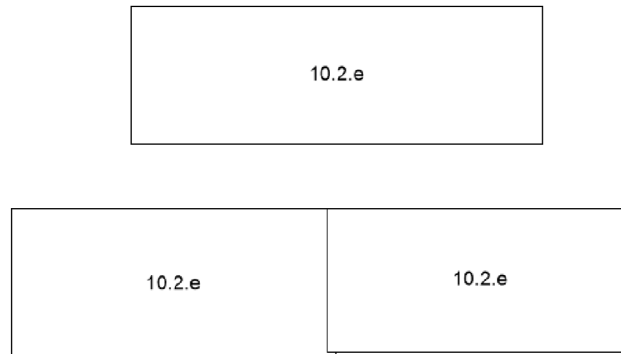


Bijgesloten mijn paper met 10.2.e ten aanzien van de vormgeving van de vpb. Wij waren in eerste instantie gevraagd om voornamelijk te schrijven over de ongelijke behandeling van eigen vermogen en vreemd-vermogen. Echter, omdat financieringskeuzes samenhangen met allerlei andere beslissingen binnen bedrijven is het uiteindelijke paper breder. Het paper richt zich op een unilaterale hervorming van het stelsel. Hierna kort de vertrekpunten en de daarop voortbordurende beleidsconclusies.

- 1) Belastingheffing staat in dienst van de maatschappelijke welvaart en wordt beperkt tot wat meetbaar/afdwingbaar is door nationale overheden (de literatuur over optimale belastingheffing in een open economie).
- 2) Wij benaderen de vraag vanuit *unilateraal perspectief* – dus nationale welvaart - gegeven de huidige beperkte progressie in internationale coördinatie. Argumenten vanuit een multilateraal welvaartsperspectief – alhoewel op zichzelf prima - vallen hier dus buiten. Dit vergt namelijk een expliciet andere politieke keuze.
- 3) Wij gaan uit van een budget neutrale hervorming binnen de vpb.
- 4) Keuzes door bedrijven beperken de belastingheffing in de vpb en zorgen voor belastingafwenteling – de mate waarin is afhankelijk van het geval en onderdeel van discussie (100 % in geval van model Gordon, 1986. Veel lager op basis van recente schattingen). De vpb kan door afwenteling een hele andere uitwerking hebben dan het belasten van “het aangrijpingspunt” suggereert. De meeste argumenten zijn daarom indirect: je belast observeerbare grondslag x (bv het normale rendement) om uiteindelijk de lastiger te meten component y (bv mobiele rents) zwaarder te belasten. Dit maakt de discussie complex.
- 5) Vpb is een onderdeel van een effectieve heffing op kapitaalinkomen. Een “first-best” belastingstelsel (dwz geen uitvoeringsbeperkingen) zou het kapitaalinkomen *van Nederlandse burgers* direct belasten. Vpb probeert zodoende als een soort indirecte voorheffing bij te dragen aan herverdeling (alhoewel iets directer bij het mkb) of de belastingdruk te exporteren (buitenlanders betalen). Deze rol wordt belangrijker wanneer de persoonlijke inkomstenbelasting niet geheel sluitend is.
- 6) Wij zijn van mening dat alleen empirisch en theoretisch robuuste resultaten gebruikt kunnen worden voor een economische onderbouwing van vergaande belastinghervormingen. ACE en CBIT voldoen niet aan dit criterium. ACE omdat er meer is dan alleen een verstoring aan de investeringsmarge, en CBIT omdat een gelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen voor *alle* bedrijven is een te extreme positie is. Wij wijken hier af van de Mirrlees Review en claimen dat het “optimaal” is om het normale rendement op investeringen te belasten.
Specifiek:
 - a. Een ACE is “optimaal” in een denkmodel van een kleine open economie met perfecte kapitaalmobilititeit, perfect werkende andere markten, een goed uitgewerkt belastingstelsel voor die andere markten zodat de CIT zich alleen (!) op de *intensieve* marge hoeft te richten (een gegeven fabriek groter maken). Dit is een speciaal geval dat niet op gaat in algemene zin.
 - b. Een voorbeeld: kapitaal is niet perfect mobiel (en afwenteling dus niet perfect). Een deel van het bovennormale rendement (pure winsten) is echter wel erg mobiel (bijvoorbeeld rendement op kennisintensieve productie), maar gecorreleerd met kapitaalinvesteringen. Een belasting op het normale rendement grijpt indirect aan bij dit erg “mobiele” bovennormale rendement.

- c. Wanneer budgetneutraliteit een randvoorwaarde is speelt mee dat een ACE dwingt tot het kiezen van een hoger statutair tarief. Dit verhoogt de effectieve druk op bovennormale rendementen. Een ACE leidt tot het risico dat investeringen in relatief winstgevendende projecten *op den duur* verdwijnen. Een ACE met budgetneutraliteit is daarom slecht voor het vestigingsklimaat van een economie welke voor een groot deel afhankelijk is van kennisintensieve industrieën. Dit geldt minder voor landen waarin de rendementen volgen uit locatievoordelen. Nederland is een mix, maar bedrijfsspecifieke kennis speelt een belangrijke rol, ACE leidt dan tot winstverschuiving. Zie ook simulaties van de Mooij en Devereux (2011).
 - d. Onze argumenten leiden tot de conclusie dat de “optimale belastingdruk” op internationale bedrijven groter is dan nul. Maar het is niet uit te sluiten dat de optimale druk lager ligt dan de druk op kleinere ondernemingen (zie onder andere Hong en Smart, 2010). De ongelijke behandeling van eigen- en vreemd vermogen geeft de mogelijkheid om onderscheid tot maken tussen multinationals en kleinere bedrijven. ACE en CBIT daarom ook te strikt.
 - e. Neutrale behandeling eigen- en vreemd vermogen is te strikt voor kleine ondernemingen. Leidt in ieder geval op de korte termijn tot sterke verdelingseffecten.
 - f. Het paper gaat ook in op de groeiende rol van intangibles (en royalty's) en de relatie met winstverschuiving via transferpricing van bijvoorbeeld royalty's. Vanuit welvaartsperspectief is transfer-pricing schadelijker dan schuldfinanciering als instrument voor grondslaguitholling. Dit volgt omdat schuldfinanciering aan de marge bijdraagt aan lagere kapitaalskosten en dus meer investeringen (de verstoring van de vpb wordt verminderd), maar transfer-pricing niet (is een pure zero-sum game).
- 7) We verkiezen daarom voor een aanpassing van de huidige “klassieke” vpb boven een “nieuw” stelsel. Een belastingstelsel kan maar zo goed zijn als dat wat je als overheid kunt meten. Zolang internationale discussies niet leiden tot nieuwe aangrijpingspunten (bv het belasten van winsten buiten Nederland), lijkt er geen aanleiding voor een heel nieuw stelsel (*country-by-country* reporting is hierin mogelijk wel interessant).
- a. Brede earningsstrippingmaatregel inclusief royalty's zijn een zinvolle, en haalbare, aanpassing van het bestaande stelsel. Ook Duitsland beperkt de aftrek van royalty's. Merk op dat de earningsstrippingmaatregel de aftrek van de “arm's length” component van royalty's zou moeten toestaan, evenals transacties van pure nationale bedrijven met niet-gelieerde partijen.
 - b. Earningsstrippingmaatregelen beperken misbruik van transfer-pricing doordat de maatregel aangrijpt bij EBITDA.
 - c. Beperken tot alleen de grootste bedrijven. Het mkb wordt ontzien. De regels zijn flexibel en kunnen dus aangepast wanneer blijkt dat deze te soepel of te strikt zijn.
 - d. Toevoeging: in een voetnoot bespreken wij afschrijvingen. Merk op dat een stelsel met erg snelle afschrijving (direct expensing) equivalent is aan een cashflow belasting en daarmee een ACE. Wij schrijven dat een ACE niet verstandig is. De implicatie daarvan is dat ook snelle afschrijving niet verstandig is. Een denkrichting is daarom het voorkomen van te snelle fiscale afschrijving.
 - e. Bovenstaande impliceert: i) een beperking in de grondslaguitholling van internationale bedrijven; ii) een verbreding van de grondslag voor reële activiteiten waar dat nog kan.

ACE or CBIT for the Netherlands? Stripping Rules!*



July 05, 2019

Abstract

To overcome problems of the traditional corporate tax system, fundamental reforms towards a Comprehensive Business Income Tax (CBIT) or an Allowance for Corporate Equity (ACE) have been proposed. Many economists advocate the ACE system, because the ACE did not distort firms' investment decisions. We agree that a pure CBIT is too distortionary, but believe that our world features various distortions that render an ACE unattractive as well. Many margins beyond the intensive investment decision matter, and the ACE does not score well on them. Thus, we propose to amend the current system by a stripping rule that restricts deductibility of interest expenses and royalty payments to a certain threshold of EBITDA. This would constitute a move towards a CBIT-like system, but maintain important degrees of freedom and restrict profit shifting better. Being a viable reform, the Netherlands has taken first steps already with its recent decisions on earnings stripping rules and a royalty tax.

Main messages

- ☐ In a world with various distortions, both CBIT and ACE are costly alternatives to the current system.
- ☐ We consider stripping rules as the best alternative and propose extending the current Dutch earnings stripping rule with a royalty stripping rule.
- ☐ This move towards a CBIT-like system still maintains important degrees of freedom.

* We are grateful for helpful comments by 10.2.e, and participants at the conference on "Tax by Design for the Netherlands" at Erasmus University Rotterdam in May 2019.

10.2.e
10.2.e

1 Introduction

It is well-known that the current corporate income tax (CIT) system is highly imperfect and creates a couple of problems, particularly related to excessive debt financing and international profit shifting. In recent years, an old debate on how the CIT should look like came up again, but provided additional arguments. For fundamental system changes, the main candidates in the discussion are an Allowance for Corporate Equity (ACE), allowing interest deductions and exempting the normal rate of return on firms' equity, and a Comprehensive Business Income Tax (CBIT), taxing firms' equity and denying interest deductibility. A less radical alternative is to develop the current system further by adding additional rules and provisions to heal the major problems.¹

Designing a proper CIT system requires balancing a number of politically delicate issues. In a small open economy, such as the Netherlands, the CIT actually turns into an implicit tax on wages if the standard model in Gordon (1986) applies. At least the part of the CIT that falls on the normal return on capital clearly reduces welfare, and abolishing this part of the tax would exclusively benefit *workers*, not capital owners. Selling a corporate tax reduction as a benefit to workers, however, faces two important issues from a political-economy perspective.² First, it will be a long shot to convince the general public (and voters) that the tax relief for the corporate sector indeed raises net wages to the same extent. Without a deeper understanding of general-equilibrium effects and tax incidence, it is not easy to understand the underlying mechanism. Second, available empirical evidence shows that a substantial part of the tax incidence still falls on firm owners (Clausing, 2013; Suárez Serrato and Zidar, 2016; Fuest et al., 2018). Indeed, there is no consensus among economists whether the standard model in Gordon applies, and many economists point to issues that suggest limited shifting of tax incidence and speak in favor of a source-based corporate tax also on the normal rate of return.

Hence, in the current political situation with strong populist parties mainly on the right wing, but also on the left, it seems hardly possible to lower the tax burden on the normal return earned by mobile capital. Any reform that apparently gives tax benefits to the corporate sector likely will be instrumented for left-wing and populist campaigns that will foster the success of the extreme wings in the political arena.³ Due to this domestic political pressure, a minimum requirement for any CIT reform seems to be budget neutrality where adjustments in the corporate tax rate ensure that corporate tax revenues remain constant. Therefore, we will focus our paper on such budget-neutral reforms. Furthermore, it appears

¹ A more radical reform is the Destination-based Cash-flow Tax, proposed by Auerbach and Devereux (2018). Effectively, this is similar to an ACE combined with a VAT-like treatment of taxing intermediate imports and exempting exports from the CIT. We will focus on the ACE part and neglect the non-trivial issue of whether destination-based taxation is preferable and superior. See, e.g., Bond and Gresik (2018) for a critical discussion.

² In principle, the issue is very similar to the pretended "trickle-down effect" of reducing top marginal tax rates in the U.S. personal income tax. Proponents of this effect claimed that eventually such tax cuts will benefit all workers by increasing their wages. While the U.S. population remained skeptical, it turned out now that the income effects hardly appeared. See, for example, the summaries in the recent columns by Paul Krugman.

³ The discussion on lowering the tax on outgoing dividends in the Netherlands is an informative example for this.

unlikely that there will be a coordinated major tax reform in the EU in the near future. Even if there will be a consensus, it is fully unclear how such a reform would look like. Therefore, we derive our proposal based on a unilateral reform in the Netherlands.

By adding further important aspects like investment shifting, tax avoidance, and small firms to the standard model, we take the full picture of decision margins into account and investigate how different tax systems score on the specific margins and in a total evaluation. We base our policy advice on the criterion that theoretical insights should be robust to changes in the most important modelling assumptions (Diamond and Saez, 2011). Both ACE and CBIT do not pass this test. ACE gives too much tax relief and generates severe distortions on investment shifting and market entry (partly) due to the higher tax rate that follows the budget neutrality requirement. CBIT does not provide sufficient degrees of freedom and implements a high tax burden that causes severe distortions on the (intensive) investment margin. We therefore suggest a reform of the current system that adds stripping rules for interest deductibility and royalty payments. Such a reform pushes the system more towards a CBIT (on the margin for large firms), but provides enough degrees of freedom. The system allows for continuous adjustment, restricts excessive debt financing and profit shifting in those firms that matter most, and leaves other firms unaffected. We believe that the Netherlands have implemented important steps into this direction already.

A key underlying claim is that the normal return on investments most likely should be taxed at the corporate level. This claim holds even when the Atkinson-Stiglitz theorem applies, i.e., when it is optimal to not tax the normal return in the personal income tax. Consequently, arguments that follow in case the Atkinson-Stiglitz theorem breaks down (Jacobs in Chapter XY of this report) come on top of this.⁴

The remainder of the paper is as follows. After briefly introducing the relevant tax systems in Section 2, we discuss the important decision margins of firms' behavior and how they affect the system choice in Section 3. In Section 4, we link the situation in the Netherlands to these theoretical arguments and evaluate to which extent they matter. Eventually, Section 5 contains our suggestion for the CIT structure that in our opinion best suits the Netherlands, and Section 6 concludes.

2 Alternative Tax Systems

The *traditional corporate tax system* treats the return on equity as taxable business income whereas interest expenses on debt are tax deductible. This system is implemented in the overwhelming part of the OECD countries, including the Netherlands, and features a well-known tax preference for debt over equity in case equity and debt are taxed similarly at the personal level. This yields a well-documented tendency by firms to overleverage (see, for example, de Mooij, 2012). In recent years, the use of earnings stripping rules became popular in order to limit excessive debt financing and curb international tax

⁴ We believe, again following Diamond and Saez, 2011, that the case where the Atkinson-Stiglitz theorem breaks down is the most policy relevant.

avoidance strategies via (internal) debt. The EU Anti Tax Avoidance Directive (ATAD) enforces the implementation of such rules in all EU countries in the coming years.

Two systems are usually seen and discussed as alternatives to the traditional system. In 1992, the US Department of Treasury proposed the *Comprehensive Business Income Tax* (CBIT) that continues treating the return to equity as taxable income, but abolishes tax deductibility of interest expenses. Hence, both returns on debt and equity are treated equally and get fully taxed. Importantly, the original proposal contained the idea that small firms shall be exempted from CBIT and continue with the traditional corporate tax system.

In 1991 already, the Institute for Fiscal Studies outlined the *Allowance for Corporate Equity* (ACE). Besides eliminating any tax preference for debt, it intends to keep the normal rate of return on capital free of corporate tax. These aims are achieved by maintaining tax deductibility for interest expenses and sheltering equity by an allowance equal to a notional return on equity (e.g., the market interest rate for long-term government bonds). This system is prominently advocated in the so-called Mirrlees Report (Mirrlees et al., 2011). It is based on an earlier proposal for a neutral business tax, called *Allowance for Corporate Capital* (ACC), that replaces tax deductibility of effective cost of debt and equity by deductibility of a notional return on total capital in a corporation (Boadway and Bruce, 1984).

3 Important Aspects for Evaluation

Very often, the tax systems summarized in Section 2 are evaluated in partial analyses, mainly focusing on the choice between debt and equity or on the intensive investment margin only. However, in a world with many more decision margins, that cannot be perfectly targeted and controlled by governments, the presented tax systems need to be evaluated on their impact on all relevant decision margins. As we will see, the systems score differently across all aspects. In the following subsections, we introduce the relevant aspects for evaluation.

3.1 Taxing the normal rate of return at the corporate level

In a standard model of a small open economy where the government can more or less observe all decision margins, it is well-known that a source tax on the normal rate of return on capital is not desirable. By adjusting their capital investment, corporations will ensure that their after-tax return on capital is equal to the world-market interest rate. Reducing investment implies that the tax burden effectively is shifted on to workers who experience a decrease in their wages. Hence, a source tax on the normal rate of return is equivalent to a wage tax plus additional distortions in capital investment (Gordon, 1986). This view is the backbone behind the proposal of an ACE and the recommendation in the Mirrlees Report. The ACE effectively taxes only the above-normal returns in corporations, if there are some.

Empirical evidence on the incidence of corporate taxes suggests, however, that the tax burden is shared by labor and capital (and land), see, e.g., Suárez Serrato and Zidar (2016). The findings in Clausing (2013) even suggest that capital bears the dominant part of the corporate tax. Furthermore, there are

good reasons to tax personal capital income (see Jacobs in Chapter XY of this report), showing that only in specific circumstances the optimal tax on the normal return equals zero (see for instance the Atkinson-Stiglitz theorem). This implies that optimal non-taxation of the normal return is not sufficiently robust for policy advice (see also Diamond and Saez, 2011, recommendation 3). Indeed, there are many reasons for taxing the normal rate of return *on corporate level* as well.

An important argument for a CIT is that it functions partly as a withholding tax on personal earnings. This is valuable as long as the government cannot observe individual personal earnings perfectly and there is *avoidance of labor income taxes*. In particular, enforcement costs might prevent taxing the full compensation for work effort under the labor tax. This holds particularly for income components that are not automatically reported to tax authorities and all benefits-in-kind that do not show up on the personal income statement. The latter include the use of a company car, company laptop, employee discounts, etc. In such a world, the corporate tax on the normal rate of return does not constitute an additional tax on the reported wage income, but an implicit tax on the non-reported compensation for work. The implicit tax is much more difficult to avoid for workers. Thus, balancing the distortions in firms' investment against saved enforcement costs for a perfect direct tax on the full compensation for labor yields a positive source tax on the normal rate of return (e.g., Slemrod and Wilson, 2009). Similarly, whenever there is no perfect incidence falling on wages, a corporate tax can be an efficient instrument to amend *personal capital income taxes*. It is relatively easy to avoid personal capital income taxes. In particular, wealthy investors have various possibilities to structure their portfolio or simply to hide their capital income in tax havens (e.g., Alstadter et al., 2018). Of course, the corporate tax also suffers from international profit shifting. But it should be easier to enforce the corporate tax than the personal capital income tax, because there are fewer firms than investors to monitor, businesses are more visible, and last but not least, corporations are forced to provide financial reports and are audited on a regular bases.

International tax avoidance also changes the standard result that the normal return should not be taxed. If firms can shelter their (super-) normal return by means of transfer pricing,⁵ it is not optimal to fully exempt the normal return in the tax base. This becomes very obvious in the case of supernormal profits ("economic rents"). Governments are constrained in their taxing power of economic rents, for example because of profit shifting. As some firms benefit excessively from their supernormal profits, their investments will not be easily relocated to other countries, i.e., a tax on normal returns is an indirect tax on the supernormal profits and partly paid by (foreign) owners of capital.

⁵ Note that we use a broad definition of transfer pricing here. It includes both manipulating internal prices in intra-firm trade of intangible goods and tax-motivated choices of royalty payments and other remuneration for the internal use of intangible goods.

Furthermore, there is *income shifting from labor to capital* in closely-held firms. With high labor and low capital taxes, self-employed individuals in their closely-held corporation have an incentive to declare their labor income as firm's profits and return to capital. This is known as the "Achilles Heel of the Dual Income Tax" (see Sørensen, 2010). There are possibilities to mitigate and reduce such income shifting, but all available mechanisms are imperfect as soon as one allows for international avoidance schemes (e.g., Alstadsæter et al., 2018). Taxing corporate profits and the normal rate of return reduces the scope for utilizing loopholes in the anti-avoidance regulation.

In addition, following the Diamond-Mirrlees production-efficiency theorem, a distortionary tax on production can be efficient when there are market failures like *imperfect competition* (Diamond and Mirrlees, 1971). For example, imperfect competition with free entry leads to a situation in which, from a social perspective, a single firm produces too little output, but too many firms are active in the market ("business stealing effect"). Such excessive entry is costly, and a corporate tax might reduce this excessive entry. For realistically observed corporate taxes, Brekke et al. (2017) show that the strategic competition effect calls for a CBIT in sectors with increasing returns to scale (e.g., multinationals in the digital economy), and under decreasing returns to scale allows for some range of corporate tax rates with imperfect deductibility of capital costs.

Similarly, *moral hazard in manager behavior* creates another market imperfection that calls for a corporate-level tax on the normal rate of return. If behavior by firms' managers cannot be perfectly monitored by firms' owners, the managers have incentives to invest free cashflow into unproductive projects that generate private returns to managers. This well-known agency problem is fostered by an ACE because the ACE reduces capital costs and increases all kinds of investment. In contrast, a CBIT reduces investment and by it also unproductive 'pet projects' of managers. If the CBIT goes along with a lower corporate tax rate (due to a larger tax base), it also exerts a substitution effect in favor of productive investment projects, because these projects get relatively less taxed under a CBIT, see Köthenbürger and Stimmelmayer (2014).

Putting all these arguments together, it is far from obvious that a zero tax burden on the normal rate of return on corporation level is desirable. All else equal, the conclusion that an ACE system is optimal is not robust to modelling assumptions.⁶ Rather, the normal return should be taxed, both at the corporate and personal level. On the other hand, having in mind the gains, but also the substantial costs from taxing the normal rate of return on corporate level, full taxation of the normal rate of return likely would be too high. Hence, a CBIT system is not optimal either. Balancing marginal gains and costs, some intermediate

⁶ In other words, one of the main criteria for solid policy advice is violated, see Diamond and Saez (2011).

tax burden on normal capital returns should be desirable, and both the traditional system and an ACC with limited deductibility of capital costs are flexible enough to implement such a tax burden.⁷

3.2 *Intensive vs. extensive investment margin*

Whenever not all costs of capital are tax deductible, there will be a positive effective marginal tax burden falling on the use of capital. As the marginal return on capital is taxed, but not all costs are deductible, this creates a distortion where the firm reduces its capital investment to balance after-tax returns and after-tax costs. This is known as the intensive investment margin distortion, that is, the decision on how much capital to use in existing firms and affiliates is distorted. Earlier studies focusing on the intensive margin have shown that the welfare losses from such an investment distortion can be significant (e.g., Keuschnigg and Dietz, 2007; Radulescu and Stimmelmayer, 2007). In an ideal world, one would like to avoid this distortion and restore production efficiency.

Implementing an ACE system perfectly avoids a distortion on the intensive margin as long as the notional deduction meets the normal rate of return on equity. Therefore, many economists, including the authors of the Mirrlees Report, advocate an ACE system. In contrast to the ACE, a CBIT system does not allow for tax deductibility of capital costs at all and implements a substantial effective marginal tax burden on investment. Hence, it causes a large distortion along the intensive margin.

In a world with various distortions, however, the argument in favor of ACE needs to be handled with care. For example, if there are (location-specific) supernormal profits that cannot be fully taxed, the production efficiency theorem does not apply. Then, it is not clear per se why one should like to eliminate the distortion on the intensive margin as long as there are other tax distortions left in the economy. The tax burden on the intensive margin under a CBIT system likely remains too high from an optimal tax perspective, but the zero tax burden on the intensive margin under an ACE is no longer optimal either.

Furthermore, along with the growing role of intangibles, royalty payments became a salient feature in modern economies and give multinational firms ample opportunities for tax avoidance. In our context, the way royalty payments are charged, has implications for the neutrality result of an ACE on the intensive margin. As remuneration for the use of sunk R&D or marketing investment, the license fees for the resulting patent are mostly invoiced as *sales-dependent* royalties, i.e., the size of firm-level sales matters. Higher capital investment increases sales and tax-deductible license payments, but the higher royalties do not constitute real marginal costs in an economic sense. Therefore, the *size-dependent* royalty payment effectively reduces taxable returns to capital, implying an implicit subsidy on capital investment. Under a normal corporate tax system or a CBIT, the implicit investment subsidy is attractive because it

⁷ Our conclusion that the normal rate of return on capital should optimally be taxed at source also implies that we do not regard full expensing (or very fast depreciation) of investments for tax purposes desirable. Full expensing would exempt the normal return from taxation and implicitly impose a cash flow tax.

reduces the standard distortion on the intensive margin. Under an ACE, however, all capital costs are tax deductible already and the additional incentive to trigger more tax savings from royalty payments, by increasing capital investment, ends up in a distortive subsidy, creating overinvestment (see Juranek et al., 2018, Proposition 3).

Our assumption regarding a budget-neutral reform is also important in comparing ACE and CBIT on the investment margins. An ACE has a lower tax base and generates less tax revenue than a CBIT, all else equal. If the compensation is done within the corporate sector, however, this requires a higher corporate tax rate under ACE than under CBIT, see also the simulations in De Mooij and Devereux (2011).

For marginal projects that only earn the normal rate of return, this does not matter. Here, an ACE actually can be beneficial and mute tax competition for such projects (because they effectively remain untaxed). A higher statutory corporate rate, however, leads to a higher effective tax rate on economic profits. This has a negative effect on the extensive investment margin, that is, on investment shifting or the discrete location choice where to open an affiliate or a firm.⁹ A lower effective tax rate is more attractive for firms that run high economic profits that are driven by firm-specific knowledge (e.g., return to intellectual property and R&D).¹⁰ In contrast, location-specific rents (e.g., from exploitation of natural resources) trigger much less tax sensitivity on the extensive margin, because relocating a firm would imply to give up the source of the rents as well. In sum, for a small country that competes with other countries for discrete investments by highly productive companies, a lower effective average tax rate is a clear advantage in attracting (or holding) such knowledge-intensive firms.¹¹ Consequently, all else equal, a CBIT scores much better than an ACE in countries that host and attract firms with substantial supernormal firm-specific returns, because the extensive margin matters most for their investment decision. Simulations by De Mooij and Devereux (2011) for a unilateral adoption of ACE or CBIT in EU countries confirm the importance of the extensive margin and find that a unilateral CBIT leads to higher welfare than a unilateral ACE adoption. More precisely, their CORTAX simulations show that a unilateral introduction of a CBIT increased welfare by 0.7% of GDP whereas an ACE adoption reduced welfare by

⁸ The Mirrlees Report, for example, alternatively suggests compensating the revenue losses by higher consumption taxes. Besides the issues of political feasibility, discussed in the introduction, we are in doubt whether there is much leeway in the Dutch tax system left to increase the effective tax burden on labor. With a marginal direct labor tax rate around 50%, kicking in at € 68,500, and a VAT rate of 21%, the total tax on labor income is very high already.

⁹ We discuss the impact on profit shifting separately from the extensive investment margin (i.e., from investment shifting) in the next subsection.

¹⁰ The trade-off between the intensive and extensive investment margin was pointed out in Bond (2000) already, but, except for the careful simulation analysis in De Mooij and Devereux (2011), often gets neglected.

¹¹ Note that some location-specific rents can still be taxed at a high tax rates via special tax regimes. A striking example is the Norwegian petroleum tax code that applies with a 78% tax rate to petroleum business on the Norwegian continental shelf. Similarly, the production of natural gas in the Netherlands yields substantial revenues for the Dutch government.

0.2% of GDP on average. The positive effect of a CBIT matters more for countries with a large multinational sector.

3.3 International profit shifting

Another important aspect where the statutory and average effective tax rates matter is international profit shifting. Multinational companies structure their internal trade and capital flows (i.e., transfer pricing and debt shifting) such that paper profits are shifted from high-tax countries to countries with low tax burden. This implies in particular that multinationals place intellectual property (e.g., patents, trade marks) and their internal banks in low-tax countries (or tax havens). The affiliates there then invoice royalty payments and interest expenses on internal debt that are deducted at a high rate in high-taxed affiliates, but only trigger low tax burdens in the haven country. The effect is that taxes are saved based on the statutory tax differential between the high-tax and low-tax country.

As a CBIT system comes with a lower corporate tax rate, it suffers less from profit shifting than an ACE system. Similar to economic profits, it becomes more attractive to locate paper profits in the CBIT country, all else equal. Hence, there will be less outward shifting of profits than under ACE. A CBIT country with a low corporate tax rate might even turn into a haven for royalty income. De Mooij and Devereux (2011) point out that a substantial part of the welfare effects in their simulations (see the previous subsection) is due to international profit shifting. Once again, the beneficial effect of lowering the statutory tax rate by introducing a CBIT is highest for Western European countries with a large multinational sector and high corporate tax rates.

Two additional points are important. First, it sometimes is argued that an ACE system allows for attracting internal banks of multinationals and benefitting from a tax planning opportunity. As the normal rate of return on equity is tax exempt, placing equity in an affiliate in an ACE country and using it for internal lending to affiliates in other countries is an attractive strategy. The tax base in the internal bank will only consist of interest receipts that exceed the notional interest deduction. Belgium, for example, managed to benefit from this opportunity when changing from its “coordination centre regime” to a general ACE system (Hebous and Ruf, 2017). That argument is correct if the counterfactual is the classical corporate tax system. In contrast, under a pure CBIT system, interest income would not be taxable at all (because interest expense is not tax deductible) – financing flows are just not taken into account in determining the tax base. Hence, a unilateral introduction of a CBIT could attract internal banks even better as the effective tax burden on equity-financed interest income would be zero.

Second, a CBIT removes any incentives to debt shifting and interest rate manipulation on internal debt. In contrast, an ACE eliminates the standard preference of debt over equity, but there can still be an incentive for internal debt financing. As an ACE respects actual interest payments, multinationals still

can over-invoice interest payments on internal debt in order to shift profits by transfer pricing.¹² Consequently, an ACE requires additional regulation on limiting interest deductibility. Only under an ACC system, the incentive to transfer pricing and internal debt financing vanishes for allowance systems.

To summarize, international profit shifting speaks in favor of lower corporate tax rates or alternative restrictions on corporate tax avoidance. Therefore, it renders a CBIT-like system more attractive than an ACE.

3.4 The debt bias

At the latest since the financial crises, the tax preference given to debt is questioned heavily. This preference leads to excessive debt financing. As debt financing also implies truncated loss distributions, firms and managers can start to take excessive risks and externalize the costs to bondholders and society. Sørensen (2017) points out that the social risk premium on (external) debt is suboptimally high. De Mooij (2012) reviews arguments in favor of a preference of debt over equity and concludes that there are hardly any good arguments to maintain the differential tax treatment. In a back of the envelope calibration, Sørensen (2017) suggests that excessive debt financing causes a welfare loss of about 0.14% of GDP. This corresponds to an earlier estimate by Weichenrieder and Klautke (2008) who find a marginal dead weight loss of 0.08 to 0.23% of GDP. Both estimates indicate rather modest, but still non-negligible welfare effects. Thus, Sørensen (2017) advocates additional limits on interest deductibility (i.e., earnings stripping rules) and argues that a CBIT would be going too far. It would fully eliminate the distortion in the financing decision, but the negative investment effects from banning tax deductibility would be too high. In contrast, de Mooij (2012) favors a complete elimination of the tax preference and points to empirical evidence with ACE systems.

Importantly, these numbers and proposals refer to the economy in general and do not look specifically at the banking sector. In this sector, excessive debt financing is a substantial problem, see, e.g., Admati and Hellwig (2013) for a summary. While the tax-induced debt bias surely aggravates the problem, the main driving force should be moral hazard by bank managers (“gambling for resurrection”) who perceive their institutes as system-relevant and too big to fail. Indeed, the probability for bailouts is much higher for banks than for other firms.

For external debt and in a national setting, there is hardly anything to add to these views. In an international setting with both tax competition and profit shifting, however, there is an argument in favor of some tax preference for (internal) debt over equity. Usually, investments of multinational firms are more mobile than investments of purely domestic firms. From an efficiency point of view, CBIT systems would therefore tax domestic (mainly closely-held) firms more than mobile firms (i.e., multinationals). But

¹² Note that different from debt shifting (i.e., replacing equity by internal debt at the normal rate of return), transfer pricing in interest rates does not trigger beneficial effects and rather should be curbed. See, e.g., Schindler and Schjelderup (2016) and Gresik et al. (2017).

typically, the schedule of corporate tax rates hardly can be differentiated along this line, either because of legal and political limitations or lack of information. In order to bypass this problem, several studies find that it is optimal for countries under tax competition to give some preference for internal debt and set weak thin capitalization rules. This targets mobile firms better, relative to immobile firms, as internal debt, i.e., lending among related affiliates, only matters for multinationals. Consequently, weak thin capitalization rules allow for a positive discrimination of multinationals and reducing the tax burden on mobile capital without giving a tax benefit to immobile investors. Such a preference for internal debt is optimal for a government that maximizes national welfare (e.g., Hong and Smart, 2010; Haufler and Runkel, 2012; Haufler et al., 2018).

In total, there are hardly any arguments for a preference of external debt over equity, but in a setting with profit shifting, the possibility to give some preference for internal debt shifting is welfare enhancing under unilateral decision making. Both ACE (as well as ACC) and CBIT fully remove this possibility and are rather too strict in their effects. In contrast, earnings stripping rules provide the necessary degrees of freedom. These arguments do not directly apply to the banking sector for which special, sector-specific (non-tax or tax) solutions might be necessary.

3.5 The case of small firms

The points raised above are relevant for relatively large, widely-held firms that have access to well-functioning capital markets such that debt and equity are nearly perfect substitutes. The distribution of firms in an economy, however, is heavily skewed, and the CIT also taxes many closely-held firms. For closely-held firms, policy design is less driven by international tax arbitrage, and more by domestic redistributive considerations. In particular, for closely-held firms the CIT cannot be discussed separately from the Personal Income Tax (PIT) on the firm owner. Two stylized facts stand out.

First, the debt-bias aspect is less clear for closely-held firms. Though Devereux et al. (2015) report that the asymmetric treatment of debt and equity yields overleveraging in the U.K., Farra-Mensa and Ljungqvist (2016) do not find a significant effect in the U.S. The latter authors suggest that capital market imperfections might prevent some smaller firms from exploiting the preferential treatment of debt. If so, the welfare loss induced by the asymmetric treatment of debt and equity is smaller for closely-held firms (and the argument for insisting on neutrality weaker).

In addition, studies reveal that the observed debt-equity ratios in small firms are also explained by other arguments than taxes. For example, a higher degree of profitability generally tends to reduce debt-equity ratios (Devereux et al., 2017; Mocking and Steegmans, 2017). When the availability of internal funds triggers lower debt-equity ratios, this suggests that some firms perceive debt as a relatively expensive mode of finance. This can partly explain the heterogeneity in observed debt-equity ratios across closely-held firms (e.g., Mocking and Steegmans, 2017). A low debt-equity ratio might then (partly) signal the earnings-ability of the owner (s) of the closely-held firm. Another argument is provided by Simons

(2015) who suggests that in case of imperfect information, owners might want to use relatively large equity investment to signal a strong commitment into one's business. These arguments might lead to some tax differentiation between debt and equity at the corporate level for SMEs.

Second, and related, a budget-neutral CIT reform towards a more neutral treatment of debt and equity, ex-ante increases the tax burden on firms with relatively high debt-equity ratios. At the same time, it reduces the tax burden on firms with low levels of debt. Depending on general equilibrium effects, i.e., the degree to which market interest rates adjust and firms exit, these changes in tax burden will trigger ex-post redistribution and can have structural implications. Given the observed heterogeneity in debt-equity ratios across closely-held firms, these redistributive effects can be substantial.

Likely, the best way to tax the owners of closely-held firms is by following the structure of a Dual - Income Tax (DIT). As explained by, for example, Sørensen (2010), a DIT can easily be combined with the current classical CIT. Of course, in theory, an integration with an ACE or CBIT is perfectly possible in a closed economy with well-functioning capital markets. However, in an open economy, where residence-based and source-based taxes are not equivalent, this requires careful design as neutrality properties might be lost.

Summarizing the above arguments, there seems to be no strong case for either a CBIT or an ACE when it comes to taxing closely-held firms, but there are some potential risks related to such major tax reforms

4 The Dutch Situation

The Netherlands is a country with a large multinational sector. It is a major hub for inward and outbound FDI; after Luxembourg, the Netherlands is the country with the highest FDI/GDP ratio world-wide. Thereby, there is more outbound than inward FDI. Lejour et al. (2019) report that the Netherlands are in the top 3 of absolute FDI positions (together with Luxembourg and the U.S.), hold 15% of the global FDI stock, and feature a relative FDI position of five times GDP. 80% of the FDI positions are held by Special Purpose Entities (SPE), which have their main activities in other countries and are controlled by foreign owners. While a large part of the SPE income is simply routed through the Netherlands, a substantial share of recently about 24% (or about 37 billion Euro per year) still remains in the Netherlands. In particular, the growth of royalty payments between 2004 and 2016 was substantial. In more general, it is very likely that the multinational sector in the Netherlands generates substantial economic rents in the industrial areas surrounding the harbor of Rotterdam and the high-tech agglomeration surrounding Eindhoven. Furthermore the Amsterdam region hosts many financial services. Besides some network effects (and profits from the natural-gas business), these rents appear to be returns on both firm-specific knowledge (Eindhoven, Amsterdam) and location-specific rents (Rotterdam).

These stylized facts suggest that benefits from improving the international competitiveness and the extensive investment margin overcompensate distortions on the intensive, national investment margin. Consequently, a broader tax base combined with a lower corporate tax rate appear preferable for the

Netherlands. This view is perfectly in line with the simulation outcome for the Netherlands in De Mooij and Devcreux (2011, Figure 3). For a revenue-neutral reform with adjustment of the corporate tax rate, an ACE adoption would reduce welfare in the Netherlands by 2.1% of GDP. This tops the list and the loss is 50% higher than the second-largest negative effect (-1.4% for Sweden). The effect is driven by distortions in location choice of multinationals and outward shifting of profits. In contrast, introduction of a CBIT combined with a reduction in the tax rate foster welfare by 1.7% of GDP. Though these simulation results are ten years old, there is no reason to believe that the qualitative implications have changed.

From an optimal-tax perspective, the conditions for some taxation of the normal rate of return on capital are fulfilled in the Netherlands. As pointed out in the paragraphs above, international corporate tax avoidance and transfer pricing matter for the Netherlands. This is no surprise because the Dutch corporate tax rate of 25% (and 22.5% as of 2020) is a few percentage points above EU and OECD average. Furthermore, as in any country, there is some non-negligible avoidance of personal labor and capital income taxes. Taxes on capital income, for example, are highly fragmented in the Netherlands, with a tax on financial wealth other than pension savings and wealth invested in a closely-held firm. Therefore, capital income from minority share holding goes largely untaxed, and in case of large pension funds, some capital income even is subsidized (10.2% and van't Riet, 2014; Jacobs, 2015).

In addition, income shifting between labor and capital matters particularly for self-employed managers of closely-held firms. The Netherlands do not have a full dual income tax, and the high marginal tax rates on labor of about 50% provide incentives to declare income as business profits and postpone taxation, if not avoid it perfectly. Importantly, the tax law only imposes a lower bound for the income that has to be reported as labor income. As a consequence, labor income is typically underreported and paying tax is postponed by most self-employed managers, see Bettendorf et al. (2016). Moreover, self-employed managers show a preference for borrowing from their own firms instead of paying dividends and paying PIT.

5 Proposal for Future Development of the Dutch Corporate Tax System

Based on an evaluation of the Dutch situation in light of the aspects discussed in Section 3, we do not recommend a major tax reform to either a CBIT or ACE system. Instead, we recommend introducing a stripping rule that restricts both deductibility of net interest expenses (i.e., the difference between interest expenses and interest income) and royalty payments. Such a rule should have two major parameters. First, deductibility is restricted to a certain percentage of earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization (EBITDA). Based on the experience with earnings stripping rules to curb excessive debt financing, a deductibility threshold of 25% to 30% has proven effective, without being too costly. Incorporating royalty payments into an earnings stripping rule, a starting value of 35 to 40% of EBITDA appears reasonable. Importantly, based on the discussions in Germany and Norway, the rule should

restrict both expenses on external and internal debt. Such a general restriction on interest expenses mitigates the debt bias problem. Second, small firms with a total volume of interest expenses and royalty payments below a certain absolute threshold should be exempted from the stripping rule.

The reasoning is as follows. We genuinely believe that we live in a world with various distortions in which the normal rate of return on capital should also be taxed at source on corporate level. For the Netherlands, the extensive investment margin and profit shifting are important. Therefore, it appears more attractive to broaden the corporate tax base and reduce the corporate tax rate than to exempt part of business income from taxation. Such taxation needs to be flexible enough, however, and relying on a full CBIT system appears being too costly. In particular, it might have a strong negative effect on the intensive investment margin. A CBIT would also potentially cause substantial redistributive income effects for owners of closely-held firm.

Thus, we propose to develop the current traditional corporate tax further by implementing additional limitations on cost deductibility. This will push the system more towards a CBIT-like set-up, but at the same time maintain substantial degrees of freedom. For example, the second threshold allows for exempting small firms and avoids that a reform that mainly targets tax arbitrage opportunities at multinationals also affects closely-held firms for which a neutral treatment of debt and equity might have undesirable consequences for income redistribution. The current Dutch earnings stripping rule applies a threshold for the deductibility of (net) interest payments of 1 million Euro, which is stricter than the minimum required standard in ATAD1 (i.e., 3 million Euro). This seems sufficient to exempt most closely-held firms from the earnings stripping rule.

One potential problem of an EBITDA rule is that it gets binding in an economic downturn in which firms have low earnings and face liquidity constraints. Denying deductibility of interest expense would aggravate the latter constraints. The argument was often made in the discussion of the German rules in 2008. To the best of our knowledge, however, there is no consistent evidence that firms suffered from such an effect during the massive economic downturn that followed the financial crisis in 2008/09. The liquidity-constraint argument also was discussed in the Norwegian expert committee on reforming the corporate tax system in Norway (NOU, 2014). There, the conclusion was that while being a problem in principle, it should not matter practically as long as the deductibility threshold does not get too strict.

With respect to profit shifting, CBIT and ACE eliminate debt shifting, but hardly have an effect on transfer pricing. The latter, however, has a much stronger base-eroding effect on tax revenues and negative welfare implications. Therefore, a beneficial feature of earnings stripping rules is that they increase the cost of transfer pricing. Transfer pricing crowds out the available budget for deductible interest expense, either directly by increasing interest payments on internal debt or indirectly by reducing EBITDA via over-invoicing other production factors. For multinationals, it pays off to ensure some tax deductibility on a broad capital stock instead of facing higher tax savings per unit on a limited, low capital

stock.¹³ Thus, effectively, these rules induce firms to reduce their transfer pricing, whereas debt shifting might even increase. This is welfare enhancing because debt shifting fosters FDI and ensures a second-best discrimination of mobile and immobile investment (Gresik et al., 2017). In contrast, neither CBIT nor ACE put additional costs on transfer pricing.

Furthermore, recent research shows that transfer pricing in intangibles (e.g., patents and trademarks) does not trigger any investment effect, it only constitutes revenue losses for high-tax countries. An optimal response is to deny tax deductibility of royalty payments and compensate negative investment effects by weakening the thin capitalization rules (Juranek et al., 2019). An elegant way of implementing this result should be a “royalty stripping rule” that exempts the arm’s-length component of royalty payments and purely domestic firms in their payments to third parties. Similar to an earnings stripping rule, manipulating royalty payments beyond the deductible threshold does not lead to further tax savings, and incentives to international profit shifting get curbed. Effectively, the rule should apply to internal royalty payments. Because legal constraints might prevent implementing a limitation for multinational companies and internal payments only, a general royalty stripping limitation is also possible. Importantly then, the threshold should make sure that the average royalty payments by domestic firms to third parties should be tax deductible and the allowance should allow for some normal return on patents in internal transactions. In sum, our stripping -rule proposal implements two constraints on transfer pricing and simultaneously should mitigate negative investment effects.

Our proposal is largely in line with the idea of strengthening source-based taxation in Cnossen (2018). As bottom-up strategy, the stripping rule does not require a major change in the system itself, is easy to implement, and can benefit from experiences in other countries with earnings stripping rules. Different from withholding taxes, stripping rules that restrict deductibility appear to be viable and sustainable reform options. A political advantage is that the rule can easily be adjusted by updating the two main parameters, based on insights of the real effects on the Dutch economy.¹⁴ The stripping rule would also allow for introducing a full CBIT by reducing the EBITDA threshold and phasing out interest deductibility over time. As Cnossen (2018) shows, the development of CIT systems in the EU is already on the way to a CBIT-like system. While Cnossen seems to be sympathetic to a CBIT under ideal conditions, he clearly advises caution and points to substantial costs related to fully eliminating deductibility of

¹³ Formally, for a multinational that faces a restriction on its level of internal debt (e.g., a safe harbor rule) but no restriction on transfer pricing beyond the arm’s-length principle, a marginal reduction of transfer pricing does not have any first-order effect on after-tax profits. The reduced transfer pricing gives slack to the earnings stripping rule and allows for more tax-deductible debt. This generates a first-order gain for both investment, after-tax profits, and welfare.

¹⁴ This strategy was applied by the Norwegian government that in 2014 first introduced an earnings stripping rule falling on internal debt only and guaranteeing deductibility of 30% of EBITDA. In 2016, the threshold was reduced to 25% of EBITDA, and since 2019, deductibility of both internal and external debt is restricted.

interest and royalty expenses. We fully agree with his advice and want to stress that we view a full CBIT system as a too costly reform option.

In principle, our proposal supports recent Dutch reform steps in the corporate tax. The introduction of a general earnings stripping rule, with a relative threshold of 35 to 40 % of EBITDA, to restrict both debt bias and profit shifting is beneficial. The absolute threshold for interest deductibility of 1 million Euro seems to make sure that the rule only applies to the largest firms in the Netherlands, i.e., the relevant group. In addition, the Dutch government announced introducing a “conditional” withholding tax on dividends (effective from 2020 onwards), interest, and royalties (effective from 2021 onwards) in September 2018. We regard the royalty tax as welfare enhancing. The tax is conditional on royalties being paid to countries with a low (i.e., less than 7 %) tax burden on corporations. Instead of limiting the royalty tax to black-listed countries, however, the tax deductibility of royalties should be generalized to a stripping rule that restricts all royalty payments, independent of the target country.

With this development and our proposed rule, the Netherlands would be well embedded in a broad international development, including the OECD BEPS Action Plan. With the EU ATAD, using earnings stripping rules becomes mandatory in the EU from 2024. Norway recently decided to follow the German example of using such rules in a strict sense and restrict both internal and external debt. Since 2018, also the U.S. operates with an earnings stripping rule that is very close to the German rule, and plans to tighten it further by changing the threshold definition from EBITDA to EBIT. Furthermore, in 2018, Germany enacted rules that restrict tax deductibility of royalty payments going to low-tax countries. Also since 2018, the U.S. tries to implement a minimum taxation of royalties via the ‘Global Intangible Low-Taxed Income’ (GILTI) and the ‘Base Erosion and Anti-Abuse Tax’ (BEAT) provisions.¹⁵

Importantly, as discussed in section 3.4, we also believe that debt bias is an important issue for tax reform, but we do not believe that it should be the commanding aspect. The major problem with excessive debt financing lies inside the banking sector and we would suggest to find sector-specific rules, not necessarily tax related, that fix that problem within the banking sector. If we should underestimate the impact of debt bias on the overall economy, or policy makers have a strong preference with respect to fully eliminating debt bias in the tax system, the alternative to our proposal would be introducing a partial ACC. Granting some notional deduction of financing costs for total corporate capital fully eliminates the tax preference of debt over equity. Setting the notional deduction significantly below the market interest rate will ensure that the normal rate of return still gets taxed. The broader tax base, relative to an ACE, also mitigates problems related to a higher corporate tax rate and distortions on the extensive margin and profit shifting.

¹⁵ The advantage of a royalty stripping rule, however, is that it is a purely unilateral measure to defend the domestic tax base and does not require a substantial definition of an ‘effectively low tax burden’.

6 Conclusions

The traditional corporate tax system is known to be imperfect. In particular, it creates costly distortions via a preference for debt over equity and possibilities to shift profits to low-tax countries. Economists have proposed and discussed both a CBIT and an ACE as alternatives for a fundamental change in the tax system. Particularly the Mirrlees Report, but also publications by the IMF, advocate an ACE system because it would reduce investment distortions (on the intensive margin).

In an ideal world where the incidence of corporate taxes falls on wages and both the production efficiency theorem and the Atkinson-Stiglitz theorem hold, an ACE clearly is attractive and optimal. We believe, however, that we live in a world with various distortions where these theorems do not apply. Enforcing wage taxes is costly and imperfect, the extensive investment margin matters for small countries under tax competition, and profit shifting puts additional restrictions on tax policy. In such a world, standard second-best arguments should apply: it is beneficial to introduce distortions on all margins, including the intensive investment decision. Accordingly, an ACE is insufficient. On the other extreme, a full CBIT would introduce substantial distortions and give away many degrees of freedom to fine-tune the system.

Consequently, we propose the introduction of a combined stripping rule that restricts tax deductibility of interest expenses and royalty payments, for example to 30% of EBITDA. Such a rule limits the debt bias and effectively restricts profit shifting, but still allows for competing for FDI and mitigates the costs of a normal CBIT. Furthermore, an additional size threshold exempting small firms avoids overburdening the SME sector. With its recent decisions on earnings stripping rules and a royalty tax, the Netherlands have taken the first steps on the way to such a system already. Hence, it could be implemented without a major system change and experiment.

As a cautious remark, our analysis rests on the assumption that there will not be largescale harmonization of tax reforms on the international level. If the EU, for example, would introduce a joint tax base and harmonized tax rates for all member countries, this would reduce the distortions on the extensive margin (and to some extent also profit shifting) so that the optimal tax systems would move towards an ACE, all else equal. Two important comments apply then. First, it is not clear whether it is desirable to have the same tax bases and tax rates in a large set of very heterogeneous countries. This would reduce flexibility to adjust to national shocks further and might lead to similar effects and situations like the Euro adoption in the European Currency Union. Second, even if all costs on the extensive margin are eliminated, a pure ACE system is not optimal as there always should be some source tax burden falling on the normal rate of return.

References

- Admati, A.R., and M. Hellwig, 2013. *The Bankers' New Clothes: What's Wrong With Banking and What to Do About It*. Princeton: Princeton University Press.
- Alstadsæter, A., N. Johannesen, and G. Zucman, 2018. *Tax Evasion and Inequality*. *American Economic Review*, forthcoming.
- Auerbach, A.J., and M.P. Devereux, 2018. CashFlow Taxes in an International Setting. *American Economic Journal: Economic Policy* 10, 69 – 94.
- Boadway, R., and N. Bruce, 1984. A General Proposition on the Design of a Neutral Business Tax. *Journal of Public Economics* 24, 231 – 239.
- Bond, S.R., 2000. Levelling Up or Levelling Down? Some Reflections on the ACE and CBIT Proposals, and the Future of the Corporate Tax Base. In: S. Cnossen (ed.), *Taxing Capital Income in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Brekke, K.R., A.J.G. Pires, D. Schindler, and G. Schjelderup, 2017. Capital taxation and imperfect competition: ACE vs. CBIT. *Journal of Public Economics* 147, 1 – 15.
- Bettendorf, L.J. H., A. Lejour and M. van't Riet, 2016 *Tax Bunching by Owners of Small Corporations*. CPB Discussion Paper 326.
- Bond, E.W., and T.A. Gresik, 2018. Unilateral Tax Reform: Border Adjusted Taxes, Cash Flow Taxes, and Transfer Pricing. CESifo Working Paper No. 7320.
- Clausing, K.A., 2013. Who Pays the Corporate Tax in a Global Economy? *National Tax Journal* 66, 151 – 184.
- Cnossen, S., 2018. Corporation Taxes in the European Union: Slowly Moving Toward Comprehensive Business Income Taxation? *International Tax and Public Finance* 25, 808 – 840.
- De Mooij, R.A., 2012. Tax Biases to Debt Finance: Assessing the Problem, Finding Solutions. *Fiscal Studies* 33, 489 – 512.
- De Mooij, R.A., and M.P. Devereux, 2011. An Applied Analysis of ACE and CBIT Reforms in the EU. *International Tax and Public Finance* 18, 93 – 120.
- Devereux, M.P., G. Maffini, and J. Xing, 2017. Corporate Tax Incentives and Capital Structure: New Evidence from UK Firm-level Tax Returns, *Journal of Banking and Finance* 88, 250 – 266.
- Diamond, P.A., and E. Saez, 2011. The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. *Journal of Economic Perspectives* 25, 165 – 190.
- Diamond, P.A., and J.A. Mirrlees, 1971. Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency. *The American Economic Review* 61, 8 – 27.
- Farre-Mensa, J., and A. Ljungqvist, 2016. Do Measures of Financial Constraints Measure Financial Constraints? *The Review of Financial Studies* 29, 271 – 308.
- Fuest, C., A. Peichl, and S. Siegloch, 2018. Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany. *American Economic Review* 108, 393 – 418.
- Gordon, R., 1986. Taxation of Investment and Savings in a World Economy. *American Economic Review* 75, 1086 – 1102.
- Gresik, T.A., D. Schindler, and G. Schjelderup, 2017. Immobilizing Corporate Income Shifting: Should It Be Safe to Strip in the Harbor? *Journal of Public Economics* 152, 68 – 78.

- Haufler, A., and M. Runkel, 2012. Firms' Financial Choices and Thin Capitalization Rules under Corporate Tax Competition. *European Economic Review* 56, 1087 – 1103.
- Haufler, A., M. Mardan, and D. Schindler, 2018. Double tax discrimination to attract FDI and fight profit shifting: The role of CFC Rules. *Journal of International Economics* 114, 25 – 43.
- Hebous, S., and M. Ruf, 2017. Evaluating the Effects of ACE Systems on Multinational Debt Financing and Investment. *Journal of Public Economics* 156, 131 – 149.
- Hong, Q., and M. Smart, 2010. In Praise of Tax Havens: International Tax Planning and Foreign Direct Investment. *European Economic Review* 54, 82 – 95.
- Institute for Fiscal Studies, 1991. Equity for Companies. A Corporation Tax for the 1990s. London.
- Jacobs B., 2015. Hoe Moet Kapitaalinkomen Worden Belast? *Socialisme & Democratie* 72, 5 – 24.
- Juranek, S., D. Schindler, and G. Schjelderup, 2018. Transfer Pricing Regulation and Taxation of Royalty Payments. *Journal of Public Economic Theory* 20, 67 – 84.
- Juranek, S., D. Schindler, and A. Schneider, 2019. Royalty Taxation under Tax Competition and Profit Shifting. Norwegian School of Economics, Erasmus School of Economics, University of Münster, mimeo.
- Keuschnigg, C., and M. D. Dietz, 2007. A Growth Oriented Dual Income Tax. *International Tax and Public Finance* 14, 191 – 221.
- Köthenbürger, M., and M. Stimmelmayer, 2014. Corporate deductibility provisions and managerial incentives. *Journal of Public Economics* 111, 120 – 130.
- Lejour, A., and M. van 't Riet, 2015. Een Meer Uniforme Belasting van Kapitaalinkomen, CPB Policy Brief No. 2015/16.
- Lejour, A., J. Möhlmann, M. van 't Riet, and T. Benschop, 2019. Dutch Shell Companies and International Tax Planning. CPB Discussion Paper June 2019..
- Mintz, J., 1995. The Corporation Tax: A Survey, *Fiscal Studies* 16, 23 – 68.
- Mirrlees, J.A., S. Adam, T.J. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G.D. Myles, and J.M. Poterba, 2011. Tax by Design: The Mirrlees Review. Oxford University Press, Oxford.
- Mocking, R., and J. Steegmans, 2017. Capital Structure Determinants and Adjustment Speed: An Empirical Analysis of Dutch SMEs. CPB Discussion Paper 357.
- NOU, 2014. Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi. Norges offentlige utredninger NOU2014:13, Oslo.
- Radulescu, D.M., and M. Stimmelmayer, 2007. ACE versus CBIT: Which Is Better for Investment and Welfare? *CESifo Economic Studies* 53, 294 – 328.
- Schindler, D., and G. Schjelderup, 2016. Multinationals and income shifting by debt. *International Journal of the Economics of Business* 23, 263 – 286.
- Simon, J., 2016. Optimal Debt Bias in Corporate Income Taxation. CESifo Working Paper No. 5561.
- Sørensen, P.B., 2010, Dual Income Taxes: A Nordic Tax System In: Claus, I., N. Gemmell, M. Harding, and D. White (eds.), *Tax Reform in Open Economies*. Edward Elgar publishers, Chapter 5.

- Sørensen, P.B., 2017. Taxation and the Optimal Constraint on Corporate Debt Finance: Why a Comprehensive Business Income Tax is Suboptimal. *International Tax and Public Finance* 24, 731 – 753.
- Suárez Serrato, J.C. and O. Zidar, 2016. Who Benefits from State Corporate Tax Cuts? A Local Labor Markets Approach with Heterogeneous Firms. *American Economic Review* 106, 2582 – 2624.
- US Department of Treasury, 1992. Integration of the Individual and Corporate Tax Systems: Taxing Business Income Once. US Government Printing Office, Washington.
- Weichenrieder, A. J., and T. Klautke, 2008. Taxes and the Efficiency Costs of Capital Distortions. CE-Sifo Working Paper Series No. 2341, Munich.

verslag

1e bijeenkomst
Adviescommissie belastingheffing van multinationals

Vergaderdatum

27 augustus 2019

Aanwezig

10.2.e	10.2.e	10.2.e	10.2.e	10.2.e
10.2.e	10.2.e	10.2.e	10.2.e	10.2.e
10.2.e	10.2.e	10.2.e	10.2.e	10.2.e
10.2.e	10.2.e	10.2.e	10.2.e	10.2.e

Afwezig

10.2.e 10.2.e 10.2.e 10.2.e

Kopie aan

-

1. Opening en voorstelronde

De voorzitter opent de vergadering, heet iedereen welkom en stelt de agenda vast. De voorzitter verwijst kort naar het instellingsbesluit, dat nog door de MR vastgesteld moet worden, en benoemt o.a. het ambitieuze tijdspad voor het opleveren van een rapport voor jaareinde 2019.

De voorzitter geeft verder mondeling een toelichting op de 'IBO-spelregels', welke op hoofdlijnen gevolgd zullen worden. Het secretariaat is onafhankelijk en staat ten dienste van de commissie, de voorzitter idem. Aanbevelingen vanuit de commissie worden gerapporteerd aan StasFIN. De verwachting is wel dat StasFIN de aanbevelingen van de commissie aan de TK doet toekomen en dat deze openbaar worden, daar is namelijk vanuit de TK om gevraagd. Eventuele aandachtspunten en kritiek graag intern aan de orde stellen. Daarnaast geeft de voorzitter aan dat commissieleden geacht worden niet te handelen in aandelen van bedrijven waar de commissie over spreekt om (de schijn van) misbruik van voorkennis van koersgevoelige informatie te vermijden. De voorstelronde volgt.

2. Position papers

Ieder commissielid geeft een korte toelichting op zijn/haar *position paper* dan wel eerste indrukken.

Vanuit de commissie komen vragen op over de scope/afbakening van de opdracht. Door de voorzitter wordt aangegeven dat in ieder geval een grondige analyse nodig is voor verstandige aanbevelingen. Dit in lijn met internationale ontwikkelingen, met de ruimte om langetermijnperspectieven en mogelijke standpuntbepalingen voor Nederland uit te werken. De politieke opdracht is daarnaast echter ook om tot concrete maatregelen voor de korte termijn te komen. Verder blijkt het lastig te zijn om het begrip 'hoofdkantoren' af te bakenen en wordt door leden van de commissie o.a. het thema bronbelastingen benoemd: dit zal een volgende bijeenkomst nader aan de orde komen. De voorzitter geeft aan dat ook na de eerste clustering van maatregelen er voldoende ruimte blijft om onderwerpen te agenderen en om bv. een tweede *position paper* in te dienen.

3. Bepalen scope internationale vergelijking winstbelastingstelsels

Besloten wordt Estland van de lijst met landen te halen, Japan en Oostenrijk worden toegevoegd. Ten aanzien van de lijst met maatregelen wordt voorgesteld om meer expliciet te vragen naar een aantal deelonderwerpen: o.a. hoofdkantoorkosten, *substance*-eisen, *transfer pricing* en daaraan

gerelateerde kostenafrek (infokap, step-up). Zowel een extern advieskantoor als het IBFD zal gevraagd worden naar de mogelijkheden het onderzoek te doen. De haalbaarheid van een (deels) dubbele uitzet van werkzaamheden, ter vaststelling van de objectiviteit van het materiaal, zal vanuit het secretariaat worden gezien. Daarnaast blijkt er vraag te zijn naar vergelijkingen tussen landen op meer macroniveau, bijvoorbeeld de omvang van de vpb-opbrengst. Dat wordt elders opgepakt.

4. Vaststellen definitie multinationals en bepalen welk cijfermatig inzicht over deze groep gewenst is

De definitieafbakening is akkoord. Er bestaat onder de commissieleden veel belangstelling voor cijfermatige inzichten, liefst zo specifiek mogelijk (onderscheid tussen belastingplichtigen, functies, relatieve verdeling omzet binnen-buitenland, fte's, etc.). De vraag wordt gesteld of de *Country-by-Country reporting* afbakening specifiek genoeg is. Vanuit het secretariaat wordt aangegeven dat e.e.a. een *work in progress* is en dat bv. de koppeling tussen *Country-by-Country reporting* en aangiftegegevens interessante inzichten kunnen geven. Om tot specifieke inzichten of tot subcategorieën te komen zal bij de data-analyse in ieder geval hier en daar een subjectieve keuze gemaakt moeten worden. Geprobeerd zal worden zo veel mogelijk inzicht te geven, rekening houdende met art. 67 AWR.

5. Bepalen verder onderzoek ontwikkeling vennootschapsbelasting in de tijd

Onderzoeksopzet is akkoord bevonden.

6. Vooruitblik volgende vergaderingen – wat gaan we doen?

- Haalbaarheid en mogelijkheden rondom cijfermatig inzicht voor een volgende keer – zoals ook beschreven onder agendapunt 4 – is bij dit agendapunt verder besproken.
- Een document waarin de voorstellen en onderwerpen uit de *position papers* worden geclusterd zal de volgende keer op de agenda staan.
- Een voorstel hoe de analyse van het belang van hoofdkantoren (incl. heterogeniteit) en het vestigingsklimaat voor Nederland kan worden vormgegeven zal eveneens de volgende keer op de agenda staan.
- Lengte vergadering wordt vooralsnog gehouden op 2u, zie ook hierna.

7. W.v.t.t.k. en sluiting

Bij de rondvraag wordt door diverse personen uit de commissie aangegeven dat er behoefte is / zal ontstaan tot uitgebreidere brainstormsessies en discussies m.b.t. deelonderwerpen. Hier zal op basis van voortschrijdend inzicht een volgende keer gevolg aan worden gegeven.

Position Paper Commissie belastingheffing bij multinationals –

10.2.e

10.2.e

1. Inleiding

Algemeen

Dit paper bespreekt de ontwerpproblemen in de vennootschapsbelasting. Na een probleemanalyse (in kaartbrenging verstorende effecten vpb) wordt uiteengezet hoe deze problemen aan de wortel (d.w.z. zonder enige kadering) zouden kunnen worden geadresseerd (vergezicht).

Vervolgens wordt de aangereikte inkadering geoperationaliseerd en aan de analyse toegevoegd (grondslagverbreding, binnen huidige stelsel, aantrekkelijkheid vestigingsklimaat, kansen / bedreigingen multilaterale speelveld). Daarna is bezien aan de hand van welke ingrepen het vpb-stelsel zou kunnen worden aangepakt. Uitgangspunt daarbij is de gedachte te komen tot enerzijds het (zoveel als mogelijk) verzachten van de verstorende effecten van de VPB zonder anderzijds in te boeten op de gestelde en randvoorwaarden (randvoorwaarden zijn in dat verband zoveel als mogelijk onderling in balans gebracht).

Noodzakelijk gevolg van de inperking in de taakopdracht is dat de hieronder aangereikte suggesties steeds op onderdelen kwetsbaarheden in zich dragen. Onderstaande suggesties zijn uitdrukkelijk niet bedoeld als voorstellen voor maatregelen die naar mijn mening zouden *moeten* worden ingevoerd. Het betreft hier louter een overzicht van voorstellen en suggesties voor maatregelen die in het licht van de taakopdracht zouden kunnen worden overwogen. Dit document is in dit licht gezien dan ook uitdrukkelijk bedoeld als discussiedocument.

Suggesties

De analyse heeft geleid tot de volgende set aan suggesties

- ☐ **Rechtsvormneutraliteit.** Invoeren 'per-elementregimes' ter flankering winstpoolingregime als vervanger fiscale eenheid.
 - Invoeren consortium reliefmechanisme
 - Invoeren capital gains reliefmechanisme
 - Stroomlijning fusiefaciliteiten
 - Flankerend invoeren M&S-verliesimportmaatregel
 - Flankerend afschaffen liquidatieverliesregeling en stakingsverliesregeling
- ☐ **Financieringsdiscriminatie.** Instandhouding totaalwinstbegrip (nb. instandhouding 'totaalwinstmismatches').
 - Invoeren soft ACE
 - Uitbreiden earningsstrippingmaatregel met group escape
 - Omvormen deelnemingsvrijstelling naar netto-variant (vrijstellen rente ter financiering deelnemingen)
 - Omvormen 10a naar 'TP-achtige externe renteallocatiemaatregel'.
 - ☐ (Mogelijk op termijn) uitbouwen naar TP achtige inkomenstoerekeningsmaatregel
- ☐ **Grondslagtoedeling.** Functionele grondslagtoerekening over aanbodzijde (territorialiteit / instandhouding belastingconcurrentie / tariefdispariteiten)
 - (Mogelijk) invoeren objectieve vrijstelling vaste inrichtingswinsten.
 - Flankerend invoeren M&S-verliesverliesimportmaatregel (alleen import van definitieve verliezen die niet economisch zijn benut).
 - ☐ (Mogelijk op termijn) omvormen onbeperkte binnenlandse belastingplicht in beperkte binnenlandse belastingplicht met flankerend conditionele bronheffing.

2. Probleemanalyse

De Nederlandse vennootschapsbelasting is een van de meest verstorende belastingen in de belastingmix. De heffing tracht concerns eenmaal te belasten over hun rendementen uit investeringen binnen het Nederlandse grondgebied. Qua inrichting is ervoor gekozen lichamen ('subject'; 'wie') te belasten over hun nominale eigenvermogensrendementen ('object'; 'wat') en deze heffingsgrondslag over Nederland en het buitenland te verdelen ('allocatie'; 'waar') op basis van juridische en/of fysieke aanknopingspunten ('nexus') en een derdenvergelijking ('arm's length-beginsel'). Waar de gekozen systematiek tot onwenselijk geachte uitkomsten leidt, zijn diverse corrigerende maatregelen in het leven geroepen. Groepsregimes ('concerngedachte') en voorkomingsregimes ('verlengstukgedachte') zijn ingericht om dubbele heffing te voorkomen. Antimisbruikmaatregelen zijn ontwikkeld ter bestrijding van grondslagerosie en winstverschuiving naar het buitenland. Via begunstigende regimes wordt getracht bepaalde (innovatieve) investeringen aan het Nederlandse grondgebied te binden ('instrumentalisme'). Het tarief ('hoeveel') vormt het sluitstuk van de heffing.

Het heffingsmodel kampt met diverse ontwerpproblemen. De systeemkeuze om lichamen afzonderlijk belastingplichtige te maken, staat op gespannen voet met de realiteit dat zij veelal deel uitmaken van een groep functioneel geïntegreerde vennootschappen die onder de controle van een gezamenlijke uiteindelijke moedervennootschap in werkelijkheid één economische entiteit vormt. Dit leidt tot verstoringen in de juridische inkleding van ondernemingsactiviteiten. De keuze om nominale rendementen op het eigen vermogen ('totaalwinst') te belasten, staat op gespannen voet met de gedachte dat alleen economische winsten, overwinsten, in de heffing zouden moeten worden betrokken. Dit leidt tot verstoringen in financierings- en investeringsvoortgangsbeslissingen. Het zet aan tot vreemdvermogenfinanciering ('financieringsdiscriminatie'). De keuze om heffingsgrondslag te verdelen over investeringsjurisdicties ('oorspronglandbeginsel') staat op gespannen voet met de gedachte dat (ook) marktjurisdicties ('bestemmingslandbeginsel') daarop aanspraak zouden moeten kunnen maken. Het model zet aan, ceteris paribus, te investeren in de relatief lager belastende jurisdictie, wat tot verstoringen leidt in investeringslocatiebeslissingen. Verschillen in fiscale behandeling tussen binnenlandse en grensoverschrijdende activiteiten en tussen sectoren van bedrijvigheid staan op gespannen voet met het Unierechtelijke gelijkheidsbeginsel. Verschillen, ten slotte, tussen heffingsystemen van landen onderling leiden tot dubbele belastingheffing en dubbele niet-belastingheffing en daarmee tot verstoringen in het functioneren van bijvoorbeeld de interne markt zonder binnengrenzen.

3. Vergezicht

Indien de taakopdracht van de commissie niet zou zijn ingekaderd ('clean-slatebenadering' / vergezicht) – dan zou de vennootschapsbelasting mijns inziens volledig moeten worden gehermodelleerd. Alleen langs die weg zijn de ontwerpproblemen in de vennootschapsbelasting volledig weg te nemen.

Mijn onderzoek/zoektocht naar een integer (gelijke behandeling gelijke gevallen) en adequaat (neutraal) functionerend vpb-stelsel kwam uit op een unitair ('unitary') heffingsmodel dat de multinationale onderneming ('subject') in de belastingheffing betreft over zijn mondiale economische winsten ('object') en de grondslag over landen verdeelt op basis van een bestemmingslandgeoriënteerde omzetsleutel ('allocatie'). De hoogte van het tarief ('hoeveel') is mijns inziens uiteindelijk een politieke aangelegenheid. Onder dit heffingsmodel zou een einde worden gemaakt aan de fiscale beïnvloeding van financierings- en investeringsvoortgangsbeslissingen. Het zou tevens een einde maken aan de fiscale beïnvloeding van investeringslocatiebeslissingen. De grondslagtoerekening langs afzetlocaties zou meebrengen dat de belasting bovendien lastig te ontwijken zou zijn.

4. Inkadering

4.1. Taakopdracht

De opdracht van de commissie is ingekaderd en als volgt geformuleerd:

“Maatregelen inventariseren die leiden tot een grondslagverbreding in de vennootschapsbelasting maar tegelijkertijd oog houden voor het – volgens de motie eveneens belangrijke – aantrekkelijkheid voor hoofdkantooractiviteiten in Nederland.”

Gevraagd wordt maatregelen en/of beleidsvarianten te adviseren:

“die zorgen voor een grondslagverbreding (voor multinationals) binnen het huidige stelsel, waarbij oog is voor het effect op de aantrekkelijkheid van Nederland voor hoofdkantoren.”

10.2.e

Een en ander dient daarbij te worden gezien:

“in het licht van de actuele ontwikkelingen in EU en OESO” waarbij tevens de “kansen en bedreigingen van het multilaterale speelveld zoals grondslagharmonisatie in de EU en BEPS 2.0” in ogenschouw moeten worden genomen.”

10.2.e

4.2. Effect inkadering (intuïtief)

Belangrijkste parameter lijkt dat de maatregelen moeten worden gezocht binnen het huidige stelsel. Dit betekent dat geen oplossingen zullen kunnen worden gevonden voor de versturende werking van de vennootschapsbelasting op de (i) juridische inkleding van ondernemingsactiviteiten, (ii) financierings-, investeringsvoortgangs- en (iii) investeringslocatiebeslissingen. Verschillen in fiscale behandeling (binnenland/grensoverschrijdend, sectoren van bedrijvigheid) laten zich binnen het huidige stelsel eveneens lastig adequaat adresseren. Dit neemt denk ik echter niet weg dat het niettemin mogelijk zou moeten zijn met maatregelen te komen die deze effecten zouden moeten kunnen verzachten. Het zou dan gaan om relatieve verbeteringen aan het bestaande heffingsmodel.

4.3. Operationalisering taakopdracht

De taakopdracht heb ik geprobeerd verder operationaliseren. Dit heeft het volgende opgeleverd:

1. **Territorialiteit.** Importneutrale fiscale behandeling van belastingplichtige concernonderdelen met actief en substantieel inkomen in binnen- en buitenland;
2. **Misbruikbestrijding.** Exportneutrale fiscale behandeling van binnenlands belastingplichtige concernonderdelen met laagbelast, passief c.q. substancearm inkomen afkomstig uit het buitenland c.q. zwarte-lijstjurisdicties (wereldwijde heffing met belastingverrekening, tegenbewijsmogelijkheid). Conditionele bronbelasting voor concernonderdelen in het buitenland c.q. zwarte-lijstjurisdicties met inkomsten afkomstig uit Nederland (tegenbewijsmogelijkheid).

Kijkend naar het multilaterale speelveld (‘CCCTB’, ‘BEPS2.0’) lijken er voor Nederland in het licht van de geformuleerde taakopdracht zowel kansen als bedreigingen te liggen.

- ☐ **Kansen** lijken te liggen op het terrein van *transparantie en formalisering* (administratieve kant winstbelasting). Nederland zou een aantrekkelijke jurisdictie (‘shop’) kunnen opleveren onder de ‘one-stop-shop’ in het CCCTB-voorstel in het licht van de competent functionerende Belastingdienst. Nederland zou zijn voortrekkersrol op het terrein van transparantie (onderling overleg, arbitrage) verder kunnen uitbouwen.
- ☐ **Bedreigingen** lijken te liggen in de BEPS 2.0 discussies rondom van eerder dit jaar.
 - De exportneutraliteitsbevorderende karakteristieken van de GLOBE-voorstellen (‘global anti base erosion’; ‘income inclusion rule’, ‘tax on base erosion payments’ – ‘global minimum rate’) van eerder dit

jaar tast de ruimte van Nederland aan om importneutraal belastingconcurrerend fiscaal beleid te voeren ('vestigingsklimaat' / 'fiscale autonomie'). De ideeën voor een 'income inclusion rule' en de 'tax on base erosion payments' raakt de traditionele draaischuifrol van Nederland – ook als het gaat om substancerijke draaischijven.

- De grondslaghervereiding richting marktjurisdicties van de CCCTB- ('formula apportionment') en BEPS 2.0-voorstellen ('revised profit allocation and nexus rules') raakt het fundament van het transfer-pricingmodel. Het laat zich lastig, zo niet onmogelijk, inschatten of Nederland als winnaar of verliezer uit de discussie zou komen.

Een opmerking. De taakopdracht lijkt zich te richten tot het bereiken van *interne consistentie* (grondslagintegriteit/misbruikbestrijding):

- Voor actief/substancerijk inkomen leidt dit tot een meer territoriaal stelsel.
- Voor passief/substancearm inkomen leidt dit uit misbruikbestrijdingsoverwegingen tot:
 - bijheffing tot het Nederlandse tarief ter zake van binnenkomende rendementen op uitgaande (portfolio) investeringen, en tot;
 - een conditionele bronbelasting ter zake van uitgaande rendementen op inkomende (portfolio) investeringen.

Externe consistentie, het bereiken van onderlinge systeemaansluitingen (anti-mismatches, anti-dispariteiten), lijkt – gelet op de vestigingsklimaatverbeteringsdoelstellingen in de taakopdracht en de overwegingen te komen tot maatregelen binnen het bestaande stelsel – niet als primaire doelstelling te worden nagestreeft. Dit, althans, behoudens voor zover het gaat om de implementatie in de VPB van de maatregelen ter bestrijding van mismatches (BEPS2/ATAD2).

Een intern consistente benadering ter zake van bijvoorbeeld het totaalwinstbegrip betekent dat het winstbegrip niet of althans zo min mogelijk zal (moeten) worden beïnvloed door buitenlandse fiscale implicaties (informeel kapitaal, 'rebasing' of 'step-up' bij binnenkomende vermogensbestanddelen / 'onshoring'). Hetzelfde geldt voor het tarief (tariefdispariteiten); ook die zou niet afhankelijk moeten worden gesteld van het tarief aan de andere kant van de grens. Voor wat betreft die laatste is een motie tot omarming van het mondiale belastingtarief als ik me niet vergis onlangs door de Tweede Kamer afgewezen.

Ten overvloede. In het licht van de taakopdracht (bestaande stelsel, vestigingsklimaat, internationaal kader) wordt in dit paper niet gekeken naar de innovatiebox. De stimuleringsmaatregel lijkt weliswaar niet met de gedachte van horizontale gelijkheid ('inter taxpayer equity') maar spoort (naar het zich laat aanzien) wel met de bestaande internationale (OESO/EU) kaders (BEPS 5, staatssteu.yn) en blijft om die reden hier verder onbesproken.

5. Suggesties en mogelijke implicaties (intuïtief)

Algemeen

Subject / rechtsvormneutraliteit

In het licht van de gedachte te komen tot maatregelen binnen het bestaande stelsel wordt de zelfstandige belastingplicht van lichamen in stand gelaten. Gevolg is dat de verstoringen in de keuze van juridische inkleding van de ondernemingsactiviteiten van de multinationale onderneming in stand blijven.

De rechtsvormkeuzeverstoringen in de VPB worden thans in binnenlandse aangelegenheden opgelost via het fiscale-eenhedsregime. Dit, op basis van de concerngedachte. Om deze neutraliteitsbevorderende effecten ook internationaal te laten werken zou theoretisch gezien een grensoverschrijdende fiscale eenheid (omlaag én omhoog) moeten worden toegelaten. Dit wordt onder de Wet VPB niet toegestaan hetgeen binnen de sfeer van het EU-recht heeft geleid tot de

‘per-elementenproblematiek’. Voor uitbreiding van de fiscale eenheid over de grens lijkt geen voorkeur te bestaan. De overwegingen lijken te bewegen richting vervanging van de fiscale eenheid voor een **winstpoolingregime**. Daarmee wordt de per-elementenproblematiek afgekaart maar wordt de VPB tegelijkertijd minder rechtsvormneutraal.

Om de rechtsvormverstoringen van de VPB te mitigeren (rechtsvormneutraliteit) en het vestigingsklimaat te verbeteren, zou kunnen worden overwogen het winstpoolingregime met ‘per-elementregimes’ te flankeren. Voor wat betreft de winstpooling zou overwogen kunnen worden de drempel te verlagen tot situaties waarin sprake is van een controlerend belang. Zelfs zou kunnen worden overwogen over te gaan tot ‘**consortiumreliefmaatregel**’ die resultatensaldering toestaat naar rato van het aandelenbelang. Flankerend zou kunnen worden overwogen de **fusiefaciliteiten** verdergaand te **stroomlijnen** en deze aan te vullen met een ‘**capital-gainsreliefmaatregel**’, dat wil zeggen een doorschuiffaciliteit voor overdrachten van vermogensbestanddelen binnen de groep. Een dergelijke beweging zou veel van de druk wegnemen die het niet-toestaan van de andere effecten van de fiscale eenheid veroorzaakt (renteaftrekproblematiek en transfer pricing binnenlands). Ook zou een dergelijke beweging de druk op de liquidatieverliesregeling afnemen: die zou niet langer hoeven worden toegepast want je haalt verliesneming in de tijd naar voren.

Met regimes ‘per element’ hou je de EU-problematiek in de hand en kun je tegelijkertijd naar meer territorialiteit bewegen. De werking van deze regimes zou kunnen worden beperkt tot het binnenlandse, in Nederland belastbare, gedeelte van het concern, zonder EU-vrijhedenrechtelijk in de problemen te komen. Dit, ter bescherming van de binnenlandse grondslag. Niet-toestaan, internationaal, van deze ‘elementregimes’ zou kunnen worden gerechtvaardigd (grondslagintegriteit). Mogelijk is zelfs geen sprake van gelijke gevallen die ongelijk worden behandeld (geen jurisdictie-uitoefening t.z.v. buitenlandse concernonderdelen).

In het licht van de recente ontwikkelingen op het M&S-verliesimportdossier zou vervolgens, ter versterking van de binnenlandse grondslag, kunnen worden overwogen de **liquidatieverliesregeling** en de **stakingsverliesregeling** te schrappen en grensoverschrijdend alleen nog tot verliesimport over te gaan ter zake van definitieve verliezen die ook verder niet economisch kunnen worden benut, dat wil zeggen: invoering van een **flankerende M&S-verliesimportmaatregel** (zie ook hieronder bij ‘allocatie’). Een dergelijke maatregel zou weliswaar de EU-rechtelijke ruimte daartoe volledig benutten maar wel kunnen meebrengen dat verliezen onder omstandigheden nergens meer in aftrek zouden kunnen worden gebracht. Op dit punt ontstaat spanning met de interne-marktgedachte.

Object / financieringsdiscriminatie

In het licht van de gedachte te komen tot intern consistente maatregelen binnen het bestaande stelsel zou het **totaalwinstbegrip onaangetast** moeten blijven. Gevolg is dat de verstoringen in de financierings- en investeringsvoortgangsbepalingen in stand blijven. Hetzelfde geldt voor de mismatches als gevolg van onderlinge verschillen tussen het Nederlandse totaalwinstbegrip en buitenlandse equivalenten.

Overwogen zou kunnen worden de financieringsdiscriminatieproblematiek te mitigeren. In het licht van de lage rentestanden en economische groei zou de timing wellicht geschikt zijn. Financieringsdiscriminatie is op diverse manieren te adresseren. Voorbeelden zijn het toestaan van aftrek voor de kostencomponent van het eigen vermogen (allowance for corporate equity / vermogensaftrek) of juist het niet-toestaan van de kosten van vreemd vermogen (comprehensive business income tax ‘CBIT’). In het licht van voornoemde taakopdracht is de vermogensaftrek problematisch gelet op de grondslagversmallende effecten. Ook zou een dergelijke beweging aanleiding geven tot verdere mismatches in systeemansluiting die vervolgens commercieel zouden kunnen worden uitgenut. Daarmee zou het VPB-stelsel in het licht van de (inter)nationaal-politieke belastingontwikkelingsdiscussie mogelijk onder druk kunnen komen te staan. De CBIT zou aantrekkelijk zijn vanwege de grondslagverbredende kenmerken. Elementen van de CBIT zijn te herkennen in de per 1 januari 2019 in art. 15b VPB ingevoerde earningstrippingregel voor zover deze derdenrente in aftrek beperkt. De CBIT (en de earningstrippingmaatregel op dit punt), echter, werkt verstoring aan de marge. Met

name kapitaalintensieve investeringen worden geraakt. Dit heeft een nadelig effect op investeringen en groei en daarmee het investerings-/vestigingsklimaat.

Een tussenoplossing zou een 'soft ACE' kunnen zijn, bijvoorbeeld naar het model van die in de CCCTB (zoals geïnspireerd op de Italiaanse soft ACE). Een soft ACE biedt een vermogensaf trek op de mutatie in het eigen vermogen. Dit, in plaats van het eigen vermogen vermogen als zodanig. Een soft ACE wordt internationaal geaccepteerd, zeker in combinatie met misbruikbestrijdende maatregelen. Het verzacht (enigszins) de financieringsbeslissingverstorende effecten in het winstbegrip en zou in dat licht kunnen worden gezien als een neutraliteitsbevorderende maatregel, die bovendien het investeringsklimaat versterkt. Vergelijkbare overwegingen liggen overigens achter de equivalente soft ACE in de CCCTB. Aansluiting daarbij toont een constructieve benadering jegens de EU-ontwikkelingen op dat terrein. Een dergelijke maatregel zou voorts wat druk wegnemen waar het gaat om de kwalificatie van een instrument als eigen vermogen of schuld (of onzakelijke lening).

Daarnaast zou kunnen worden gekeken naar de **earningsstrippingmaatregel** in artikel 15b Wet VPB. Dit in combinatie met de **deelnemingsvrijstelling** en de renteaftrekbeperkende maatregelen in **artikel 10a** VPB. Artikel 15b heeft de VPB robuuster maar ook verstorende gemaakt. Dit als het gaat om externe financieringen voorbij de 30%-EBITDA grens. In het licht van de afwezigheid van de group escape leidt de niet-aftrek in die gevallen tot verstoringen aan de marge. Onderdeel van de niet-invoering van de group escape was de uitruil tegen art. 13L en 15ad VPB. De eerste van deze laatstgenoemde twee ziet op het Bosalgat, de tweede op de 'sprinkhanenproblematiek'.

Het vpb-stelsel zou – zonder in te boeten op de robuustheid van de binnenlandse grondslag – als volgt zuiverder kunnen worden gemaakt:

1. Aan de *earningsstrippingmaatregel* wordt in lijn met de ruimte daartoe die ATAD2 beidt een group escape toegevoegd. Dit lost de investeringsvoortgangproblematiek aan de marge op. Dit nu derdenrente steeds aftrekbaar blijft.
2. 13L hoeft niet opnieuw te worden ingevoerd (zelfde geldt voor thincapmaatregel 10d (oud)). Dit, indien zou worden gekozen de problematiek van het Bosalgat op te lossen waar het ontstaat: in de *deelnemingsvrijstelling*. Anders dan bijvoorbeeld bij de objectvrijstelling (art. 15e VPB), is de deelnemingsvrijstelling een bruto-vrijstelling. Kosten ter zake van de financiering van de deelneming zijn niet vrijgesteld. Het gevolg is dat rentekosten ter zake van de financiering van een buitenlandse deelneming – anders dan bij de financiering van een vaste inrichting in het buitenland – in Nederland tot aftrek kan leiden. Er is geen sprake van 'debt push down'; het Bosalgat. Indien zou worden gekozen voor een netto-deelnemingsvrijstelling, gelijk aan de netto-objectvrijstelling, ontstaat het gat niet. Indien betrokken concern aftrek zou willen genieten, dan kan betrokken concern op het lagere niveau inlenen. Dit versterkt/verbreedt de Nederlandse grondslag en leidt tot effecten in lijn met de economische werkelijkheid (schuldallocatie in lijn met investeringsallocatie). Bovendien leidt het tot meer gelijkheid in behandeling tussen deelnemingen en vaste inrichtingen (deelnemingsvrijstelling v objectvrijstelling) – het oorspronkelijke idee achter invoering van de objectvrijstelling. EU-rechtelijk zou hier vermoedelijk geen probleem omdat de maatregel zowel binnenlands als internationaal zou uitwerken (interne consistentie). Om redenen van consistentie zou rente van een buitenlandse aandeelhouder ter zake van een Nederlandse deelneming in aftrek moeten kunnen komen. Het probleem van de sprinkhanen (art. 15ad(oud)) is niet een analytisch probleem (schuldallocatie matcht met investeringsallocatie) maar eerder een politieke aangelegenheid. Wat daar ook van zij, overwogen zou kunnen worden – bijvoorbeeld uit grondslagbeschermingsoverwegingen – met het fiscaal omarmen van debt-push downs bij investeringen op Nederland hier voorzichtig mee te zijn.
3. Ter bevordering van schuldallocatie in lijn met investeringsallocatie (debt push down) zou kunnen worden overwogen art. 10a VPB om te vormen naar een bepaling die bewerkstelligt dat in Nederland slechts ruimte in aftrek bestaat voor (effectief) derdenrente die functioneel samenhangt met investeringen in Nederland. Daarmee verwordt art. 10a VPB tot een TP-achtige maatregel die voor de renteaftrek in Nederland aanknoopt bij de functionele allocatie van externe rente naar rato van de investeringen van de groep in Nederland. Dit

voorkomt het oppompen van rente binnen de groep en het vervolgens ‘dumpen’ van deze opgepompte rente in Nederland. Een dergelijke maatregel zou de binnenlandse grondslag versterken. Bovendien sorteert het voor op ontwikkelingen in internationaal verband waar het gaat over global profit splitting in transfer pricing. Effectief zou een dergelijke maatregel reeds iets vergelijkbaars bereiken, maar dan voor rente.

- Nb. Op termijn zou kunnen worden overwogen de aftrekbeperkende maatregel uit te breiden naar andere typen betalingen voor diensten binnen de groep (eventueel naar zwarte-lijstjurisdicties). Op die wijze zou op passende wijze worden voorgesorteerd op de GLOBE2-voorstellen, met name de tax on base erosion payments; een en ander zonder de greep op de Nederlandse fiscale autonomie te verliezen. Een dergelijke maatregel zou op termijn zelfs de conditionele bronbelasting kunnen vervangen.

Allocatie / aanbodzijde

De taakopdracht lijkt aan te sturen op een **meer territoriaal heffingssysteem**, met name voor directe investeringen. De doelstelling te komen tot maatregelen binnen het bestaande stelsel brengt mee dat het transfer pricingmodel (grondslagallocatie over de aanbodzijde) onaangeroerd zou moeten blijven. Dit impliceert een functionele allocatie van belastinggrondslag (eindpunt: global profit split). Voornoemde opmerkingen in het kader van artikel 10a-omvorming zijn hiermee in lijn. Gevolg is dat de verstoringen in de investeringslocatiebeslissingen in stand blijven. Dit zou pas anders worden onder een verdeelmechanisme dat grondslag (volledig) verdeelt over marktjurisdicties. Opmerking verdient dat in het kader van de ‘pillar 1’-discussie binnen OESO-/Inclusive Frameworkverband gesproken wordt over grondslagtoedeling aan marktjurisdicties.

Grondslagtoedeling over de aanbodzijde in combinatie met territorialiteit en **tariefdispariteiten** impliceert **belastingconcurrentie**. In het licht van de vestigingsklimaatdoelstelling in de taakopdracht lijkt dit te worden beoogd/omarmd. Het huidige internationale fiscale raamwerk biedt ook ruimte voor een dergelijke beweging. EU-rechtelijk kunnen bewegingen naar versterkte territorialiteit worden gerechtvaardigd (grondslagintegriteit). Zelfs zou kunnen worden beargumenteerd dat niet-inaanmerkingneming van buitenlands inkomen meebrengt dat buitenlandse en binnenlandse bronnen onderling onvergelijkbaar zijn met als gevolg dat een verschillende behandeling, fiscaal, EU-rechtelijk gezien geen belemmering of discriminatie oplevert (*Timac Agro*). Illustratief hiertoe zijn de steeds verder inkrimpende ruimte voor verliesimport onder de M&S-verliesuitputtingsregel en de uitdijende mogelijkheden tot toepassing van exitheffingen (ATAD1, art. 5; *NGI, DMC, Verder, Cie/Portugal*; uitzodnering: *Wächter*). Het niet-toestaan van voornoemde capital gains relief grensoverschrijdend zou op vergelijkbare wijze kunnen worden gerechtvaardigd. Het EU-recht naar zijn huidige stand lijkt zelfs toe te laten de huidige objectvrijstelling voor buitenlandse ondernemingswinsten te vervangen voor een daadwerkelijke **objectieve vrijstelling voor buitenlandse ondernemingswinsten** (*X AB i.p.v. Deutsche Shell*; einde Hopperzuigersystematiek). Dit onder invoering, flankerend, van een **flankerende M&S-verliesimportmaatregel** die verliesimport slechts toestaat ter zake van definitieve buitenlandse verliezen die ook verder niet economisch kunnen worden benut.

Nb. Verdergaande territorialiteit leidt er wel toe dat de VPB in meerdere mate hinderpalen zal gaan opwerpen ter zake van investeringen vanuit Nederland naar het buitenland. Dit staat op gespannen voet met de interne marktgedachte en zou zijn te verhelpen door middel van herinvoering van de in 2012 afgeschaft belastingvrijstelling (flankerend eventueel met een belastingvrijstellingsmechanisme voor deelnemingsvoordelen). Dit lijkt echter thans op geen enkele wijze aan de orde.

Een vervolgstap zou zelfs kunnen zijn vervanging van de onbeperkte binnenlandse belastingplicht voor een beperkte binnenlandse belastingplicht, een systematiek vergelijkbaar met die we al hebben bij dual residents in gevallen waar Nederland onder de tie-breaker ‘loserstate’ is. In dat geval zou je zowel voor de niet-inwoner/belastingplichtige als de inwoner/belastingplichtige louter het Nederlandse inkomen in de belastingheffing betrekken. Op die wijze zou je de binnenlandse en buitenlandse belastingplicht weder gelijk trekken met als gevolg dat EU-vrijhedenrechtelijke

discriminatievraagstukken (niet: belemmeringen) tot het verleden zouden gaan behoren. Flankerend zouden ter bestrijding van ontwijkingseffecten wel maatregelen moeten worden genomen om te voorkomen dat passief inkomen aan belastingheffing ontsnapt (een effect van een territoriaal stelsel waar sommige jurisdicties op inspelen). Dit zou bijvoorbeeld voornoemde conditionele bronbelasting kunnen zijn, of een variant daarop.

Nb. Indien je naast de EU-discriminatieproblematiek tegelijkertijd de belemmeringenproblematiek zou willen adresseren zou de beweging overigens een omgekeerde moeten zijn (onbeperkte belastingplicht met belastingvrijstelling voor zowel binnenlandse als buitenlandse belastingplichtigen). Dit lijkt thans echter op geen enkele wijze aan de orde.

6. Afsluiting

Ter afsluiting merk ik nogmaals op dat noodzakelijk gevolg van de inperking in de taakopdracht is dat de hierboven aangereikte suggesties steeds op onderdelen kwetsbaarheden in zich dragen. Genoemde suggesties zijn uitdrukkelijk niet bedoeld als voorstellen voor maatregelen die naar mijn mening zouden *moeten* worden ingevoerd. Het betreft hier louter een overzicht van voorstellen en suggesties voor maatregelen die in het licht van de taakopdracht zouden kunnen worden overwogen. Dit document is in dit licht gezien dan ook uitdrukkelijk bedoeld als discussiedocument.

Commissie belastingheffing multinationals

Datum bijeenkomst: 10 september 2019

Agendapunt 3: onderzoeksvoorstel belang multinationals en hoofdkantoren

Auteur: secretariaat

Fiscaliteit en het belang van multinationals / hoofdkantoren voor de Nederlandse economie

1. Inleiding

Investerings- en innovaties door bedrijven zorgen voor een hogere arbeidsproductiviteit en zijn zo belangrijk voor de economische groei. Of bedrijven investeringen doen hangt van een positieve businesscase: de verwachte opbrengst na belasting moet de kosten van het benodigde kapitaal overtreffen. Dat kan van veel factoren afhangen, waaronder de belastingdruk. Het maakt hierbij waarschijnlijk niet veel uit voor de economische groei en welvaart van Nederland of het gaat om investeringen van multinationals of ondernemingen die alleen in Nederland opereren. Voor investeringsbeslissingen en vestigingsplaatskeuzes van internationale ondernemingen – die ook kunnen besluiten om de betreffende investering elders te doen – zijn ook factoren als een goed opgeleide beroepsbevolking, een efficiënte arbeidsmarkt, voorspelbare regelgeving die wordt nageleefd, geografische ligging en een goede fysieke en digitale infrastructuur van belang. Vaak wordt over deze verzameling van factoren gesproken als het vestigingsklimaat of investeringsklimaat.

2. Vraag

In dit document worden de volgende vragen beantwoord:

- A. Hoe kunnen we het belang van multinationals en hoofdkantoren voor de Nederlandse economie in kaart brengen?
- B. Hoe kunnen we het belang van fiscaliteit voor investeringen van internationale ondernemingen in kaart brengen?

3. Antwoord

- i. Voor het belang van MNE's en hoofdkantoren stellen wij voor:
 - a) Het CBS vragen aanvullend op reeds gedaan onderzoek ook in te gaan specifiek lokale en globale hoofdkantoren in Nederland. Het gaat om het belang voor de directe en indirecte werkgelegenheid, omzet en toegevoegde waarde gerelateerd aan. Voor multinationals als geheel is deze informatie reeds beschikbaar.
 - b) Een uitwerking van een aantal voorbeelden op basis van jaarverslagen en media om het belang wat tastbaarder te maken. Hierbij gaan we onder andere in op het soort functies dat samenhangt met het hoofdkantoor, de spillovers, etc.
- ii. Voor het belang van de fiscaliteit voor investeringen worden drie deelvragen onderzocht:
 - a) Wat is het belang van fiscaliteit bij investeringsbeslissingen? Ons voorstel is om op basis van literatuuronderzoek elasticiteiten in kaart te brengen.
 - b) Wat is het relatieve belang van fiscaliteit t.o.v. andere vestigingsklimaatfactoren? Ons voorstel is om hier op basis van bestaande survey conclusies over te formuleren.
 - c) Wat is de meerwaarde van een goed fiscaal vestigingsklimaat? Ons voorstel is deze vraag op basis van een theoretische analyse te beantwoorden.

4. Toelichting

4.1 Hoe kunnen we het belang van multinationals en hoofdkantoren voor de Nederlandse economie in kaart brengen?

Het belang van multinationals, overig grootbedrijf en het MKB wordt in kaart gebracht op basis van de volgende bronnen:

- CBS: Financiële monitor van 2018K4
- CBS: multinationals rapport 201810, CBS
- CBS: draaitabellen macro-economische gegevens bedrijven

- CBS: SFO (balans en resultatenrekening (incl. loonkosten, vpb, afschrijvingen, enz. beschikbaar)

Het belang van hoofdkantoren wordt in kaart gebracht door:

- Opstellen lijst hoofdkantoren op basis van:
 - Aangiftes dividendbelasting
 - CbCr groep (?)
 - Informatie NFIA
 - Global fortune 500

Voorstel:

- Nieuw onderzoek CBS op basis van deze lijst aangeleverd door Financiën*
 - *In kaart brengen van directe en indirecte werkgelegenheid, omzet en toegevoegde waarde gerelateerd aan lokale en globale hoofdkantoren in Nederland.*
- Eventueel beschrijving casussen/microvoorbeelden op basis van jaarverslagen/media om belang hoofdkantoren wat tastbaarder te maken*
 - *Wat voor soort functies hangen samen met de vestiging van het hoofdkantoor, wat voor spillovers kunnen we verwachten, hoe verschilt het type investeringen en de arbeidsvraag van het nationaal bedrijfsleven?*

Aandachtspunt: Afbakening en overlap tussen termen i. multinational, ii. hoofdkantoren en iii. tophoudstermaatschappijen.

4.2 Hoe kunnen we het belang van fiscaliteit voor investeringen van internationale ondernemingen in kaart brengen

4.2.1 Rol fiscaliteit bij investeringen/werkgelegenheid/hoofdkantoren multinationals

- Lagere vpb-druk betekent ceteris paribus meer investeringen door alle bedrijven (en hogere productiviteit), voor werkgelegenheid is in principe op de lange termijn het arbeidsaanbod bepalend (lump of labour fallacy). Opvallend is overigens wel dat de investeringen al enige tijd achterblijven.
- Belang van dividendbelasting voor hoofdkantoorlocatie (tophoudster).
- De wijze waarop de belastingdruk tot stand komt doet ertoe. Bijvoorbeeld bredere grondslag, laag tarief, de timing van het afschrijven of juist een grote patentbox. Focus op de intensieve/extensieve marge maakt ook zeker voor een kleine open economie uit. Uiteindelijk zijn de kapitaalkosten voor de specifieke investering belangrijk voor de keuze of deze gedaan wordt.¹
 - Hoe groot is de elasticiteit? Verschil tussen grote/kleine landen
 - Onderscheid tussen effect op:
 - Investeren: intensieve marge via EMTR
 - Investeren: extensieve marge via EATR
 - Profitshifting
 - Financieringskeuzes (EV/VV)
 - Incorporatie
 - Hoofdkantooractiviteiten

Voorstel:

Literatuuronderzoek door CPB. Bijvoorbeeld een update van: "Mooij R.A. de, en S. Ederveen, 2008, Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 24(4), pp. 680-697"?

4.2.2 Belang fiscaliteit in relatie tot andere vestigingsplaatsfactoren

Empirisch onderzoek is lastig, alleen survey-uitkomsten kunnen enig inzicht verschaffen. Daarbij dient wel meegenomen te worden dat geen enkel bedrijf zal zeggen dat belastingen irrelevant zijn.

Voorstel:

Op basis van rapporten als "The Global Competitiveness Report" van World Economic Forum en "World Competitiveness Ranking" van het IMD wordt geschetst wat het relatieve belang van verschillende fiscale en niet fiscale factoren is.

¹ Zie ook: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-database-first-edition.pdf>

4.2.3 Meerwaarde fiscaal vestigingsklimaat (economische beschouwing)

Het belang van multinationals (of hoofdkantoren) voor de economie kan in kaart gebracht worden. Dat zegt echter niet per se iets over het welvaartsniveau/economische groei dat Nederland zonder deze bedrijven en hun investering gehad zou hebben.

Voorstel:

Een theoretische analyse van het belang van het 'aantrekken' van investeringen door multinationals. Daarbij komen in ieder geval aan bod:

- Mogelijke positieve spill-overs van de aanwezigheid van multinationals
- Effecten op het arbeidsaanbod en de arbeidsvraag op de korte en lange termijn (lump of labour fallacy, maar ook aandacht voor potentieel grote 'transitiekosten').
- Wat het betekent voor het fiscale beleid dat Nederland een kleine, open economie is met een grote dienstensector?
- Directe effecten: zijn multinationals productiever dan binnenlandse bedrijven (hogere lonen)? / (relatief) meer investeringen?
- Mogelijke negatieve effecten of 'kosten' fiscaal beleid. Te denken valt aan de kosten voor regelingen als de 30%-regeling die volledig gericht zijn op (buitenlands personeel van) multinationals, druk op publieke voorzieningen (internationale scholen, woningmarkt Amsterdam) of een relatief lage belastingdruk voor bepaalde sectoren/bedrijven.
- Padafhankelijkheid: doordat Nederland zich in het verleden actief heeft ingezet op het binnenhalen van internationale hoofdkantoren, zijn er nu ook veel daaraan gerelateerde diensten ontstaan waarin Nederland een comparatief voordeel heeft.

Bijlagen

Zie voor literatuur onder andere:

- Corporate Tax Competition: A Dutch Perspective- Hoffman Riedel 2019
- <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272710001799> (Voget 2011)
Relocation of headquarters and international taxation
- <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/675587> The Impact of Headquarter and Subsidiary Locations on Multinationals' Effective Tax Rates (Markle 2014)
- <https://academic.oup.com/ej/article-abstract/122/563/1069/5079752> Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials? (Brulhart et al 2012)
- <https://link.springer.com/article/10.1057/jibs.2011.52> Cross-border relocations of headquarters in Europe (Laamanen et al 2011)
- <https://unctad.org/en/PublicationChapters/diae2018d4a4.pdf> Does tax drive the headquarters locations of the world's biggest companies? (Clausing 2018)
- https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2867298 The Influence of Corporate Income Taxes on Investment Location: Evidence from Corporate Headquarters Relocations (Chow et al 2018)
- Onderzoek BCG (2008), hoofdkantoren een hoofdzaak
<https://www.consultancy.nl/media/2008-03%20BCG%20-%20Hoofdkantoren%20een%20Hoofdzaak-132.pdf>
- Corporate Taxation of Headquarter Services in Europe
<https://www.zew.de/en/publikationen/corporate-taxation-of-headquarter-services-in-europe/?cHash=77afce054f6ad24531f8055108949ba3>
- <https://www.zew.de/en/publikationen/effective-tax-levels-using-the-devereuxgriffith-methodology-update-2018/?cHash=aa2b86b71207ac289beb332cac6230c2>
- https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/corporate-effective-tax-rates_a07f9958-en
- https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1150&context=law_econ_current
- <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/role-taxes-investment-increase-jobs-eu-assessment-recent-policy-developments-field-corporate-taxes>
- <https://www.oecd.org/tax/beps/corporate-tax-statistics-database.htm> (zie brochure voor toelichting)

Nederlandse hoofdkantoren Global Fortune 500

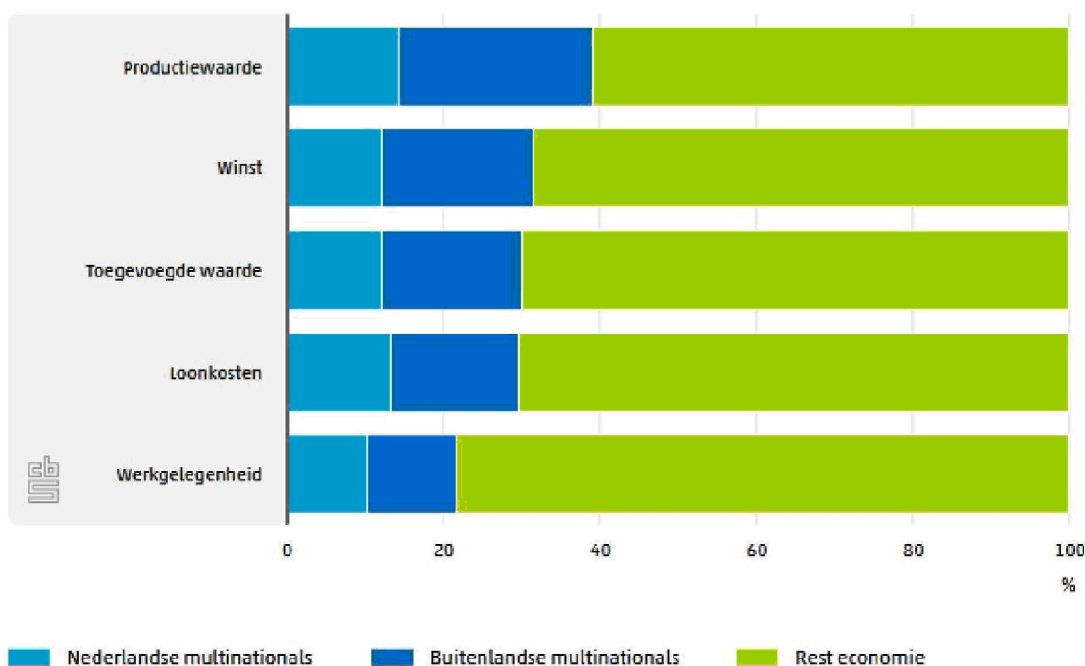
rank	company	revenues (m)
7	Royal Dutch Shell	240,033
20	EXOR Group	154,894
94	Airbus Group	73,628
147	Aegon	58,789
150	Unilever	58,292
163	ING Group	55,282
165	Royal Ahold Delhaize	54,955
182	Louis Dreyfus Company	49,838
374	LyondellBasell Industries	29,183
375	Royal Philips	29,003
409	Achmea	26,494
468	Heineken Holding	23,044
472	Rabobank Group	22,956
473	Altice	22,953
477	Randstad Holding	22,873
		922,217
	Totale waarde global fortune 500	27700
	aandeel NL global 500	3%
	aandeel NL wereldeconomie	0,70%

CBS:

Multinationals genereerden 30 procent van de 635 miljard euro aan toegevoegde waarde in 2016. Het grootste deel is toe te schrijven aan buitenlandse multinationals (113 miljard euro; 18 procent) en een kleiner deel aan Nederlandse (78 miljard euro; 12 procent). Dat meldt het CBS op basis van aanvullend statistisch onderzoek naar multinationals en niet-multinationals, dat is bekostigd door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Het aandeel van multinationals in de Nederlandse loonkosten was ongeveer even groot als het aandeel in de [toegevoegde waarde](#). Het aandeel in de totale Nederlandse productiewaarde (39 procent) en winst (32 procent) was groter. De economische prestaties werden geleverd met relatief weinig werkgelegenheid (22 procent van het totaal van 7 miljoen voltijdsequivalenten).

In 2016 had Nederland 23 700 multinationals, waarvan 10 300 Nederlands en 13 400 buitenlands. Dit is 1,4 procent op een totaal van 1,75 miljoen bedrijven, variërend van een eenmanszaak tot een wereldwijd conglomeraat. Een multinational is een onderneming die de uiteindelijke zeggenschap heeft over bedrijven in twee of meer landen. Een Nederlandse multinational is een bedrijf onder Nederlandse zeggenschap met dochterbedrijven in het buitenland. Een buitenlandse multinational is een bedrijf waarover de uiteindelijke zeggenschap in het buitenland ligt.

Aandeel van multinationals, 2016

Financiën alle ondernemingen; niet-financiële sector, SBI 2008

15 maart 2019 | [meer info](#)

Onderwerpen	Resultatenrekening			
	Loon, salaris en sociale premies	Resultaat uit deelnemingen	Resultaat vóór belastingen	Vennootschapsbelasting
Perioden	2017**	Resultaat uit deelnemingen buitenland	2017**	2017**
Bedrijfstakken/branches (SBI 2008)	min euro			
Totaal, ex. financiële sector, vastgoed	220 680,4	52 295,7	136 716,8	16 350,5
A Landbouw, bosbouw en visserij	3 076,2	194,5	2 326,1	333,9
B Delfstoffenwinning	969,6	15,0	1 653,6	198,8
C Industrie	45 099,6	38 727,5	60 856,6	4 143,4
D Energievoorziening	2 711,4	-133,8	1 933,4	606,3
E Waterbedrijven en afvalbeheer	1 906,3	33,9	651,0	97,2
F Bouwnijverheid	19 227,9	-594,0	4 264,0	970,5
G Handel	45 159,1	7 981,2	31 813,8	5 063,4
H Vervoer en opslag	19 418,8	2 235,4	3 370,8	386,4
I Horeca	5 602,8	13,0	1 973,9	374,0
J Informatie en communicatie	15 873,9	1 802,0	5 761,0	898,4
M Specialistische zakelijke diensten	23 244,6	494,8	9 465,4	1 386,3
N Verhuur en overige zakelijke diensten	21 698,4	1 425,8	8 321,6	1 219,4
O Openbaar bestuur en overheidsdiensten	890,7	0,0	253,1	29,6
P Onderwijs	2 037,3	20,4	400,1	77,6
Q Gezondheids- en welzijnzorg	10 606,8	42,7	1 955,4	364,0
R Cultuur, sport en recreatie	2 148,6	36,5	971,3	151,4
S Overige dienstverlening	2 006,3	0,7	628,4	49,8

© Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen 4-6-2019

Financiën grote ondernemingen; niet-financiële sector, SBI 2008



Gewijzigd op: 15 maart 2019

Variabelen kunnen gesleept worden naar de kop, rijen of kolommen van de tabel. In de kop is maar één item van een variabele te selecteren.

		Onderwerp ▼	Buitenlands belang ▼								
Bedrijfstak/branche (SBI 2008) ▼	Perioden ▼	Aantal werknemers (FTE)					Resultatenrekening Bedrijfsresultaat				
		Totaal x1 000	Nederlandse onderneming	Nederlandse international	Buitenlandse onderneming	Buitenlandse international	Totaal mln euro	Nederlandse onderneming	Nederlandse international	Buitenlandse onderneming	Buitenlandse international
Totaal, ex. financiële sector, vastgoed	2017	1 568,5	598,7	526,1	254,1	409,7	48 109,5	8 689,8	11 250,1	8 163,2	20 006,4
A-F Landbouw en nijverheid	2017	491,2	94,6	178,8	65,6	152,3	23 419,7	4 480,3	7 535,7	3 541,4	7 862,3
G-H Handel en horeca	2017	411,5	110,7	122,2	80,5	98,5	13 549,8	2 252,2	2 097,8	3 111,5	6 108,5
I-J Vervoer, informatie en communicatie	2017	248,0	25,4	84,9	49,1	88,6	5 192,1	502,2	1 087,1	976,5	2 704,2
M-U Zakelijke en persoonlijke diensten	2017	417,8	167,9	140,2	39,1	70,6	5 947,9	1 475,1	609,5	553,8	3 320,5
Bron: CBS											

Bron: CBS

.....
~~~~~

**Verzonden:** vrijdag 19 juli 2019 11:35

**Onderwerp:** Eerste vergadering commissie

Mocht u nog vragen of opmerkingen hebben naar aanleiding van de brief, dan horen we dat natuurlijk graag.

10.2.e

.....

T 10.2.e  
E 10.2.e @minfin.nl



|        |        |        |        |        |        |        |        |        |        |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 10.2.e | 10.2.e | 10.2.e |        | 10.2.e |        | 10.2.e |        | 10.2.e |        |
| 10.2.e |        |        | 10.2.e |        |        | 10.2.e |        | 10.2.e |        |
| 10.2.e |        | 10.2.e | 10.2.e | 10.2.e | 10.2.e |        | 10.2.e |        |        |
| 10.2.e |        |        |        |        | 10.2.e |        |        |        |        |
|        |        |        |        |        | 10.2.e |        |        |        |        |
| CC:    | 10.2.e |        | 10.2.e |        | 10.2.e |        | 10.2.e | 10.2.e | 10.2.e |
| 10.2.e |        | 10.2.e |        | 10.2.e | 10.2.e |        | 10.2.e | 10.2.e | 10.2.e |
| 10.2.e |        |        |        |        | 10.2.e |        |        |        |        |

## Onderwerp: Tiende bijeenkomst

Beste commissieleden,

Op woensdag 4 maart van 9.30u tot 13.00u vindt de tiende bijeenkomst van de Adviescommissie plaats op het ministerie van Financiën, Korte Voorhout 7, Den Haag (zaal S2.19) (inclusief lunch).

Heel veel dank voor uw constructieve opmerkingen bij het conceptrapport, de samenvatting en de fiches over de afgelopen twee weken. Wij hebben uw opmerkingen verwerkt. Hierbij sturen wij u in bijlage:

✓ Het herziene conceptrapport

✓ Het herziene fiche C3 (temporisering aftrek liquidatie- en stakingsverliezen)

De inhoud van de maatregel C3 is herzien na onderling overleg tussen enkele commissieleden, vandaar dat wij u dit fiche nu meesturen voor opmerkingen. Aan de overige fiches wordt nog wat geschaafd, maar deze zullen in hoofdzaak luiden conform de lijn van H8 in het bijgaande rapport. Deze overige fiches volgen zo snel mogelijk.

Zoals besproken tijdens de vorige vergadering vragen wij u uw opmerkingen bij de stukken in te delen in de volgende 2 categorieën en bij het secretariaat aan te leveren:

1. Opmerkingen voor discussie in de commissie. Graag schriftelijk aanleveren uiterlijk **dinsdag 3 maart om 15.00 uur**. Dat stelt het secretariaat in de gelegenheid een agenda samen te stellen voor woensdag. Wij vragen u zich te beperken tot hoofdpunten.

2. Opmerkingen die geen behandeling in de commissie behoeven (omdat zij geen discussie zullen oproepen). Deze graag schriftelijk aanleveren uiterlijk **woensdag 4 maart om 9.30 uur**. Dan kan het secretariaat direct na de vergadering aan de slag met de verwerking van deze opmerkingen. Voor de volledigheid: deze categorie betreft dus geen opmerkingen die de toon van (delen van) het rapport aanpassen, deze zijn ter centrale behandeling en horen bij categorie 1.

Ons verzoek is uw opmerkingen (in beide categorieën) zoveel mogelijk aan te leveren in de vorm van **concrete tekstsuggesties**. Dan is de kans op 'vertaalfouten' het kleinst en het vergemakkelijkt de eventuele discussie in de commissie.

Wij zien uw opmerkingen graag tegemoet en zien uit naar a.s. woensdag. In de tussentijd zij wij uiteraard beschikbaar voor vragen of overleg.

Wij wensen u een fijn weekend.

Met vriendelijke groet,

mede namens 10.2.e en de overige leden van het secretariaat,

10.2.e 10.2.e

10.2.e

**Afdeling Beleid**

**Directie Algemene Fiscale Politiek  
DG Fiscale Zaken  
Ministerie van Financiën**

.....  
T 10.2.e  
M 10.2.e  
10.2.e .e

To: Commissie multinationals[10.2.e]@minfin.nl]  
From: [10.2.e][10.2.e] [10.2.e]  
Sent: Fri 5/1/2020 4:51:31 PM  
Importance: Normal  
Subject: FW: Tiende bijeenkomst  
MAIL\_RECEIVED: Fri 5/1/2020 4:51:33 PM  
[280220 Rapport Adviescommissie v2.docx](#)  
[C3 Temporisering aftrek liquidatie- en stakingsverliezen.docx](#)

\*\*\*\*\*

Van: [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e]

Verzonden: vrijdag 28 februari 2020 18:55

Aan: Commissie multinationals [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e]  
[10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e]  
[10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e]  
[10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e]  
CC: [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e]

: [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e] [10.2.e]

Onderwerp: Tiende bijeenkomst

Beste commissieleden,

Op woensdag 4 maart van 9.30u tot 13.00u vindt de tiende bijeenkomst van de Adviescommissie plaats op het ministerie van Financiën, Korte Voorhout 7, Den Haag (zaal S2.19) (inclusief lunch).

Heel veel dank voor uw constructieve opmerkingen bij het conceptrapport, de samenvatting en de fiches over de afgelopen twee weken. Wij hebben uw opmerkingen verwerkt. Hierbij sturen wij u in bijlage:

✓ Het herziene conceptrapport

✓ Het herziene fiche C3 (temporisering aftrek liquidatie- en stakingsverliezen)

De inhoud van de maatregel C3 is herzien na onderling overleg tussen enkele commissieleden, vandaar dat wij u dit fiche nu meesturen voor opmerkingen. Aan de overige fiches wordt nog wat geschaafd, maar deze zullen in hoofdzaak luiden conform de lijn van H8 in het bijgaande rapport. Deze overige fiches volgen zo snel mogelijk.

Zoals besproken tijdens de vorige vergadering vragen wij u uw opmerkingen bij de stukken in te delen in de volgende 2 categorieën en bij het secretariaat aan te leveren:

1. Opmerkingen voor discussie in de commissie. Graag schriftelijk aanleveren uiterlijk **dinsdag 3 maart om 15.00 uur**. Dat stelt het secretariaat in de gelegenheid een agenda samen te stellen voor woensdag. Wij vragen u zich te beperken tot hoofdpunten.

2. Opmerkingen die geen behandeling in de commissie behoeven (omdat zij geen discussie zullen oproepen). Deze graag schriftelijk aanleveren uiterlijk **woensdag 4 maart om 9.30 uur**. Dan kan het secretariaat direct na de vergadering aan de slag met de verwerking van deze opmerkingen. Voor de volledigheid: deze categorie betreft dus geen opmerkingen die de toon van (delen van) het rapport aanpassen, deze zijn ter centrale behandeling en horen bij categorie 1.

Ons verzoek is uw opmerkingen (in beide categorieën) zoveel mogelijk aan te leveren in de vorm van **concrete tekstsuggesties**. Dan is de kans op 'vertaalfouten' het kleinst en het vergemakkelijkt de eventuele discussie in de commissie.

Wij zien uw opmerkingen graag tegemoet en zien uit naar a.s. woensdag. In de tussentijd zij wij uiteraard beschikbaar voor vragen of overleg.

Wij wensen u een fijn weekend.

Met vriendelijke groet,

mede namens [10.2.e] en de overige leden van het secretariaat,

[10.2.e]

[10.2.e]

696080 Beleid

00095

.....

|   |        |
|---|--------|
| T | 10.2.e |
| M | 10.2.e |
|   | 10.2.e |

[minfin.nl](http://minfin.nl)

.....  
222222

**Verzonden:** donderdag 10 oktober 2019 09:57

[illegible]

Beste commissieleden,

✓ Reageren op documenten #6a en #6b van deze bijeenkomst, namelijk de herziene outline en de conceptteksten (inleiding / knelpunten). Wij hebben deze documenten in word-versie aan deze e-mail gehecht zodat u in de tekst kunt reageren.

∇ Aangeven of u zich kunt vinden in de drie voorgestelde thema's voor de sessie van 29/10 en naar welk themagroepje uw voorkeur uitgaat om aan deel te nemen. De voorgestelde thema's lopen langs de categorisering in de outline (document #6a, onder kopje 4b) en sluiten (groveweg) aan bij de geïdentificeerde knelpunten. Alle drie de themagroepjes kunnen daarnaast putten uit de categorieën 'breder kijken dan vpb' en 'compenserende maatregelen vestigingsklimaat' van de outline. De voorgestelde themagroepjes zijn:

1. Internationaal
2. Financieringsbeslissing
3. Beleidsinstrumenten

Alle commissieleden, de voorzitter en secretariaatsleden ontvangen deze e-mail. U kunt daarom reageren door deze e-mail aan allen te beantwoorden.

Uiteraard nemen wij eventuele opmerkingen bij het bijgaande verslag van de derde bijeenkomst ook graag in ontvangst.

Met vriendelijke groet,

namens het secretariaat,

10.2.e

**Afdeling Beleid**

Directie Algemene Fiscale Politiek

## DG Fiscale Zaken

Ministerie van Financiën

Korte Voorhout 7 | 2511 CW Den Haag

Postbus 20201 | 2500 EE Den Haag

|              |        |  |        |        |        |
|--------------|--------|--|--------|--------|--------|
| Secretariaat | 10.2.e |  | 10.2.e | 10.2.e | 10.2.e |
|--------------|--------|--|--------|--------|--------|

10.2.e

|          |        |
|----------|--------|
| <b>F</b> | 10.2.e |
| <b>M</b> | 10.2.e |

|        |    |
|--------|----|
| 10.2.e | .e |
|--------|----|

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

696309



Directie Algemene Fiscale Politiek

DG Fiscale Zaken

Ministerie van Financiën

Korte Voorhout 7 | 2511 CW Den Haag

10.2.e | 2500 EE Den Haag  
Secretariaat 10.2.e 10.2.e 10.2.e 10.2.e

T 10.2.e

M 10.2.e

10.2.e .e

<http://www.rijksoverheid.nl>

## Commissie belastingheffing multinationals

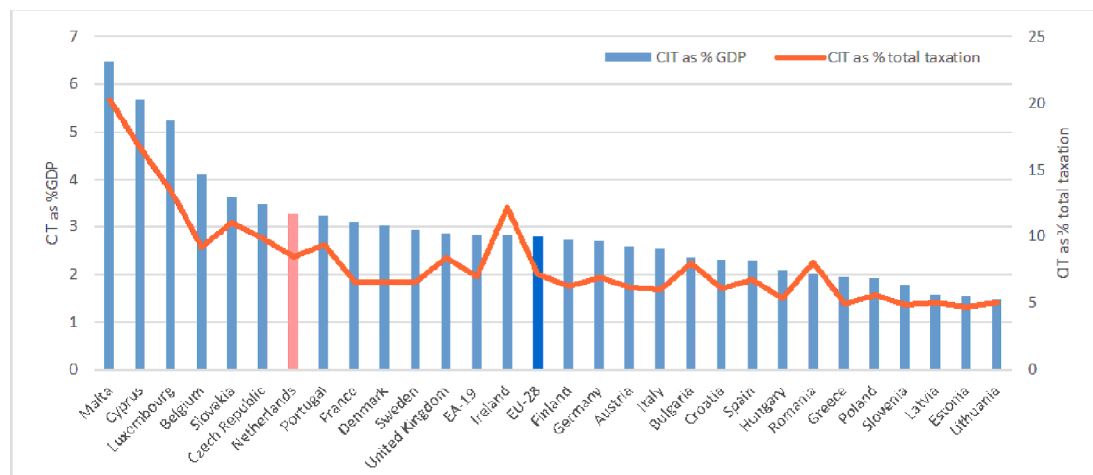
Datum bijeenkomst: 8 oktober 2019

Auteur: secretariaat

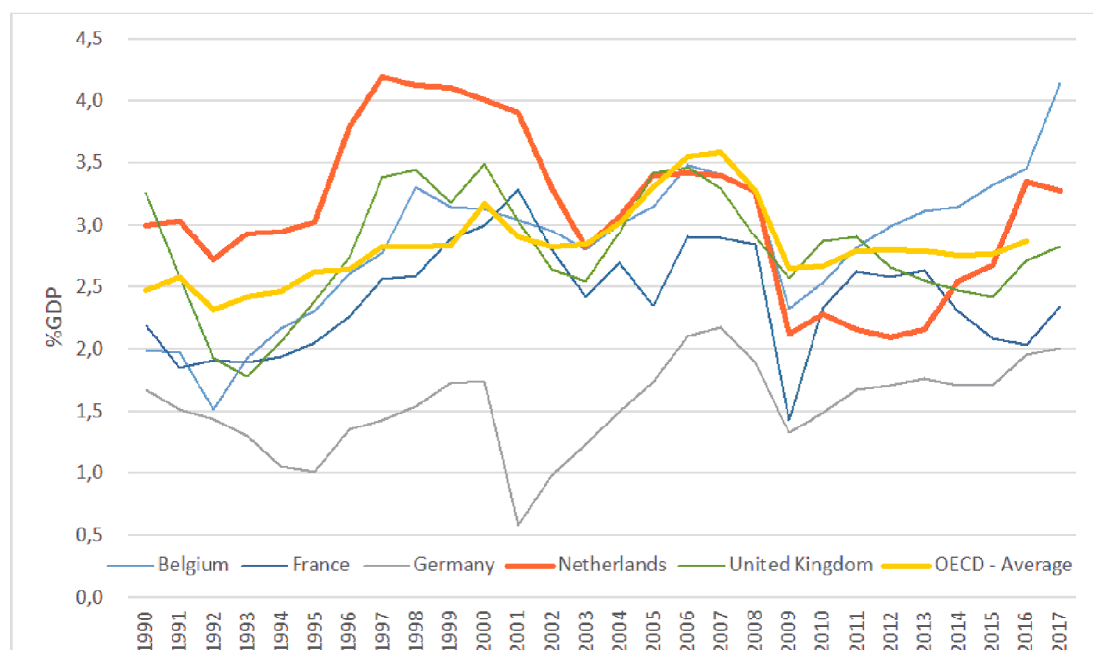
### Internationale vergelijking vpb-ontvangsten

Onderstaande figuren tonen de Nederlandse vpb in internationaal perspectief. Zowel als aandeel van het BBP als binnen de belastingmix valt Nederland niet uit de toon (figuur 1). In vergelijking met een aantal omringende landen en het EU-gemiddelde valt op dat de verschillen in ontwikkelingen aanzienlijk zijn (figuur 2). Ten opzichte van het EU-gemiddelde is de afname door de financieel-economische crisis in Nederland sterker uitgevallen, maar is de groei ook sterker. In het verdere verleden lagen de vpb-ontvangsten in Nederland flink boven het EU-gemiddelde.

Figuur 1: Vpb-ontvangsten EU-landen als %BBP en totale inkomsten



Figuur 2: Belasting op inkomen, winst en vermogensaanwas van bedrijven 1990-2017 als %bbp





Dubbel

|  |        |
|--|--------|
|  | 10.2.e |
|--|--------|

|        |
|--------|
| 10.2.e |
|--------|

|        |
|--------|
| 10.2.e |
|--------|

|        |
|--------|
| 10.2.e |
|--------|

|        |
|--------|
| 10.2.e |
|--------|

|        |
|--------|
| 10.2.e |
|--------|

|        |    |
|--------|----|
| 10.2.e | .e |
|--------|----|



✓ Agendapunt #4: Maatregelenmatrix (bijlage #B).

Wij kijken uit naar de vergadering en zien u graag aanstaande dinsdag.

Met vriendelijke groeten,

namens het secretariaat,

10.2.e

10.2.e

DG Fiscale Zaken  
Ministerie van Financiën

T  
E

10.2.e