



Advies van de Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling

“Publieke land-per-landrapportering door grote bedrijven”

1. Inleiding

01. Dit advies heeft betrekking op de Publieke land-per-landrapportering door grote bedrijven. Het werd goedgekeurd via e-mail op 10 mei 2016.

Oorspronkelijke taal van dit document: Nederlands

2. Voorstelling van de problematiek

02. Naar schatting twee derde van de wereldwijde grensoverschrijdende handel gebeurt tussen de verschillende entiteiten van multinationale ondernemingen. Die handel is bijzonder gevoelig voor misbruiken waarbij multinationale ondernemingen gebruik maken van de inconsistenties in de fiscale regelgeving van verschillende landen en het ontbreken van een internationaal kader voor coördinatie van die regelgeving om winsten te verschuiven naar jurisdicties waar ze weinig tot niet worden belast met het oog op het vermijden van vennootschapsbelasting in de jurisdicties waar de economische meerwaarde wordt gerealiseerd.¹

03. De financiële impact van deze praktijk is aanzienlijk groter voor ontwikkelingslanden dan voor OESO-landen², gezien het relatief grote aandeel van vennootschapsbelasting binnen de totale overheidsinkomsten van de ontwikkelingslanden en gezien het grote belang van multinationale ondernemingen voor de belastbare basis. Het meest recente *World Investment Report* (of Rapport over de investeringen in de wereld) (oktober 2015) van de Conferentie voor Handel en Ontwikkeling van de Verenigde Naties schat de verliezen aan belastingen voor de ontwikkelingslanden op meer dan 100 miljard US\$ per jaar als gevolg van winstverschuiving door multinationals naar jurisdicties met lage of onbestaande belastingen.³ Een recente studie van het IMF schat het verlies aan inkomsten als gevolg van ontwijkingsactiviteiten gerelateerd aan

¹ Recente studies tonen dat de stijging van de winsten van multinationale ondernemingen systematisch gepaard gaat met een stijging van het deel van de winsten vóór belasting van de filialen in landen met lage belastingen in vergelijking met het deel van de winsten vóór belasting die worden aangegeven door de filialen in landen met hoge belastingen (Dharmapala D. en Riedel N. (2013). Earnings shocks and tax-motivated income-shifting: Evidence from European multinationals, *Journal of Public Economics*, Vol. 97, pp. 95-107). Die studies tonen ook dat entiteiten in landen met lage belastingen geld uitlenen aan entiteiten in landen met hogere belastingen om de rentelasten in die laatste landen te verhogen (C. Fuest, S. Hebous, N. Riedel. (2011). *International Profit Shifting and Multinational Firms in Developing Economies*, WP).

² Fiscale concurrentie tussen landen is niet enkel schadelijk voor de thuislanden van de multinationals of filialen maar ook voor de landen waar ze zich vestigen en voor hun communautaire evenwichten (Killian S. 2006. Where's the harm in tax competition?: Lessons from US multinationals in Ireland, 2006, *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 17, Issue 8, pp. 1067-1087).

³ UNCTAD, (2015) “*World Investment Report 2015*”, p. 200 e.v. Beschikbaar op http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling
Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

'belastingparadijzen' voor ontwikkelingslanden jaarlijks op ca. 1,3% van het BBP (ca. 200 miljard US\$).⁴ Ter vergelijking: de totale ontwikkelingssamenwerking (ODA) van de OESO-landen bedroeg 137 miljard dollar in 2014.⁵

04. Een van de elementen die belastingontwijking en -ontduiking en de uitholling van de overheidsfinanciën van ontwikkelingslanden verklaart, is het gebrek aan transparantie van de financiële stromen tussen internationaal met elkaar verbonden ondernemingen.⁶ Vandaag publiceren multinationale ondernemingen hun financiële gegevens op geconsolideerde basis terwijl ze door de fiscus niet op die manier worden beschouwd. Elke afzonderlijke entiteit binnen de groep is afzonderlijk belastingplichtig. Dat maakt het moeilijk om een zicht te krijgen op het geheel van de activiteiten en de authenticiteit van de lokalisatie van die activiteiten binnen de groep. Een verplichting voor dergelijke ondernemingen om financiële gegevens te publiceren per land waar de onderneming actief is (in het Engels bekend als Country-by-Country Reporting of CBCR), is een kostenefficiënt middel om meer vat te krijgen op deze praktijken.

05. Op internationaal niveau groeit consensus over de effectiviteit en wenselijkheid van CBCR. De Addis Abeba Action Agenda, goedgekeurd door de lidstaten van de Verenigde Naties tijdens de derde internationale conferentie over de financiering van ontwikkeling in juli 2015, moedigt landen aan *'to strengthen transparency and adopt appropriate policies, including multinational enterprises reporting country-by-country to tax authorities where they operate'*.⁷

06. In Addis Abeba heeft België er zich via de minister van Ontwikkelingssamenwerking toe verbonden *'to ensure relevant domestic tax policies reflect the joint objective of supporting improvements in domestic resource mobilisation in partner countries and applying principles of transparency, efficiency, effectiveness and fairness'* in het kader van het zogenaamde 'Addis Tax Initiative'.⁸

07. Om de beleidscoherentie ten gunste voor ontwikkeling te versterken en het aangegeven engagement in het kader van het 'Addis Tax Initiative' waar te maken, is het cruciaal dat de Belgische federale regering een duidelijk standpunt inneemt voor publieke land-per-landrapportering op Europees en internationaal niveau en aanvullende nationale initiatieven ondersteunt. Het 'Plan ter bestrijding van de fiscale fraude' vermeldt transparantie als essentiële doelstelling en voorwaarde van de regeringsaanpak.⁹

⁴ Crivelli, E., De Mooij, R. & Keen, M., *'Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries'*, IMF working paper, mei 2015, p.21, beschikbaar op <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>

⁵ OECD. (2014) Detailed final 2014 aid figures released by OECD/DAC. Beschikbaar op <http://www.oecd.org/dac/stats/final2014oda.htm>

⁶ Op het vlak van transparantie vormt de relokalisatie van immateriële vaste activa een bijzonder geëerd instrument voor winstverschuiving, gezien de grote geografische mobiliteit en het weinig transparante karakter van de prijzen voor de overdracht van deze activa (Dischinger M. et Riedel N. (2011). "Corporate taxes and the location of intangible assets within multinational firms", *Journal of Public Economics*, Vol 95, pp. 691-707). Dat is de reden waarom de OESO in het kader van het BEPS-plan hier bijzondere aandacht aan besteedt (OCDE. (2013, 30 juli). *Revised Discussion Draft on Transfer Pricing Aspects of Intangibles*, § 89).

⁷ United Nations. (2015). *The Addis Abeba Action of the Third International Conference on Financing for Development*. Beschikbaar op <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf>

⁸ United Nations. (2015). *The Addis Tax Action Initiative - Declaration*. Beschikbaar op <http://www.taxcompact.net/documents/Addis-Tax-Initiative-Declaration.pdf>

⁹ Ministerie van Financiën (2015). Plan ter bestrijding van de fiscale fraude. Beschikbaar op <http://vanoverveldt.belgium.be/sites/default/files/articles/Plan%20ter%20bestrijding%20van%20de%20fiscale%20fraude%202015.pdf>



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling
Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

08. De publieke land-per-landrapportering (CBCR) heeft de volgende gunstige effecten: i) dit biedt belastingadministraties globale, en niet enkel nationale gegevens die het mogelijk maken om multinationale ondernemingen in hun jurisdicties te vergelijken, ii) de openbaarheid van de verstrekte informatie biedt burgers en vakbonden maar ook aandeelhouders en investeerders de kans om de financiële en maatschappelijke risico's van investeringen beter in te schatten, iii) die openbaarheid van gegevens biedt ook toezichthouders en onafhankelijke onderzoekers de kans om het financieel verkeer tussen verschillende filialen van internationale ondernemingen, waaronder ook banken, te analyseren,¹⁰ wat bijdraagt aan de financiële stabiliteit en het vertrouwen in de economie versterkt, iv) publieke CBCR zorgt voor eerlijke concurrentievoorwaarden (*level playing field*) tussen internationale ondernemingen en KMO's en versterkt het concurrentievermogen van ondernemingen tegen een lage kost, v) de publieke CBCR zorgt voor een verbeterde werking van de markt door de transparantie tussen de markspelers te vergroten.

3. CBCR op internationaal niveau

09. In de Verenigde Staten voorziet de Dodd-Frank Act¹¹, goedgekeurd in juli 2010, de verplichte publicatie van gegevens over betalingen aan overheden door ondernemingen in de extractieve sector per land waar de onderneming actief is. Met dit voorstel dook het concept van land-per-landrapportering voor het eerst op als nodig en redelijk.

10. In het kader van de Europese Unie werden in juni 2013 twee belangrijke hervormingen goedgekeurd. Richtlijn 2013/34/EU voert een gelijkaardige vereiste in als de Dodd-Frank Act.¹² Bovendien werd een vierde herziening van de richtlijn over kapitaalvereisten goedgekeurd. Deze richtlijn verplicht grote Europese banken om per land waar de bank gevestigd is informatie te publiceren over de benaming(en) van de vestigingen, de aard van de activiteiten, de omzet, het aantal werknemers in voltijds equivalenten, het resultaat vóór belastingen, de betaalde belastingen en de ontvangen subsidies.¹³ Volgens de impactstudie in opdracht van de Europese Commissie zou deze herziening geen negatieve economische effecten hebben op het concurrentievermogen van de betrokken ondernemingen.¹⁴

11. Actiepunt 13 van het actieplan tegen agressieve fiscale planning door multinationals (het BEPS-plan, Engelse afkorting van *Base Erosion and Profit Shifting* of 'erosie van belastinggrondslagen en verschuiving van winsten'), opgesteld door de OESO in opdracht van de G20, voorziet een uitgebreid systeem van land-per-

¹⁰ De praktijken op het gebied van winstverschuiving in de bankensector variëren afhankelijk van de verschillende activiteitsegmenten van banken en zijn bijzonder moeilijk te identificeren (Merz J. en Overesch M. (2016). Profit Shifting and Tax Response of Multinational Banks, *Journal of Banking & Finance*, te verschijnen), maar veroorzaken naast de fiscale implicaties ook werkelijke belemmeringen bij de opvolging van de stabiliteit van de bankensector doordat het onmogelijk is om bepaalde transacties te lokaliseren of omdat er verkeerde lokalisaties uit voortkomen.

¹¹ The Dodd Frank Wall Street reform and consumer protection Act of 2010. Pub.L. 111-203, H.R. 4173 (Dodd Frank)

¹² Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, tot wijziging van Richtlijn 2006/43/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijnen 78/660/EEG en 83/349/EEG van de Raad.

¹³ Artikel 89, Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG.

¹⁴ European Commission. (2014, september). *General assessment of potential economic consequences of country-by-country reporting under CRD IV*. Beschikbaar op http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/141030-cbcr-report_en.pdf



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling
Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

landrapportering.¹⁵ Hoewel de aard en omvang van de aan rapportering onderhevige gegevens zeer uitgebreid is en berust op goede principes¹⁶, moeten de controlemodaliteiten nog worden uitgewerkt. Bovendien gelden de verplichtingen tot rapportering enkel voor multinationale ondernemingen met een jaarlijkse geconsolideerde omzet van meer dan 750 miljoen euro (waardoor volgens schattingen van de OESO 80-95% van de multinationals in Europa vrijgesteld zouden zijn) en zullen de gegevens enkel beschikbaar zijn voor belastingadministraties. De aanbevelingen van de OESO in het kader van BEPS hebben geen bindend karakter, al heeft de Europese Commissie in januari 2016 een ontwerprichtlijn voorgesteld die dit systeem op EU-niveau verplichtend maakt.¹⁷

12. In het kader van de herziening van de richtlijn over de rechten van aandeelhouders heeft het Europees Parlement op 8 juli 2015 in eerste lezing met een grote meerderheid een amendement goedgekeurd dat een veralgemening voorziet van de land-per-landrapportering voor banken naar alle economische sectoren¹⁸. Deze onderhandelingen werden opgeschort als gevolg van de initiatieven op dat vlak vanwege de OESO.

4. De ontwerprichtlijn van de Europese Commissie

13. Op 12 april 2016 heeft de Europese Commissie officieel een ontwerp voorgesteld voor een Europese richtlijn inzake publieke CBCR voor alle multinationale bedrijven met een jaarlijkse omzet van meer dan 750 miljoen euro, ongeacht of hun hoofdkantoor binnen of buiten de EU is gevestigd. Dit voorstel heeft de doelstelling complementair te zijn met het voorstel van Richtlijn van 28 januari 2016 (zie paragraaf 11). Die rapportering per land waar de onderneming actief is, blijft echter beperkt tot de 28 lidstaten van de EU en een aantal nog te bepalen 'belastingparadijzen'. Voor de overige landen voorziet de ontwerprichtlijn een geaggregeerde publicatie.

14. De rapportering behelst 7 elementen: i) een korte beschrijving van de aard van de activiteiten, ii) het aantal werknemers, iii) het bedrag van de netto-omzet, met inbegrip van de met verbonden partijen gerealiseerde omzet, iv) het bedrag van de winst of het verlies vóór winstbelasting, v) het bedrag van de verschuldigde winstbelasting (lopend boekjaar) – dit zijn de fiscale lasten van het lopende jaar die in de belastbare winsten of verliezen van het boekjaar zijn opgenomen door ondernemingen en bijkantoren die fiscaal inwoner zijn van het betreffende fiscale rechtsgebied, vi) het bedrag van de betaalde winstbelasting – dit is het bedrag van de winstbelasting die ondernemingen en bijkantoren die fiscaal inwoner zijn van het betreffende fiscale rechtsgebied tijdens het betreffende boekjaar hebben betaald en vii) het bedrag van de gecumuleerde winst. Dit

¹⁵ OECD, Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting. BEPS action13, 2015 final report, 2015, beschikbaar op <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>

¹⁶ Multinationals dienen in een 'local file' voor elk land inlichtingen te verschaffen inzake verrekenprijzen in lijn met de transactionele aspecten van de gerapporteerde activiteiten met vermelding van de relevante transacties tussen de partijen, de betrokken bedragen en de analyse van de toegepaste verrekenprijzen die de onderneming voor deze transacties heeft vastgelegd.

¹⁷ European Commission, Proposal for a Council Directive amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation, 28 januari 2016. Beschikbaar op http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:89937d6d-c5a8-11e5-a4b5-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF

¹⁸ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2007/36/EG ter bevordering van de betrokkenheid van aandeelhouders op lange termijn en van Richtlijn 2013/34/EU met betrekking tot bepaalde onderdelen van de verklaring inzake corporate governance /* COM/2014/0213 final - 2014/0121 (COM).



Adviesraad inzake beleidscoherentie
ten gunste van ontwikkeling
Conseil consultatif sur la cohérence
des politiques en faveur du développement

verslag moet publiek beschikbaar zijn en moet een beschrijvende uitleg bevatten waarom de toerekenbare winstbelasting en de effectief betaalde winstbelasting niet met elkaar overeenstemmen.¹⁹

15. De ontwerprichtlijn van de Europese Commissie stelt voor om de bestaande richtlijn inzake de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen (2013/34/EU) te wijzigen. De Raad van de Europese Unie moet zich hierover uitspreken, in het kader van de gewone wetgevende procedure, met een gekwalificeerde meerderheid.

16. De ontwerprichtlijn van de Europese Commissie schiet te kort op een aantal terreinen: i) de reikwijdte is beperkt tot de EU-lidstaten en tot de nog te bepalen lijst van 'belastingparadijzen', wat betekent dat de ontwikkelingslanden niet zijn inbegrepen, ii) de drempelwaarde op een omzetcijfer van 750 miljoen euro (wat 85 tot 90% van de ondernemingen met domicilie in de Europese Unie uitsluit) en iii) de effectiviteit van de nog op te stellen lijst van 'belastingparadijzen' is allerminst gegarandeerd.

5. Aanbevelingen

17. In het kader van de onderhandelingen binnen de Europese Raad moet de federale regering een standpunt innemen voor een versterkte en meer doeltreffende land-per-landrapportering voor multinationale ondernemingen. Dat betekent concreet:

- a) Een uitbreiding van de verplichting tot alle ondernemingen met een omzetcijfer van meer dan 40 miljoen euro, in overeenstemming met de definitie van een grote groep in de bestaande Accounting Directive.
- b) Een uitbreiding van de verplichting om per land opgesplitste gegevens te verstrekken tot alle landen waar de onderneming actief is.
- c) Een uitbreiding van de informatie waarover moet gerapporteerd worden tot alle elementen van het kader dat is uitgewerkt binnen OESO-BEPS²⁰
- d) Een homogene rapportering die beschikbaar is via open data

18. Bij gebrek aan een voldoende doeltreffend en ambitieus Europees initiatief zou België op nationaal niveau de bestaande wetgeving inzake financiële rapportering door ondernemingen kunnen aanpassen, zodat publicatie van gegevens per land verplicht wordt voor alle bedrijven die voldoen aan de kenmerken uitgewerkt in het kader van OESO-BEPS, met uitzondering van kleine niet-beursgenoteerde bedrijven.

19. Parallel hiermee dient de Belgische federale regering de nodige middelen en capaciteit vrij te maken om in een gedegen opvolging en controle van de verstrekte gegevens te verzekeren.

¹⁹European Commission. (2016, 12 april). European Commission proposes public tax transparency rules for multinationals. Beschikbaar op http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1349_en.htm?locale=en

²⁰ OECD. (2015). Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 – 2015. Beschikbaar op <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2315381e.pdf?expires=1454086923&id=id&accname=guest&checksum=BBDF9B6F7356370C1C16A9FCFFACADF9>