

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 16.3.2011
SEC(2011) 316 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

**betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de
vennootschapsbelasting (CCCTB)**

{COM(2011) 121 definitief}

{SEC(2011) 315 definitief}

1. PROBLEEMSTELLING

De globalisering heeft het economische landschap een nieuwe vorm gegeven. Niet alleen de locatie van de productie, maar ook de interne organisatie van bedrijven die actief zijn op de internationale markten is drastisch veranderd. Wat de vennootschapsbelasting betreft is de gestaag voortschrijdende marktintegratie een geheel ander verhaal. Met 27 verschillende belastingstelsels die naast elkaar bestaan en vaak botsen, blijft de EU-markt immers zeer gefragmenteerd. Hierdoor wordt de EU sterk in het nadeel gebracht tegenover haar belangrijkste handelspartners, de Verenigde Staten en Japan, die door het bedrijfsleven als één markt worden gezien.

De bedrijven werken momenteel met systemen die berekend zijn op de toegenomen mobiliteit van kapitaal en de frequente grensoverschrijdende transacties tussen gelieerde ondernemingen. Voor fiscale doeleinden omschreven concepten, zoals bron en woonplaats, die van oudsher de behoeften van relatief gesloten economieën dienen, blijken dan ook vaak niet geschikt om er de uitdagingen van commerciële bedrijvigheid binnen een geïntegreerde markt mee aan te gaan. In het bijzonder het naast elkaar bestaan van heterogene, vaak veranderende fiscale regels vormt een belemmering voor ondernemingen die op de internationale markten concurreren. Bovendien worden de nationale belastingstelsels steeds kwetsbaarder voor fiscale ontwijkingsconstructies. Het verschuiven van inkomsten en het verdragshoppen worden immers logischerwijze vergemakkelijkt in een context van hoge mobiliteit van productiefactoren.

Tegen deze achtergrond blijft er voor vennootschappen met grensoverschrijdende activiteiten in de EU een aantal fiscale belemmeringen bestaan, namelijk:

- I. *Extra nalevingskosten*, die voortkomen uit de naleving van de verschillende nationale belastingstelsels en regels inzake verrekenprijzen. Volgens bewijs dat in de door de Commissie in 2001 gepubliceerde studie naar de heffing van vennootschapsbelasting is gerapporteerd, bedragen belastinggerelateerde nalevingskosten 2 à 4% van de vennootschapsbelastingopbrengsten. In de context van de EU27 kan dit worden vertaald in gemiddeld meer dan 10 miljard euro gedurende 2008.
- II. *Dubbele belastingheffing*, die plaatsvindt wanneer van hetzelfde inkomen in twee of meer staten vergelijkbare belastingen worden geheven.
- III. *Overbelasting*, die optreedt wanneer grensoverschrijdende activiteiten belastingverplichtingen doen ontstaan die in een zuiver nationale context niet zouden voorkomen (gelieerde ondernemingen in verschillende lidstaten of hun vaste inrichtingen hebben bijvoorbeeld geen recht om verliezen te verdelen, terwijl verliesconsolidatie voor vennootschappen die slechts in één lidstaat gevestigd zijn de belastbare winst en de belastingdruk vermindert).

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

Het huidige kader met 27 verschillende nationale stelsels van vennootschapsbelasting belemmert de goede werking van de interne markt. De lidstaten kunnen geen totaaloplossing aan dit probleem geven. Met niet-gecoördineerde maatregelen – die door elke lidstaat

afzonderlijk worden gepland en uitgevoerd – zou de huidige situatie alleen maar worden gecontinueerd, omdat de belastingbetalers nog steeds te maken zouden hebben met evenveel overheden als het aantal jurisdicties waar zij belastingplichtig zijn. Communautaire actie is noodzakelijk met het oog op de vaststelling van een juridisch kader met gemeenschappelijke regels. De Commissie heeft nu het initiatief genomen, rekening houdend met het feit dat ingevolge het subsidiariteitsbeginsel de lidstaten soeverein hun vennootschapsbelastingtarieven blijven vaststellen. Zij kunnen dus vrij de gewenste omvang en samenstelling van hun belastingopbrengsten bepalen.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

De specifieke beleidsdoelstelling van het EU-initiatief is het elimineren van de bovengeschetste resterende fiscale belemmeringen in de interne markt, dat wil zeggen de extra nalevingskosten in verband met internationale bedrijvigheid alsmede de gevallen van dubbele belasting en overbelasting. Bijgevolg kan een algemene doelstelling van verbetering van de economische efficiëntie bij de allocatie van productief kapitaal in de EU worden bereikt door middel van verminderde fiscale verstoringen van investeringsbeslissingen en verhoogde kansen op grensoverschrijdende investeringen. Als zodanig kunnen de beoogde vereenvoudiging en efficiëntieverbetering van het vennootschapsbelastingstelsel in de EU in belangrijke mate tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU2020-strategie en de versterking van de interne markt bijdragen, overeenkomstig de initiatieven die in het pakket eengemaakte markt worden bepleit.

De beleidsdoelstelling is een gemeenschappelijk geheel van regels vast te stellen voor de berekening van de heffingsgrondslag voor de betrokken vennootschappen in de EU.

Benadrukt moet worden dat het beleidsinitiatief niet beoogt effect te hebben op de omvang en de verdeling van de heffingsgrondslagen voor vennootschappen in heel de EU. Er zijn bijgevolg voor de lidstaten geen doelstellingen omschreven in termen van verdeling van opbrengsten of opbrengstenneutraliteit.

4. BELEIDSOPTIES

In het verslag worden vier grote beleidsscenario's gezien, die worden vergeleken met het scenario waarin geen maatregelen worden genomen of de status-quo wordt gehandhaafd (optie 1):

- De vaststelling van een *optionele gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting* (CCTB), dat wil zeggen de vervanging voor de desbetreffende vennootschappen van de 27 verschillende wetboeken van vennootschapsbelasting door een gemeenschappelijke heffingsgrondslag, berekend met gebruikmaking van één geheel van regels (optie 2).
- De *verplichte invoering van een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting* (CCTB) voor alle in de EU gevestigde vennootschappen (optie 3).
- Onder een *optionele gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting* (CCCTB) kunnen vennootschappen opteren voor een gemeenschappelijke (bijvoorbeeld berekend met gebruikmaking van één geheel van fiscale

regels) EU-wijde geconsolideerde heffingsgrondslag, ter vervanging van de huidige 27 verschillende wetboeken van vennootschapsbelasting en het afzonderlijke verslagleggingsmechanisme (optie 4).

- Onder een *verplichte gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag* (CCCTB) zouden dezelfde regels verplicht zijn voor alle in de EU gevestigde vennootschappen (optie 5).

Onder alle mogelijke opties zouden enkel voor de berekening van de heffingsgrondslagen gemeenschappelijke regels worden vastgesteld, terwijl de toepasselijke belastingtarieven fiscaal soeverein door de lidstaten zouden worden vastgesteld.

5. BEOORDELING VAN DE EFFECTEN

5.1. Effect op de omvang en de verdeling van de heffingsgrondslag

De beleidsopties leiden tot wijzigingen van de omvang en de verdeling over de landen van de heffingsgrondslagen voor de vennootschapsbelasting die moeten worden gekwantificeerd, hoewel dergelijke effecten geen doelstellingen op zich van de onderhavige belastinghervormingen zijn. Belangrijk is dat geen algemene conclusies over het uiteindelijke effect op de opbrengsten of op de budgettaire positie van de verschillende lidstaten mogen worden getrokken, omdat dit uiteindelijk zal afhangen van nationale beleidskeuzes met betrekking tot mogelijke aanpassingen van de mix van de verschillende fiscale instrumenten of de toegepaste belastingtarieven.

De bevindingen tonen aan dat de invoering van de bepalingen inzake de gemeenschappelijke heffingsgrondslag losstaand van grensoverschrijdende consolidatie van verlies (CCTB) gemiddeld en voor de meeste in de EU gevestigde vennootschappen tot bredere heffingsgrondslagen dan de huidige kan leiden. De grootte van deze stijging lijkt echter vooral van de toegepaste afschrijvingsregels afhankelijk te zijn. In ieder geval zou door de gemeenschappelijke heffingsgrondslag de huidige substantiële verscheidenheid van heffingsgrondslagen in de Europese landen verminderen.

De CCCTB-bepalingen zouden grensoverschrijdende consolidatie van winst en verlies mogelijk maken. Berekeningen op een steekproef van Europese multinationale groepen op basis van de Amadeus- en ORBIS-databases tonen aan dat elk jaar gemiddeld ongeveer 50% van de niet-financiële en 17% van de financiële multinationale groepen in de betrokken steekproef van directe grensoverschrijdende verliescompensatie kan profiteren. Weging van de afzonderlijke resultaten voor de verschillende sectoren toont aan dat in het CCCTB-scenario de heffingsgrondslag voor de betrokken groepen gemiddeld ongeveer 3% kleiner zou zijn dan in het status-quo-scenario¹.

Onder de CCCTB rijst de vraag hoe de algemene heffingsgrondslag moet worden verdeeld over de lidstaten waar de multinationale groep actief is en dienen er aldus ad-

¹ Al bij al blijven bij de gebruikte steekproef (voor de betrokken vennootschappen) door het gecombineerde effect van de bepalingen inzake de nieuwe heffingsgrondslag losstaand van consolidatie (waarbij de heffingsgrondslag vaak verbreedt) en de invoering van directe grensoverschrijdende verliesconsolidatie (waarbij deze vaak versmalt) in de CCCTB-scenario's de totale heffingsgrondslagen gemiddeld ongeveer constant ten opzichte van de huidige toestand.

hocverdeelmecanismen te worden vastgesteld. Gebruik van uit de financiële rekeningen afkomstige gegevens als substituut voor de belastbare winst van multinationale groepen toont aan dat de formule waarbij de personeelskosten, activa en omzet op basis van bestemming gelijkelijk worden gewogen vooral in de lidstaten in Midden- en Oost-Europa alsook in Duitsland, Spanje, Frankrijk, Griekenland en Italië tot verhogingen van de heffingsgrondslagen zou leiden. Enquête-resultaten tonen aan dat wijziging van de weging van de verdeelfactoren weinig effect heeft op de relatieve verdeling van de heffingsgrondslag over landen.

5.2. Effect op de nalevingskosten

Uit enquêtes blijkt dat de belangrijkste factoren die voor de multinationale ondernemingen bedrijfsnalevingskosten veroorzaken direct of indirect verband houden met verrekenprijstaken (documentatie, toestemmingen en rulings en procedures van onderlinge overeenstemming). Bovendien is de nalevingslast wegens verrekenprijzen mettertijd toegenomen, vooral als gevolg van twee factoren: i) strengere documentatie-eisen van de belastingdiensten in combinatie met belastingcontroles; ii) aanpassingen en wijzigingen van het type en de reikwijdte van bedrijfsactiviteiten in de wereld².

Volgens een bij Deloitte bestelde studie zal de CCCTB zich naar verwachting in aanzienlijke besparingen op het gebied van nalevingstijd en uitgaven vertalen ingeval een multinational een nieuwe dochteronderneming in een andere lidstaat opricht. Volgens de schattingen van de fiscale deskundigen die deelnamen aan de studie besteedt een grote onderneming gemiddeld meer dan 140.000 euro (0,23% van de omzet) aan belastinggerelateerde uitgaven om een nieuwe dochteronderneming te openen in een andere lidstaat. Onder de CCCTB zullen deze kosten verminderen met 87.000 euro of 62%. De besparingen voor een middelgrote onderneming zijn zelfs nog belangrijker, aangezien de kosten naar verwachting dalen van 128.000 euro (0,55% van de omzet) tot 42.000 euro, of een afname van 67%. Volgens extra bewijs dat aan de hand van een steekproef van bestaande Europese multinationals is verzameld (PWC-studie), vermindert voor terugkerende belastinggerelateerde taken de nalevingslast in geringere, maar toch nog belangrijke mate. Van de invoering van de CCCTB wordt een besparing op de nalevingstijd van 8 procentpunten verwacht.

5.3. Economiewijde effecten

Het CGE-model CORTAX wordt gebruikt om de economiewijde effecten van de verschillende hervormingen te beoordelen. Het model, ontworpen om wijzigingen van het fiscaal beleid voor de EU-lidstaten te simuleren, is ten behoeve van deze effectbeoordeling uitgebreid en verfijnd³. Zoals bij elk algemeen evenwichtsmodel omvat CORTAX echter vereenvoudigende aannames en specificaties die niet onbetwist zijn en de onzekerheid over de sterkte van bepaalde gedragseffecten van fiscaal beleid niet kunnen wegnemen. Vooral neemt CORTAX de dynamische voordelen op lange termijn van verdere integratie op de interne markt, bijvoorbeeld in termen van een toename van het aantal internationaal actieve

² Ernst & Young *Transfer Pricing Survey*.

³ De uitbreidingen hebben betrekking op i) *belastingparadijzen*, om de kans op winstverschuiving naar buiten de EU mee te nemen, ii) *kansen op verliesconsolidatie*, om de economische effecten van verliesconsolidatie nauwkeurig te kwantificeren, en iii) *discrete locatiekeuzes*, om vóór de beslissing *hoeveel* te investeren de inframarginale keuzes van ondernemingen betreffende *waar* te investeren te modelleren.

bedrijven, niet mee. De opheffing van grensoverschrijdende fiscale belemmeringen zal zich naar verwachting vertalen in een minder verstoorde allocatie van kapitaal, aangezien hierdoor enerzijds de substitueerbaarheid van nationale en grensoverschrijdende investeringen en anderzijds de aantrekkelijkheid van de EU als geheel voor multinationale investeerders zullen toenemen. De verhoogde allocatieve efficiëntie zal zich, mede door de schaalvoordelen die op de grotere markt kunnen worden benut, naar verwachting in productiviteits- en werkgelegenheidsgroei vertalen.

De vier verschillende beleidsopties - optionele CCTB, verplichte CCTB, optionele CCCTB en verplichte CCCTB - worden vergeleken met het status-quoscenario. In de *optionele* scenario's wordt aangenomen dat alle multinationals, maar geen nationale vennootschappen, voor de alternatieve belastingsystemen opteren, terwijl in het verplichte scenario ook nationale vennootschappen de nieuwe fiscale bepalingen dienen toe te passen. Deze aanname zou tot een onderschatting van de welvaartsgroei in de optionele scenario's kunnen leiden omdat te verwachten is dat multinationale ondernemingen in de praktijk enkel voor het nieuwe systeem zullen opteren als het vergeleken met de verschillende nationale belastingstelsels niet tot lagere nettowinsten leidt. In alle scenario's wordt aangenomen dat de opbrengsten van de vennootschapsbelasting voor de aanpassing van het belastingtarief constant worden gehouden, zodat de overheidsbegroting in evenwicht is voordat de bedrijven op de nieuwe beleidsomgeving reageren.

Het belangrijke economische mechanisme in de CGE-analyse van de CCTB is het compromis tussen een laag effectief marginaal belastingtarief (het resultaat van een smalle grondslag en een hoog wettelijk belastingtarief), dat verstoringen van de investeringen minimaliseert, en een laag wettelijk vennootschapsbelastingstarief (in combinatie met een brede grondslag), dat multinationale verschuiving van winsten naar externe locaties vermindert en in het geval van discrete beleggingskeuzes de aantrekkelijkheid van een locatie vergroot. Grondslagverbreding als gevolg van herbepaling van de gemeenschappelijke heffingsgrondslag en de daaruit voortvloeiende tariefverlaging blijken de totale welvaart in de EU te verlagen⁴.

Anderzijds vloeit het belangrijkste positieve effect van de CCTB-hervorming voort uit de veronderstelde vermindering van de nalevingskosten. Al bij al blijft bij een verplichte CCTB de welvaart op Europees niveau bijna constant, terwijl de invoering van een optionele CCTB bij multinationals voor een kleine welvaartsgroei zorgt.

Vergeleken met de CCTB zijn de welvaartseffecten van de CCCTB-opties in elk van de geanalyseerde scenario's gunstiger. Het totale eindeffect is een kleine positieve nettowelvaartsgroei van circa 0,02% van het bbp in geaggregeerde termen voor de EU, hetgeen neerkomt op ongeveer 2,4 miljard euro (cijfer van 2009). Bij uitsplitsing van de effecten van de verschillende elementen van de hervormingen blijkt dat:

⁴ In het model resulteert een beleid van grondslagverbreding met tariefvermindering in welvaartsgroei wanneer het afzonderlijk door individuele landen, met name landen met hoge belastingtarieven die onder de verschuiving van winsten te lijden hebben, wordt gevoerd. Een veralgemening van een dergelijk beleid op Europees niveau vermindert echter de nuttige gevolgen van lagere vennootschapsbelastingtarieven. Het comparatieve locatievoordeel van een land verbetert namelijk niet als ook alle andere lidstaten hun belastingtarief verminderen. Enkel locatiekeuzen in verband met derde landen zullen worden beïnvloed. Per saldo is bij een veelzijdig beleid van grondslagverbreding en tariefverlaging de kans op welvaartverbetering bijgevolg kleiner dan bij een eenzijdig beleid.

- Het leeuwendeel van het positieve economische effect van consolidatie en verdeling op basis van een formule door lagere nalevingskosten wordt veroorzaakt.
- Het overschakelen van afzonderlijke verslaglegging op verdeling aan de hand van een formule een verwaarloosbaar klein effect op het bbp en de welvaart heeft. Dit is het gevolg van verschillende compenserende effecten: minder prikkels om winsten en kapitaal te verschuiven vanuit landen met hoge belastingtarieven, maar extra verstoringen wat betreft de allocatie van formulefactoren ten behoeve van economieën met lage belastingtarieven.
- Bij verliesconsolidatie versmallen de heffingsgrondslagen meestal. Gezien de aannames van het model kunnen met het oog op een sluitende overheidsbegroting bijgevolg bepaalde verhogingen van de vennootschapsbelastingtarieven vereist zijn. De combinatie van een lagere belastingdruk door verliesconsolidatie en een hogere belastingdruk wegens hogere tarieven kan de kapitaalkosten in totaal doen stijgen. Bijgevolg dalen de investeringen licht, maar groeit de werkgelegenheid wegens lagere arbeidskosten. Per saldo daalt het bbp licht, terwijl het netto-effect op de welvaart verwaarloosbaar klein is.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

De opheffing van de drie types van vastgestelde vennootschapsbelastingbelemmeringen – die mogelijk is onder de CCCTB-beleidsopties - zou het bedrijfsleven in staat stellen gezondere economische keuzes te maken waardoor de algemene economische efficiëntie in de EU zou verbeteren. Op basis van de gekwantificeerde economische effecten verdienen de optionele CCCTB en de verplichte CCCTB de voorkeur boven de alternatieve opties gezien de besparingen op de nalevingskosten die zij kunnen genereren. Macro-economisch blijkt echter van de geanalyseerde scenario's de optionele CCCTB in het algemeen de geprefereerde beleids optie te zijn.

De onderhavige hervormingen kunnen gepaard gaan met grote dynamische effecten op de lange termijn. Naar verwachting zullen deze effecten hoofdzakelijk tot uitdrukking komen in de vermindering van de onzekerheid die heerst bij bedrijven die in meerdere jurisdicties actief zijn, alsook van hun (werkelijke en gepercipieerde) kosten. Uiteindelijk zal dit leiden tot een toename van de grensoverschrijdende investeringen in de Unie, niet alleen dankzij de verdere ontplooiing van Europese en buitenlandse multinationals, maar ook vanwege nieuwe investeringen in andere lidstaten door ondernemingen die uitsluitend nationaal actief waren. Op dezelfde wijze zouden, in zoverre het huidige versnipperde landschap van vennootschapsbelastingssystemen als een barrière fungeert voor toegang tot de internationale markten, kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) danig hun voordeel kunnen doen met het feit dat dankzij de onderhavige hervormingen de lat gelijk wordt gelegd. Met name door het wegvallen van extra nalevingskosten in verband met de verschillende fiscale regimes en door de invoering van het "onestopshop"beginsel wat bevoegde belastingdiensten betreft is het waarschijnlijk dat de kmo's zich beter over de grenzen heen zullen kunnen ontwikkelen.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

De voorgestelde richtlijn zal effecten uitoefenen op een aantal variabelen die moeten worden gemonitord. Op micro-economisch niveau moeten de effecten van de beleids opties op de belastinggerelateerde nalevingskosten van de bedrijven en op hun grensoverschrijdend

investeringsgedrag worden beoordeeld. Om de welbekende problemen om betrouwbare schattingen van de feitelijke en gepercipieerde nalevingskosten te verkrijgen op te lossen, moeten ad-hoc-enquêtes worden opgesteld en moet speciale aandacht aan de representativiteit van de geselecteerde steekproeven worden besteed. De mate waarin kmo's geneigd zijn naar het buitenland uit te breiden, zou bijzonder veelzeggend kunnen zijn voor wat betreft de verwachte langetermijneffecten van de beleidsopties. Dergelijke effecten kunnen worden gepeild, zowel door middel van enquêtes bij de betrokken bedrijven als door het analyseren van waargenomen wijzigingen van de feitelijke investeringskeuzes.

Op macro-economisch niveau moet, in overeenstemming met de algemene doelstellingen van verbetering van de allocatie van productief kapitaal in de EU, bewijs worden verzameld over buitenlandse directe investeringsstromen naar de EU en tussen EU-landen.

De evaluatie van de gevolgen van de toepassing van de richtlijn kan vijf jaar na de inwerkingtreding van de wetgevingsmaatregelen ter uitvoering van de richtlijn plaatsvinden. De Commissie kan dan bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen over het technische functioneren van de richtlijn.

De inhoud van een dergelijk verslag zou variëren volgens het toepassingsgebied van de richtlijn zoals uiteindelijk in de Raad overeengekomen.

Tabel 1: Classificatie van beleidsopties (1 = beste optie)

| | Optie 1: status-quo | Optie 2: optionele CCTB: | Optie 3: verplichte CCTB | Optie 4: optionele CCCTB | Optie 5: verplichte CCCTB |
|---|------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| PWC-studie (nalevingskosten) | 2 | 3 | | 1 | |
| Deloitte-studie (nalevingskosten) | 3 | 2 | | 1 | |
| CORTAX-studie (macro-economische variabelen) | 4 | 3 | 5 | 1(2) | 2(1) |