



Doorsluisland NL doorgelicht

Alleen internationale coördinatie breekt de globale belastingplanningsketen op.

Zo'n 25% van de uitgaande rentes stroomt naar andere doorsluislanden, zoals Ierland, Luxemburg en Zwitserland. De voorwaardelijke bronbelasting, die in 2021 zal ingaan, houdt dit niet tegen. Daarvoor is een ruimere toepassing nodig.

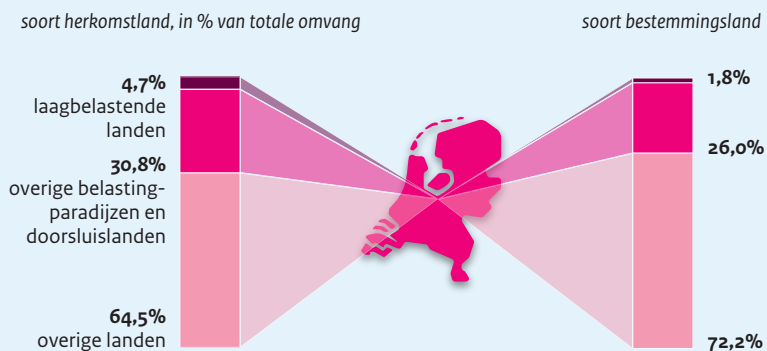
Grote belastingontwijking met royalty's.

Nederland heft tot nu toe geen bronbelasting op royalty's en is een aantrekkelijk doorsluisland. **60%** van de royalty's via Nederland gaat direct naar belastingparadijs Bermuda.

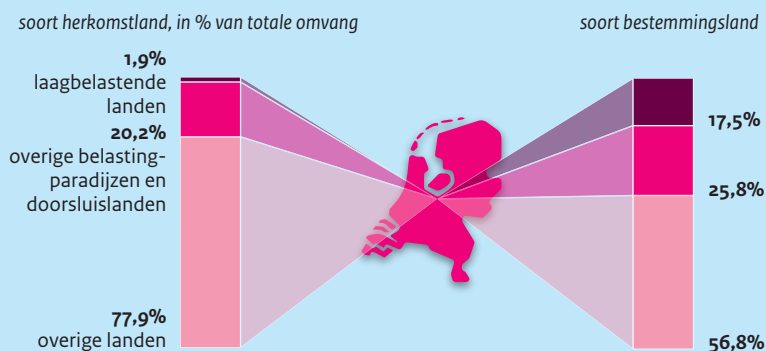
Via Nederland

Het grootste gedeelte van royalty's gaat naar Bermuda en is vaak in handen van een Amerikaans bedrijf. Rentes en dividenden komen vaak uit doorsluislanden als Ierland, Luxemburg en Zwitserland of gaan daar naartoe

Dividendstromen 2014-2016



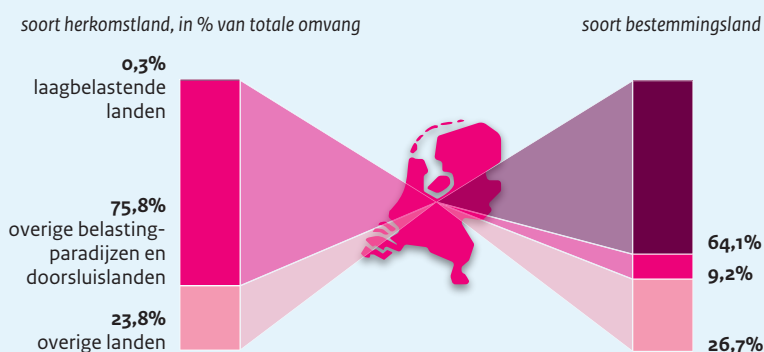
Rentestromen 2014-2016



Uitgebreide legenda

- De Nederlandse lijst van laagbelastende landen bevat de vijf landen die op de zwarte lijst van de EU staan, plus zestien landen die geen of minder dan 9% winstbelasting heffen
- De overige belastingparadijzen en doorsluislanden zijn landen die niet op de Nederlandse lijst staan, maar wel op de lijst van Gravelle (2015, [link](#))

Royaltystromen 2008-2010



Herkomst en bestemming

Herkomst en bestemming van financiële stromen door Nederland zijn relatieve begrippen. Dat een financiële stroom uit bijvoorbeeld de VS komt, wil niet zeggen dat deze daar ook zijn oorsprong heeft. We weten ook dat in veel gevallen de bestemming niet het land van de uiteindelijke eigenaar is

© CPB
Den Haag 2019

Samenvatting

Nederland is een doorsluisland. De waarde van de deelnemingen, leningen en intellectuele eigendomsrechten van de bijzondere financiële instellingen (bfi's) bedraagt 4200 mld euro in 2016, bijna zes keer de omvang van het bbp. De bfi's in Nederland zijn internationale schakels tussen dochterondernemingen in herkomstlanden en die in bestemmingslanden. Daaraan gekoppeld zijn dividenden, rentes en royalty's die door Nederland stromen ter waarde van jaarlijks 200 mld euro.

Niet alleen belastingparadijzen, ook doorsluislanden spelen een belangrijke rol in de wereld van internationale belastingplanning. Belastingparadijzen zijn een belangrijke bestemming voor royalty's, met een aandeel van ongeveer 60% in de uitgaande stroom. Hierbij gaat het vooral om Bermuda. Voor de uitgaande rentes is het aandeel van belastingparadijzen kleiner, variërend van 20% tot 45%, afhankelijk van de gekozen definitie van belastingparadijzen. De ruimere definitie hiervan bevat ook doorsluislanden, zoals Ierland, Zwitserland en Luxemburg. Voor inkomende dividenden varieert het aandeel van belastingparadijzen van zo'n 5% tot 35%. Bij rentes en dividenden is het aandeel van doorsluislanden als bestemming en herkomst groot, zo'n 20 tot 30%. Dat laat zien dat de omleiding van de financiële stromen complex is met meerdere doorsluislanden en vaak ook met belastingparadijzen aan het begin of einde van de route; Nederland is dan maar één schakel in de keten.

Omdat Nederland tot nu toe geen bronbelasting op royalty's heft, is de belastingbesparing die multinationals kunnen halen met een bfi in Nederland, substantieel. De voorgenomen bronbelasting naar laagbelastende landen vanaf 2021 zal belastingbesparing via Nederland voor de royaltystromen naar deze landen dus minder aantrekkelijk maken.

Omdat Nederland maar één schakel is bij rentes en dividenden kunnen we daar geen omvangrijke belastingbesparing aantonen op basis van de statutaire tarieven van de winst- en bronbelastingen. De doorsluislanden hebben weliswaar geen lage statutaire tarieven, maar de stromen worden vaak niet, of niet effectief, belast omdat deze naar andere jurisdicties worden doorgeleid. Het doorsluisland is dan ook niet het land van de hoofdvestiging van de multinational. Dit geldt vooral voor Amerikaanse multinationals, die ongeveer een derde van de uiteindelijke eigenaren vormen.

Een voorwaardelijke bronbelasting waarbij gekeken wordt naar de effectieve belasting in andere landen, zal daarom effectiever zijn om het faciliteren van belastingontwijking via Nederland tegen te gaan. Daarnaast laat de complexiteit van de routes ook zien dat internationale coördinatie van belastingwetgeving noodzakelijk blijft.

1 Inleiding

Op het gebied van winstbelastingen staat de internationale reputatie van Nederland op het spel. De Europese Commissie identificeert Nederland als een van de zeven Europese landen met *aggressive tax planning* praktijken.¹ In het verleden heeft de Amerikaanse regering voorgesteld Nederland op de lijst met belastingparadijzen te zetten vanwege de winsten die Amerikaanse multinationale ondernemingen (mno's) via Nederland doorgeleiden. In wetenschappelijk onderzoek op dit terrein ontbreekt Nederland zelden. Nederland is dan geen belastingparadijs in de zin dat er geen winstbelasting wordt geheven, maar wordt wel vaak als schakel in de belastingontwijking gezien.

Nederland is een doorsluisland voor financiële stromen. Dit geldt op de eerste plaats de internationale investeringen; Nederland staat al jarenlang wereldwijd aan de top wat betreft de omvang van zowel de inkomende als de uitgaande directe buitenlandse investeringsvoorraad.² Het inkomen dat voortvloeit uit deze investeringen, zoals dividenden, rentes en royalty's, stroomt ook door Nederland.

Over de samenstelling van deze financiële stromen door Nederland is weinig bekend. Er is geen systematische informatie die de herkomst van de stromen aan de bestemmingslanden koppelt en er zijn ook geen aanwijzingen over de belastingvoordelen voor de mno's die ermee gepaard gaan. Deze policy brief probeert in deze leemte te voorzien door gebruik te maken van data van DNB over bijzondere financiële instellingen.³

De doorsluisfunctie van Nederland gaat voor het overgrote deel via de bijzondere financiële instellingen (bfi's). Dit zijn holdings van internationale bedrijven, in het publieke debat vaak brievenbusfirma's genoemd. Deze bfi's nemen ongeveer 80% van de voorraad directe buitenlandse investeringen voor hun rekening. In deze policy brief presenteren wij informatie over de omvang en geografie van de inkomensstromen via deze vennootschappen.

Verskillende fiscale kenmerken dragen bij aan de doorsluisfunctie. Daaronder vallen de deelnemingsvrijstelling, het ontbreken van een bronbelasting op rente en royalty's en het grote aantal bilaterale belastingverdragen dat Nederland heeft afgesloten.⁴ Deze verdragen voorkomen of verminderen dubbele belasting. Ook de zogenaamde 'rulings' van de belastingdienst zijn van belang. Deze bieden de multinationale ondernemingen (mno's) vooraf zekerheid over welke financiële stromen wel of niet belast zullen worden.

Als doorsluisland 'faciliteert' Nederland belastingplanning. Nederland heeft een rol in het verlagen van de effectieve belastingdruk voor mno's. Dit kan over het algemeen slechts indirect worden aangetoond, omdat geschikte statistieken over werkelijke belastingbetalingen niet beschikbaar zijn.⁵ Een basismechanisme voor belastingontwijking is het schuiven van winsten naar laagbelastende landen en/of belastingparadijzen.

Er bestaat geen alom geaccepteerde definitie van een belastingparadijs. Onder dit begrip probeert men een aantal zaken tegelijkertijd te bevatten en harde criteria blijken daardoor onmogelijk. Allereerst gaat het

¹ EC (2018).

² Zie de CDIS-statistieken van het IMF van 2009 tot en met 2016. Het CPB benoemde dit eerder al in 2013 en ook het CBS wees hier recentelijk ook op in haar internationaliseringsmonitor, zie CBS (2018) en Lejour en van 't Riet (2013).

³ En bouwt daarmee voort op eerder werk van SEO (2018, 2013).

⁴ Deze kenmerken worden uitgebreid besproken in Lejour en van 't Riet (2013).

⁵ Diverse studies zoals IHS (2017) en Torslov e.a. (2018).

om landen met een effectief lage of geen winstbelasting. Een hoog of normaal nominaal tarief zegt weinig als de belastingwetgeving allerlei belasting verlagende uitzonderingen bevat. Daarbij kan deze wetgeving weinig transparant zijn. Ook kan een land niet coöperatief zijn in het, desgevraagd, verstrekken van informatie over belastingplichtigen.⁶ Als gevolg hiervan kan inkomen of vermogen met opzet verborgen worden gehouden in dergelijke landen; in deze gevallen kan er sprake zijn van belastingontduiking. Er wordt ook wel gesproken van 'secrecy jurisdictions'.⁷ Ook een aantal staten van de Verenigde Staten worden genoemd als belastingparadijs, waaronder Delaware. Zie het kader voor de door ons gebruikte lijsten van belastingparadijzen. Sectie 2 bespreekt kenmerken van de bfi's. Daarbij wordt ingegaan op de belangrijkste herkomst- en bestemmingslanden van dividenden, rentes en royalty's. Ook wordt het aandeel van belastingparadijzen volgens verschillende definities vastgesteld. Sectie 3 laat zien dat deze financiële stromen vaak complexe routes afleggen. Sectie 4 bespreekt de mogelijke belastingbesparing door mno's als de financiële stromen door Nederland geleid worden. Deze sectie rondt de policy brief af met enige conclusies en beleidsaanbevelingen.

Lijsten van belastingparadijzen

Vanwege het ontbreken van harde criteria bestaat er geen alom geaccepteerde lijst van belastingparadijzen. Er zijn diverse lijsten die ook nog eens aangepast worden in de loop van de tijd, soms onder politieke druk. Om het spectrum af te dekken presenteren we de omvang van financiële stromen via Nederlandse bfi's naar belastingparadijzen voor drie verschillende lijsten.

1. De eerste is die van het ministerie van Financiën (Rijksoverheid, 2018b). Daarbij worden twee criteria gehanteerd; laagbelastend, gedefinieerd als een nominaal tarief van de winstbelasting van 9% of minder, of non-coöperatief gedrag van landen, voor zover deze op de zwarte lijst van de Europese Commissie staan. In totaal staan hier 21 landen op.
2. De tweede lijst is er een van *Offshore Financial Centres* (OFC's), die onder meer door DNB gebruikt wordt (Financial Stability Forum, 2000). Volgens de criteria ligt hier minder de nadruk op niet-coöperatief gedrag van landen maar meer op het ontbreken van fysieke aanwezigheid (substantie) in die landen. Dit is een lijst van 40 landen.
3. De derde lijst is die van Gravelle (2015) die verschillende, wat oudere, lijsten combineert waaronder die van de OESO. Deze lijst van 50 landen wordt in de wetenschappelijke literatuur gebruikt. De 'tax haven' lijst van Gravelle bevat overige financiële centra als Ierland, Luxemburg, Singapore en Zwitserland. Deze landen hebben, min of meer, normale tarieven voor de winstbelasting maar zijn toch gekenschetst als belastingparadijs, omdat ze karakteristieken van doorsluislanden hebben. Dat laatste geldt echter ook voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk, die niet op de lijst staan.

⁶ Zie bijvoorbeeld OESO (1998).

⁷ Schelderup (2016).

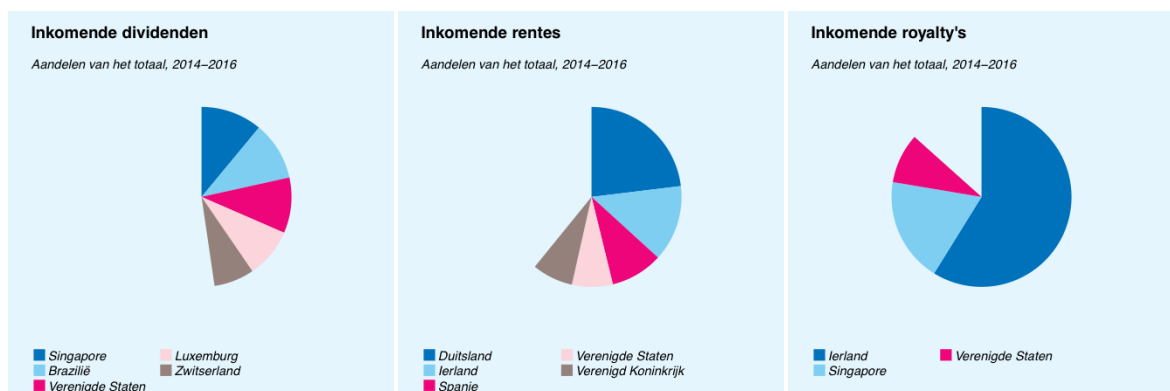
2 Kenmerken van BFI's

Bijzondere financiële instellingen (bfi's) zijn vennootschappen met een buitenlandse eigenaar, die een schakel zijn in de financiële stromen van multinationale ondernemingen. Het gaat dan vooral om dividenden, rentes en royalty's uit het buitenland die via de bfi weer naar het buitenland gaan. De Nederlandsche Bank (DNB) verzamelt de financiële gegevens van de bfi's.⁸ Het betreft ongeveer 15 duizend vennootschappen. Van deze gegevens maken wij gebruik in deze policy brief.

Het balanstotaal van de bfi's is toegenomen van 1524 mld euro in 2004 tot 4228 mld euro in 2016. De bezittingen bestaan vooral uit deelnemingen in dochterondernemingen en verstrekte leningen. De waarde van intellectueel eigendom (ip) kan onderdeel van de bezittingen zijn, maar de omvang daarvan is beperkt.⁹ Aan de andere kant van de balans staan schulden. Dit zijn vooral deelnemingen (van het moederbedrijf) en leningen. Voor het aanhouden van de bezittingen wordt vaak een vergoeding uit het buitenland ontvangen. Dat zijn de dividenden, rentes en royalty's. Deze vergoedingen worden vaak doorgesluisd, bijvoorbeeld rentebetalingen voor uitstaande schulden.

De omvang van de inkomensstromen bedroeg in 2016 ongeveer 200 mld euro, tegen zo'n 70 mld euro in 2004. De belangrijkste stroom zijn dividenden. Deze vormen ruim de helft van de inkomensstromen. De omvang van de rente en royaltystromen is tegenwoordig vergelijkbaar aan elkaar. Vooral de omvang van de royalty's is tussen 2004 en 2016 sterk toegenomen, terwijl die van de rentes min of meer constant is gebleven. De inkomende en uitgaande stromen zijn ongeveer even groot, maar dat geldt niet voor dividend. De binnenkomende stroom daarvan is substantieel groter ten gevolge van het toerekenen van ingehouden winst. Door de tijd nemen de dividenden in omvang toe, min of meer in pas met de balanstotalen.¹⁰

Figuur 2.1 Inkomende stromen – dividend, rente en royalty's (aandelen van totaal, 2014-2016).



Deze stromen kunnen in principe worden belast. Dat kan in het land waar de vergoeding vandaan komt, in Nederland, en in het land waar de vergoeding daarna naartoe gaat of uiteindelijk terecht komt. De mate waarin belast wordt, hangt af van de belastingregels die per land en type transactie verschillen. Om die reden presenteren we de belangrijkste herkomst- en bestemmingslanden. De analyse is gebaseerd op basis van een jaarlijks wisselende steekproef van ruim duizend grote bfi's. Het balanstotaal van deze bfi's vormt ongeveer

⁸ Zie SEO (2018) voor meer informatie over de rapportage van deze gegevens.

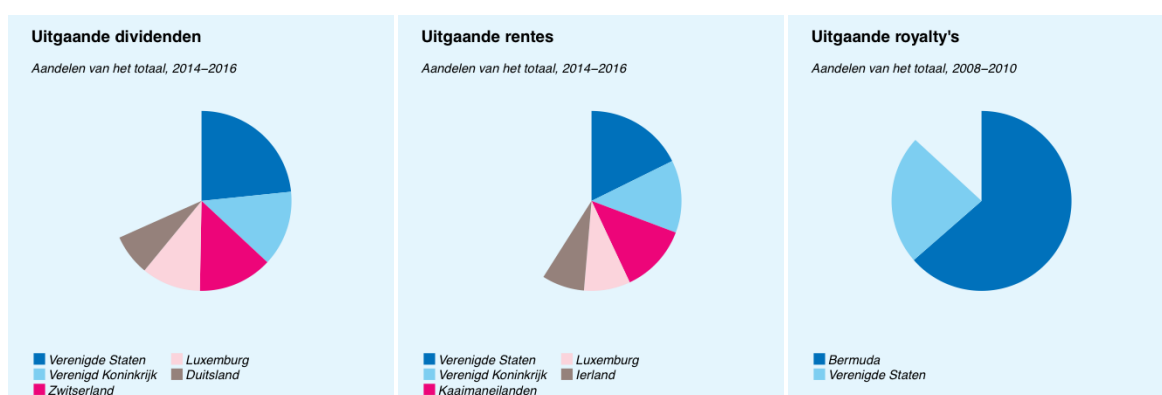
⁹ Hoewel de waarde op de balans beperkt is, kunnen er wel forse royaltystromen zijn vanwege het gebruiksrecht van ip.

¹⁰ Zie vorige voetnoot.

twee derde van het macrototaal. Voor deze bfi's verzamelt DNB ook de herkomst en bestemming van de financiële stromen en niet voor de andere bfi's.¹¹

De grootste financiële stromen komen vaak uit de overige financiële centra. De omvang van die stromen is nauwelijks gerelateerd aan de omvang van de economie in de herkomstlanden. Voor dividenden gaat het om Singapore, Luxemburg en Zwitserland, zoals uit figuur 2.1 blijkt. In deze top vijf van landen is alleen de Verenigde Staten de uitzondering die deze regel bevestigt. Voor inkomende royalty's komt 80% uit Singapore en Ierland. De omvang van deze stromen duidt erop dat de locatie van het intellectuele eigendom geen verband houdt met de locatie van de economische productie. De rente uit de Verenigde Staten en Duitsland kan verklaard worden uit de relatief hoge tarieven van de winstbelasting in die landen, waardoor het schuiven van schulden naar die landen aantrekkelijk is om de winsten laag te houden. Een grote rentestroom komt uit Ierland, wat wel weer samenhangt met zijn positie als financieel centrum.

Figuur 2.2 Uitgaande stromen - dividend, rente en royalty's (aandelen van totaal)¹²



Uitgaande dividenden en rentes gaan vooral naar de financiële centra en de grote economieën. Voor dividenden gaan de grootste stromen naar Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Luxemburg, zo'n 70% van het totaal. Deze vier landen staan ook in de top zes van de uitgaande rente. De Kaaimaneilanden staan op de tweede positie met 13% van de totale stroom.

De uitgaande royaltystroom wordt gedomineerd door Bermuda. Het is geen geheim dat het hier vooral om Google gaat, dat de zogenaamde 'Double Irish with a Dutch sandwich' belastingconstructie toepast. In 2016 stroomde er ongeveer 16 mld euro aan royalty's van Google door Nederland naar Bermuda.¹³ De Verenigde Staten zijn ontvanger van ongeveer een derde van de totale royaltystroom. Andere landen spelen nauwelijks een rol.

Nederland heft van oudsher geen bronbelasting op uitgaande rentes en royalty's. De regering wil hier per 1 januari 2021 verandering in brengen met een voorwaardelijke belasting van 20,5%. Deze bronbelasting zal geheven worden op stromen naar landen die op een lijst van laagbelastende landen (lbj's) staan. Hiermee moet worden 'voorkomen dat Nederland wordt gebruikt voor doorstroomactiviteiten naar belastingparadijzen'.¹⁴ Daarnaast gelden voor die landen de aanvullende cfc-regels vanaf 2019.

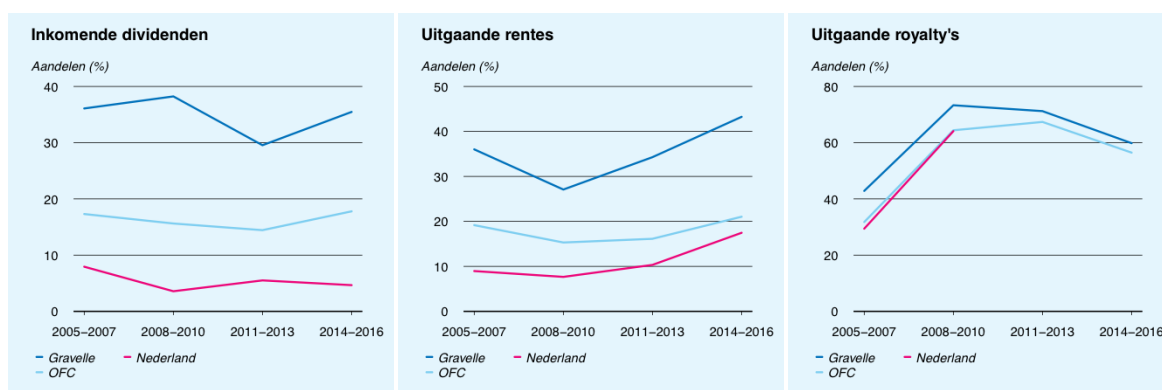
¹¹ De dekking van royaltystromen is in de steekproef aanmerkelijk groter dan twee derde.

¹² De uitgaande royalty's worden gepresenteerd voor een afwijkende periode vanwege onthullingsrisico in 2014-2016.

¹³ Zie bv. het FD van 3 januari 2019 met informatie uit de gedeponeerde jaarrekening van Google Netherlands Holdings.

¹⁴ Rijksoverheid (2018b).

Figuur 2.3 Aandelen laagbelastende landen / belastingparadijzen¹⁵



Het aandeel belastingparadijzen in de uitgaande rentes neemt toe. Dat geldt voor alle drie de definities van laagbelastende landen zoals gedefinieerd in sectie 1. Het aandeel van laagbelastende landen is volgens de Nederlandse lijst beperkt tot een paar procent, maar als ook OFC's en landen als Zwitserland en Luxemburg worden meegenomen (in de lijst van Gravelle), is het aandeel aanzienlijk groter. Dat zien we niet voor de uitgaande royalty's. De Nederlandse lijst dekt namelijk wel een groot deel van de uitgaande royalty's, omdat Bermuda hieronder valt. Een ruimere interpretatie van de notie belastingparadijs voegt hier weinig aan toe. Het aandeel van laagbelastende landen in de royaltystroom vanuit Nederland neemt flink toe tussen 2006 en 2009, maar blijft daarna constant en daalt iets.

Belastingparadijzen zijn niet alleen bestemming maar ook bron van herkomst. En ook voor inkomende stromen geldt dat het aandeel belastingparadijzen afhangt van de gekozen lijst. Bij binnenkomende dividenden is het aandeel ongeveer 5% volgens de Nederlandse lijst. Dat schommelt wat over de tijd. Als alle OFClanden hierbij betrokken worden, dan verdrievoudigt het aandeel en het aandeel is ruim 30% volgens de landenlijst van Gravelle, zie figuur 2.3. Dat hoge aandeel van de belastingparadijzen volgens Gravelle wordt vooral veroorzaakt door Singapore, Luxemburg en Zwitserland.

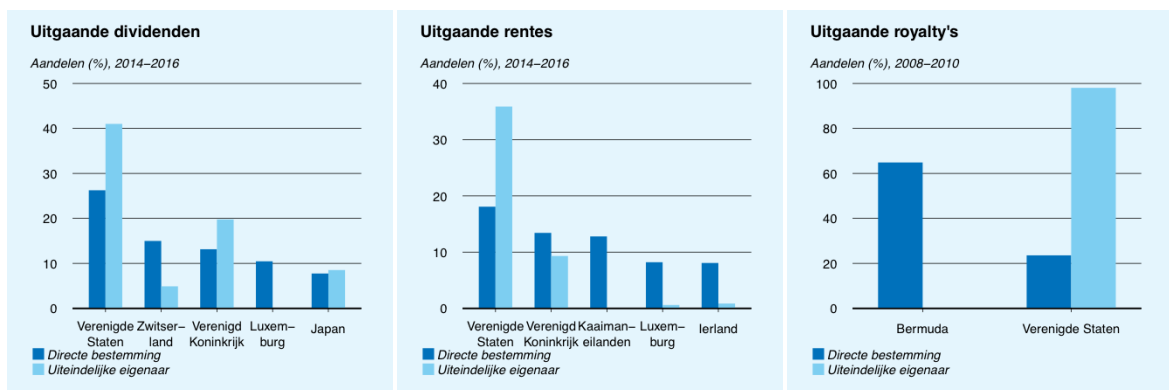
De voorgenomen voorwaardelijke bronbelasting zal vooral de royaltystroom naar Bermuda raken. Daarnaast wordt de substantiële rentestroom naar de Kaaimaneilanden geraakt, maar die is veel kleiner dan de royaltystromen. Veel andere stromen blijven ongemoeid. Dat hangt samen met de gekozen definitie van een belastingparadijs. Het is waarschijnlijk politiek en juridisch lastig om landen als Luxemburg, Ierland en ook Zwitserland in deze definitie te betrekken. Echter, het feit dat deze landen op de lijst van Gravelle en andere lijsten staan, duidt wel op een situatie van een lage effectieve belasting of non-coöperatief gedrag. Overigens zal ook gewijzigde belastingwetgeving van andere landen effect hebben op de stromen naar en vanuit Nederland. Voorbeelden zijn wijzigingen in de belastingwetgeving in de Verenigde Staten en Ierland.

¹⁵ Vanwege het onthullingsrisico kunnen we voor de Nederlandse lijst de laatste twee aandelen niet tonen.

3 Complexe routes

Nederlandse bfi's zijn onderdeel van complexe internationale financiële routes. Dit blijkt onder meer uit de volgende drie feiten: (1) de uiteindelijke eigenaar van de inkomensstroom is vaak niet gevestigd in het land dat de directe bestemming van de stroom is, (2) de directe bestemming vanuit Nederland is vaak zelf ook een doorsluisland en (3) de bfi's vervullen vaak een complexe hubfunctie. Deze drie feiten worden hieronder uitgewerkt.

Figuur 3.1 Geografische spreiding van uitgaand dividend, rente en royalty's en van de uiteindelijke eigenaar¹⁶



De uiteindelijke eigenaar is vaak gevestigd in de Verenigde Staten en niet in het directe bestemmingsland. DNB registreert de zogenaamde '*ultimate beneficial owners*' van de inkomensstromen. Voor waar dit bekend is, geldt dat een derde van de uiteindelijke eigenaren zich in de Verenigde Staten bevindt. Figuur 3.1 laat het bestemmingsland en de uiteindelijke eigenaar zien voor dividenden, rentes en royalty's. Vooral bij royalty's is het verschil extreem. De stroom naar Bermuda is volledig in Amerikaanse handen. Ook voor dividenden en royalty's neemt het aandeel dat in handen is van een Amerikaanse mno met 30 procentpunt toe ten opzichte van de directe uitgaande stroom naar de Verenigde Staten. Een deel van de dividenden of rentes naar Zwitserland, de Kaaimaneilanden, Ierland en Luxemburg heeft een Amerikaanse eigenaar. Anders gesteld, vooral bfi's met een Amerikaanse eigenaar gebruiken Nederland om de financiële stroom naar andere landen te leiden. Daar ligt het Amerikaanse winstbelastingstelsel tot en met 2017 aan ten grondslag. De Verenigde Staten hanteerden een hoog tarief, niet alleen op winsten die in de VS werden gegenereerd, maar ook op winsten die uit andere landen kwamen. Deze buitenlandse winsten werden alleen belast bij repatriëring naar de VS. Daardoor parkeerden Amerikaanse mno's de winsten in belastingparadijzen, al dan niet via Nederland. De actuele vraag is hoe de aanpassingen in de Amerikaanse belastingwetgeving in 2018 dit patroon zullen beïnvloeden.

Het directe land van bestemming is vaak zelf ook een doorsluisland, zoals Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk. Deze twee landen vormen samen met Nederland de top drie van potentiële doorsluislanden, zoals blijkt uit een CPB-netwerkanalyse voor dividend.¹⁷ Ook Ierland, Singapore en Zwitserland kwalificeren als zodanig. Samen met Luxemburg vormen zij de eerder genoemde groep financiële centra.

¹⁶ Deze aandelen kunnen licht afwijken van de aandelen in figuur 2.2, omdat figuur 3.1 alleen is gebaseerd op de bfi's waarvan het land van de uiteindelijke eigenaar bekend is. De uitgaande royalty's worden gepresenteerd voor een afwijkende periode.

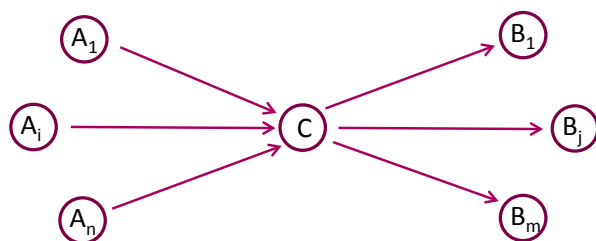
¹⁷ Van 't Riet & Lejour (2018).

Luxemburg heft geen bronbelasting op uitgaande rente en royalty's, net zoals Nederland tot nu toe. Dit betekent dat rente en royalty's onbelast kunnen doorstromen. Dit is ondanks het feit dat Luxemburg een normaal (niet laag) tarief van de winstbelasting kent, want de doorstromende rente en royalty's zijn aftrekbaar. De effectieve belasting in Luxemburg is dan gering. Luxemburg staat met Nederland en de VS al jarenlang in de top drie, wereldwijd, wat betreft directe buitenlandse investeringen. Vooral bij de inkomende investeringen is het aandeel vanuit belastingparadijzen groot.¹⁸ De vraag is dan gerechtvaardigd of met de invoering van de voorwaardelijke Nederlandse bronbelasting royalty- en rentestromen via Luxemburg naar belastingparadijzen zullen gaan.

De bfi's vervullen vaak een hubfunctie; een knooppunt van inkomensstromen uit diverse landen van herkomst naar diverse landen van bestemming, zoals geïllustreerd wordt in figuur 3.2. Daarbij kan het gaan om verschillende typen inkomensstromen per bfi. Hieronder bezien we eerst de informatie over de typen stromen en vervolgens een toerekening naar herkomst- en bestemmingslanden.

Verschillende bfi's en verschillende functies. SEO (2013) onderscheidt onder meer (a) houdster-bfi's waar vooral dividend een rol speelt, (b) financierings-bfi's waar rente de relevante fiscale stroom is en (c) royalty-bfi's waar vooral royalty's worden doorgeleid.¹⁹ Daarnaast zijn er nog gemengde bfi's die houdster- en financieringsactiviteiten combineren. De gemengde en houdster-bfi's komen veruit het meeste voor. Dit betekent onder meer dat de financiële stroom van type kan veranderen tijdens de doorstroom bij de Nederlandse bfi.

Figuur 3.2 De hubfunctie van bfi's



De in- en uitgaande stroom van dividend is de grootste stroom met 21,3 mld euro voor het driejaars gemiddelde in 2014-2016. Dat is veel kleiner dan de omvang van dividend in de totale financiële stroom van 200 mld euro, maar de focus is hier op de bfi's in de selectie waarbij het herkomst- en bestemmingsland kan worden gekoppeld. Als er bij de bfi maar één herkomst- of bestemmingsland is, dan volgt dat direct uit de cijfers. In de meer complexe situaties, zoals in figuur 3.2, delen we de stromen proportioneel toe aan de landen. Waar nodig delen we ook toe naar type inkomensstroom.

De in- en uitgaande stroom van royalty's is met 19,3 mld euro de een na grootste stroom. Er zijn veel minder royalty bfi's dan houders-bfi's, wat suggereert dat de gemiddelde financiële stroom die langs de Nederlandse bfi gaat, voor royalty's veel groter is dan voor dividend. De in- en uitgaande rentestroom is met 2,5 mld euro veel kleiner.²⁰

¹⁸ Zie de CDIS-statistieken van het IMF.

¹⁹ Zie SEO (2013). Daarnaast onderscheidt SEO ook SPV's voor securitisatiedoeleinden.

²⁰ Door de toedeling zijn de onderlinge verhoudingen van de typen inkomensstromen enigszins gewijzigd.

Nederland Doorsluisland

Bedrijven stippelen de meest gunstige fiscale route uit voor hun dividenden, rentes en royalty's. Een flink (aan)deel van deze stromen loopt via Nederland. Een overzicht van de tien drukste routes met Nederland als tussenstop in de periode 2014-2016

Top 10 dividendstromen →



Samen goed voor 30% van de totale dividendstroom via Nederland

herkomst

- 1 Kaaimaneilanden
- 2 Verenigd Koninkrijk
- 3 Verenigde Staten
- 4 Singapore
- 5 Brazilië
- 6 Verenigd Koninkrijk
- 7 Luxemburg
- 8 Zwitserland
- 9 Verenigd Koninkrijk
- 10 Puerto Rico

bestemming

- Verenigde Staten
- Luxemburg
- Duitsland
- Verenigde Staten
- België
- Verenigde Staten
- Verenigde Staten
- Luxemburg
- Verenigd Koninkrijk
- Verenigd Koninkrijk

herkomst

- 1 Ierland
- 2 Spanje
- 3 Ierland
- 4 Portugal
- 5 Canada
- 6 Duitsland
- 7 Ver. Arabische Emiraten
- 8 Egypte
- 9 Verenigde Staten
- 10 Mexico

bestemming

- Kaaimaneilanden
- Verenigd Koninkrijk
- Verenigde Staten
- Verenigd Koninkrijk
- Ver. Arabische Emiraten
- Duitsland
- Spanje
- Verenigde Staten
- Verenigde Staten
- Verenigde Staten

← Top 10 rentestromen



Samen goed voor 43% van de totale rentestroom via Nederland

Top 10 royaltystromen →



Samen goed voor 91% van de totale royaltystroom via Nederland

herkomst

- 1 Ierland
- 2 Singapore
- 3 Ierland
- 4 Singapore
- 5 Verenigde Staten
- 6 Ecuador
- 7 Ierland
- 8 Verenigde Staten
- 9 Canada
- 10 Japan

bestemming

- Bermuda
- Bermuda
- Verenigde Staten
- Verenigde Staten
- Verenigde Staten
- Bermuda
- Singapore
- Verenigd Koninkrijk
- Verenigde Staten
- Verenigde Staten

Ook in de lijsten van landenparen domineren de belastingparadijzen en doorsluislanden. De tabellen hieronder geven de ranking weer van landenparen naar omvang van de stroom.²¹ Behalve de Verenigde Staten tellen we betrekkelijk weinig grote economieën; een enkele keer Japan, Duitsland en Frankrijk. Het Verenigd Koninkrijk komt wel vaak voor; het is niet alleen een grote economie maar ook een financieel centrum en het scoort in de netwerkanalyse het hoogst als potentieel doorsluisland. Tot slot merken we op dat er landenparen voorkomen waarbij herkomst en bestemming dezelfde zijn. Er zijn bfi's die rente ontvangen uit en doorsturen naar hetzelfde land. Dit betreft vooral Verenigde Staten - Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk - Verenigd Koninkrijk. Gedeeltelijk is het ook een resultaat van de proportionele toewijzing.

4 Belastingbesparing via NL?

Het doorsluizen van royalty's door Nederland gaat gepaard met een omvangrijke belastingbesparing. Substantiële belastingbesparingen voor dividenden en rentes kunnen echter met de beschikbare data en toegepaste methodiek niet worden aangetoond. Dat heeft een aantal oorzaken, waaronder de mogelijkheid dat financiële stromen verder worden doorgesluisd waardoor er verder in de keten belastingbesparingen kunnen optreden. We bespreken de methodiek, resultaten en beperkingen van de gebruikte methode.

We construeren een benadering van het belastingvoordeel van het doorsluizen door Nederland op basis van de bilaterale stromen door de bfi's en de bilaterale belastingtarieven.²² Omdat we stromen per landenpaar bepaald hebben, kunnen we de belastingtarieven van het herkomst- en het bestemmingsland gebruiken. Daarbij gaat het om de tarieven van de winstbelasting (vpb) in die landen maar ook om de relevante tarieven van de bronbelastingen. Deze laatste tarieven zijn onderscheiden naar inkomensstroom en naar landenpaar, omdat er in bilaterale belastingverdragen afspraken worden gemaakt over verlaging van die tarieven. Ook nemen we per land het verrekeningssysteem van betaalde belastingen mee.²³ Voor dividenden kan dat de deelnemingsvrijstelling zijn. Vanwege de omvang van de benodigde informatie, in het bijzonder de bilaterale bronbelastingen, hebben we slechts data voor drie steekjaren: 2009, 2013 en 2016.

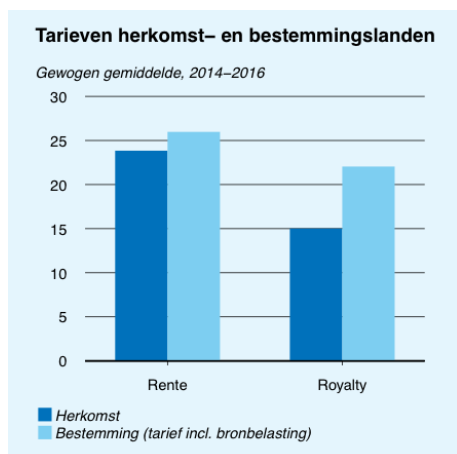
We maken onderscheid tussen directe besparingen en omsluisvoordelen. Rentebetalingen en royalty's zijn doorgaans kosten die worden afgetrokken van de belastbare winst in het herkomstland. Daartegenover staan, in principe, de belastingen in het bestemmingsland, waar de financiering vandaan komt of waar de intellectuele eigendomsrechten zijn gestald. Netto wordt hier een belastingvoordeel verwacht; dit noemen we de directe besparing. Normaal gesproken hebben mno's een reden, al dan niet fiscaal, om de stroom door Nederland te leiden. Bij dividenden zal er juist in het bronland al belasting zijn afgedragen en kan er geen sprake zijn van directe besparingen. Integendeel, bij dividenden gaat het om het verminderen of voorkomen van dubbele belasting. Omsluizen via Nederland kan de dubbele belasting verminderen ten opzichte van directe repatriëring. Hierbij spelen de deelnemingsvrijstelling en het uitgebreide netwerk van belastingverdragen van Nederland een rol. We spreken van omsluisvoordelen of '*treaty shopping gain*'. Dit eventuele voordeel kan evengoed optreden bij rentes en royalty's.

²¹ Vanwege onthullingsrisico's mogen we vaak niet de omvang van de stromen weergeven.

²² De methode wordt uitgebreid besproken in Lejour e.a. (2018).

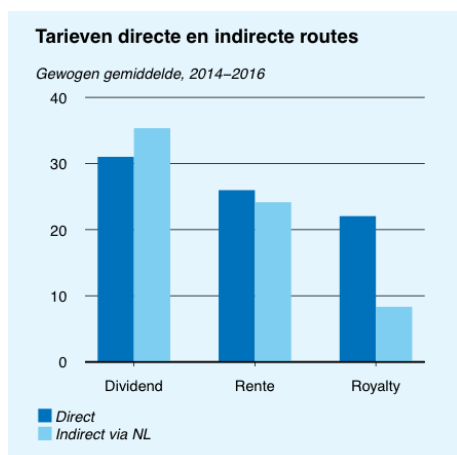
²³ Deze informatie is betrokken van het International Bureau for Fiscal Documentation (IBFD) Amsterdam.

Figuur 4.1 Tarieven herkomst- en bestemmingslanden



Er worden geen directe belastingbesparingen gevonden op basis van statutaire tarieven. Gewogen met de omvang van de rentestroom, is het tarief van de winstbelasting in de bestemmingslanden nauwelijks lager dan in de herkomstlanden. Als we rekening houden met de bronbelastingen, dan wordt het verschil zelfs negatief, zie figuur 4.1. Bij royalty's is dit effect nog sterker. Een voorbeeld daarvan is een directe stroom van royalty's vanuit Ierland naar Bermuda. Er is geen winstbelasting in Bermuda en in Ierland is het tarief in principe 12,5%. Ierland kent echter een algemene bronbelasting op royalty's van 20%. Dit zou het eventuele voordeel meer dan tenietdoen. Opgemerkt zij ook dat de Verenigde Staten een belangrijk bestemmingsland zijn met een hoog tarief. Wanneer we de Verenigde Staten buiten deze analyse houden, als herkomst- en bestemmingsland, zijn er wel directe belastingbesparingen, maar die zijn beperkt.

Figuur 4.2 Tarieven directe en indirecte routes



Omvangrijke omsluitvoordelen voor royalty's. Dit kondigde zich al aan. Vanwege de rente- en royaltyrichtlijn van de Europese Unie wordt er meestal geen bronbelasting geheven tussen Ierland en Nederland. We vinden gemiddeld bijna 14% verschil tussen de indirecte route via Nederland en de directe route (figuur 4.2). Gecorrigeerd voor het negatieve resultaat bij de directe besparing is de totale belastingbesparing ongeveer 7% op een royaltystroom van 19 mld euro. De totale belastingbesparing voor royalty's is dan zo'n 1,3 mld euro. Voor rentes vinden we een kleine 'treaty shopping gain' terwijl die voor dividenden weer negatief is. In dat laatste geval is de indirecte route duurder dan de directe. Verder blijkt opnieuw dat er grotere belastingvoordelen zijn als de Verenigde Staten buiten beschouwing worden gelaten.

De toegepaste benadering van belastingbesparing is om verschillende redenen beperkt. Allereerst zien we maar een deel van de internationale keten; ook na Nederland kan er sprake zijn van doorstroom. Ten tweede ontbreekt het ons aan meer gedetailleerde informatie. Dan gaat het bijvoorbeeld over welke staten van de Verenigde Staten de bestemming zijn; een aantal staten, zoals Delaware, heeft een belastingregime met een lagere effectieve winstbelasting. Een derde reden is dat we geen ‘hybride mismatches’ kunnen vaststellen, dat wil zeggen dat een entiteit in zowel het ene als in het andere land onbelast is.²⁴ Verder blijven ook andere inkomensstromen van de mno buiten zicht.

Idealiter zouden de werkelijke belastingafdrachten en winsten van de mno per land openbaar moeten zijn. De ‘Country-by-Country Reporting’ verplichting voor mno’s met een omzet van 750 mln euro is een stap in deze richting. Het is vooral van belang voor het eerste bestemmingsland na Nederland om te kunnen bepalen wat daar de effectieve belasting is. Zo stellen Vleggeert en Vording (2017) een uitbreiding van de voorwaardelijke bronbelasting voor met een toets op de effectieve belastingvoet. De belasting kan dan niet worden ontweken via landen die weliswaar zelf geen belastingparadijs zijn, maar die ook geen bronbelasting heffen op stromen naar laagbelastende landen. Voor de toepassing van cfc-regels zou een toets op de effectieve belasting in de herkomstlanden ook te prefereren zijn boven die op de statutaire tarieven.

Verdergaande internationale samenwerking zou de manier moeten zijn om belastingontwijking tegen te gaan. Bedrijven vinden steeds nieuwe en complexere routes voor belastingbesparingen. Het is inherent aan winstmaximaliserende bedrijven dat de belastingafdracht als een kostenpost wordt gezien die men zoveel mogelijk wil beperken. Door bijvoorbeeld betere internationale gegevensuitwisseling en meer coördinatie van beleid zal de aanpak van belastingontduiking effectiever zijn. Een ander voorbeeld is een minimum-bronbelasting voor de Europese Unie als geheel. Hoewel internationale samenwerking vaak een zaak van lange adem is, is de rol van Nederland van groot belang. Deze policy brief laat zien dat Nederland vaak een essentieel onderdeel is van internationale financiële ketens en ruim 10 procent van de wereldwijde voorraad directe buitenlandse investeringen op de balans staat van bfi’s die in Nederland zijn gevestigd.

²⁴ Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de CV/BV-structuren, die vooral Amerikaanse mno’s in Nederland hebben. Deze mogelijkheid wordt met het implementeren van de ATAD2-richtlijn beëindigd (Rijksoverheid, 2018).

Literatuur

CBS, 2018, Internationaliseringsmonitor vierde kwartaal ([link](#)).

Europese Commissie, 2018, 2018 European semester: country reports ([link](#)).

Financial Stability Forum, 2000, Report of the Working Group on Offshore Centres.

Gravelle, 2015, [Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion](#), CRS Report.

IHS, 2017, Aggressive tax planning indicators, Final Report, Taxation Papers working paper No 71- 2017 (in consortium met CPB, DONDENA) ([link](#)).

Lejour, A., J. Möhlmann, M. van 't Riet en T. Benschop, 2018, Shell companies and international tax planning, CPB Discussion Paper forthcoming.

Lejour A. en M. van 't Riet, 2013, [Bilaterale belastingverdragen en buitenlandse investeringen](#), CPB Policy brief 2013/07 ([link](#)).

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

Rijksoverheid, 2018, [Kamerbrief: Kabinet pakt belastingontwijking en belastingontduiking aan](#).

Rijksoverheid, 2018b, Nederland stelt zelf lijst laagbelastende landen vast in strijd tegen belastingontwijking ([link](#)).

Schjeldrup, G., 2016, Secrecy Jurisdictions, *International Tax and Public Finance*, Vol. 23, 168-189.

SEO, 2018, Balansen, inkomsten en uitgaven van bfi's ([link](#)).

Torslov T., L. Wier and G. Zucman, 2018, The Missing Profits of Nations, NBER working paper 24701 ([link](#)).

Van 't Riet M. en A. Lejour, 2018, Optimal Tax Routing: Network Analysis of FDI diversion, *International Tax and Public Finance*, Vol. 25(5), 1321-1371.

J. Vleggeert en H. Vording, 2017, A Tax on Aggressive Tax Planning, University of Leiden ([link](#)).