² Zie OESO, *Towards global tax competition: progress in identifying and eliminating harmful tax practices, Report to the 2000 ministerial council meeting and recommendations by the committee on fiscal affairs*, OESO, Parijs, 2000.

³ Een belastingverlaging die tot een hogere toegevoegde waarde leidt doordat economische activiteit toeneemt (gemeten via loonbetalingen), laat het quotiënt van toegevoegde waarde en loonbetalingen ongewijzigd, zoals ook de bedoeling is.

⁴ De STAN-dataset bevat toegevoegde waarde, salarisbetalingen, bruto investeringen in kapitaalgoederen en andere variabelen voor een groot aantal industriële sectoren voor de meeste OESO-landen.

⁵ Ernst & Young, *Transfer pricing at a glance guide*, 2000.

6 Dit artikel is voornamelijk gebaseerd op E. Bartelsman en R. Beetsma, *Why pay more? Corporate tax avoidance through transfer pricing in OECD countries*, discussion paper, nr. 2543, CEPR, Londen, 2000.

Copyright © 2000 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)