

Fiscale concurrentie

ANNE MURRATH

Managing Partner PricewaterhouseCoopers Tax Consultants
Belastingconsulent

In een openmarkteconomie, zoals de onze, is vrije en eerlijke concurrentie een vaste waarde. Ook landen concurreren met elkaar, met name om investeerders aan te trekken. Diverse motieven kunnen hier meespelen: het aantrekken van fondsen, kennis, technologie en innovatie, werkgelegenheidscreatie, de ontwikkeling van een bepaalde sector evenals exportpromotie. Dit artikel beoogt meer specifiek het begrip "fiscale concurrentie" te verduidelijken en de recente hervorming van de vennootschapsbelasting in een internationale context te plaatsen.

Instrumenten van fiscale concurrentie

De concurrentie voor buitenlandse investeerders is de laatste jaren steeds feller geworden naarmate landen hun grenzen meer en meer openstellen en voor hun economische groei afhankelijk zijn van bui-

tenlandse investeringen. De toemende globalisering van de economie en in het bijzonder de ontwikkeling van de technologie, die bepaalde activiteiten voortdurend mobieler maken, hebben deze concurrentie aangewakkerd. De concurrentieslag voor het aantrekkelijkst investeringsklimaat wordt dikwijls met fiscale wapens uitgevochten. Landen staan onder druk om fiscale voordelen toe te kennen die minstens zo aantrekkelijk zijn als deze in de hen omringende landen. Ook België is voor zijn ontwikkeling en economische groei sterk afhankelijk van buitenlandse investeringen. Ons land ziet zich dan ook verplicht om mee te dingen en staat onder druk van de omringende landen.

Er zijn veel instrumenten om aan fiscale concurrentie te doen. Om de fiscale aantrekkelijkheid van een bepaald regime te kennen, dienen dan ook verschillende elementen bekeken en vergeleken te worden ¹.

Zo is het vooreerst belangrijk een onderscheid te maken tussen de algemene fiscale regels en bijzondere fiscale voordelen. Om de aantrekkelijkheid van het algemene fiscale regime te beoordelen, kijken investeerders in de eerste plaats naar de toepasselijke tarieven en naar de bepaling van de belastbare basis. Hierbij wordt in eerste instantie aandacht besteed aan het fiscaal regime dat van toe-

passing is op de inkomsten uit de economische activiteit. Uit de praktijk blijkt dat investeerders veel belang hechten aan het nominale tarief als eerste indicatie bij het bepalen van de fiscale aantrekkelijkheid van een land ².

Daarnaast vergelijken zij in het bijzonder mogelijkheden tot vrijstelling van inkomstenbelasting (b.v. vrijgestelde investeringsreserve en vrijstelling van dividenden en meerwaarden op aandelen), aftrekken van belastingkredieten (b.v. investeringskrediet, investeringsaftrek en interestaftrek) en afschrijvingsregels (b.v. versnelde afschrijvingen). Maar ook de fiscale regels met betrekking tot verliescompensatie en fiscale consolidatie evenals de nationale regels met betrekking tot verrekenprijzen en anti-rechtsmisbruik zijn belangrijk voor de vergelijking.

Een zeer belangrijk fiscaal instrument van concurrentie blijkt de mogelijkheid om voorafgaande individuele afspraken te maken met de fiscale overheid (de zogenaamde rulings). Dit is een praktijk die landen als Nederland en Zwitserland een hele tijd geleden hebben ontwikkeld en sindsdien promoten.

Eveneens van belang zijn de toepasselijke bronheffingen. Hoge bronheffingen maken repatriatie van winsten immers duur en zijn onaan-

Fiscaliteit

trekkelijk. Een uitgebreid dubbelbelastingverdragsnetwerk en nationale vrijstellingen of verminderingen van bronheffing zijn dan ook een belangrijke troef in de vergelijking.

Ten slotte zijn er de diverse lokale en indirecte belastingen. Deze laatste worden soms - ten onrechte - stiefmoederlijk behandeld in vergelijkende studies tussen landen. Lokale en indirecte belastingen vormen namelijk dikwijls een niet onaanzienlijk bestanddeel van de totale belastingkost voor een onderneming. Ze zijn bovendien meestal niet afhankelijk van het bedrijfsresultaat en zijn dus ook verschuldigd in jaren van verlies.

De bijzondere fiscale voordelen kunnen verschillende vormen aannemen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de zogenaamde 'tax holidays' (d.w.z. verminderingen of vrijstellingen van belasting voor een bepaalde tijdspanne) en de 'gunstregimes' (d.w.z. verlaagde tarieven en/of bijzondere aftrekken of vrijstellingen van de belastbare basis voor bepaalde belastingplichtigen, voor bepaalde activiteiten of in bepaalde regio's).

De eerste vereiste voor een land dat aan fiscale concurrentie wil doen, is te voorzien in een algemeen fiscaal regime dat zowel voor de eigen als voor de buitenlandse investeerders aantrekkelijk is.

In de praktijk blijkt evenwel dat landen nog dikwijls voorzien in gunstregimes die niet zelden gericht zijn op buitenlandse investeerders. Dit gebeurt typisch in opkomende economieën, maar niet alleen daar. Studies die in opdracht van de VN, de OESO en de Europese Commissie zijn uitgevoerd, tonen namelijk aan dat ook regeringen in ontwikkelde landen buitenlandse investeerders proberen aan te trekken door fiscale voordelen te verstrekken³.

Het voorzien in gunstregimes als fiscaal instrument voor het aan-

trekken van buitenlandse investeerders heeft evenwel ook nadelen.

Vooreerst is er de kostprijs - de niet geïnde belasting - die telkens moet worden afgewogen tegen de opportuniteit van de bijkomende investeringen.

Preferenties creëren bovendien scheeftrekkingen in zoverre ze leiden tot investeringen die (min of meer) uitsluitend door fiscale overwegingen zijn ingegeven.

Ten slotte kunnen ze als 'oneerlijke concurrentie' worden bestempeld in zoverre niet alle investeerders de voordelen kunnen genieten.

Gezien het belang van de KMO-economie voor België lijkt het duidelijk dat de bevordering van deze economie via fiscale maatregelen dient te worden voortgezet.

Internationale ontwikkelingen – OESO

Ook de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) heeft de trend van toenemende fiscale concurrentie opgemerkt.

De OESO is een intergouvernementele organisatie van geïndustrialiseerde landen die functioneert op consensusbasis. Ze telt 30 landenleden, waaronder de 15 EU-lidstaten. De OESO werkt met verschillende comités, waaronder het comité fiscale zaken. De aanbevelingen en rapporten van de OESO hebben als dusdanig geen juridisch bindende waarde maar leggen afspraken vast tussen regeringen.

Binnen de OESO geldt dat het beginsel van vrije concurrentie eveneens van toepassing is op regeringen. Bovendien wordt binnen de OESO erkend dat fiscale politiek een exclusieve bevoegdheid is van de nationale overheid.

Bij de leden van de OESO leeft evenwel ook een groeiende bezorgdheid over inkomenserrosie.

Dit risico is de laatste jaren als gevolg van de technologische evolutie reëler geworden doordat steeds meer activiteiten eenvoudigweg verplaatsbaar zijn (zoals financiële activiteiten en bepaalde diensten) zodat ze makkelijk vanuit zogenaamde belastingparadijzen ('tax



havens', d.w.z. landen met geen of uiterst lage belasting) kunnen worden uitgevoerd. De aandacht van de OESO ging niet toevallig in eerste instantie uit naar deze 'tax havens'.

Aan de vrijheid van fiscale concurrentie stelt de OESO dan ook één beperking: de concurrentie moet 'eerlijk' zijn.

Volgens de OESO is concurrentie niet eerlijk indien nationale bedrijven via de fiscaliteit worden gesubsidieerd, of nog wanneer overheidsbepalingen bedrijven aanmoedigen om belastingen te omzeilen in de staat waar ze gevestigd zijn.

De OESO voert met andere woorden promotie voor eerlijke fiscale concurrentie door landen aan te moedigen om een omgeving te creëren waarin een vrije en eerlijke fiscale concurrentie mogelijk is (het zogenaamde 'level playing field').

Hieronder dient te worden verstaan dat landen zich ertoe verbinden om informatie tussen de fiscale autoriteiten uit te wisselen, de transparantie van de regels te verzekeren en 'ringfencing' (d.w.z. het beperken van fiscale voordelen tot buitenlandse bedrijven) uit te sluiten.

Van bijzonder belang is in dit verband het 'Global Forum', een platform dat de OESO gebruikt om niet-OESO-leden tot 'eerlijke fiscale concurrentie' te bewegen. Landen die in de context van het 'Global Forum' hun medewerking toezeggen, verbinden zich ertoe om de principes van transparantie en effectieve informatie-uitwisseling toe te passen en worden in ruil daarvoor niet op de door de OESO aangelegde zwarte lijst van niet-coöperatieve belastingparadijzen opgenomen ⁴.

Ook de WTO (Wereldhandelsorganisatie) biedt de OESO een platform om niet-leden bij haar campagne voor een 'level playing field' te betrekken. De beslissing van de WTO inzake het Amerikaanse

FSC-regime ('FSC' staat voor 'foreign sales corporation') is dan ook niet toevallig. De WTO besloot met name dat dit regime een overtreding is van de internationale regels inzake eerlijke handel en legde de US bijgevolg op dit regime af te schaffen ⁵.

Internationale ontwikkelingen – EU

Ook binnen de EU is het thema 'fiscale concurrentie' bijzonder actueel. In de context van de EU krijgt het debat een bijzondere en unieke dimensie, met name omwille van het Europese objectief om een interne markt te realiseren. In een interne markt is geen plaats voor marktverstoring en dus ook niet voor fiscale verstoringen ⁶.

Vanuit deze achtergrond moeten we de verregaande afspraken inzake concurrentiebeperking in het kader van de zogenaamde Gedragscode ('code of conduct') begrijpen. Het accent wordt hierbij gelegd op de afschaffing van gunstregimes (en dus b.v. niet op de vastlegging van een minimaal vennootschapsbelastingtarief). Meer in het bijzonder werd onder de EU-landen afgesproken om geen nieuwe 'schadelijke' gunstregimes in te voeren (de zogenaamde 'stand still'-bepaling) en om de bestaande te laten aflopen (de zogenaamde 'roll back'-bepaling) ⁷.

De afspraken rond deze Gedragscode maken deel uit van het zogenaamde 'belastingpakket' waarover in principe tegen eind 2002 in zijn geheel een akkoord had moeten bereikt zijn en dat nu, in maart 2003, op de Europese Raad zou moeten worden aangenomen ^{7bis}.

De Commissie heeft evenwel nog een stok achter de deur. Ze kan met name de Europese bepalingen inzake ongeoorloofde staatssteun inroepen om een bepaald fiscaal regime te bestrijden ⁸.

Gevolgen van deze ontwikkelingen

Onder druk van de OESO en de EU zien de betrokken landen zich genoodzaakt om hun 'gunstregimes' aan te passen of op te heffen en op een andere manier te concurreren.

Een analyse van de fiscale hervormingsplannen in de ons omringende landen toont aan dat er een trend is van tariefverlaging van de vennootschapsbelasting. Koploper is Ierland, dat sedert 1997 zijn nominaal tarief verlaagde van 36% in 1997 tot 16% in 2002 en 12,5% in 2003. Ook Frankrijk en Italië kondigden verdere tariefverlagingen aan.

Tariefverlagingen zijn evenwel een relatief 'dure' ingreep als maatregel om nieuwe investeringen aan te trekken, aangezien ze ook betrekking hebben op 'bestaande' investeringen.

Naast tariefverlagingen zijn er andere trends merkbaar. Zo nemen landen maatregelen om makkelijk verplaatsbare activiteiten aan te trekken of in het land te houden. Voorbeelden zijn de nieuwe regels die het Verenigd Koninkrijk en Luxemburg hebben ingevoerd om hun fiscaal regime aantrekkelijker te maken voor holdingactiviteiten.

Daarnaast maakt het gebruik van voorafgaande afspraken steeds meer opgang en behoren APA's ('advanced pricing agreements' – voorafgaande prijsovereenkomsten) en ATR's ('advanced tax rulings' – voorafgaande fiscale akkoorden) steeds meer tot het standaardjargon van de internationale fiscale praktijk.

De Belgische reactie

Zoals bekend is de Belgische economische groei mee afhankelijk van het aantrekken van buitenlandse

investeringen. Het fiscaal beleid in dit land is dan ook al veel jaren gekenmerkt door diverse gerichte fiscale maatregelen die (buitenlands) kapitaal moeten aantrekken of bepaalde activiteiten en sectoren ontwikkelen.

Opeenvolgende regeringen hebben hiertoe verschillende technieken aangewend. Er werd een beroep gedaan op zowel verminderingen van de belastbare basis (zoals versnelde afschrijvingen – gewone en verhoogde investeringsaftrek – investeringsreserve) als speciale gunstregimes (waaronder de T-zones, de reconversievennootschappen en het zeer succesvol gebleken Belgisch Coördinatiecentrum (BCC)).

Zoals we weten besloot de huidige regering de kaart van de tariefverlaging te trekken, ook al impliceert dit dat enkele aftrekken van de belastbare basis werden opgeofferd. De studie die de Hoge Raad in 2001 in opdracht van de regering uitvoerde, vestigde immers terecht de aandacht op de beperkingen die verbonden zijn aan concurrentie via gunstregimes en concludeerde, eveneens terecht, dat het Belgische nominale tarief van de vennootschapsbelasting een belangrijke concurrentiehandicap vormde ⁹.

Zoals bekend voorziet de recente hervorming van de vennootschapsbelasting ook in een nieuwe veralgemeende rullingpraktijk die een nieuw en wettelijk kader biedt voor individuele bindende afspraken. ¹⁰

Daarnaast werd ondertussen ook het KB met betrekking tot het BCC aangepast opdat de regeling volledig aan de voorschriften van transparantie en het verbod van 'ringfencing' zou beantwoorden. Het is nu nog wachten op de 'zegen' van de Europese Commissie.



De huidige regering besloot de kaart van de tariefverlaging te trekken. Daarnaast werd geopteerd voor het uitbouwen van een veralgemeend rullingbeleid dat het vereiste juridische kader biedt voor de in internationaal verband zo belangrijke rechtszekerheid, al is de verwachting dat het jaren zal duren vooraleer deze praktijk in België ingeburgerd zal zijn.

Evaluatie: de toekomst?

Gezien het belang van de KMO-economie voor België lijkt het duidelijk dat de bevordering van deze economie via fiscale maatregelen dient te worden voortgezet, net zoals de voortgezette vermindering van de personenbelasting van groot belang is om kennis en innovatie in België te houden.

Internationaal gezien kwam de ondertussen doorgevoerde tariefverlaging tot 33% (plus 3% crisisbelasting) niets te vroeg en brengt ze

het Belgische nominaal tarief op het niveau van de omringende landen (cf. NL: 34,5%; FR: 33,3%; VK: 30%; Lux (stad): 30,38% ¹⁰). De gezette stap naar een veralgemeend rullingbeleid biedt het vereiste juridische kader voor de in internationaal verband zo belangrijke rechtszekerheid, al is de verwachting dat het jaren zal duren vooraleer deze praktijk in België ingeburgerd zal zijn.

De door de Minister van Financiën reeds aangekondigde voortgezette tariefverlaging is positief aangezien ze België onder het Europees gemiddelde zou brengen. Dit zou evenwel niet gepaard mogen gaan met extra beperkingen van aftrekken van de belastbare basis. Zo hebben de als 'compensatoire maatregel' ingevoerde aanpassingen van het Belgische fiscale holdingregime de Belgische concurrentiepositie voor dit type activiteit al negatief beïnvloed ¹¹.

De internationale concurrentie voor dienstenactiviteiten (waaronder onderzoek en ontwikkeling evenals financiële en logistieke diensten)

vergroot. Het creëren van fiscale stimulansen ter ondersteuning van de ontwikkeling van deze activiteiten, die voor de economische groei van België belangrijk zijn (b.v. door te voorzien in aftrekken van de belastbare basis voor onderzoeksactiviteiten), is dan ook prioritair¹². Op dit vlak kunnen de regio's wellicht een steentje bijdragen.

Daarnaast lijdt het, gezien de gewijzigde internationale context geen twijfel dat het snel uitrollen van een transparant en werkbaar rulingbeleid de voornaamste fiscale uitdaging is voor België. Dit rulingbeleid moet België niet alleen aantrekkelijk maken voor toekomstige investeerders, maar ook relokalisatie van bestaande investeerders vermijden. In dit verband is het overigens van het grootste belang zo snel mogelijk duidelijkheid te creëren met betrekking tot vroeger gemaakte afspraken.

Bij een goed werkend rulingbeleid hoort een gestroomlijnd fiscaal marketingbeleid. Een coherente promotie van ons fiscaal regime op federaal, regionaal en zelfs provinciaal of stedelijk niveau is essentieel voor het (fiscaal) aanzien van België binnen en buiten de landsgrenzen.

Op dit vlak kunnen alle belastingconsulenten van dit land dan weer een steentje bijdragen. ¶

Voetnoten

- ¹ Een accurate vergelijking houdt rekening met de effectieve belastingdruk. Voor een interessante studie van methodologieën: Gaëtan Nicodème, 'Computing effective corporate tax rates: comparisons and results', ECFIN E2/358/01-EN; http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/2001/ecp153en.pdf
- ² Zie onder meer: Commission Staff Working Paper 'Company taxation in the Internal Market' (COM/2001 582 final), Brussel, 23.10.2001 SEC (2001); http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/IP/ip1468/company_tax_study_en.pdf
- ³ Voor een uitgebreide analyse van de trends en nuttige referenties: Prof. Alex Easson, IBFD, July 2001
- ⁴ Voor meer info: zie de website van de OESO: <http://www.oecd.org>
- ⁵ Voor meer info: zie de website van de WTO: <http://www.wto.org>
- ⁶ Zie onder meer: Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité – Naar een interne markt zonder belastingbelemmeringen, COM (2001) 582 definitief; http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/IP/ip1468/communication_nl.pdf
- ⁷ De studie die werd uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie in de context van het vastleggen van de Gedragscode, gaf 5 Belgische 'speciale regimes' de stempel 'schadelijk' mee (het Belgisch Coördinatiecentrum (BCC), de distributiecentra, de dienstencentra, de 'foreign sales corporations' en de info-cap ruling); http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/law/primarolo.htm De Belgische regering aanvaardde de conclusies van de studie van de Europese Commissie slechts gedeeltelijk. Voor een argumentatie, zie het Rapport van de Hoge Raad van Financiën – Afdeling 'Fiscaliteit en Parafiscaliteit' – De hervorming van de vennootschapsbelasting – april 2001, p.93 e.v.; http://docuфин.fgov.be/inter-salgnl/hrfcsf/adviezen/PDF/Venb_2001_04.pdf
- ^{7bis} Zie hierover : <http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1>
- ⁸ Zo besliste de Europese Commissie om het BCC te onderwerpen aan een onderzoek in het kader van de Europese bepalingen inzake ongeoorloofde staatssteun. Ondertussen besliste de Commissie dat het (oude) BCC regime inderdaad niet toelaatbaar is. De voordelen voor bestaande BCC's moeten ten laatste op 31 december 2010 uitgefaseerd zijn. Gezien de Commissie destijds het regime goedkeurde, moeten genietters geen verkregen voordelen terugbetalen.
- ⁹ Rapport van de Hoge Raad van Financiën – Afdeling 'Fiscaliteit en Parafiscaliteit' – De hervorming van de vennootschapsbelasting – april 2001; ibidem
- ¹⁰ Dit is inclusief gemeentebelasting
- ¹¹ In dit verband is het van belang te kijken naar de intentie van de Europese Commissie, die erin bestond bedrijven te onderwerpen aan een geconsolideerde heffingsgrondslag voor hun activiteiten in de hele EU. Zie de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité – Naar een interne markt zonder belastingbelemmeringen, COM (2001) 582 definitief; ibidem
- ¹² Zie hierover onder meer 'A research paper on public policy and R&D in Belgium, Final Report Executive Summary, April 2002; <http://www.pwcglobal.com/extweb/ncsurvres.nsf/docid/1790992DE1F203CE80256C0F00332384>