



Centraal Planbureau

Nederland belastingparadijs? | *Nederland doorsluisland !*



CPB Policy Brief | 2013/07

Bilaterale belastingverdragen en buitenlandse investeringen

Arjan Lejour
Maarten van 't Riet

Samenvatting

Nederland is een doorsluisland ten behoeve van de belastingplanning door multinationale ondernemingen. Dit verklaart de spilfunctie van Nederland in de wereldwijde directe buitenlandse investeringen. Het verleggen van investeringsstromen om fiscale redenen gebeurt over een netwerk van landen. Bilaterale verdragen ter voorkoming van dubbele belasting dragen bij aan de aantrekkelijkheid van routes via Nederland.

Belastingverdragen leiden in principe tot een toename van de directe buitenlandse investeringen. Eigen onderzoek bevestigt dat een nieuw belastingverdrag de buitenlandse investeringen met gemiddeld twintig procent verhoogt. Eveneens wordt gevonden dat een spilfunctie in het verdragennetwerk de ingaande en uitgaande investeringsstromen doet toenemen.

Doorsluislanden profiteren ten koste van de belastinginkomsten van gastlanden van de investeringen. Belastingparadijzen, of *tax havens*, hebben een andere rol in het netwerk. Zij zijn de tijdelijke eindbestemming van uitgekeerde winsten. Het bestaan van belastingparadijzen gaat ten koste van de herkomstlanden.

De belastingverdragen moeten gezien worden in het licht van vestigingsplaatsconcurrentie tussen landen. Daar zitten twee kanten aan. Verminderde opbrengsten van belasting op kapitaalinkomen kunnen nationale overheden disciplineren tot het efficiënter voortbrengen van publieke voorzieningen. Tegelijkertijd komt de maatschappelijk gewenste herverdeling onder druk.

Vanwege de belastingconcurrentie en het verdragennetwerk zullen eenzijdige maatregelen tegen de nadelige gevolgen van internationale belastingplanning van multinationale ondernemingen weinig effect hebben. Hogere effectieve belastingen op kapitaalinkomen leiden ertoe dat de buitenlandse investeringen via andere landen geleid worden. Internationale samenwerking kan effectief zijn als landen bindende afspraken met elkaar maken.

1 Inleiding

Nederland is een doorsluisland voor buitenlandse investeringen vanwege de belastingplanning door multinationale ondernemingen (MNO's). Daardoor heeft Nederland een spilfunctie in de wereldwijde concurrentie om directe buitenlandse investeringen. Dit wordt mede veroorzaakt door het dichte netwerk van bilaterale belastingverdragen dat Nederland heeft afgesloten met de daarin gunstige bronbelastingen op dividend, rente en royalty's. Eigen schattingen laten zien dat belastingverdragen de investeringen met zo'n twintig procent verhogen. Daarnaast wordt aangetoond dat landen met veel verdragen gebruikt worden als tussenstop voor investeringsstromen. Andere factoren spelen ook een rol, zoals de deelnemingsvrijstelling en de ervaring en expertise van de fiscale sector met internationale belastingplanning.

Nederland heeft met relatief veel andere landen een belastingverdrag afgesloten. In 2011 waren dat er meer dan negentig. Het doel van deze bilaterale verdragen (DBV) is om een dubbele belastingheffing op de winst te voorkomen. Er kan namelijk in het gastland waarin wordt geïnvesteerd, belasting worden geheven, maar ook in het herkomstland, waar het moederbedrijf is gevestigd. In DBV's worden ook afspraken gemaakt over uitwisseling van informatie tussen overheden. De verdragen verlagen niet alleen de belastingafdracht van de bedrijven die al in de verdragslanden economisch actief zijn, maar trekken ook bedrijven aan die zich daar omwille van de gunstige belastingverdragen vestigen. Vaak is dat alleen een brievenbusfirma. Meer dan tachtig van de honderd grootste MNO's ter wereld hebben vestigingen in Nederland, waaronder alle grote oliemaatschappijen. Deze multinationals sluisden in 2011 zeker 57 miljard euro naar Nederland en vervolgens weer uit Nederland (*Volkskrant*, 23 januari 2013). Google bracht in 2011 bijna 6 miljard euro over vanuit Ierland, waar alle niet-Amerikaanse winsten van Google samenkomen vanwege de lage Ierse vennootschapsbelasting, via Nederland en vervolgens naar Bermuda, omdat daar nauwelijks winstbelasting wordt geheven.

De economische bijdrage van de brievenbusfirma's is 3 tot 3,4 miljard euro inclusief alle belastinginkomsten (SEO, 2013). Dat is weinig in verhouding tot de grote financiële stromen die via bijzondere financiële instellingen (BFI's) door het land lopen. Deze instellingen rapporteren nauwelijks winst in Nederland, de binnenkomende gelden worden weer doorgesluisd. Dat is ook de primaire rol van BFI's. Het zijn onderdelen van buitenlandse ondernemingen, waarbij de inkomens en vermogenstransacties in geen verhouding staan tot hun productieve activiteit in Nederland. BFI's zijn doorgaans in Nederland gevestigd om fiscale voordelen te behalen, hetzij in Nederland, hetzij in het land van de moedermaatschappij.¹

Bilaterale belastingverdragen zijn een instrument voor belastingconcurrentie. Zolang nationale belastingstelsels niet op elkaar zijn afgestemd, zullen bedrijven, en ook particulieren als het gaat om de inkomsten- en vermogensbelasting, gebruik maken van de

¹ Zie ook de definitie van BFI die het CBS en DNB hanteren.

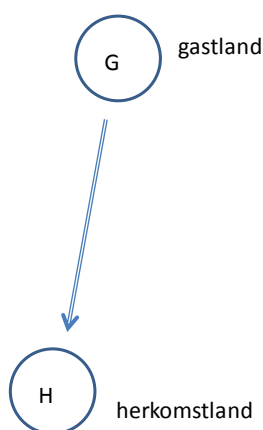
verschillen om hun belastingaanslag te minimaliseren. Zeker zolang er landen zijn die geen of bijna geen winstbelasting heffen, zogenaamde *tax havens*, blijft internationale belastingplanning lucratief voor bedrijven. De daaruit volgende lage effectieve belastingtarieven leiden de laatste jaren tot veel vragen in de maatschappij en in de politiek. Ook de rol die Nederland daarbij speelt, krijgt volop aandacht.

In deze policy brief hanteren wij de neutrale term belastingplanning als aanduiding voor het fiscale gedrag van bedrijven dat volgens de wet is toegestaan. Belastingplanning kan mogelijk tegen de geest van de wet zijn. Om die reden wordt ook wel eens de term belastingontwijking gebruikt. Het doel en het gevolg van internationale belastingplanning van MNO's is het verlagen van het totaal van de af te dragen belastingen. Deze policy brief gaat niet in op belastingontduiking.

2 Belastingverdragen: concurrentie tussen landen en belastingverlaging voor ondernemingen

Bilaterale belastingverdragen worden onder meer afgesloten om dubbele belasting op de opbrengsten van grensoverschrijdende investeringen te voorkomen. Dit kan worden toegelicht met twee landen en een multinationale onderneming: een moederbedrijf in het herkomstland met een dochter in het buitenland. Over de winsten van de dochteronderneming in het gastland wordt in dat land vennootschapsbelasting afgedragen. Als de winst naar het moederbedrijf wordt overgemaakt, kan het gastland ook een bronbelasting heffen. Vervolgens kan het herkomstland de winsten belasten. Een dergelijke dubbele belasting verstoort de investeringsbeslissing van het moederbedrijf. Het leidt tot een te laag niveau van kapitaal in het gastland en dat schaadt de doelmatigheid van de economie. In figuur 1 wordt de richting van gerepatrieerde winsten gegeven, deze is tegengesteld aan die van de investeringen.

Figuur 1 Repatriëring van winsten



Directe buitenlandse investeringen (DBI) zijn doorgaans gunstig voor de welvaart van het gastland. De werknemers profiteren, omdat door de instroom van kapitaal de arbeidsproductiviteit toeneemt en de lonen stijgen. De baten zijn des te groter wanneer de buitenlandse investeringen nieuwe kennis en technologie met zich mee brengen. Het herkomstland profiteert van de aantrekkelijke investeringsmogelijkheid. Omdat gastlanden inkomende DBI deels subsidiëren, zijn ze vaak ook bereid een deel van de belastinginkomsten op te geven bij een bilateraal verdrag (zie Avih-Jonah, 2009). In het bijzonder betreft dat de bronbelasting. Dergelijke belastingcoördinatie leidt tot een verlaging van de effectieve belastingvoet voor de MNO, waardoor investeringen kunnen renderen die dat eerder niet deden.

Vaak zijn de gunstige effecten van een dubbel belastingverdrag, zoals hierboven geschetst, iets minder gunstig. Op de eerste plaats is volledige dubbele belasting zelden de uitgangssituatie; veel landen passen unilateraal belastingverlagingen toe.² Daarnaast leiden mogelijke gastlanden buiten het verdrag schade, wat kan leiden tot gedragsreacties: dan ontstaat belastingconcurrentie.

Overheden zetten verschillende belastinginstrumenten in om hun land aantrekkelijker te maken voor buitenlandse investeringen. Belastingverdragen spelen daarin een rol en moeten daarom in deze context van vestigingsplaatsconcurrentie worden gezien.³ De afgelopen dertig jaar zijn de statutaire tarieven van de vennootschapsbelasting stelselmatig verlaagd in alle ontwikkelde landen, zie figuur 2 voor de ontwikkeling binnen de EU. Dat geldt ook voor de effectieve belastingdruk. Er is geen reden om aan te nemen dat er een eind gekomen is aan deze belastingconcurrentie.

Figuur 2 **Ontwikkeling van het statutaire en effectieve vpb-tarief (%) voor EU-27 gemiddeld**



Bron: Eurostat (2013)

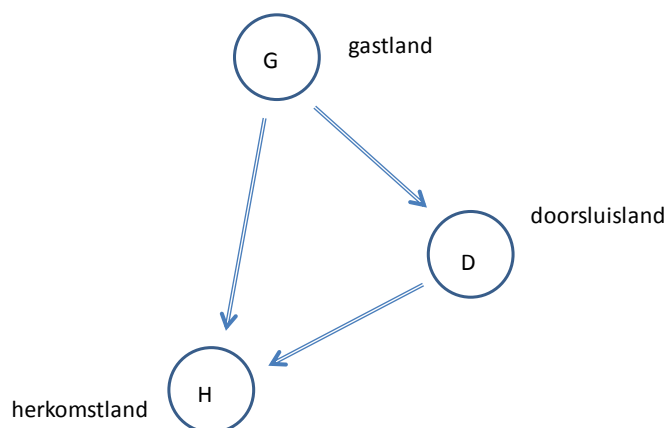
² Zo heeft Nederland bijvoorbeeld de deelnemingsvrijstelling.

³ In de Notitie Fiscaal Verdragbeleid 2011 van het ministerie van Financiën, wordt het verdragen netwerk een van de voornaamste pijlers van het vestigingsklimaat van Nederland genoemd.

Als vanwege internationale belastingplanning en internationale concurrentie de belastingopbrengsten die gepaard gaan met DBI afnemen, dan is niet duidelijk of verdragen gunstige effecten hebben. De vraag is of belastingconcurrentie bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. Een synthese van de verschillende visies in de literatuur stelt dat er sprake is van een afruil tussen de doelmatigheid van de economie en gelijkheid.⁴ Aan de ene kant worden landen gedwongen een goede mix van belastingen en voorzieningen aan te bieden waaruit mobiele bedrijven kunnen kiezen. Verspillende overheden zullen te weinig bedrijvigheid aantrekken en zodoende gedwongen worden hun beleid aan te passen, waardoor de economische efficiëntie verbetert. Gezonde belastingconcurrentie disciplineert overheden. De andere, schadelijke kant van concurrentie tussen landen is een *tax race to the bottom*. Voor individuele landen is het iedere keer rationeel om het tarief van de winstbelasting te verlagen. De belastingdruk op alternatieve grondslagen, zoals die op consumptie en loon, moet dan worden verhoogd om het publieke aanbod op peil te houden, of om de maatschappelijk gewenste herverdeling te realiseren.

In een netwerk van landen bestaat de mogelijkheid om winsten op een andere manier te repatriëren dan direct van gastland naar herkomstland. Een indirecte route bevat dan één of meer doorsluislanden. MNO's zullen een zo voordelig mogelijke fiscale route kiezen, daarbij gebruik makend van de belastingverdragen tussen landen, het zogenaamde *treaty shopping*.⁵ Figuur 3 geeft een minimaal netwerk met één doorsluisland. Een rationele onderneming zal kiezen voor de route via D als de som van de belastingen over deze route minder is dan de belastingen op de directe route. Het doorsluizen van winsten verlaagt dus de belastingafdracht door MNO's.

Figuur 3 Doorsluizen van winsten



Doorsluizen gaat vooral ten koste van gastlanden. Investerings van herkomstland H in gastland G leiden tot winsten die gerepatriëerd worden. Dat kan direct naar H, maar stel dat doorsluisland D een deelnemingsvrijstelling toepast en een lage bronbelasting heft: de doorsluisroute is dan aantrekkelijker als G minder belasting heft op de stroom naar D dan op

⁴ Zie Gorter en de Mooij (2001) en de Mooij e.a. (2003).

⁵ Hier wordt een economische definitie van *treaty shopping* gehanteerd: 'investment through a third country D to take advantage of treaty provisions not found between H and G directly', Davies (2004). Het ministerie van Financiën (2011) definieert *treaty shopping* als (een categorie van) verdragsmisbruik: 'een inwoner van een derde staat verschaft zich toegang tot een verdragsvoordeel dat niet voor deze persoon is bedoeld'.

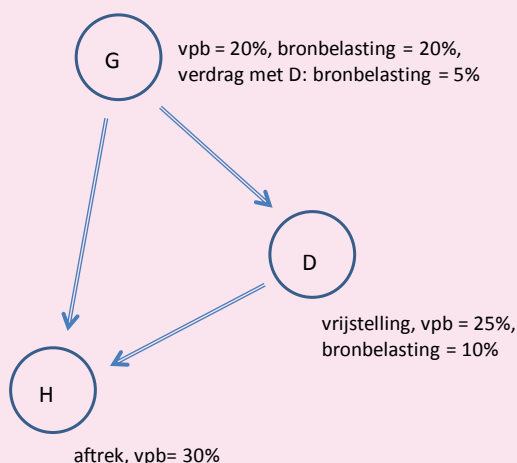
de stroom naar H. Ook als H minder belasting zou heffen op stromen uit D dan op die uit G, kan doorsluizen voordelig zijn. Omdat het vooral de gastlanden zijn die belastingen inleveren bij de bilaterale verdragen, is de eerste optie de meest waarschijnlijke. De tekstbox licht dit met een voorbeeld toe. Hier wordt niet ingegaan op de vraag of er sprake is van oneigenlijk gebruik van het belastingverdrag.

Voorbeeld effectieve tarieven en doorsluizen

Gastland G heft een vennootschapsbelasting (vpb) van 20%, ook op de winsten van dochters van buitenlandse ondernemingen. Wanneer winsten worden uitgekeerd aan de buitenlandse moederbedrijven, heft G een bronbelasting van opnieuw 20%.

In herkomstland H van de investeringen bestaat een vpb van 30%. Dit tarief wordt toegepast op de winst na belasting in G. Dit is een bescheiden reductie ter voorkoming van dubbele belasting.

Van iedere euro winst gemaakt in G en direct teruggesluisd naar H, blijft dan ongeveer 45 eurocent over. De effectieve belasting is dus 55%.¹



Het moederbedrijf in H kan ook via doorsluisland D in G investeren. De vpb van 20% in G moet opnieuw worden afgedragen. Opnieuw is er een bronbelasting, maar de landen G en D hebben in een belastingverdrag afgesproken dat de bronbelasting slechts 5% bedraagt.

Doorsluisland D kent een vpb van 25%, maar past, ter voorkoming van dubbele belasting, vrijstelling toe. Wanneer de winst direct naar H wordt doorgesluisd, is de vpb niet van toepassing. Wel heft D een bronbelasting van 10%.

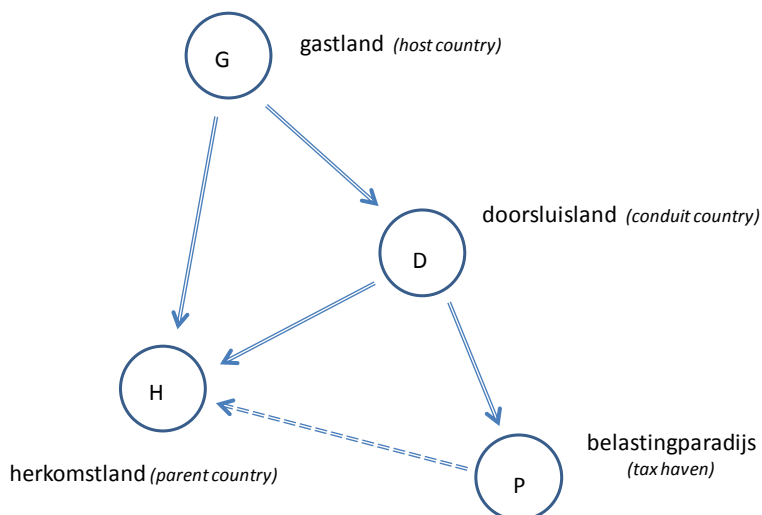
Van iedere euro winst in G tengevolge van investeringen via D blijft netto 48 eurocent over: een effectieve belasting van 52%.¹ Dat is 3% minder dan via de directe route. Als er ook een verdrag tussen D en H zou bestaan, kan dit verschil groter zijn.

¹ Het deel dat overblijft, wordt als volgt berekend: $(1-0,20)(1-0,20)(1-0,30)=0,448$. Dat is ongeveer 45%.

² Netto winst na belastingen: $(1-0,20)(1-0,05)(1-0,10)(1-0,30)=0,4788$.

Een laatste, wezenlijke, rol in het netwerk is die van de *tax haven*. In het Nederlands kan dat een belastingparadijs worden genoemd met de associatie met een tropisch eiland. Er wordt geen of minimaal belasting geheven. Opbrengsten uit het gastland die naar een *tax haven* worden gesluisd, bereiken niet het herkomstland en daarom loopt dit land belastinginkomsten mis. De winsten worden opnieuw geïnvesteerd of worden gerepatriëerd wanneer het herkomstland een belastingkorting aanbiedt. Belastingverdragen en doorsluislanden faciliteren een goedkope route van gastland naar *tax haven*. Hoe en wanneer de winsten uiteindelijk bij de oorspronkelijke verstrekkers van het kapitaal terecht komen, is vaak onduidelijk. Dat is de onderbroken pijl van P naar H in figuur 4.

Figuur 4 Tax haven



MNO's doen actief aan internationale belastingplanning waarmee ze hun belastingafdrachten verlagen.⁶ Er is internationale bezorgdheid over de lage belastingafdracht van veel multinationals en het effect op de totale belastinginkomsten. De OESO pleit met regelmaat voor het bevorderen van transparantie.⁷ In combinatie met automatische gegevensuitwisseling tussen landen zal dit ook belastingontduiking tegengaan.

Opgemerkt moet worden dat tegelijkertijd met de bezorgdheid over afnemende belastinginkomsten het juist de nationale overheden zijn die de bedrijven de belastingvoordelen aanbieden in hun vestigingsplaatsconcurrentie. Daarom zullen unilaterale maatregelen tegen belastingontwijking weinig effect hebben op de totale omvang ervan: wanneer er één land uitvalt, worden de winsten via een ander land doorgesluisd. Verschillende empirische studies tonen het schuiven met winsten aan als gevolg van belastingwijzigingen.⁸ Een multilaterale aanpak, zoals die van het actieplan van de OESO van juli 2013, is dan de geëigende weg. Het moet nog blijken of landen bindende en effectieve afspraken met elkaar kunnen maken.

⁶ Er zijn internationaal meer mogelijkheden om de belastingafdracht te beperken. Zo kunnen bedrijven verrekenprijzen kiezen voor internationale intermediaire leveringen binnen het concern, '*transfer pricing*'. Andere mogelijkheden zijn om bepaalde juridische structuren op te zetten die een belastingheffingsvacuüm creëren of buitenlandse deelnemingen met leningen te financieren.

⁷ OESO, 1998, 2011, 2012 en 2013.

⁸ Voor overzichten van de literatuur zie Griffith e.a., 2010 en Ederveen en de Mooij, 2003.

Nederland belastingparadijs?

Is Nederland een belastingparadijs? Het publieke debat heeft zich enige tijd toegespitst op deze vraag. Deze policy brief constateert dat Nederland geen belastingparadijs is maar een doorsluisland.

Belastingparadijzen, of *tax havens*, worden in deze policy brief gekarakteriseerd als (ei-)landen met lage of geen belastingen. Ze worden gebruikt als een, al dan niet tijdelijk, eindpunt van een route over het netwerk van landen. Het kenmerk van lage of geen belastingen sluit aan bij de eerste van vier factoren die worden gehanteerd door de OESO (1998) bij het identificeren van *tax havens*. De andere drie factoren zijn gebrek aan effectieve informatie-uitwisseling, gebrek aan transparantie en geen (vereiste van) substantiële activiteiten. Nederland voldoet niet aan al deze voorwaarden en komt ook niet voor op de lijst van belastingparadijzen in een rapport van Gravelle (2013) voor het Amerikaanse congres.

Nederland wordt wel genoemd in het rapport, na de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, in een opsomming van grote landen met karakteristieken van *tax havens*. De VS staat in deze opsomming vanwege de staten Delaware, Nevada en Wyoming. Daar kunnen anoniem vennootschappen worden opgericht, die er geen substantiële activiteiten hoeven te ontplooien en geen belastingen af te dragen. In het VK is er een vrijstelling in de inkomstenbelasting voor inkomen gegenereerd buiten het VK. Gravelle wijst op de rol die Nederland speelt in het verlagen van belastingen voor bedrijven en het doorsluizen naar *tax havens*.

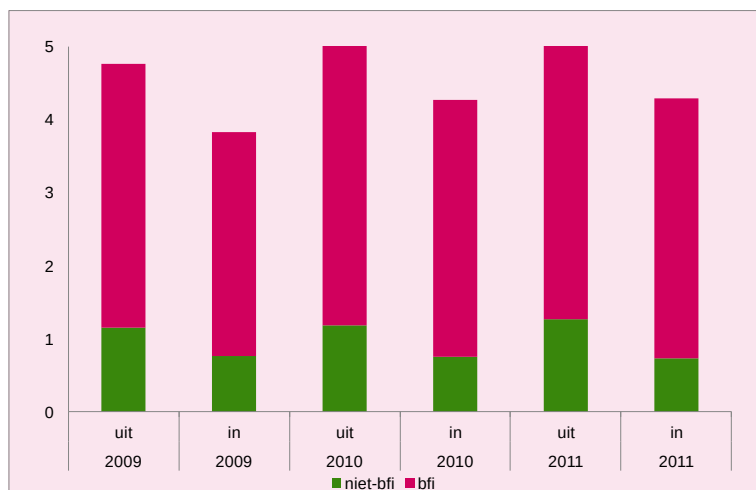
3 Nederland: een spil in de wereldwijde DBI

Directe buitenlandse investeringen betreffen veelal investeringen voor langere tijd in een buitenlandse onderneming waarbij de investeerders veel invloed op de leiding hebben.⁹ Onder meer vanwege de liberalisatie van het kapitaalverkeer heeft DBI wereldwijd een vlucht genomen. Voor Nederland geldt dat de voorraad van uitgaande DBI is toegenomen van 33 procent van het bbp in 1984 tot 123 procent in 2011.¹⁰ De voorraad van binnenkomende DBI is iets minder hard gestegen. Deze cijfers bevatten geen investeringen via BFI's. Sinds 2009 publiceert DNB wel cijfers over DBI-voorraden inclusief de BFI's. Met BFI's zijn de cijfers van DBI-voorraden een factor vijf hoger, zoals figuur 5 laat zien. Daarmee is de buitenlandse kapitaalgoederenvoorraad ook vier tot vijf keer hoger dan het bbp in Nederland. De binnenkomende DBI via BFI's wordt niet in Nederland geïnvesteerd.

⁹ Het aandeel in de onderneming moet minimaal tien procent zijn.

¹⁰ De DBI-voorraad is de accumulatie van de jaarlijkse investeringen plus herwaarderingen en minus afschrijvingen.

Figuur 5 Uitgaande en inkomende DBI-voorraad met en zonder BFI's, 2009-2011 (als factor van bbp)¹¹



Bron: DNB, Tabellen T12.6 en CBS Statline

Een analyse van de bestemmingen van de DBI-voorraad laat zien dat een kwart van de uitgaande DBI-voorraad is gelokaliseerd in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk (zie Lejour en Van 't Riet, 2013). Op de derde plaats staat Luxemburg. De meeste landen in de top 25 van ontvangende DBI zijn traditionele handelspartners van Nederland.

Uitzonderingen daarop zijn Bermuda, waar 100 miljard euro geïnvesteerd is, Singapore en Hong Kong, waar ieder zo'n 50 miljard is geïnvesteerd, en de Kaaiman eilanden met bijna 25 miljard euro.

In de top 25 van oorspronglanden van de inkomende kapitaalvoorraad staan grosso modo dezelfde landen als voor de uitgaande investeringen. Veel directe investeringen (in relatie tot het bbp) komen uit Bermuda, de Kaaimaneilanden en ook Luxemburg. Gegeven de beperkte omvang van deze economieën komen de oorspronkelijke bronnen van deze investeringen uit andere landen. Andere opvallende landen in deze lijst zijn de Nederlandse Antillen inclusief Curaçao, de Britse Maagdeneilanden, de Kaaimaneilanden en Puerto Rico.

Het Nederlandse aandeel in de wereldwijde voorraad van DBI is hoog. De wereldwijde DBI-voorraad is ruim 17 triljoen euro, waarvan 14 procent door Nederland ontvangen is. Daarmee is Nederland de belangrijkste ontvanger van DBI. Luxemburg volgt op de tweede plaats vlak voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, zoals tabel 1 laat zien. De hoge posities van Hong Kong en Zwitserland zijn eveneens opmerkelijk gegeven de omvang van beide economieën. Voor de uitgaande DBI zien we een soortgelijk patroon. Nederland en Luxemburg volgen op plaats twee en drie vlak na de VS. Het Nederlandse aandeel in de uitgaande DBI is 17 procent. De uitgaande voorraden zijn voor het grootste gedeelte gefinancierd door de inkomende voorraden die via de BFI's lopen.

¹¹ DNB publiceert DBI-voorraadcijfers met en zonder BFI's. De voorraadcijfers voor alleen BFI's zijn de resultante hiervan (eigen berekeningen).

Tabel 1 Top 10 wereldwijde inkomende en uitgaande DBI-voorraad, 2011

Inkomende DBI			Uitgaande DBI		
Land	mld euro	%	Land	mld euro	%
Totaal	17109	100,0	Totaal	17448	100,0
Nederland	2390	14,0	Verenigde Staten	2986	17,1
Luxemburg	1906	11,1	Nederland	2958	17,0
Verenigde Staten	1830	10,7	Luxemburg	1962	11,2
China	1370	8,0	Verenigd Koninkrijk	1239	7,1
Verenigde Koninkrijk	764	4,5	Frankrijk	1147	6,6
Hong Kong	740	4,3	Duitsland	974	5,6
Frankrijk	699	4,1	Zwitserland	739	4,2
Duitsland	667	3,9	Hong Kong	698	4,0
Brazilië	507	3,0	Japan	692	4,0
Zwitserland	462	2,7	Canada	481	2,8

Bron: IMF, Coordinated Direct Investment Survey data, 2011, rapporterende landen. De totalen van inkomend en uitgaand komen niet overeen vanwege onvolledige rapportages en verschillen in registratie door de herkomst- en gastlanden.

In deze top 10 komen geen eilanden voor die als *tax haven* bekend staan. Hoewel deze landen geen DBI aan het IMF rapporteren, kan het belang van deze landen in beeld worden gebracht door naar de partnerlanden van de rapporterende landen te kijken.¹² De top 10 verandert nauwelijks. De Britse Maagdeneilanden hebben een uitstaande DBI-voorraad van 570 miljard euro en Bermuda en de Kaaimaneilanden staan in de top 20 met bijna 300 en 200 miljard euro. Voor de binnenkomende DBI-voorraad is het patroon hetzelfde. Daaruit blijkt dat deze eilanden niet alleen geld oppotten, maar vaak ook gebruiken voor buitenlandse investeringen.

Nederland heeft een spilfunctie in de wereldwijde DBI, waarbij het grootste gedeelte van de inkomende DBI Nederland snel weer verlaat en wordt geïnvesteerd in andere landen. Een aantal oorzaken van deze patronen wordt in sectie 4 besproken.

4 De rol van belastingverdragen en andere factoren

Nederland heeft meer dan negentig bilaterale belastingverdragen afgesloten. Dat is op zich niet verbazingwekkend. Nederland is een van de meest open economieën ter wereld gemeten aan de omvang van de handel en DBI als percentage van het bbp. Buitenlandse handel en investeringen genereren internationale geldstromen waarover belasting kan worden geheven in het gast- en oorsprongland.

Naast bilaterale verdragen zijn er ook multilaterale afspraken. De Europese Unie heeft met de moeder-dochterrichtlijn uit 1991 de dubbele belastingheffing verboden op de winsten van de dochter in het land van het moederbedrijf en ook op de dividendstromen tussen het dochter- en moederbedrijf. Deze dubbele belastingheffing zou de werking van de interne

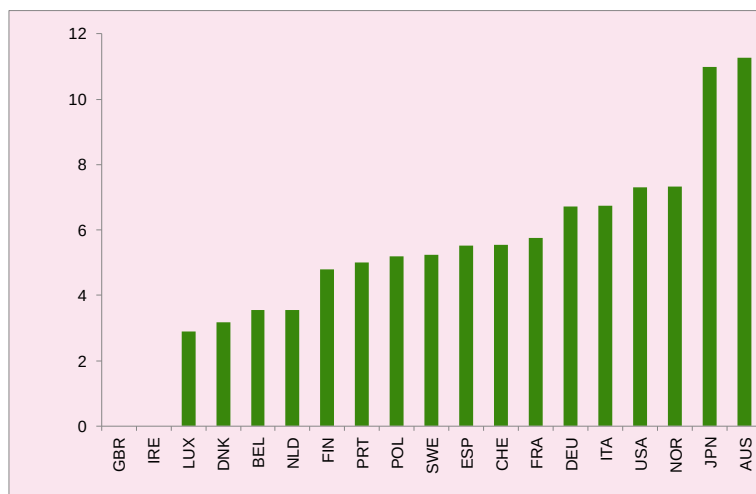
¹² De ranglijsten zijn niet identiek omdat voor ongeveer tien procent van de DBI-voorraad het partnerland niet vastgesteld kan worden. Daarnaast zijn er soms grote verschillen tussen de DBI-registratie in het uitgaande en ontvangende land.

markt kunnen verstoren (Europese Raad, 2003a). Daarnaast verbood de EU in 2003 de bronbelasting op rente- en royaltyinkomsten tussen dochter- en moederbedrijven in de EU in de rente en royaltyrichtlijn (Europese Raad, 2003b).

Nederland heeft veel verdragen afgesloten, maar dat is niet uitzonderlijk. De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hebben meer verdragen. Ook de Scandinavische landen, België, Zwitserland en Duitsland hebben veel bilaterale belastingverdragen getekend. Het aantal verdragen is dus niet voldoende om de speciale positie van Nederland als spil in de DBI te verklaren. Daar zijn meer redenen voor te geven zoals de lage bronbelastingen, deelnemingsvrijstelling, *tax rulings* en de expertise en ervaring van de Nederlandse trustsector.

De bronbelasting die Nederland heft op uitgaande rente- en royaltystromen, is nul ongeacht of het ontvangende land een verdragsland is. De Nederlandse bronbelasting is 15% voor dividenden naar niet-verdragslanden. Echter, deze belasting is veel lager in de verdragen die Nederland afsluit, ook in een internationale vergelijking, zoals figuur 6 laat zien. Het gemiddelde tarief voor Nederland is 3,6% . Er zijn overigens ook landen die geen dividendbelasting heffen, zoals Ierland, het VK en een aantal niet EU-landen. Er zijn weinig landen die veel verdragen combineren met een lage bronbelasting op dividend. Het belangrijkste voorbeeld is hier het VK, maar ook België, Denemarken en Nederland combineren een lage bronheffing met veel verdragen. Maar dit leidt niet altijd tot een spilfunctie in DBI.

Figuur 6 De gemiddelde bronbelasting op dividendstromen in bilaterale belastingverdragen, 2011



Bron: Deloitte. Deze cijfers zijn ongewogen gemiddelden over alle belastingverdragen stand 2011.

Een andere belangrijke factor is de genoemde deelnemingsvrijstelling: Nederland was een van de eerste landen die inkomende dividenden van dochterondernemingen hebben vrijgesteld van belasting. Het uitgangspunt daarbij was dat activiteiten worden belast op de plaats van productie ten einde een *level playing field* te creëren voor alle bedrijven die op die plaats actief zijn. Dat betekent dat het gastland de winsten van de buitenlandse dochter

belast en de Nederlandse overheid deze inkomsten niet opnieuw belast.¹³ Het belang van de vrijstelling is afgenomen vanwege de Europese moeder-dochterrichtlijn en omdat andere landen deze ook invoeren, bijvoorbeeld in verdragen.

Een vierde factor die bijdraagt aan de grote Nederlandse voorraad van DBI, wordt gevormd door de toegankelijkheid van de belastingdienst en *tax rulings*. Dit zijn afspraken tussen de fiscus en een internationale onderneming over de belastingafdracht. Deze bindende afspraken geven buitenlandse investeerders vooraf zekerheid over fiscale zaken betreffende hun dochtermaatschappijen in Nederland.

Daarnaast is er veel kennis en ervaring opgebouwd met deze fiscale structuren en deze zijn ook juridisch getoetst. Voorts biedt Nederland een stabiel politiek, fiscaal en rechtsklimaat. Dat geldt ook voor de rechtsbescherming van investeringen. Die is vastgelegd in een groot aantal bilaterale investeringsverdragen die Nederland heeft afgesloten (BIV's).

Deze combinatie van factoren verklaart het ontstaan van een relatief grote trustsector in Nederland. Trustkantoren verlenen juridische, fiscale en bancaire diensten om BFI's op te tuigen en te onderhouden.¹⁴ SEO heeft in een aantal rapporten het economische belang van de trustsector (2008, 2011) en de BFI's (2013) in kaart gebracht. De toegevoegde waarde van de sector wordt geschat op zo'n 3 miljard euro, maar de welvaartswinst is veel kleiner. Zonder deze sector zouden de hooggekwalificeerde dienstverleners namelijk in een andere sector actief zijn.

Het belang van de belastingverdragen en van bovengenoemde factoren strekt echter verder dan alleen de BFI's: alle Nederlandse ondernemingen met deelnemingen in het buitenland en alle multinationale ondernemingen met deelnemingen in Nederland vallen in principe onder de regels van een bilateraal belastingverdrag en kunnen van deze verdragen fiscaal of anderszins profiteren.

5 Verdragen bevorderen investeringen

A priori is het niet duidelijk of bilaterale belastingverdragen het internationale kapitaalverkeer stimuleren of ontmoedigen. Het voorkómen van een dubbele belasting heeft een stimulerend effect op DBI, maar het delen van informatie tussen overheden kan belastingontduiking tegengaan en daarmee DBI ontmoedigen. Over het algemeen wordt een positief verband tussen de verdragen en DBI gevonden, maar de causaliteit kan niet altijd worden vastgesteld. Toenemende DBI kan juist ook een reden zijn om een verdrag af te

¹³ Met de vrijstellingsmethode kunnen bedrijven optimaal gebruik maken van lage vennootschapsbelastingen in andere landen, zoals Ierland.

¹⁴ Trustkantoren verlenen diensten aan brievenbusfirma's. De begrippen BFI en brievenbusfirma overlappen elkaar niet volledig. Volgens SEO (2013) kan ongeveer 75% procent van de BFI's worden geclassificeerd als een brievenbusfirma met een buitenlandse eigenaar. Daarnaast zijn er ook brievenbusfirma's met een Nederlandse eigenaar.

sluiten. Vaak worden alleen de effecten van nieuwe verdragen geanalyseerd. De uitkomsten daarvan zijn niet eenduidig.¹⁵

Veel van deze onderzoeken concentreren zich op een paar landen of een beperkte tijdsperiode. Het CPB heeft DBI-data van 34 OESO-landen met alle mogelijke partnerlanden gebruikt voor de periode 1985 tot en met 2011.¹⁶ Deze landenparen kunnen een verdrag hebben afgesloten voor de dataperiode (oud verdrag), tijdens deze periode (nieuw verdrag) of ze kunnen geen verdrag hebben. Het blijkt dat een bilateraal belastingverdrag gepaard gaat met een hoger niveau van wederzijdse DBI. Dit niveau ligt gemiddeld 27 procent hoger dan het niveau zonder verdragen. Dit resultaat is significant. Als de landenparen met verdragen die na 1985 worden afgesloten niet worden meegenomen, is het effect kleiner. Als de nieuwe verdragen wel worden meegenomen, en de oude niet, is het effect veel groter zoals tabel 2 laat zien. Vooral nieuwe verdragen lijken tot meer DBI te leiden. Opvallend is dat beide EU-richtlijnen bilaterale DBI vaak met 50 procent verhogen. Er kan echter geen onderscheid worden gemaakt tussen een algemeen effect van de interne markt en de specifieke richtlijn. Bilaterale investeringsverdragen laten de DBI met zo'n twintig procent toenemen.

Tabel 2 Toename bilaterale DBI als gevolg van bilaterale verdragen en EU-richtlijnen

Landenparen	Alle landenparen	Zonder paren met nieuwe verdragen	Zonder paren met oude verdragen
DBV	26.6%	19.5%	52.0%
BIV	18.9%	21.5%	20.9%
MD richtlijn 1991	45.8%	66.2%	0.0%
Rente- en royaltyrichtlijn	47.0%	52.8%	68.7%
Aantal observaties	84993	61693	69642
Aantal landenparen	9685	7481	8527

Nieuwe verdragen hebben niet onmiddellijk een effect op DBI, maar pas na een paar jaar. Er is vaak meer dan een jaar voor nodig om een verdrag te ratificeren en het kan even duren voordat van het verdrag gebruik wordt gemaakt. Om die reden hebben we het effect getoetst van een verdrag op DBI, één tot vijftien jaar na ondertekening. Vanaf vijf jaar na ondertekening neemt DBI gemiddeld met 20 procent toe en dat loopt nog vijf jaar licht op. Daarna dempt het effect. Dat kan komen doordat een verdrag alleen een tijdelijk effect heeft.

De belastingverdragen en het bijbehorende fiscale klimaat zijn voor veel MNO's een prikkel om veel DBI via een vennootschap in Nederland te laten verlopen, waarbij de Nederlandse vestiging de DBI van het buitenlandse moederbedrijf of een andere vennootschap ontvangt en investeert in een dochterbedrijf in een ander land. Als daarbij gebruik wordt gemaakt van de belastingverdragen, wordt deze omleiding *treaty shopping* genoemd. Weichenrieder en Mintz (2008) hebben aangetoond dat vooral de bronbelasting op dividend verklaart dat Duitse multinationals veel vaker gebruik maken van Nederland als tussenschakel dan van

¹⁵ Onderzoek van Neumayer (2007) en Millimet en Kumas (2009) laat zien dat een nieuw belastingverdrag de DBI significant verhoogt als er in middeninkomenslanden wordt geïnvesteerd, of als het initiële niveau van de bilaterale DBI laag is. Egger e.a. (2006) concluderen dat nieuwe verdragen gemiddeld genomen een negatief effect op DBI hebben.

¹⁶ Lejour en van 't Riet (2013) beschrijven de data, achterliggende theorie, schattingsmethoden en de resultaten.

Zwitserland. Weyzig (2012) vindt dat een belastingverdrag met Nederland het aandeel van de bilaterale DBI dat via Nederland verloopt, met zes procentpunt toeneemt. Dat is aanzienlijk omdat het gemiddelde aandeel via Nederland elf procent is van de bilaterale DBI-voorraad.

Ook het CPB heeft het effect van *treaty shopping* op bilaterale DBI onderzocht (Lejour en Van 't Riet, 2013). Als indicatoren zijn het aantal verdragen dat een land heeft afgesloten (moeder- en gastland) en de bronbelasting op dividend in het moederland, gebruikt. Een toename van twintig verdragen van het moeder- of van het gastland levert een veertig procent hogere DBI-voorraad op. Een verlaging van de dividendbelasting in het gastland heeft slechts een klein effect op de DBI.

6 Nederland is doorsluisland

Deze policy brief laat zien dat Nederland een doorsluisland is voor DBI. De hoofdkantoren van veel buitenlandse MNO's investeren in hun dochterbedrijven via een Nederlandse vennootschap. Het grootste gedeelte van de inkomende en uitgaande DBI-voorraad loopt via BFI's. Deze voorraden zijn groot in vergelijking met de omvang van de Nederlandse economie: ongeveer vijftien procent van de wereldwijde voorraad van DBI verloopt via Nederland, een veel groter aandeel dan het aandeel in de wereldproductie. De hoeveelheid belastingverdragen met gunstige voorwaarden, de positie in het netwerk van belastingverdragen, de deelnemingsvrijstelling, de rechtszekerheid van investeringsverdragen, *tax rulings*, expertise en goede bereikbaarheid dragen hieraan bij.

De policy brief concentreert zich op de rol van belastingverdragen. Eigen onderzoek toont aan dat een nieuw verdrag de DBI-voorraad tussen beide landen met ongeveer twintig procent verhoogt. Ook de investeringsverdragen, de moeder-dochterrichtlijn en de rente- en royaltyrichtlijnen stimuleren DBI. Landen met veel belastingverdragen blijken aantrekkelijk te zijn om DBI door te sluizen, vooral als in de verdragen lage of geen bronbelastingen voor dividend, rente en royalty's worden afgesproken. Twintig extra belastingverdragen, ongeveer het verschil tussen de ruim negentig verdragen die Nederland heeft afgesloten en het gemiddelde OESO-land, leidt tot veertig procent meer in- en uitgaande DBI.

Literatuur

Avi-Yonah, R.S., 2009, Double tax treaties: an introduction, in K.P. Sauvant en L.E. Sachs, p 99-106.

Blonigen, B.A, en R.B. Davies, 2004, The Effects of Bilateral Tax Treaties on U.S. FDI Activity, *International tax and Public Finance* 11, 601-622.

Blonigen, B. and R. B. Davies., 2005, Do Bilateral Tax Treaties Promote Foreign Direct Investment?, in E. Kwan Choi and James Hartigan (eds.), *Handbook of International Trade: Economic and Legal Analysis of Laws and Institutions*, Blackwell.

Davies, R.B., 2004, Tax Treaties and Foreign Direct Investment: Potential versus Performance, *International tax and Public Finance* 11, 775-802.

Ederveen R.A, en de S. Mooij, 2003, *Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research*, *International Tax and Public Finance*, 10(6), 673-93.

Europese Raad, 2003a, [Council Directive 2003/123/EC](#) of 22 December 2003 amending Directive 90/435/EEC on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States.

Europese Raad, 2003b, [Council Directive 2003/49/EC](#) of 3 June 2003 on a common system of taxation applicable to interest and royalty payments made between associated companies of different Member States.

Eurostat, 2013, [Taxation trends in the European Union](#), 2013 edition.

Gorter, Joeri en Ruud de Mooij, 2001, Capital income taxation in Europe: trends and trade-offs, CPB.

Gravelle, Jane G, 2013, Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion.

Griffith, Rachel, James Hines and Peter Birch Sorensen, 2010, International Capital Taxation, Chapter 10, Mirrlees Review (Dimensions of Tax Design).

Lejour, A.M. en M. van 't Riet, 2013, De economische betekenis van belastingverdragen, CPB Achtergronddocument.

De Mooij, Ruud, Joeri Gorter en Richard Nahuis, 2003, In de slag om bedrijvigheid, Preadviezen KVS.

Neumayer, E., 2007, Do double taxation treaties increase foreign direct investment to developing countries?, *Journal of Development Studies*, 43 (8). pp. 1501-1519.

Millimet D.L. en A. Kumas, 2009, It's all the timing: assessing the impact of bilateral tax treaties on US FDI activity, in K.P. Sauvnt en L.E. Sachs, p 635-658.

OESO, 1998, Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue.

OESO, 2012, Hybrid Mismatch Arrangements: Tax Policy and Compliance Issues.

OESO, 2013, Addressing Base Erosion and Profit Shifting.

OESO, 2013, Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting.

Sauvant, K.P. end L.E. Sachs (eds.), 2009, *The Effects of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Tax Treaties, and Investment Flows*, Oxford University Press.

SEO, 2008, [The Dutch trust industry: Facts and Figures](#), SEO-rapport 2008-25.

SEO, 2011, [Trust matters: the Dutch trust industry revisited](#), SEO-rapport 2011-50.

SEO, 2013, [Uit de schaduw van het bankwezen](#), SEO-rapport 2013-31.

Ministerie van Financiën, 2011, [notitie fiscaal verdragsbeleid 2011](#).

Rijksoverheid, 2012, Overzicht belastingverdragen.

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-internationaal/belastingverdragen>.

Weichenrieder, A.J. en J.M. Mintz, 2008, What determines the use of holding companies and ownership chains?, Oxford University Centre For Business Taxation WP 08/03.

Weyzig, F., 2012, Tax treaty shopping: structural determinants of Foreign Direct Investment routed through the Netherlands, *International Tax and Public Finance* online.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

Augustus 2013 | ISBN 978-90-5833-610-1

