

Vergaderjaar 2016–2017

25 087

Internationaal fiscaal (verdrags)beleid

Nr. 149

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2017

Tijdens de behandeling van de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 9 november 2016 (Handelingen II 2016/17, nr. 20, item 7) en 10 november 2016 (Handelingen II 2016/17, nr. 21, item 7) stelde het lid Smaling (SP) het verlies aan overheidsinkomsten in de Nederlandse partnerlanden¹ als gevolg van belastingontwijking aan de orde. De heer Smaling verzocht het kabinet om de Kamer kwantitatief inzicht te verschaffen in de omvang van de belastingontwijking in de partnerlanden, de verhouding tussen die omvang en de hulpinspanningen alsook hun totale bruto nationaal product, en om aan te geven hoe succesvol Nederland is geweest in het tegengaan van de belastingontwijking.

De vragen uit uw Kamer hebben betrekking op de problematiek van de belastingontwijking waardoor overheden inkomsten mislopen. Bij belastingontwijking wordt veelal gedacht aan de kunstmatige constructies (binnen de wet) waarmee multinationals hun totale belastingdruk proberen te drukken. Belastingontwijking is op zich **legaal** en heeft te maken met hiaten in fiscale regels of het slecht op elkaar aansluiten van fiscale stelsels tussen verschillende landen.

Ook andere praktijken zorgen ervoor dat landen middelen voor hun ontwikkeling ontberen. Zo sluizen bedrijven en particulieren inkomsten heimelijk uit landen weg om belastingen te ontduiken. Belastingontduiking zorgt voor **illegale** geldstromen naar het buitenland. In het Engels worden dit *illicit financial flows* genoemd. Andere illegale praktijken zorgen eveneens voor ongeziene uitstroom van geld, zoals criminele handelspraktijken (drugs-, mensen-, wapenhandel), corruptie en verduistering van overheidsfinanciën. Van de *illicit financial flows* heeft naar schatting 60 à 65% te maken met belastingontduiking door bedrijven

¹ Afghanistan, Bangladesh, Benin, Burundi, Ethiopië, Ghana, Indonesië, Jemen, Kenia, Mali, Mozambique, Oeganda, Palestijnse Gebieden, Rwanda, Zuid-Soedan.

en particulariseren, ongeveer een derde ervan met het wegsluizen van opbrengsten uit criminele activiteiten en ongeveer 3% met corruptie². In de bijlage wordt het begrippenkader met concrete voorbeelden nader toegelicht.

In de bijlage treft uw Kamer ook een beschrijving aan van een aantal recente onderzoeken van internationale organisaties naar bedragen die zijn gemoeid met belastingontwijking of met *illicit financial flows*. Er zijn geen rapporten met berekeningen van het gezamenlijke verlies aan middelen voor ontwikkeling als gevolg van belastingontwijking en belastingontduiking. Evenmin van het gezamenlijke verlies van belastingontwijking en *illicit financial flows*. Voor alle onderzoeken geldt dat het gaat om met behulp van **indirecte** methoden geraamde bedragen. Immers cijfermatige registratie van belastingontwijking, belastingontduiking en overige *illicit financial flows* is niet mogelijk. Een rapport over *illicit financial flows* bevat ramingen voor individuele landen, de rapporten over belastingontwijking bevatten alleen geraamde gemiddelden voor groepen landen.

Conform een verzoek uit uw Kamer (Handelingen II 2015/16, nr. 107, item 11) bevat de bijlage ook een appreciatie van het UNCTAD-rapport *Trade Misinvoicing in Primary Commodities in Developing Countries: The cases of Chile, Cote d'Ivoire, Nigeria, South Africa and Zambia*.

Alvorens uw Kamer op basis van de rapporten een zo volledig mogelijk inzicht te geven in het verlies aan middelen voor ontwikkeling in de partnerlanden, volgt eerst een samenvatting van de bevindingen van de onderzoekers.

Samenvatting van geraamde bedragen door internationale organisaties

IMF, UNCTAD en OESO hebben onderzoek gedaan naar het verlies aan overheidsinkomsten als gevolg van belastingontwijking. In de onderzoeken van IMF en UNCTAD komt het geraamde gemiddelde verlies voor ontwikkelingslanden uit op 1,7% van het Bruto Binnenlands Product (BBP)³. De OESO heeft alleen een raming gemaakt van het gezamenlijke verlies aan overheidsinkomsten door alle landen in 2014. De raming komt uit op 4% à 10% van de totale mondiale inkomsten aan vennootschapsbelasting van dat jaar.

IMF, UNCTAD en OESO wijzen er alle drie op dat het nadelig effect van belastingontwijking groot is voor ontwikkelingslanden. In vergelijking met hoge inkomenslanden is hun totale belastinggrondslag aanzienlijk smaller en zijn zij naar verhouding sterker aangewezen op inkomsten uit vennootschapsbelasting.

The High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa en Global Financial Integrity (GFI) hebben onderzoek gedaan naar *illicit financial flows*.

The High Level Panel concludeert dat gedurende de afgelopen 50 jaar naar schatting meer dan USD 1 biljoen in de vorm van illegale financiële stromen vanuit Afrika naar het buitenland is weggevloeid. De illegale uitstroom van middelen uit Afrika zou in de afgelopen tijd tot tenminste USD 50 miljard per jaar zijn opgelopen.

² *Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development*, by Dev Kar, Devon Cartwright-Smith, March 26, 2010.

³ IMF op basis van cijfers 2013; UNCTAD op basis van cijfers 2012.

GFI raamt dat in de periode 2004–2013 naar schatting USD 7,8 biljoen aan *illicit financial flows* is weggesluisd vanuit ontwikkelingslanden en opkomende landen samen. Voor het meest recente jaar (2013) werd de hoogste uitstroom aan *illicit financial flows* vanuit alle ontwikkelingslanden en opkomende landen geraamd, namelijk USD 1,1 biljoen. Volgens GFI had Sub-Sahara Afrika relatief gezien, dat wil zeggen als percentage van het BBP, over de jaren 2004–2013 met de grootste uitstroom aan *illicit financial flows* te maken. Voor geheel Sub-Sahara Afrika noemt GFI een gemiddeld jaarlijkse uitstroom percentage van 6,1% van het BBP. GFI heeft *illicit financial flows* ook voor landen afzonderlijk geraamd. GFI verschaft echter geen ramingen over de belastingontwijking, omdat die met de door GFI gebruikte methodologie niet te ramen zijn.

Weggesluisde gelden uit partnerlanden voor de periode 2004–2013 en voor het jaar 2013 in miljoenen USD volgens Global Financial Integrity

Partnerland	2004–2013 (in mln USD)	2013 (in mln USD)
Afghanistan	1.331	n.b.
Bangladesh	55.877	9.666
Benin	1.493	81
Burundi	866	227
Ethiopië	25.835	3.371
Ghana	4.013	659
Indonesië	180.710	14.633
Jemen	3.068	125
Kenia	829	255
Mali	4.688	800
Mozambique	2.426	260
Oeganda	7.149	363
Palestijnse Gebieden	n.b.	n.b.
Soedan ¹	13.115	531
Rwanda	3.589	1.039

¹ Geen aparte cijfers voor Zuid-Soedan beschikbaar.

Gecombineerde raming van belastingontwijking en belastingontduiking voor de partnerlanden

Uw Kamer vroeg naar de door de partnerlanden misgelopen bedragen aan belastingontwijking als percentage van hun BBP. Er zijn geen onderzoeken beschikbaar die dergelijke percentages **per land** presenteren. De ontwikkeling van een onbetwistbare methodologie waarmee

precieze berekeningen zijn te maken van belastingontwijking per land lijkt ook uitgesloten⁵.

De ramingen uit de onderzoeken van internationale organisaties bieden wel aanknopingspunten om een ruwe schatting te maken van wat er per partnerland van Nederland **gemiddeld** aan overheidsinkomsten wordt misgelopen als gevolg van belastingontduiking én -ontwijking met een grensoverschrijdend karakter. De schatting betreft het gemiddelde voor de Afrikaanse partnerlanden (exclusief Zuid-Soedan)⁶, omdat cijfers voor Bangladesh en Indonesië het gemiddelde voor alle partnerlanden sterk beïnvloeden en cijfers voor Afghanistan, Palestijnse Gebieden en Zuid-Soedan ontbreken.

Als basis voor de schatting van de misgelopen belastingen als gevolg van belastingontduiking dienen de ramingen van *Global Financial Integrity* voor de *illicit financial flows* vanuit de 9 Afrikaanse partnerlanden. Deze *illicit financial flows* komen neer op ongeveer 3% van hun gezamenlijke BBP in 2013⁷. Ervan uitgaande dat *illicit financial flows* naar schatting voor 60 à 65% bestaan uit vanwege belastingontduiking naar het buitenland weggesluisde bedragen wordt het verlies aan overheidsinkomsten als gevolg van belastingontduiking voor de 9 Afrikaanse partnerlanden voor 2013 geraamd op ongeveer 2% van hun BBP.

Om te komen tot een totale schatting van het verlies aan inkomsten door belastingontduiking én -ontwijking wordt hierbij een geraamd percentage van het BBP voor verlies aan overheidsinkomsten als gevolg van belastingontwijking opgeteld. Namelijk 1,7% van het BBP, het door IMF geraamde percentage voor de belastingontwijking per ontwikkelingsland in 2013. (Dit veronderstelt dus dat het gemiddelde voor alle ontwikkelingslanden opgaat als gemiddelde voor de beperkte groep van Afrikaanse landen). Het totale verlies aan overheidsinkomsten als gevolg van belastingontduiking én -ontwijking zou dan gemiddeld per Afrikaans partnerland ruwweg rond 3,7% van het BBP hebben gelegen in 2013.

De totale belastinginkomsten in lage inkomenslanden liggen doorgaans tussen 10% à 20% van het BBP. Nemen we een gemiddelde belastingopbrengst van 15% van het BBP als uitgangspunt voor de groep Afrikaanse partnerlanden dan zouden deze partnerlanden volgens onderhavige ruwe schatting in 2013 gemiddeld rond een vijfde van hun potentiële belastinginkomsten hebben mislopen als gevolg van belastingontduiking én -ontwijking met een grensoverschrijdend karakter⁸.

⁵ In dit verband wordt herinnerd aan de sterk uiteenlopende ramingen voor door ontwikkelingslanden misgelopen belastingen als gevolg van de rol van Nederland als «doorsluisland». SEO Economisch Onderzoek, Oxfam Novib en SOMO (Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen) maakten elk een raming van het jaarlijkse verlies aan belastinginkomsten door ontwikkelingslanden in samenhang met in Nederland gevestigde tussenschakels van buitenlandse multinationals. De ramingen liepen uiteen van 200 tot 770 miljoen euro per jaar. Elk van de organisaties gebruikte daarbij een andere methodologie.

⁶ Benin (111), Burundi (124), Ethiopië (46), Ghana (94), Kenia (125), Mali (92), Mozambique (106), Oeganda (78), Rwanda (97); de getallen zijn de plaatsen van deze landen in een *Global Financial Integrity* rangschikking van 149 landen op basis van de gemiddelde jaarlijkse omvang van *illicit financial flows* over de periode 2004–2013.

⁷ Dit is dus lager dan het hierboven genoemde gemiddelde percentage voor Sub-Sahara Afrika. Vooral de *illicit financial flows* vanuit de grotere relatief welvarende economieën van Nigeria en Zuid-Afrika stuwen het gemiddelde voor Sub-Sahara Afrika omhoog.

⁸ Verlies aan belastinginkomsten (3,7% BBP) gedeeld door potentiële belastinginkomsten (15% BBP +3,7% BBP) is ongeveer 20% van potentiële belastinginkomsten.

De verhouding tussen de ontvangen ontwikkelingshulp en de uitstroom aan middelen

Uw Kamer vroeg ook naar de verhouding per partnerland tussen de ontvangen ontwikkelingshulp en het verlies aan middelen vanwege belastingontwijking. Dit is per partnerland niet te berekenen. Het voornoemde *High Level Panel* meent dat er tegenwoordig uit Afrika meer middelen voor ontwikkeling wegstromen dan ernaar toestromen. Gelet op het feit dat zich binnen Afrika aanzienlijke verschillen tussen landen voordoen in ODA-ontvangsten en in de uitstroom van middelen als gevolg van belastingontwijking en *illicit financial flows*, is bezien in hoeverre deze opvatting opgaat voor de bovengenoemde groep van 9 Afrikaanse partnerlanden van Nederland.

De gemiddelde netto ODA-ontvangst door deze landen in 2013 bedroeg 4,3% van hun BBP in dat jaar. De gecombineerde uitstroom door belastingontwijking (geraamd op ongeveer 1,7% van het BBP in 2013) en *illicit financial flows* (geraamd op ongeveer 3% van het BBP in 2013) wordt met een gemiddelde van 4,7% van het BBP iets hoger geraamd voor 2013. De opvatting van het *Panel* lijkt dus helaas waar te zijn voor de genoemde groep. Met een afnemende ODA en toenemende *illicit financial flows* vanuit de meeste Afrikaanse partnerlanden⁹ wordt het verschil naar verwachting alleen maar groter. De feitelijke situatie verschilt per partnerland. Dit doet er niet aan af dat elk partnerland met de problemen te maken heeft en veel te winnen heeft bij de bestrijding ervan.

Aanpak van belastingontwijking en -ontduiking staat hoog op de internationale agenda

Internationaal zijn de problemen onder meer onderkend in de *Addis Ababa Action Agenda* en er is sprake van een intensieve samenwerking om deze te bestrijden. Zo zijn in het OESO/G20 *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) project afspraken gemaakt om leemten in de fiscale stelsels die ruimte bieden voor belastingontwijking, op te heffen. Het *Inclusive Framework on BEPS* is opgericht voor landen die bereid zijn de anti-belastingontwijkingsmaatregelen te implementeren en elkaar daarop te monitoren. Inmiddels zijn meer dan 90 landen bij het *Inclusive Framework* aangesloten waaronder ongeveer 40 ontwikkelingslanden. Van de Nederlandse partnerlanden hebben Bangladesh, Benin, Indonesië en Kenia zich al aangesloten. Het kabinet is van mening dat het een goede zaak zou zijn als meer ontwikkelingslanden zich zouden aansluiten omdat juist zij voor hun overheidsinkomsten meer afhankelijk zijn van de vennootschapsbelasting op multinationals. Daarom draagt Nederland ook bij aan advisering van de OESO aan ontwikkelingslanden over omzetting van de nieuwe internationale fiscale standaarden in hun nationale wetgeving.

Recente internationale overeenstemming in het kader van het BEPS-project over een nieuw multilateraal instrument zullen, zoals SG-OESO Gurria het stelt, zorgen voor een «omkeerpunt» in de geschiedenis van belastingverdragen. Dankzij dit verdrag kunnen in één keer meer dan tweeduizend belastingverdragen worden aangepast met bepalingen die het zeer lastig zullen maken voor multinationals om belastingverdragen te misbruiken¹⁰. Voorts dragen diverse internationale

⁹ In bovenstaande tabel zijn de bedragen voor de *illicit financial flows* in 2013 voor de meeste partnerlanden hoger dan het gemiddelde over het decennium 2004–2013.

¹⁰ Nederland heeft al eerder aan 23 ontwikkelingslanden aangeboden om anti-misbruikbepalingen in de bilaterale belastingverdragen op te nemen. Dit heeft in 9 gevallen tot resultaten geleid. Met 11 ontwikkelingslanden zijn we nog in gesprek.

initiatieven op gebied van transparantie en gegevensuitwisseling bij aan een steeds intensievere aanpak van belastingontduiking. Voor verdere toelichting op alle initiatieven wordt verwezen naar de brieven die de Staatssecretaris van Financiën hierover de afgelopen tijd aan Uw Kamer heeft gestuurd¹¹.

Andere typen belastingontwijking en -ontduiking verdienen ook aandacht

Naast de hiervoor besproken belastingontwijking en -ontduiking zijn er andere typen belastingontwijking en -ontduiking, waaronder binnenlandse belastingontduiking door veel (kleinere) lokale bedrijven en rijke individuen. Deze belastingontduiking maakt deel uit van de zogenaamde *tax gap*. Deze *tax gap* is het verschil tussen wat een belastingdienst jaarlijks op zou moeten halen aan belastingopbrengsten en wat feitelijk wordt opgehaald. In het kader van mede door Nederland ondersteunde technische assistentie programma's wil het IMF ontwikkelingslanden helpen bij het berekenen van hun *tax gap*. Het IMF werkt aan een methodologie om dit «gat» voor ontwikkelingslanden te berekenen, veelal te beginnen met btw-opbrengsten. In Oeganda is deze btw *tax gap* in 2014 berekend op bijna 60%¹². De voormalige Nigeriaanse Minister Ngozi schatte de btw *tax gap* in 2014 op 50 à 60% voor de meeste ontwikkelingslanden¹³. In de EU was de btw *gap* 17% in 2013¹⁴.

Het VK publiceert, als één van de weinige landen, jaarlijks een rapport over de gehele *tax gap* voor het VK. In 2014/15 kwam deze uit op 6,5%¹⁵, hetgeen betekent dat het VK 93,5% inde van het potentieel haalbare bedrag aan belastingen. In ontwikkelingslanden ligt het percentage van niet geïnde belastingen waarschijnlijk veel hoger, omdat veel (kleinere) lokale bedrijven en rijke individuen geen of te weinig belasting betalen. Gebrekkige registratie van belastingplichtigen is één van de grootste problemen waar ontwikkelingslanden mee kampen. Versterking van belastingdiensten is hard nodig om meer belastingen bij lokale bedrijven en individuen op te halen.

Grote behoefte aan capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden

De bestrijding van belastingontwijking en -ontduiking is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen. Daarom zet Nederland in op de hiervoor noodzakelijke capaciteitsopbouw in partnerlanden en andere ontwikkelingslanden, want zo stelt het *High Level Panel* rapport: «*the biggest cross-cutting challenge found through our country cases is the lack of appropriate capacity to ensure that illicit outflows are curtailed*»». Behalve voor aanpak van de illegale geldstromen is capaciteitsopbouw noodzakelijk voor bestrijding van de legale belastingontwijking. Voor de grote en uiteenlopende behoeften aan capaciteitsopbouw krijgen ontvangende landen veelal steun van meerdere bilaterale en multilaterale donoren.

¹¹ Onder meer Kamerstuk 25 087, nr. 112, Kamerstuk 34 451, nr. 2, Kamerstuk 25 087, nr. 135 en Kamerstukken 25 087 en 31 477, nr. 138.

¹² *Uganda: Revenue Administration Gap Analysis Program—The Value-Added Tax Gap (IMF, 2014)*.

¹³ *Development Co-operation Report 2014 Mobilising Resources for Sustainable Development (p 171)*.

¹⁴ Persconferentie EU-Commissaris Moskovici bij presentatie EU plannen herziening BTW stelsel op 7 april 2016.

¹⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/561312/HMRC-measuring-tax-gaps-2016.pdf.

De Nederlandse steun richt zich op thema's waarin wij via onze eigen Belastingdienst en het in Amsterdam gevestigde *International Bureau of Fiscal Documentation* (IBFD) bijzondere expertise kunnen bieden. De Belastingdienst levert momenteel onder meer expertise bij boekenonderzoeken (inclusief *transfer pricing* aspecten). Het IBFD staat internationaal bekend om haar kennis van belastingverdragen en geeft trainingen in noodzakelijke actualisering en toepassing van verdragen. Dit omvat onder meer advies hoe ontwikkelingslanden kunnen voorkomen dat zij via hun verdragen inkomsten verliezen door agressieve internationale *tax planning*. Voorts draagt Nederland bij aan technische assistentie initiatieven van IMF, OESO, *African Tax Administration Forum* en VN.

Voor het mede door Nederland ondersteunde *Tax Inspectors Without Borders* Programma heeft de OESO berekend dat in 9 landen, waar het programma actief is, sinds 2013 al zo'n USD 260 miljoen aan extra belastinginkomsten is gegenereerd dankzij dit programma. Het IMF berekende vorig jaar dat de gemiddelde *tax/bbp ratio* (= aandeel belastingen in het bruto binnenlands product) in de 20 ontwikkelingslanden, waar het IMF Trustfonds voor *Tax Policy and Administration* actief is sinds 2011, met 1,7 procentpunt was gestegen tussen 2011 en 2015 (de gemiddelde *tax/bbp ratio* steeg in deze landen van 14,5% naar 16,2%). Deze 1,7 procentpunt toename komt overeen met meer dan USD 8 miljard aan extra inkomsten voor deze groep van 20 landen. Dit illustreert de impact die met steun van donoren tot stand gekomen verbeteringen in het belastingstelsel kunnen hebben voor ontwikkelingslanden. Nederland is een van de donoren van het IMF Trustfonds voor *Tax Policy and Administration*.

Een verhoging van slechts 1 procentpunt in de gemiddelde *tax/bbp ratio* van alle minst ontwikkelde landen, lage inkomenslanden en lage middeninkomenslanden tezamen zou deze totale groep USD 70 miljard aan extra inkomsten opleveren. Nederland breidt daarom zijn inzet op verbetering van belastingstelsels van ontwikkelingslanden uit en is conform het *Addis Tax Initiative* begonnen om de totale belastingtechnische samenwerking tenminste te verdubbelen.

Tenslotte

Het kabinet heeft getracht uw Kamer met deze brief nader inzicht te geven in recente schattingen van door ontwikkelingslanden misgelopen inkomsten door belastingontwijking en -ontduiking, en uw Kamer tevens inzicht te geven in de complexiteit van dergelijke schattingen. Armere landen, zoals in Sub-Sahara Afrika, worden relatief zwaar getroffen en ontberen daardoor omvangrijke middelen voor hun ontwikkeling en het behalen van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen. Het moge duidelijk zijn dat de genoemde bedragen voldoende belangrijk zijn voor het kabinet om zich volledig in te zetten voor het helpen behouden van deze inkomsten voor ontwikkelingslanden.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

Bijlage

Toelichting op begrippen Belastingontwijking, Belastingontduiking en Illicit financial flows

Het lid Smaling vroeg naar de omvang van de belastingontwijking die zich in de partnerlanden voordoet. Bij belastingontwijking wordt veelal gedacht aan de kunstmatige constructies (binnen de mazen van de wet) waarmee multinationals hun totale belastingdruk proberen te drukken. Een voorbeeld is misbruik van een belastingverdrag tussen Nederland en een ontwikkelingsland X door een multinational die in land Y is gevestigd, het zogenaamde *treaty shopping*. Hiervoor richt de buitenlandse multinational een brievenbusmaatschappij in Nederland op waaraan de multinational bijvoorbeeld dividenden laat uitkeren door een dochtermaatschappij in het ontwikkelingsland X. Deze dochtermaatschappij kan met succes het voordeel van het bilaterale belastingverdrag met Nederland claimen in de vorm van geen of lagere bronheffing over de dividenduitkering indien het verdrag dit niet expliciet tegengaat door een antimisbruikbepaling. Deze belastingontwijking is op zich legaal en komt voort uit de onvolkomenheid van het bilaterale belastingverdrag. Zo zijn er ook andere vormen van belastingontwijking die te maken hebben met hiaten in fiscale regels of het slecht op elkaar aansluiten van fiscale stelsels tussen verschillende landen.

Er zijn ook bedrijven die zich schuldig maken aan belastingontduiking, wat illegaal is. Een voorbeeld is het gebruik van bewust onjuiste prijzen voor grensoverschrijdende leveranties tussen verschillende werkmaatschappijen van een multinational. Opzettelijke manipulatie van deze prijzen met het doel om belastingen te ontgaan is strafbaar. Dit kan zich voordoen bij internationale handel tussen gelieerde partijen behorend tot dezelfde multinational. Deze handel binnen multinationals maakt tegenwoordig een groot deel van de totale internationale handel uit. Ongeveer 50% volgens een berekening van UNCTAD. De betrokkenheid van multinationals bij de totale handel in grensoverschrijdende ketens, dus inclusief internationale handel met niet-gelieerde bedrijven, komt volgens UNCTAD neer op rond 80%¹⁶.

Volgens de OESO-richtlijnen inzake verrekenprijzen moeten de prijzen van interne leveranties vergelijkbaar zijn met door de markt bepaalde prijzen tussen niet-gelieerde bedrijven. De toepassing van dit zogenaamde *arm's-length principle* is geen eenvoudige zaak, onder meer omdat er regelmatig geen handel bestaat in dezelfde producten buiten de multinationals om. Dit manco biedt multinationals ruimte voor moeilijk door belastingdiensten in ontwikkelingslanden te identificeren manipulatie van de prijzen voor interne leveranties. Onopgemerkt wordt zodoende winst verschoven van een ontwikkelingsland met een hoog winstbelastingtarief (A) naar een land met geen of een laag tarief (B). De waarde van de export vanuit A naar B wordt daarbij dus bewust te laag gehouden waardoor in het ontwikkelingsland minder winst wordt gemaakt en dus ook minder vennootschapsbelasting wordt afgedragen.

Vaak is land B zelfs niet de feitelijke bestemming van de export, maar een administratief tussenstation waaraan de export slechts wordt gefactureerd, maar niet geleverd. Land B betreft meestal een kleine (eiland) economie die zelf weinig importeert. Zonder dat de levering daadwerkelijk in land B aankomt, kan de multinational de levering wel door een handelskantoor in land B laten factureren aan de afnemer in land C, bijvoorbeeld een grotere economie met een normaal winstbelastingtarief.

¹⁶ UNCTAD World Investment Report, 2013.

De importprijs in land C zal aanzienlijk hoger kunnen liggen dan de papieren importprijs in land B door diverse diensten die het handelskantoor in land B tegen opgeblazen vergoedingen uitvoert (logistiek, verzekering, marketing, management, vergoeding handelsmerk e.d.). Deze vergoedingen worden geïncorporeerd in de importprijs die aan de eindafnemer van de levering in land C in rekening wordt gebracht. De op papier sterk overtrokken waardecreatie in land B valt onder de lage belastingheffing van land B, terwijl ontwikkelingsland A te weinig belasting incasseert.

Bij *illicit financial flows* gaat het om alle middelen die ongezien uit landen wegstromen in verband met illegaal gedrag van bedrijven en particulieren. Naast belastingontduiking zijn opbrengsten uit criminele handelspraktijken (drugs-, mensen-, wapenhandel), corruptie en verduistering van overheidsmiddelen onderdeel van dergelijke ongeziene uitstroom. Afgezien van grensoverschrijdende smokkel van grote sommen geld, wordt er veelal gefraudeerd met documenten, zoals handelsfacturen, koopcontracten en rekeningen voor dienstenopdrachten, om het wegsluizen te verdoezelen. Overigens hoeft een misdrijf in een land, bijvoorbeeld omkoping, niet *per se* tot een uitstroom uit datzelfde land te leiden. De *Panama Papers* laten bijvoorbeeld zien hoe bedrijven voor omkoping bestemde middelen (met behulp van een trustkantoor) uit land X naar een geheime vestiging in een belastingparadijs Y wegsluizen om daarmee functionarissen die betrokken zijn bij aanbestedingen in land Z om te kopen.

Beperkingen van onderzoeken

De bedragen die gemoeid zijn met belastingontwijking, belastingontduiking of *illicit financial flows* worden niet geregistreerd. Daarom kunnen onderzoekers alleen via indirecte methoden schattingen maken van bedragen die overheden als gevolg van belastingontwijking mislopen dan wel landen ongezien als *illicit financial flows* verlaten. Veelal analyseren zij beschikbare internationale data over onder andere internationale handelsstromen, financiële stromen en winstmarges.

De feitelijke omvang van de niet geïnde belastingen wijkt onvermijdelijk af van de ramingen van belastingontwijking en -ontduiking op basis van statistieken. Bijvoorbeeld de belastingontduiking die is verscholen in een vervalste factuur voor een dienstenopdracht is niet te ramen omdat de statistieken van de internationale dienstenhandel daarvoor te onvolkomen zijn. Een ander probleem is dat moeilijk rekening is te houden met gedragseffecten. Zo zouden vrijwel alle landen sommige buitenlandse vestigingen die verschillende typen belastingen afdragen, niet hebben binnengehaald indien die vestigingen geen gunstige fiscale behandeling van hun winsten (bijvoorbeeld via een innovatie box) was geboden. Welke belastinginkomsten per land ontvangen zouden moeten worden, is dus onmogelijk vast te stellen. Het is dan ook logisch dat in alle onderzoeken kanttekeningen worden geplaatst in verband met beperkingen van empirische modellen en beschikbare data. Het gaat de onderzoekers er in het algemeen meer om de ernst van de vraagstukken door ramingen te indiceren dan om de exacte omvang daarvan aan te geven.

Overzicht van onderzoeken

Hieronder wordt een aantal recente rapporten van internationale organisaties behandeld. Er zijn in de loop der jaren meer rapporten verschenen, maar de hier behandelde rapporten zijn de meeste actuele en geven momenteel het beste inzicht in aard en omvang van misgelopen inkomsten door ontwikkelingslanden. De rapporten zijn onder te verdelen

in enerzijds rapporten over belastingontwijking en anderzijds rapporten over *illicit financial flows*.

1. IMF Working Paper Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries (May 2015)

Deze IMF-studie richt zich alleen op belastingontwijking. In de studie zijn de effecten op overheidsinkomsten van uitholling van de belastinggrondslag en winstverschuiving door multinationale ondernemingen alsook van internationale belastingconcurrentie door overheden onderzocht. Daarvoor heeft het IMF een empirisch model ontwikkeld met data van 173 landen over 33 jaar. Het model splitst (korte en lange termijn) effecten uit voor twee groepen landen: OESO-landen en niet-OESO-landen. Bij deze laatste groep gaat het om meer landen dan de armere ontwikkelingslanden. Ook bijvoorbeeld Brazilië, China en Rusland zijn erin opgenomen. Het IMF beperkt zich tot een schatting voor de twee groepen landen en maakt geen schatting per land.

Het IMF raamt het bedrag aan misgelopenbelastinginkomsten in de niet-OESO-landen op 1,7% van hun totale BBP. Het IMF meent dat dit percentage voor de ontwikkelingslanden in deze groep een aanzienlijk nadelig effect betekent. Het IMF wijst er namelijk op dat de totale belastingopbrengsten in lage inkomenslanden veel lager zijn dan in de hoge inkomenslanden. De mediane ratio van de belastingopbrengsten uitgedrukt als percentage van het BBP bedraagt voor de lage inkomenslanden ongeveer 15%, terwijl die ratio voor de OESO-landen ongeveer 35% is. Door de smallere belastinggrondslag komt belastingontwijking in ontwikkelingslanden extra hard aan. Voor de OESO-landen raamt het IMF een verlies aan belastinginkomsten van 0,57% van hun totale BBP.

2. UNCTAD World Investment Report (June 2015)

Ook dit rapport geeft een kwantitatieve analyse van belastingontwijking met een daartoe speciaal ontwikkeld empirisch model. UNCTAD heeft zich gericht op de belastingontwijking die samenhangt met winstverschuiving naar laag belastende jurisdicties. UNCTAD wijst erop dat het daarmee slechts een deel, maar wel een belangrijk deel, van de totale belastingontwijking door multinationals heeft onderzocht. Volgens UNCTAD onttrekken veel multinationals die hun investeringen via *offshore centers* leiden, bedrijfswinsten aan de belastinggrondslag in ontwikkelingslanden door ze met behulp van belastingplanningsmethoden naar laag belastende *offshore centers* te verplaatsen. UNCTAD raamt deze winstverschuiving op USD 450 miljard in 2012, wat een verlies van ongeveer USD 90 miljard aan belastinginkomsten zou betekenen voor ontwikkelingslanden. Hierdoor zouden ontwikkelingslanden ongeveer 30% van hun potentiële inkomsten uit vennootschapsbelasting op multinationals mislopen.

UNCTAD geeft geen ramingen per land, maar ook UNCTAD wijst op het relatief grotere belang van inkomsten uit vennootschapsbelasting voor ontwikkelingslanden ten opzichte van ontwikkelde landen. Volgens UNCTAD ligt het aandeel van de vennootschapsbelasting op bijna 4% van het BBP in ontwikkelingslanden tegen 2% van het BBP in ontwikkelde landen. Dit zou betekenen dat ontwikkelingslanden gemiddeld ongeveer 1,7% van hun BBP mislopen door alleen ontwijking van de vennootschapsbelasting¹⁷.

¹⁷ Het verlies aan inkomsten van ongeveer 1,7% BBP is bepaald als $X = 0,3(4+X)$, d.w.z. 30% van de potentiële inkomsten aan vennootschapsbelasting (geinde 4% BBP + verlies).

3. Final OECD/G20 Report on Action 11, Measuring and Monitoring BEPS (October 2015)

Als onderdeel van het OESO/G20-project tegen BEPS heeft de OESO een raming gemaakt van de omvang van de internationale belastingontwijking door multinationale ondernemingen. Daarbij is naar de volgende oorzaken voor verlies aan inkomsten uit de vennootschapsbelasting gekeken: ten eerste naar verschuivingen van winst naar laag belastende jurisdicties en ten tweede naar uitholling van de belastinggrondslag als gevolg van slechte aansluiting tussen de fiscale regels van landen dan wel als gevolg van toekenning van bijzondere belastingvoordelen aan individuele bedrijven. Als een indicator van het bestaan van belastingontwijking noemt de OESO onder andere dat de winstpercentages van dochterbedrijven van multinationals in laag belastende jurisdicties gemiddeld het dubbele zijn van het wereldwijde winstpercentage van multinationals. Een andere indicator is dat buitenlandse dochterbedrijven een effectief belastingpercentage betalen dat 4 à 8,5 percentagepunten lager ligt dan wat vergelijkbare bedrijven met alleen binnenlandse activiteiten betalen.

De OESO raamt het wereldwijde verlies aan vennootschapsbelastinginkomsten als gevolg van belastingontwijking op 4% à 10% van de totale inkomsten aan vennootschapsbelasting in 2014, wat neerkomt op 100 à 240 miljard. Voor zijn kwantitatieve analyse heeft de OESO zich moeten baseren op mondiale financiële gegevens. Een uitsplitsing naar groepen landen of individuele landen was niet mogelijk. Ook de OESO wijst erop dat de belastingontwijking in het bijzonder voor ontwikkelingslanden nadelig uitwerkt vanwege hun grotere afhankelijkheid van de vennootschapsbelasting.

4. Global Financial Integrity, Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013 (December 2015)

Dit rapport van *Global Financial Integrity* (GFI) raamt **illicit financial flows** vanuit ontwikkelingslanden en opkomende landen. In de periode 2004–2013 is volgens GFI naar schatting USD 7,8 biljoen aan *illicit financial flows* weggesluisd vanuit deze landen. Dit gaat dus in tegenstelling tot de hierboven behandelde rapporten van IMF en UNCTAD over **illegale** geldstromen waarvan belastingontduiking een hoofdelement is. Voor het meest recente jaar (2013) werd de hoogste uitstroom aan *illicit financial flows* vanuit alle ontwikkelingslanden en opkomende landen geraamd, namelijk USD 1,1 biljoen.

Voor Sub-Sahara Afrika zou het in 2013 om ongeveer USD 75 miljard zijn gegaan. Gedurende het gehele decennium zou ongeveer USD 675 miljard zijn weggestroomd vanuit Sub-Sahara Afrika. Volgens GFI had Sub-Sahara Afrika relatief gezien, dat wil zeggen als percentage van het BBP, over de jaren 2004–2013 met de grootste uitstroom aan *illicit financial flows* te maken. GFI noemt een gemiddeld jaarlijkse uitstroom percentage van 6,1% van het BBP vanuit deze groep landen. Voor alle onderzochte landen raamt GFI een gemiddeld jaarlijks uitstroom percentage van 4,0% van het BBP.

Om de gelden die te maken hebben met illegaal gedrag (belastingontduiking, criminele handel, corruptie en overige illegale activiteiten) het land uit te krijgen wordt overwegend gebruik gemaakt van valse handelsfacturen. Volgens GFI wordt 83,4% van de *illicit financial flows* zo ongezien weggesluisd.

5. Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa (February 2015)

Dit rapport gaat eveneens over illegale geldstromen en is opgesteld op basis van een gezamenlijke opdracht van de Afrikaanse Unie en de VN Economische Commissie voor Afrika. De studie is verricht onder auspiciën van een *High-Level Panel* onder voorzitterschap van Thabo Mbeki. Het rapport stelt dat gedurende de afgelopen 50 jaar naar schatting meer dan USD 1 biljoen in de vorm van illegale financiële stromen vanuit Afrika naar het buitenland is weggevloeid. De illegale uitstroom van middelen uit Afrika zou in de afgelopen tijd tot tenminste USD 50 miljard per jaar zijn opgelopen. (Hierin zijn dus niet inbegrepen de inkomsten die overheden in Afrika mislopen door belastingontwijking met behulp van legale methoden van belastingplanning). Voor de ramingen is onder meer gebruik gemaakt van onderzoek van *Global Financial Integrity* van oudere datum dan het hiervoor besproken GFI-onderzoek.

Vooral in de mijnbouwsectoren wordt volgens het rapport veel geld naar het buitenland weggesluisd. Mijnbouwsectoren zouden goed zijn voor 56% van het totaalbedrag. Fraude met handelsdocumenten is een belangrijke methode om gelden samenhangend met belastingontduiking, criminele handel en corruptie weg te sluisen. Het rapport raamt dat op die manier USD 407 miljard vanuit Afrikaanse landen naar het buitenland is verdwenen in de periode 2001–2010. Het rapport geeft geen ramingen per land.

6. Trade Misinvoicing in Primary Commodities in Developing Countries: The cases of Chile, Cote d'Ivoire, Nigeria, South Africa and Zambia (July/December 2016)

Het UNCTAD-rapport *Trade Misinvoicing in Primary Commodities in Developing Countries* tracht voor enkele landen in kaart te brengen wat de omvang zou kunnen zijn van illegale kapitaalvlucht verbonden met de uit- en invoer van grondstoffen. Het rapport neemt aan dat een belangrijke wijze waarop geld illegaal uit ontwikkelingslanden wordt weggesluisd, het foutief opstellen van in- en uitvoerdocumenten is (het zogenaamde *misinvoicing*). Door een lagere uitvoerwaarde op te geven dan de werkelijke waarde (*underinvoicing*) kan belasting worden ontdoken en kan een deel van de verkoopwaarde in het buitenland worden geparkeerd. Opgave van een te hoge uitvoerwaarde (*overinvoicing*) zou kunnen plaatshebben in het geval een land uitvoerpremies betaalt om export van specifieke producten te stimuleren.

Voor vijf landen berekent de auteur de omvang van *misinvoicing* aan de hand van vergelijkingen tussen gerapporteerde uitvoer- en invoerwaarden van grondstoffen zoals opgegeven door de exporterende landen en de bestemmingslanden. De auteur concludeert dat er in de vijf onderzochte landen sprake is van zowel *underinvoicing* als *overinvoicing*, waarbij de omvang van *underinvoicing* doorgaans groter is dan die van *overinvoicing*.

Het oorspronkelijke rapport, zoals in juli 2016 door UNCTAD gepubliceerd, leidde tot kritiek op het onderzoek en de getrokken conclusies. Zoals de Staatssecretaris van Financiën in zijn beantwoording van Kamervragen over het *Trade Misinvoicing* rapport aangaf (Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 36), kunnen er plausibele verklaringen zijn voor afwijkingen tussen opgegeven uitvoer- en invoerwaarden. Onlangs heeft UNCTAD een herziene versie van het rapport gepubliceerd, waarin de auteur enkele lacunes in de eerdere versie aanvult en diverse conclusies intrekt. Al met

al toont het rapport aan hoe weerbarstig het is *trade misinvoicing* te kwantificeren.