

Rapport van de
‘Studiegroep vennootschapsbelasting in internationaal perspectief’

‘Verbreding en verlichting’

's Gravenhage, 11 juni 2001

Managementsamenvatting

Fiscaal vestigingsklimaat

Enkele landen hebben recent hun tarieven verlaagd. Voorts bestaan er in een aantal Europese landen plannen om het bestaande vennootschapsbelastingstelsel te hervormen om zo het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie te verbeteren. Een gevolg is dat het beeld rondom tarieven en de effectieve druk van de vennootschapsbelasting in de EU aan het veranderen is. In dit rapport wordt nagegaan welke consequenties dit heeft voor de aantrekkelijkheid van het Nederlandse vestigingsklimaat. Tevens wordt gekeken naar de wijze waarop aanpassing van de vennootschapsbelasting bij kan dragen aan een versterking van de economische structuur. Centraal staat de vraag of Nederland op het gebied van de vennootschapsbelasting Europees gezien nog in de pas loopt of dat er aanleiding is tot bijsturing.

De omgeving verandert

De belastinghervormingen in Europa vinden plaats tegen de achtergrond van trends als de internationalisering en de opkomst van nieuwe technologieën die de economische omgeving voor bedrijven sterk veranderen. Door de internationalisering van de productmarkten worden bedrijven geconfronteerd met een steeds intensievere concurrentie. Tegelijkertijd raken de voorheen nationale kapitaalmarkten nauwer met elkaar verweven. De introductie van de Euro zal dit proces een nieuwe impuls geven. Dit betekent niet alleen een toename van de investeringsmogelijkheden voor bedrijven en beleggers, maar ook een grotere disciplinerende werking van de kapitaalmarkt. Voorbeelden daarvan zijn de noodzaak van sturing op aandeelhouderswaarde en het toenemende belang van credit ratings. Bedrijven zijn daardoor gevoeliger voor verschillen in belastingdruk tussen landen, waardoor het belang van een relatief goed fiscaal vestigingsklimaat toeneemt.

Uiteraard laten bedrijven zich bij de vestigingsplaatsbeslissing niet exclusief leiden door verschillen in de druk van de vennootschapsbelasting. De kosten van bedrijven worden immers ook bepaald door andere factoren, zoals een gunstige geografische ligging, een goed functionerende arbeidsmarkt en een adequate infrastructuur. Met de stijging van de kennisintensiteit van de economie worden bedrijven echter steeds minder afhankelijk van natuurlijke comparatieve factoren, terwijl de rol van andere factoren zoals een goed opgeleide beroepsbevolking, de toegang tot de Europese interne markt en een goed fiscaal klimaat toeneemt.

De opkomst van nieuwe technologieën leidt tot een grotere kennisintensiteit van de productie, een grotere investeringsdynamiek en een groter belang van innovatievermogen en ondernemerschap. In het verlengde hiervan is de rol van eigen vermogen bij de financiering van ondernemingen via winstinhouding of nieuwe aandelenemissies belangrijker geworden en komt de invloed van de vennootschapsbelasting op de financieringsstructuur nadrukkelijker naar voren.

De opkomst van nieuwe technologieën kan het groeipotentieel van bedrijven en daarmee dat van de economie als geheel aanzienlijk vergroten. In de VS, voorloper op het gebied van ICT, heeft dat eind jaren negentig geleid tot een acceleratie van de productiviteitsgroei. In Nederland is zo'n acceleratie vooralsnog achterwege gebleven, hetgeen er op wijst dat de mogelijkheden van de nieuwe technologieën hier nog onvoldoende worden benut. De komende jaren is op dat punt een omslag noodzakelijk. Temeer omdat de groei van het arbeidsaanbod reeds in de komende kabinetsperiode sterk zal afnemen, zodat de welvaartsontwikkeling juist in toenemende mate afhankelijk wordt van de mate waarin de mogelijkheden van nieuwe technologieën worden benut.

In het licht van deze trends is er een dubbele uitdaging voor het fiscale beleid in het algemeen en de vennootschapsbelasting in het bijzonder: een bijdrage leveren aan het behoud en/of de versterking van een gunstig vestigingsklimaat en aan het vergroten van de productiviteitsgroei. Het niveau en de structuur van de vennootschapsbelasting dienen passend te zijn tegen de achtergrond van de verdere Europese en mondiale integratie van markten en de toenemende economische dynamiek. Daarnaast geldt voor de vennootschapsbelasting, net als voor de inkomstenbelasting, dat het stelsel een robuust karakter moet hebben en internationaal concurrerend moet zijn.

Internationaal fiscaal beeld

Met het oog op de eerste beleidsuitdaging is het van belang welke trends zich elders in de EU en daarbuiten voordoen ten aanzien van tarieven en effectieve druk. In vrijwel alle EU-landen zijn de tarieven in de jaren negentig van de 20^{ste} eeuw verlaagd. Lag het gemiddelde tarief in de EU in 1990 nog op circa 35% (incl. surtax), in 2001 was dat 30% (incl. surtax). Het verschil met het Nederlandse tarief, dat in deze periode constant is gebleven op 35%, is gegroeid tot 5 procentpunt.

Het beeld ten aanzien van de effectieve druk is minder eenduidig dan ten aanzien van de tarieven. Achter de relatief constante gemiddelde effectieve druk in de EU als geheel – die in de jaren negentig volgens een CPB-onderzoek tussen 28% en 30% schommelde – is sprake van twee tegengestelde tendensen. In een aantal Noord-Europese landen, waaronder in een voor Nederland belangrijk land als Duitsland, is de effectieve druk (net als het tarief) geleidelijk gedaald. Het gemiddelde van de ons omringende landen is sinds 1990 gedaald van 33% naar 29% in 1999. Anderzijds hebben landen als Griekenland en Portugal, die van oudsher een lage effectieve druk kenden, de druk juist verhoogd. Er is dus geen sprake van een *'race to the bottom'*, maar wel van een duidelijke convergentie ten aanzien van de effectieve druk.

In Nederland schommelde de effectieve druk in de jaren negentig tussen de 30% en 32%. De voorsprong van Nederland blijkt in die jaren te zijn omgezet in een achterstand. Qua niveau bevindt Nederland zich inmiddels in de EU-achterhoede. Uit de meeste onderzoeken blijkt dat alleen grote landen als Duitsland, Frankrijk en Italië een hogere effectieve druk dan Nederland hebben. Dergelijke grote landen hebben van nature enkele economische schaalvoordelen, waardoor zij zich doorgaans een hogere effectieve druk kunnen veroorloven dan kleinere landen.

Sinds eind jaren negentig is op Europees niveau sprake van een toenemende beweging in de vennootschapsbelasting. Een aantal landen heeft de tarieven in de periode 1998-2001 verder verlaagd. In 7 van de 15 EU-lidstaten – waaronder grote landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Italië – is in die periode volgens een recente studie van Baker & McKenzie ook de effectieve druk verlaagd. Het einde van deze trend is nog niet in zicht. Ook in andere landen bestaan momenteel vergevorderde plannen voor tariefverlagingen. Zo heeft Ierland een forse tariefverlaging in het vooruitzicht gesteld en onderzoekt België een budgettaire neutrale tariefverlaging. De meeste recente tariefverlagingen zijn gefinancierd via een combinatie van grondslagverbredende maatregelen en lastenverlichting. In dit verband is tevens van belang dat uit de stabiliteitsprogramma's blijkt dat de meeste Europese landen sinds eind jaren negentig een omslag hebben gemaakt van een structureel oplopende collectieve lastendruk naar een structurele verlaging daarvan. Ook buiten de EU staat de toekomst van de vennootschapsbelasting op de politieke agenda. Zo wordt het tarief van de vennootschapsbelasting in Canada de komende jaren stapsgewijs verlaagd.

Positie Nederland

Het fiscale beleid in Nederland is de afgelopen jaren onder meer gericht geweest op een verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. Dat heeft een loonmatigend effect gehad waardoor Nederland erin is geslaagd veel investeringen en werkgelegenheid aan te trekken. Om twee redenen acht de studiegroep het noodzakelijk om de vennootschapsbelasting te bezien. Ten eerste kan een kleine, internationaal gerichte economie als de Nederlandse het zich niet veroorloven om achter te blijven bij andere landen. Ten tweede is een goed functionerende kapitaalmarkt van belang voor het bevorderen van investeringen, het versterken van innovatievermogen en het stimuleren van ondernemerschap.

Gegeven de neerwaartse trends in tarieven en effectieve druk in andere landen enerzijds en de verder voortschrijdende internationalisering anderzijds, zal het handhaven van het huidige niveau van het tarief en de effectieve druk in de vennootschapsbelasting de relatieve positie van het Nederlandse vestigingsklimaat in de naaste toekomst doen verslechteren. Landen die hun tarief en effectieve druk wel verlagen zullen nieuwe investeringen naar zich toe trekken. Voor Nederland betekent dit een verlies aan potentiële investeringen en mogelijk zelfs het verdwijnen van huidige bedrijvigheid. Tevens zal dit van invloed zijn op de allocatie van kosten en baten over verschillende dochtermaatschappijen binnen internationaal opererende concerns. Handhaven van de huidige situatie zal derhalve leiden tot erosie van de grondslag van de vennootschapsbelasting en tevens ten koste gaan van de groei van de werkgelegenheid en de productiviteit.

Aanbevelingen

De recente en toekomstige ontwikkelingen in het vennootschapsbelastingtarief in andere EU-landen en de in versneld tempo voortgaande internationalisering van de kapitaalmarkt roepen thans tot een heroverweging van het Nederlandse tarief en de effectieve druk van de vennootschapsbelasting. Om de tariefontwikkeling weer enigszins in de pas te laten lopen bij de Europese ontwikkelingen is een verlaging van het tarief en de effectieve druk noodzakelijk. De studiegroep acht een generieke verbetering van het fiscale klimaat langs deze lijnen eveneens gewenst met het oog op het versterken

van de binnenlandse economische dynamiek. Een verlaging van de vennootschapsbelasting stimuleert de investeringsdynamiek, verbetert het innovatievermogen en moedigt ondernemerschap aan en kan langs die weg bijdragen aan het verhogen van de productiviteitsgroei.

De studiegroep is van mening dat een verlaging van het tarief met ten minste 5%-punt over de gehele linie noodzakelijk is. Daartoe zijn drie varianten uitgewerkt die van elkaar verschillen ten aanzien van de ingeboekte lastenverlichting en de specifiek ingezette grondslagverbredende maatregelen. In variant A is sprake van 70% lastenverlichting voor het bedrijfsleven, in variant B en C is dat 50% respectievelijk 30%. Vanuit economisch perspectief is variant A het meest aantrekkelijk omdat deze leidt tot de grootste daling van de effectieve druk. De studiegroep realiseert zich dat dit een fors beslag legt op de overheidsfinanciën voor de komende kabinetsperiode. Variant B doet een wat kleiner beroep op de budgettaire ruimte en brengt de effectieve druk naar het Europese gemiddelde. Naar de mening van de studiegroep leidt variant C niet tot de gewenste verbetering van de effectieve druk en heeft deze variant daardoor een beperkte meerwaarde. Bovendien zijn in deze variant enkele grondslagverbredende maatregelen ingezet die met name internationaal opererende ondernemingen treffen en een direct negatief effect op het vestigingsklimaat betekenen.

Bij het inzetten van grondslagverbredende maatregelen is zorgvuldigheid geboden. Selectief winkelen ten aanzien van grondslagverbredende maatregelen kan leiden tot sectorale verschuivingen die de concurrentiepositie van bepaalde sectoren onder druk zet. De studiegroep heeft er bij het samenstellen van de varianten op gelet dat de gekozen mix van ingezette maatregelen samen met de verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting een zo evenwichtig mogelijk beeld ten aanzien van de spreiding over sectoren oplevert en tekent daarbij aan dat variant A en B in dit opzicht redelijk voldoen.

Het rapport besteedt verder aandacht aan de kapitaalsbelasting. De conclusie van de studiegroep is dat de kapitaalsbelasting zowel vanuit internationale als nationale optiek niet meer in het Nederlandse belastingstelsel past. Om het Nederlandse investeringsklimaat te versterken verdient een (al dan niet gefaseerde) afschaffing van de kapitaalsbelasting daarom aanbeveling.

Capita Selecta

Deelnemingsvrijstelling

De Nederlandse deelnemingsvrijstelling kan in internationaal opzicht van oudsher concurrerend worden genoemd. Mede hierdoor is Nederland een aantrekkelijk vestigingsland geworden voor internationale houdstermaatschappijen. De deelnemingsvrijstelling fungeert daarbij als belangrijk instrument om in het buitenland gegenereerde winsten na belastingheffing in het buitenland naar Nederland te geleiden voor herinvestering of voor uitdeling aan de uiteindelijke aandeelhouders. Om een aantrekkelijk vestigingsland te blijven is het van belang alert te zijn op internationale ontwikkelingen in de deelnemingsvrijstelling.

Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat de huidige aantrekkingskracht die van de Nederlandse deelnemingsvrijstelling uitgaat de regeling ook kwetsbaar heeft gemaakt voor internationale kritiek. Deze kritiek betreft met name het ruime toepassingsbereik van de Nederlandse deelnemingsvrijstelling, het vrijstellen van in het buitenland laag belaste winsten en de aftrekbaarheid van verliezen ter zake van de liquidatie van een buitenlandse dochtermaatschappij. De studiegroep vindt dat de Nederlandse deelnemingsvrijstelling beschermd moet worden voor het bedrijfsleven dat in het buitenland reële economische activiteiten onderneemt. De studiegroep stelt daarom voor om inkomsten van dochtermaatschappijen die buiten de EU gevestigd zijn en een sterk passief (beleggings)karakter hebben, wettelijk uit te sluiten van de deelnemingsvrijstelling. Voor andere activiteiten zouden volgens de studiegroep nadere aanpassingen bekeken kunnen worden indien hiermee buitenlandse kritiek beantwoord kan worden.

Een van de kwesties die spelen in het licht van de discussie over mogelijke tax competitionelementen van de deelnemingsvrijstelling betreft de passieve Nederlandse houdstermaatschappijen. Daarbij kan de vraag worden gesteld of in de huidige situatie de deelnemingsvrijstelling bij deze houdstermaatschappijen niet te snel toepasbaar is. Van een al te soepele toepassing van de deelnemingsvrijstelling bij passieve houdstermaatschappijen, zoals nu mogelijk lijkt, kan ook een grote aanzuigende werking uitgaan. Dit is niet in het belang van Nederland als vestigingsland voor reële houdsterstructuren. Mede om tegemoet te komen aan de buitenlandse kritiek, stelt de studiegroep voor om nadere eisen te stellen aan de economische aanwezigheid (de substance) in Nederland van houdstermaatschappijen met kleine belangen in buitenlandse dochtermaatschappijen.

In OESO- en EU-verband is de kritiek geuit dat de liquidatieverliesregeling elementen van schadelijke belastingconcurrentie in zich zou hebben. Nederland is van mening dat dit niet het geval is. De liquidatieverliesregeling is in overeenstemming met de ratio van de deelnemingsvrijstelling, namelijk het bewerkstelligen dat winsten en verliezen economisch niet meer dan één keer in de heffing worden betrokken. De liquidatieverliesregeling leidt niet tot dubbele verliesneming maar voorkomt slechts dat verliezen helemaal niet in aanmerking worden genomen. Omdat het Nederlandse standpunt dat de regeling geen vorm is van schadelijke belastingconcurrentie inmiddels ook is verwoord in de notulenverklaringen van de vergadering van de Ecofin Raad van 26 en 27 november 2000 te Brussel, bestaat in dit opzicht geen directe aanleiding om de regeling aan te passen.

Een ander onderdeel van de Nederlandse deelnemingsvrijstelling is dat kosten die verband houden met buitenlandse deelnemingen voor de Nederlandse moedervennootschap niet aftrekbaar zijn. De gedachte achter die uitsluiting is dat er geen reden is om kosten die worden gemaakt ten behoeve van opbrengsten die in Nederland vrijgesteld zijn van belastingheffing in aftrek toe te laten. De vraag is of het feit dat de aftrekbeperking alleen geldt voor buitenlandse deelnemingen en niet voor binnenlandse deelnemingen, verenigbaar is met het recht op vrije vestiging zoals dat is vastgelegd in het EU-verdrag. De Hoge Raad heeft onlangs over deze wettelijke beperking prejudiciële vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie. De studiegroep is van mening dat de beslissing van het Hof over de

mogelijke onverenigbaarheid van de regeling met het EU-verdrag bij voorkeur moet worden afgewacht alvorens definitief gekozen wordt voor een bepaald alternatief.

Wel zal intussen een alternatief moeten worden uitgewerkt zodat te zijner tijd snel kan worden ingespeeld op een eventueel verlies voor de fiscus van de lopende procedure. Een alternatief zal budgettair neutraal moeten zijn ten opzichte van de huidige situatie, zonodig in combinatie met andere maatregelen in de vennootschapsbelasting.

Dividendstripping

De studiegroep heeft tevens gezocht naar maatregelen tegen dividendstripping als alternatief voor de maatregel die eerder bij de Belastingherziening 2001 was voorgesteld. Het alternatief dat de studiegroep tijdens de totstandkoming van dit rapport in voorbereiding had is inmiddels door het kabinet overgenomen. Op 27 april 2001 heeft het Ministerie van Financiën via een persbericht laten weten dat een wettelijke maatregel voor dividendstripping bij de Raad van State aanhangig gemaakt wordt. Over deze maatregel bestaat overeenstemming met de Nederlandse Vereniging van Banken, de Nederlandse Marketmakers Associatie en Euronext.

Hybride leningen

Hybride leningen zijn vermogensvormen die een mengvorm zijn van eigen vermogen en vreemd vermogen. Het zijn vermogensvormen die formeel het karakter hebben van een lening, maar materieel trekken kennen van eigen vermogen. In de jurisprudentie zijn enkele criteria geformuleerd op grond waarvan een vermogensvorm die formeel vreemd vermogen is, materieel als eigen vermogen kan worden bestempeld. Van belang is onder meer of de 'lening' een winstafhankelijke vergoeding kent, een onbepaalde looptijd heeft en achtergesteld is ten aanzien van andere schuldeisers. De studiegroep is van mening dat een nadere wettelijke invulling van deze criteria kan voorkomen dat louter fiscaal gedreven producten worden benut of ontwikkeld op het grensvlak van eigen en vreemd vermogen. Randvoorwaarde hierbij is dat bancaire producten of transacties die niet-fiscaal geïndiceerd zijn, zoveel mogelijk ongemoeid worden gelaten en dat het Nederlandse bedrijfsleven internationaal niet uit de pas gaat lopen.

Toenadering externe verslaggeving en goed koopmansgebruik

De studiegroep is in het mandaat gevraagd om te kijken naar een verdere toenadering tussen de beginselen die gelden voor externe verslaggeving en die voor het fiscale 'goed koopmansgebruik'. De studiegroep is van mening dat voor het verder naar elkaar toegroeien van de verschillende vennootschapsbelastinggrondslagen binnen de EU een separaat traject moet worden gevolgd, dat op zich los staat van de ontwikkeling van (internationale) accountingregels. Resultaat zal geboekt kunnen worden door EU-brede afspraken te maken over praktische onderdelen, zoals bijvoorbeeld het maken van afspraken over termijnen van voor- en achterwaartse verliescompensatie.

Anti-misbruikbepalingen

Binnen de studiegroep is de vraag opgekomen of de anti-misbruikbepalingen in de vennootschapsbelasting kunnen worden vervangen door generieke bepalingen. Anti-misbruikregelingen worden ervaren als knellend en verhogen de administratieve lasten voor ondernemingen. Anti-misbruikregelingen zorgen voor een complexe wetgeving en dragen daarbij niet positief bij aan het Nederlandse vestigingsklimaat. In theorie is het mogelijk om anti-misbruikregelingen te vervangen door generieke bepalingen. Echter dit zorgt voor andere problemen. Wanneer specifieke anti-misbruikbepalingen worden afgeschaft, zal de Hoge Raad er aan te pas moeten komen om de nodige detailinkleuring te geven aan de generieke regelingen, zodat de jurisprudentie even gecompliceerd wordt als de afgeschafte anti-misbruikbepaling. De studiegroep concludeert dat het zonder meer afschaffen van anti-misbruikbepalingen zonder vervanging daarvan door generieke bepalingen geen realistisch alternatief is. Dit zou tot een aanzienlijke uitholling van de grondslag leiden.

Voorzieningen

In verband met het zogenoemde baksteenarrest heeft de studiegroep twee alternatieven voor het huidige fiscale voorzieningenbegrip geanalyseerd. Er is onderzocht of het fiscale voorzieningenbegrip zou kunnen aansluiten bij het jaarrekeningenrecht en de normen voor International Accounting Standards (IAS). Een andere optie zou zijn om de eis te stellen dat fiscaal alleen een voorziening kan worden gevormd als commercieel ook een voorziening is gevormd. De studiegroep is tot de conclusie gekomen dat het niet wenselijk is om te kiezen voor een van deze twee mogelijkheden. Het fiscaal voortaan – net als commercieel - rekening houden met toekomstige loon- en prijsstijgingen, is niet gewenst vanwege de budgettaire gevolgen en de uitvoeringsproblemen daarvan. Indien het fiscale voorzieningenbegrip voor het overige zou worden aangesloten op het commerciële voorzieningenbegrip, zouden alsnog nadere voorwaarden worden gesteld aan het vormen van een fiscale voorziening. Hiervoor zijn, na de intrekking van het wetsvoorstel waarin het baksteenarrest werd gerepareerd, onvoldoende argumenten. Daarbij is meegewogen dat de budgettaire opbrengst naar verwachting beperkt is en in veel andere landen ook geen aansluiting tussen het fiscale en commerciële voorzieningenbegrip bestaat.

Pensioenfondsen

Pensioenfondsen zijn vrijgesteld voor de vennootschapsbelasting. Zij bieden echter steeds meer producten aan die voorheen voornamelijk door verzekeringsmaatschappijen werden aangeboden. Deze zijn wel belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting. De studiegroep acht het wenselijk dat er een gelijk speelveld wordt gecreëerd tussen pensioenfondsen en aanbieders van gelijksoortige producten die wel belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting (i.c. verzekeraars). Gelijksoortige activiteiten dienen gelijkelijk in de heffing betrokken te worden, ongeacht de fiscale hoedanigheid van de uitoefenende onderneming. In dit kader beveelt de studiegroep het kabinet aan deze gecompliceerde problematiek nader te (laten) onderzoeken.

Egalisatiereserve

Verzekeraars hebben de mogelijkheid om een egalisatiereserve te vormen. Het deel van de winst dat in een bepaald jaar gedoteerd mag worden aan deze reserve, wordt in dat jaar niet belast. Voorzover op de reserve geen afboekingen plaatsvinden rust daarop een claim van de fiscus. De studiegroep is van mening dat de egalisatiereserve voor verzekeraars als gevolg van de sterk veranderde situatie van de markt en de wijzigingen binnen de branche die sinds de invoering van de regeling in 1944 zijn opgetreden, in ieder geval voor het levenbedrijf geen bestaansgrond meer heeft. Voor het schadebedrijf ligt dat anders, omdat de schommelingen in de bedrijfsresultaten daar groter zijn. De wijze waarop de egalisatiereserve verzekeraars wordt afgeschaft (ineens of geleidelijk met een overgangsregime) kan in overleg met de betrokken sector nader worden bezien.

Afschrijvingen

In het kader van het totaalpakket aan maatregelen gericht op grondslagverbreding en tariefverlaging, stelt de studiegroep voor om maatregelen te nemen op het vlak van onroerende zaken die ter belegging worden gehouden. De studiegroep ziet geen reden om onroerende zaken die dezelfde functie hebben als effecten of andersoortige beleggingen voor een belegger fiscaal anders te behandelen. Ook stelt zij voor de termijn voor afschrijving op gekochte goodwill wettelijk vast te leggen op 10 jaar. De budgettaire opbrengst van deze aanpassing komt ten goede aan een algehele verbetering van het fiscale vestigingsklimaat.

Europese aspecten

Algemeen

Internationaal opererende ondernemingen hebben binnen Europa te maken met vijftien verschillende belastingjurisdicties met vijftien verschillende vennootschapsbelastingssystemen. Dit leidt niet alleen tot extra administratieve lasten, maar tevens tot extra kosten in de vorm van internationale dubbele belasting en internationale onverrekenbaarheid van concernverliezen. Deze belemmeringen moeten volgens de studiegroep zoveel mogelijk worden weggenomen, opdat het Europese bedrijfsleven optimaal kan profiteren van de (schaal)voordelen van de interne markt. Hoewel geen sprake meer is van handelsbelemmeringen als gevolg van fiscale controles aan de EU-binnengrenzen, is er op fiscaal terrein nog geen sprake is van een volledig interne markt. De in 1986 (Europese Akte) gezette stap richting voltooiing van de interne markt is immers niet compleet zolang er nog belemmeringen bestaan door verschillen tussen de Europese fiscale stelsels. Een vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal komt pas in zicht nadat alle belemmeringen zijn weggenomen. Dit wegnemen van belemmeringen vormt naar het oordeel van de studiegroep een geleidelijk proces, waarbij zal moeten worden gedifferentieerd naar tijd (korte en lange termijn) en mate van gecompliceerdheid van de problematiek.

Common Base Taxation

Een mogelijkheid om de fiscale belemmeringen op de interne markt weg te nemen, is het systeem van Common Base Taxation (CBT). Dit is een afzonderlijk stelsel van winstbepaling voor Europese

ondernemingen die in meer dan é én EU-lidstaat actief zijn. De crux van een systeem van Common Base Taxation is de mogelijkheid van fiscale consolidatie van het Europese concernresultaat. Noodzakelijke bestaansvoorwaarde daarvoor is allereerst een gemeenschappelijke belastinggrondslag.

Vanuit de optiek van de interne markt is Common Base Taxation een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Niet langer zullen Europese concerns de nadelen ondervinden van het naast elkaar bestaan van 15 belastingjurisdicties met 15 verschillende vennootschapsbelastingssystemen. Ook in fiscaal opzicht zal sprake zijn van een interne markt. Of Common Base Taxation voor de EU daadwerkelijk een wenkend perspectief vormt zal met name afhangen van de vraag of overeenstemming bereikt kan worden over de onder Common Base Taxation noodzakelijke allocatieformule(s).

De studiegroep onderschrijft de inzet van commissaris Bolkestein om via een stapsgewijze benadering een grotere convergentie van de Europese vennootschapsbelastingssystemen te realiseren. Het wegnemen van systeembarières met concurrentie op de tarieven biedt de meeste kansen voor de toekomst.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting.....	III
Fiscaal vestigingsklimaat	III
<i>De omgeving verandert</i>	III
<i>Internationaal fiscaal beeld</i>	IV
<i>Positie Nederland</i>	V
<i>Aanbevelingen</i>	V
Capita Selecta	VI
<i>Deelnemingsvrijstelling</i>	VI
<i>Dividendstripping</i>	VIII
<i>Hybride leningen</i>	VIII
<i>Toenadering externe verslaggeving en goed koopmansgebruik</i>	VIII
<i>Anti-misbruikbepalingen</i>	IX
<i>Voorzieningen</i>	IX
<i>Pensioenfondsen</i>	IX
<i>Egalisatiereserve</i>	X
<i>Afschrijvingen</i>	X
Europese aspecten.....	X
<i>Algemeen</i>	X
<i>Common Base Taxation</i>	X
 INHOUDSOPGAVE	 XIII
 Inleiding.....	 1
 DEEL I: FISCAAL VESTIGINGSKLIMAAT.....	 3
1. Trends.....	5
1.1. Economische trends	5
1.1.1. <i>Internationalisering</i>	5
1.1.2. <i>Technologische ontwikkeling</i>	6
1.2. Fiscale trends.....	9
1.2.1. <i>Ontwikkeling van de vennootschapsbelastingtarieven in de EU</i>	10
1.2.2. <i>Recente en toekomstige tariefontwikkelingen</i>	11
1.2.3. <i>De effectieve belastingdruk in de EU</i>	13
1.2.4. <i>De positie van Nederland</i>	16

2.	Vennootschapsbelasting en het ondernemingsklimaat.....	19
2.1.	De rol van het fiscale klimaat.....	19
2.2.	Verschuiving van een industriële naar een kennisintensieve economie	20
2.3.	Verlaging effectieve druk.....	21
2.4.	Verlaging tarief.....	22
3.	Kapitaalsbelasting.....	25
3.1.	Kapitaalsbelasting in de EU.....	25
3.2.	Recente ontwikkelingen in Nederland.....	25
3.3.	Mogelijkheden tot aanpassing	26
3.3.1.	Tariefverlaging.....	26
3.3.2.	Tariefdifferentiatie.....	26
3.3.3.	Vast bedrag	26
3.3.4.	Terugsluizen opbrengst.....	27
3.4.	Economische effecten aanpassing	27
4.	Budgettaire inpassing en aanbevelingen.....	29
4.1.	Inleiding	29
4.2.	Financieringsvarianten	29
4.2.1.	Beoordeling varianten.....	32
4.3.	Kapitaalsbelasting.....	33
	DEEL II: CAPITA SELECTA.....	35
5.	Capita selecta.....	37
5.1.	Deelnemingsvrijstelling.....	37
5.1.1.	Belang van de deelnemingsvrijstelling.....	37
5.1.2.	Passieve en actieve ondernemingen.....	38
5.1.3.	Liquidatieverliezen.....	40
5.1.4.	Niet-afrekbare deelnemingskosten.....	41
5.2.	Dividendstripping.....	41
5.3.	Hybride leningen	43
5.4.	Toenadering beginselen die gelden voor de fiscale en externe verslaggeving.....	45
5.5.	Anti-misbruik bepalingen versus generieke bepalingen.....	46
5.6.	Voorzieningenbegrip	46
5.7.	Belastingplicht pensioenfondsen.....	48
5.8.	Egalisatiereserve verzekeraars.....	48
5.9.	Afschrijving op onroerende zaken.....	49
5.10.	Afschrijving op gekochte goodwill	51

DEEL III: EUROPESE ASPECTEN.....	53
6. Europese aspecten	55
6.1. Inleiding	55
6.1.1. <i>Gevolgen van de interne markt voor Europese ondernemingen.....</i>	<i>55</i>
6.1.2. <i>Europese Commissie.....</i>	<i>56</i>
6.2. Oplossingsrichting voor de korte termijn: stroomlijning fiscale behandeling van grensoverschrijdende activiteiten.....	57
6.3. Oplossingsrichting voor de lange termijn: harmonisatie van belastinggrondslagen en Common Base Taxation	58
6.3.1. <i>Tweesporenbenadering.....</i>	<i>58</i>
6.3.2. <i>Common Base Taxation</i>	<i>59</i>
6.3.3. <i>Gemeenschappelijke belastinggrondslag.....</i>	<i>61</i>
6.3.4. <i>Grensoverschrijdende consolidatie.....</i>	<i>62</i>
6.3.5. <i>Invoering EU-breed of in een beperkt aantal landen.....</i>	<i>62</i>
6.3.6. <i>Welke ondernemingen komen aanmerking voor Common Base Taxation.....</i>	<i>63</i>
6.3.7. <i>Verplicht of optioneel systeem</i>	<i>63</i>
6.3.8. <i>Concerndefinitie.....</i>	<i>64</i>
6.3.9. <i>Inkomen van buiten de EU.....</i>	<i>64</i>
6.3.10. <i>Belastingverdragen</i>	<i>65</i>
6.3.11. <i>Allocatieformule.....</i>	<i>65</i>
6.3.12. <i>Uitvoeringsaspecten en administratieve lasten</i>	<i>67</i>
6.3.13. <i>Tarief.....</i>	<i>67</i>
6.3.14. <i>Overgangsproblematiek.....</i>	<i>67</i>
6.4. Beoordeling Common Base Taxation.....	67
BIJLAGEN.....	69
I Mandaat	71
II Samenstelling studiegroep.....	73
III Gehoorde organisaties en ontvangen reacties.....	74
IV Overzicht inkomende en uitgaande FDI	76
V Overzicht vennootschapsbelastingopbrengst.....	77
VI Procentueel aandeel van de vennootschapsbelasting in de nationale belastingmix	78
VII Collectieve vennootschapsbelastingdruk.....	79
VIII Recente ingevoerde of voorgenomen tariefverlagingen	80

IX	Historisch overzicht tariefontwikkeling sinds 1980.....	117
X	Grondslagbepalende elementen.....	119
XI	Bronbelastingpercentages in de EU-landen	128
XII	Verliescompensatiemogelijkheden in EU-landen	130
XIII	Fiscale eenheid in de EU-landen	131
XIV	MARC: Tarief en effectieve druk.....	132
XV	CPB: Ontwikkeling effectieve vennootschapsbelastingdruk.....	133
XVI	Baker & McKenzie: Effectieve marginale tarieven	134
XVII	Sectorale effecten varianten A, B en C.....	135
XVIII	Deelnemingsvrijstelling in enkele andere landen.....	144
XIX	Behandeling van kosten van buitenlandse deelnemingen in andere landen	145
XX	Persbericht dividendstripping	146
XXI	Maatregelen tegen dividendstripping in Duitsland en de VS	147
XXII	Behandeling van hybride instrumenten in andere landen.....	150
XXIII	Behandeling voorzieningen in andere landen	153
XXIV	Egalisatiereserve verzekeraars.....	157
XXV	Behandeling van afschrijvingen in andere landen	162

Inleiding

Nederland moet een aantrekkelijke plaats blijven voor zowel bestaande als nieuwe ondernemingen om zich te vestigen. Bij de vestigingsplaatskeuze speelt de fiscaliteit een belangrijk rol voor internationale ondernemingen. Omdat het internationale fiscale klimaat voortdurend in beweging is, is het van belang om onze internationale fiscale positie voortdurend te bestuderen, zodat Nederland de noodzakelijke maatregelen kan nemen om in internationale verhoudingen een aantrekkelijk vestigingsland te blijven. Het kabinet heeft daarom de *'Studiegroep vennootschapsbelasting in internationaal perspectief'* in het leven geroepen. Het mandaat van de studiegroep is opgenomen in bijlage I.

In dit rapport van de studiegroep wordt een advies uitgebracht over de wenselijkheid en de mogelijkheid van aanpassingen van op bedrijven drukkende belastingen in Nederland, mede gezien in relatie tot andere landen. Belangrijk uitgangspunt hierbij is de concurrentiepositie van Nederland als vestigingsland. Om aantrekkelijk te blijven voor buitenlandse investeringen zal Nederland moeten zorgen dat de effectieve druk van de vennootschapsbelasting niet teveel afwijkt van de druk in andere landen.

Het rapport is in drie delen verdeeld. In deel I wordt aandacht besteed aan het fiscale vestigingsklimaat en de verbetering hiervan. Tevens zijn in dit deel de voorstellen van de studiegroep om te komen tot een tariefsaanpassing opgenomen. In deel II van het rapport wordt aandacht besteed aan de capita selecta waaronder de deelnemingsvrijstelling. Onderdeel hiervan is ook de deelnemingsvrijstelling. Deel III van het rapport belicht ten slotte de Europese aspecten ten aanzien van de vennootschapsbelasting.

DEEL I: FISCAAL VESTIGINGSKLIMAAT

1. Trends

1.1. Economische trends

1.1.1. Internationalisering

Bedrijven worden op een aantal punten direct en indirect geconfronteerd met een toenemende internationalisering. De internationalisering heeft ingrijpende gevolgen voor de markten waarop bedrijven opereren, met name de product- en kapitaalmarkten. Productmarkten krijgen steeds meer een Europese of mondiale schaal, deels als gevolg van het wegnemen van handelsbarrières (binnen Europa door de creatie van de interne markt), deels als gevolg van technologische ontwikkelingen, waardoor bijvoorbeeld transport- en communicatiekosten fors zijn gedaald. Een maatstaf voor de mate van integratie van goederenmarkten is het gemiddelde van de import- en exportquote. Gedurende de jaren negentig van de 20^{ste} eeuw is deze zelfs voor de Nederlandse economie, die altijd al relatief internationaal georiënteerd is geweest, verder opgelopen van ca. 45% tot bijna 60%.

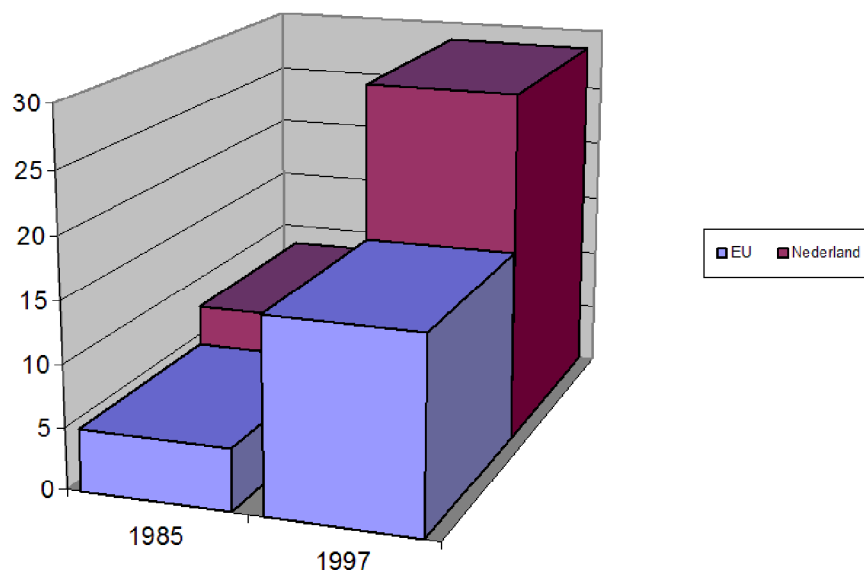
De internationalisering heeft een stempel gedrukt op de kapitaalmarkten. De ontwikkeling op nationale aandelenmarkten wordt steeds meer bepaald door internationale factoren.¹ Door de mondiale integratie van kapitaalmarkten kunnen beleggers gemakkelijker geld in het buitenland investeren. Voor ondernemingen betekent dit enerzijds dat zij moeten concurreren met vragende partijen vanuit andere landen. Anderzijds kunnen zij profiteren van het aanbod van kapitaal vanuit andere landen. Deze verbetering van de werking van de kapitaalmarkt heeft geleid tot lagere kosten van het aantrekken van kapitaal en stimuleert daarmee de investeringen. Ook voor bedrijven zelf biedt de integratie van de kapitaalmarkten nieuwe groei- en investeringskansen zodat het aantrekkelijker wordt om over de grens te investeren door het opzetten van nieuwe activiteiten of door het overnemen van, dan wel fuseren met andere bedrijven. Illustratief voor de toenemende mobiliteit van kapitaal is de groei van de grensoverschrijdende investeringen ofwel FDI (Foreign Direct Investments).² Gemiddeld zijn zowel in- als uitstroom (als percentage van de totale investeringen) minimaal verdrievoudigd (zie figuur 1), ook in Nederland. In 1997 bedroeg het gemiddelde van de in- en uitstroom van de directe buitenlandse investeringen bijna 30%³, terwijl het overeenkomstig cijfer voor de EU 15% bedroeg.⁴

¹ De correlatie tussen prijsveranderingen van Europese en Amerikaanse aandelen is gestegen van 0,4 midden jaren negentig tot 0,8 in 2000, hetgeen er op neerkomt dat 80% van de prijsveranderingen in Europa wordt bepaald door Wall Street, zie Brooks, R., L. Catao, *The New Economy and Global Stock Returns*, IMF Working Paper 216, december 2000.

² Dit zijn buitenlandse investeringen waarbij de investerende onderneming meer dan 10% van de aandelen in een binnenlandse onderneming bezit. Een deel van deze FDI kan betrekking hebben op doorstroom, d.w.z. middelen die om fiscale redenen vanuit het buitenland via Nederland naar elders stromen. Het is echter niet aannemelijk dat dit de gepresenteerde trends in belangrijke mate vertekent: een belangrijk deel van de FDI hangt namelijk samen met reële activiteiten van multinationals. Voorts laten ook andere maatstaven voor kapitaalstromen zien dat de kapitaalmobiliteit fors is toegenomen, zie CPB, *Capital income taxation in Europe: trends and trade-offs*, Den Haag, 2001.

³ Het gemiddelde van de inkomende en uitgaande FDI is een betere maatstaf voor de mate van kapitaalmobiliteit dan de hoogte van de inkomende en uitgaande FDI afzonderlijk (die in bijlage IV zijn weergegeven). Het verschil tussen beide wordt sterk

Fig 1. Gemiddelde van de in- en uitgaande FDI (in % van de totale investeringen)



Bron: OECD, *Measuring Globalisation: the Role of Multinationals in OECD Economies*, Paris, 1999.

De integratie van kapitaalmarkten heeft er daarnaast toe geleid dat de disciplinerende werking van de kapitaalmarkt sterker is geworden. Dat is onder andere het gevolg van de wereldwijde tendens naar Angelsaksische corporate governance structuren, waarin de aandeelhouderswaarde centraal staat. In het verlengde daarvan is ook het belang van 'credit ratings' sterk toegenomen. Door de mondialisering van de kapitaalmarkt is de behoefte aan een uniforme en transparante beoordeling van de financiële positie van ondernemingen toegenomen. De kosten van eigen en vreemd vermogen zullen daarom meer dan in het verleden door deze maatstaven bepaald worden. Dat heeft ertoe geleid dat ondernemingen steeds meer aan 'tax planning' doen, dat wil zeggen dat *zevooraf* rekening houden met de fiscale gevolgen van beslissingen in plaats alleen te kijken naar de belastingdruk achteraf. In veel internationale bedrijven heeft dit geleid tot een centralisatie van de fiscale functie, waardoor fiscale overwegingen ook een steeds belangrijker onderdeel zijn geworden van de concernstrategie.⁵ Ook benaderen bedrijven Europa steeds meer als één markt in plaats van een verzameling deelmarkten. Organisaties worden daarbij zo ingericht dat de traditionele landenoriëntatie verdwijnt.

1.1.2. Technologische ontwikkeling

Eén van de drijvende krachten achter de internationalisering is een andere trend: de technologische ontwikkeling en met name de ontwikkeling en toepassing van informatie- en communicatietechnologieën. Doordat meer informatie beschikbaar is en snellere informatieuitwisseling mogelijk is, neemt de transparantie toe. Bedrijven beschikken daardoor meer

bepaald door macro-economische factoren, zoals de omvang van het spaaroverschot. Het gemiddelde geeft een indicatie van de mate waarin een land afhankelijk is van de internationale kapitaalmarkt.

⁴ Een compleet overzicht voor afzonderlijke landen is opgenomen in Bijlage VI

⁵ Zie CFOEurope, *Many happy returns*, www.cfoeurope.com/200012b.html.

dan vroeger over informatie over alternatieve investeringsmogelijkheden en zijn beter op de hoogte van de fiscale mogelijkheden in andere landen.

De opkomst van nieuwe technologieën heeft echter ook zelfstandig gevolgen voor de inrichting van het fiscale stelsel. Door de technologische ontwikkeling is de kennisintensiteit van de economie toegenomen. Dit heeft zich in de eerste plaats geuit in de opkomst van nieuwe bedrijven (internetondernemingen) en nieuwe sectoren (ICT sector), waardoor de reeds ingezette verschuiving naar een meer dienstverlenende economie is versterkt. In 1980 bedroeg bijvoorbeeld het aandeel van de dienstensector (gemeten in werkgelegenheidsaandeel) in Nederland iets minder dan 45%. Dit is opgelopen tot 58% in 2000.⁶ In de rest van Europa en de VS valt een soortgelijke trend waar te nemen. De dienstverlening is inmiddels in Nederland ook verantwoordelijk voor een belangrijk deel van de vennootschapsbelastingopbrengst (zie tabel 1, alsmede de tabel in bijlage V).⁷ De groei van de kennisintensiteit is overigens ook merkbaar binnen industriële bedrijven en sectoren (chemie, staal, et cetera). Net als in de dienstensector zijn daar onder invloed van ICT grote veranderingen opgetreden in de organisatiestructuur, werkwijze en activiteiten van deze meer traditionele bedrijven en sectoren.

Tabel 1 Verdeling Vpb-opbrengst over sectoren (2000)

<i>Sector</i>	<i>Aandeel in totale werkgelegenheid</i>	<i>Betaalde Vpb in mln guldens</i>	<i>Betaalde Vpb in % van de totale VPB opbrengst</i>
Industrie	17%	6.935	19%
Diensten	58%	28.160	79%
Overheid	25%	.600	2%
Totaal	100%	35.695	100%

De groeiende kennisintensiteit en de verschuivingen binnen en tussen sectoren die daarmee gepaard is gegaan hebben de economische dynamiek vergroot. Door de toegenomen dynamiek is de terugverdientijd van investeringen korter geworden. Dit betekent dat bedrijven hogere eisen stellen aan de hoogte van de jaarlijkse netto kasstroom, die door de betaalde vennootschapsbelasting en andere kostenposten wordt beïnvloed.⁸ Ook neemt de druk om te innoveren toe. Factoren als een stabiele markt, fysieke schaalvoordelen bij de productie, een hoge kapitaalintensiteit of een superieur product zijn minder dan in het verleden een garantie voor een hoog en stabiel rendement. Het concurrentievermogen van bedrijven is meer afhankelijk van het innovatievermogen en ondernemerschap. In overeenstemming hiermee is het belang van immateriële activa of kenniskapitaal, die worden gevormd door de combinatie van menselijk kapitaal en ICT, sterk toegenomen.⁹

⁶ CPB, Centraal Economisch Plan, 2000.

⁷ Dit hangt onder meer samen met het feit dat de dienstensector relatief minder profijt heeft van grondslagfaciliteiten (afschrijvingen zijn bijvoorbeeld minder belangrijk).

⁸ The Economist, *Corporate Finance Survey*, January 27th 2001.

⁹ McGrattan and Prescott, Is the stock market overvalued?, NBER WP no. 8077; Hall, R.E., E-Capital: the Link between the Stock Market and the Labour Market in the 1990s, Brookings Papers on Economic Activity, 2, 2000.

De grotere investeringsdynamiek en het toegenomen belang van innovatie en ondernemerschap hebben belangrijke gevolgen voor de financiering van ondernemingen. Ondernemingen zullen vaker een beroep moeten doen op financiering met eigen vermogen hetzij in de vorm van ingehouden winst, hetzij in door het aantrekken van nieuw eigen vermogen. Door het immateriële en kennisintensieve karakter van innovatieve activiteiten ontbreken de noodzakelijke zekerheden voor verschaffers van vreemd vermogen. Die zijn daardoor niet, of alleen tegen hoge kosten, bereid om kapitaal te verschaffen aan ondernemingen met dergelijke activiteiten.

In overeenstemming hiermee is het belang van eigen vermogensmarkten de afgelopen jaren al fors toegenomen. Dat blijkt allereerst uit de toename van de beurskapitalisatie van bedrijven in diverse landen. Zowel in Nederland als een belangrijk benchmarkland als de VS is deze gedurende de jaren negentig verdubbeld. Ook is de hoeveelheid nieuw eigen vermogen dat bedrijven via de beurs aantrekken sterk gestegen: voor Nederland was sprake van een verdrievoudiging.¹⁰ Naast structurele factoren hangt dat natuurlijk ook samen met het beursklimaat van de afgelopen jaren. Ten tweede is de markt voor venture capital fors gegroeid: gedurende de jaren 1995-1998 bedroeg de jaarlijkse groei rond de 40%.¹¹ Venture capital is een vorm van risicodragend vermogen bestemd voor veelal jonge, innovatieve en snel groeiende ondernemingen, die voor hun risicovolle investeringen niet via bankkrediet of de openbare kapitaalmarkt in hun vermogensbehoefte kunnen voorzien.

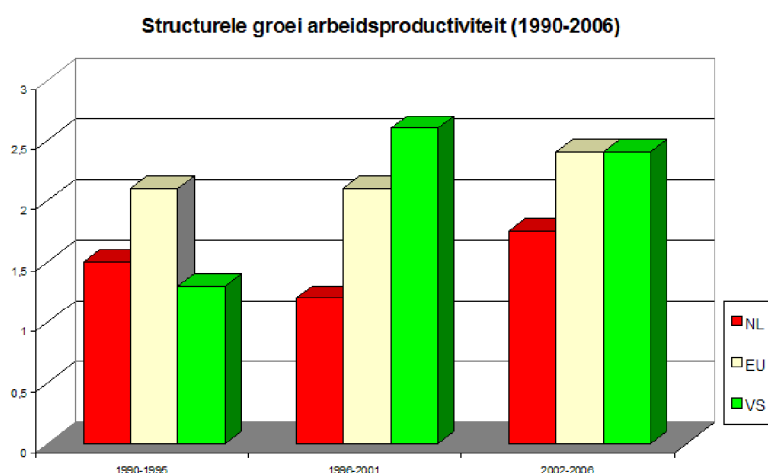
De opkomst van nieuwe technologieën kan het groeipotentieel van bedrijven en daarmee dat van de economie als geheel aanzienlijk vergroten. In de VS, voorloper op het gebied van ICT, heeft dat eind jaren negentig geleid tot een acceleratie van de productiviteitsgroei. In Nederland is zo'n acceleratie vooralsnog achterwege gebleven (zie figuur 2). Het lijkt erop dat de mogelijkheden van de nieuwe technologieën hier nog onvoldoende worden benut. Dit geldt in het bijzonder voor de dienstensector. De gemiddelde jaarlijkse productiviteitsgroei in de ICT-intensieve dienstensector was gedurende de jaren negentig maar liefst 1 procentpunt lager dan in de VS en 0,5 procentpunt lager dan het EU-gemiddelde. Ook in de rest van de dienstensector presteert Nederland relatief slecht.¹²

¹⁰ Eurostat, 2001, Key Indicators, capital raised on stock markets.

¹¹ Moerland, P.W. De innovatieve onderneming: corporate governance en corporate finance, Position paper voor project Economie van de 21^{ste} eeuw, Ministerie van Economische Zaken, januari 2001.

¹² B. van Ark, De vernieuwing van de oude economie: Nederland in een internationaal vergelijkend perspectief, Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Preadviezen 2000.

Figuur 2. structurele groei arbeidsproductiviteit



Bron: Don, F.J.H., *Het Nederlandse groeipotentieel op middellange termijn*, CPB document, no 001, 2001.

Nederland ziet zich derhalve geplaagd voor de uitdaging om een verhoging van de productiviteitsgroei te bewerkstelligen. De noodzaak daartoe wordt vergroot doordat de groei van het arbeidsaanbod reeds in de komende kabinetsperiode sterk zal afnemen.¹³ Een belangrijke motor achter de welvaartsgroei uit het recente verleden zal daarmee wegvallen. De welvaartontwikkeling zal in toenemende mate afhangen van de mate waarin de productiviteit toeneemt.

Om in Nederland ook een acceleratie van de productiviteitsgroei mogelijk te maken is op een aantal terreinen een beleidsinspanning van de overheid nodig.¹⁴ De ervaringen in de VS laten zien dat belang van dynamiek, innovatievermogen en ondernemerschap cruciale elementen zijn achter het 'productiviteitswonder'.¹⁵

1.2. Fiscale trends

De budgettaire betekenis van vennootschapsbelasting voor de overheden in de EU-landen is in de afgelopen decennia sterk toegenomen. Niet alleen absoluut, maar ook relatief. In nagenoeg alle EU-landen is het aandeel van de vennootschapsbelasting binnen het totaal aan belastingen in de nationale belastingmix toegenomen (zie tabel 2, een compleet overzicht is opgenomen in bijlage VI). Een relatief groter deel van de totale nationale belastingafdrachten kwam dus ten laste van bedrijven die belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting. Ook gerelateerd aan het BBP is de vennootschapsbelasting in nagenoeg alle EU-landen opgelopen sinds 1980 (zie de tabel in bijlage VII). Het vaak uitgesproken vermoeden dat sprake is van een 'race to the bottom' lijkt daarmee niet aan de orde te zijn.

¹³ Zie F.J.H. Don, *Het Nederlandse groeipotentieel op middellange termijn*, CPB document, No. 001, Den Haag, maart 2001. J.W. Oosterwijk, *Nieuwe bronnen van groei*, ESB, januari 2001.

¹⁴ J.W. Oosterwijk, *Nieuwe bronnen van groei*, ESB, januari 2001.

¹⁵ In hoofdstuk 2 wordt aangegeven hoe de vennootschapsbelasting hierop van invloed is.

Tabel 2. Procentueel aandeel van de Vpb in de nationale belastingmix (inclusief premies werknemers verzekeringen, lokale belastingen en heffingen).¹⁶

	1980	1985	1990	1995	1998
Nederland	6,6%	7,0%	7,5%	7,5%	10,6%
Geografisch omringende landen ¹⁷	6,5%	8,1%	7,3%	6,3%	8,0%
EU-gemiddelde	5,9%	6,4%	6,8%	6,9%	8,7%
- EU kleine landen ¹⁸	5,6%	5,7%	6,2%	7,2%	9,3%
- EU grote landen ¹⁹	6,4%	7,5%	8,1%	6,2%	7,1%
OESO-gemiddelde	7,6%	8,0%	7,9%	8,0%	8,9%

Bron: OECD Revenue Statistics 2000

De toename van de vennootschapsbelasting in de nationale belastingmix is in Nederland relatief groter dan de toename van het EU- en het OESO-gemiddelde. Het verschil van Nederland ten opzichte van het gros van de EU- en OESO-landen is daarmee verder vergroot. Net als in 1980 behoort Nederland in 1998 tot de vijf EU-landen waarbij de vennootschapsbelasting een relatief groot deel van de nationale belastingmix uitmaakt. De oploep in de tweede helft van de jaren negentig die in veel landen te zien is, hangt overigens voor een deel samen met de gunstige conjuncturele situatie.

Een kanttekening is dat door verschillende oorzaken niet in elk land in dezelfde mate bedrijven worden gedreven in een juridische vorm die onder de vennootschapsbelasting valt. Dit kan ertoe leiden dat waar in het ene land een onderneming nog in de inkomstenbelastingsfeer wordt gedreven, er in een ander land, onder dezelfde omstandigheden, gekozen wordt voor het drijven van een onderneming in de vennootschapsbelastingsfeer. In Duitsland bijvoorbeeld worden relatief veel ondernemingen onder het regime van de inkomstenbelasting gedreven, waardoor de opbrengst van de vennootschapsbelasting relatief laag is.²⁰

1.2.1. Ontwikkeling van de vennootschapsbelastingtarieven in de EU

De vennootschapsbelastingtarieven lopen in de 15 EU-landen sterk uiteen, van 20% in Ierland tot 40% in Griekenland. Sommige landen kennen daarbij een (gematigd) progressief tarief (Nederland, Verenigd Koninkrijk), een apart tarief voor bepaalde vermogenswinsten (Frankrijk) of voor bepaalde sectoren (Ierland). In andere landen wordt het tarief opgehoogd met bepaalde toeslagen. Voorbeelden zijn de surtax in Luxemburg ten behoeve van een werkloosheidsfonds en de solidariteitsheffing in Duitsland ter financiering van de Duitse eenwording. Daarnaast bestaan in sommige landen bepaalde lokale heffingen die aangrijpen op de winst van bedrijven (bijvoorbeeld in Spanje en in Duitsland). Dergelijke toeslagen en lokale heffingen zijn doorgaans aftrekbaar voor de vennootschapsbelasting.²¹

¹⁶ De volledige tabel is opgenomen in bijlage VI.

¹⁷ Ongewogen gemiddelde van België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

¹⁸ Ongewogen gemiddelde van België, Denemarken, Griekenland, Finland, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal (vanaf 1990) en Zweden.

¹⁹ Ongewogen gemiddelde van Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

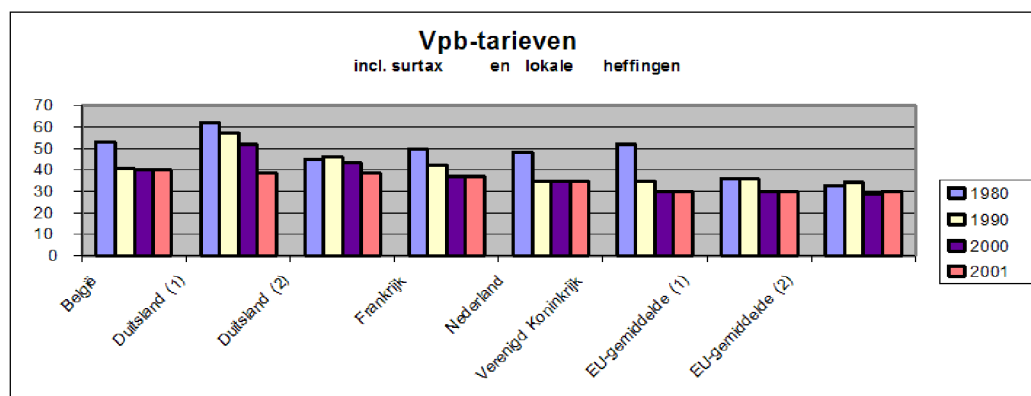
²⁰ Mogelijk wijzigt dit door de recente belastinghervormingen.

²¹ De solidariteitstoelage in Duitsland is echter niet aftrekbaar voor de vennootschapsbelasting.

Voor een goed begrip dient dus niet alleen te worden gekeken naar het tarief, maar ook naar de toeslagen en de lokale heffingen.

Figuur 3 illustreert dat de vennootschapsbelastingtarieven van de meeste EU-landen in de afgelopen decennia een dalende tendens vertoonden. Zie voor een compleet overzicht de tabel in bijlage IX

Figuur 3. Ontwikkeling Vpb-tarieven 1980 – 2001 (toptarief incl. surtax en lokale heffingen)



Bron: *International Bureau of Fiscal Documentation, in opdracht van het ministerie van Financiën, februari 2001.*

(1) bij (100%) ingehouden winst

(2) bij (100%) uitgedeelde winst

1.2.2. Recente en toekomstige tariefontwikkelingen

Verschillende EU-landen hebben recent hun vennootschapsbelasting hervormd. Veelal zijn daarbij de tarieven verlaagd. Soms zijn ook andere, meer ingrijpende, systeemwijzigingen doorgevoerd. In bijlage VIII is een overzicht opgenomen van recent ingevoerde of voorgenomen tariefverlagingen en andere veranderingen in de belastingheffing van vennootschappen.

De meeste aandacht is in Nederland uitgegaan naar Duitsland, waar sinds 1 januari 2001 een uniform vennootschapsbelastingtarief van 25% geldt. Voorheen kende Duitsland een gedifferentieerd tarief: bij inhouding van winst bedroeg het tarief 40% en bij uitdeling 30%.²² De financiering van de tariefverlaging is – naast lastenverlichting – voornamelijk gevonden in grondslagverbredende maatregelen. Hoewel het vennootschapsbelastingtarief fors is verlaagd, ligt het tarief inclusief toeslagen en lokale heffingen nog altijd boven dat van Nederland. Zo is de *Solidaritätszuschlag* (een toeslag van 5,5% op het tarief voor de financiering van de Duitse hereniging) in stand gebleven. Ook zijn bedrijven nog altijd de *Gewerbesteuer* (een lokale winstbelasting) verschuldigd. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden, komt het tarief inclusief *Solidaritätszuschlag* en lokale heffingen gemiddeld op 38,65% uit.²³

In opdracht van de Belgische regering heeft het adviescollege van de Hoge Raad van Financiën een studie verricht naar de mogelijkheden de vennootschapsbelasting te hervormen. Voorwaarden waren

²² Indien ingehouden winst later alsnog werd uitgekeerd, werd het verschil van 10% terugbetaald aan de uitdelende vennootschap. Indien vrijgestelde winst werd uitgekeerd, werd op het moment van uitdeling 30% belasting geheven.

daarbij dat het algemene tarief verlaagd zou worden, dat een apart tarief geïntroduceerd zou moeten worden voor het midden- en kleinbedrijf en innovatievenootschappen en dat de hele operatie budgettair neutraal plaats zou vinden. De Hoge Raad beschrijft in zijn rapport enkele varianten om te komen tot een – budgettair neutrale – verlaging van de tarieven.²⁴ Financieringsmogelijkheden die de Raad noemt zijn onder meer een strenger afschrijvingsregime. Het afschrijvingsregime zou kunnen worden aangepast door geen degressieve afschrijvingen meer toe te staan. Daarnaast stelt de Hoge Raad voor de investeringsaftrek te beperken tot investeringen in onderzoek en ontwikkeling en in energiebesparende of milieuvriendelijke technologie. Voor overige investeringen zou de investeringsaftrek afgeschaft moeten worden.

Naar verwachting komt de Belgische regering in de loop van dit jaar met een eigen voorstel om de vennootschapsbelasting te hervormen. In overweging is het algemene vennootschapsbelastingtarief te verlagen tot 35% of 30%.²⁵ Deze bedraagt momenteel 39% (feitelijk 40,17% doordat het tarief met een crisisheffing van 3% wordt opgehoogd). Daarnaast overweegt België om een speciaal tarief te introduceren voor bepaalde bedrijven (m.n. in het midden- en kleinbedrijf). In het regeerakkoord is afgesproken een verlaging van het tarief budgettair neutraal te laten plaatsvinden.

Ook in andere EU-landen zijn tariefverlagingen recent ingevoerd of wordt dit overwogen. Voor een compleet overzicht wordt verwezen naar bijlage VIII. Daarnaast is in bijlage IX een historisch overzicht opgenomen van de ontwikkeling van de tarieven sinds 1980. In tabel 3 wordt een en ander samengevat en wordt aangegeven voorgenomen tariefverlagingen of andere plannen in die richting bekend zijn.

Opvallend zijn de forse tariefverlagingen gedurende het afgelopen decennium in Finland (-30 procentpunt), Ierland (-23 procentpunt), Italië (-16,5 procentpunt) en Denemarken (-10 procentpunt). Maar ook in Frankrijk, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk is het tarief met 5 procentpunt of meer verlaagd. Daardoor is het EU-gemiddelde in deze periode met bijna 6 procentpunt gedaald.

De komende jaren zal Ierland opnieuw een forse tariefverlaging doorvoeren: 12,5% in 2003. Hiervan zullen overigens vooral ondernemingen uit de dienstensector profiteren, want industriële bedrijven profiteren al van een verlaagd tarief. Verder staan in tal van landen tarief- en systeem aanpassingen op het programma en is in een aantal landen een onderzoek aangekondigd of in gang gezet.

²³ International Bureau of Fiscal Documentation, in opdracht van het ministerie van Financiën, februari 2001

²⁴ Hoge Raad van Financiën, afdeling 'fiscaliteit en parafiscaliteit', De hervorming van de vennootschapsbelasting: het kader, de

²⁵ De Financieel-Economische Tijd, *Tarief vennootschapsbelasting: schijn bedrieg?*, 4 mei 2001.

Tabel 3. Vennootschapsbelastingtarieven (incl. surtax en belangrijke lokale of regionale belastingen)

	1990	2001	Plannen (excl. surtax en belangrijke lokale of regionale belastingen)
België	41%	40,17%	
Denemarken	40%	30%	
Duitsland	46,86% ¹ / 57,70% ²	38,65%	
Finland	59%	29%	
Frankrijk	42%	35,3%	
Griekenland	46%	37,5%	Onderzoek
Ierland	43%	20%	12,5% in 2003
Italië	52,5%	36%	35% in 2002
Luxemburg	35,36	31,2%	
Nederland	35%	35%	Onderzoek
Oostenrijk	30%	34%	
Portugal	37,4%	35,2	30% om 2002, 25% op lange termijn
Spanje	35,3%	35,3	Nieuwe herziening aangekondigd.
Verenigd Koninkrijk	35%	30%	
Zweden	30%	28%	
EU-gemiddelde	35,6%	29,99%	

Bron: *International Bureau of Fiscal Documentation, in opdracht van het ministerie van Financiën, februari 2001.*

¹ Bij 100%-uitdeling van de winst

² Bij 100% inhouding van de winst

Ook buiten de EU staat de toekomst van de vennootschapsbelasting op de agenda. Zo wordt het tarief van de vennootschapsbelasting in Canada de komende jaren stapsgewijs verlaagd van 27% nu tot 21% in 2004. In 2000 was het tarief nog 28%.

1.2.3. De effectieve belastingdruk in de EU

De effectieve vennootschapsbelastingdruk wordt bepaald door het tarief en de belastinggrondslag. Zoals in de vorige subparagraaf naar voren kwam, lopen binnen de EU de tarieven sterk uiteen. Daarnaast kunnen landen met dezelfde tarieven een verschillende effectieve druk hebben. Elk land kent immers specifieke regelingen die de grondslag beperken. Winst kan worden uitgesteld (bijvoorbeeld via versnelde afschrijving) of worden vrijgesteld. Ook kan een premie worden toegekend (bijvoorbeeld een investeringsaftrek). In bijlage X zijn enkele overzichten opgenomen over grondslagbepalende elementen. Hieruit blijkt dat de fiscale stelsels van de EU-landen op sommige terreinen veel overeenkomsten en op andere terreinen weer veel verschillen vertonen. De (elementen uit de) verschillende stelsels kunnen echter moeilijk ten opzichte van elkaar gewogen worden. Een totaalranking is dan ook niet aan te geven.

De effectieve druk is voor elk bedrijf anders, aangezien de belastinggrondslag bedrijfsafhankelijk is. Deze hangt af van onder meer de branche, het investeringsgedrag, het gebruik van tax expenditures, et cetera. Gegeven deze micro-verschillen, blijkt dat de effectieve druk van een bepaald land op macroniveau afhankelijk is van welke onderzoeksmethode wordt gebruikt. Globaal genomen kan voor twee benaderingen worden gekozen (waarbinnen weer verschillende varianten mogelijk zijn):

- (1) berekeningen op basis van financiële data als jaarverslagen;
- (2) simulatieberekeningen via casusposities, uitgaande van verschillende scenario's.

Onderzoeken naar de effectieve druk van een land laten zeer wisselende uitkomsten zien. Elk onderzoek baseert zich immers op andere data en/of veronderstellingen en meet dus verschillende dingen. Kortom, dé effectieve druk van een land bestaat niet.²⁶ Wel kunnen conclusies worden getrokken op basis van trends die in verschillende onderzoeken naar voren komen.

Berekeningen via jaarverslaggegevens

Een van de methoden om de effectieve belastingdruk te bepalen is door gebruik te maken van gegevens in gepubliceerde jaarverslagen. In opdracht van het Ministerie van Financiën heeft het Maastricht Accounting and auditing Research and education Center (hierna: MARC) de gepubliceerde jaarverslagen van ruim 13.000 bedrijven over de periode 1994-1998 onderzocht. MARC heeft de effectieve vennootschapsbelastingdruk gedefinieerd als de wereldwijd betaalde vennootschapsbelasting gedeeld door de commerciële wereldwinst voor belasting.

Tabel 4. Tarief en effectieve Vpb-druk (MARC)

	<i>Vpb-tarief (gewogen gemiddelde 1994 – 1998)</i>	<i>Effectieve vpb-druk (gewogen gemiddelde 1994-1998)</i>	<i>Vershil tarief – effectieve druk (in % tarief)</i>
Nederland	35%	32%	9%
Geografisch omringende landen ²⁷	41%	30%	24%
EU-gemiddelde ²⁸	36%	27%	22%
- EU-kleine landen ²⁹	33%	25%	23%
- EU-grote landen ³⁰	41%	32%	21%

Bron: Maastricht Accounting and auditing Research and education Center (MARC), *Corporate effective tax rates in the EU and the OECD: further research*, Maastricht, 2001.

Het complete EU-overzicht van MARC is opgenomen in bijlage XIV. Hoewel Nederland qua tarief een plaats in de EU-middenmoot inneemt, behoort het op basis van de effectieve druk tot de achterhoede. Alleen grote landen als Duitsland, Frankrijk en Italië kennen over de periode 1994 – 1998 gemiddeld genomen een hogere effectieve druk dan Nederland. Verder is opvallend dat het verschil tussen het tarief en de effectieve druk in Nederland relatief klein is. Nederland kent dus een relatief brede grondslag. Dit onderzoek bevestigt verder de stelling dat grote landen zich een hogere effectieve druk kunnen permitteren dan kleine landen (zie paragraaf 1.2.4).

Net als MARC heeft ook het CPB een analyse van de effectieve druk gemaakt op basis van jaarverslagdata.

²⁶ Zie ook het overzicht in CPB, *Capital income taxation in Europe: trends and trade-offs*, Den Haag, 2001, blz 27.

²⁷ Ongewogen gemiddelde van België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

²⁸ Ongewogen gemiddelde van de 15 EU-landen.

²⁹ Ongewogen gemiddelde van België, Denemarken, Griekenland, Finland, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Zweden.

³⁰ Ongewogen gemiddelde van Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

Tabel 5. Effectieve vennootschapsbelastingdruk (CPB)

	1990	1993	1996	1999
Nederland	31%	31%	32%	30%
Geografisch omringende landen ³¹	33%	32%	31%	29%
EU-gemiddelde ³²	29%	28%	30%	30%
- EU-kleine landen ³³	25%	24%	27%	27%
- EU-grote landen ³⁴	36%	37%	35%	35%

Bron: CPB, *Capital income taxation in Europe: trends and trade-offs*, Den Haag, 2001, blz. 27.

Uit deze tabel blijkt dat de effectieve druk gemiddeld genomen voor de EU niet significant is gedaald in het afgelopen decennium. We zien wel dat de effectieve druk in de grote landen en in de kleine landen in de jaren '90 van de vorige eeuw wat naar elkaar gegroeid zijn. Ook uit het complete overzicht (zie bijlage XV) blijkt dat EU-breed sprake is van een convergentie van de effectieve druk. Voor Nederland is van belang dat volgens dit onderzoek de effectieve druk in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk over de periode 1990-1999 sterker is gedaald dan in Nederland. In 1999 was de effectieve druk in België, na een stijging midden jaren negentig, weer gelijk aan de druk van 1990.

Simulatieberekeningen via casusposities

Een andere methode om de effectieve druk te bepalen is het werken met simulatiemodellen. De effecten op de effectieve belastingdruk worden gemeten door dezelfde fictieve onderneming in verschillende belastingstelsels te plaatsen. Het nadeel van deze methode is dat de uitkomst sterk afhankelijk is van theoretische veronderstellingen voor deze fictieve ondernemingen (branche, wijze van financiering, uitdelingsbeleid). Doordat de gevonden effectivedrukverschillen zeer afhankelijk zijn van het gekozen theoretische bedrijf, kunnen de resultaten moeilijk door worden getrokken op macroniveau. Hieraan kan slechts ten dele tegemoet worden gekomen door (zoals in sommige onderzoeken gebeurt) de gevonden resultaten van verschillende scenario's via een bepaalde weging te middelen. Deze wegingen zijn echter niet gestandaardiseerd. Vaak worden zij per land verschillend toegepast waarbij financieringsstructuren en sectorstructuren bepalende elementen zijn.

Recent onderzoek dat gebruik maakt van deze methode is het onderzoek van Baker & McKenzie.³⁵ Het onderzoek concentreerde zich op de periode 1998–2001. Gesignaleerd wordt dat de effectieve druk in 7 van de 15 EU-landen is gedaald, ondanks dat de tariefverlagingen vaak gecombineerd werden met grondslagverbreding. Dit heeft weliswaar niet geleid tot grote veranderingen in de relatieve positie van de landen ten opzichte van elkaar, maar de verschillen tussen Nederland en andere landen zijn wel toegenomen. Daarbij hebben eigenlijk alleen de belastinghervormingen in

³¹ Ongewogen gemiddelde van België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

³² Ongewogen gemiddelde van 14 EU-landen (voor Luxemburg waren te weinig gegevens beschikbaar).

³³ Ongewogen gemiddelde van België, Denemarken, Griekenland, Finland, Ierland, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Zweden.

³⁴ Ongewogen gemiddelde van Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

³⁵ Baker & McKenzie, *The Effective Tax Burden of Companies in the Member States of the EU – the Perspective of a Multinational Investor*, Amsterdam, maart 2001, tabel C.13 (zie www.bakemet.com/publications/documents/).

Ierland echt geleid tot grote veranderingen. Geconcludeerd wordt dat, doordat andere landen met een relatief lage effectieve druk deze niet verder omlaag brachten, er geen sprake is van een 'race to the bottom.' Het EU-gemiddelde in 2001 komt in dit onderzoek uit op 18,13% (zie bijlage XVI). Nederland bevindt zich met 20,67% in een achterhoede-positie, waarbij het alleen grote landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk achter zich laat. Tabel 6 bevat een verkorte weergave van de door Baker & McKenzie gevonden resultaten.

Tabel 6. Effectieve vennootschapsbelastingdruk (Baker & McKenzie)

	1998	1999	2000	2001
Nederland	21%	21%	21%	21%
Geografisch omringende landen ³⁶	23%	23%	23%	22%
EU-gemiddelde ³⁷	20%	19%	19%	18%
- EU-kleine landen ³⁸	18%	18%	17%	16%
- EU-grote landen ³⁹	23%	23%	22%	22%

Bron: Baker & McKenzie, *The Effective Tax Burden of Companies in the Member States of the EU – the Perspective of a Multinational Investor*, Amsterdam, maart 2001.

Het is niet mogelijk om precies aan te geven hoe het beeld ten aanzien van de effectieve druk in de naaste toekomst zal veranderen als gevolg van de voorgenomen tariefwijzigingen in andere landen. Toch verwacht de studiegroep dat de plannen elders zullen leiden tot een verdere daling van de effectieve druk voor bedrijven in de EU en dat de tariefverlagingen in een aantal landen gefinancierd zullen worden met een combinatie van lastenverlichting en grondslagverbredende maatregelen. Bovendien is van belang dat uit de stabiliteitsprogramma's blijkt dat de meeste Europese landen sinds eind jaren negentig een omslag hebben gemaakt van een structureel oplopende collectieve lastendruk naar een structurele verlaging daarvan en dit beleid in de naaste toekomst zullen voortzetten. De ruimte voor verdere verlaging van de effectieve druk is daarmee groter dan gedurende de jaren negentig.⁴⁰

1.2.4. De positie van Nederland

Wat betekenen de ontwikkelingen in de effectieve druk in de EU voor Nederland? De uitgangspositie van Nederland was, aldus het MARC-onderzoek, een plaats in de EU-achterhoede. Alleen grote landen als Duitsland, Frankrijk en Italië kenden over de periode 1994 – 1998 gemiddeld genomen een hogere effectieve druk dan Nederland. Wat betreft de omringende landen, blijkt op grond van het Baker & McKenzie-onderzoek dat de voorsprong van Nederland in de jaren 1998-2001 is geslonken. Het CPB-onderzoek constateert zelfs dat de lichte voorsprong van Nederland in de jaren '90 van de vorige eeuw is omgezet in een lichte achterstand. De achterstand in effectieve druk van Nederland als

³⁶ Ongewogen gemiddelde van België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

³⁷ Ongewogen gemiddelde van de 15 EU-landen.

³⁸ Ongewogen gemiddelde van België, Denemarken, Griekenland, Finland, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Zweden.

³⁹ Ongewogen gemiddelde van Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

⁴⁰ European Commission, *The Policy Mix in the Euro Area and Member States: an Assessment*, Brussels, 29 March 2001.

klein land ten opzichte van andere kleine landen is volgens Baker & McKenzie de laatste jaren verder opgelopen. Tegelijkertijd slinkt de overigens nog beperkte voorsprong in effectieve druk ten opzichte van grotere EU-landen.

Kleine landen als Nederland kennen over het algemeen een lagere effectieve druk dan grote landen. Dat is niet toevallig: kleine landen kennen enkele 'natuurlijke' nadelen ten opzichte van grote landen. Allereerst hebben bedrijven in landen met een kleine binnenlandse markt vaak een kostennadeel, omdat de vaste kosten minder goed gespreid kunnen worden. Dit argument speelt vooral een rol in sectoren die van oorsprong een gesloten karakter hebben, maar die thans – mede door de toepassing van ICT – te maken krijgen met internationale concurrentie (zoals dienstverlenende sectoren). Door transportkosten en andere (natuurlijke) handelsbarrières (taal, verschillen in regelgeving, et cetera) kan dit echter ook een rol spelen bij andere open sectoren. Ten tweede hebben grote landen veelal een kostenvoordeel, omdat een belangrijke productiefactor als ruimte in grotere mate voorradig is. Dat vergemakkelijkt eventuele toekomstige expansie, terwijl congestieverschijnselen, bijvoorbeeld in het verkeer, zich minder snel voordoen. Uit de *Toets op het concurrentievermogen 2000* blijkt inderdaad dat Nederland een relatief hoge congestie op het wegennet kent en schaarste aan bedrijventerreinen, waardoor de prijzen daarvan relatief hoog liggen.⁴¹ Ten derde kunnen kleine landen een aantal 'fiscale schaalnadelen' ondervinden. In een relatief klein land zullen bedrijven om een bepaalde optimale schaalgrootte te bereiken eerder hun activiteiten over de grens uitbreiden. In die situatie krijgen zij eerder te maken met kwesties als het ontbreken van mogelijkheden van fiscale verliescompensatie over de grenzen heen en dubbele belasting.⁴²

Andere landen, zoals Ierland, die hun belastingdruk fors verlagen, zullen steeds succesvoller zijn bij het aantrekken van nieuwe investeringen. Voor Nederland betekent dit een verlies aan potentiële investeringen en mogelijk zelfs het vertrek van huidige bedrijvigheid. Dit zal in de eerste plaats leiden tot erosie van de grondslag van de vennootschapsbelasting. Berekeningen van het CPB geven aan dat de directe buitenlandse investeringen relatief gevoelig zijn voor verschillen in de effectieve belastingdruk. Ter illustratie: indien een EU-land z'n effectieve druk met 1%-punt verlaagt, nemen de Nederlandse investeringen in dat land met 6,6%- toe. Ter compensatie zullen andere belastingtarieven dan moeten stijgen. Ten tweede gaat een verlies aan potentiële investeringen ten koste van de groei van de werkgelegenheid en de productiviteit. Investeringsvergroten immers de arbeidsproductiviteit van bestaande werknemers. Dat schept voor bedrijven ruimte om meer mensen aan te nemen of hogere lonen te betalen. Daarnaast kunnen de neerwaartse tariefaanpassingen in andere landen het voor multinationale ondernemingen aantrekkelijker maken om kosten en baten naar dochtermaatschappijen in andere landen te alloceren. Ook dit draagt bij tot grondslagerosie in de vennootschapsbelasting.

⁴¹ Ministerie van Economische Zaken, *Toets op het concurrentievermogen 2000*, paragraaf 4.2, SDU Uitgevers, 2000.

⁴² Zie voor een literatuurbespreking over de grootte van het land en het nationale fiscale beleid: H. Vording, *A Level Playing Field for Business Taxation in Europe: Why Country Size Matters*, European Taxation, november 1999, blz. 410-421.

Kortom: indien Nederland de hoogte van tarief en effectieve druk niet aanpast aan de internationale trends, zal dat kosten met zich meebrengen in de vorm van hogere belastingtarieven, minder werkgelegenheid en een lager loonniveau voor werknemers.

2. Vennootschapsbelasting en het ondernemingsklimaat

2.1. De rol van het fiscale klimaat

Het fiscale klimaat is een belangrijke vestigingsplaatsfactor. In een onderzoek onder Europese ondernemingen antwoordde circa 50% van de managers dat winstbelastingen altijd of meestal een belangrijke factor zijn bij de locatiebeslissing van productievevestigingen. Bij vestigingen met een financieel karakter was dat 80%.⁴³

Natuurlijk is het fiscale klimaat niet de enige factor die bij de locatiebeslissing van bedrijven een rol speelt.⁴⁴ De totale winst is immers – naast belastingen – ook afhankelijk van de verwachte productiviteit van de productiefactoren arbeid en kapitaal.⁴⁵ Landen kunnen het vestigingsklimaat ook verbeteren door het beleid te richten op andere facetten, zoals de beschikbaarheid en de kwaliteit van het arbeidsaanbod, de kwaliteit van de fysieke infrastructuur en de kwaliteit van de publieke dienstverlening, de mate van stabiliteit van het macro-economisch klimaat, agglomeratie-effecten en de prijsvorming op de arbeids- en kapitaalmarkt. Uit onderzoek blijkt dat, afhankelijk van het type investering, de vennootschapsbelasting door 25-29% van de managers als belangrijk wordt beschouwd; de nabijheid van markten scoort in dit onderzoek met 35-86% hoger, gevolgd door de kwaliteit van arbeid (26-65%) en de kwaliteit van de infrastructuur (14-61%).⁴⁶

Deze niet-fiscale vestigingsplaatsfactoren kunnen het kostennadeel van een relatief hoge vennootschapsbelastingdruk tot op zekere hoogte compenseren. Wel kunnen belangrijke vestigingsplaatsfactoren, zoals een goed opgeleide beroepsbevolking of de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen, in belangrijke mate of zelfs geheel worden weerspiegeld in de prijs van de betreffende productiefactoren. Bedrijven betalen de prijs dan al in de vorm van hogere lonen respectievelijk hoge grondstofprijzen. Dit ligt anders voor factoren die niet op andere wijze de kosten van ondernemingen beïnvloeden, zoals een gunstige geografische ligging, de aanwezigheid van bijvoorbeeld havens en de stabiliteit van het macro-economische beleid. Met de stijging van de kennisintensiteit van de economie worden bedrijven echter minder afhankelijk van dergelijke natuurlijke vestigingsplaatsfactoren, terwijl de rol van factoren als een goed opgeleide beroepsbevolking of toegang tot de Europese interne markt, groter worden. Bedrijven kunnen ook toegang tot deze laatst genoemde factoren krijgen in landen met een lage druk in de vennootschapsbelasting.

⁴³ Devereux, M., *The Ruding Committee Report: an Economic Assessment*, Fiscal Studies, 1992, vol. 13, no. 2, pp. 96-107.

⁴⁴ Zie Devereux en Griffith, op.cit.

⁴⁵ Het gaat hier niet om de jaarwinst, maar om de totale winst gedurende de levensduur van de betreffende activiteiten.

Bedrijven zullen bij de locatiebeslissing immers rekening houden met de contante waarde van de toekomstige (bruto)kasstromen en de contante waarde van de te betalen belastingen. Deze laatste wordt niet alleen bepaald door het tarief, maar ook door afschrijvingsmethoden, aftrekmogelijkheden en het betalingsmoment.

⁴⁶ NEI/Ernst & Young, *New Location factors investment in Europe*, 1994, Brussel.

Landen zullen daarom steeds vaker het vestigingsklimaat proberen te beïnvloeden door verbetering van het fiscale klimaat. Voor overheden is dit een aantrekkelijk instrument, omdat de vennootschapsbelasting direct en zichtbaar aangrijpt bij de totale winst, een belangrijke beslissingsvariabele bij de locatiebeslissing van bedrijven. Dit laat onverlet dat overheden ook langs andere wegen kunnen proberen het vestigingsklimaat te verbeteren. In Nederland heeft de overheid de afgelopen jaren de lasten voor werknemers verlaagd, onder meer door de introductie van de arbeidskorting en een verlaging van de marginale tarieven in de inkomstenbelasting. Dat is ook deels ten goede gekomen aan bedrijven in de vorm van lagere loonkosten. Mede daardoor is Nederland er de afgelopen jaren in geslaagd - ondanks de relatief hoge vennootschapsbelastingdruk - veel investeringen aan te trekken en kende Nederland een relatief hoge groei van de werkgelegenheid.

2.2. Verschuiving van een industriële naar een kennisintensieve economie

Een van de trends die in hoofdstuk 1 zijn gesignaleerd is een verschuiving van industriële naar dienstverlenende sectoren en een groeiende kennisintensiteit binnen beide sectoren. Dit heeft twee belangrijke implicaties voor het fiscale klimaat.

Ten eerste zal het kostennadeel van eigen vermogen ten opzichte van vreemd vermogen steeds pregnanter naar voren komen. Zoals eerder in dit hoofdstuk is gesteld, is de vennootschapsbelasting een belangrijke component van de kosten van eigen vermogen. Eigen vermogen is mede om die reden relatief duur ten opzichte van vreemd vermogen. In hoofdstuk 1 is beargumenteerd dat de rol van eigen vermogen door de verschuiving van industriële naar dienstverlenende sectoren en de groeiende kennisintensiteit binnen beide sectoren belangrijker wordt. Het gevolg van beide is dat de kosten van kapitaal voor ondernemingen zullen stijgen, hetgeen een negatieve invloed heeft op beslissingen om te investeren, te innoveren en te ondernemen.

Ten tweede zal de gevoeligheid van bedrijven voor verschillen in de belastingdruk tussen landen toenemen. Kennisintensieve bedrijven, die relatief veel gebruik maken van immateriële activa en relatief hoog opgeleid personeel, zijn mobieler dan andere ondernemingen.⁴⁷ Daarvoor zijn verschillende verklaringen. Ten eerste zijn kennisintensieve bedrijven minder afhankelijk van de fysieke omgeving of de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen. Verschillen in fiscaal klimaat zullen daardoor eerder aanleiding zijn om de vestigingsplaatsbeslissing te heroverwegen. Ten tweede kennen kennisintensieve activiteiten lagere aanpassingskosten. Kenniskapitaal, zoals de kennis die nodig is voor het produceren van bepaalde producten, proceskennis, reputatie en handelsmerken, kan veel sneller en gemakkelijker elders ingezet worden dan grote fysieke investeringen die grote aanpassingskosten met zich meebrengen.⁴⁸ In dit verband is overigens relevant dat veel dienstverlenende sectoren meer dan in het verleden te maken hebben met buitenlandse concurrentie. Dat komt enerzijds door nieuwe mogelijkheden van ICT en anderzijds door de liberalisering van

⁴⁷ Devereux en Griffith (1998).

⁴⁸ Markussen, J.R., *The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade*, Journal of Economic Perspectives, vol. 9, nr. 2, spring 1995, pp. 169-189.

markten in het kader van de interne markt. Gevolg is dat het belang van verschillen in fiscaal klimaat door de verschuiving van industriële naar dienstverlenende sectoren en een groeiende kennisintensiteit steeds belangrijker wordt.

2.3. Verlaging effectieve druk

Een verlaging van de effectieve druk heeft positieve macro-economische effecten. Allereerst heeft een tariefverlaging die gepaard gaat met een verlaging van de effectieve druk een direct effect op de vestigingsplaatsbeslissing van bedrijven. Bedrijven kijken bij de locatiebeslissing naar de totale winst en zijn voornamelijk geïnteresseerd in de gemiddelde effectieve belastingdruk in een land. Een verlaging van de effectieve druk maakt het voor bedrijven aantrekkelijker om in Nederland te investeren. Dit wordt ondersteund door empirisch onderzoek.⁴⁹ Volgens het CPB leidt een verlaging van het effectieve tarief van de vennootschapsbelasting met één procentpunt tot een stijging van de binnenkomende FDI met ca. 6%, hetgeen neerkomt op ca. 3% van de totale investeringen.

Een verlaging van de effectieve druk in de vennootschapsbelasting heeft niet alleen invloed op het vestigingsklimaat via de mate van winstgevendheid, maar kan ook de prijsconcurrentiepositie van bedrijven op de internationale productmarkten beïnvloeden. Een lagere vennootschapsbelasting betekent voor ondernemingen immers lagere kosten van kapitaal. Daardoor kan de prijsconcurrentiepositie van Nederlandse ondernemingen verbeteren, waardoor export naar landen binnen en buiten de EU stijgt.

Een tariefverlaging die gepaard gaat met een verlaging van de effectieve druk kent niet alleen een sterker effect op de vestigingsplaatsbeslissing en de prijsconcurrentiepositie dan een tariefverlaging zonder verlaging van de effectieve druk, maar is ook gunstiger voor de economische dynamiek. Ten eerste heeft een tariefdaling met verlaging van de effectieve druk een groter effect op de investeringen. Dat komt allereerst omdat een daling van de effectieve druk een groter neerwaarts effect heeft op de kosten van kapitaal dan een tariefverlaging sec.⁵⁰ De daling van de kosten van kapitaal is daardoor groter. Daarnaast leidt een verlaging van de effectieve lastendruk ertoe dat de beschikbare interne kasstroom van bedrijven wordt vergroot. Een ruime beschikbaarheid van interne middelen, zoals ingehouden winst, is vooral van belang voor ondernemingen die geen of moeilijk toegang hebben tot de externe kapitaalmarkt en derhalve in hun investeringsgedrag worden beperkt.⁵¹ Dit geldt in het bijzonder voor innoverende bedrijven, waarvoor het verschil in de kosten van interne en externe financiering als gevolg van asymmetrische informatie meestal groot zijn. Een verlaging van de gemiddelde effectieve druk leidt langs deze weg tot een extra effect op het investeringsgedrag.

⁴⁹ Devereux, M., R. Griffith, 1998, *Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals*, Journal of Public Economics, 68, pp. 335-367.

⁵⁰ Dit komt omdat de marginale effectieve druk die voor de investeringsbeslissing relevant is niet alleen door het tarief wordt bepaald, maar ook afhankelijk is van eventuele aftrekposten, vrijstellingen en subsidies.

⁵¹ Van Ees, H., J.H. Garretsen, L. de Haan, E. Sterken, *Investeren en kredietbeperking*, MAB, november 1997; Bond, S. and C. Meghir, 1994, *Financial Constraints and Company Investment*, Fiscal Studies, vol. 15, no. 2, p. 1-18.

Ten tweede bevordert een verlaging van de effectieve druk innovatieve activiteiten. De kosten van eigen vermogen (dividend) zijn - in tegenstelling tot de kosten op vreemd vermogen (rente) – niet aftrekbaar van de fiscale winst. Eigen vermogen, dat een belangrijke financieringsbron is voor innovatieve en risicovolle investeringen, is daardoor relatief duur. Voor zover bedrijven bij de financiering van hun activiteiten gebruik kunnen maken van vreemd vermogen is dit niet problematisch. Echter, verschaffers van vreemd vermogen zijn veelal niet, of alleen tegen hoge kosten bereid om innovatieve en risicovolle activiteiten te financieren, vanwege een gebrek aan zekerheden. Daarom zijn bedrijven voor degelijke activiteiten vaak aangewezen op intern (ingehouden winst) en extern (aandelenemissie) eigen vermogen. Uit empirisch onderzoek blijkt dat er zowel op macro-economisch niveau als op het niveau van bedrijven en bedrijfstakken een positief verband is tussen het gebruik van eigen vermogen en het aandeel van R&D-uitgaven in de toegevoegde waarde.⁵² Een verlaging van de effectieve druk in de vennootschapsbelasting vermindert de fiscale benadeling van eigen vermogen en stimuleert daardoor innovatieve activiteiten.

Ten derde stimuleert een verlaging van de effectieve druk ondernemerschap. Nieuwe bedrijven zullen namelijk alleen in nieuwe producten of productietechnologieën met bijbehorende hoge vaste kosten willen investeren als ze daarvoor na toetreding gecompenseerd worden door een redelijke nettowinst. Een verlaging van het vennootschapsbelastingtarief vergroot de winst na belasting en bevordert derhalve de prikkel om toe te treden. Ook stimuleert een verlaging van de vennootschapsbelasting de bereidheid om risicovolle investeringen te doen. De vennootschapsbelasting ontmoedigt risicovolle investeringen, omdat verliezen in de praktijk niet altijd verrekenbaar zijn (hetzij doordat er geen sprake is van toekomstige winsten of winsten uit het verleden, hetzij door noodzakelijke wettelijke beperkingen aan de verliesverrekening), terwijl winsten wel worden belast. Dit speelt met name bij jonge, innovatieve bedrijven.

2.4. Verlaging tarief

Een verlaging van het tarief kan - ongeacht de wijze van financiering - voor het vestigingsklimaat een gunstig psychologisch effect hebben. Het tarief is immers de meest zichtbare indicator voor het fiscale klimaat van een land. Grondslagversmallende fiscale faciliteiten kunnen ook bijdragen aan een verbetering van de concurrentiepositie, maar zijn daarentegen meestal minder zichtbaar. Bovendien is het vaak onzeker of en zo ja in welke mate bedrijven er van kunnen profiteren, omdat toepassing afhankelijk is van bepaalde criteria, die niet altijd vooraf geëxpliciteerd zijn. Een verlaging van het tarief kan positief gewaardeerd worden door potentiële investeerders en op deze wijze een gunstig uitstralingseffect hebben op het vestigingsklimaat.

Een verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting heeft ook positieve effecten op de binnenlandse economische dynamiek. Met een tariefverlaging wordt de marginale druk immers verminderd, hetgeen de kosten van eigen vermogen verlaagt. Omdat de marginale effectieve druk, die

⁵² Carlin W., C. Mayer, Finance, Investment and Growth, draft, CEPR Discussion Paper 2233, 1999. Zie ook Ministerie van Economische Zaken, 1999, *Toets op het concurrentievermogen 2000*, hoofdstuk 6.

in belangrijke mate afhangt van het tarief, bepaalt welk deel van de extra winst door een nieuwe investering netto overblijft, wordt het investeringsgedrag gestimuleerd (voor zover bij de financiering gebruik wordt gemaakt van eigen vermogen). Empirisch onderzoek bevestigt inderdaad dat de hoogte van het tarief mede bepalend is voor de omvang van de activiteiten van buitenlandse bedrijven in een land gegeven hun beslissing om in dat land te produceren.⁵³

Een tariefverlaging die gefinancierd is via grondslagverbreding leidt niet tot een verlaging van de effectieve druk en heeft in z'n algemeenheid minder sterke economische effecten dan wanneer deze gefinancierd wordt via lastenverlichting. Een uitruil tussen specifieke grondslagverbredende maatregelen, bijvoorbeeld het afschaffen van aftrekposten, tegen een generieke tariefverlaging kan voor de sectoren binnen het bedrijfsleven die geen gebruik maakten van de aftrekposten overigens wel een lagere effectieve druk opleveren. Sectoren die intensief profiteerden van deze aftrekposten kunnen echter worden geconfronteerd met een verhoging van de effectieve druk. Op sectoraal niveau heeft een tariefverlaging dus wel een effect op de vestigingsplaatsbeslissing, zij het een gemengd effect. Een tariefverlaging kan ook gefinancierd worden door een verschuiving van de belastingdruk naar andere belastingen. Indien deze niet op bedrijven drukken, kan per saldo sprake zijn van een verlaging van de effectieve druk. Indien deze wel op bedrijven drukken, zal de verschuiving weliswaar de effectieve druk van de vennootschapsbelasting verlagen, maar de kosten voor bedrijven op ander vlak verhogen. Dit verlaagt de totale winst voor belasting, zodat de winst na belasting per saldo onveranderd blijft. Ook in dit geval kunnen de hiervoor beschreven verschuivingen tussen sectoren optreden.

⁵³ Zie Devereux en Griffith, op.cit.

3. Kapitaalsbelasting

Lidstaten van de EU zijn vrij in de keuze om al dan niet een kapitaalsbelasting te heffen op het bijeenbrengen van kapitaal door kapitaalvennootschappen. Op basis van een EU-Richtlijn⁵⁴ mag kapitaalsbelasting worden geheven tegen maximaal 1%. Onder bijeenbrengen van kapitaal in de zin van de Richtlijn valt onder meer de oprichting van (of omzetting in) kapitaalvennootschappen en de verhoging van het maatschappelijk kapitaal. Bepaalde transacties, waaronder met name fusies van ondernemingen en de inbreng van activa, zijn op grond van de Richtlijn vrijgesteld van kapitaalsbelasting.

3.1. Kapitaalsbelasting in de EU

Slechts de helft van de EU-landen kent een kapitaalsbelasting. In alle landen waarin deze belasting voorkomt, is de afgelopen decennia het tarief verlaagd. Daarnaast zijn enkele landen overgestapt op een stelsel waarin een vast bedrag wordt geheven in plaats van een percentage van het bijeengebrachte kapitaal. Dit vaste, beperkte bedrag dient ter dekking van de kosten van de formaliteiten van rijkswege. Hoewel Nederland mee gegaan is in deze dalende trend, kennen omringende landen als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk geen kapitaalsbelasting en vraagt Frankrijk slechts een beperkt bedrag bij kapitaalinbreng. Tabel 6 geeft weer hoe de kapitaalsbelasting zich heeft ontwikkeld in de landen die een kapitaalsbelasting kennen.

Tabel 6. Ontwikkeling tarieven kapitaalsbelasting

	1980	1990	2000	2001
België	1% ¹	0,5% ¹	0,5% ¹	0,5% ¹
Frankrijk	1%	1%	500 FF	500 FF
Griekenland	n.v.t.	1%	1%	1%
Ierland	n.v.t.	1%	1%	1%
Italië	1%	1%	IL 250.000	IL 250.000
Luxemburg	1%	1%	1%	1%
Nederland	1%	1%	0,9%	0,55%
Oostenrijk	2%/1% ²	2%/1% ²	1%	1%
Portugal	1%	1% ³	n.v.t.	n.v.t.
Spanje	n.v.t.	1%	1%	1%

Bron: IBFD, in opdracht van het Ministerie van Financiën (februari 2001)

1 Geen belasting bij coördinatiecentra.

2 Het lagere tarief gold bij uitbreiding om het statutaire kapitaal te handhaven.

3 Vanaf 30 Juni 1990 is de kapitaalsbelasting afgeschaft.

3.2. Recente ontwikkelingen in Nederland

In de nota *Belastingen in de 21^e eeuw: een verkenning* is geconstateerd, dat de kapitaalsbelasting zowel vanuit internationale als nationale optiek eigenlijk niet meer in het Nederlandse belastingstelsel

⁵⁴ Richtlijn 69/335/EEG, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 85/303/EEG.

past.⁵⁵ De verschuldigde kapitaalsbelasting komt op de voor investeringen beschikbare middelen in mindering. In het geval van een miljoenen vergende investering in een nieuwe vestiging of uitbreiding van reeds bestaande activiteiten kan het daarbij gaan om substantiële bedragen. Een verlaging van het tarief van de kapitaalsbelasting heeft dan ook een positief effect op het (fiscale) vestigingsklimaat. Per 1 januari 2000 is om die reden het tarief van de kapitaalsbelasting verlaagd van 1,0% naar 0,9%, gevolgd door een verdere verlaging per 1 januari 2001 naar 0,55%. Daarmee is het tarief in korte tijd bijna gehalveerd.

In de Memorie van Toelichting bij het Belastingplan 2001 is aangegeven dat een eventuele verdere verlaging van het tarief van de kapitaalsbelasting aan de orde zal komen bij de invulling van de structureel beschikbaar komende ruimte door het aflopen van film- en zeescheepvaartfaciliteiten vanaf 2002.⁵⁶

3.3. Mogelijkheden tot aanpassing

3.3.1. Tariefverlaging

Het doel van het tot stand komen van de EU-Richtlijn was de verschillende indirecte belastingen die binnen de EU bestaan, te harmoniseren, omdat juist de verschillen in heffingen zouden kunnen leiden tot distorties op de interne markt. In artikel 7, tweede lid van de richtlijn staat vermeld dat alle verrichtingen⁵⁷ mogen worden belast tegen maximaal 1%. Verlaging van het percentage tot onder de 0,5% lijkt mogelijk, nu er geen minimumtarief in de richtlijn wordt genoemd.

3.3.2. Tariefdifferentiatie

Introductie van een progressief of degressief tarief lijkt op grond van de richtlijn niet mogelijk, aangezien in artikel 7, tweede lid van de richtlijn gesproken wordt over een 'uniform tarief.' Differentiatie naar handeling of naar belastingplichtige is onder bepaalde voorwaarden wel mogelijk. Op grond van artikel 9 kunnen "ten aanzien van bepaalde groepen verrichtingen of kapitaalvennootschappen vrijstellingen, verlagingen of verhogingen van het tarief" worden toegepast. Een verlaging die slechts geldt voor een specifieke groep ondernemers (te denken valt aan een bepaalde sector of het midden- en klein bedrijf) kan wel eens worden aangemerkt als steunmaatregel in de zin van artikel 92 EU-verdrag.

3.3.3. Vast bedrag

Op grond van de richtlijn is het mogelijk om een vast bedrag te heffen in plaats van een percentage te hanteren. Artikel 12 van de richtlijn biedt de mogelijkheid om forfaitaire rechten op de overdrachten van effecten in te houden. Op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie in Luxemburg, dient dit bedrag te worden berekend op de basis van de formaliteiten die moeten worden afgehandeld. Het

⁵⁵ Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 1997-1998, 25 810, nr. 2, blz. 190.

⁵⁶ Memorie van Toelichting Belastingplan 2001 (Kamerstukken II 27 431), paragraaf 6.7.

⁵⁷ Uitgezonderd de verrichtingen die op 1 juli 1984 waren vrijgesteld of slechts belast werden tegen 0,5%. Deze dienen te worden vrijgesteld.

vaste bedrag dient dus ter dekking van de kosten te zijn (retributie). Italië en Frankrijk hanteren dit systeem.

3.3.4. Terugsluizen opbrengst

Ten slotte heeft de studiegroep de mogelijkheid van het terugsluizen van de opbrengst gezien. Denkbaar is dat alle opbrengsten boven een nader te bepalen bedrag ten gunste komen van een verlaging aan het tarief van de kapitaalsbelasting. Het aanbrengen van een vastgestelde maximumopbrengst bij belastingen past echter niet in het endogene karakter van belastingen.

3.4. Economische effecten aanpassing

De voordelen van het verlagen of het afschaffen van de kapitaalsbelasting lopen in belangrijke mate parallel aan de voordelen van een verlaging van de vennootschapsbelasting. Allereerst betekent verlaging of afschaffing een verlaging van de effectieve belastingdruk voor Nederlandse bedrijven waardoor het vestigingsklimaat wordt versterkt. Het effect is wel specifiek dan bij een verlaging van de vennootschapsbelasting. De kapitaalsbelasting wordt immers alleen betaald door bedrijven die nieuw kapitaal aantrekken. Het afschaffen van de kapitaalsbelasting kan daarnaast een belangrijk psychologisch effect hebben. Afschaffing van de kapitaalsbelasting geeft een duidelijk signaal dat Nederland belang hecht aan het verbeteren van het fiscale klimaat voor nationale en internationale ondernemingen.

Voorts heeft een verlaging of een afschaffing een effect op de binnenlandse economische dynamiek. Evenals de vennootschapsbelasting verhoogt de kapitaalsbelasting de kosten van eigen vermogen. Wel is er een nuanceverschil: de kapitaalsbelasting heeft alleen betrekking op extern aangetrokken eigen vermogen, terwijl de vennootschapsbelasting ook op intern verworven eigen vermogen drukt. De kapitaalsbelasting geeft ondernemingen de facto een prikkel om winst in te houden, hetgeen de dynamiek op de kapitaalmarkt kan belemmeren. Aanpassing van de kapitaalsbelasting bevordert de dynamiek van de kapitaalmarkt. Mede in het licht van het toegenomen budgettaire belang van de kapitaalsbelasting bij een dalend tarief, benadrukt de studiegroep met klem het belang van afschaffen van de kapitaalsbelasting.

4. Budgettaire inpassing en aanbevelingen

4.1. Inleiding

De recente en toekomstige ontwikkelingen in de vennootschapsbelasting in de EU-landen en de in versneld tempo voortgaande internationalisering van de product- en kapitaalmarkt nopen tot een heroverweging van de effectieve druk en het tarief van de vennootschapsbelasting in Nederland. Een verbetering van het fiscale klimaat voor het bedrijfsleven is eveneens gewenst met het oog op het versterken van de binnenlandse economische dynamiek. Een verlaging van de vennootschapsbelasting stimuleert de investeringsdynamiek, versterkt het innovatievermogen en moedigt ondernemerschap aan en kan langs die weg ook bijdragen aan het verhogen van de productiviteitsgroei.

De studiegroep is van mening dat een verlaging van het tarief met ten minste 5%-punt over de gehele linie, voor een substantieel deel gefinancierd met lastenverlichting, daartoe noodzakelijk is. Alleen door een verlaging van de effectieve druk wordt een bijdrage geleverd aan de gewenste verbetering van het fiscale vestigingsklimaat. Daarnaast is de studiegroep voorstander van het handhaven van een verlaagd tarief over de eerste f 50.000 winst. Dit bevordert de binnenlandse economische dynamiek en versterkt het midden- en kleinbedrijf.

Met een tariefverlaging van 5%-punt komt het Nederlandse tarief op het Europese gemiddelde (30% inclusief surtax en locale heffingen). Indien deze tariefverlaging geheel met lastenverlichting wordt gefinancierd, zal de effectieve druk, afhankelijk van de gehanteerde methode ter berekening van de effectieve druk met 2,5 tot 4,25%-punt dalen. Nederland zou zich met een dergelijke stap weer in de Europese subtop kunnen scharen.

4.2. Financieringsvarianten

Uitgaande van een totale geraamde vennootschapsbelastingopbrengst van ruim 35 miljard gulden voor het belastingjaar 2001, kost een verlaging van het vennootschapsbelastingtarief over de gehele linie met 5%-punt circa 5 miljard gulden. De studiegroep realiseert zich dat dit een fors beslag legt op de overheidsfinanciën voor de komende kabinetsperiode. Daarom heeft de studiegroep gezien of de tariefverlaging deels door grondslagverbreding of -verschuiving kan worden gefinancierd.

Conform haar taakopdracht heeft de studiegroep gekeken naar financieringsmogelijkheden in de sfeer van het bedrijfsleven. De studiegroep is hierbij tegen een aantal knelpunten opgelopen. Wat betreft de grondslag van de vennootschapsbelasting is immers gebleken dat deze in Nederland al relatief breed is. Daarnaast moet over de regulerende energiebelasting (REB) worden opgemerkt dat ons land op dit vlak voorloper is. Een verdere verhoging van de energiebelasting voor bedrijven raakt snel aan de internationale concurrentiepositie en aan de afgesloten benchmarkconvenanten. Tot slot speelt in z'n algemeenheid dat een – door de studiegroep noodzakelijk geachte – effectieve drukverlaging slechts tot stand komt indien een tariefverlaging gepaard gaat met lastenverlichting. Naarmate een te zwaar

accent op zelffinanciering door het bedrijfsleven wordt gelegd, verdwijnt volgens de studiegroep de potentiële positie in de Europese subtop achter de horizon.

De studiegroep heeft tegen deze achtergrond drie varianten uitgewerkt (zie tabel 7). Centraal in alle drie de varianten is dat het vennootschapsbelastingtarief over de hele linie met 5%-punt wordt verlaagd, zodat het tarief uitkomt op 25% voor winsten tot f 50.000 (thans 30%) en 30% (thans 35%) daarboven. In variant A is sprake van 30% zelffinanciering door het bedrijfsleven, in variant B en C is dat 50% respectievelijk 70%.

Tabel 7 Financieringsvarianten vennootschapsverlaging met 5%-punt

	variant A	Variant B	Variant C
<i>Bedragen in miljoenen guldens</i>			
Financieringsmogelijkheden			
Afdrachtvermindering lage lonen	745	1.009	1.120
Subsidies voor het bedrijfsleven	0	0	200
Aanpassing afschrijvingsregime onroerende zaken ¹	0	150	250
Temporiserend afschrijvingsregime goodwill ¹	0	245	245
Vervallen egaliseringsreserve ¹	0	155	155
Verhoging tarief box II	0	0	250
Afschaffing liquidatieverliesregeling	0	0	250
Regulerende energiebelasting	745	1.009	1.120
Totaal	1.490	2.568	3.590
Resultaat			
Verlaagd tarief tot	50.000	50.000	50.000
Verlaagd tarief	25%	25%	25%
Algemeen tarief	30%	30%	30%
Opbrengst financieringsmogelijkheden	1.490	2.568	3.590
Budgettaire derving verlaging vennootschapsbelasting	<u>5.135</u>	<u>5.135</u>	<u>5.135</u>
Brutolastenverlichting	-3.645	-2.567	-1.545
Lastenverlichting in %	70%	50%	30%
Uiteindelijk netto effect per sector²			
Sector landbouw	-20	-20	0
Sector industrie	-520	-360	-10
Sector bouwnijverheid	-100	-90	-70
Sector tertiaire diensten	-3.405	-2.675	-2.125
Sector zorg	45	80	95
Sector overheid, onderwijs en non-profit	150	220	255
Totaal bedrijven	-3.850	-2.845	-1.855
w.v. kleinbedrijf	-575	-365	-85
w.v. middenbedrijf	-1.550	-1.185	-840
w.v. grootbedrijf	-1.725	-1.295	-930

(1) Zie hoofdstuk capita selecta

(2) Negatieve bedragen duiden op netto lastenverlichting voor sectoren. Een uitgebreid overzicht van de sectorale effecten is opgenomen in bijlage XVII.

Ten aanzien van de regulerende energiebelasting zijn twee scenario's door de studiegroep bekeken: verhoging van de tarieven en verbreding van de grondslag. In varianten A en B is respectievelijk $\frac{3}{4}$ en 1 miljard gulden ingezet afkomstig uit een voornamelijke *verhoging* van de regulerende energiebelasting. In variant C is 1 miljard gulden ingezet afkomstig uit een *verhoging en een milde verbreding* van de regulerende energiebelasting. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de tarieven van de regulerende energiebelasting in de verschillende varianten.

Een generieke verhoging of aanpassing van de regulerende energiebelasting staat als zodanig niet op gespannen voet met de tekst van het convenant Benchmarking energie-efficiency. Wel wordt in het benchmarkconvenant vermeld dat bij de toepassing van generieke energiebelastingen altijd rekening zal worden gehouden met de gevolgen voor de ondernemingen, respectievelijk zal worden getracht de ondernemingen zoveel mogelijk te ontzien. In het mandaat is de studiegroep gevraagd op een passend moment de uitkomsten van de werkgroep Vergroening II over de verruiming van de energiebelasting⁵⁸ voor ondernemingen in de werkzaamheden van de studiegroep te betrekken. Nu dit rapport pas in de zomer van dit jaar wordt verwacht heeft de studiegroep geen mogelijkheid gehad de werkzaamheden van deze werkgroep diepgaand in de analyse te betrekken. Desondanks is de studiegroep van mening dat de regulerende energiebelasting een belangrijke bijdrage aan de grondslagverbreding kan leveren. De studiegroep is van mening dat de in variant A en B voorgestelde verhoging en de in variant C voorgestelde verhoging en milde verbreding zoals hierboven reeds opgemerkt, niet op gespannen voet staat met de systematiek van het benchmarkconvenant en de MJA (Meer Jaren Afspraken).

Tabel 8: overzicht REB-tarieven in verschillende varianten

	2001	Variant A	variant B	Variant C
Aardgas	Centen per m ³			
0- 5.000 m3	26,50	32,97	31,01	30,53
5.000- 170.000 m3	12,38	18,26	20,81	20,48
170.000-1.000.000 m3	2,30	8,18	10,73	10,40
1.000.000-3.000.000 m3	0,00	0,00	0,00	8,10
3.000.000-10.000.000 m3	0,00	0,00	0,00	0,00
>10.000.000 m3	0,00	0,00	0,00	0,00
Elektriciteit	Centen per kWh			
0- 10.000 kWh	12,85	15,94	15,00	14,77
10.000- 500.000 kWh	4,27	6,09	6,88	6,78
500.000- 3.000.000 kWh	1,31	3,13	3,92	3,82
3.000.000-10.000.000 kWh	1,31	3,13	3,92	3,82
10.000.000-15.000.000 kWh	0,00	0,00	0,00	0,00
>15.000.000 kWh	0,00	0,00	0,00	0,00
Aandeel bedrijven in verhoogde REB-opbrengst		52%	66%	70%

⁵⁸ Regulerende Energiebelasting (REB)

Ook is in alle varianten een beperking van de afdrachtvermindering lage lonen ingezet. Deze specifieke afdrachtvermindering in de loonbelasting is een lastenverlichtende maatregel voor werkgevers die mensen in dienst hebben met een loon tot 115% van het wettelijk minimumloon (WML). Beperking van de afdrachtvermindering lage lonen betekent in variant A een beperking tot 110% WML. In variant B wordt de afdrachtvermindering ruwweg beperkt tot circa 105% WML en in variant C ten slotte tot circa 104% WML. De lastenverzwaring voor werkgevers die bij een beperking van deze afdrachtvermindering optreedt, wordt in de varianten gecompenseerd door de verlaging van de vennootschapsbelasting. Mede gelet op de omslag die zich voltrekt op de arbeidsmarkt – van een vraagprobleem naar een aanbodprobleem – is de afdrachtvermindering lage lonen onderwerp van studie in de nog lopende Fiscale Verkenningen en een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Arbeidsmarkt.

Tot slot is in de varianten in oplopende mate gebruik gemaakt van grondslagverbredende maatregelen binnen de vennootschapsbelasting en andere financieringsopties.

4.2.1. Beoordeling varianten

Vanuit economisch perspectief is variant A het meest aantrekkelijk omdat deze leidt tot de grootste daling van de effectieve druk en Nederland een positie in de Europese subtop zou opleveren. De studiegroep realiseert zich dat deze variant een fors beslag legt op de overheidsfinanciën voor de komende kabinetsperiode. Variant B doet een wat kleiner beroep op de budgettaire ruimte en brengt de effectieve druk naar het huidige Europese gemiddelde. Daarnaast gaat de voorkeur van de studiegroep ook uit naar de in variant B gepresenteerde verhoging van de regulerende energiebelasting omdat deze het best past binnen de systematiek van het benchmarkconvenant. Variant C leidt niet tot de door de studiegroep gewenste verbetering van de effectieve druk en heeft daardoor volgens de studiegroep een beperkte meerwaarde. De in variant C opgenomen afschaffing van de liquidatieverliesregeling in de deelnemingsvrijstelling acht de studiegroep minder gewenst, omdat dit juist een nadeel betekent voor internationaal opererende ondernemingen. Het beperken van bedrijfssubsidies, waaronder onderzoeksstimulerende regelingen zoals de afdrachtvermindering bij speur- en ontwikkelingswerk, staat in beginsel op gespannen voet met ingezet beleid dat gericht is op het stimuleren van de verschuiving naar een kennisintensieve samenleving. Het eventueel inzetten van deze subsidies als financieringsoptie kan naar het oordeel van de studiegroep pas worden overwogen na een grondige beoordeling van de effectiviteit van het huidige instrumentarium.

Bij een beoordeling van een verhoging van het tarief in box II in de inkomstenbelasting (het zogenaamde aanmerkelijk belangtarief), dat is ingezet als financieringsmaatregel in variant C, spelen ook andere aspecten een rol. Zo zou men zich de vraag kunnen stellen of verlaging van het vennootschapsbelastingtarief niet in alle gevallen zou moeten leiden tot een verhoging van het aanmerkelijk belangtarief - al dan niet in combinatie met een verhoging van het bedrag waarvoor in de vennootschapsbelasting het verlaagde tarief geldt. De hoogte van het aanmerkelijk belangtarief is immers mede totstandgekomen tegen de achtergrond van het voor ondernemers onder de

inkomstenbelasting geldende marginale tarief van 52%. Een van de belangrijkste uitgangspunten van de Belastingherziening 2001 was om de ondernemer die zijn onderneming dreef onder de inkomstenbelasting en de directeur-groootaandeelhouder zo veel mogelijk gelijk te behandelen.

De vraag of het aanmerkelijk belangtarief verhoogd moet worden is echter niet eenduidig te beantwoorden, omdat de effectieve druk voor ondernemers die hun onderneming onder de inkomstenbelasting drijven sterk afhankelijk is van de hoogte van de winst en faciliteiten als de ondernemersaftrek. Daarnaast speelt namelijk de vraag of naar de marginale dan wel de gemiddelde druk moet worden gekeken. Bij de marginale benadering wordt louter gekeken naar de belastingdruk bij additionele winst, hetgeen impliceert dat alleen de tarieven van belang zijn. Bij een gemiddelde druk zijn alle faciliteiten van belang. Omdat deze op dit moment niet aan de orde zijn meent de studiegroep dat deze vraag buiten het kader van deze studie valt.

4.3. Kapitaalsbelasting

De studiegroep wil de totale ruimte van circa 5 miljard die in de varianten ontstaat door lastenverlichting en grondslagverbreding volledig benutten voor een generieke verlaging van het tarief in de vennootschapsbelasting en ziet daarbinnen geen ruimte voor het afschaffen van de kapitaalsbelasting. Mede in het licht van het toegenomen budgettaire belang van de kapitaalsbelasting bij een dalend tarief, benadrukt de studiegroep met klem het belang van afschaffen van de kapitaalsbelasting.

DEEL II: CAPITA SELECTA

5. Capita selecta

5.1. Deelnemingsvrijstelling

5.1.1. Belang van de deelnemingsvrijstelling

In de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 neemt de deelnemingsvrijstelling een centrale plaats in. Deze vrijstelling houdt in dat onder bepaalde voorwaarden de voordelen worden vrijgesteld die een moedermaatschappij geniet uit hoofde van het aandelenbezit in een dochtermaatschappij (deelneming). Dit geldt zowel voor ontvangen dividenden als voor de winst of het verlies behaald met de verkoop van de aandelen in de deelneming. Met deze vrijstelling wordt voorkomen dat in deelnemingsverhoudingen bij de moedermaatschappij nogmaals belastingheffing plaatsvindt over de winst die met de activiteiten van de dochtermaatschappij worden behaald en die bij die dochtermaatschappij reeds zijn belast. De vrijstelling geldt voor zowel in Nederland als in het buitenland gevestigde dochtermaatschappijen.

Een belangrijk aspect van de internationale werkingsfeer van de deelnemingvrijstelling is dat hierdoor de hoogte van de belastingdruk op de buitenlandse inkomsten in beginsel wordt bepaald door de heersende belastingdruk in het land van de dochtermaatschappij. Daarmee wordt het Nederlandse bedrijfsleven in staat gesteld om op buitenlandse markten op basis van een gelijkwaardige fiscale positie te concurreren. Hiermee wordt een gelijk speelveld gecreëerd voor buitenlandse activiteiten van in Nederland gevestigde ondernemingen. Buitenlandse vestigingen zijn voor Nederlandse bedrijven vaak noodzakelijk om vaste voet te krijgen op andere afzetmarkten. Daarnaast maken zij het mogelijk te profiteren van elders bestaande vestigingsplaatsvoordelen. Tevens spelen buitenlandse vestigingen en internationale samenwerkingsverbanden een rol in de internationale tendens tot schaalvergroting van ondernemingen.

De Nederlandse deelnemingsvrijstelling kan in internationaal opzicht van oudsher concurrerend worden genoemd.⁵⁹ Mede hierdoor is Nederland een aantrekkelijk vestigingsland geworden voor internationale houdstermaatschappijen. De deelnemingsvrijstelling fungeert daarbij als belangrijk instrument om in het buitenland gegenereerde winsten, na belastingheffing in het buitenland, naar Nederland te geleiden voor herinvestering of voor uitdeling aan de uiteindelijke aandeelhouders. Om een aantrekkelijk vestigingsland te blijven, is het echter van belang alert te zijn op internationale ontwikkelingen in de deelnemingsvrijstelling. De afgelopen jaren hebben enkele andere EU-landen een deelnemingsvrijstelling ingevoerd of hun bestaande deelnemingsvrijstelling aangepast. Vooral Spanje en Denemarken hebben sterk concurrerende deelnemingsvrijstellingen geïntroduceerd; Duitsland kent vanaf 2002 een verruimde deelnemingsvrijstelling.

⁵⁹ Een overzicht van de deelnemingsvrijstelling in enkele andere landen is opgenomen in bijlage XVIII

Een belangrijk aandachtspunt is evenwel dat de huidige aantrekkingskracht die van de Nederlandse deelnemingsvrijstelling uitgaat, de regeling ook kwetsbaar heeft gemaakt voor internationale kritiek. Deze kritiek, opgekomen in de tax competitiondiscussie die wordt gevoerd in de EU en de OESO, betreft met name het ruime toepassingsbereik van de Nederlandse deelnemingsvrijstelling, het vrijstellen van in het buitenland laag belaste winsten en de aftrekbaarheid van verliezen ter zake van de liquidatie van een buitenlandse dochtermaatschappij. De studiegroep vindt dat de Nederlandse deelnemingsvrijstelling beschermd moet worden voor het bedrijfsleven dat in het buitenland reële economische activiteiten onderneemt. Voor andere activiteiten zouden nadere aanpassingen bekeken kunnen worden, indien hiermee buitenlandse kritiek beantwoord kan worden.

5.1.2. Passieve en actieve ondernemingen

De Nederlandse deelnemingsvrijstelling heeft Nederland een aantrekkelijke vestigingsplaats gemaakt voor internationale houdstermaatschappijen. Zowel voor concerns die vanuit Nederland actief zijn en waarbij de buitenlandse dochtermaatschappijen onder een Nederlandse tophoudster zijn geplaatst als voor concerns waarbij de tophoudster in het buitenland is gevestigd en de buitenlandse (klein-) dochtermaatschappijen onder een Nederlandse tussenhoudster zijn geplaatst. Het kunnen vormen van dergelijke houdsterstructuren is van groot belang voor het internationale bedrijfsleven. Houdstermaatschappijen spelen voor concerns een belangrijke rol bij het centraliseren van de leiding over buitenlandse dochtermaatschappijen, het verlenen van concerndiensten zoals advisering en financiële dienstverlening, het beheersen van valutarisico's en het begeleiden van dividendinkomsten bijvoorbeeld met het oog op herinvestering. Zonder de deelnemingsvrijstelling ter voorkoming van economische internationale dubbele belasting, zou het in feite onmogelijk zijn economische activiteiten in een commercieel en juridisch gewenste concernstructuur onder te brengen.

In de Nederlandse deelnemingsvrijstelling wordt bij buitenlandse dochtermaatschappijen een onderscheid gemaakt tussen actieve en passieve participaties. Bij actieve belangen is sprake van daadwerkelijke ondernemingsactiviteiten, terwijl bij passieve belangen het beleggingskarakter voorop staat. Een belang in een buitenlandse dochtermaatschappij valt alleen onder de deelnemingsvrijstelling indien dit niet ter belegging wordt aangehouden. Tot voor kort werden hiervoor twee criteria gehanteerd. De Nederlandse (tussen)houdstermaatschappij diende (1) een materiële onderneming te drijven en (2) de aandelen in de dochtermaatschappij niet ter belegging te houden. Het eerste criterium, het drijven van een materiële onderneming, wordt sinds een recent arrest van de Hoge Raad niet langer relevant geacht. Beslissend is nog slechts of een moedermaatschappij de aandelen in een buitenlandse dochtermaatschappij *uitsluitend* ter belegging houdt. Is dat niet het geval, dan is de deelnemingsvrijstelling van toepassing (mits uiteraard verder aan de eisen wordt voldaan). De vraag of de moedermaatschappij zelf een onderneming drijft, speelt dus geen rol. Bovendien blijkt uit deze jurisprudentie dat er niet snel sprake is van een situatie waarin aandelen *uitsluitend* ter belegging worden gehouden. Voldoende is dat blijkt dat de aandelen door de moedermaatschappij ook om andere redenen worden gehouden, hoe gering de met het oog daarop ontplooiende activiteiten van de moedermaatschappij ook zijn.

In dit verband is de studiegroep van mening dat het onderscheid actief/passief in de deelnemingsvrijstelling verder benadrukt dient te worden. Inkomsten met een sterk passief karakter, die op basis van de huidige jurisprudentie onder de deelnemingsvrijstelling vallen, dienen hiervan via wetswijziging te worden uitgesloten. Als richtsnoer voor een dergelijke aanscherping zou kunnen dienen de in OESO-verband genoemde uitsluiting van concerndochtermaatschappijen die bepaalde "geografisch mobiele activiteiten" verrichten. Een onderscheid zou daarbij wel gemaakt moeten worden tussen enerzijds concernlichamen die een zelfstandige functie vervullen binnen het concern (anders gezegd: die "substance" hebben) en anderzijds concernlichamen die geen actief eigen bestaan leiden ("papieren" concernlichamen). Bij papieren-concernlichamen is in feite sprake van beleggingsactiviteiten. Immers, dergelijke concernlichamen worden doorgaans meer ingeschakeld om rendement te verplaatsen naar laag belastende landen, dan dat zij bedrijfsactiviteiten op een lokale markt moeten verrichten. Tegen deze achtergrond zijn sinds 1 januari 1997 passieve concernfinancieringslichamen als beleggingsdochters aangemerkt en derhalve van de deelnemingsvrijstelling uitgesloten.

Bij deze aanpak zou kunnen worden aangesloten door ook andere binnen concernverband verrichte mobiele activiteiten te benoemen, waarbij niet wordt voldaan aan bepaalde substance-vereisten. Te denken valt aan in- en verkoopkantooractiviteiten, de exploitatie van binnen het concern ontwikkelde immateriële activa en concernverzekering. Met name bij deze categorieën doen zich situaties voor waarbij concernactiviteiten op papier naar het buitenland (naar landen met een gunstig fiscaal klimaat) zijn overgebracht met als doel een deel van de concernwinst daar te laten neerslaan, maar die feitelijk vanuit Nederland worden verricht. Een duidelijkere invulling van het nu nog grijze gebied tussen actief en passief gehouden buitenlandse dochtermaatschappijen, biedt de praktijk meer houvast. Het wettelijk benoemen van activiteiten die onvoldoende substance inhouden, betekent dat de bewijslast bij de belastingplichtige komt te rusten.

Sinds 1992 wordt op de niet-ter-beleggingseis een uitzondering gemaakt voor dochtermaatschappijen die binnen de EU gevestigd zijn. Voor dergelijke beleggingsdochters geldt de deelnemingsvrijstelling namelijk wel, mits aan een aantal aanvullende voorwaarden is voldaan. Dit is een uitvloeisel van de verplichtingen die uit de zogenoemde Europese moeder/dochterraichtlijn voortvloeien. Hierdoor is dus een verschil in fiscale behandeling ontstaan tussen enerzijds beleggingsdochters die buiten de EU zijn gevestigd (geen vrijstelling) en anderzijds beleggingsdochters die binnen de EU zijn gevestigd (vrijstelling). Gebleken is daarnaast dat ook oneigenlijk gebruik gemaakt kan worden van deze regeling, namelijk door buiten de EU gevestigde beleggingsdochters onder de werkingsfeer van de deelnemingsvrijstelling te brengen via tussenschakeling van een EU-beleggingsdochter. Dit oneigenlijk gebruik zou kunnen toenemen wanneer het onderscheid tussen actieve en passieve participaties zou worden aangescherpt. Passieve kleindochtermaatschappijen die buiten de EU gevestigd zijn, zouden met de toepassing van de deelnemingsvrijstelling op de EU-dochtermaatschappij kunnen proberen mee te liften. De studiegroep acht een anti-misbruikbepaling voor indirect gehouden beleggingsdochters buiten de EU daarom zinvol.

Een andere kwestie ziet op passieve Nederlandse houdstermaatschappijen. Daarbij kan in het licht van de discussie over mogelijke tax competitionelementen van de deelnemingsvrijstelling, de vraag worden gesteld of in de huidige situatie de deelnemingsvrijstelling bij deze houdstermaatschappijen niet te snel toepasbaar is. Van een al te soepele toepassing van de deelnemingsvrijstelling bij passieve houdstermaatschappijen, zoals nu mogelijk lijkt, kan een grote aanzuigende werking uitgaan. Dit is niet in het belang van Nederland als vestigingsland voor reële houdsterstructuren. Mede om tegemoet te komen aan de buitenlandse kritiek, stelt de studiegroep voor om ook nadere eisen te stellen aan de economische aanwezigheid (de substance) in Nederland van houdstermaatschappijen met kleine belangen (ó 5%) in buitenlandse dochtermaatschappijen.

5.1.3. Liquidatieverliezen

De hoofdregel van de deelnemingsvrijstelling is dat deelnemingsvoordelen niet belast en deelnemingsverliezen niet aftrekbaar zijn. De liquidatieverliesregeling maakt hierop een uitzondering. Onder bepaalde omstandigheden kunnen liquidatieverliezen wel bij de moedermaatschappij in aanmerking worden genomen. De gedachte hierachter is de volgende. Wanneer door liquidatie een einde komt aan de mogelijkheid tot verliesverrekening op het niveau van de dochter, dienen de resterende verliezen alsnog bij de moeder in aanmerking te worden genomen. Anders zou het verlies - dat ook feitelijk door het concern is geleden - tussen wal en schip zou vallen. Om praktische redenen sluit de regeling niet aan bij de verliezen die bij de deelneming onverrekenbaar zijn gebleven, maar bij het verlies dat de moedermaatschappij leidt op haar investering.

Het bestaan van de regeling kan er wel toe leiden dat meer risicovolle buitenlandse activiteiten van internationaal opererende concerns via een aparte BV worden opgestart. Bij mogelijke tegenvallende resultaten kan de deelneming immers worden geliquideerd, waarbij de moedermaatschappij gebruik kan maken van de liquidatieverliesregeling. Het is echter goed mogelijk dat zonder een liquidatieverliesregeling Nederlandse bedrijven voor hun buitenlandse vestigingen zouden kiezen voor een vaste inrichting in plaats van voor een deelneming, omdat verliezen van een vaste inrichting integraal van de Nederlandse winst aftrekbaar zijn.

In OESO- en EU-verband is de kritiek geuit dat de liquidatieverliesregeling elementen van schadelijke belastingconcurrentie in zich zou hebben. Nederland is van mening dat dit niet het geval is. De liquidatieverliesregeling is in overeenstemming met de ratio van de deelnemingsvrijstelling, namelijk het bewerkstelligen dat winsten en verliezen economisch niet meer dan één keer in de heffing worden betrokken. De liquidatieverliesregeling leidt niet tot dubbele verliesneming, maar voorkomt slechts dat verliezen helemaal niet in aanmerking worden genomen. Omdat het Nederlandse standpunt dat de regeling geen vorm is van schadelijke belastingconcurrentie, inmiddels ook is verwoord in de notulenverkeringen van de vergadering van de Ecofin Raad van 26 en 27 november 2000 te Brussel, bestaat in dit opzicht geen directe aanleiding om de regeling aan te passen. Ook vanuit uitvoeringssfeer is er geen reden de regeling te herzien. Hoewel de regeling niet eenvoudig is, kan de praktijk er redelijk mee uit de voeten.

5.1.4. Niet-afrekbare deelnemingskosten

Een onderdeel van de Nederlandse deelnemingsvrijstelling is dat kosten die verband houden met buitenlandse deelnemingen voor de Nederlandse moederverenootschap niet aftrekbaar zijn. Het gaat daarbij vooral om financieringskosten, maar managementkosten vallen bijvoorbeeld ook onder deze uitsluiting. De gedachte achter die uitsluiting is dat er geen reden is om kosten die worden gemaakt ten behoeve van opbrengsten die in Nederland vrijgesteld zijn van belastingheffing, in aftrek toe te laten. De vraag is of het feit dat de aftrekbeperking alleen geldt voor buitenlandse deelnemingen en niet voor binnenlandse deelnemingen, verenigbaar is met het recht op vrije vestiging zoals dat is vastgelegd in het EU-verdrag. De Hoge Raad heeft onlangs over deze wettelijke beperking prejudiciële vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie. De studiegroep is van mening dat de beslissing van het Hof over de mogelijke onverenigbaarheid van de regeling met het EU-verdrag bij voorkeur moet worden afgewacht, alvorens definitief gekozen wordt voor een bepaald alternatief.

Wel zal intussen een alternatief moeten worden uitgewerkt zodat te zijner tijd snel kan worden ingespeeld op een eventueel verlies voor de fiscus van de lopende procedure. Een alternatief zal budgettair neutraal moeten zijn ten opzichte van de huidige situatie, zonodig in combinatie met andere maatregelen in de vennootschapsbelasting. Een mogelijkheid zou voorbeeld kunnen zijn om de feitelijk gemaakte kosten wel in aftrek toe te laten, maar daartegenover slechts een gedeeltelijke deelnemingsvrijstelling toe te staan (bijvoorbeeld 95%). Enkele andere landen kennen een dergelijk systeem. Een tweede mogelijkheid zou kunnen zijn de aftrekbeperking uit te breiden naar binnenlandse deelnemingen.⁶⁰

5.2. Dividendstripping

De dividendbelasting is een voorheffing op de Nederlandse inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting. De dividendbelasting kan verrekend worden met de verschuldigde inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting. Wanneer de ontvanger van het dividend wel in Nederland gevestigd is maar niet is onderworpen aan de vennootschapsbelasting, wordt de dividendbelasting teruggegeven. Voor buitenlandse aandeelhouders bij wie het dividend niet is onderworpen aan de Nederlandse inkomsten- of vennootschapsbelasting, fungeert de dividendbelasting als eindheffing. Wanneer een belastingverdrag van toepassing is, vermindert Nederland echter de verschuldigde dividendbelasting en staat de buitenlandse fiscus een verrekening toe van de resterende dividendbelasting.

Dividendstripping houdt in dat aandeelhouders - met behoud van het economische belang bij hun aandelen - de Nederlandse dividendbelasting trachten te ontgaan door de dividenden te laten toekomen aan een ander. Die ander zal de belasting kunnen verrekenen of terugvragen.

De jurisprudentie blijkt de Nederlandse fiscus onvoldoende mogelijkheden te kunnen geven om dividendstripping aan te pakken. Degene die op het moment van dividendvaststelling in het bezit is

⁶⁰ Een overzicht van de behandeling van kosten van buitenlandse deelnemingen in andere landen is opgenomen in bijlage XIX

van de dividendbewijzen, wordt in de rechtspraak op grond van de huidige wettekst aangemerkt als de uiteindelijk gerechtigde.

De Belastingherziening 2001 bevatte maatregelen tegen dividendstripping. De gekozen opzet van deze maatregelen heeft tijdens de parlementaire behandeling tot kritische kanttekeningen geleid. De maatregelen zouden niet goed uitvoerbaar zijn en overkill bevatten. De inwerkingtreding van de maatregelen tegen dividendstripping is daarop uitgesteld om het bedrijfsleven meer ruimte te geven om alternatieven aan te dragen.

De studiegroep heeft gezocht naar maatregelen tegen dividendstripping die tegemoet komen aan het bezwaar van overkill in de eerder voorgestelde maatregelen. Het alternatief dat de studiegroep tijdens de totstandkoming van dit rapport in voorbereiding had, is inmiddels door het kabinet overgenomen. Op 27 april 2001 heeft het Ministerie van Financiën via een persbericht⁶¹ laten weten dat een wettelijke maatregel voor dividendstripping bij de Raad van State aanhangig gemaakt wordt. Deze maatregel komt overeen met het door de studiegroep in de voorbereidingsfase geschetste alternatief. Over deze maatregel bestaat overeenstemming met de Nederlandse Vereniging van Banken, de Nederlandse Marketmakers Associatie en Euronext. In het persbericht is verder aangegeven dat de maatregel terugwerkende kracht tot en met de datum van het persbericht heeft.

De maatregel houdt in dat verrekening of teruggaaf van dividendbelasting wordt uitgesloten ten aanzien van degene die om verrekening of teruggaaf verzoekt, maar die niet de uiteindelijk gerechtigde is tot het dividend. De ontvanger van het dividend wordt niet als uiteindelijk gerechtigde aangemerkt, als het dividend door middel van een tegenprestatie geheel of gedeeltelijk ten goede is gekomen aan een ander. De maatregel grijpt daarmee aan bij een voor de belastingdienst bekende persoon of instelling, namelijk degene die om teruggaaf of vermindering van dividendbelasting verzoekt. Voorts acht de studiegroep het mogelijk dat door het gebruik van het begrip 'uiteindelijk gerechtigde' de maatregel ook onder de werking van belastingverdragen kan worden toegepast. Het begrip 'uiteindelijk gerechtigde' is namelijk niet gedefinieerd in de verdragen en kan daarom in beginsel nationaal worden ingevuld.

De maatregel is toegespitst op personen die hun oorspronkelijk belang bij de aandelen op directe of indirecte wijze hebben behouden of na dividenddatum opnieuw hebben verworven als onderdeel van een samenstel van transacties. De maatregel blijft derhalve buiten toepassing in geval er geen verband bestaat tussen de verkoop vóór dividenddatum en terugkoop van de aandelen na die datum. Met andere woorden, als een samenstel van transacties ontbreekt, wordt verondersteld dat een reëel koersrisico wordt gelopen tussen verkoop en aankoop van de aandelen. Overigens geldt de maatregel niet alleen bij overdracht van aandelen, maar ook bij verkoop van losse dividendbewijzen. Daarnaast valt ook de vestiging van genotsrechten op aandelen waarbij een tegenprestatie wordt bedongen, onder de reikwijdte van de maatregel. Met deze maatregel wordt tegemoetgekomen aan de kritiek van

⁶¹ Persbericht Ministerie van Financiën, 27 april 2001, nr. 01/121, zie bijlage XX.

het bedrijfsleven op de maatregelen tegen dividendstripping zoals die bij de Belastingherziening 2001 zijn voorgesteld. Die kritiek zag op de grote mate van overkill die van de maatregelen uitging: in feite werden alle transacties die binnen een bepaalde periode voor dividenddatum werden gesloten, als besmet verklaard behoudens – in de praktijk moeilijk te leveren – tegenbewijs.

Om zoveel mogelijk te voorkomen dat normale beurstransacties hinder zouden ondervinden van de maatregel – met het risico dat de koersen onder druk komen te staan – is de bewijslast bij de fiscus gelegd; deze zal dus moeten aantonen dat sprake is van ‘besmette’ transacties. De bewijsvoering zal voor de fiscus moeilijker zijn naarmate tussen de transacties en de dividenddatum een langere periode ligt. Er is beoogd om slechts evidente gevallen van dividendstripping te bestrijden. Doordat de bewijslast bij de fiscus ligt, wordt daarnaast voorkomen dat de maatregel onnodig administratieve lasten voor het bedrijfsleven meebrengt.⁶²

5.3. Hybride leningen

Hybride leningen zijn vermogensvormen die een mengvorm zijn van eigen vermogen en vreemd vermogen. Het zijn vermogensvormen die formeel het karakter hebben van een lening, maar materieel trekken kennen van eigen vermogen. Voor vennootschappen is het aantrekkelijk om hybride financieringen aan te trekken, omdat de vergoeding hierop (rente) fiscaal aftrekbaar is, terwijl deze financieringsvormen commercieel (tegenover geldverstrekkers) kunnen dienen ter versterking van het garantievermogen of toetsingvermogen.

Omdat bij particuliere beleggers na de introductie van het forfaitair rendement per 1 januari 2001 de verstrekking van eigen vermogen of vreemd vermogen op gelijke wijze in de grondslag van box III wordt betrokken, zou dit de tendens kunnen versterken voor het ontwikkelen van producten op het grensvlak van eigen en vreemd vermogen. Omdat de jurisprudentie zeer weinig ruimte biedt voor herkwalificatie van een lening tot eigen vermogen, bevatte het wetsvoorstel Veegwet Wet inkomstenbelasting 2001 een maatregel voor de fiscale behandeling van hybride leningen. Deze maatregel is tijdens de parlementaire behandeling ingetrokken, omdat bleek dat deze ook bepaalde gangbare financiële producten zou raken. Met het betrokken bedrijfsleven is daarbij afgesproken deze problematiek aan de orde te stellen in deze studiegroep.

In de jurisprudentie zijn enkele criteria geformuleerd op grond waarvan een vermogensvorm die formeel vreemd vermogen is, materieel als eigen vermogen kan worden bestempeld. Van belang is onder meer of de ‘lening’ een winstafhankelijke vergoeding kent, een onbepaalde looptijd heeft en achtergesteld is ten aanzien van andere schuldeisers. De studiegroep is van mening dat een nadere wettelijke invulling van de door de Hoge Raad gehanteerde criteria veel gevallen kan voorkomen dat louter fiscaal gedreven producten worden benut of ontwikkeld op het grensvlak van eigen en vreemd vermogen. Randvoorwaarde hierbij is dat bancaire producten of transacties, die niet-fiscaal-

⁶² Een overzicht van genomen maatregelen tegen dividendstripping in de Verenigde Staten en Duitsland is bijgevoegd in bijlage XXI.

geïndiceerd zijn, zoveel mogelijk ongemoeid worden gelaten en dat het Nederlandse bedrijfsleven internationaal niet uit de pas gaat lopen.⁶³

De drie criteria, zoals de Hoge Raad die geformuleerd heeft zijn cumulatief. Bij een wettelijke invulling zou de mate van winstafhankelijkheid daarbij het zwaarste gewicht moeten krijgen. De mate van winstafhankelijkheid weerspiegelt immers het opwaartse en neerwaartse risico dat verschaffers van eigen vermogen lopen. Naarmate de winstafhankelijkheid minder is, spelen de factoren looptijd en achtergesteldheid een belangrijkere rol.

Herkwalificatie van een lening als eigen vermogen zou volgens de studiegroep aan de orde moeten zijn in de volgende gevallen:

1. De hoogte van de vergoeding op de lening is volledig afhankelijk van het resultaat (de winst) of van de winstuitdeling van de onderneming en de looptijd is langer dan 7 à 10 jaar.
2. De hoogte van de vergoeding op de lening kent een vaste component en een variabele component, waarbij de vaste vergoeding minder bedraagt dan bijvoorbeeld de helft van de marktrente, de variabele component afhankelijk is van de winst of de winstuitkering en de looptijd langer is dan bijvoorbeeld 7 à 10 jaar.
3. De vergoeding bedraagt een vast percentage van de hoofdsom, maar de verschuldigdheid ervan is afhankelijk van het resultaat of het dividend van de geldnemer.⁶⁴ Tevens kent de lening een zeer lange looptijd (meer dan bijvoorbeeld 30 of 50 jaar) en is de hoofdsom achtergesteld.

Indien een lening wordt geherkwalificeerd als eigen vermogen geldt dit in beginsel zowel voor de hoofdsom als voor de vergoeding. Behalve in de vennootschapsbelasting worden ook in de dividendbelasting daar consequenties aan verbonden. De vergoeding wordt dan altijd in de heffing betrokken, behalve indien de deelnemingsvrijstelling van toepassing is.

Het doel van deze maatregel is te voorkómen dat producten worden ontwikkeld op het grensvlak van eigen en vreemd vermogen. De maatregel heeft dus met name een preventief effect en zal in beginsel geen budgettaire opbrengst genereren. Daarbij wordt beoogd reële financiële producten die in het internationale bancaire verkeer gebruikelijk zijn, niet te treffen. Een belangrijk winstpunt is dat voor de praktijk duidelijkheid wordt geschapen.

⁶³ Een overzicht van de behandeling van hybride instrumenten in andere landen is opgenomen in bijlage XXII.

⁶⁴ Indien de vergoeding een vast percentage van de hoofdsom bedraagt, waarvan de betaling afhankelijk van bepaalde omstandigheden kan worden opgeschort, maar alsnog dient plaats te vinden zodra deze omstandigheden zich niet meer voordoen (de vergoeding is met andere woorden **cumulatief**), wordt deze vergoeding in principe niet als winstafhankelijk aangemerkt. Deze opschortende omstandigheden kunnen zijn de omvang van het resultaat of het dividend of – ingeval van banken – onvoldoende toetsingsvermogen (regulatory approval). Er is in die situatie dan dus in beginsel sprake van vreemd vermogen. Indien er sprake is van een lening met een zogenoemde 'loss absorption-clausule' zal de aanwezigheid van deze clausule als zodanig niet tot gevolg hebben dat sprake is van een niet-cumulatieve vergoeding. Een loss-absorption clause houdt in dat indien de geldnemer aan het eind van de looptijd niet voldoende vermogen heeft voor rente en aflossing, dit tekort geheel of ten dele wordt afgewenteld op de lening. Deze clause komt vaak voor bij zogenoemde securitisatie-transacties.

De maatregel geldt zowel voor leningen in gelieerde als in niet-gelieerde verhoudingen. Daarbij blijven de huidige mogelijkheden bestaan om op grond van de wet en de jurisprudentie het karakter van een lening of de hoogte van een rentevergoeding te corrigeren indien in gelieerde verhoudingen niet zakelijk is gehandeld.

De studiegroep heeft ook aandacht besteed aan de kwalificatieverschillen die zich bij hybride financieringsvormen tussen de verschillende landen kunnen voordoen. Als een lening van een vennootschap in het ene land aan een vennootschap in een ander land in een van die twee landen wordt aangemerkt als eigen vermogen en in het andere land als vreemd vermogen, kan zich een zogenoemde “dubbel dip” voordoen. Dat wil zeggen dat de verschuldigde vergoeding in het ene land als rente kan worden afgetrokken van de winst, terwijl de vergoeding in het andere land als dividend onder de deelnemingsvrijstelling onbelast wordt ontvangen.

Om deze vorm van onwenselijk gebruik via wetgeving te bestrijden is een specifieke anti-misbruikregel nodig in de deelnemingsvrijstelling. De deelnemingsvrijstelling dient bij een vermogensverstrekking die formeel-juridisch het karakter heeft van een lening maar materieel tot eigen vermogen kan worden bestempeld, alleen van toepassing te zijn indien de verstrekker van de lening reeds een deelneming heeft in de geldnemer. Indien een lening in die situatie in beginsel kwalificeert voor de deelnemingsvrijstelling, kan de toepassing daarvan toch geweigerd worden indien de belastingplichtige niet aannemelijk kan maken dat in het land van de geldnemer de vergoeding niet als rente wordt behandeld.

Het is volgens de studiegroep goed verdedigbaar de toepassing van de deelnemingsvrijstelling bij grensoverschrijdende hybride leningen te beperken tot gevallen waarin reeds een deelneming aanwezig is. Indien men vermogen verstrekt aan een lichaam, met het oogmerk in dat lichaam te gaan deelnemen, heeft men immers altijd de mogelijkheid dit te gaan doen in de vorm van aandelenkapitaal. Dit is hiervoor dan toch een meer geëigend middel.

5.4. Toenadering beginselen die gelden voor de fiscale en externe verslaggeving

De studiegroep is in het mandaat gevraagd om te kijken naar een verdere toenadering tussen de beginselen die gelden voor externe verslaggeving en die voor het fiscale ‘goed koopmansgebruik’. Het begrippenkader dat wordt gebruikt voor de fiscale jaarrekening respectievelijk de vennootschappelijke jaarrekening volgen hun eigen ontwikkeling. Beide jaarrekeningen reflecteren als het ware de ontwikkeling in de maatschappelijke normen met betrekking tot waardering en presentatie. De verwachting is dat de begrippen in de fiscale en vennootschappelijke jaarrekening in de nabije toekomst eerder verder uit elkaar gaan lopen dan naar elkaar toe zullen groeien. In de vennootschappelijke jaarrekening zal steeds meer nadruk worden gelegd op prospectieve elementen. Dit terwijl de fiscale balans en resultatenrekening vanuit haar aard ook in de toekomst een retrospectief karakter blijft houden. Het is in dit stadium ongewenst om een directe koppeling aan te brengen, dan wel een grotere aansluiting te zoeken tussen beiden rapportages. Een koppeling zou bovendien de bij externe verslaggeving reeds ingezette ontwikkeling tot meer transparantie en het

afleggen van adequate verantwoording in het kader van corporate governance naar verwachting frustreren. Dit geldt zowel op nationaal als op intercommunautair niveau. Vanuit het oogpunt van het effectief functioneren van (internationale) financiële markten zou dit een ontwikkeling zijn die indruist tegen de door het kabinet en de Europese Commissie ingeslagen weg.

De studiegroep is van mening dat voor het verder naar elkaar toegroeien van de verschillende vennootschapsbelastinggrondslagen binnen de EU een separaat traject moet worden gevolgd, dat op zich los staat van de ontwikkeling van (internationale) accountingregels. Resultaat zal geboekt kunnen worden door EU-brede afspraken te maken over praktische onderdelen, zoals bijvoorbeeld het maken van afspraken over termijnen van voor- en achterwaartse verliescompensatie zoals uiteengezet in het hoofdstuk over de Europese aspecten.

5.5. Anti-misbruik bepalingen versus generieke bepalingen

Binnen de studiegroep is de vraag opgekomen of de anti-misbruikbepalingen in de vennootschapsbelasting kunnen worden vervangen door generieke bepalingen. Anti-misbruikregelingen worden ervaren als knellend en verhogen de administratieve lasten voor ondernemingen. Anti-misbruikregelingen zorgen voor een complexe wetgeving en dragen daarbij niet positief bij aan het Nederlandse vestigingsklimaat. In theorie is het mogelijk om anti-misbruikregelingen te vervangen door generieke bepalingen. Echter dit zorgt voor andere problemen.

Allereerst past het niet binnen de internationale ontwikkelingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat Nederland internationaal onder druk is komen te staan om het arm's length beginsel, dat op zich al volgt uit het totaalwinstbegrip, wettelijk vast te leggen. Wanneer een specifieke anti-misbruikbepaling wegvalt, moet de Hoge Raad er aan te pas komen om de nodige detailinkleding in een generieke regeling aan te brengen. Dit leidt tot een grotere rechtsonzekerheid. Als het systeem van generieke bepalingen zou werken en de jurisprudentie dus altijd in overeenstemming zou zijn met doel en strekking van de bepaling, dan zou die jurisprudentie even gecompliceerd worden als de huidige anti-misbruikbepalingen. Daarnaast is het denkbaar om anti-misbruikregelingen te vervangen door generieke bepalingen met dezelfde werking. Dit leidt echter tot ongewenste overkill.

Het zonder meer afschaffen van anti-misbruikbepalingen zonder vervanging daarvan door generieke bepalingen is geen realistisch alternatief. Dit zou tot een uitholling van de grondslag leiden.⁶⁵

Generieke maatregelen leiden weliswaar tot minder administratieve lasten voor ondernemers, maar de voordelen hiervan wegen niet op tegen de nadelen die deze regelingen met zich meebrengen.

5.6. Voorzieningenbegrip

De fiscale jaarwinst wordt berekend op basis van het zogenoemde goed koopmansgebruik. Algemene beginselen die uit het goed koopmansbegrip voortvloeien zijn eenvoud, voorzichtigheid en

⁶⁵ De enige maatregel die internationaal van belang is en in de praktijk problemen zou kunnen opleveren, is de aftrekbeperking voor rentelasten van geldleningen die zijn aangegaan ter financiering van buitenlandse deelnemingen.

realiteitszin. Dit betekent onder meer dat baten en lasten toegerekend dienen te worden aan de jaren waarop zij betrekking hebben. Daarbij mogen baten worden toegerekend aan het jaar van realisatie, lasten aan het jaar waarin deze veroorzaakt worden. Goed koopmansgebruik maakt ook het vormen van een fiscale voorziening mogelijk. Hierbij wordt een deel van de winst gereserveerd voor toekomstige uitgaven. Deze toekomstige uitgaven dienen hun oorsprong te vinden in feiten of omstandigheden, die zich hebben voorgedaan vóór de eindbalansdatum van het betreffende boekjaar. Daarbij moet er een redelijke mate van zekerheid bestaan dat de uitgaven zich ook zullen voordoen.

Tot voor kort stelde de Hoge Raad voor de vorming van een fiscale voorziening de aanvullende eis dat de toekomstige betalingen voortvloeien uit een op balansdatum bestaande rechtsverhouding. In het arrest van 26 augustus 1998⁶⁶, bekend als het zogenoemde baksteenarrest, heeft de Hoge Raad dit standpunt verlaten. Door deze koerswijziging van de Hoge Raad ontstond onzekerheid over de nieuwe - mogelijk minder objectieve - voorwaarden voor het vormen van een voorziening. Een wetsvoorstel waarin het oude voorzieningenbegrip met terugwerkende kracht werd gerepareerd⁶⁷, is later weer ingetrokken.⁶⁸ Bij die intrekking is aangekondigd dat het voorzieningenbegrip na het baksteenarrest⁶⁹ in internationaal perspectief in een breder verband door de studiegroep nader zou worden gezien. Tevens is aangegeven dat in overleg met het Ministerie van VROM zou worden gezien in hoeverre het wenselijk zou zijn om de vereisten voor het vormen van milieuvoorzieningen aan te scherpen om te voorkomen dat fiscaal een voorziening wordt getroffen voor bodemsanering zonder dat daadwerkelijk tot sanering wordt overgegaan.

Naar aanleiding hiervan heeft de studiegroep twee alternatieven voor het huidige fiscale voorzieningenbegrip geanalyseerd. Er is onderzocht of het fiscale voorzieningenbegrip zou kunnen aansluiten bij het jaarrekeningenrecht en de normen voor International Accounting Standards (IAS). Een tweede optie zou zijn om de eis te stellen dat fiscaal alleen een voorziening kan worden gevormd als commercieel ook een voorziening is gevormd.

De studiegroep is tot de conclusie gekomen dat het niet wenselijk is om te kiezen voor een van deze twee mogelijkheden. Het fiscaal voortaan – net als commercieel - rekening houden met toekomstige loon- en prijsstijgingen, is niet gewenst vanwege de budgettaire gevolgen en de uitvoeringsproblemen daarvan. Indien het fiscale voorzieningenbegrip voor het overige zou worden aangesloten op het commerciële voorzieningenbegrip, zouden alsnog nadere voorwaarden worden gesteld aan het vormen van een fiscale voorziening. Hiervoor zijn, na de intrekking van het wetsvoorstel waarin het baksteenarrest werd gerepareerd, onvoldoende argumenten. Daarbij is meegewogen dat de

⁶⁶ nr. 33 417, BNB 1998/409.

⁶⁷ Kamerstukken 26 821.

⁶⁸ Persbericht 10 november 2000, V-N 2000/51.11.

⁶⁹ en de foutenarresten van 25 juli 2000.

budgettaire opbrengst naar verwachting beperkt is en in veel andere landen ook geen aansluiting tussen het fiscale en commerciële voorzieningenbegrip bestaat.⁷⁰

Naar de mening van de studiegroep zijn voor een aanpassing van de voorwaarden voor het vormen van een bodemsaneringsvoorziening onvoldoende argumenten. Door de behoorlijke kansvoorwaarde en de schattingseis kan namelijk alleen een bodemsaneringsvoorziening worden gevormd indien en zolang er concrete aanwijzingen zijn van bodemvervuiling die zal worden gesaneerd en indien een onderbouwing kan worden gemaakt van de verwachte saneringskosten. Weliswaar heeft de Belastingdienst geen stok achter de deur om ervoor te zorgen dat altijd tot sanering wordt overgegaan als een voorziening wordt gevormd en kan zij vanwege de geheimhoudingsplicht geen informatie over de aanwezigheid van bodemvervuiling doorspelen aan het bevoegd gezag, maar daar staat tegenover dat de voorziening onmiddellijk zal moeten vrijvallen zodra blijkt dat deze ten onrechte is gevormd. Alleen indien en zolang sprake is van een reële situatie, kan dus een bodemsaneringsvoorziening worden gevormd.

5.7. Belastingplicht pensioenfondsen

In de vennootschapsbelasting is een vrijstelling opgenomen voor lichamen die zich uitsluitend of nagenoeg uitsluitend ten doel stellen de verzorging van werknemers of gewezen werknemers bij invaliditeit en ouderdom, en de verzorging van hun echtgenoten en kinderen of nabestaanden. Wanneer tenminste 90% van de activiteiten van een pensioenfonds gericht zijn op deze doelstelling, is alle behaalde winst vrijgesteld van vennootschapsbelasting, dus ook de winst die met de overige 10% van de activiteiten wordt behaald. De studiegroep acht het wenselijk met het oog op een gelijk speelveld dat er onderzocht wordt of er geen concurrentiedistorsies ontstaan.

Van belang is dat een gelijk speelveld wordt gecreëerd met aanbieders van gelijksoortige producten die wel belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting (i.c. verzekeraars). Gelijksoortige activiteiten dienen gelijkelijk in de heffing te worden betrokken, ongeacht de fiscale hoedanigheid van de uitoefenende onderneming. Specifiek gaat het hier om een evenwicht te vinden in de fiscale behandeling van pensioenfondsen en verzekeraars. In dit kader beveelt de studiegroep het kabinet aan deze gecompliceerde problematiek nader te (laten) onderzoeken. De problematiek zou aan de orde kunnen worden gebracht bij de daartoe gebruikelijke overlegorganen.

5.8. Egalisatiereserve verzekeraars

Verzekeraars hebben de mogelijkheid om een egalisatiereserve te vormen. Het deel van de winst dat in een bepaald jaar gedoteerd mag worden aan deze reserve, wordt in dat jaar niet belast. Voorzover op de reserve geen afboekingen plaatsvinden rust daarop een claim van de fiscus. Voor schadeverzekeraars enerzijds en levensverzekeraars en natura-uitvaartverzekeraars anderzijds gelden verschillende regimes voor de opbouw en het aanhouden van de reserve. De mogelijkheid is gebaseerd op het Besluit winstbepaling en reserves verzekeraars 2001 en de voorlopers daarvan. De

⁷⁰ Een overzicht van de behandeling van voorzieningen in andere landen is opgenomen in bijlage XXIII.

vraag is of deze mogelijkheid tot het vormen van een egalisatiereserve nog bestaansrecht heeft. Zeker nu Nederland op dit punt internationaal uit de pas loopt.⁷¹

De egalisatiereserve is in 1944 ingevoerd om de verzekeringsbranche een extra reserveringsmogelijkheid te geven als buffer voor tegenvallende beleggingsresultaten. Na WOII werd de faciliteit gehandhaafd omdat het verzekeringswezen de oorlog nog niet te boven was en door strikte deviezenbarrières sterk werd belemmerd in de mogelijkheden van internationale herverzekering. Ook andere ondernemingen hadden na de oorlogsjaren de mogelijkheid van een onbelaste winstreservering, echter die werd in 1950 afgeschaft.

Verschillende malen is het voorstel gedaan om de egalisatiereserve af te schaffen. Na overleg tussen het ministerie van Financiën en de verzekeraars werd in 1996 een convenant gesloten waarbij als onderdeel van een compromis onder meer het plafond werd verlaagd. Later overleg heeft geleid tot wijzigingen in het Besluit winstbepaling en reserves verzekeraars.

De studiegroep is van mening dat de egalisatiereserve voor verzekeraars als gevolg van de sterk veranderde situatie van de markt en de wijzigingen binnen de branche die sinds de invoering van de regeling zijn opgetreden, in ieder geval voor het levenbedrijf geen bestaansgrond meer heeft. Voor het schadebedrijf ligt dat anders, omdat de schommelingen in de bedrijfsresultaten daar groter zijn. De wijze waarop de egalisatiereserve verzekeraars wordt afgeschaft (ineens of geleidelijk met een overgangsregime) kan in overleg met de betrokken sector nader worden gezien.

5.9. Afschrijving op onroerende zaken

Het tempo van afschrijven wordt bij een ondernemer bepaald door het zogenoemde 'goed koopmansgebruik.' Afschrijving dient op zodanige wijze plaats te vinden dat de lasten van het gebruik van een bedrijfsmiddel op de juiste wijze worden toegerekend aan de jaren waarin het bedrijfsmiddel in de onderneming wordt aangewend. Drie elementen bepalen de jaarlijkse afschrijvingslast: de aanschaffingskosten, de periode dat het bedrijfsmiddel wordt aangewend (de gebruiksduur) en de restwaarde van het bedrijfsmiddel. De praktijk leert dat met name bij de afschrijving op onroerende zaken⁷² de restwaarde in veel gevallen lager wordt vastgesteld dan de waarde die zij als gevolg van de prijsontwikkeling in de toekomst – bij verkoop – blijkt op te brengen. Ook de verwachte gebruiksduur blijkt achteraf vaak niet juist te zijn. Dit leidt tot afschrijvingen die achteraf gezien groter zijn dan de werkelijke waardedaling van het bedrijfsmiddel tijdens de gebruiksduur van de ondernemer, als er al een waardedaling is opgetreden.

Deze problematiek klemmt te meer daar bij een uiteindelijke vervreemding van de onroerende zaak de afschrijvingen uit het verleden per saldo "niet worden teruggedraaid", doordat een herinvesteringsreserve kan worden gevormd. Hoewel deze problematiek in theorie bij alle soorten

⁷¹ Bijlage XXIV besteedt uitgebreid aandacht aan dit onderwerp.

⁷² Exclusief de ondergrond.

bedrijfsmiddelen kan voorkomen, doet deze zich in de praktijk het meest voor bij onroerende zaken en dan met name bij als belegging gehouden onroerende zaken. Deze problematiek kan worden aangepakt door de afschrijving op alle onroerende zaken stop te laten zetten wanneer de boekwaarde beneden de waarde in het economische verkeer zakt. Een dergelijke maatregel zou een budgettaire opbrengst van ongeveer 250 miljoen gulden genereren.

Een tweede variant zou zijn om onroerende zaken die als belegging worden gehouden, op dezelfde wijze te behandelen als andere beleggingen. Dit betekent geen afschrijvingen, maar het jaarlijks vaststellen van de boekwaarde op de kostprijs of de lagere marktwaarde. Na een waardering op lagere marktwaarde, dient bij een latere stijging van de marktwaarde uiteraard een opwaardering plaats te vinden (deze belaste opwaardering gaat echter niet verder dan tot het bedrag van de kostprijs). Een bezwaar van deze variant is dat hij er toe kan leiden dat huur van een bedrijfspand hoger wordt dan de kosten van een bedrijfspand in eigendom.

Deze variant gaat ervan uit dat voor een belegger onroerende zaken die ter belegging worden gehouden dezelfde functie hebben als effecten of andersoortige beleggingen. Vanuit dat oogpunt is er geen reden om voor de jaarlijkse balanswaardering (en daarmee de winstbepaling) onroerende zaken anders te behandelen dan effecten en andere beleggingen. Wat betreft de invulling van het begrip 'onroerende zaken die ter belegging worden gehouden', kan aansluiting worden gezocht bij het nieuwe artikel 20a van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969, dat per 1 januari 2001 is ingevoerd. In het zesde lid is aangegeven dat voor de toepassing van dat artikel onder beleggingen mede wordt verstaan: onroerende zaken die zijn bestemd om direct of indirect ter beschikking te worden gesteld aan anderen dan met de belastingplichtige verbonden lichamen. Een dergelijke maatregel heeft een budgettaire betekenis van ongeveer 150 miljoen gulden.

Beide varianten hebben niet alleen consequenties in de sfeer van de vennootschapsbelasting, maar ook in de sfeer van de inkomstenbelasting. Zij leiden beiden tot administratieve lastenverzwaring, omdat de waardeontwikkeling van de onroerende zaken tijdens de bezitsperiode van belang wordt. Een ander aspect is dat de ons omringende landen (nog) geen consequenties hebben verbonden aan het feit dat de fiscale afschrijvingen op onroerende zaken blijken af te wijken van de economische realiteit.⁷³

Alles afwegende adviseert de studiegroep toch om in het totaalpakket van maatregelen gericht op grondslagverbreding en tariefverlaging, zoals voorgesteld in het budgettaire hoofdstuk, maatregelen te treffen ten aanzien van onroerende zaken die ter belegging worden gehouden. De studiegroep ziet geen reden om onroerende zaken die dezelfde functie hebben als effecten of andersoortige beleggingen voor een belegger fiscaal anders te behandelen. De budgettaire opbrengst van deze aanpassing komt ten goede aan een algehele verbetering van het fiscale vestigingsklimaat.

⁷³ Een overzicht van de behandeling van afschrijvingen in andere landen is opgenomen in bijlage XXV.

5.10. Afschrijving op gekochte goodwill

In Nederland kan op immateriële zaken (zoals aangekochte goodwill) worden afgeschreven. Bij gekochte goodwill is de aanschaffingsprijs in feite de contante waarde van toekomstige overwinsten. In het tempo waarin deze toekomstige winsten worden behaald, dient ook de afschrijving plaats te vinden. Bij de bepaling van de koopprijs wordt er doorgaans van uitgegaan dat de periode waarin de toekomstige "gekochte" winsten zullen worden gerealiseerd, vrij kort is (5 jaar).

De meeste andere EU-lidstaten blijken voor goodwill langere afschrijvingstermijnen te kennen dan Nederland. Een land als Frankrijk staat daarop zelfs helemaal geen afschrijving toe. In dit verband kan worden overwogen de in Nederland gebruikelijke termijn meer in overeenstemming te brengen met wat in de andere lidstaten gebruikelijk is. Te denken valt aan een termijn van 10 jaar. Wel moet er dan voor worden gewaakt dat een verlenging van de termijn voor afschrijving op goodwill de verplaatsing van ondernemingen bij herstructurering in concernverband niet bemoeilijkt. Bij verplaatsing vanuit een ander land naar Nederland, vindt doorgaans heffing plaats over de overgang van de winstcapaciteit in het land waaruit de winstcapaciteit verdwijnt. Daar staat tegenover dat dan in Nederland kan worden afgeschreven op de overgedragen goodwill. Verlenging van de afschrijvingstermijn voor goodwill zou betekenen dat voor het concern als geheel de eenmalige heffing in het land waar het bedrijfsonderdeel vertrekt, pas na 10 jaar volledig wordt goed gemaakt door de extra afschrijvingen in Nederland. Een oplossing zou zijn om in internationale herstructureringssituaties de afschrijvingstermijn te handhaven op bijvoorbeeld 5 jaar. Een aandachtspunt daarbij is wel de verenigbaarheid met Europees recht.

Binnen het totaalpakket van maatregelen gericht op grondslagverbreding en tariefverlaging, zoals door de studiegroep voorgesteld in het budgettaire hoofdstuk, acht de studiegroep het wenselijk om de Nederlandse afschrijvingstermijn voor gekochte goodwill wettelijk vast te leggen op 10 jaar.

DEEL III: EUROPESE ASPECTEN

6. Europese aspecten

6.1. Inleiding

6.1.1. Gevolgen van de interne markt voor Europese ondernemingen

In de Europese Akte van 1986 was het voornemen vastgelegd om per 1 januari 1993 een interne markt tot stand te brengen. Het vooruitzicht van een ruimte zonder binnengrenzen met een vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal heeft Europese ondernemingen genoodzaakt c.q. geïnspireerd tot een aanpassing van hun bedrijfsstrategieën. Zo heeft het besef dat voor behoud of versterking van de marktpositie in een grote interne markt een schaalvergroting noodzakelijk is geleid tot een golf van fusies en overnames. Ook zijn Europese multinationals (of Europese onderdelen van Amerikaanse of Japanse multinationals) steeds meer geneigd om Europa – mede ook door invoering van de Euro – te benaderen als é én markt, in plaats van als een verzameling van deelmarkten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de tendens om productieactiviteiten niet over verschillende Europese landen te spreiden maar zoveel mogelijk te concentreren. Gevolg daarvan is een aanzienlijke daling van het aantal productievestigingen en een aanzienlijke toename van het grensoverschrijdende handelsverkeer tussen concernonderdelen. Een dergelijke herstructurering van concernactiviteiten naar functie in plaats van naar land valt ook waar te nemen bij andere concernactiviteiten zoals marketing, R&D, groepsfinanciering en management.

Hoewel de voltooiing van de interne markt al meer dan acht jaar geleden een feit zou moeten zijn is dit wat de belastingheffing van ondernemingen betreft nog nauwelijks het geval. Bij de huidige omvang van de EU hebben Europese ondernemingen te maken met vijftien verschillende belastingjurisdicties en vijftien verschillende vennootschapsbelastingssystemen. Dit heeft tot gevolg dat juist op de interne markt toegesneden geïntegreerde concernstructuren louter voor fiscale doeleinden moeten worden gedesintegreerd. Hierbij doen zich een aantal verschillende problemen voor.

Allereerst worden ondernemingen geconfronteerd met extra kosten om aan de aangifteverplichtingen te voldoen. Voor transacties tussen vaak sterk geïntegreerde concernonderdelen moeten arm's length verrekenprijzen worden bepaald. Daarnaast moet het fiscale concernresultaat per EU-lidstaat worden berekend volgens uiteenlopende winstbepalingsstelsels. Ten slotte moeten ondernemingen per EU-lidstaat voldoen aan uiteenlopende administratieve verplichtingen.

Ook doet het gevaar van dubbele belasting zich voor indien tussen lidstaten moeilijk overeenstemming kan worden bereikt over verrekenprijzen of toedeling van gemeenschappelijke concernkosten. Als gevolg van de tendens van concentratie van concernactiviteiten zal deze problematiek naar verwachting alleen maar in omvang toenemen.

Daarnaast doet het probleem zich voor dat grensoverschrijdende integratie van concernonderdelen vaak hoge fiscale kosten met zich brengt. Het nagenoeg ontbreken van de mogelijkheid om

concernverliezen in de ene EU-lidstaat te verrekenen met concernwinsten in een andere EU-lidstaat zorgt ten slotte nog voor een extra belemmering om gemaakte kosten te vergelden.

De studiegroep is van mening dat deze belemmeringen zoveel mogelijk moeten worden weggenomen, opdat het Europese bedrijfsleven meer kan profiteren van de (schaal-)voordelen van de interne markt.

6.1.2. Europese Commissie

In een Mededeling aan de Raad, het Europese Parlement en het Economisch en Sociaal Comité van 23 mei 2001 heeft de Europese Commissie onlangs inzicht gegeven in haar fiscale beleidsprioriteiten voor de komende jaren.⁷⁴ Bij de belastingheffing van ondernemingen moet volgens de Commissie prioriteit worden gegeven aan een verbetering van de werking van de interne markt. Dit komt concreet neer op de doelstelling om de vennootschapsbelastingstelsels van de EU-lidstaten zoveel mogelijk af te stemmen op de toegenomen grensoverschrijdende activiteiten en de moderne geïntegreerde organisatiestructuren van Europese ondernemingen. Ter verwezenlijking van deze doelstelling verricht de Commissie thans een onderzoek naar de vennootschapsbelastingen in Europa. Dit onderzoek heeft betrekking op (1) de verschillen in effectieve vennootschapsbelastingdruk tussen de verschillende EU-landen en (2) de thans nog bestaande fiscale belemmeringen die volledige benutting van de voordelen van de interne markt door Europese ondernemingen in de weg staan. De Commissie is voornemens de resultaten van deze studie en de daaraan te verbinden beleidsgevolgen op korte termijn te presenteren.

Een belangrijke vraag die de Commissie mede op basis van deze studie wenst te beantwoorden is of kan worden volstaan met de huidige benadering waarbij geprobeerd wordt om stuk voor stuk fiscale belemmeringen uit de weg te ruimen. Deze benadering kan op zich leiden tot een geleidelijke convergentie van vennootschapsbelastinggrondslagen binnen Europa. Dat neemt echter niet weg dat er 15 verschillende vennootschapsbelastingen naast elkaar zullen blijven bestaan, inclusief de daarmee gemoeide extra compliance kosten. Als alternatief suggereert de Commissie de mogelijkheid van een – politiek veel ambitieuzer – systeem waarbij ondernemingen ervoor kunnen kiezen om op basis van dezelfde winstbepalingsregels belast te worden voor hun integrale Europese concernresultaat. De Commissie wijst op de mogelijkheid van Home State Taxation waarbij – op basis van wederzijdse erkenning – gebruik kan worden gemaakt van de winstbepalingsregels van het woonland van de moedermaatschappij en op de mogelijkheid van op EU-niveau afgestemde winstbepalingsregels.⁷⁵

Gegeven het uitgangspunt van unanimiteit voor besluitvorming over belastingzaken is de Commissie voorstander van een pragmatische aanpak, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van het

⁷⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, "Tax policy in the European Union – Priorities for the years ahead", COM (2001) 260 final.

⁷⁵ Zie voor een nadere uitleg over de systemen van Home State Taxation en Common Base Taxation paragraaf 6.3.

bestaande juridische instrumentarium (Europese Hof van Justitie) en van zogenoemde “soft law”-instrumenten zoals bijvoorbeeld de Gedragscode ter voorkoming van schadelijke belastingconcurrentie. Tevens zou de toepassing van de in het Verdrag geregelde mogelijkheid voor een intensievere samenwerking tussen een beperkt aantal (minimaal 8) gelijkgestemde lidstaten nader moeten worden onderzocht.⁷⁶

De studiegroep is van oordeel dat de door de Commissie gesuggereerde mogelijkheid van een optioneel systeem van afzonderlijke winstbepalingsregels voor Europese ondernemingen die in meer dan een EU-lidstaat actief zijn serieuze bestudering verdient. Met de Commissie is zij voorts van mening dat de vaststelling van vennootschapsbelastingtarieven een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoort te blijven. Tegen deze achtergrond gaat de studiegroep in de paragrafen 6.3 en 6.4 van dit rapport nader in op een systeem van Common Base Taxation. Common Base Taxation zal echter eerst op langere termijn mogelijk zijn. In paragraaf 6.2 wordt daarom eerst kort ingegaan op oplossingen voor de korte termijn.

6.2. Oplossingsrichting voor de korte termijn: stroomlijning fiscale behandeling van grensoverschrijdende activiteiten

Het grootste deel van de grensoverschrijdende concernproblematiek ligt nog altijd op het gebied van transferpricing. De studiegroep is er voorstander van dat meningsverschillen over verrekenprijzen tussen EU-lidstaten zoveel mogelijk worden vermeden door gebruik te maken van bi- en multilaterale Advance Pricing Agreements (APA's). In Nederland is de bevoegdheid tot het aangaan van APA's binnen de Belastingdienst gecentraliseerd. De studiegroep acht het wenselijk dat in alle EU-lidstaten vergelijkbare APA-bureau's worden ingesteld. Voorts is de studiegroep van mening dat de werking van het EU-arbitrageverdrag moet worden verbeterd. Onder meer kan hierbij worden gedacht aan het onder voorwaarden creëren van de mogelijkheid de EU-Arbitrageprocedure te starten voordat de nationale beroepsprocedures zijn afgerond.

Een ander aandachtspunt vormt de fiscale behandeling van grensoverschrijdende verplaatsing van activiteiten of entiteiten. Bij dergelijke verplaatsingen moet zoveel mogelijk worden gestreefd naar symmetrie tussen heffing in de ene lidstaat en aftrek in de andere, in die zin dat in alle lidstaten activering en afschrijving van de in de andere lidstaat belaste meerwaarden wordt toegestaan. Om dit proces te bespoedigen zal zoveel mogelijk moeten worden aangesloten bij de Europese trend. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij verplaatsingen in concernverband wat betreft goodwill uitgegaan zou kunnen worden van een afschrijvingstermijn van maximaal 10 jaar.

Bronheffingen op grensoverschrijdende intra-concernbetalingen van rente en royalty's moeten zoveel mogelijk worden gemitigeerd. Het verdient dan ook aanbeveling het toepassingsbereik van het

⁷⁶ Hoewel de Commissie hierbij in eerste instantie denkt aan de energiebelastingen is een dergelijke intensievere samenwerking op zich ook denkbaar voor bijvoorbeeld een systeem van Common Base Taxation. Zie hiervoor nader paragraaf 6.3.1.

richtlijnvoorstel inzake betalingen van rente en royalty's tussen verbonden ondernemingen verder uit te breiden. Hierbij kan gedacht worden aan toepassing van de richtlijn vanaf het moment dat de deelneming é én jaar bestaat (nu 2 jaar) en een verlaging van het vereiste deelnemingspercentage van 25% naar 10%

6.3. *Oplossingsrichting voor de lange termijn: harmonisatie van belastinggrondslagen en Common Base Taxation*

6.3.1. *Tweesporenbenadering*

De hiervoor opgesomde fiscale belemmeringen voor een goed functionerende interne markt vinden hun grondslag in het naast elkaar bestaan van 15 vennootschapsbelastingssystemen en even zovele belastingdiensten. Bezien vanuit de positie van het Europese bedrijfsleven zou dit probleem integraal kunnen worden opgelost door de introductie van een op Europees niveau geheven en uitgevoerde vennootschapsbelasting (Europese vennootschapsbelasting). Op die manier is gewaarborgd dat de heffing van vennootschapsbelasting en de daarmee gemoeide administratieve verplichtingen in alle EU-lidstaten gelijk zijn. Het vanuit het Europese bedrijfsleven naar voren gebrachte concurrentienadeel ten opzichte van bijvoorbeeld Amerikaanse en Japanse ondernemingen - die thans wel al het voordeel hebben van een grote interne markt met een geïntegreerde vennootschapsbelasting en belastingdienst - zou als sneeuw voor de zon verdwijnen. Bezien vanuit de positie van de EU-lidstaten is - bij de huidige stand van integratie - een dergelijke vergaande optie echter louter toekomstmuziek. Tussen de huidige situatie en die van volledige harmonisatie via een Europese vennootschapsbelasting zit niettemin de nodige speelruimte. Gezocht zal moeten worden naar tussenoplossingen die de EU-lidstaten voldoende bewegingsruimte laten, maar die tevens tegemoet komen aan de fiscale belemmeringen die het Europese bedrijfsleven thans ondervindt.

De studiegroep is van mening dat een dergelijke tussenoplossing kan worden gevonden in de vorm van een tweesporenbenadering. Het eerste spoor is gericht op een geleidelijke convergentie van de vennootschapsbelastinggrondslagen binnen Europa. Gedacht kan worden aan het maken van afspraken over termijnen voor voorwaartse en achterwaartse verliesverrekening, afschrijvingssystemen, maar ook aan het maken van afspraken over preferentiële fiscale regimes. Convergentie van belastinggrondslagen heeft niet alleen efficiencyvoordelen voor het Europese bedrijfsleven, maar leidt er ook toe dat de belastingheffing van ondernemingen binnen Europa in hoge mate transparant wordt (en dat belastingconcurrentie in feite alleen nog via het tarief mogelijk is).

Het tweede spoor betreft de mogelijkheid om binnen Europa te komen tot een systeem van Common Base Taxation. Dit betreft in essentie een afzonderlijk stelsel van winstbepaling voor Europese ondernemingen die in meer dan een EU-lidstaat actief zijn. De crux van een systeem van Common Base Taxation is de mogelijkheid van fiscale consolidatie van het Europese concernresultaat. Noodzakelijke bestaansvoorwaarde daarvoor is allereerst een gemeenschappelijke belastinggrondslag.

In tegenstelling tot het eerste spoor van convergentie van vennootschapsbelastinggrondslagen heeft het spoor van Common Base Taxation niet noodzakelijkerwijs betrekking op alle lidstaten. Het Verdrag van Amsterdam biedt de mogelijkheid van een nauwere samenwerking tussen gelijkgestemde lidstaten. Evenals bij de invoering van de Euro, is denkbaar dat een systeem van Common Base Taxation in eerste instantie wordt ontwikkeld en ingevoerd binnen een Europese "kopgroep". Andere EU-lidstaten kunnen zich daar dan in een later stadium bij aansluiten.⁷⁷ Echter ook als dat niet haalbaar is zouden EU-lidstaten in kleiner verband (via multilaterale verdragen) tot een systeem van Common Base Taxation kunnen komen. Het spreekt vanzelf dat het in kleiner verband invoeren van een systeem van Common Base Taxation niet in strijd mag komen met de uitgangspunten van de interne markt (niet participerende EU-lidstaten mogen er geen nadeel van ondervinden). Hoewel beide sporen (convergentie van vennootschapsbelastinggrondslagen en Common Base Taxation) in beginsel gescheiden trajecten vormen, zullen zij elkaar over en weer beïnvloeden. Zo ligt het voor de hand dat voor het ontwikkelen van de gemeenschappelijk belastinggrondslag onder Common Base Taxation zoveel mogelijk aangesloten wordt bij reeds EU-breed afgestemde onderdelen van de winstbepaling. Omgekeerd is echter tevens denkbaar dat in het (kleinere) kader van Common Base Taxation ontwikkelde elementen een "doorbraak"-functie kunnen vervullen in de (bredere) discussie over convergentie van vennootschapsbelastinggrondslagen. Op het moment dat beide sporen samenkomen zou een EU-breed systeem van Common Base Taxation mogelijk zijn.

6.3.2. Common Base Taxation

De gedachte dat ondernemingen ook in fiscaal opzicht van de (schaal)voordelen van de interne markt moeten kunnen profiteren, heeft de afgelopen jaren geleid tot diverse voorstellen voor een meer geïntegreerde benadering van de belastingheffing van Europese concerns.⁷⁸ Voor de bespreking Common Base Taxation heeft de Studiegroep het UNICE-voorstel tot uitgangspunt genomen, omdat dit voorstel het meest direct aansluit bij de wensen van het Europese bedrijfsleven. In dit voorstel is

⁷⁷ Idealiter geschiedt dit van begin af aan binnen Europese kaders. Daartoe zal – op basis van het Verdrag van Nice – een samenwerkingsverband van minstens acht lidstaten noodzakelijk zijn (overigens ook na uitbreiding van de EU).

⁷⁸ Hierbij kan onder meer worden gewezen op het voorstel van M. Tabaksblat uit 1993 voor een supranationale vennootschapsbelasting over het geconsolideerde EU-resultaat van ondernemingen met vestigingen in meer dan een EU-land (M. Tabaksblat, *Harmonisation of Corporation Tax in the EC; the Views of a Multinational*, Intertax 1993/1), een vergelijkbaar voorstel van S. Plasschaert uit 1997 (S. Plasschaert, *An EU Tax on Consolidated Profits of Multinational Enterprises*, European Taxation 1997/1), de voorstellen van de zogenoemde Stockholm Group voor Home State Taxation uit 1998/1999 (S.O. Lodin en M. Gammie, *The Taxation of the European Company*, European Taxation 1999/8) en de voorstellen van het Centre for European Policy Studies (CEPS) uit 1999 voor EU Corporate Income Tax, EU Profit Allocation en Home State Taxation (M. Gammie en C. Radealli, *The Future of Tax policy in the EU – From 'Harmful' Tax Competition to EU Corporate Tax Reform*, Report of the CEPS Tax Task Force, 1999). Tenslotte heeft UNICE (de organisatie van Europese werkgevers) in een memorandum van 3 april 2000 de contouren geschetst van een systeem van Common Base Taxation (CBT) (UNICE *Memorandum on Cross-Border Company Taxation Obstacles in the Single Market*, 3 april 2000). Dit rapport is vorig jaar aangeboden aan de Europese Commissie en maakt deel uit van de studie die de Europese Commissie naar de fiscale belemmeringen voor ondernemingen in de interne markt is gestart. Het UNICE-voorstel is nader uitgewerkt in het nog niet gepubliceerde document 'Common Base Taxation, A co-ordinated EU approach to Corporate Income Tax'. Het UNICE-voorstel bevat een combinatie van kenmerken van de hiervoor genoemde voorstellen.

Common Base Taxation een optioneel stelsel naast de bestaande vennootschapsbelastingstelsels. Het nemen van het UNICE-voorstel tot uitgangspunt neemt niet weg dat bij de analyse ervan tevens alternatieve vormgevingsmodaliteiten uit andere voorstellen zijn betrokken.

Common Base Taxation heeft in het UNICE-voorstel de volgende kenmerken:

- De belastinggrondslag bestaat uit het geconsolideerde resultaat van alle concernonderdelen binnen Europa.
- De belastinggrondslag wordt berekend volgens op EU-niveau vastgestelde winstbepalingsregels.
- De belastinggrondslag wordt volgens een op EU-niveau vastgestelde allocatieformule verdeeld over de EU-lidstaten waarin het concern economische activiteiten ontplooit.
- De EU-lidstaten belasten het aan hen toegerekende deel van de belastinggrondslag naar het reguliere vennootschapsbelastingtarief.
- Het systeem is optioneel, in die zin dat ondernemingen zelf kunnen kiezen of zij onder Common Base Taxation of onder de nationale vennootschapsbelasting vallen.
- Bij voorkeur komen uitsluitend ondernemingen die in meer dan een EU-lidstaat actief zijn in aanmerking voor Common Base Taxation.

Zowel vanuit het perspectief van de interne markt als vanuit het perspectief van het Europese bedrijfsleven biedt Common Base Taxation in essentie een oplossing voor het leeuwendeel van de fiscale belemmeringen waar internationaal opererende ondernemingen thans binnen Europa mee te maken krijgen. Onder Common Base Taxation ontstaat in feite de situatie van een – EU-lidstaatgrensoverschrijdende – Europese fiscale eenheid. Het thans ervaren probleem dat concernverliezen in de ene EU-lidstaat niet kunnen worden verrekend met concernwinsten in een andere EU-lidstaat kan zich daardoor per definitie niet meer voordoen. Dit stimuleert het doen van nieuwe investeringen. Transacties tussen Europese concernonderdelen onderling worden fiscaal irrelevant. Dit betekent dat alle huidige problematiek inzake transfer pricing, interne fusies en reorganisaties, verplaatsing van activa en activiteiten en toerekening van concernkosten automatisch ophoudt te bestaan. Dit zou een aanzienlijke reductie in compliance kosten en uitvoeringskosten met zich brengen. Tevens verdwijnt onder Common Base Taxation het verschil in fiscale behandeling tussen een dochtermaatschappij en een vaste inrichting en tussen eigen en vreemd vermogen binnen concernverband (problematiek van thin capitalization). Ook ligt het binnen het kader van Common Base Taxation voor de hand dat bronheffingen op intra-concernbetalingen van rente en royalty's achterwege blijven.

Afgezien van dergelijke talrijke, meer technische complicaties geldt als algemeen nadeel van Common Base Taxation dat het zeer moeilijk zal zijn om overeenstemming te bereiken over de allocatieformule op basis waarvan de geconsolideerde grondslag wordt toegerekend aan de individuele lidstaten. De onder Common Base Taxation gehanteerde systematiek van profit allocation impliceert immers een radicale breuk met het – in alle vrijwel alle EU-landen diepgewortelde – arm's-length-denken. Het zal echter nauwelijks mogelijk zijn – of anders dermate bewerkelijk dat de

uitvoeringswinst volledig verloren gaat – om de formulebenadering een op een te laten aansluiten bij de huidige arm's length-benadering. EU-lidstaten zullen echter niet snel akkoord gaan met Common Base Taxation indien zij menen onder een dergelijk systeem een kleiner deel van de belastinggrondslag te mogen belasten dan onder het huidige systeem het geval is. Een ander punt is dat Common Base Taxation alleen werkt binnen Europa. In de verhouding tot niet EU-landen blijft het huidige systeem van separate accounting/arm's length-systeem – en alle daarbij behorende problematiek – gewoon bestaan. Hieronder wordt kort ingegaan op een aantal vormgevingsvraagstukken van Common Base Taxation. De studiegroep hecht eraan te benadrukken dat Common Base Taxation zich nog in het tekentafelstadium bevindt en dat voor een goede oordeelsvorming over de voor- en nadelen ervan diepgaander analyses noodzakelijk zijn.

6.3.3. Gemeenschappelijke belastinggrondslag

Op zichzelf beschouwd heeft een geharmoniseerde belasting als voordeel eenvoud en transparantie. Om die reden is harmonisatie van de vennootschapsbelastinggrondslagen in Europa een nastrevenswaardig doel. Binnen de context van Common Base Taxation is harmonisatie van de belastinggrondslag echter vooral van belang omdat het een noodzakelijke bestaansvoorwaarde is voor consolidatie van het Europese concernresultaat. Van harmonisatie van vennootschapsbelastinggrondslagen op EU-niveau is tot op heden nog niet veel terecht gekomen. In 1988 kwam de Europese Commissie met een voorontwerp voor een richtlijn voor de bepaling van winst van ondernemingen. Dit voorontwerp is echter niet in het Publicatieblad gepubliceerd en heeft verder ook niet geleid tot concrete stappen.⁷⁹ In de in paragraaf 6.1.2 aangehaalde Mededeling van 23 mei 2001 schetst de Europese Commissie de mogelijkheid van een gemeenschappelijke set van Europese winstbepalingsregels. Een nadere standpuntbepaling van de Commissie daarover valt echter pas te verwachten bij de presentatie van de resultaten van het onderzoek naar de vennootschapsbelastingen in Europa dat de Commissie thans verricht. Bij de huidige stand van zaken wordt in feite volstaan met coördinatie van belastinggrondslagen via het uitbannen van schadelijke belastingconcurrentie op basis van de Gedragscode.

Het zal niet gemakkelijk zijn om op EU-niveau overeenstemming te krijgen over harmonisatie van de vennootschapsbelastinggrondslagen. Een ook al door de Commissie Ruting gesuggereerde mogelijkheid is om aansluiting te zoeken bij commerciële accountingsregels. In sommige landen wijkt de fiscale jaarrekening echter aanzienlijk af van de commerciële jaarrekening, zodat een dergelijke overstap grote gevolgen kan hebben. Een andere complicatie is dat commerciële accountingregels een minder nauwkeurig instrument vormen voor de berekening van de fiscale winst. Met het oog op deze problemen is ook UNICE van mening dat de fiscale winstbepaling nooit uitsluitend op (generally accepted) accounting principles kan worden gebaseerd, maar dat deze wel kunnen dienen als platform voor de ontwikkeling van Europese winstbepalingsregels

⁷⁹ Zie EC Corporate Tax Law, losbladig IBFD, deel IV "Withdrawn Proposed Measures" onderdeel 2 "Draft proposal on the

Indien overeenstemming over de gemeenschappelijke belastinggrondslag – ook binnen een beperkt aantal landen – te moeizaam blijkt, dan is als alternatief denkbaar het systeem van Home State Taxation (HST), waarbij op basis van wederkerigheid wordt uitgegaan van de fiscale winstbepalingsregels van het EU-land waar de moedermaatschappij is gevestigd. Voor het overige is het systeem gelijk aan Common Base Taxation. Dit betekent dat de geconsolideerde concernwinst wordt berekend volgens de fiscale winstbepalingsregels van het EU-land waar de moedermaatschappij gevestigd is en dat de deelnemende Home State Taxation landen het aan hen – op basis van een allocatieformule – toegerekende deel van de belastinggrondslag met hun nationale vennootschapsbelastingtarief kunnen belasten. Opvallend is dat de politieke haalbaarheid van Home State Taxation in de literatuur aanmerkelijk hoger wordt ingeschat dan Common Base Taxation. Op zich laat Home State Taxation de deelnemende landen meer vrijheid dan Common Base Taxation. De belangrijkste complicatie van Home State Taxation in vergelijking tot Common Base Taxation is echter dat de deelnemende landen een incentive blijven houden om belastingconcurrentie te bedrijven met hun belastinggrondslag, met als gevaar grondslaguitholling. Om dit gevaar te keren zullen Home State Taxation landen na wederzijdse erkenning van elkaars winstbepalingsmethoden moeten afspreken dat (substantiële) aanpassingen daarin alleen met toestemming van de overige Home State Taxation-partners kan geschieden.

6.3.4. Grensoverschrijdende consolidatie

Het voor het Europese bedrijfsleven belangrijkste voordeel van Common Base Taxation is de mogelijkheid van grensoverschrijdende consolidatie. Hierdoor verdwijnt het probleem dat concernverliezen in de ene EU-lidstaat niet onmiddellijk verrekend kunnen worden met concernwinsten in een andere EU-lidstaat. Volledige consolidatie betekent dat alle intra-concerntransacties fiscaal irrelevant worden waardoor met name de noodzaak van het rechtvaardigen en controleren van verrekenprijzen achterwege kan blijven. Op zich betekent dit een aanzienlijke vermindering van administratieve en uitvoeringskosten. De vraag is echter of volledige consolidatie voor EU-lidstaten niet een te grote sprong in het duister vormt. Het zicht op de “benchmark” van de arm’s length winst per concernonderdeel gaat immers verloren. Op zich zou dichter bij de huidige situatie kunnen worden aangesloten door de winst volgens de huidige arm’s length principes vast te blijven stellen, maar dat de resultaten van de Europese concernonderdelen bij elkaar worden geteld en het totaal volgens een allocatieformule wordt verdeeld onder de EU-lidstaten. Een dergelijke tussenvariant biedt de, uit het oogpunt van politieke haalbaarheid wellicht aantrekkelijke, mogelijkheid om verliezen niet (onmiddellijk) geheel, maar bijvoorbeeld slechts voor de helft in het totaal mee te nemen.

6.3.5. Invoering EU-breed of in een beperkt aantal landen

UNICE stelt voor om Common Base Taxation EU-breed in te voeren door middel van een verordening. Dit voorkomt interpretatieverschillen die kunnen ontstaan bij implementatie van een Richtlijn. De studiegroep vraagt zich af of de eis van EU-brede invoering het ontwikkelings- en invoeringstraject van Common Base Taxation niet onnodig compliceert. Indien Common Base Taxation eenmaal binnen een beperkt aantal EU-lidstaten is gerealiseerd kan dit een incentive vormen

voor andere EU-lidstaten om zich bij de Common Base Taxation-groep aan te sluiten. Niet deelnemende lidstaten zullen immers last kunnen krijgen van het “kleine landeneffect”, aangezien multinationals een fiscale incentive hebben om nieuwe investeringen bij voorkeur in Common Base Taxation-landen te doen. Daarbij rijst wel de vraag of invoering van Common Base Taxation binnen een beperkte groep van landen in relatie tot andere landen niet tot nieuwe verstoringen van de interne markt kan leiden. De studiegroep is evenwel van mening dat de mogelijkheid van invoering van Common Base Taxation binnen een beperkte groep van landen als serieuze optie moet worden verkend.

6.3.6. Welke ondernemingen komen aanmerking voor Common Base Taxation

De leidende gedachte achter Common Base Taxation is om Europese multinationale ondernemingen in staat te stellen ook in fiscaal opzicht efficiënt gebruik te kunnen maken van de (schaal)voordelen van de interne markt. Voor ondernemingen die slechts binnen een EU-lidstaat actief zijn is Common Base Taxation in principe niet noodzakelijk. Dit voert tot de gedachte om Common Base Taxation te beperken tot ondernemingen die in minimaal twee EU-lidstaten opereren. Een volgende stap zou kunnen zijn om Common Base Taxation te beperken tot grote Europese multinationals, die in feite slechts binding hebben met de EU als geheel en niet (meer) met é én specifieke EU-lidstaat. In dat geval zou Common Base Taxation meer het karakter krijgen van een Europese vennootschapsbelasting, die eventueel op EU-niveau zou kunnen worden geheven en uitgevoerd en waarvan de opbrengst zou kunnen worden verdeeld over de EU-lidstaten.⁸⁰ Gewaarborgd zal moeten zijn dat het onderscheid tussen ondernemingen die wel en ondernemingen die niet voor Common Base Taxation kwalificeren geen verboden discriminatie oplevert. Dit zal erop neerkomen dat Common Base Taxation in ieder geval niet buiten proportioneel aantrekkelijker mag zijn – zowel wat betreft de heffing als de uitvoering – dan de nationale vennootschapsbelasting. Op zich zou dit weer kunnen leiden tot een – overigens wenselijke - convergentie van de nationale vennootschapsbelastingen en Common Base Taxation. Wellicht dat de optie om Common Base Taxation te koppelen aan het regime van de Europese Vennootschap bij kan dragen aan vermindering van de kans op problemen in de sfeer van verboden discriminatie.

6.3.7. Verplicht of optioneel systeem

In een aantal voorstellen⁸¹ is Common Base Taxation (of een variant daarvan) optioneel.⁸² Dit betekent dat kwalificerende ondernemingen zelf mogen kiezen of zij zullen overstappen op Common Base Taxation of dat zij liever onder de nationale vennootschapsbelastingen willen blijven vallen. In

⁸⁰ De hiervoor genoemde voorstellen van Tabaksblat, Plasschaert en het voorstel voor een EU corporate income tax (EUCIT) van CEPS gaan uit van deze gedachte.

⁸¹ niet alleen het UNICE-voorstel, maar bijvoorbeeld ook in het voorstel van CEPS voor een EU Corporate Income Tax.

⁸² Ook in het rapport van de Commissie Ruding werd de mogelijkheid geschetst dat optionele belastingheffing op basis van allocatieformules op termijn mogelijk gemaakt zou kunnen worden voor multinationale Europese concerns die als é én groep behandeld willen worden. Op basis van een studie van ervaringen in federale staten (Canada, Zwitserland en De Verenigde Staten) met belastingheffing op basis van allocatieformules (formula apportionment) meende de Commissie echter dat de mate van integratie in de EU onvoldoende was voor toepassing van een dergelijk systeem.

het UNICE-rapport wordt deze keuzemogelijkheid gerechtvaardigd met de stelling dat niet alle Europese concerns zodanig geïntegreerd zijn dat een overstap naar Common Base Taxation noodzakelijk is. Uit het oogpunt van administratieve lasten zou er inderdaad iets voor te zeggen zijn om ondernemingen die buiten het systeem van Common Base Taxation willen blijven deze mogelijkheid te bieden. Nadeel van een optioneel systeem is echter dat het arbitragemogelijkheden opent tussen de nationale vennootschapsbelastingen en Common Base Taxation. De studiegroep meent dat nader bezien zou moeten worden of het niet de voorkeur verdient om ondernemingen die voor Common Base Taxation kwalificeren verplicht onder de regels van Common Base Taxation te brengen. Hierbij moet dan ook in de beschouwing worden betrokken de overweging dat het wenselijk kan zijn om – ter vermindering van verdragscomplicaties – niet EU-inkomen van het concern buiten de grondslag van de Common Base Taxation te laten, zodat niet EU-inkomen noodzakelijkerwijs volgens de bepalingen van de nationale vennootschapsbelasting zal moeten worden behandeld.

6.3.8. Concerndefinitie

Een andere vormgevingsvraag is volgens welk criterium Europese concernonderdelen in de geconsolideerde groep mogen worden opgenomen. In de hiervoor vermelde voorstellen blijft de toelichting daarop beperkt tot de mededeling dat de geconsolideerde groep bestaat uit alle vaste inrichtingen en dochtermaatschappijen, of dat de consolidatie zal moeten geschieden volgens Europese regels. De geconsolideerde groep vormt in feite é én grote EU-lidstaatoverschrijdende fiscale eenheid. Naar Nederlands fiscaal recht is voor het voegen van een dochtermaatschappij binnen een fiscale eenheid in principe een (bijna) 100%-belang in de dochtervennootschap noodzakelijk. Het toestaan van de mogelijkheid om een fiscale eenheid te kunnen vormen bij een kleiner – bijvoorbeeld 75%- of 50%-belang zou aanzienlijke budgettaire consequenties met zich brengen. De studiegroep vraagt zich af of vergelijkbare problemen – maar dan op Europees niveau - niet zullen optreden indien in het kader van Common Base Taxation ruimere mogelijkheden voor consolidatie worden gecreëerd dan thans binnen het nationale regime mogelijk zijn.

6.3.9. Inkomen van buiten de EU

Uitgangspunt in alle voorstellen is dat Common Base Taxation beperkt blijft tot Europa. De vraag is of dit impliceert dat ook inkomen van concernonderdelen van buiten de EU buiten de grondslag van de Common Base Taxation te laten. Dit inkomen blijft dan de fiscale winstbepalingsregels volgen van de nationale vennootschapsbelastingen. Een praktische reden om dit te doen is dat daardoor de bestaande belastingverdragen gewoon van toepassing kunnen blijven en dat er als gevolg daarvan aansluiting blijft bestaan tussen de mate waarin EU-lidstaten niet EU-inkomen mogen belasten en de mate waarin zij daarvoor voorkoming van buitenlandse belastingheffing moeten geven. Een nadeel is dat Europese ondernemingen hierdoor toch zowel met Common Base Taxation als met regels van de nationale vennootschapsbelastingen te maken blijven krijgen, waardoor het voordeel van besparing van administratieve lasten voor een deel verloren gaat.

Indien niet EU-inkomen wel wordt opgenomen in de grondslag van de Common Base Taxation dan ontstaat de complicatie dat de EU-lidstaat waar het niet EU-inkomen binnenkomt voorkoming van

dubbele belasting moet geven, terwijl het inkomen op grond van de allocatieformule maar voor een deel daadwerkelijk door die EU-lidstaat kan worden belast. Dit is onwenselijk. Stel bijvoorbeeld dat een Nederlandse concernvennootschap rente ontvangt uit een niet EU-land waarop een bronheffing van 10% is ingehouden. De rente-inkomst maakt deel uit van de generale grondslag van de Common Base Taxation, zodat Nederland per saldo slechts het deel dat op basis van de allocatieformule aan Nederland wordt toegewezen daadwerkelijk kan belasten. Niettemin moet Nederland op grond van het verdrag met het niet EU-land volledige verrekening geven van de ingehouden bronbelasting. In theorie zou dit probleem kunnen worden opgelost door ook de voorkoming van dubbele belasting via een soort allocatieformule over de verschillende landen te versleutelen. Dit zou echter tot ingewikkelde regelgeving leiden. Een eenvoudiger manier om dit probleem op te lossen is door de rente-inkomst buiten de grondslag van de Common Base Taxation te houden. Nederland kan dan de volledige rente-inkomst belasten met nationale vennootschapsbelasting. Voor winst behaald met een vaste inrichting in een niet EU-land geldt mutatis mutandis hetzelfde. Dit betekent dat de Nederlandse concernvennootschap evenals thans het geval is de winst van de in het niet EU-land gevestigde vaste inrichting moet berekenen volgens de winstbepalingsregels van de nationale vennootschapsbelasting (en vervolgens voorkoming van dubbele belasting moet geven).

6.3.10. Belastingverdragen

Alleen al omdat de nationale vennootschapsbelasting zal blijven bestaan naast Common Base Taxation zullen de bestaande belastingverdragen hun functie blijven behouden. Zolang Common Base Taxation wordt opgevat als een set afzonderlijke regels voor heffing van vennootschapsbelasting van multinationale concerns zouden de bestaande verdragsbepalingen in principe ook zonder al te veel problemen van betekenis kunnen blijven voor Common Base Taxation. Zoals hiervoor uiteengezet kunnen de bestaande belastingverdragen (en eenzijdige regelingen ter voorkoming van dubbele belasting) wel voor een verstoring zorgen tussen de mate waarin een EU-land niet EU-inkomen onder Common Base Taxation daadwerkelijk kan belasten en de mate waarin dat EU-land gehouden is voorkoming van dubbele belasting te geven. Dit komt door het hybride karakter van Common Base Taxation waarbij de EU-lidstaatgrenzen slechts wat betreft de grondslag worden weggedacht, maar niet wat betreft het tarief. Zoals hierboven is toegelicht is een praktische oplossing voor dit probleem het buiten de grondslag van Common Base Taxation houden van niet EU-inkomen. Dit betekent echter wel dat ondernemingen van de Common Base Taxation-groep zowel met regels van Common Base Taxation als met regels van de nationale vennootschapsbelastingen te maken zullen krijgen.

6.3.11. Allocatieformule

De EU-lidstaatoverschrijdende consolidatie van het concernresultaat noodzaakt tot het gebruik van een allocatieformule teneinde de belastinggrondslag te verdelen over de landen met Common Base Taxation. In het internationale belastingrecht is winstverdeling volgens een formulebenadering overigens geen onbekend verschijnsel in de vorm van de zogenoemde indirecte methode bij toerekening van winst aan een vaste inrichting. Deze methode wordt in de praktijk doorgaans alleen toegepast indien hoofdkantoor en vaste inrichting min of meer identieke activiteiten verrichten, zoals

bijvoorbeeld bij verzekeringsmaatschappijen. Gebruikelijk is de zogenoemde directe methode waarbij de vaste inrichting fictief verondersteld wordt een afzonderlijke onderneming te zijn.

De hamvraag is uiteraard of EU-lidstaten overeenstemming zullen bereiken over een gemeenschappelijke allocatieformule. Vermeden zal moeten worden dat - zoals bijvoorbeeld bij de state taxes in de Verenigde Staten - EU-lidstaten afwijkende formules gaan toepassen met als gevolg het gevaar van dubbele belasting. De "benchmark" voor een allocatieformule zal onwillekeurig zijn het huidige arm's length-criterium. Lidstaten zullen er als gevolg van de formulebenadering niet graag op achteruit willen gaan.

Het UNICE-rapport noemt als alternatieven voor de te kiezen allocatieformule (a) water's-edge formula apportionment, waarbij de concernwinst wordt toegerekend op basis van bijvoorbeeld vaste activa, loonsom en omzet, (b) bruto nationaal product, (c) aangepaste BTW-grondslag en (d) een combinatie van (a), (b) en (c). Tevens zou gedifferentieerd kunnen worden naar verschillende economische sectoren (sectoral approach). Als uitgangspunt moet volgens UNICE gelden dat bevordering van eenvoud het leidende beginsel moet zijn en dat op voorhand geaccepteerd zal moeten worden dat geen enkele verdeelsleutel perfect zal zijn.

Uit oogpunt van eenvoud is een formule op basis van (materiële en immateriële) activa, loonsom en omzet (verkopen aan derden) een aantrekkelijke optie. In de Amerikaanse staten zijn dit de gebruikelijke "apportionment factors". In de Canadese provincies wordt zelfs gebruik gemaakt van maar twee factoren: loonsom en omzet. Variatie in de formule is mogelijk door aan de verschillende componenten meer of minder gewicht toe te kennen. Bij afstemming van de formule zullen lidstaten geneigd zijn om zwaardere gewichten te bepleiten voor factoren die binnen hun grondgebied economisch relatief meer betekenis hebben. Zo zullen lidstaten met relatief veel productievestigingen geneigd zijn de nadruk te leggen op loonsom en activa, terwijl bijvoorbeeld lidstaten met een relatief grote consumentenmarkt de voorkeur hebben voor omzet.

Een allocatiebenadering wijkt principieel af van de huidige arm's length-benadering. Beïnvloeding van de belastinggrondslag is onder Common Base Taxation in principe niet meer mogelijk. Door een zo gunstig mogelijke formule te bedingen is wel beïnvloeding van de *verdeling* van de belastinggrondslag mogelijk. Het ligt voor de hand dat grotere EU-lidstaten de meeste invloed zullen hebben op het kiezen van de allocatieformules. Voor multinationale ondernemingen zijn de mogelijkheden voor beïnvloeding van hun belastingdruk onder een formulebenadering minder groot dan onder een arm's length systeem. Dit komt omdat allocatie van factoren als loonsom, omzet en activa in principe alleen conform de economische infrastructurele realiteit mogelijk is. Winstverschuiving door middel van "papierene" transacties is onder een allocatieformule minder goed mogelijk. In de sfeer van management en immateriële activa laten zich nog wel mogelijkheden voor grondslagallocatiebeïnvloeding bedenken. Door deze factoren te alloceren in landen met een laag tarief kan de algehele belastingdruk van het concern worden verlaagd.

6.3.12. Uitvoeringsaspecten en administratieve lasten

Geïsoleerd bezien vallen aan Common Base Taxation tal van compliance- en uitvoeringsvoordelen toe te schrijven. De uniformering van de belastinggrondslag en het vervallen van de noodzaak van het rechtvaardigen van verrekenprijzen betekenen een aanzienlijke vereenvoudiging voor zowel ondernemingen als de Belastingdienst. Daar staat echter tegenover dat als Common Base Taxation als optioneel systeem wordt ingevoerd naast de bestaande vennootschapsbelasting er in ieder land met Common Base Taxation twee vennootschapsbelastingen naast elkaar zullen moeten worden uitgevoerd. Voorts biedt Common Base Taxation alleen een oplossing voor de transferpricingproblematiek in EU-verhoudingen. In relatie tot niet EU-landen (zoals bijvoorbeeld de Verenigde Staten) blijft deze problematiek onverminderd bestaan. Voorts zal Common Base Taxation een vergaande samenwerking van de belastingdiensten van de deelnemende EU-lidstaten vergen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen in welke mate een optioneel stelsel van Common Base Taxation per saldo leidt tot besparing van compliance- en uitvoeringskosten.

6.3.13. Tarief

Kenmerk van Common Base Taxation is dat de grondslag wel en het tarief niet wordt geharmoniseerd. In dat opzicht wijkt Common Base Taxation af van een echte Europese vennootschapsbelasting. Teneinde zoveel mogelijk verstoringen tussen de nationale Vpb en Common Base Taxation te voorkomen ligt het voor de hand dat het nationale Common Base Taxation-tarief gelijk is aan het nationale tarief van de vennootschapsbelasting. Vanuit de optiek van de individuele EU-lidstaten heeft het vrijlaten van het tarief als voordeel dat tegemoet gekomen wordt aan het beginsel van subsidiariteit en - meer praktisch - dat belastingconcurrentie onder Common Base Taxation nog mogelijk is. In theorie leidt dergelijke tariefconcurrentie niet tot uitholling, maar slechts tot verschuiving van de belastinggrondslag. Vraag is uiteraard of dat niet op termijn tot een "tax race to the bottom" zal leiden. Voorstelbaar is dat een systeem van Common Base Taxation in de toekomst vergezeld zal moeten gaan van afspraken over een Europees minimum vennootschapsbelastingtarief.

6.3.14. Overgangsproblematiek

Voorkomen moet worden dat bij overgang van de nationale vennootschapsbelasting naar Common Base Taxation en omgekeerd afrekeningsmomenten of situaties van dubbele belastingheffing of juist geen belastingheffing zullen ontstaan. Afrekeningsmomenten zullen in het algemeen kunnen worden voorkomen door toe te staan dat activa voor de boekwaarde van het nationale Vpb-systeem het Common Base Taxation-systeem binnenkomen. Voor verliezen zal een adequaat systeem moeten worden ontworpen.

6.4. Beoordeling Common Base Taxation

Vanuit de optiek van de interne markt is Common Base Taxation een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Niet langer zullen Europese concerns de nadelen ondervinden van het naast elkaar bestaan van 15 belastingjurisdicties met 15 verschillende vennootschapsbelastingssystemen. Ook in fiscaal opzicht zal sprake zijn van een interne markt. Of Common Base Taxation voor de EU daadwerkelijk een wenkend perspectief vormt zal met name afhangen van de vraag of

overeenstemming bereikt kan worden over de onder Common Base Taxation noodzakelijke allocatieformule of allocatieformules.

Voor de vraag of Common Base Taxation ook voor Nederland een wenkend perspectief kan vormen zijn een aantal overwegingen van belang. Volgens de economische theorie zijn kleine landen in vergelijking met grote landen meer gebaat met belastingconcurrentie dan met belastingharmonisatie/coördinatie. De reden hiervoor is dat de extra belastingopbrengst die met een door een extra belastingfaciliteit (bijvoorbeeld tariefverlaging) in gang gezette kapitaalstroom wordt gegenereerd voor een klein land wel opweegt tegen het verlies aan belastingopbrengst over de bestaande grondslag en voor een groot land niet. Ierland kan als bewijs worden gezien dat dit effect in werkelijkheid ook daadwerkelijk optreedt. Common Base Taxation impliceert grondslagharmonisatie, maar concurrentie met het tarief blijft in principe mogelijk. Dit betekent dat belastingconcurrentie mogelijk blijft. Het is evenwel afhankelijk van de allocatieformule welke effecten een tariefverlaging zal hebben. Denkbaar is immers dat de tariefverlaging inderdaad leidt tot een grotere belastinggrondslag, maar dat op grond van de allocatieformule maar een deel van die extra grondslag wordt toegewezen aan het land dat de tariefverlaging heeft doorgevoerd. Voor zover de allocatieformule niettemin zodanig uitwerkt dat een verlaging van het tarief leidt tot een vergroting van de belastinggrondslag, geldt hier dat kleine landen in het voordeel zijn boven grote landen ervan uitgaande dat zij doorgaans een lager tarief hebben. Er zal evenwel sprake moeten zijn van het aantrekken van reële economische activiteiten (in casu toename loonsom, omzet of activa). Daar komt bij dat kleine landen onder Common Base Taxation minder last zullen hebben van het zogenoemde “kleine landen-effect” aangezien het gevaar dat verliezen niet (onmiddellijk) gecompenseerd kunnen worden in een klein land groter is dan in een groot land als gevolg van de EU-brede consolidatie onder Common Base Taxation per definitie niet meer aanwezig is. De uiteindelijke effecten van Common Base Taxation zullen derhalve in hoge mate van de vormgeving afhangen.

De studiegroep onderschrijft de inzet van commissaris Bolkestein om via een stapsgewijze benadering een grotere convergentie van de Europese vennootschapsbelastingssystemen te realiseren. Het wegnemen van systeembarrières met concurrentie op de tarieven biedt de meeste kansen voor de toekomst.

De studiegroep is van mening dat de uitkomsten van de uitdagende maar toch ook onzekere trajecten van grondslagharmonisatie en Common Base Taxation niet moeten worden afgewacht. Voor de korte termijn zal daarom zoveel mogelijk gestreefd moeten worden naar coördinatie van (uitvoering van) de belastingheffing van ondernemingen in Europa.

BIJLAGEN

I Mandaat

Preambule

- Een aantal Europese landen is op dit moment bezig om het bestaande vennootschapsbelastingstelsel aan te passen om zowel op de wereldmarkt als binnen Europa mee te kunnen blijven concurreren om de gunst van het internationale bedrijfsleven. Buitenlandse investeringen zijn immers van groot belang voor de ontwikkeling van de economie en groei van de werkgelegenheid. De kans is groot dat deze landen zullen besluiten de effectieve druk op ondernemingen in de nabije toekomst te verlagen. Ierland heeft al eerder aangegeven om naar een tarief van 12,5% te gaan en ook Duitsland is voornemens het vennootschapsbelastingtarief te verlagen naar een algemeen tarief van 25%. Binnenkort zullen waarschijnlijk ook Frankrijk, België en Italië volgen. Voor Nederland betekent dit onder meer een mogelijke erosie van de heffingsgrondslag uit hoofde van het verlies van aantrekkelijkheid als vestigingsland.
- De overeengekomen uitgangspunten van de EU-gedragscode en het feit dat Brussel bij het staatssteun instrumentarium steeds nadrukkelijker de fiscaliteit betreft, zijn mogelijk van belang voor de toekomstige inrichting van het fiscale stelsel in het algemeen en de vormgeving van specifieke fiscale instrumenten in het bijzonder. Samen met het Nederlandse bedrijfsleven zullen de consequenties van deze ontwikkelingen in kaart worden gebracht, alsmede de mogelijkheden om hier op in te spelen.
- Gelet op bovenstaande aandachtspunten en tevens rekening houdend met de discussie die op dit moment binnen de EU en de OESO wordt gevoerd over de wenselijkheid van belastingconcurrentie en de grenzen ervan, acht het kabinet het wenselijk om een studiegroep in het leven te roepen die als taak heeft om een adviserend rapport te schrijven over de wenselijkheid en de mogelijkheid van aanpassingen van de op bedrijven drukkende belastingen in ons land. De studiegroep zou zich primair moeten richten op de Nederlandse vennootschapsbelasting, daarbij rekening houdend met het geheel aan belastingmaatregelen dat van invloed is op ondernemingswinsten. Het rapport zou medio 2001 moeten worden afgerond.

Taakomschrijving studiegroep

Gelet op de uitgangspunten uit de preambule zou de studiegroep in ieder geval aandacht moeten besteden aan de volgende onderwerpen:

1. de hoogte van het huidige vennootschapsbelastingtarief in Europees perspectief;
2. de ontwikkeling van de effectieve belastingdruk in Nederland en de ons omringende landen;
3. welke inrichting van de vennootschapsbelasting biedt de grootste voordelen voor de versterking en flexibilisering van de economische structuur van ons land (ook op langere termijn). Dit moet mede gezien worden in het licht van de overgang van een economie die meer is gericht op het voortbrengen van fysieke producten naar een kennisintensieve diensteneconomie;
4. een analyse van (1) de kosten van een verlaging van de vennootschapsbelasting en (2) financieringsmogelijkheden daarvan zoals: grondslagverbreding, verhoging van de

milieubelastingen (mede gezien in Europees perspectief) en overige aanpassingen van de op bedrijven drukkende belastingen;

5. formulering van de bestaande knelpunten binnen het huidige stelsel, inclusief oplossingsrichtingen. Hiertoe behoort onder meer de voorkoming van economisch dubbele belasting van EU-dochters die ter belegging worden gehouden;
6. de mogelijkheden voor administratieve lastenverlichting.

Daarnaast wordt de studiegroep gevraagd de mogelijkheden te bezien om op langere termijn te komen tot een verliesverrekening binnen Europa en een verdere toenadering tussen de beginselen die gelden voor externe verslaggeving en die voor het goed koopmansgebruik.

Voor alle bovenstaande onderwerpen geldt dat de concurrentiepositie van de Nederlandse economie t.o.v. de EU en de rest van de wereld een belangrijk uitgangspunt is. Hierbij moeten zowel korte als langere termijn overwegingen worden meegenomen. Ook zou een analyse gemaakt moeten worden van de kosten voor de Nederlandse economie wanneer er geen aanpassingen doorgevoerd zouden worden. Ook zal, op een passend moment, de uitkomst van de werkzaamheden van de werkgroep Vergroening over de verruiming van de energiebelastingen voor ondernemingen in de werkzaamheden van de studiegroep moeten worden betrokken.

II Samenstelling studiegroep

Voorzitter:

Mw. Mr. Y.C.M.T. van Rooy Voorzitter College van Bestuur Katholieke Universiteit Brabant,
oud-staatssecretaris van Economische Zaken

Leden:

Drs. J.W. Oosterwijk	Ministerie van Economische Zaken
Mr. A. Overbosch	Extern deskundige
Mr. Chr. Steketee	Extern deskundige
Mr. J.C. de Waard	Ministerie van Financiën
Prof. Mr. S. van Weeghel	Extern deskundige
Mr. J.W.B. Westerburchen	Extern deskundige

Ambtelijk secretaris:

Mw. Drs. M.A.D. 10.2.e Ministerie van Financiën

Het rapport is mede door de volgende medewerkers geschreven:

Mw. Drs. M. Boterman	Ministerie van Financiën
Mw. Drs. J. van den Bout	Ministerie van Financiën
Mr. A.H. Cappel	Ministerie van Financiën
Dr. A.M. Haberham	Ministerie van Financiën
Drs. J. Koeman	Ministerie van Economische Zaken
Mr. R.C.H.M. 10.2.e	Ministerie van Financiën
Mr. J.D. Muste	Ministerie van Financiën
Mw. Mr. M.T. 10.2.e	Ministerie van Financiën

Tevens is de studiegroep de volgende extern deskundigen erkentelijk voor hun bijdragen:

Mr. J.A.A. van der Bijl, Drs. H.H.J.M. van Dijk, Mr. A.J. van Horzen, Drs. Th. J. Keijzer, Dr. R.A. de Mooij, Mr. J.A.C.A. Overgaauw, Prof. Mr. C. van Raad, Mr. T.P.M. Schmit, Mr. J. van Veendendaal, Mr. J. Vleggeert, Prof. Dr. R.J. de Vries, Mr. J.G.S. Warmerdam.

III Gehoorde organisaties en ontvangen reacties

De studiegroep heeft via een persbericht op 19 december 2000 aan belanghebbenden verzocht zich te melden voor een hoorzitting. Op 5 februari 2001 zijn enkele clusters van belanghebbenden gehoord door de studiegroep.

Gehoorde organisaties

Voor de studiegroep zijn tijdens de hoorzitting de volgende personen voor de verschillende organisaties verschenen:

Mr. P.H.A. Dijckmeester (VNO-NCW)

Mr. J.G.S. Warmerdam (MKB-Nederland)

Mw. Drs. M.E.J. Schuit (Federatie Nederlandse Vakbeweging FNV)

Drs. P. Kroon (Christelijk Nationaal Vakverbond CNV)

Mw. Drs. A.M.A. Bijvoet FB (Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs FB)

Mr. R.G.M. Perik (Nederlandse Federatie van Belastingadviseurs FB)

Drs. B.W.A. Bongers (College Belastingadviseurs CB)

Dhr. Kempers (College Belastingadviseurs CB)

Mr. M.J. van Dieren (Nederlandse Orde van Belastingadviseurs NOB)

Mr. M.V. Lambooy (Nederlandse Orde van Belastingadviseurs NOB)

Ontvangen reacties

Naast de inbreng tijdens de hoorzitting heeft de studiegroep van de volgende personen en organisaties een schriftelijke reactie ontvangen.

Particulieren:

De heer Dr. J. Hoogendoorn

De heer Prof. Dr. Mr. G.W.J.M. Kampschöer RA

De heer Mr. A.J.H. van Suilen

Belangenorganisaties, vakorganisaties en instellingen

American Chamber of Commerce in the Netherlands AmCham

College Belastingadviseurs CB

LTO-Nederland

MKB-Nederland

Nederlandse Orde van Belastingadviseurs NOB

Stichting voor Ondernemingspensioenfondsen OPF

Stichting van de Arbeid

VNO-NCW

Bedrijven:

Booij Advocaten, Haarlem

Caron & Stevens / Baker & McKenzie, Amsterdam

Deloitte en Touche Belastingadviseurs, Rotterdam

IV Overzicht inkomende en uitgaande FDI

Tabel 1: Inkomende en uitgaande FDI als percentage van de totale investeringen

		1985	1997
België	instroom	7,2	24,4
	uitstroom	2,0	15,2
Denemarken	instroom	1,0	8,2
	uitstroom	2,8	12,7
Duitsland	instroom	0,4	2,4
	uitstroom	4,4	9,7
Ierland	instroom	4,5	19,1
	uitstroom	NA	7,0
Italië	instroom	1,2	1,9
	uitstroom	2,0	5,5
Nederland	instroom	6,0	17,4
	uitstroom	10,7	39,6
Portugal	instroom	6,0	9,8
	uitstroom	0,5	7,5
Spanje	instroom	6,2	5,0
	uitstroom	0,8	9,1
Verenigd Koninkrijk	instroom	6,5	16,8
	uitstroom	12,7	28,8
Verenigde Staten	instroom	2,6	7,8
	uitstroom	1,8	7,8
Zweden	instroom	2,0	32,9
	uitstroom	9,3	38,9
Zwitserland	instroom	5,4	11,3
	Uitstroom	19,4	35,8

Bron: OECD, *Measuring Globalisation: the Role of Multinationals in OECD Economies*, Paris, 1999.

V Overzicht vennootschapsbelastingopbrengst

Tabel 2 Overzicht vennootschapsbelastingopbrengst naar onderscheiden bedrijfstakken en sectoren.
Verdeling voor 2001, in miljoenen guldens.

	<i>Totaal</i>	<i>in %</i>	<i>in % van toegevoegde waarde (netto, factorkosten)</i>
Landbouw	234	0,7%	1,5%
Industrie	5.721	16,0%	4,9%
w.v. Voedings- en genotmiddelen	1.001	2,8%	4,4%
w.v. Overige Industrie	1.583	4,4%	4,7%
w.v. Olie-industrie	13	0,0%	0,7%
w.v. Chemie	1.353	3,8%	7,3%
w.v. Metaal	1.772	5,0%	4,6%
Bouwnijverheid	978	2,7%	2,1%
Tertiaire Diensten	28.157	78,9%	7,4%
w.v. Handel	7.949	22,3%	7,8%
w.v. Andere Tertiaire Diensten ¹⁾	4.010	11,2%	2,8%
w.v. Vervoer	1.077	3,0%	2,2%
w.v. Bank- en verzekeringswezen	12.174	34,1%	24,8%
w.v. Exploitatie OG	2.946	8,3%	8,1%
Kwartaire dienstensector	225	0,6%	0,1%
Overheid en onderwijs, non-profit	375	1,0%	0,4%
Totaal	35.700		5,1%

¹⁾Onder meer horeca, zakelijke dienstverlening, veilingen, verhuurbedrijven.

VI Procentueel aandeel van de vennootschapsbelasting in de nationale belastingmix

Tabel 3 Procentueel aandeel van de Vpb in de nationale belastingmix (inclusief lokale belastingen en heffingen) van de 15 EU-landen

	1980	1985	1990	1995	1998
België	5,7%	5,5%	5,5%	6,7%	8,5%
Denemarken	3,2%	4,8%	3,2%	4,0%	5,6%
Duitsland	5,5%	6,1%	4,8%	2,8%	4,4%
Finland	3,9%	3,5%	4,6%	3,9%	9,0%
Frankrijk	5,1%	4,5%	5,3%	4,8%	5,9%
Griekenland	3,8%	2,7%	5,5%	6,5%	6,4%
Ierland	4,5%	3,2%	5,0%	8,5%	10,7%
Italië	7,8%	9,2%	10,0%	8,7%	7,0%
Luxemburg	16,4%	17,8%	16,1%	17,5%	19,7%
Nederland	6,6%	7,0%	7,5%	7,5%	10,6%
Oostenrijk	3,5%	3,5%	3,6%	3,7%	4,8%
Portugal			8,0%	8,0%	11,6%
Spanje	5,1%	5,2%	8,8%	5,4%	7,3%
Verenigd Koninkrijk	8,4%	12,6%	11,6%	9,4%	11,0%
Zweden	2,5%	3,5%	3,1%	6,1%	5,7%
EU-gemiddelde	5,9%	6,4%	6,8%	6,9%	8,7%
OESO-gemiddelde	7,6%	8,0%	7,9%	8,0%	8,9%

Bron: OECD Revenue Statistics 2000

VII Collectieve vennootschapsbelastingdruk

Tabel 4: Procentueel aandeel van de opbrengst van de Vpb in het BBP (collectieve vennootschapsbelastingdruk)

	1980	1990	1998
België	2,5%	2,4%	3,9%
Denemarken	1,4%	1,5%	2,8%
Duitsland	1,8%	1,6%	1,6%
Finland	1,4%	2,0%	4,2%
Frankrijk	2,1%	2,3%	2,7%
Griekenland ¹⁾	0,9%	1,6%	2,1%
Ierland	1,4%	1,7%	3,5%
Italië	2,4%	3,9%	3,0%
Luxemburg	6,7%	6,5%	8,2%
Nederland	2,9%	3,2%	4,3%
Oostenrijk	1,4%	1,4%	2,1%
Portugal	-	2,4%	4,0%
Spanje	1,2%	2,9%	2,5%
Verenigd Koninkrijk	3,0%	4,2%	4,1%
Zweden	1,2%	1,7%	2,9%
EU-(ongewogen) gemiddelde	2,2%	2,6%	3,5%

¹⁾ Cijfers 1997 in plaats van 1998

bron: OECD Revenue Statistics

VIII Recente ingevoerde of voorgenomen tariefverlagingen⁸³

AUSTRIA

Austria implemented various tax reform measures under the Tax Reform 2000 and the Budget Law 2001. The corporate tax measures dealt essentially with the stimulation of own equity through the deduction of fictitious interest. In contrast, restrictions to the deduction of losses and a less generous depreciation for real estate were introduced. Austria is currently considering the introduction of a complete Foreign Relations Tax Act.

A. Recently adopted measures

1. Measures implemented under the Budget Law 2001

- As of 2001, losses, that have been incurred in the current or previous tax years, can only be set off against 75% of the income from the current tax year. Excess losses may be carried forward to the following tax year.
- The investment deduction under Sec. 10 EStG is no longer granted for acquisitions effected after 31 December 2000. This deduction was granted to businesses as an additional deduction to depreciation at the acquisition costs of depreciable assets. The rate was generally 9% and 6% for intangibles and motor vehicles.
- Only 80% of the value of provisions, other than those for severance payments and pensions, can be taken into account for income for tax purposes. However, provisions with a term of up to 12 months may be fully taken into account. The difference arising from the adjustment at the end of the financial year ending in 2001 may be spread over the five subsequent tax years, beginning with the financial year ending in 2001.
- Buildings used for business purposes are depreciable over a term of 33 1/3 years instead of a term of 25 years.
- Leasing companies may include an item in their balance sheet, which is calculated as the difference between the discounted receivables and the book value of the leased assets.

2. Tax reform 2000

With the tax reform 2000, taxpayers may deduct fictitious interest on the increase in equity capital. The increase is determined by comparing the average equity capital of the tax year with the highest average equity capital of the 7 previous tax years. Tax years ending before 1 January 1998 are not

⁸³ Dit overzicht is opgesteld door het International Bureau of Fiscal Documentation, in opdracht van het ministerie van Financiën, maart 2001.

taken into account. Fictitious interest payments are not treated as investment income in the hands of the investors but are subject to tax at 25% as a special profit in the hands of the business. The ordinary profit (after deducting fictitious interest) is taxed at the ordinary corporate income tax rate. The interest rate to be used is the average rate on the secondary market increased by 0.8%.

The tax reform introduced a further restriction on loss deduction in connection with an anti-avoidance provision. Thereunder, losses from a participation in a company or an association may not be deducted or carried-forward, if:

- i. the losses are from a trade or business the main objective of which is the managing of intangible assets or the professional leasing of business assets; or
- ii. the losses are intended to obtain a tax advantage.

Such an intention is presumed to exist if, based on the nature of the participation, without the application of this provision, the after-tax income would be more than double the pre-tax income.

B. Proposed and/or contemplated measures

Austria is considering the introduction of a complete foreign relations tax act (*Aussensteuergesetz*). The Ministry of Finance has already elaborated a draft Act and submitted this, under strict confidentiality rules, to a select group of Austrian tax experts.

BELGIUM

There have been no drastic changes to Belgian tax law in recent years. The only substantial occurrence concerns the release of transfer pricing guidelines. According to our information, there are also no plans for a radical revision of the system. Note, however, that the Prime Minister recently announced plans for a drastic reduction of the corporate tax rate for certain enterprises.

A. Recently adopted measures

1. Transfer pricing guidelines

Art. 26 of the Income Tax Code 1992 (ITC) (*Wetboek der Inkomstenbelasting 1992*) deals with the recapture of profits. In general, Art. 26 provides that any abnormal or gratuitous advantages granted by a Belgian resident company must be added back to its taxable income, unless the advantage is taken into account in determining the taxable income in Belgium of the recipient of the advantage.

Abnormal or gratuitous advantages must also be added back if granted to:

- i. a related party outside of Belgium; or
- ii. a related or unrelated party established in a low tax jurisdiction.

For transfer pricing purposes, this means that the arm's length principle (by means of the concept of abnormal or gratuitous advantages) generally applies to taxpayers in Belgium.

Art. 54 ITC disallows the deduction of payments of interest, royalties and service fees made, directly or indirectly, to a non-resident recipient if that recipient is not subject to income tax or is subject to a tax regime that is considerably more favourable than that of Belgium. However, the payments are deductible if the payer can prove that they constitute a reasonable remuneration of a genuine service. This provision is implicitly based on the arm's length principle and, in addition, has the effect of shifting to the taxpayer the burden to prove that transactions are at arm's length.

Under Art. 55 ITC, interest expenses are deductible only to the extent they do not exceed the amount that would be payable if the market interest rate had been used, taking into account the risk involved, the debtor's creditworthiness and the term of the debt. This means that the arm's length principle applies to interest payments. The rule does not apply to interest payments in respect of bonds issued to the public, interest expenses paid by banks in Belgium and interest expenses paid to banks in Belgium. Compliance with Art. 55 does not mean that Arts. 26 and 54 ITC, as discussed above, do not apply.

Finally, Art. 344(2) ITC contains a provision on the transfer of stock, bonds, claims, patents, processes, trade marks and similar rights to a non-resident person that is not subject to income tax or is subject to a tax regime that is considerably more favourable than that of Belgium. The provision allows the Belgian tax authorities to disregard such transactions with the result that the transferee is taxed on the income derived from the assets transferred as if no transfer had taken place. Article 344(2) does not apply if the taxpayer demonstrates that:

- i. the transfer is based on legitimate economic and financial needs (business test); or
- ii. the consideration received produces an amount of income subject to a normal tax burden in Belgium, taking into account the tax that would have been imposed if no transfer had taken place. In the latter case, the taxpayer must establish that the consideration for the transfer is at arm's length. The guidelines state that Art. 344(2) is not really a rule on transfer pricing, although it is part of a set of rules to counter unjustified transfers of income.

Evidence required to support transfer pricing adjustments

According to Art. 340 ITC, the Belgian tax authorities may use presumptions of facts to establish that prices are not at arm's length. Such presumptions of fact must be persuasive, and there must be a direct relation between the facts known and the presumption of facts. If more than one presumption of facts is used, the presumptions must be similar. In addition, the facts used for a presumption of fact must be "known and valid". The Belgian Supreme Court refuses to consider specific information derived from unidentified taxpayers' files since the Court's view is that such information does not

qualify as "known and valid". At the same time, confidentiality requirements prevent the Belgian tax authorities from disclosing the identity of the taxpayers whose files are used to obtain information.

According to the guidelines, however, the Belgian tax inspectors are allowed to use information on unidentified companies, provided the inspectors carefully produce and keep extensive documentation, such as geographical location, business activities and position within a group.

An arm's length price may, according to the guidelines, also be established by using internal comparable uncontrolled prices or by using external comparable uncontrolled prices in the form of market prices quoted on an exchange or otherwise published.

Practical approach

As a starting point, the guidelines state that, if a company has obviously tried to determine its transfer prices in accordance with the arm's length principle and it submits documents to support this, the tax inspector may presume that the transfer prices used present only a minimal risk of loss of revenue (for Belgium). In this case, the tax inspector need not carry out an extensive audit. In contrast, inspectors will pay attention to companies that supply only vague, unsuitable and insufficient information on their transfer prices.

If a company belongs to a multinational group, financial ratios must be used to decide whether to initiate an extensive transfer pricing audit. If the ratios differ substantially from the standard financial ratios for the taxpayer's industry, an audit of the taxpayer's transfer prices must always be carried out.

The guidelines further discuss how to make comparisons between transactions for purposes of applying the arm's length principle. To make a comparison, the characteristics of the goods or services sold, the characteristics of the enterprises and the functions performed by the enterprises must be analysed. When using a functional analysis, the following must be included: the structure and activities of the group, industry information (market information, competition, regulatory framework and technology level), transactions within the group, functions performed and their importance, risks assumed, and ownership and development of intangibles.

The guidelines further state that factors such as market differences can influence comparability. Because Belgium is a small country, taxpayers that use comparables from other geographical markets must evaluate the influence of the market differences on the prices. Business strategy, another important factor that can influence comparability, can pertain to aspects such as product development, degree of diversification, the avoidance of risks and market penetration.

B. Proposed and contemplated measures

According to our information, there are no proposals nor plans for a drastic revision of the corporate tax system. Note, however, that the Belgian Prime Minister announced on 23 February 2001 that Belgium is planning to reduce the corporate income tax rate from 40.17% to 30%. In addition, for certain type of companies, such as small and medium-sized companies, the tax rate would be reduced from 40.17% to 15%. There is as yet no additional information as to the time schedule or the financing of the contemplated reduction.

DENMARK

A. Recently adopted measures

1. Holding company regime

With effect for tax years beginning on or after 1 January 1999, a holding company regime was effectively created in Denmark by means of changes to the tax treatment of outbound and inbound dividends.

Outbound dividends

Prior to 1 January 1999, under domestic law, dividends distributed by a Danish resident company to a non-resident shareholder were subject to 25% withholding tax. In accordance with the EC Parent-Subsidiary Directive (90/435/EEC), an exception applied (and still applies) to dividends distributed to a company resident in another EU Member State if:

- (1) the resident subsidiary is established under Danish company law as either a public company (*aktieselskab*) or a private company (*anpartsselskab*);
- (2) the parent company has one of the forms listed in the Directive;
- (3) the parent company holds at least 25% of the capital of the subsidiary; and
- (4) the parent company has held the holding for at least 12 months.

As from 1 January 1999 all parent companies, regardless of their form and whether or not resident in the EU, are eligible for the exemption from dividend withholding tax, provided they comply with conditions (3) and (4).

Inbound dividends

At the same time when the exemption from dividend withholding tax was broadened as described above, the regime for the taxation of resident companies on foreign dividends from substantial shareholdings was simplified. Prior to 1 January 1999, foreign as well as domestic dividends were exempt if the resident recipient company: