

Internationale automatische uitwisseling van fiscale gegevens

Naar aanleiding van een aanbeveling van de “Panamacommissie” (de bijzondere Kamercommissie die zich moest buigen over de grootschalige belastingontduiking die aan het licht kwam in de zogenaamde *Panama Papers*), publiceerde het Rekenhof in januari 2020 een eerste auditverslag over de internationale gegevensuitwisseling van fiscale gegevens. De focus lag daarbij voornamelijk op de uitwisseling van niet-financiële inlichtingen zoals arbeidsinkomsten, bedrijfsleidersbezoldigingen, pensioenen, levensverzekeringen en onroerende inkomsten. Ook de uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen werd voor een deel onderzocht.

De huidige audit actualiseert deze eerste audit en evalueert ook het gebruik door de fiscus van de grensoverschrijdende *rulings* (individuele afspraken tussen de fiscale administratie en een belastingplichtige over verrekenprijzen of andere fiscale situaties met als doel meer rechtszekerheid te verschaffen) en van de buitenlandse landenrapporten (rapporteringsverplichting voor een multinational waarbij deze laatste alle landen waarin zij actief is moet informeren over de wereldwijde allocatie van winst, economische activiteiten en betaalde belastingen binnen de groep).

Ontvangst en identificatie

In 2019 steeg het totale aantal financiële en niet-financiële buitenlandse inlichtingen dat de fiscus heeft ontvangen tot ruim 2,2 miljoen, een toename van 7 % ten opzichte van 2018. Het zijn vooral de financiële inlichtingen die het grootste deel van de fiscale inlichtingen vertegenwoordigen en ook de sterkste stijging kennen. De buitenlandse *rulings* en landenrapporten hebben enkel betrekking op een beperkt aantal Belgische vennootschappen en zijn dus veel geringer in aantal. Ter aanvulling van de landenrapporten heeft de Belgische wetgever bovendien vanaf aanslagjaar 2017 bijkomende nationale aangifteverplichtingen opgelegd aan Belgische groepsentiteiten van een zekere omvang, waaronder een *groepsdossier* (dat standaardinformatie bevat over de groep die relevant is voor alle groepsleden, inclusief de aard van de bedrijfsactiviteiten, de immateriële vaste activa, de financiële intra-groepsverrichtingen en de geconsolideerde financiële en fiscale positie van de multinationale groep) en een *lokaal dossier* (dat specifiekere informatie bevat over de Belgische groepsentiteit en de grensoverschrijdende intra-groepstransacties waarbij deze betrokken is).

De fiscus slaagt er doorgaans in om de ontvangen inlichtingen automatisch toe te wijzen aan de juiste belastingplichtigen. Enkel de identificatie van rechtspersonen verloopt moeizamer, onder meer door het ontbreken van een internationaal geldend identificatienummer voor ondernemingen. Hierdoor zijn meer manuele identificaties nodig. Ook de koppeling tussen de landenrapporten en de bijkomende nationale rapporteringsverplichtingen verloopt momenteel niet automatisch. Het Rekenhof beveelt dan ook aan een specifieke database te ontwikkelen waarin de volledige doelgroep van de landenrapporten automatisch in kaart wordt gebracht zowel op Belgisch als op wereldwijd niveau.

Tijdens de uitvoering van de audit hadden de controleambtenaren nog geen toegang tot alle rulings en de buitenlandse landenrapporten. In zijn antwoord op het ontwerpverslag meldt de FOD Financiën echter dat de controleambtenaren intussen toegang hebben tot alle buitenlandse inlichtingen.

Risicoanalyse en nazicht

Om in de massa van buitenlandse inlichtingen de te controleren aangiftes te selecteren, is een logisch onderbouwde risicoanalyse noodzakelijk. Voor de financiële en niet-financiële inlichtingen gebeurt dit meestal op basis van een vergelijking tussen de buitenlandse inlichtingen en de aangegeven inkomsten. Naargelang van het ingeschatte risico krijgen de dossiers een eenvoudig "beheersnazicht" dan wel een grondigere controle. Voor vennootschappen is de risicoanalyse echter veel moeilijker, aangezien de aangifte in de vennootschapsbelasting niet voorziet in afzonderlijke codes voor roerende inkomsten.

De controle van dossiers met niet-financiële buitenlandse inlichtingen blijft grotendeels beperkt tot beheersnazichten. Het Rekenhof stelde ten opzichte van de eerste audit vast dat het gebruik van performantere databanken voor de risicoanalyse en een verbeterde kennis voor het belastingen van dergelijke buitenlandse inkomsten geleid heeft tot een hogere productiviteit van deze beheersnazichten.

Daarnaast waren de uitgevoerde beheersnazichten en vooral de controleacties op grond van de financiële inlichtingen bijzonder productief. De door het Rekenhof uitgevoerde steekproeven toonden aan dat de marge voor verbetering hier relatief beperkt is. Om de effectiviteit van de controles nog te verhogen, beveelt het Rekenhof wel aan een geüpdatete database aan te leggen van niet-inwoners of buitenlandse kaderleden, zodat deze automatisch geselecteerd kunnen worden.

Daarentegen was de productiviteit van de controleacties in de vennootschapsbelasting eerder zwak, wellicht zijn een moeilijkere risicoanalyse en een complexere controle de oorzaken. Om de effectiviteit van de controles te verhogen, raadt het Rekenhof een betere omkadering en meer opleidingen voor de controleambtenaren in de vennootschapsbelasting aan.

De buitenlandse financiële inlichtingen worden gebruikt voor de controle van de correcte aangifte van buitenlandse roerende inkomsten alsook voor de eventuele toepassing van de kaaimantaks en voor het opsporen van mogelijke domiciliefraude door Belgische belastingplichtigen met buitenlandse inkomsten.

De controles op grote fiscale fraude zijn echter weinig productief. Mogelijks hebben vermogende belastingplichtigen hun buitenlandse inkomsten reeds geregulariseerd of kunnen ze onder meer door domiciliefraude of zogenaamde *golden visa*, hun vermogen nog steeds verborgen houden. Het Rekenhof beveelt aan een grondige evaluatie hierover te verrichten en de risicoanalyse bij te sturen waar mogelijk.

De fiscus lanceerde ook een actie voor belastingplichtigen die hun buitenlandse rekening of levensverzekering niet hadden aangegeven. Deze CRM (*Customer Relationship Management*)-actie heeft een positief effect gehad op de spontane naleving: de belastingplichtigen gaven in

2019 hun buitenlandse rekeningen en levensverzekeringen beduidend meer aan dan in de vorige jaren.

Buitenlandse rulings en landenrapporten helpen de fiscus dan weer in zijn beoordeling van grote verrekenprijs- en andere risico's die mogelijk wijzen op een uitholling van de belastbare grondslag of een winstverschuiving. Zowel de risicoanalyse van de rulings als de landenrapporten staat echter nog grotendeels in de kinderschoenen. Hoewel de fiscus via onderlinge kennisoverdracht en opleidingen de controleambtenaren meer bewust tracht te maken van de mogelijkheden van deze nieuwe gegevensbron, leveren de controles gebaseerd op rulings tot nu toe nauwelijks resultaat op.

Het voornaamste pijnpunt voor het gebruik van uitgewisselde rulings is dat de risicoanalyse sterk wordt belemmerd doordat in eerste instantie niet de integrale tekst, maar enkel een samenvatting van de ruling wordt uitgewisseld. Daarbij blijkt in veel gevallen de samenvatting onvoldoende duidelijk of te weinig gestructureerd voor een goede risicobeoordeling. Om dit probleem te ondervangen, moet op internationaal niveau een oplossing worden gevonden, zoals het eenvoudiger bekomen van de volledige tekst van de ruling, de inzet van artificiële intelligentie en de uitbouw van een zoekmotor.

Ook de kwaliteit van de landenrapporten blijft een belangrijk aandachtspunt voor een efficiëntere risicoanalyse. Om zijn risicoanalyse te verbeteren, vergelijkt de Belgische fiscus de informatie van het landenrapport wel met deze uit het lokaal dossier. Momenteel is er echter nog geen automatische link tussen beide gegevensbronnen, zodat dit grotendeels manueel moet gebeuren. Het wereldwijde groepsdossier maakt daarentegen geen deel uit van de risicoanalyse, omdat het in tegenstelling tot het lokaal dossier niet gestandaardiseerd is. Dit sluit een automatische analyse in principe uit. Ook de digitale tool van de OESO voor risicoanalyse, *TREAT*, kan om informatica-technische redenen niet gebruikt worden door de Belgische fiscus. Hoewel nuttig betreft de fiscus de ontvangen buitenlandse rulings evenmin in de risicoanalyse van de landenrapporten.

Opvolging

De controles op basis van de diverse ontvangen internationale gegevens hebben globaal geleid tot meer dan een miljard euro aan verhogingen van de belastbare grondslag (wat vanzelfsprekend niet mag worden verward met bijkomende belastingen).

Om de automatische gegevensuitwisseling te kunnen evalueren en eventueel bij te sturen is een opvolging van het gebruik en de resultaten van de ontvangen inlichtingen noodzakelijk. De fiscus slaagt er momenteel in de resultaten van de controleacties vrijwel exact te meten in tegenstelling tot de resultaten van de beheersnazichten. Door een gebrek aan een rapporteringstool voor deze beheersnazichten is de meting hiervan niet volkomen zuiver.

Een recente *compliance*-studie voor niet-financiële inlichtingen toont aan dat zowel de uitgevoerde controles als de manieren waarop belastingplichtigen geïnformeerd worden over de internationale gegevensuitwisseling, een positieve impact hebben op de latere spontane aangifte van buitenlandse inkomsten.

Het Rekenhof stelde ook vast dat de fiscus de resultaten van de controles die specifiek verband houden met buitenlandse rulings momenteel niet opvolgt en evalueert.

De opvolging en evaluatie van de informatie uit de landenrapporten blijkt eveneens moeilijk. De info louter geput uit de landenrapporten mag immers niet rechtstreeks leiden tot het heffen van extra belastingen.

Tot slot legde de fiscus nog geen boetes op voor de niet-naleving van de bijkomende aangifteverplichtingen inzake verrekenprijzen (o.m. groepsdossiers en lokale dossiers) door interpretatiemoeilijkheden en allerhande kinderziektes. Ook ontbreekt momenteel een automatische toepassing voor de invordering van deze boetes. Om de *compliance* en kwaliteit van de bijkomende aangifteverplichtingen verder te verbeteren, raadt het Rekenhof meer (CRM-)acties en gerichtere controles aan.

De minister van Financiën had, naast de reactie van de administratie die er grotendeels toe strekte preciseringen en laatste ontwikkelingen in het verslag te laten opnemen, geen verdere opmerkingen.