

Vergaderjaar 2018–2019

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 227

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2019

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2019 (Kamerstuk 35 000 XVII) op 28 en 29 november 2018 (Handelingen II 2018/19, nr. 29, item 15 en nr. 30, item 8) bracht het lid Karabulut (SP) een brief aan Uw Kamer van 20 maart 2017 (Kamerstuk 25 087, nr. 149) ter sprake. In die brief verschaftte de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking inzicht in het verlies aan overheidsinkomsten in ontwikkelingslanden door belastingontwijking van internationaal actieve ondernemingen en door *illicit financial flows*. Dit zijn grensoverschrijdende stromen die verband houden met belastingontduiking en ander illegaal gedrag van bedrijven en particulieren. Mevrouw Karabulut verzocht om de brief te actualiseren, zowel aangaande de misgelopen bedragen als de vergelijking van die bedragen met de ontvangen ontwikkelingshulp.

In de afgelopen twee jaren zijn geen onderzoeken gepubliceerd die een gezamenlijk beeld geven van misgelopen inkomsten door belastingontwijking en *illicit financial flows*. Wel zijn enkele onderzoeken uitgebracht met aparte ramingen voor beide bedragen. Hierna volgt een toelichting op de bevindingen in deze onderzoeken. Vervolgens wordt stilgestaan bij de internationale samenwerking voor de bestrijding van belastingontwijking en belastingontduiking. Daarbij krijgt de technische assistentie aan ontwikkelingslanden die uit de BHOS-begroting wordt gefinancierd, bijzondere aandacht.

Algemeen

Inkomsten die overheden door belastingontwijking en belastingontduiking mislopen, onttrekken zich per definitie aan de waarneming van belasting-

diensten en zijn dus niet als absolute bedragen in statistieken vast te leggen¹.

Onderzoekers ramen daarom de globale omvang van belastingontwijking en -ontduiking indirect aan de hand van internationale financiële en handelsstatistieken. Daarbij worden verschillende methoden gebruikt die elk hun eigen beperkingen hebben. Ook zijn onderzoekers veelal aangewezen op cijfermateriaal over enkele jaren terug. De onderzoeken in de brief uit 2017 hadden betrekking op data over 2012 en 2013. De recente onderzoeken die zijn gebruikt om aan het verzoek van mevrouw Karabulut tegemoet te komen, zijn gebaseerd op data over 2014 en 2015. Er zijn onvoldoende ramingen voor individuele landen. De onderzoeksresultaten die worden gepresenteerd, hebben betrekking op alle ontwikkelingslanden of op de afzonderlijke groep van Sub-Sahara Afrika landen.

Recente ramingen van belastingontwijking

Er zijn de afgelopen twee jaar drie onderzoeken gepubliceerd met nieuwe ramingen over inkomsten die ontwikkelingslanden mislopen door belastingontwijking. De onderzoekers, die een verschillende methodologie volgen, presenteren uiteenlopende bevindingen. De geraamde verliezen worden voor verschillende regionale groepen gepresenteerd als percentage van het bruto binnenlands product (BBP) of als percentage van ontvangen inkomsten uit winstbelasting.

Een onderzoek² raamt voor de lage inkomenslanden in Sub-Sahara Afrika een gemiddeld verlies ter grootte van 2% van het BBP. Dit komt neer op ongeveer USD 35 miljard. Een ander onderzoek³ komt voor dit gemiddelde verlies uit op 0,4% van het BBP of ongeveer USD 7 miljard. Deze laatste studie geeft ook een actuelere raming van de in totaal misgelopen belastinginkomsten door alle ontwikkelingslanden, namelijk ongeveer USD 100 miljard voor 2015. Een eerdere UNCTAD-studie⁴ met een vergelijkbare methodologie kwam voor 2012 ook op ongeveer dit bedrag uit.

De meest recente studie van de afgelopen twee jaar⁵ raamt het gemiddelde verlies aan belastinginkomsten voor niet-OESO landen op 7% van de ontvangen inkomsten uit winstbelasting. Een eerdere IMF-studie⁶ raamde dit gemiddelde verlies op 13% van de door niet-OESO landen ontvangen inkomsten uit winstbelasting. In beide studies zijn de genoemde percentages gemiddelden voor lage inkomenslanden en middeninkomenslanden. Hoe representatief deze gemiddelden zijn voor lage inkomenslanden is onzeker. Verschillende onderzoekers zijn het erover eens dat lage inkomenslanden in het algemeen relatief grotere verliezen lijden dan middeninkomenslanden.

¹ De problematiek rondom het meten van belastingontwijking wordt nader uiteengezet in de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 6 november 2018 (Kamerstuk 25 087, nr. 222). Zo wijst hij erop dat wel bekend is hoeveel belasting er momenteel in landen wordt betaald, maar dat het onbekend is hoeveel er per land betaald zou worden zonder structuren om belasting te ontwijken.

² Cobham, A., and Janský, P. Global distribution of revenue loss from tax avoidance, Re-estimation and country results, WIDER Working Paper 2017/55, March 2017.

³ Janský, P., and Palanský, M. Estimating the scale of profit shifting and tax revenue losses related to foreign direct investment, WIDER Working Paper 2018/21, February 2018.

⁴ UNCTAD World Investment Report 2015, Reforming International Investment Governance, June 2015.

⁵ Tørsløv, T.R., Wier, L.S., and Zucman, G. The Missing Profits of Nations, National Bureau of Economic Research, Working Paper 24701, June 2018.

⁶ IMF Policy Paper Spillovers in International Corporate Taxation, May 2014.

Recente ramingen van illicit financial flows

De niet-gouvernementele organisatie *Global Financial Integrity* (GFI) maakt ramingen van *illicit financial flows* aan de hand van internationale handelsstatistieken. Daarbij focust GFI op het traceren van onjuiste prijsopgaven van goederen bij invoer en uitvoer. Bedrijven en particulieren kunnen verschillende motieven hebben om niet de juiste waarden van de in of uit te voeren goederen te vermelden in handelsfacturen⁷. Zij doen dit onder andere om illegale verdiensten als «witte» inkomsten naar buitenlandse rekeningen over te maken, om douaneheffingen en btw-afdrachten te beperken of om de belastbare inkomsten te verminderen door te duur geprijsde inkoop als kosten op te voeren.

In de afgelopen twee jaar heeft GFI een onderzoek⁸ uitgebracht dat een beeld geeft van de ontwikkeling van *illicit financial outflows* en *inflows* in samenhang met de totale handel van Sub-Sahara Afrika⁹. Voor 2014 wordt het bedrag aan uitgaande illegale stromen geraamd tussen USD 36 miljard en USD 69 miljard. En de inkomende illegale stromen geraamd tussen USD 44 miljard en USD 81 miljard.

De stromen zijn als zodanig geen ramingen van misgelopen overheidsinkomsten, maar van frauduleuze waardebeoordeling van uitvoer en invoer die kan leiden tot verlies aan belastinginkomsten. Bevindingen in een recente studie van GFI over Kenia¹⁰ verduidelijken dit. Daarin raamt GFI bij de invoer USD 2 miljard aan te laag opgegeven waarden en USD 761 miljoen aan te hoog opgegeven waarden. Bij de uitvoer raamt GFI USD 496 miljoen aan te laag opgegeven waarden en USD 341 miljoen aan te hoog opgegeven waarden. Deze malversaties leiden tot een geraamd potentieel verlies aan belastinginkomsten in Kenia van USD 907 miljoen, bestaande uit USD 324 miljoen aan btw, USD 229 miljoen aan invoerrechten en USD 354 miljoen aan winstbelasting en royalty's. Deze USD 907 miljoen komt neer op 8% van de Keniaanse overheidsinkomsten.

Vergelijking met Official Development Aid (ODA) voor Sub-Sahara Afrika

De door GFI geraamde bedragen aan *illicit financial flows* weerspiegelen de zorgwekkende omvang van illegale activiteiten in ontwikkelingslanden. Omdat de door GFI geraamde bedragen geen ramingen zijn van misgelopen overheidsinkomsten, geeft een vergelijking tussen ODA-ontvangsten en de gecombineerde uitstroom van middelen door belastingontwijking en *illicit financial outflows* geen exact beeld van het netto-effect op de overheidsinkomsten in ontwikkelingslanden.

Om niettemin te kunnen voldoen aan het verzoek uit Uw Kamer om een dergelijke vergelijking, is twee jaar geleden voor een groep van 9 Afrikaanse partnerlanden een vergelijking gemaakt tussen hun netto ODA-ontvangsten van alle donoren en de gecombineerde uitstroom van middelen door belastingontwijking en *illicit financial outflows* uit die landen. Cijfers ontbreken om deze vergelijking voor deze groep landen opnieuw te maken, maar een globale vergelijking is wel mogelijk voor

⁷ GFI meent dat illegale inkomsten voornamelijk met valse handelsfacturen voor goederen naar het buitenland worden overgebracht, maar wijst erop dat ook onjuiste prijsopgaven voor dienstverlening, mijnbouwconcessies of financieringen daarvoor worden gebruikt.

⁸ Global Financial Integrity, *Illicit Financial Flows to and from Developing Countries: 2005–2014*, April 2017.

⁹ Een beeld van *illicit financial flows* tussen Sub-Sahara Afrika en de afzonderlijke groep van ontwikkelde economieën is te vinden in Global Financial Integrity, *Illicit Financial Flows to and from 148 Developing Countries: 2006–2015*, January 2019.

¹⁰ Global Financial Integrity, *Kenya: Potential Revenue Losses Associated with Trade Misreporting*, October 2018. Het gaat om ramingen op basis van data over 2013.

Sub-Sahara Afrika. In 2015 bedroegen de totale netto ODA-ontvangsten door deze regio USD 42,7 miljard¹¹. De som van de hierboven genoemde minimale bedragen voor belastingontwijking (USD 7 miljard) en *illicit financial outflows* (USD 36 miljard) lag daar met USD 43 miljard net boven. En de som van de geraamde maximale bedragen (USD 35 miljard aan belastingontwijking plus USD 69 miljard aan *illicit financial outflows*) lag daar met USD 104 miljard ver boven. De middelenuitstroom lijkt dus (fors) hoger te liggen dan de ODA-ontvangsten.

Internationale aanpak van belastingontwijking en illicit financial flows

Sinds een aantal jaar wordt internationaal stevig ingezet op bestrijding van belastingontwijking. Nieuwe internationale standaarden zijn tot stand gekomen voor het dichten van hiaten in de fiscale regelgeving en voor intensieve samenwerking tussen belastingdiensten. Ontwikkelingslanden participeren in de multilaterale fora waarin de afspraken worden gemonitord door middel van onder meer *peer reviews*¹². Hierdoor is er een reëel perspectief op wereldwijde terugdringing van de verliezen aan overheidsinkomsten door belastingontwijking. Voor het monitoren van de effecten van de aanpak van belastingontwijking verwijs ik naar de eerder genoemde brief van de Staatssecretaris van Financiën van 6 november 2018¹³.

Internationale samenwerking, zoals gegevensuitwisseling om belasting-**ontduiking** aan het licht te brengen, kan ook bijdragen aan bestrijding van *illicit financial flows*. Echter ook op andere gebieden dan het belastingbeleid zijn nationale en internationale inspanningen noodzakelijk om de bronnen voor deze illegale geldstromen in te dammen. Het gaat om (justitiële) maatregelen ter bestrijding van weerbarstige problemen, zoals corruptie, illegale handelsactiviteiten door criminele netwerken (mensenhandel, wapenhandel, drugshandel, bedreigde diersoorten) en de verduistering van overheidsactiva in ontwikkelingslanden.

Technische assistentie aan ontwikkelingslanden op belastinggebied

Vanuit de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking wordt technische assistentie gefinancierd ter versterking van fiscaal beleid en handhavingscapaciteit in ontwikkelingslanden. Nederland besteedde hier in 2018 ongeveer EUR 8 miljoen aan, terwijl het in 2015 nog om ongeveer EUR 3 miljoen ging. Met deze toename geeft Nederland gehoor aan het *Addis Tax Initiative*, de oproep aan donorlanden tijdens de *Financing for Development* conferentie van 2015 om hun bestedingen aan technische assistentie binnen een bestek van 5 jaar te verdubbelen.

Nederland biedt technische assistentie bilateraal en langs multilaterale kanalen.

Bilaterale advisering vindt plaats door de Belastingdienst en het *International Bureau of Fiscal Documentation* in Amsterdam. Het gaat onder meer om kennisoverdracht voor het beoordelen van belastingaangiftes, het doorgronden van internationale belastingplanning door bedrijven en het actueel houden van belastingverdragen. Er maken op dit moment 10 overheden gebruik van deze ondersteuning: Bangladesh, Ethiopië, Ghana, Indonesië, Kenia, Liberia, Malawi, Oeganda, Palestijnse Gebieden en Zambia.

¹¹ OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries, March 2018.

¹² Ontwikkelingslanden zijn ruim vertegenwoordigd onder de 124 leden van het *Inclusive Framework on BEPS (Base Erosion and Profit Shifting)* en de 154 leden van het *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*.

¹³ Kamerstuk 25 087, nr. 222

Nederland draagt bij aan multilaterale en regionale technische assistentie programma's van IMF, OESO, Wereldbank, VN en *African Tax Administration Forum*, een vereniging van Afrikaanse belastingdiensten. Deze programma's ondersteunen herziening van fiscale regelgeving, onder meer de implementatie van internationaal overeengekomen maatregelen tegen belastingontwijking en belastingontduiking, en hervorming van belastingdiensten in ontwikkelingslanden. Dankzij Nederlandse steun kan de VN ontwikkelingslanden helpen hun kennis te vergroten van het VN-modelverdrag voor belastingverdragen. De samenwerking met de Wereldbank draagt bij aan intensivering van technische assistentie in de Nederlandse focusregio's voor BHOS.

Bovenstaande ramingen van belastingontwijking en *illicit financial flows* indiceren dat de technische assistentie potentieel grote opbrengsten kan hebben voor ontwikkelingslanden. Het kabinet zal deze investeringen dan ook voortzetten.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag