

## **CPB Achtergronddocument**

# **‘De economische betekenis van bilaterale belastingverdragen’<sup>1</sup>**

## **Behorend bij CPB Policy Brief 2013/07 ‘Bilaterale Belastingverdragen en Buitenlandse Investeringen’**

**Augustus 2013**

**Arjan Lejour**

Centraal Planbureau  
A.M.Lejour@cpb.nl

**Maarten van 't Riet**

Centraal Planbureau  
M.van.t.Riet@cpb.nl

---

<sup>1</sup> Verschillende CPB-collega's hebben bijgedragen aan dit onderzoek, in het bijzonder Leon Bettendorf. Medewerkers van het Ministerie van Financiën danken wij voor informatieve en stimulerende discussies. Eric Vermeulen van Luminous Tax Matters en Freek Snel van Snel Corporate Tax + Law hielpen ons op weg met hun kennis van en inzicht in de materie. De auteurs zijn verantwoordelijk voor alle fouten en omissies.

## Inhoud

1	Inleiding.....	3
2	Feiten en definities.....	4
2.1	Globalisering en belastingconcurrentie .....	4
2.2	Bilaterale belastingverdragen .....	5
2.3	Tax rulings .....	12
2.4	Brievenbusfirma's en bijzondere financiële instellingen.....	13
2.5	De trustsector .....	16
2.6	Algemene factoren voor de vestiging van brievenbusmaatschappijen.....	17
2.7	De ontwikkeling van DBI .....	19
2.8	De ontwikkeling van royalty stromen.....	22
2.9	Treaty shopping .....	24
3	Analyse belastingverdragen .....	26
3.1	Inleiding.....	26
3.2	Aannames & eerste gevolgtrekkingen.....	27
3.3	Belastingconcurrentie.....	31
3.4	Treaty shopping .....	36
3.5	Afsluitende opmerkingen .....	41
4	De empirie.....	45
4.1	De literatuur.....	45
4.2	Eigen schattingen.....	47

# 1 Inleiding

Dit Achtergronddocument beschrijft feiten over bilaterale belastingverdragen, de rol van brievenbusfirma's en de trustsector en directe buitenlandse investeringen in veel meer detail dan de bijbehorende policy brief 2013/07. Daarnaast is de economische analyse van bilaterale belastingverdragen, *treaty shopping* en de rol van belastingparadijzen veel uitgebreider. Ten derde wordt meer achtergrondinformatie over de regressieresultaten gepresenteerd.

Het eerste doel is om de ontwikkelingen te beschrijven over DBI vanuit nationaal en internationaal perspectief, de inhoud en ontwikkeling van belastingverdragen, de andere redenen dat MNO's hier brievenbusfirma's openen en de rol van de trustsector. Daarnaast beschrijven we de aanwijzingen voor *treaty shopping* en de ontwikkeling van royaltystromen. Hoofdstuk drie analyseert de rol van bilaterale belastingverdragen in een multilaterale setting om de efficiency en verdelingseffecten te bepalen van belastingverdragen en *treaty shopping*. Hoofdstuk vier vat de literatuur samen over de relatie tussen belastingverdragen en DBI en beschrijft meer gedetailleerd de regressieresultaten die in de policy brief voorkomen.

## 2 Feiten en definities

### 2.1 Globalisering en belastingconcurrentie

De economie globaliseert; de afhankelijkheden tussen de nationale economieën zijn flink toegenomen de afgelopen decennia. De Nederlandse export en import groeiden met gemiddeld 7,5 procent per jaar tussen 1960 en 2005 deels gedreven door de snelle ontwikkeling van de wederuitvoer. Tussen 1983 en 2005 zijn de directe buitenlandse investeringen zelfs met gemiddeld zo'n 18 procent toegenomen.<sup>2</sup> Het is niet alleen dat de handel van eindproducten toeneemt maar ook die van intermediaire producten en diensten. Een sprekend voorbeeld is de Boeing 787 Dreamliner. Deze wordt geproduceerd door 43 bedrijven op 135 plekken over de gehele wereld. In de hoofdvestiging in Chicago is 70 procent van de taken ge-offshored. Een ander voorbeeld is het productieproces van de iPod. Hoewel deze voorbeelden niet representatief zijn voor de gehele economie geven ze wel een trend weer. Bedrijven breken productieprocessen op en vestigen delen op die plekken waar de productiviteit het hoogste is en/of de kosten het laagste zijn. Veel bedrijven hebben zich tot een multinationale onderneming ontwikkeld, maar overheden zijn nationaal, regionaal of lokaal gebleven, op een paar internationale samenwerkingsverbanden na, de EU in het bijzonder.

Een gevolg is dat multinationale bedrijven met verschillende nationale overheden te maken hebben. Dat kan lastig zijn, maar biedt ook mogelijkheden voor de bedrijven. Bedrijven hebben er last van omdat ze met verschillende typen regelgeving, administratieve processen en belastingen te maken hebben. Dat leidt tot extra kosten. Aan de andere kant kunnen bedrijven ook kiezen bedrijfsonderdelen te plaatsen in landen waar de regelgeving minder kosten met zich meebrengt en/of de belastingen lager zijn, naast allerlei andere vestigingsplaatsfactoren die van belang zijn. Belastingen en strikte regelgeving voor een bedrijf zijn kostenposten en een bedrijf dat de winst na belastingen wil maximaliseren zal proberen deze kosten te verlagen. Doordat multinationals speelruimte hebben om een deel van de winst te laten neerslaan in landen waar er relatief weinig belasting geheven wordt, neemt de winst na belastingen toe. Dat kan door niet marktconforme prijzen voor intermediaire leveringen te rekenen (*transfer pricing*) of vestigingen te plaatsen in belasting vriendelijke landen (*international tax planning*). Landen spelen hier vaak op in en proberen vestigingsplaatsfactoren te beïnvloeden om buitenlandse bedrijven aan te trekken. Dat leidt tot concurrentie tussen landen. De neerwaartse trend van het statutaire tarief voor de vennootschapsbelasting in veel landen de laatste decennia

---

<sup>2</sup> Zie Creusen en Lejour (2009) voor deze cijfers.

(Eurostat, 2013) wordt vaak geïnterpreteerd als een vorm van belastingconcurrentie tussen landen om bedrijven aan te trekken of niet te laten vertrekken. Behalve met het tarief van de vennootschapsbelasting kunnen landen ook concurreren om de belastingbasis, bijvoorbeeld de mogelijkheid om investeringen versneld af te schrijven of rente op vreemd vermogen van de winst af te trekken. Andere mogelijkheden zijn een aparte fiscale behandeling van innovatie, de hoogte van de dividendbelasting een gunstige fiscale behandeling van looninkomen voor hoogopgeleide buitenlandse werknemers.

Een multinational in land A met een vestiging in land B heeft dus te maken met de belastingstructuren in land A en land B en kan in principe in beide landen belast worden. Bilaterale belastingverdragen hebben tot doel deze dubbele belasting te voorkomen. In principe wordt de winst van de dochter in land B belast, maar worden dividendstromen tussen land B en A niet of minder belast. Omdat deze afspraken bilateraal zijn, komt het vaak voor dat land A afspraken met lagere belastingtarieven maakt met land B dan dat land C doet. Dat kan mede een reden voor een bedrijf in land C zijn om de moeder-dochterrelatie via land A te laten verlopen. Daarmee kunnen bilaterale belastingverdragen ook een instrument van belastingconcurrentie zijn ten opzichte van derde landen terwijl het verdrag de fiscale samenwerking tussen de beide partners juist moet bevorderen.

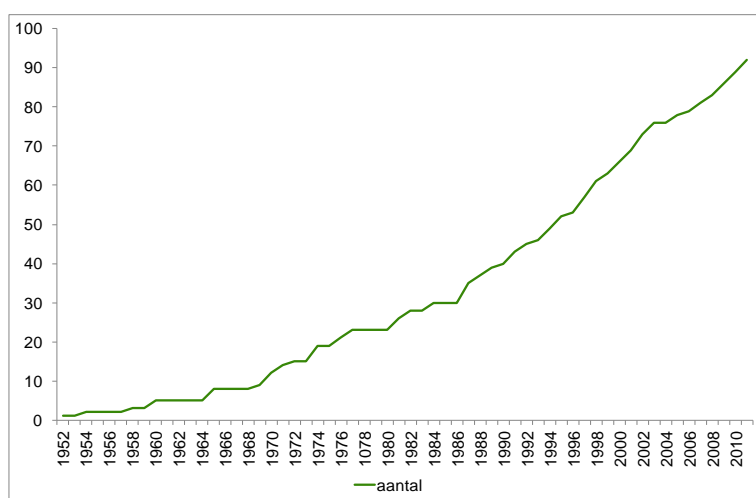
## **2.2 Bilaterale belastingverdragen**

### **Ontwikkeling van belastingverdragen**

Nederland is wereldwijd één van de koplopers van landen die bilaterale belastingverdragen afgesloten heeft. Dat is op zich niet verbazingwekkend. Nederland is ook een van de meest geglobaliseerde landen ter wereld. Veel buitenlandse handel, veel investeringen, migranten, grensoverschrijdende arbeid, internationale studentenstromen genereren internationale geldstromen waarover belasting kan worden geheven in het uitgaande en binnenkomende land. Bilaterale belastingverdragen hebben tot doel om afspraken tussen overheden te maken welke overheid waar en op welk moment belasting heft om dubbele heffingen te voorkomen en ook om informatie tussen overheden uit te wisselen. Vooral multinationals hebben vaak met een dubbele heffing te maken en gezien het aantal multinationals dat van oudsher in Nederland gevestigd zijn is het niet vreemd dat de Nederlandse overheid actief is om deze verdragen af te sluiten. Een vroeg verdrag sloot Nederland in 1951 af met Zwitserland. Tot en met 1960 traden ook de verdragen met Frankrijk, Denemarken, Duitsland en Italië in werking. In de jaren zestig van de vorige eeuw sloot Nederland alleen verdragen met een aantal overzeese gebiedsdelen af. Daarna volgden verdragen met Luxemburg, Malawi, Ierland, Japan, Oostenrijk, Singapore, Spanje, Israël, Tsjechië en Slowakije, Indonesië, Thailand, Australië, Suriname en

Malta. In de jaren tachtig breidde het netwerk van verdragen zich steeds sneller uit naar opkomende markten en gevestigde partners waar nog geen verdrag mee was afgesloten. Die ontwikkeling zette zich de laatste decennia door. Nederland heeft met ruim 90 landen afspraken gemaakt over de dubbele belasting heffing (stand 2011, zie figuur 2.1). Een aantal verdragen met belangrijke partners zijn in de loop van de aangepast en zijn er verdragen afgesloten die zich specifiek op de lucht en zeevaart richten.<sup>3</sup>

**Figuur 2.1 Ontwikkeling DTA-verdragen van Nederland, 1952-2011**



Bron: Rijksoverheid, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-internationaal/belastingverdragen> (najaar 2012).

Een deel van de inhoud van belastingverdragen is door nieuwe ontwikkelingen achterhaald. De Europese Unie heeft de dubbele belasting heffing verboden van de winsten bij de dochter in het land van het moederbedrijf en de bronbelasting (*withholding tax*) op dividendstromen als dochter en moederbedrijf in verschillende lidstaten gevestigd zijn. Deze dubbele belastingheffing zou de werking van de interne markt kunnen verstoren. Dit besluit uit 1991 wordt de Europese moeder-dochterrichtlijn genoemd en is in 2003 herzien (Europese Raad, 2003a). Daarnaast verbodt de EU in 2003 de bronbelasting op rente- en royalty-inkomstenstromen tussen het dochter- en het moederbedrijf in de EU, de zogenaamde royalty's en rente-inkomstenrichtlijn (Europese Raad, 2003b). Ministerie van Financiën (2011) beschrijft in meer detail de effecten van EU regelgeving op de inhoud van bilaterale belastingverdragen met andere EU lidstaten.

<sup>3</sup> Deze verdragen worden sinds 1992 vaker afgesloten, hoewel er al eerder verdragen met Griekenland (1951), Egypte (1957), Oekraïne (1964) en Nigeria (1983) in werking zijn getreden.

Hoewel veel verdragen in de eerste plaats werden afgesloten om de belastingheffing van moeder en dochterbedrijven te regelen, zijn de verdragen vaak veel omvattender. Ook afspraken over de belastingheffing van grensoverschrijdende arbeid, pensioenuitkeringen, schenk- en erfinkomsten worden gemaakt. Voor de successierechten met erf- en schenkrecht zijn zelfs een aantal bestaande verdragen aangepast, zoals met het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

### **Eerste doel: vermijden van een dubbele belastingaanslag**

Het eerste hoofddoel van belastingverdragen is om de zogenoemde juridische dubbele belastingheffing weg te nemen door het overeenkomen van een verdeling van de heffingsbevoegdheid. De OESO (1997) en de VN (2001) hebben voor de verdeling van heffingsbevoegdheden verdragsmodellen ontwikkeld. Duidelijke regels met betrekking tot welke staat mag heffen bieden rechtszekerheid aan internationaal opererende bedrijven en natuurlijke personen en dragen bij aan vermindering van de administratieve lasten. Dit vergroot de aantrekkelijkheid van het fiscale vestigingsklimaat. Bij de verdeling van de heffingsbevoegdheden moet bovendien het risico van verdragsmisbruik worden geminimaliseerd.<sup>4</sup> Nederland volgt over het algemeen het model van de OESO. Het uitgangspunt is 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 de andere lidstaat de winsten van de buitenlandse dochter aldaar belast en de Nederlandse overheid deze inkomsten niet opnieuw belast. Dit is de vrijstellingmethode (*exemption*) die Nederland ook hanteert als de winsten van dochterbedrijven uit niet-verdragslanden naar Nederland overgemaakt worden.<sup>5</sup> Er zijn ook landen die verrekeningsmethoden toepassen. Het bedrijf betaalt de vastgestelde belasting in het moederland minus de belastingaanslag in het andere land (*tax credit*) of er wordt belasting geheven op de winst van het dochterbedrijf na inhouding van de belasting in het bronland (*tax deduction*).<sup>6</sup>

De meerwaarde van het belastingverdrag met landen buiten de EU zijn vaak de afspraken over de belasting op dividend, rente en royalty inkomsten. Nederland heft geen belasting op de royalty- en rentestromen. Op dividenden wordt vaak 15% geheven, het algemene tarief van de dividendbelasting, maar in veel

---

<sup>4</sup> Ministerie van Financiën (2011) definieert verdragsmisbruik als 'het door oneigenlijk gebruik te maken van de regels van een belastingverdrag krijgen van verdragsvoordelen door personen voor wie deze niet bedoeld zijn'. Het is echter niet eenduidig wat oneigenlijk gebruik is.

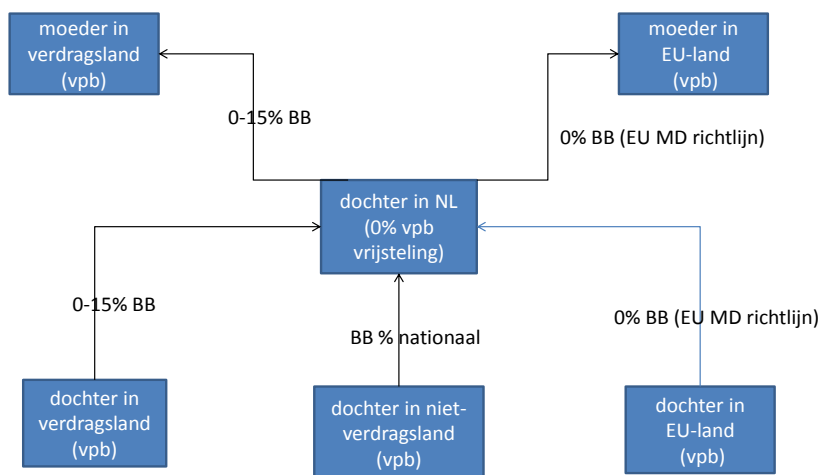
<sup>5</sup> Met de vrijstellingsmethode kunnen bedrijven optimaal gebruik maken van lage vennootschapsbelastingen in andere landen, zoals Ierland.

<sup>6</sup> Zie ook bijlage 3.

belastingverdragen zijn deze inkomsten ook vrijgesteld (als ze belast worden in het andere land) of er wordt 5 tot 10 procent belasting geheven.<sup>7</sup>

Uitgaande van een holding van een buitenlandse multinational in Nederland schetst Figuur 2.2 de verschillende situaties. In Nederland wordt er geen vpb betaald, omdat daar worden geen productieactiviteiten verricht. Als dividend wordt uitgekeerd aan het moederbedrijf in een ander EU land wordt geen bronbelasting (BB) ingehouden (vanwege de moeder-dochter (MD) richtlijn). Als er een verdrag is met het herkomstland varieert de belastingvoet tussen de nul en 15%. Op de inkomende dividendstroom vanuit het dochterbedrijf kan een tarief worden geheven volgens de nationale regelgeving als met dat land geen verdrag is afgesloten. Als het land een EU-lidstaat is, wordt er geen bronbelasting geheven en als het land een verdragspartner is dan geldt het tarief volgens het verdrag.

**Figuur 2.2 De belastingstructuur van holdings in Nederland (bron Somo)**



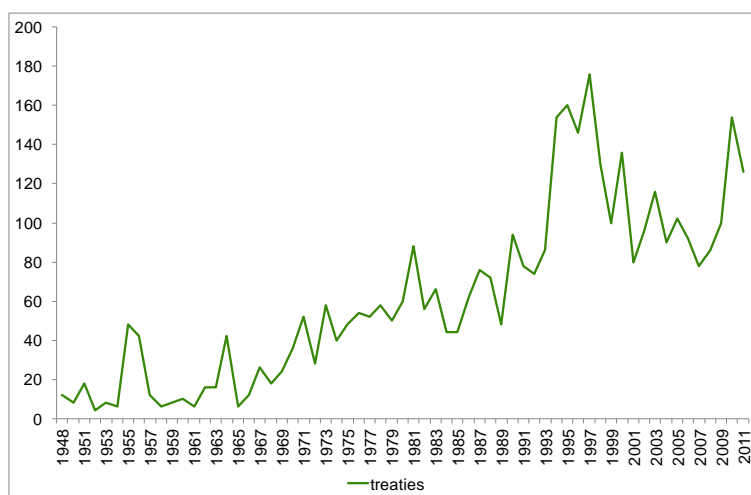
<sup>7</sup> Avi-Yonah (2009) beargumenteert dat de verdragen belasting van het gastland naar het land van het moederbedrijf verleggen. De eerste reden zijn de lagere bronbelastingen voor bedrijven die permanent gevestigd zijn. De tweede is dat in de verdragen vaak wordt afgesproken dat inkomens gegenereerd tijdens een tijdelijk verblijf in het woonland wordt belast in plaats van het gastland.



### Tweede doel: belastingontduiking voorkomen

Het tweede hoofddoel van de verdragen is om de ontduiking van belastingen te voorkomen.<sup>8</sup> In belastingverdragen worden met het oog daarop voorzieningen getroffen voor administratieve samenwerking in de vorm van fiscale informatie-uitwisseling en bijstand bij invordering dat in ruime mate aan de Nederlandse behoeften aan informatie uit die staten tegemoet komt. Nederland wil hierbij ten minste aan de OESO richtlijnen (2002) voldoen. Die worden als minimale standaarden beschouwd. Volgens Rijksoverheid (2011) is het de bedoeling meer ruimte te creëren voor spontane en automatische gegevensuitwisseling met meer staten. Daarmee zal het ontgaan van belastingheffing nog effectiever kunnen worden bestreden dan wanneer informatie alleen op verzoek wordt verstrekt. Sinds 1996 heeft Nederland een automatische gegevensuitwisseling met België, Duitsland, Denemarken, Frankrijk en Canada op het gebied van salarissen, pensioenen etc., maar niet op dividend, royalty's en rente-inkomsten. Sindsdien is er veel meer informatie uitgewisseld. (Keen en Lighthart, 2004). Vaak worden de afspraken in het belastingverdrag vastgelegd, maar met een aantal kleine landen (waar Nederland geen substantiële economische relatie mee heeft) worden aparte verdragen voor informatie uitwisseling gemaakt (*TIEA's*<sup>9</sup>). Het gaat hier vooral om landen die bekend staan of stonden als belastingparadijzen.

**Figuur 2.3** Ontwikkeling van het aantal bilaterale belastingverdragen door OESO-landen

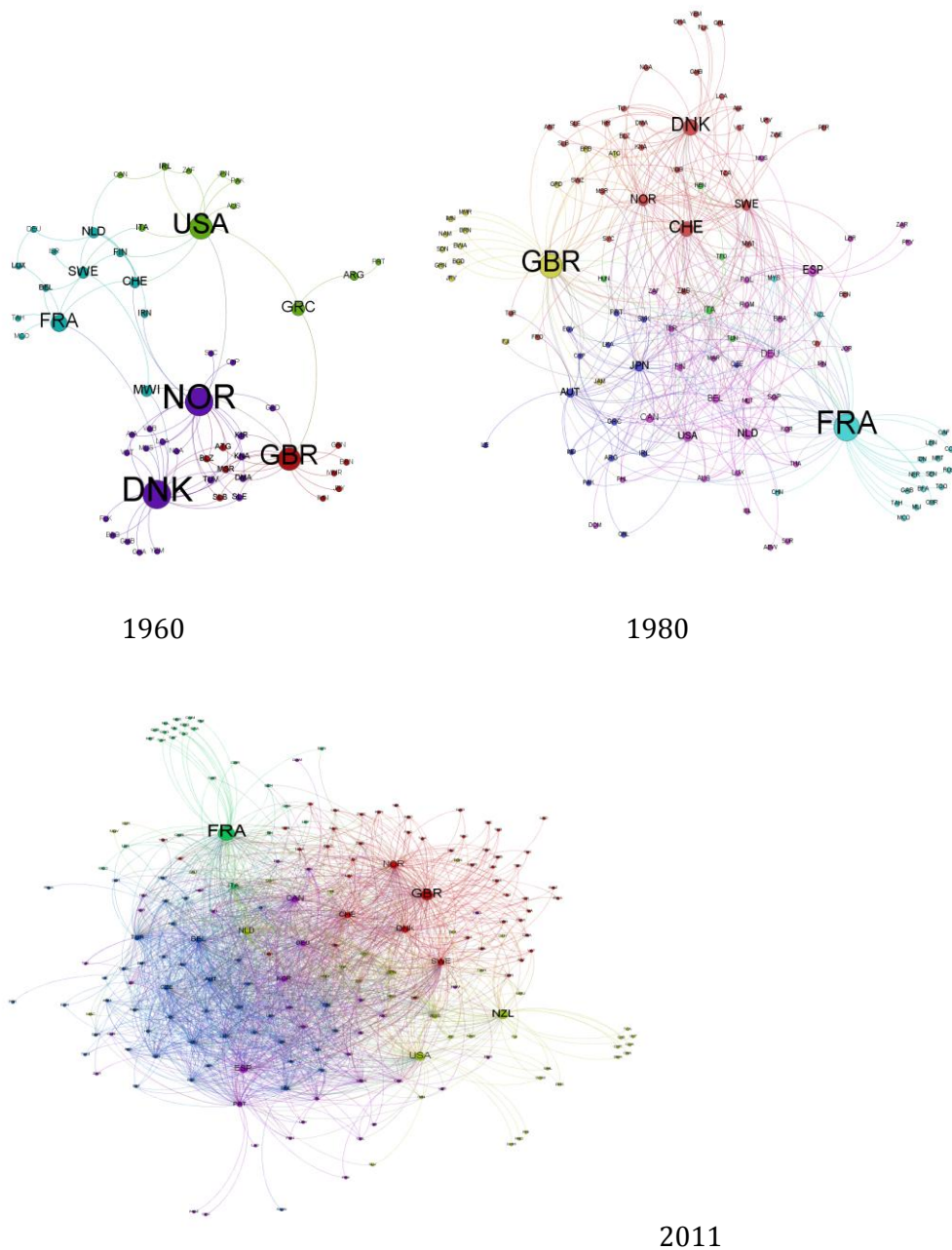


Bron: UNCTAD.

<sup>8</sup> Belastingontwijking (*tax avoidance*) is legaal, belastingontduiking (*tax evasion*) is illegaal.

<sup>9</sup> Tax Information Exchange Agreements.

Figuur 2.4 De ontwikkeling van het aantal belastingverdragen van OESO-landen.



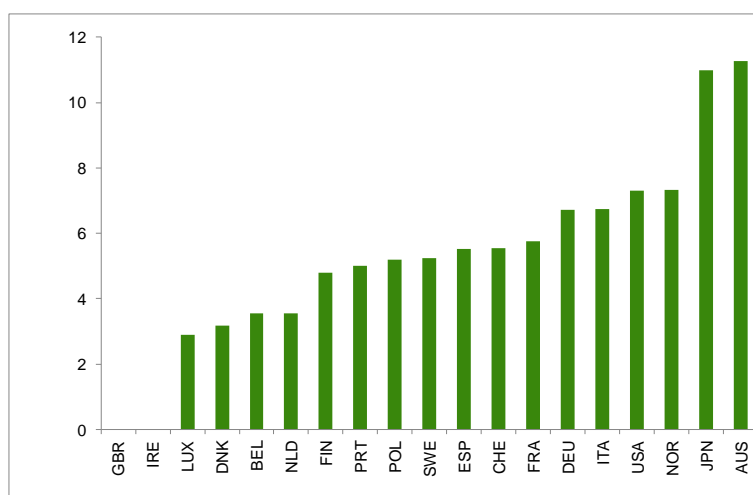
Bron: UNCTAD

Nederland is niet het enige land dat veelvuldig belastingverdragen afsluit. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw, neemt het aantal verdragen dat afgesloten wordt toe. Rond 1970 sloten de OESO-landen ongeveer 40 verdragen per jaar af en dat is toegenomen tot meer dan honderd per jaar met pieken van 180 verdragen in 1997 en 2010 (zie figuur 2.3). Dit zijn niet allemaal verdragen met nieuwe partners.

Regelmatig sluiten landen een tweede of derde verdrag af, bijvoorbeeld om de fiscale behandeling van erfenissen en schenkingen te regelen wat nog niet in een eerder verdrag aan de orde kwam. Dit verklaart ook dat Nederland eind 2011 129 verdragen heeft afgesloten, veel meer de 92 landen waarmee een DTA verdrag is afgesloten.

Verdragen met 92 landen is veel, maar niet uitzonderlijk. De Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hebben met meer landen verdragen afgesloten. De OESO-landen met een lager inkomen per capita hebben over het algemeen minder verdragen. Het verdragen netwerk is ook explosief toegenomen sinds 1960, zoals figuur 2.4 laat zien. Eerst sloten vooral het VK, Frankrijk, de VS en de Scandinavische landen verdragen. Later kwamen daar andere OESO-landen bij, waaronder Nederland. In de jaren negentig van de vorige eeuw en later volgden de landen in Midden en Oost Europa en andere midden inkomenslanden.

**Figuur 2.5 De gemiddelde bronbelasting op dividend stromen in bilaterale belastingverdragen, eind 2011**



Bron: Deloitte. Deze cijfers zijn ongewogen gemiddelden over alle belastingverdragen stand 2011, zoals vermeld op de website van Deloitte, april 2013. Voor de verdragen tussen EU landen is rekening gehouden met het nul tarief volgens de moeder-dochterrichtlijn. In veel verdragen worden meerdere tarieven genoemd. Gekozen is voor een tarief dat geldt voor minimaal 5 tot 25% participatie van het moederbedrijf in de dochter.

De aantallen verdragen zijn dus niet voldoende om de speciale positie van Nederland als spil in de DBI te verklaren. Daar zijn meer redenen voor te geven. Een ander kenmerk is dat de afgesproken bronbelastingen op dividend, rente en royalty stromen relatief laag zijn in verdragen die Nederland afsluit. De bronbelasting op rente-inkomsten en royalty's is nul. Dat geldt niet voor de bronbelasting op dividend maar die is in een internationale vergelijking wel laag (3,6 procent), zeker in vergelijking tot de Japan (11 procent), VS (7,3 procent), Frankrijk (5,8 procent),

Duitsland (6,7 procent) en de Noorwegen (7,3 procent) en Zweden (5,3 procent).<sup>10</sup> Er zijn ook landen die geen dividend belasting heffen, zoals Ierland en het Verenigd Koninkrijk en een aantal niet EU lidstaten.

De combinatie van veel verdragen en lage bronbelastingen op dividend komt minder vaak voor. Het voorbeeld van deze combinatie is het VK, maar ook België, Denemarken en Nederland komen in deze categorie voor.

## 2.3 Tax rulings<sup>11</sup>

Tax rulings zijn afspraken tussen de belastingdienst en een internationale onderneming over de belastingafdracht van de Nederlandse holding. Deze afspraken geven buitenlandse investeerders in Nederland vooraf zekerheid over fiscale zaken betreffende hun dochtermaatschappijen in Nederland. Via deze bindende afspraken met de belastingdienst wordt duidelijk hoe de bestaande internationale regelgeving wordt toegepast. Hierdoor worden interpretatieverschillen achteraf voorkomen. Ondermeer Amerikaanse bedrijven hechten hier waarde aan.

Er worden twee overeenkomsten onderscheiden: *Advance Pricing Agreements* (APA) en *Advance Tax Rulings* (ATR). De APA is een overeenkomst over de transferprijzen die tussen de dochterbedrijven van de onderneming berekend worden. De ATR is een overeenkomst die vaak betrekking heeft op de deelnemingsvrijstelling. De ATR's gelden voor vier jaar en de APA's vaak vier tot vijf jaar hoewel ze soms een langere geldigheid hebben. Er zijn procedures waarin staat onder welke voorwaarden deze overeenkomsten worden afgegeven.<sup>12</sup> In het verleden waren er veel minder voorwaarden om een ruling aan te vragen en daar is Nederland voor berispt in het Primarolo (2000) rapport waar de rulings een schadelijke belasting maatregel werd genoemd. Sinds 2006 zijn de oude rulings ook niet meer geldig en voor de nieuwe regeling bestaan geen standaard modellen zoals voor de oude regeling wel het geval was. De voorwaarden (ook wel *substance eisen* genoemd) betekenen dat het bedrijf een Nederlandse holding moet hebben, die financieel risico loopt, belangrijke management beslissingen neemt, de boekhouding in Nederland doet, een Nederlandse bankrekening heeft en waarvan de helft van het management een

---

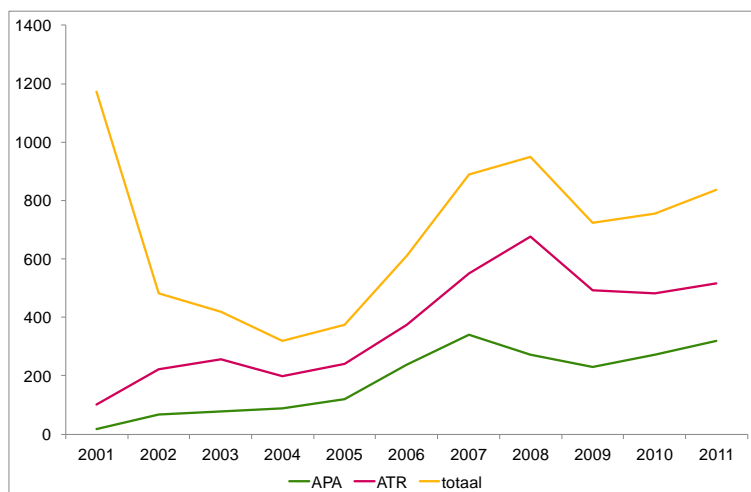
<sup>10</sup> Deze cijfers en die in figuur 2.4 zijn ongewogen gemiddelden over alle belastingverdragen stand 2012, zoals vermeld op de website van Deloitte, april 2013. Voor de verdragen tussen EU landen is rekening gehouden met het nul tarief volgens de moeder-dochterrichtlijn. In veel verdragen worden meerdere tarieven genoemd. Hier is gekozen voor een tarief dat geldt voor minimaal 5 tot 25% participatie van het moederbedrijf in de dochter. Dat betekent dat hogere tarieven die gelden voor minder participatie niet meegenomen zijn. Dat geldt ook voor heel lage tarieven bij een meerderheidsbelang zoals in sommige verdragen wordt afgesproken.

<sup>11</sup> Veel van de informatie uit deze sectie komt uit Ministerie van Financiën (2011) en de beheersverslagen van de belastingdienst.

<sup>12</sup> zie <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-internationaal/apa-atr-beleid>.

Nederlandse nationaliteit heeft. Daarnaast moet de aanvraag voor een overeenkomst veel beter onderbouwd worden. De belastingdienst doet er gemiddeld vijftig dagen over om een aanvraag te beoordelen .

**Figuur 2.6** Het aantal aangevraagde tax rulings per jaar uitgesplitst naar APA en ATR (bron: belastingdienst)



35 procent van de rulings zijn APA's, gemiddeld genomen vanaf 2006. De jaren daarvoor (met name) in 2001 werden er ook veel rulings aangevraagd voor het oude regime en er was een overgangsregeling. Tot en met 2007 loopt het aantal aangevraagde rulings op, daarna lijkt het te stabiliseren. Iets meer dan drie kwart van de rulings wordt goedgekeurd, van de overige worden de meeste aanvragen teruggetrokken of verder niet behandeld.

## **2.4 Brievenbusfirma's en bijzondere financiële instellingen**

De vestigingen (holdings) van buitenlandse multinationals die bijvoorbeeld tax rulings aanvragen zijn vaak geen locaties waar substantieel goederen of diensten geproduceerd worden. Het zijn vaak vennootschappen die financiële belangen van een buitenlandse partij beheren. Deze vennootschappen hebben vaak geen bedrijfspand, maar alleen een adres. Om die reden worden deze vennootschappen vaak brievenbusfirma's genoemd. Volgens een recent rapport van SEO (2011) waren er in 2009 ongeveer 21.000 van deze firma's met 16.400 eigenaren. Elke eigenaar bezit dus gemiddeld 1,2 brievenbussen in Nederland.

De buitenlandse eigenaren hebben een heel verschillende achtergrond. 54 procent is een multinational met een buitenlandse eigenaar. Een deel daarvan is genoteerd op

de beurs, maar een meerderheid niet. 17 procent van de eigenaren zijn buitenlandse financiële instellingen. De overigen, bijna 30 procent, zijn bijna allemaal privé personen en families. Het gaat hierbij om het beheer van privé kapitaal. Somo (2011) geeft aan dat deze categorieën niet strikt gescheiden zijn.

In dit onderzoek richten we ons op de vennootschappen van buitenlandse multinationals. De Nederlandsche Bank (DNB) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hebben hiervoor het begrip bijzondere financiële instelling (BFI) ontwikkeld. Een BFI is een in Nederland gevestigd onderdeel van een buitenlandse ondernemingsgroep, waarin vanuit het buitenland financiële middelen bijeen worden gebracht en die, voor eigen rekening, in het buitenland gelden uitzet. De in Nederland gevestigde BFI's beheren deelnemingen, royalty's of filmrechten voor de moedermaatschappijen en/of vormen belangrijke schakels bij de financieringsactiviteiten van de moeders in het kader van fusies, overnames en kapitaalverhogingen. BFI's kenmerken zich door het verrichten van zeer omvangrijke inkomens- en vermogenstransacties die 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.<sup>13</sup> SEO (2013) schat dat er (in 2012) ongeveer 12000 BFI's in NL gevestigd zijn. Bijna driekwart van deze BFI's kan gekarakteriseerd worden als een brievenbusfirma volgens SEO. De BFI's dekken daarmee het grootste gedeelte van de brievenbusmaatschappijen af die eigenaar zijn van een buitenlandse multinational of financiële instelling. De brievenbusfirma's voor privé en familievermogens vallen buiten de BFI's. De BFI's die niet als brievenbusmaatschappij gekarakteriseerd kunnen worden, vallen niet onder een trustkantoor en voeren zelf hun werkzaamheden uit.<sup>14</sup>

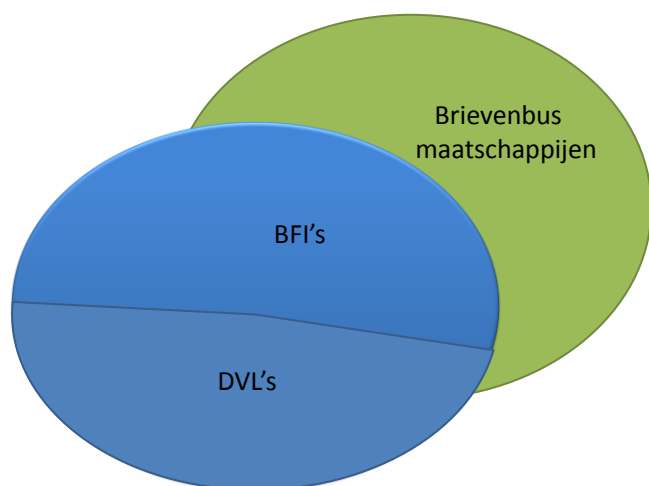
De meeste BFI's zijn houdster- of financieringsmaatschappijen. Ze hebben vooral betrekkingen met andere concernmaatschappijen. Daarnaast er is een categorie externe financieringsmaatschappijen. Zij trekken financiering aan op de buitenlandse kapitaalmarkt of door middel van onderhandse leningen. Vooral banken maken hier gebruik van. Een deel van deze BFI's zijn bancaire BFI's. Dat correspondeert met de bevindingen van SEO (2011). Ongeveer 20% van de BFI's zijn bancaire instellingen (DNB, 2012).

---

<sup>13</sup> Bovenstaande definitie komt van het CBS, zie <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm/>.

<sup>14</sup> Daarnaast gebruikt de Rijksoverheid de term dienstverleningslichamen (dvl's). Dit is een deelverzameling van de BFI's. Het zijn BFI's die zich alleen met royalty's en rente-inkomsten stromen bezig houden. Houdstermaatschappijen en BFI's die dividendstromen verwerken zijn geen dvl's. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/besluiten/2004/08/11/dienstverleningslichamen-en-zekerheid-vooraf.html>

**Figuur 2.7 Brievenbusmaatschappijen, BFI's en DVL's**



DNB en CBS registreren van de BFI's de financiële transacties. De laatste jaren wordt ook in de Nationale rekeningen voor een aantal cijfers een onderscheid gemaakt inclusief en exclusief de BFI's. Ook omzet en transacties worden geregistreerd. De belastinginkomsten van de BFI sector zijn gestegen van 300 miljoen euro in 1995 tot 2,7 miljard in 2007 (Statline). In 2010 en 2011 bedroegen de inkomsten ongeveer 1,8 miljard euro. De beloningen bedragen de laatste jaren zo'n 600 miljoen euro (inclusief belastingen, sociale premies en werkgeverslasten). Omdat de toegevoegde waarde in deze sector vooral door arbeid bepaald wordt, is de totale toegevoegde waarde van de BFI sector ongeveer 2,4 miljard euro.<sup>15</sup> Gegeven het karakter van de brievenbusmaatschappijen waar weinig tot geen werknemers aan verbonden zijn worden de beloningen vooral gegenereerd door de BFI's die geen brievenbus zijn. SEO (2013) komt uit op 3,0 tot 3,4 miljard euro. Zij houden ook rekening met de toegevoegde waarde van de zakelijke dienstverlening, die door BFI's worden ingehuurd.

De fiscaal relevante inkomens uit vermogen bedragen ruim 100 miljard euro in 2011 bestaande uit rente inkomsten, dividenden en ingehouden winsten op (buitenlandse) investeringen, die worden bijna volledig naar andere landen doorgesluisd.<sup>16</sup> De dividendinkomsten zijn de grootste component, maar die worden niet volledig als dividend aan het buitenland uitgekeerd, een deel lijkt als ingehouden winst Nederland te verlaten. De rente-inkomsten worden wel volledig in deze vormen naar het buitenland overgemaakt. Dit komt overeen met de resultaten van

<sup>15</sup> NR kan gebruikt worden voor relatie omzet TW in de professionele sector of wellicht zelfs voor BFI's.

<sup>16</sup> Jaarlijks wordt 4000 miljard euro van uit het buitenland aan de BFI's overgemaakt die dat weer doorsluizen aan bedrijven in andere landen. Het gaat vaak om leningen.

Weyzig (2012b). Hij definieert *passthrough* ratio's voor het ontvangen en overmaken van deze inkomsten. Voor rente is dat bijna 90%, terwijl dat voor dividend ongeveer 50% is in 2007. Per saldo gaan die financiële stromen naar de moederbedrijven in landen als de Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Luxemburg en een aantal offshore centra (DNB, 2013).

**Figuur 2.8 De inkomsten van BFI's uit vermogen (bron CBS Statline, miljard euro)**



De toegevoegde waarde van de BFI's is een overschatting van die van de brievenbusvennootschappen. Om die reden kiest de Rijksoverheid (2012) voor een andere benadering: zij neemt het aantal vennootschappen dat onder de tax rulings valt als uitgangspunt (APA/ATR vennootschappen). Dat zijn er ongeveer 12,5 duizend. 918 daarvan dragen loonbelasting af ter waarde van 165 miljoen euro in 2011. De totale loonsom was 470 miljoen euro. Een beperkt aantal van deze vennootschappen heeft meer dan honderd werknemers in dienst en zijn waarschijnlijk gewone ondernemingen. Deze ondernemingen drijven ook de vpb-inkomsten op. Deze betrof 316 miljoen euro in 2009 en daarnaast werd er 86 miljoen aan dividendbelasting opgebracht. Ondanks het feit dat er een aantal grote ondernemingen onder de vennootschappen lijkt de toegevoegde waarde een stuk lager te zijn dan die van BFI's.

## 2.5 De trustsector

De brievenbusmaatschappijen en dus ook de meeste BFI's worden beheerd door trustkantoren. Trustkantoren zijn kantoren die zich bezighouden met het beheren van vennootschappen. In de meeste gevallen treedt het kantoor of de werknemers hiervan op als één van de lokale vertegenwoordigers. Een trustkantoor zorgt ervoor dat de vennootschap een adres in Nederland heeft. De trustkantoren leveren



administratieve en managementdiensten aan de vennootschappen en daarnaast coördineren zij het juridische, fiscale en financiële advies voor hun klanten. Dat advies wordt vaak uitbesteed aan professionals.

In 2011 waren er 176 trustkantoren met een vergunning van DNB. Dat aantal neemt nog steeds toe. Ter vergelijking: in 2006 waren er 141 kantoren (SEO, 2011). De trustsector wordt gedomineerd door een handvol kantoren die meer dan duizend vennootschappen bedienen. Volgens SEO (2011) hebben de 5% grootste kantoren, meer dan 50 procent van de markt in handen. Deze cijfers veranderen over de tijd vanwege veel fusies en overnames in de trustsector. De grootste is Intertrust met ruim 2000 brievenbusfirma's in 2013.<sup>17</sup> Veruit de meeste trustkantoren beheren minder dan 50 vennootschappen.

De meeste brievenbusbedrijven hebben een Europese eigenaar. De omzet van de trustkantoren was 360 miljoen euro in 2009 en er werkten 2200 mensen. Daarnaast werd er door 1300 professionals, zoals accountants, notarissen, advocaten, juridische, financieel en belastingadviseurs nog eens 280 miljoen euro omgezet voor de trustsector. Dat betekent dat een gemiddelde vennootschap voor 32 duizend euro aan operationele kosten had. Dat varieert natuurlijk sterk per vennootschap.<sup>18</sup> Deze activiteiten leverde de overheid iets meer dan 1 miljard euro aan belastinginkomsten op, waarvan bijna 900 miljoen van de brievenbusmaatschappijen zelf afkomstig was. In 2006 was de toegevoegde waarde van de trustsector 1,8 miljard euro, het grootste gedeelte belastinginkomsten. (SEO, 2008). In 2009 was de toegevoegde waarde 1,6 miljard euro.<sup>19</sup> Dat is lager dan de toegevoegde waarde van de BFI's, maar dat komt waarschijnlijk vooral doordat een kwart van de BFI's geen brievenbusfirma is.

## **2.6 Algemene factoren voor de vestiging van brievenbusmaatschappijen**

De bilaterale belastingverdragen met de gunstige bronbelastingen, de deelnemingsvrijstelling en de tax rulings zijn drie redenen dat Nederland een aantrekkelijke locatie is voor de vestiging van brievenbusmaatschappijen. Een belangrijke andere factor is Nederlands lange ervaring met internationale belasting planning structuren. Daarbij heeft de zogenoemde Antillen route een zeer belangrijke rol gespeeld. In 1955 wordt het belastingverdrag tussen Nederland en de Verenigde Staten uitgebreid naar de Antillen. Dat is door Amerikaanse bedrijven aantrekkelijk

---

<sup>17</sup> Volkskrant van 8 juni 2013.

<sup>18</sup> Al deze informatie komt uit SEO (2011) en is gebaseerd op enquêtes aan de trustkantoren.

<sup>19</sup> De omzet van de trustsector en professionals wordt als toegevoegde waarde gerekend (exclusief VAT), dat is gezien de kostenstructuur, vooral salarissen, geen vreemde aanname.

omdat de winstbelasting maar 2,4 tot 3 procent en onder het verdrag de bronbelasting van 30 procent op dividenden, rente en royalty inkomsten niet meer wordt geheven door de Amerikaanse overheid. De trustkantoren op de Antillen weten veel investeringsmaatschappijen en later gewone multinationals aan te trekken.<sup>20</sup> Omdat weinig landen een belastingverdrag met de Antillen hebben, vestigen zij zich ook in Nederland. Op de Antillen hoeft zeer weinig winstbelasting te worden betaald en over de uitgaande geldstroom via Nederland ook niet vanwege de verdragen met lage bronbelastingen. Dit wordt de Dutch sandwich genoemd.

Een andere belangrijke factor is dat Nederland één van de eerste landen om dividenden van dochterondernemingen van belasting vrij te stellen (de deelnemingsvrijstelling) en heeft veel ervaring met fiscale structuren die van deze regels gebruiken. Vrijwel alle aspecten van de deelnemingsvrijstelling zijn ook getoetst door de rechtbank waardoor de rechtszekerheid van allerlei juridische en belasting constructies vaststaat.

Naast het stabiele politieke en fiscale klimaat krijgt Nederland wereldwijde erkenning voor de kwaliteit en deskundigheid van haar belastingadviseurs, advocaten en accountants. Er zijn universitaire opleidingen internationaal belastingrecht en internationale belastingplanning is in Nederland ontwikkeld als een aparte bedrijfstak, bestaande uit een relatief groot aantal advocaten, accountants en consultants die werken voor bedrijven die gespecialiseerd zijn in belasting planning. Deze specialisatie en reputatie leiden ook tot padafhankelijkheid. Hoewel steeds meer landen een deelnemingsvrijstelling hebben en belastingverdragen met lage bronbelastingen, wordt nog steeds vaak voor Nederland gekozen vanwege de kwaliteit en expertise van de sector.

Een ander voordeel is dat Nederland ook veel bilaterale investeringsverdragen heeft afgesloten. In deze verdragen worden de eigendomsrechten van buitenlandse investeringen vastgelegd. Deze rechtszekerheid is aantrekkelijk voor veel buitenlandse MNO's. Een laatste voordeel van Nederland is dat het Nederlandse belastingstelsel voldoet aan de voorschriften van zowel de EU als de OECD en daarom, in tegenstelling tot offshore centra, ook aantrekkelijk is voor investeerders vanuit het oogpunt van reputatie.

---

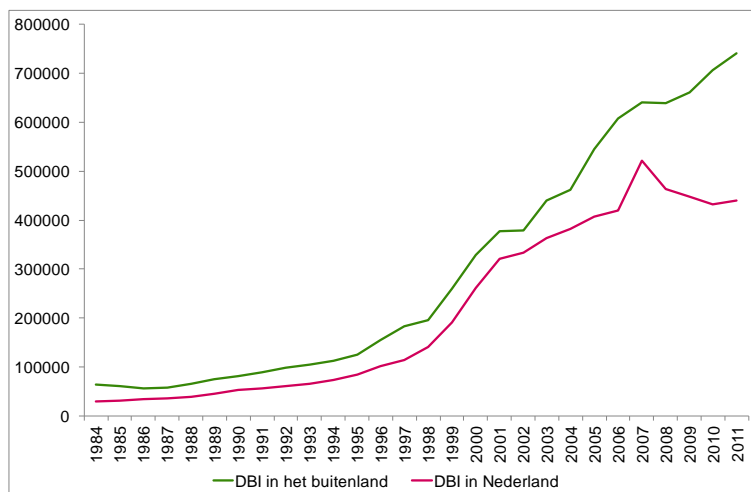
<sup>20</sup> De ergernis over de misgelopen belastinginkomsten via deze route leidt er toe dat de VS in 1987 het verdrag met de Antillen eenzijdig opzegt. Dat leidt ook tot een flinke afname van het aantal buitenlandse vennootschappen.

## 2.7 De ontwikkeling van DBI

De inkomende en uitgaande directe buitenlandse investeringen (DBI) zijn sinds 1985 flink toegenomen vooral vanwege de liberalisatie van het kapitaal verkeer. Kapitaalcontroles zijn afgeschaft en internationale fusies en overnames zijn eenvoudiger geworden. DBI zijn gedefinieerd als een directe investering van een (rechts)persoon in een bedrijf van een andere economie met de bedoeling een blijvend belang te verwerven. Het 'blijvend belang' duidt op een langdurige band tussen de investeerder en de onderneming en een aanzienlijke mate van invloed door de investeerder op de leiding van de onderneming. Het aandeel in de onderneming moet minimaal 10 procent zijn.

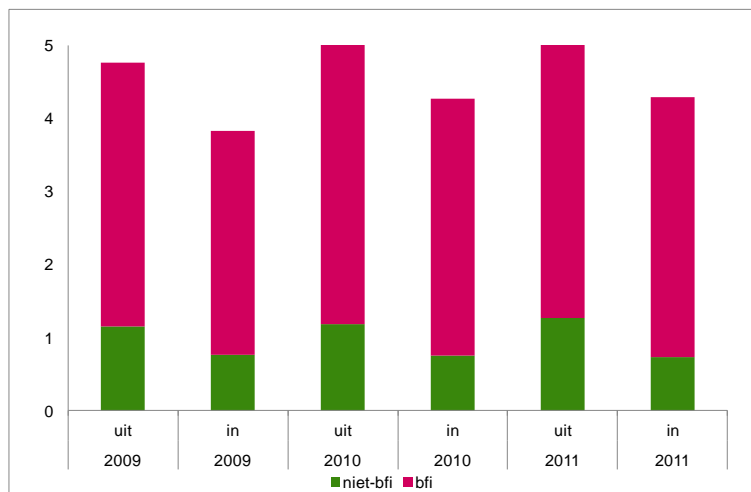
Vooraf vanaf 1996 zijn de buitenlandse investeringen jaarlijks hard gegroeid. De recessies in 2001 en 2008 hebben de groei tijdelijk tot stand gebracht, maar daarna zijn de uitgaande investeringen weer hard toegenomen. Dat geldt niet voor de binnenkomende investeringen. De crisis in 2001 heeft de groei van inkomende DBI vertraagd waardoor de het saldo van DBI hard toe is genomen. Na de piek in 2007 met de buitenlandse overname van ABN Amro is de buitenlandse kapitaalgoederenvoorraad in Nederland afgenomen, waardoor het positieve saldo van de uitstaande DBI in 2011 300 miljard euro bedroeg.

Figuur 2.9 Ontwikkeling Nederlandse DBI voorraad 1984-2011 (in miljoen euro)



In deze DBI-cijfers zijn geen investeringen via BFI's meegenomen. DNB en CBS corrigeren hiervoor omdat de transacties van BFI maar een zeer beperkte invloed op de economie hebben. Sinds 2009 publiceert DNB wel cijfers met DBI, mede op verzoek van het IMF dat ook deze data verzamelt. Met BFI's zijn de cijfers van DBI voorraden een factor 5 hoger, zoals figuur 2.10 laat zien.

**Figuur 2.10 BDI voorraad als factor van bbp met en zonder BFI, 2009-2011<sup>21</sup>**



De verschillen tussen de voorraden van inkomende en uitgaande DBI via BFI's zijn relatief veel kleiner dan voor de DBI voorraden in de rest van de economie. De binnenkomende DBI via BFI's wordt niet in Nederland geïnvesteerd, maar in andere landen. De Nederlandse voorraad in het buitenland laat echter wel een overschot zien ten opzichte van de buitenlandse voorraad in Nederland, ook als alleen naar BFI's gekeken wordt.<sup>22</sup>

Een analyse van de buitenlandse herkomst van de DBI voorraad en bestemmingen van de bestemmingen laten interessante patronen zien (zie annex 1 en 2). Een kwart van de DBI voorraad is gelokaliseerd in de VS en het VK. Dat zijn te verwachte bestemmingen gezien de omvang van de economie en het karakter van beide economieën. Op een derde plaats staat Luxemburg. Niet alleen de voorraden via BFI's zijn hoog maar ook de omvang die in de rest van de economie geïnvesteerd is. Dat is een gevolg van de omvang van de financiële sector in Luxemburg, waar ook veel buitenlandse multinationals een vennootschap hebben. Een voorbeeld is Tata Steel dat een aantal jaar geleden Corus heeft overgenomen. De meeste landen in de top 25 zijn traditionele handelspartners, vooral Europese landen. Uitzonderingen daarop zijn Bermuda waar 100 miljard euro geïnvesteerd is. Singapore en Hong Kong waar ieder zo'n 50 miljard geïnvesteerd is en de Kaaiman eilanden met bijna 25 miljard euro. De relatief grote bedragen die in Singapore en Hong Kong geïnvesteerd zijn, kan er ook op duiden dat deze landen als platform gebruikt zijn door investeringen in andere Aziatische landen en China in het bijzonder. De top 25 wijkt niet veel af, van

<sup>21</sup> DNB publiceert DBI voorraden cijfers met en zonder BFI's. De voorraad cijfers voor alleen BFI's zijn de resultante hiervan (eigen berekeningen).

<sup>22</sup> De herkomst van een buitenlandse DBI stroom zegt echter nog niet noodzakelijk iets over de zeggenschap, zie Lejour en Lemmers (2012).

de top 25 van de voorraad DBI zonder BFI's. België staat een aantal plaatsen hoger en landen als Zuid Korea, Turkije en Hongarije verschijnen laag in de lijst. Bermuda valt weg. Er kan voor dat land geen uitsplitsing worden gemaakt voor investeringen zonder BFI, maar het ligt niet voor de hand dat deze erg groot zijn.

Voor veel andere landen kan er geen uitsplitsing worden gemaakt. Daar zijn ook een aantal Europese landen bij waarvan verwacht kan worden dat er ook reële investeringen bij zijn. Voor veel landen is het aandeel BFI in de buitenlandse kapitaalgoederenvoorraad meer dan 70%. Het gemiddelde is 83%. Alleen voor landen als Saoedi-Arabië, België, China, Zuid Korea en Qatar ligt het aandeel BFI onder de 50%.

In de tabel met de ingekomen kapitaalvoorraad staan grosso modo dezelfde landen als voor de uitgegane investeringen. Luxemburg staat op nummer 2 en Bermuda op nummer 5 met 124 miljard euro. De Nederlandse Antillen inclusief Curaçao hebben ruim 60 miljard in Nederland geïnvesteerd en de Kaaimaneilanden ruim 30 miljard euro. Andere opvallende landen zijn de Britse Maagdeneilanden en Porto Rico. Bij de directe investeringen staan Spanje, Canada en Australië hoger in de top 25. Opvallend zijn de directe investeringen vanuit Bermuda, en de Kaaimaneilanden en de grote investeringen vanuit Luxemburg. Gegeven de beperkte omvang van deze economieën komen de oorspronkelijke bronnen van deze investeringen uit andere landen.

**Tabel 2.1 Top 10 wereldwijde inkomende en uitgaande DBI voorraad, 2011**

Land	Inkomende DBI mld. euro	Land %	Land	Uitgaande DBI 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
Verenigd 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.

Het Nederlandse aandeel in de wereldwijde DBI voorraad is hoog. De wereldwijde DBI voorraad is 17 triljoen euro, waarvan 14 procent naar Nederland stroomt. Daarmee is Nederland de belangrijkste ontvanger van DBI. Luxemburg volgt op plaats 2 vlak voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. De hoge positie van Hong Kong en Zwitserland zijn ook opmerkelijk gegeven de omvang van beide economieën. Daarnaast komen de BRIC landen China en Brazilië in de top 10 voor. Voor de uitgaande DBI zien we een soortgelijk patroon. Nederland en Luxemburg volgen op plaats 2 en 3 vlak na de VS. Het Nederlandse aandeel in de uitgaande DBI is 17 procent. De uitgaande stromen zijn voor het grootste gedeelte afkomstig van de inkomende stromen. Dat geldt ook voor Zwitserland en Hong Kong.

In deze top 10 komen geen eilanden voor die als belastingparadijs bekend staan. Dat komt omdat alleen de landen zijn opgenomen die DBI stromen aan het IMF rapporteren. Het belang van deze landen kan wel in beeld worden gebracht door naar de partner landen van de rapporterende landen te kijken.<sup>23</sup> De Top 10 verandert nauwelijks. De Britse Maagden eilanden hebben een uitstaande DBI voorraad van 570 miljard euro en Bermuda en de Kaaiman eilanden komen de top 20 binnen met bijna 300 en bijna 200 miljard euro. Voor de binnenkomende DBI voorraad is het patroon hetzelfde. Ook deze drie landen staan in de top 20, maar niet in de top 10 met voorraden van 260 tot 400 miljard euro. Uit deze cijfers blijkt dat belastingparadijzen niet alleen geld oppotten maar vaak ook gebruiken voor buitenlandse investeringen.

## **2.8 De ontwikkeling van royalty stromen**

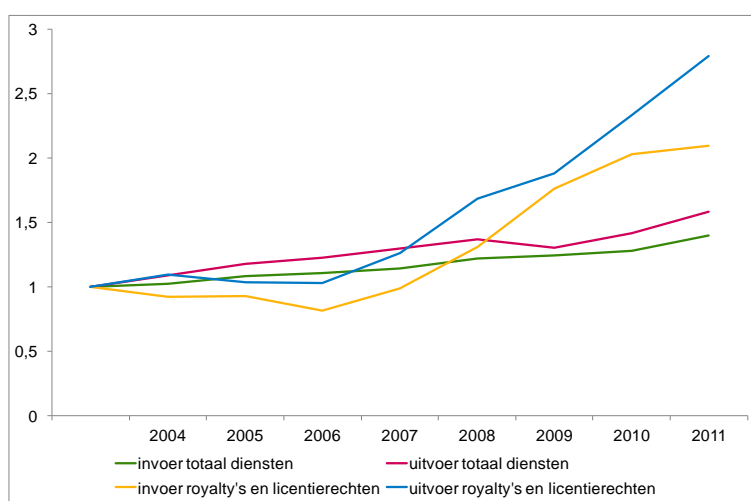
Over royalty's worden in principe bronbelastingen betaald, maar daar worden in bilaterale belastingbedragen vaak afspraken over gemaakt. Nederland heft geen bronbelasting op rente en royalty stromen die Nederland verlaten. In de partner landen moet vaak 0 tot 15% procent belasting te worden betaald, maar het is in ieder geval nul procent als het andere land een EU-land is vanwege de royalty's en rente-inkomsten richtlijn uit 2003. Vanwege de vele belastingverdragen die Nederland heeft gesloten kan het voor bedrijven interessant zijn om patent- en franchise betalingen via Nederland te laten verlopen om de belastingaanslag te verminderen (zie Somo 2006). Vanwege deze constructie hoeft in het land waar het patent of octrooi gebruikt wordt of een franchise wordt opgezet hoeft bijna geen belasting te worden betaald en in het land waar de eigenaar zetelt (vaak een belastingparadijs) ook niet.

---

<sup>23</sup> De ranglijsten zijn niet helemaal vergelijkbaar omdat voor ongeveer 10 procent van de DBI voorraad niet vastgesteld kan worden wie het partner land is of omdat dit vertrouwelijk is. Daarnaast is het bekend dat registratie van DBI in het uitgaande en ontvangende land vaak van elkaar verschilt.

Sinds 2007 zijn de internationale ontvangsten (uitvoer) en uitgaven (=invoer) van royalty's en licentierechten meer dan verdubbeld dan geldt in het bijzonder voor de uitvoer. In vergelijking is de totale uitvoer en invoer van diensten in die periode met bijna 60 en respectievelijk 40 procent toegenomen. Het aandeel van royalty's en licentierechten in de uitvoer van diensten is met ongeveer 10 procentpunten toegenomen tot 22 procent. CBS (2012) noemt dit ook een aandacht vragende trend. Het is nu de twee na grootste handelscategorie in diensten.

**Figuur 2.11 Ontwikkeling uitvoer en invoer van royalty's en licentierechten en totale diensten**



Bron: CBS Statline.

De meeste uitvoer van royalty's gaat naar andere Europese landen. Dat aandeel neemt toe van bijna 60 tot 70% in 2011. Vooral de grote toename naar Ierland valt op van 1,5 miljard naar 12 miljard euro. Als gevolg hiervan is Ierland de meest belangrijke exportbestemming in diensten van Nederland. Dit wordt grotendeels bepaald door de verschuiving van royalty's door Google van Ierland via Nederland naar Bermuda. In 2011 bedroeg dit 5,7 miljard euro. De royalty betaling van Nederland aan Bermuda staan aan de invoerkant van de dienstenhandel. Aan de invoerkant valt midden Amerika met het Caribische gebied op. De landen in het Caribische gebied worden niet verder uitgesplitst. Voor de handel in totale diensten ligt dat anders. De totale invoer vanuit Midden Amerika (exclusief Mexico) bedroeg in 2011 11 miljard euro waarvan 9,2 miljard aan royalty's en licenties. De invoer vanuit Bermuda 8,8 miljard euro. Zelfs al zou Bermuda verantwoordelijk zijn voor de invoer van alle overige diensten vanuit midden Amerika dan is het aandeel van royalty's al snel 80 procent. Dat wordt inderdaad veroorzaakt door Google. Haar niet-Amerikaanse moederbedrijf staat in Bermuda en int alle royalty's en licentierechten. Ook grote Amerikaanse bedrijven als Merk & Co en Forest Laboratories dragen hieraan bij met honderden miljoenen euro's.

De invoer van royalty's neemt met bijna 7 miljard toe in vijf jaar tijd. De investeringen in immateriële activa, waar licenties en patenten onder vallen door Nederlandse bedrijven bedroeg 1,9 miljard euro in 2011 (bron NR). Hieruit kan ook geconcludeerd kan worden dat het grootste gedeelte van deze invoer niet Nederland als eindbestemming heeft en suggereert dat bijna alle export van royalty's afkomstig moet zijn van de landen waaruit Nederland royalty's importeert.

Niet alleen Bermuda wordt gebruikt om royalty' inkomsten naar toe te leiden. Bermuda is vooral een populaire vestigingsplaats voor Amerikaanse bedrijven. IKEA leidde royalty inkomsten van bij een 1 miljard euro via Nederland naar Luxemburg en mogelijk verder. Bijna alle IKEA winkels waar ook ter wereld betalen 3 procent van hun omzet als franchise fee aan Inter IKEA systems in Delft, de eigenaar van het winkelconcept. Inter IKEA Holding SA uit Luxemburg is de eigenaar van Inter IKEA systems en int de royalty inkomsten. Dat is echter niet het eindstation. De Interogo foundation eigenaar uit Liechtenstein is de eigenaar van de holding.<sup>24</sup>

## 2.9 Treaty shopping

Het verleggen van DBI via dochterondernemingen in derde landen om gebruik te maken van gunstige afspraken in bilaterale belastingverdragen (*treaty shopping*) wordt kwalitatief geduïd in de literatuur. Het begrip *treaty shopping* niet precies gedefinieerd (Avi-Yonah en Panayi, 2011). In dit document gebruiken we een economische definitie van Davies (2004): het gaat om DBI die via een derde land lopen om voordelen in belastingverdragen te gebruiken die er niet zijn tussen het moederland en het gastland waar uiteindelijk geïnvesteerd wordt. De afspraken in deze verdragen zijn vaak land specifiek.<sup>25</sup> Het niveau van de bronbelastingen kan in het ene verdrag lager zijn dan in het andere verdrag. Stel dat een moederbedrijf in land A een (productie)vestiging wil openen een gastland B. Vanwege het belastingverdrag tussen land A en B worden de dividenden tussen de vestiging en het moederbedrijf met 25% belast. Echter land C heeft een gunstiger verdrag met land A en B. Stel dat voor dividenden van land B naar C geen dividend hoeft te worden betaald en dat tussen land C en A een bronbelasting van 10 procent wordt geheven dan is het voor het bedrijf aantrekkelijk ook een vestiging in land C te openen. De investering in land B loopt dan via de holding in land C. Dat betekent niet dat het hoofdkantoor of productieactiviteiten verplaatst hoeven te worden, een

---

<sup>24</sup> zie o.a. Somo (2006) en Van Geest e.a. (2013). In 2012 is de merknaam van Interogo naar Inter-IKEA in Delft gegaan voor 9 miljard euro. Hiervan heeft Inter-IKEA weer 3,6 miljard geleend van Interogo, waardoor er voorlopig veel geld afgelost moet worden in Liechtenstein.

<sup>25</sup> De afspraken over de bronbelastingen zijn vaak land specifiek. De teksten volgen vaak de protocollen van de OECD en de VN en komen daarmee grotendeels overeen (Avi-Yonah, 2009).



vennootschap zonder veel activiteiten kan al voldoende zijn. De vele brievenbusmaatschappijen van buitenlandse ondernemingen suggereren dat Nederland aantrekkelijk is vanwege de gunstige belastingverdragen in combinatie met de andere factoren die eerder genoemd zijn. In het geval dat de holding in land C alleen de FDI stromen en betalingen doorsluist zonder dat het kantoor enige beslissingsbevoegdheid is, is er sprake van misbruik van het belastingverdrag. De uitspraken van een aantal rechtzaken, zoals de Prevost case, laten zien dat als de tussen holding wel beslissingsbevoegdheid heeft, de belastingverdragen toegepast moeten worden (Avi-Yonah en Panayi, 2011). Juridisch is het onduidelijk of een holding met beslissingsbevoegdheid en enige economische activiteit als treaty shopping moet worden gebruikt, omdat het niet onomstotelijk vaststaat dat fiscale motieven de enige en uitsluitende reden voor het vestigen van de holding zijn. Economen hanteren vaak een bredere definitie van treaty shopping waarin naast fiscale motieven ook andere motieven een rol kunnen spelen.

Davies (2004) bespreekt dat treaty shopping een zorg is van de Amerikaanse overheid en dat zij in nieuwe dragen bepaling opneemt om misbruik te voorkomen. In het verleden maakten Amerikaanse bedrijven veel gebruik van de Nederlandse Antillen route. De VS heeft daarop besloten het belastingverdrag met de Antillen op te heffen. Weichenrieder en Mintz (2008) laten aan de hand van data van Duitse multinationals zien hoe de ketens van vennootschapsstructuren over een aantal landen lopen en de onderliggende fiscale motieven in 2001. De bronbelasting, winst- en verlies consolidatie, belastingstelsel in het investerende land bepalen de mate waarin de financiering van buitenlandse investeringen niet rechtstreeks verloopt maar via derde landen. De winstbelasting in ontvangend land speelde geen rol. Vooral de bronbelasting is kwantitatief belangrijk en verklaart dat Duitse multinationals veel vaker gebruik maken van Nederland dan van Zwitserland sinds de Europese moederdochter richtlijn is aangenomen in 1991. Weyzig (2012) gebruikt Nederlandse micro en macro data voor 2007 en concludeert dat vanwege het netwerk van bilaterale verdragen veel FDI stromen via Nederland lopen. Hij vindt dat een belastingverdragroute het aandeel van de DBI dat via Nederland verloopt met 6 procent punt toeneemt. Dat is aanzienlijk omdat het gemiddelde aandeel via Nederland 11 procent punt is. Hierbij speelt de lage bronbelasting op dividend een belangrijke rol.

### 3 Analyse belastingverdragen

*Belastingverdragen moeten gezien worden in het licht van internationale belastingconcurrentie: daar kan een disciplinerende werking vanuit gaan op nationale overheden maar tegelijkertijd wordt de ruimte verkleind om de maatschappelijk gewenste herverdeling te realiseren. Het is de internationaal mobiele productiefactor kapitaal die profiteert van de concurrentie en dat beïnvloedt de verdeling van de welvaart zowel binnen als tussen landen. Treaty shopping verscherpt de afruil tussen efficiëntie en gelijkheid. Daarnaast geldt dat vooral doorsluislanden profiteren ten koste van gastlanden terwijl het bestaan van tax havens ten koste gaat van herkomstlanden.*

#### 3.1 Inleiding

*Verschillende perspectieven van verschillende rationele partijen*

Bij de bespreking van belastingverdragen kunnen verschillende perspectieven genomen worden. Op de eerste plaats is er de rationaliteit van de verdragspartners; zij moeten voordeel hebben of verwachten bij het afsluiten van het verdrag. Hierbij is de positie van het (i) gastland en (ii) herkomstland van de investeringen verschillend. De investeringen worden gedaan door (iii) een multinationale onderneming (MNO) die verwacht daaraan te verdienen. In de beoordeling van een belastingverdrag kan gekeken worden naar de gevolgen voor (iv) de welvaart op wereldschaal, om daarna te bezien wat de effecten op de verdeling van die welvaart zullen zijn. Behalve de gedragpartners betreft dat ook partijen buiten het verdrag, (v) de rest van de wereld. Bij de repatriëring van winsten van een buitenlandse dochteronderneming kan een derde land, of meerdere landen, betrokken zijn. Ook het perspectief van deze (vi) doorsluislanden is van belang en de (vii) sector die de diensten voor het doorsluizen levert. Bij het terugsluizen van winsten kan ook, al dan niet tijdelijk, een ander land dan het herkomstland het eindstation zijn. Dit zullen vaak zogenaamde (viii) belastingparadijzen zijn, waar winsten gestald worden. Deze rol moet onderscheiden worden van die van doorsluislanden. Naast de verdeling over verschillende landen, is er ook die over (ix) de productiefactoren, of de eigenaren daarvan. En bij de nationale belastingopbrengsten gaat het om de verdeling over (x) de verschillende belastingen die overheden kunnen heffen om hun publieke voorzieningen te financieren of om herverdelingsdoelstellingen te realiseren.

Hieronder wordt stap voor stap beredeneerd welke economische effecten verwacht kunnen worden bij het aangaan van belastingverdragen. Daarbij wordt uitgegaan van rationale partijen die reageren op financiële prikkels. De analyse is abstract, heeft een welvaartstheoretische invalshoek en is vooral statisch van aard. Eerst worden enkele

basisaannames gepresenteerd en de effecten van een verdrag bekeken in de context van slechts twee landen. Vervolgens wordt strategisch gedrag van landen, belastingconcurrentie, onder de loep genomen. In de sectie over treaty shopping krijgt de multilaterale context aandacht. Dan volgen enkele afsluitende opmerkingen.

### 3.2 Aannames & eerste gevolgtrekkingen

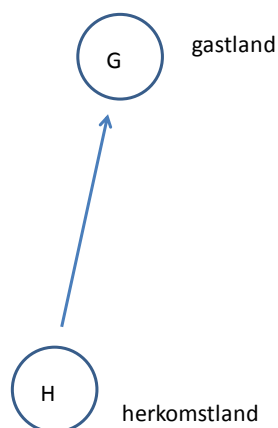
#### 1. DBI gunstig voor gastland

Directe buitenlandse investeringen (DBI) zijn gunstig voor de welvaart van het land waarin deze investeringen plaats vinden. Dit is een eerste aanname. De werknemers in het gastland profiteren ervan omdat de arbeidsproductiviteit door de instroom van kapitaal toeneemt en de lonen stijgen. Dit geldt des te meer indien buitenlandse investeringen nieuwe kennis en technologie met zich meebrengen. Voorts kan de instroom van buitenlands kapitaal de werkloosheid op korte termijn verminderen en de grondslag voor de vennootschaps- en loonbelasting verbreden.<sup>26</sup>

Hoewel er negatieve externe effecten van DBI kunnen bestaan voor het gastland is de aanname dat het netto welvaartseffect positief is. Dit geldt de situatie waarin de reguliere belastingtarieven van het gastland van toepassing zijn op de winsten ten gevolge van de buitenlandse investeringen.

Voor het gemak wordt met de herkomst van de investeringen een enkel land geassocieerd.

**Figuur 3.1: DBI**



<sup>26</sup> Zie ook MGN: de Mooij, Gorter en Nahuis (2003).

## 2. Betalingsbereidheid voor DBI

Als gevolg van de aanname van een gunstig welvaartseffect van 'gratis' DBI zal dus ieder land er wat voor over hebben om DBI aan te trekken. Dit kan de vorm aannemen van lage, of lagere, belastingen op de winsten van buitenlandse investeringen. Een dergelijke belastingverlaging kan een unilaterale stap zijn, maar ook bi- en / of multilateraal door middel van verdragen.

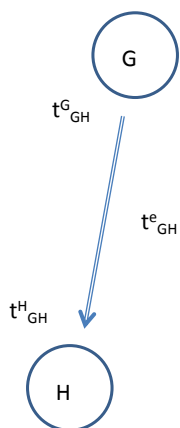
## 3. Belastingverdrag verlaagt belastingen

Landen sluiten bilaterale belastingverdragen af om dubbele belasting op de winsten van buitenlandse dochterondernemingen te voorkomen. In belastingverdragen kunnen ook zaken als informatie-uitwisseling tussen de verdragspartners geregeld worden. Voor de bespreking van de economische gevolgen van deze verdragen is er de aanname dat de belastingen inderdaad verlaagd worden t.o.v. de situatie van vóór een dergelijk 'dubbel belasting verdrag' (DBV). Deze tweede aanname betreft het totaal van belastingen op individuele gevallen van winsten die gerepatriëerd worden. Men spreekt van het effectieve tarief. Een aanname betreffende het totaal aan belastinginkomsten over de resultaten van verschillende investeringen volgt later.

Vaak voorkomen herkomstlanden reeds zelf volledige dubbele belasting ( $t_{GH}^G + t_{GH}^H$ ), of bestaan er multilaterale afspraken met hetzelfde effect. DBV's verlagen het effectieve tarief ( $t_{GH}^e$ ) dan nog verder. Er geldt:  $t_{GH}^e < t_{GH}^G + t_{GH}^H$ .

Merk op dat de investeringen lopen van het herkomstland H naar gastland G, figuur 3.1, terwijl het repatriëren van de winsten een stroom van (bronstaat) G naar (woonstaat) H betekent, figuur 3.2.

**Figuur 3.2: Repatriëring van winsten**



#### *4. Verschuiving heffing van gastland naar herkomstland*

Vanwege de betalingsbereidheid van gastlanden voor DBI zal in belastingverdragen in het algemeen een verschuiving van de heffing van het kapitaalimporterende land naar het herkomstland van de investeringen te zien zijn.<sup>27,28,29</sup>

#### *5. Investerings nemen toe*

Gegeven de aanname (in 3.) dat een DBV het effectieve belastingtarief verlaagt, zullen er investeringen zijn die eerst niet mogelijk waren maar met het verdrag wel (marginale investering). Dit is het gevolg van rationeel gedrag van MNO's voor wie de belastingen een kostenpost zijn.

Het empirische aantonen van de relatie tussen de verdragen en toename van DBI blijkt lastig.

#### *6. Welvaart op wereldschaal neemt toe*

Als in de uitgangssituatie landen optimaal belasting heffen, zonder onderscheid te maken naar de herkomst van het kapitaal, dan verhogen belastingverdragen de welvaart op wereldschaal. De reden hiervoor is dat de dubbele belastingen op grensoverschrijdende investeringen dan verstorend zijn<sup>30</sup> en een verlaging ervan de efficiëntie van de (wereld-)economie zal doen toenemen.

Welvaartseffecten treden pas op als er gedragsveranderingen zijn, in dit geval als de investeringen toenemen. De verdeling van de welvaart is een andere zaak, daar wordt hieronder op ingegaan, allereerst in de geïsoleerde context van een enkel verdrag.

#### *7. Netto effect op belastingopbrengsten gastland is ongewis*

Het effect van een DBV op de belastingopbrengsten van het gastland voor zover gepaard gaand met DBI is ongewis. Tenzij er een nultarief afgesproken wordt brengt nieuwe DBI vpb-opbrengsten met zich mee die er niet eerder waren. Ook de

---

<sup>27</sup> Zie bv. Avi-Yonah (2009).

<sup>28</sup> Een uitzondering hierop zijn 'tax sparing credit' clausules die opgenomen worden in verdragen met ontwikkelingslanden. Daarbij krijgen bedrijven een belastingtegoed ('tax credit') in het herkomstland voor belastingen in het gastland, of deze nu werkelijk betaald zijn of niet ('sparing'). Het herkomstland levert daarmee heffingsgrondslag in. Tegelijkertijd worden dan incidentele belastingverlagingen in de gastlanden effectief waarmee ook zij belastinginkomsten derven.

<sup>29</sup> Het herkomstland kan ook heffing inleveren in een onderhandelingscontext waarbij het gastland ook inlevert, zie Davies (2004).

<sup>30</sup> Er is geen capital export en import neutrality. Aanname is dat er geen double tax relief is, zoals vrijstellingen.

loonbelasting op eventuele toegenomen werkgelegenheid levert extra opbrengsten. Maar het verdrag kan ook van toepassing zijn op reeds bestaande buitenlandse dochterondernemingen en daarvan nemen de belastingopbrengsten dan af (tweede aanname)<sup>31</sup>. Het netto resultaat kan dan zowel positief als negatief zijn.

#### 8 . *Verdrag, in principe, gunstig voor gastland*

Eventuele lagere belastingopbrengsten ten gevolge van een DBV kunnen gecompenseerd worden door positieve externe effecten, zoals kennis-spillovers (zie 1.). Het netto resultaat op de maatschappelijke welvaart van het gastland zal positief zijn. Dit is het gevolg van een basisaanname van rationaliteit: het verdrag zou anders niet (vrijwillig) afgesloten zijn.

#### 9 . *Effect op belastinginkomsten herkomstland onduidelijk*

Ook het effect van een DBV op de belastinginkomsten van het herkomstland gepaard gaande met DBI is onduidelijk. Voor nieuwe DBI wordt het effect bepaald door wat het geïnvesteerde kapitaal eerder aan belasting genereerde in het thuisland. Voor bestaande DBI zal het effect afhangen van de afspraken in het verdrag en het eventuele reeds bestaande verrekeningssysteem.

#### 10 . *Verdrag ook, in principe, gunstig voor herkomstland*

Voor de welvaart in het herkomstland van de investeringen zijn niet alleen de belastinginkomsten relevant maar ook de gerepatrieerde netto winsten. Deze zullen hoger zijn dan in de uitgangssituatie van voor het verdrag. Dit volgt uit de aanname van de rationaliteit van de MNO. En het netto resultaat van de gewijzigde belastingopbrengsten en winsten zal positief zijn gegeven de rationaliteit van het herkomstland in het afsluiten van het verdrag.

#### 11. *Verschuiving investeringsstromen: gastlanden buiten het verdrag zijn verliezers*

Een nieuwe DBV zal het totaal van buitenlandse investeringen doen toenemen, in het bijzonder de stromen tussen de verdragspartners. Dat kan voor een deel ten koste gaan van de omvang van andere investeringsstromen. Voor een marginale buitenlandse investering in de uitgangssituatie, met een verdragspartner als land van herkomst, kan door het verdrag een aantrekkelijker alternatief ontstaan. Gastlanden buiten het verdrag lijden dus schade. Dit kan leiden tot gedragsreacties - belastingconcurrentie dus.

---

<sup>31</sup> Wanneer de verdragen de investeringsstromen volgen, in plaats van andersom, zal het effect op de belastingopbrengsten negatief zijn, tenzij de verdragen juist een praktijk van incidentele verlagingen standaardiseren.

## 12. *Kwalificaties gunstige welvaartseffecten*

Er zijn drie omstandigheden waarin de gunstige totaaleffecten van belastingverdragen niet zouden kunnen optreden. De eerste is de context van strategisch gedrag van landen in de vorm van belastingconcurrentie, met een eventuele ‘tax race to the bottom’ tot gevolg. De tweede omstandigheid is dat in een netwerk van landen met verschillende verdragen investeringsstromen omgelegd kunnen worden, het zogenaamde ‘treaty shopping’, waardoor de baten en kosten van een verdrag anders zullen neerslaan dan bij het aangaan van een verdrag voorzien was. Verder kan de rationaliteit en /of vrijwilligheid van het afsluiten van het verdrag in het geding zijn. De eerste twee omstandigheden worden hieronder besproken, de derde valt buiten het bestek van deze bespreking.

### **3.3 Belastingconcurrentie**

#### 13. *Belastingverdragen als onderdeel van vestigingsplaatsconcurrentie*

Met het afsluiten van bilaterale belastingverdragen kan een land zich aantrekkelijker maken voor buitenlandse investeringen. Een generieke verlaging van het vpb-tarief zou hetzelfde doel bereiken, waarvan dan ook binnenlandse ondernemingen voordeel hebben. Ook kunnen afspraken met de belastingdienst (‘tax rulings’) de aantrekkelijkheid van een land als vestigingsplaats voor MNO’s vergroten. Hoe dan ook, verschillende overheden wedijveren om hetzelfde kapitaal. Omdat hierbij steeds belastingen het instrument zijn spreken we van belastingconcurrentie. De belastingverdragen spelen daar een rol in en moeten daarom in deze context gezien worden.<sup>32</sup>

#### 14. *De gemiddelde effectieve belastingvoet van belang voor vestigingsplaatskeuze*

Het belastingvoordeel van het ene land boven het andere wordt bepaald door het verschil in de nominale belastingtarieven die landen hanteren, maar niet alleen daardoor. Allerlei vrijstellingen en aftrekposten maken dat er effectief praktisch altijd minder belasting betaald wordt dan directe toepassing van het statutaire tarief op het bedrijfsresultaat zou betekenen. Naast het verschil in statutaire en effectieve tarieven is er het verschil tussen de gemiddelde en marginale belastingdruk. De marginale effectieve belastingvoet (EMTR)<sup>33</sup> zal het niveau van extra investeringen in een bestaande economische activiteit beïnvloeden, terwijl de gemiddelde effectieve

---

<sup>32</sup> In de Notitie Fiscaal Verdragbeleid 2011, Ministerie van Financiën, wordt het fiscale verdragenetwerk één van de voornaamste pijlers van het vestigingsklimaat genoemd.

<sup>33</sup> EMTR / EATR: effective marginal / average tax rate.

belastingdruk (EATR) bepalend is voor grote eenmalige investeringen, zoals locatiekeuze.

De verschillende instrumenten van belastingconcurrentie verlagen het gemiddelde effectieve tarief. Bij 'tax rulings' kan bijvoorbeeld afgesproken worden dat slechts een deel van de winst belast wordt, tegen het gegeven statutaire tarief.

#### 15. *Einde belastingconcurrentie ('tax rate to the bottom') niet in zicht*

De afgelopen dertig jaar zijn de statutaire tarieven van de vennootschapsbelasting stelselmatig verlaagd in alle ontwikkelde landen. Dit is uitgebreid gedocumenteerd. Naar aanleiding van deze verlagingen wordt wel gesproken over een 'tax race to the bottom'. Maar, als gezegd, zijn het niet de statutaire tarieven alleen die bepalend zijn voor investeringsbeslissingen. De Mooij (2003) constateert in dit verband dat historische trends een sterke daling in de tarieven laten zien, een min of meer gelijkblijvende marginale belastingdruk en een gematigd dalende gemiddelde druk.

Er is verder geen reden om te denken dat de internationale belastingconcurrentie tot een eind is gekomen, integendeel. De Europese Commissie (2011) stelt dat 'the crisis has not reversed, but seems to have slowed, the race to the bottom in corporate taxes.' Ze laten dat zien voor de EU27 voor zowel de statutaire tarieven als de effectieve gemiddelde belastingdruk (EATR).<sup>34</sup>

#### 16. *Lagere belastingopbrengsten samenhangend met DBI*

Gegeven de aanhoudende internationale belastingconcurrentie, waar belastingverdragen deel vanuit maken, is het redelijk om aan te nemen dat belastingopbrengsten samenhangend met DBI lager zijn dan zij anders geweest zouden zijn. In dit licht moeten dan ook de gunstige welvaartseffecten, als hierboven beargumenteerd, worden herzien.

---

<sup>34</sup> Van recentere datum, februari 2012, is een voorstel van president Obama om het tarief van de vennootschapsbelasting in de VS te verlagen naar 28% (US Treasury, 2012). Sinds 1988 is dit tarief ongeveer 39%, hetgeen internationaal gezien erg hoog is. De effectieve marginale druk (EMTR) is overigens maar zo'n 29%, veel meer in lijn met andere ontwikkelde landen. Japan heeft op 1 april 2012 het tarief verlaagd van 39,8% naar 36,8%. Op dezelfde datum ging in het VK het hoge tarief van 26% naar 24%, en een jaar later naar 23%. Gepland staat een tarief van 20% in 2015.



### 17. *Belastingconcurrentie: gezond of schadelijk?*<sup>35</sup>

Als in de context van beleidsconcurrentie de belastingopbrengsten gepaard gaande met DBI lager zullen zijn dan verwacht dan is het maar de vraag of het 'overall' effect voor de gedragspartners gunstig is. Algemener gesteld: is belastingconcurrentie gunstig voor de maatschappelijke welvaart of juist niet? Er bestaan wat dit betreft twee visies in de literatuur. Ze worden hieronder besproken.

### 18. *Gezonde belastingconcurrentie: disciplinerend van overheden*

Net zo als concurrentie tussen bedrijven goed is voor de consumenten zou beleidsconcurrentie tussen landen (jurisdicties) goed zijn voor de maatschappelijke welvaart. Landen worden gedwongen een goede mix van belastingen en voorzieningen aan te bieden waaruit mobiele bedrijven (kapitaal) kunnen kiezen. Verspillende overheden zullen te weinig bedrijvigheid aantrekken en zodoende gedwongen worden hun beleid aan te passen, hetgeen leidt tot een efficiënte uitkomst. Overheden worden gedwongen waar te leveren voor de belastingen ontvangen van (burgers en) bedrijven. Dit zogenaamde 'stemmen met de voeten' van mobiele bedrijven is verbonden met het werk van Charles Tiebout (1956). Dit mechanisme laat de bedrijven onthullen wat hun voorkeuren wat betreft publieke voorzieningen zijn, informatie die de overheid niet tot haar beschikking heeft.

### 19. *Schadelijke belastingconcurrentie: onderaanbod van publieke voorzieningen*

Voor bedrijven zijn publieke voorzieningen pas interessant als deze bijdragen aan hun productiviteit, denk aan infrastructuur. Andere voorzieningen hebben een meer consumptief karakter waarvan vooral de consumenten profiteren. Zodrow en Mieskowski (1986) presenteren een model met consumptieve publieke voorzieningen, gefinancierd met alleen een vennootschapsbelasting (vpb), waarin verder kapitaal mobiel is en arbeid immobiel. Uiteindelijk leidt belastingconcurrentie in dit model tot een lager aanbod van publieke voorzieningen dan maatschappelijk gewenst is. Er is sprake van een *prisoner's dilemma*: voor individuele landen is het iedere keer weer rationeel om de vpb te verlagen en daarmee het aanbod van voorzieningen.

---

<sup>35</sup> De OECD (1998 en 2013) benoemt specifieke criteria voor 'harmful tax competition'. Hier definiëren we de termen 'gezond' en 'schadelijk' in een economische zin, zie 18, 19, 21 en 25.

## 20. *Aannames belastinginstrumenten bepalen resultaat belastingconcurrentie*

Het resultaat van Zodrow en Mieskowski wordt onder meer gedreven door het feit dat alleen de versturende vpb beschikbaar is om de publieke voorzieningen te financieren. Wanneer de overheden echter voldoende niet-verstorende belastinginstrumenten tot hun beschikking hebben<sup>36</sup> zullen deze ingezet worden, zonder dat daar welvaartskosten mee gemoeid zijn, en zal het publieke aanbod optimaal zijn. Tegelijkertijd roept dat de vraag op waarom die versturende belastingen er dan eigenlijk zijn, want een internationale 'tax rate to the bottom' is dan zonder meer welvaartsverhogend.

## 21. *Gezonde belastingconcurrentie: een minder versturende mix?*

Laat er dan aangenomen worden dat er onvoldoende niet-verstorende instrumenten zijn. Het welvaartsresultaat van belastingconcurrentie hangt af van of de alternatieve belastinginstrumenten meer of minder versturend zijn dan de vpb. Omdat de laatste een belasting op (internationaal) mobiel kapitaal is, zouden de alternatieven, zoals de consumptie- en loonbelasting, minder versturend kunnen zijn. Belastingconcurrentie zou dan netto welvaartswinst opleveren.<sup>37</sup> Dit is opnieuw een efficiencyargument, met een second-best aanbod van publieke voorzieningen. Het eerdere efficiencyargument ten faveure van belastingconcurrentie is dat van het disciplineren van overheden in het voortbrengen van de gewenste publieke voorzieningen.<sup>38</sup>

## 22. *Optimale belastingmix niet gegeven*

Het antwoord op de vraag of de vpb de meest versturende belasting is en belastingconcurrentie daarom tot efficiencyverhoging leidt is niet zomaar gegeven. De literatuur over optimale belasting van kapitaalinkomen kent verschillende visies en laat in ieder geval zien dat er sprake is van een complex probleem.<sup>39</sup> In de oudere literatuur wordt vooral gewezen op de intertemporele verstoring van belasting op kapitaalinkomen waardoor het optimale tarief zelfs nul zou moeten zijn.<sup>40</sup> In recenter werk worden verschillende argumenten aangevoerd, waaronder kapitaalmarkt-imperfecties, die belasting op kapitaal rechtvaardigen vanuit efficiency-overwegingen.<sup>41</sup> Omdat niet gegeven is welk niveau optimaal zou zijn kan ook niet zomaar geclaimd worden dat belastingconcurrentie efficiencywinst oplevert aan de inkomstenkant van de overheden.

---

<sup>36</sup> Davies (2004) stelt dat deze aanname 'is common in the literature on home-host tax competition'.

<sup>37</sup> Modeloefeningen illustreren dit, zie Bettendorf e.a. (2006).

<sup>38</sup> Strikt genomen is ook het onderaanbod van publieke voorzieningen een efficiencyargument.

<sup>39</sup> Banks en Diamond (2010).

<sup>40</sup> Atkinson en Stiglitz (1976), Chamley (1986) en Judd (1985).

<sup>41</sup> Saez (2002) en Jacobs (2011), zie ook Banks en Diamond (2010).

### *23. Belastingheffing op kapitaalinkomen dient ook herverdelingsdoelstelling*

Wel gegeven is dat de vpb in veel landen bestaat. Een reden waarom overheden normaliter deze belasting gebruiken is herverdeling. De vpb is een bronheffing op kapitaalinkomen, kapitaalinkomen is scheef verdeeld en de rijkere hebben in het algemeen meer kapitaalinkomen. Belasting op kapitaalinkomen bewerkstelligt daarom een meer gelijke inkomensverdeling.<sup>42</sup>

### *24. Belastingconcurrentie: de mobiele factor, kapitaal, wint*

Naast het effect op de efficiency zijn er verdelingseffecten van belastingconcurrentie tussen landen en tussen productiefactoren. Duidelijk is dat de eigenaren van kapitaal er op vooruit gaan, omdat het de belasting op kapitaalinkomen (vpb) is die verlaagd wordt: de mobiele factor profiteert.

De bronbelasting op mobiel kapitaal zal mogelijk voor een deel afgewenteld worden op andere factoren. Aangenomen mag worden dat bij een verlaging van de vpb-tarieven door concurrentie de afwenteling niet zal toenemen.

### *25. Schadelijke belastingconcurrentie: minder ruimte voor herverdeling*

Dus ook binnen landen zijn er verdelingseffecten van belastingconcurrentie: de eigenaren van kapitaal profiteren sowieso. De opbrengsten van belastingen op kapitaalinkomen zijn lager, en de alternatieven van belasting op consumptie en arbeid hebben ook verdelingseffecten. 'De maatschappelijke gewenste herverdeling kan door belastingconcurrentie onhoudbaar worden' (MGN). Hoe dan ook neemt de ruimte voor herverdeling af.

In bovenstaande analyse komt de interpretatie van belastingconcurrentie als gezond of schadelijk dus neer op voorkeuren ten aanzien van de klassieke uitruil efficiëntie en gelijkheid.

### *26. Vestigingsplaatsconcurrentie: voor de gastlanden erodeert de welvaartswinst*

Bij belastingconcurrentie verliezen zowel de kapitaalimporterende als -exporterende landen belastinginkomsten. Voor de eersten staan daar de baten van DBI tegenover en voor de laatsten gepatrieerde winsten. Gastlanden kunnen echter ook andere instrumenten inzetten dan alleen belastingverlaging. Bij vestigingsplaatsconcurrentie wordt dus steeds meer betaald voor de baten van DBI: uiteindelijk erodeert de

---

<sup>42</sup> Als herverdeling niet gewenst is dan kunnen publieke voorzieningen lumpsum gefinancierd worden.

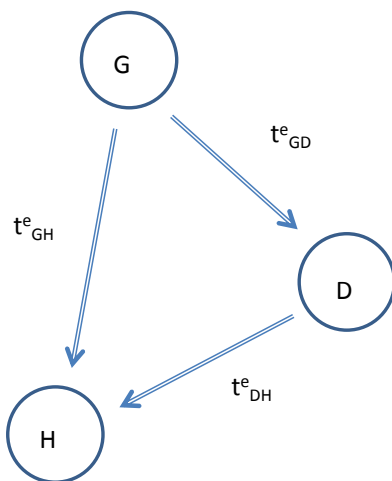
welvaartswinst. Dit mechanisme is vergelijkbaar met de winsten van bedrijven die uiteindelijk nul worden onder volledige mededinging. Vestigingsplaatsconcurrentie is dus ongunstig voor landen die netto importeurs van kapitaal zijn.

### 3.4 Treaty shopping

#### 27. Treaty shopping verlaagt de belastingafdracht door MNO's

'Treaty shopping' is de mogelijkheid die bestaat in een netwerk van landen om winsten op een andere manier te repatriëren dan direct van gastland naar herkomstland. Een indirecte route bevat dan één of meer 'conduit countries' of doorsluislanden. MNO's zullen een zo voordelig mogelijke route kiezen, daarbij gebruik makend van belastingverdragen tussen landen, zie figuur 3.3 voor een minimaal netwerk met één mogelijk doorsluisland.

Figuur 3.3: Doorsluizen



Legenda:  $G$  = gastland,  $H$  = herkomstland,  $D$  = doorsluisland en  $t_{AB}^e$  is de effectieve belastingvoet op gerepatrieerde winsten van land A naar land B.

De rationele MNO zal de route via het doorsluisland kiezen wanneer dit het totaal van de af te dragen belastingen verlaagt, dus wanneer:  $t_{GD}^e + t_{DH}^e < t_{GH}^e$ .

## 28. Treaty shopping verscherpt de afruil tussen efficiency en herverdeling

Het simpele feit dat *treaty shopping* de af te dragen belastingen voor MNO's nog meer kan verlagen betekent dat de conclusies in de analyse hierboven in versterkte mate gelden.

Op de eerste plaats geldt dat de mogelijkheid tot lagere belasting opnieuw investeringen mogelijk maakt die eerder niet waren. Nog lagere belastingen samenhangend met DBI betekent dat de mobiele factor kapitaal nog meer profiteert en dat er nog minder ruimte is voor de maatschappelijke gewenste herverdeling. En ook zal de welvaartswinst van DBI voor gastlanden nog sterker eroderen. Dit laatste punt wordt verder geïllustreerd onder 30.

## 29. Het effectieve tarief is een functie van verschillende belastingen

Figuur 3.3 voert de effectieve belastingvoet op met betrekking tot gerepatrieerde winsten van land A naar land B. Deze voet is gebaseerd op verschillende belastingen, die in land A en die in land B, en in land A kan het gaan om zowel winstbelasting als bronbelastingen. Daarbij zijn de afspraken ter voorkoming van dubbele belastingen van belang. Deze afspraken kunnen uni-, multi- of bilateraal zijn. Hier spelen belastingverdragen dus hun rol.

Het effectieve tarief is een functie van de belastingen in beide landen:<sup>43</sup>

$$t_{AB}^e = t_{AB}^e(t_{AB}^A, t_{AB}^B).$$

Hier stelt  $t_{AB}^A$  de belastingen (of het tarief) voor, geïnd in land A over de stroom AB.

## 30. Doorsluislanden profiteren vooral ten koste van gastlanden

Bij een indirecte route van terugsluizen van gelden wordt er mogelijk in drie of meer landen belasting betaald. Ervan uitgaande dat de belasting in het doorsluisland niet nul is, betekent dit dat minstens een van de twee andere landen er op achteruit zal gaan wat betreft belastinginkomsten.

Bij route GD-DH i.p.v. route GH geldt:  $t_{GD}^e(t_{GD}^G, t_{GD}^D) + t_{DH}^e(t_{DH}^D, t_{DH}^H) < t_{GH}^e(t_{GH}^G, t_{GH}^H)$ , zie

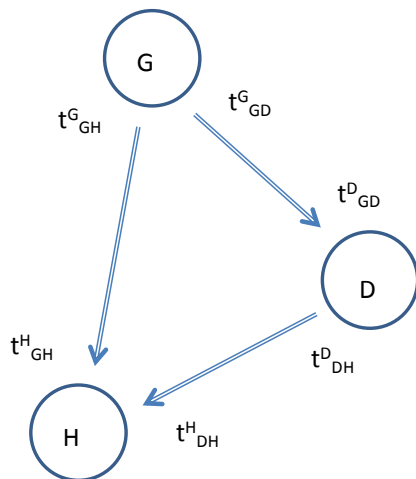
28. Bij een doorsluisdriehoek kunnen er zes belastingen onderscheiden worden, zie figuur 3.4. Bij doorsluizen zal gelden dat:  $t_{GD}^G + t_{GD}^D + t_{DH}^D + t_{DH}^H < t_{GH}^G + t_{GH}^H$ . Een

---

<sup>43</sup> Het subscript betreft de richting van de stroom, het superscript het land waar de belasting gegeven wordt.

belastingverdrag tussen G en D zal typisch belasting  $t_{GD}^G$  verlagen, zie 4. Bij gelijke belastingtarieven in het herkomstland, en lage belastingen in het doorsluisland maakt dat bovenstaande ongelijkheid mogelijk. De doorsluislanden profiteren dus vooral ten koste van gastlanden.<sup>44</sup>

**Figuur 3.4: Zes belastingen**



### 31. Doorsluizen vergt diensten: de trustsector

Het terugsluizen van winsten via een extra schakel vereist dat er in het doorsluisland een entiteit bestaat, een rechtspersoonlijkheid. Het optuigen en onderhouden van dergelijke entiteiten vraagt juridische, fiscale en bancaire diensten. Zelfs wanneer de belastinginkomsten gepaard gaande met doorsluizen gering zijn kan een doorsluisland profiteren via de diensten van een gespecialiseerde sector.

### 32. De welvaartskosten van het verdwijnen van de trustsector is niet de toegevoegde waarde ervan

Als door nationaal of internationaal ingrijpen de diensten van de trustsector overbodig zouden worden dan kan niet de toegevoegde waarde van de sector als basis genomen worden voor het welvaartsverlies. Na verloop van tijd zullen de hooggekwalificeerde dienstverleners namelijk opnieuw productief emploi vinden en

<sup>44</sup> Herkomstlanden kunnen ook profiteren wanneer bij een gelijk tarief een groter bedrag binnenkomt.

toegevoegde waarde genereren. De welvaartskosten bestaan uit de verdisconteerde gederfde toegevoegde waarde over de tijd.<sup>45</sup>

### *33. Internationale belastingplanning verlaagt de belastingafdracht door MNO's*

Treaty shopping is voor MNO's een manier om de kostenpost 'belastingen' te verlagen. Een andere manier is het geschikt kiezen van verrekenprijzen voor internationale intermediaire leveringen (transfer pricing); door bijvoorbeeld hoge prijzen te rekenen kunnen de winsten laag gehouden worden in een land met hoge belastingen. Belastingdiensten kunnen, in principe, het gebruik van onwaarschijnlijke verrekenprijzen afwijzen. Omgekeerd kunnen bedrijven via tax rulings vooraf het gebruik van gegeven verrekenprijzen laten sanctioneren door belastingdiensten.

MNO's doen actief aan internationale belastingplanning waarmee zij hun belastingafdrachten verlagen. Deze belastingplanning heeft ook een dynamische component. Dit bestaat overigens ook in een nationale context: denk aan het in een onderneming laten van winsten, om te investeren of om later uit te keren zodat er in de huidige periode in ieder geval geen belasting over betaald wordt.

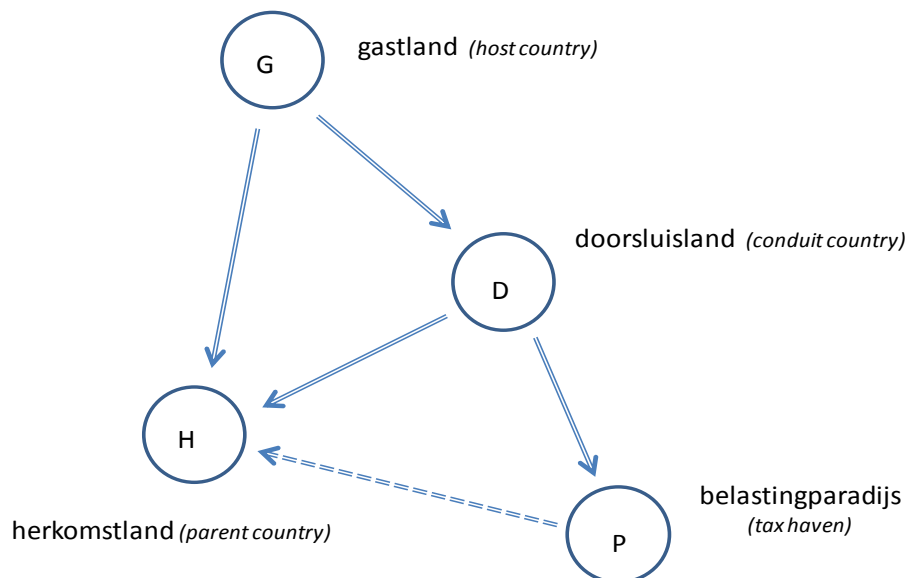
### *34. Tax havens zijn belastingparadijzen: lage belastingen en beschutting*

Een laatste rol die verhelderd moet worden is die van de 'tax haven'. In het Nederlands zou dat een echt belastingparadijs genoemd kunnen worden met de associatie van een tropisch eiland waar geen of minimaal belasting geheven wordt en waar beschutting gevonden wordt. Het beeld bij 'tax haven' verdient enige aandacht. In de haven wordt de boot afgemeerd, het geld gestald. Denk ook aan het begrip 'vlucht haven', waar beschutting ('tax shelter') gezocht wordt voor de storm en de woelige wateren van de vennootschapsbelasting. De haven is een tijdelijke plek, de startplaats van een nieuwe reis. De tax havens zijn parkeerplaatsen en zijn van belang in de dynamische component van belastingplanning.

---

<sup>45</sup> De aannames in toegepaste studies, bv. bij uittreding uit de landbouwsector, zijn noodzakelijkerwijs arbitrair en blijken grote effecten te hebben, zie bv. CPB (2000).

**Figuur 3.5: Tax haven**



**35. Tax havens gaan ten koste van de belastinginkomsten van het herkomstland**

Teruggesluisde winsten of dividenden die gestald worden in een tax haven bereiken niet het herkomstland van de investeringen en daarom loopt het herkomstland, in ieder geval in eerste instantie, belastinginkomsten mis, zie ook figuur 3.5.

**36. Parkeren vraagt diensten: opnieuw een trustsector**

De baten voor tax havens zijn ook weer te vinden in de dienstverlening. Zover de tax havens kleine (eiland-)economieën zijn, kan deze sector van groot belang zijn voor de economie. De welvaartskosten bij het verdwijnen ervan zullen dan ook relatief hoger zijn dan in het geval van ontwikkelde grote economieën.

**37. De cirkel is niet rond; er is een missing link**

Hoe, in welke mate en wanneer, de winsten uiteindelijk bij de oorspronkelijke verstrekkers van het kapitaal terecht komen is onduidelijk. Dat is de onderbroken pijl van P naar H in figuur 3.5. Er kan vanuit P opnieuw geïnvesteerd worden maar dan herhaalt zich de vraag. Een mogelijkheid is dat de winsten gerepatrieerd worden wanneer H een 'tax holiday' aanbiedt. Maar het is grotendeels onbekend wat er met de gestalde vermogens in tax havens gebeurt. Tax havens worden niet voor niets ook 'secrecy jurisdictions' genoemd. Gezien het gebrek aan transparantie ontstaan hier ook mogelijkheden van belastingontduiking.



38. *Tax havens: van belastingontwijking door bedrijven naar belastingontduiking door individuen?*

Multinationale ondernemingen maken gebruik van belastingverdragen om vennootschapsbelasting te ontwijken. Uiteindelijk zullen er winsten uitgekeerd worden aan de eigenaren. Deze individuen zullen in het algemeen over dit kapitaalinkomen belasting moeten betalen, bijvoorbeeld in hun woonplaats, of in hun land van herkomst (nationaliteitsbeginsel). Gegeven de afwezige of beperkte (bereidheid tot) informatieverstrekking bieden tax havens een uitgelezen mogelijkheid tot ontduiking van deze belastingen.<sup>46</sup> In onze analyse hebben wij ons voornamelijk gericht op bedrijven en belastingontwijking.

39. *Doorsluizen en stallen van winsten verscherpt de afruil tussen efficiëntie en herverdeling*

De combinatie van doorsluizen en stallen van winsten ('profit shifting') betekent dat er wereldwijd minder vennootschapsbelasting binnenkomt. Algemener gesproken komt er minder kapitaalbelasting binnen. Dit zal nationale overheden onder druk zetten om efficiënte publieke voorzieningen aan te bieden. Maar tegelijkertijd zet dit de maatschappelijk gewenste herverdeling onder druk.

*Treaty shopping* verlaagt de belastingkosten voor internationale bedrijven zodat deze meer zullen investeren. Ten opzichte van een situatie met dubbele belastingen zou dit gunstig zijn voor de efficiëntie van de wereldeconomie. Echter, door het bestaan van tax havens en een netwerk van verdragen kan de belastingdruk voor MNO's ook lager uitvallen dan optimaal zou zijn.

### **3.5 Afsluitende opmerkingen**

40. *Internationale bezorgdheid over grondslaguitholling*

Recent werk van de OESO en verklaringen van de G20<sup>47</sup> benoemen de zorgen die er bestaan over de belastinginkomsten en verdeling van de belastingdruk door de grondslaguitholling ('base erosion') ten gevolge van het internationaal schuiven met

---

<sup>46</sup> In een belangwekkend te verschijnen artikel in het *Quarterly Journal of Economics* doet Gabriel Zucman een schatting van het in tax havens gestalde vermogen van individuen: 8% van het totale financiële vermogen waarvan driekwart 'unrecorded'. Hij stelt dat deze omvang zodanig is dat het consequenties heeft voor netto macro posities van landen. Ook doet hij voorstellen om de internationale statistieken te verbeteren waarbij hij wijst op het belang van automatische gegevensuitwisseling tussen landen (Zucman, 2013).

<sup>47</sup> Communiqué of Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Moscow, Feb. 2013 (itm 20).

winsten door bedrijven (zie ook 33). In de zomer kwam de OESO (2013) met plan van aanpak.

#### 41. Ook internationale aandacht voor belastingontduiking

De internationale aandacht beperkt zich niet tot bedrijven en belastingontwijking. Belastingontduiking door individuen wordt aangepakt door internationale uitwisseling van bankgegevens, bij voorbeeld in het kader van de Amerikaanse 'Foreign Account Tax Compliance Act' (FATCA). In het bijzonder zal automatische gegevensuitwisseling effectief zijn. Daarnaast kan meer transparantie leiden tot betere internationale statistieken zodat ook een beter beeld kan ontstaan van de laatste schakel in het netwerk (zie 37, 38 en figuur 3.5).

#### 42. Transparantie bevorderen

In lijn met het punt hierboven zijn er aanbevelingen van de OESO om transparantie te bevorderen. Dit betreft zowel multinationale ondernemingen als landen. Het gebrek aan transparantie was één van de elementen in de OESO-definitie van tax havens en 'harmful tax practices'.<sup>48</sup> Voor wat betreft bedrijven is het wenselijk dat er zicht komt op de effectieve belastingvoeten van MNO's.<sup>49</sup> Ook wanneer internationaal opererende bedrijven verplicht zouden moeten rapporteren in welke landen ze hoeveel belasting afdragen zou een beeld van BEPS ontstaan ('country by country reporting'). Tegelijkertijd zou daarmee BEPS afnemen uit reputatiemotieven ('tax shaming').

#### 43. Internationale belastingcoördinatie tegen schadelijke belastingconcurrentie?

De oplossing van het *prisoner's dilemma* is coördinatie. Daarom wordt vaak internationale belastingcoördinatie aanbevolen om de schadelijke kanten van belastingconcurrentie tegen te gaan, het onderaanbod van publieke voorzieningen en de verminderde ruimte voor herverdeling. De meest vergaande vorm van coördinatie is harmonisatie van zowel de tarieven als de grondslag. Daar kunnen de grootste welvaartswinsten van verwacht worden maar het betekent ook het opgeven van nationale fiscale soevereiniteit. Minder vergaande vormen zullen geringere winsten laten zien met een ongelijke verdeling van de netto baten. Simulaties met algemeen evenwichtsmodellen hebben dit geïllustreerd.<sup>50</sup> Belastingcoördinatie betekent ook het opgeven van het gezonde element van de concurrentie, het disciplineren van nationale overheden aan de uitgavenkant.

---

<sup>48</sup> OESO, 1998.

<sup>49</sup> OESO, 2013.

<sup>50</sup> Gorter en de Mooij (2001) en Bettendorf e.a. (2006).

#### *44. Vele dimensies van belastingconcurrentie*

Verder is bij internationale afstemming van belang dat het niet alleen om de tarieven van de winstbelasting gaat. De grondslag en allerhande uitzonderingen zijn eveneens instrumenten waarmee internationaal geconcurrereerd wordt. Hierbij kan gedacht worden aan tijdelijke belastingvrijstellingen of verlagingen ('tax holidays'), al dan niet voor specifieke sectoren. Ook met belastingen anders dan de vpb kan geconcurrereerd worden, zeg op energieverbruik.

#### *45. Unilaterale maatregelen niet effectief*

Naast alle kanttekeningen bij internationale afstemming moet wel bedacht worden dat unilaterale maatregelen weinig effect zullen sorteren. Dat is een gevolg van het netwerk van landen: wanneer er één uitvalt zal het schuiven met winsten via andere routes lopen.

#### *46. Vestigingsklimaat wordt ook bepaald door de publieke voorzieningen*

Met alle aandacht voor belastingen als instrument in vestigingsplaatsconcurrentie zou haast worden vergeten dat er een tegenhanger is: het niveau en de kwaliteit van de publieke voorzieningen die geboden worden, zeker voor zover deze bijdragen aan de productiviteit van bedrijven.

#### *47. Vergezichten gewenst op belastingsystemen in een geglobaliseerde wereld*

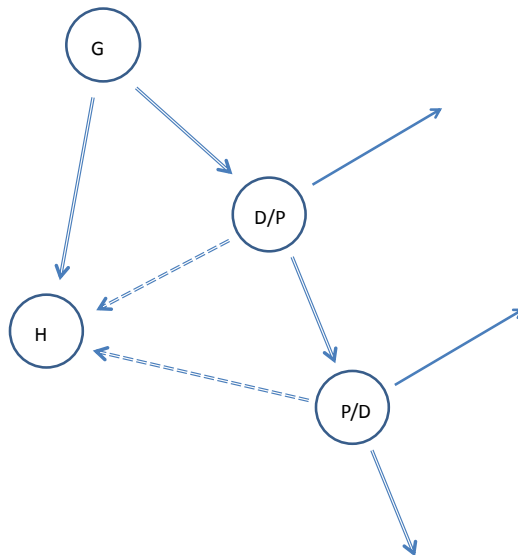
Tot slot moet opgemerkt worden dat de meeste nationale belastingsystemen ontwikkeld zijn in een tijd dat kapitaal minder mobiel was en er ook minder multinationale ondernemingen bestonden. De belastingsystemen hebben zich niet aangepast aan een geglobaliseerde wereld. Daar lijkt de tijd meer dan rijp voor. Hoe kan je organiseren dat MNO's hun vennootschapsbelasting betalen? Of de meer fundamentele vraag: is belasting op kapitaalinkomen überhaupt wenselijk? Welk heffingsbeginsel zou er gehanteerd moeten worden: bronstaat of woonstaat? Vergezichten op belastingheffing worden dus gevraagd. Dat valt buiten de context van deze verkenning.

### Bijlage bij H3

#### *“Tax haven”-functie van doorsluislanden en doorsluisfunctie van tax havens*

Ook vanuit doorsluislanden kan opnieuw internationaal geïnvesteerd worden en vanuit tax havens kunnen winsten verder doorgesluisd worden. Daarmee lijkt het verschil tussen de twee te verdwijnen, zie figuur B1.1. Echter, een onderscheidende karakteristiek blijft de lage, of geen, belastingen in tax havens. Winsten zullen in een doorsluisland niet geboekt worden omdat er dan belasting over afgedragen zal moeten worden, er zullen geen vermogens accumuleren, de herinvesteringen worden snel uitgevoerd.

**Figuur B.1**



## 4 De empirie

### 4.1 De literatuur

Een aantal artikelen in de internationale literatuur hebben het effect van bilaterale belastingverdragen op het international kapitaalverkeer empirisch geprobeerd vast te stellen. Vanwege de dubbele doelstellingen van bilaterale belastingverdragen is het kwalitatieve effect a priori niet duidelijk (Davies, 2004). Het voorkomen van een dubbele belasting heeft een stimulerend effect op DBI, maar het delen van informatie tussen overheden kan belastingontduiking tegen gaan en daarmee DBI ontmoedigen. Er is onderzoek verricht met macro en micro data, vooral voor de VS. Daarnaast worden de effecten op ontwikkelingslanden onderscheiden en *treaty shopping* het verschijnsel dat bedrijven een vennootschap vestigen in landen met gunstige verdragen om de belastingaanslag te optimaliseren, waarbij met microdata het positieve en negatieve effect of DBI afhankelijk van de doelstelling aangetoond wordt.

#### Macrodata

Blonigen en Davies (2005) vinden dat bilaterale belastingverdragen vaak gecorreleerd zijn met grotere DBI in een analyse met DBI data van OESO landen naar andere landen tussen 1982 en 1992. Zij maken hierbij gebruik van OLS schattingen. Als echter oude verdragen worden onderscheiden van verdragen die in de data periode worden afgesloten vinden de auteurs geen positief effect van de nieuwe verdragen op DBI. In een fixed-effects schatting is het effect zelfs negatief. Een andere studie van dezelfde auteurs (Blonigen and Davies (2004)) wordt in een analyse van nieuwe Amerikaanse belastingverdragen geen of een negatief effect op de in en uitgaande DBI stromen gevonden in de periode 1980 tot 1999. Millimet and Kumas (2009) onderwerpen de data van Blonigen en Davies (2005) aan een nieuwe studie vanuit de gedachte dat het effect van een verdrag afhangt van de omvang van DBI. Door de verdeling van de DBI in vier delen te splitsen vinden ze een significant en negatief effect van belastingverdragen als de DBI groot is en mogelijke positieve effecten positief kunnen zijn bij beperkte DBI stromen. Deze effecten zijn vooral op korte termijn positief. Op langere termijn zijn de effecten niet significant. Egger e.a. (2006) concluderen ook dat nieuwe verdragen een negatief effect op DBI hebben en maken daarbij gebruik van een a difference-in-difference methode van twee jaren voor en twee jaren nadat het verdrag is afgesloten gebruikmakend van OESO data tussen 1985 en 2000. Egger e.a. concluderen ook dat de welvaart toeneemt in veel gevallen. Egger e.a. (2006) en Chisik en Davies (2004) houden rekening met de endogeniteit van de omvang van de bilaterale DBI stromen op de verdragen, respectievelijk de afgesproken tarieven. Het is veel waarschijnlijker dat er een verdrag wordt afgesloten als de bilaterale investeringstromen landen substantieel

zijn, dan de situatie dat er nauwelijks investeringen zijn tussen beide landen. Coupé e.a. (2009) onderscheiden drie soorten belastingverdragen: op inkomen en kapitaal, op inkomen en op sociale zekerheid. Daarnaast nemen zij een dummy voor een investeringsverdrag mee en passen dit toe op een steekproef van 17 OECD landen en 9 Europese transitielanden tussen 1990 en 2001. Ze gebruiken het aantal verdragen dat beide partners hebben afgesloten als instrument voor de waarschijnlijkheid dat beide landen een verdrag afsluiten. Met dit instrument zijn de coëfficiënten voor belastingverdragen op inkomen en kapitaal en inkomen niet meer significant positief. Voor de timing van het effect worden dummy's drie jaar voor tot drie jaar na verdragsratificatie onderscheiden, maar deze zijn vaak niet significant.

Di Giovanni (2005) bestudeert de determinanten van de explosieve toename van fusies en overnames tussen 1990 en 1999. Hij concludeert ondermeer dat belastingverdragen een positief effect op de financiële stromen van fusies en overnames hebben. Perridon (2010) laat zien dat belastingverdragen een negatief effect hebben op de groei van inkomende DBI in Nederland. Hij maakt gebruik van inkomende en uitgaande bilaterale DBI stromen tussen Nederland en de OESO landen tussen 1984 en 2008. Er is geen effect op de groei van de uitgaande DBI stromen.

### **Ontwikkelingslanden**

De afspraken in belastingverdragen "verleggen" een deel van de belastinginkomsten vaak van gastlanden waar het dochterbedrijf productieve activiteiten verricht naar moederlanden doordat de bronheffing op dividend en andere geldstromen vanuit het gastland worden verlaagd of verwijderd. Kapitaalimporterende landen krijgen hierdoor minder belastinginkomsten binnen. Dat zou gecompenseerd kunnen worden door de winstbelasting te verhogen, maar dat gebeurt in praktijk niet. Deze situatie doet zich vaak voor in ontwikkelingslanden. Neumayer (2007) heeft onderzocht of belastingverdragen tussen ontwikkelingslanden en de VS leidt tot meer DBI naar die landen in de periode 1970 tot 2001. De DBI voorraden zijn gemiddeld zo'n 20 procent hoger als in de analyse periode een verdrag wordt afgesloten, maar het effect is alleen significant voor midden inkomenslanden. In een analyse of de totale inkomende DBI voorraad van ontwikkelingslanden blijkt ook dat deze hoger is naarmate een land meer verdragen heeft afgesloten. Hines (1998) heeft de DBI stromen tussen Japan en ontwikkelingslanden onderzocht in 1990. In plaats van belastingverdragen gebruikt hij een variabele genoemd *tax sparing*. Het gaat hier om de belastingvrijstelling voor het moederbedrijf als de dochter al op de plaats van productie belast is (vaak *exemption* genoemd). Bijna alle belastingverdragen bevatten deze afspraak. Hines (1998) concludeert dat DBI in de ontwikkelingslanden 1,4 tot 2,4 keer hoger ligt dan zonder afspraak.

### **Microdata**

Blonigen e.a. (2011) gebruiken data van individuele bedrijven gevestigd in de VS en vinden dat deze verdragen wel DBI bevorderen tussen 1987 en 2007, maar dat het effect kleiner of zelfs negatief is als het bedrijven veel gebruikt met dat intermediaire leveringen afkomstig van andere bedrijven en het mechanisme van *transferpricing* dus minder toegepast kan worden. Zowel het aantal Amerikaanse bedrijven dat een dochter vestigt in andere landen met een belastingverdrag als de omvang van de investering neemt toe. Davies e.a. (2009) maken gebruik van de gegevens van Zweedse multinationals in de periode 1965 en 1998. Zij concluderen dat een verdrag wel een positief effect heeft op de kans dat een bedrijf zich in dat land vestigt, maar dat heeft geen effect op de omvang van de activiteiten.

## **4.2 Eigen schattingen**

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, voor zover deze data beschikbaar waren. De omvang van DBI tussen twee landen wordt niet alleen verklaard door belastingverdragen maar, volgens recente theorieën (Markusen, 2002), vooral door de omvang van beide economieën en verschillen in menselijk kapitaal. Aan de empirische specificatie die daar uit volgt hebben wij ondermeer het bestaan van verdragen over inkomen en kapitaal, de moeder-dochterrichtlijn uit 1991 en de rente- en royaltyrichtlijn uit 2003 toegevoegd.<sup>51</sup> Ten slotte zijn ook de BIV's toegevoegd. Sectie 2 beargumenteerde al dat deze verdragen ook aan DBI en de spilfunctie kunnen bijdragen. Het blijkt dat de DBV verdragen samen gaan met een bilaterale DBI die gemiddeld met 27 procent hoger ligt. 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 4.1 laat zien. Opvallend is dat beide EU richtlijnen bilaterale DBI vaak met 50 procent verhogen. Er kan echter geen onderscheid gemaakt worden tussen een algemeen effect van de interne markt en de specifieke richtlijn. Bilaterale investeringsverdragen laten de DBI met zo'n twintig procent toenemen.

---

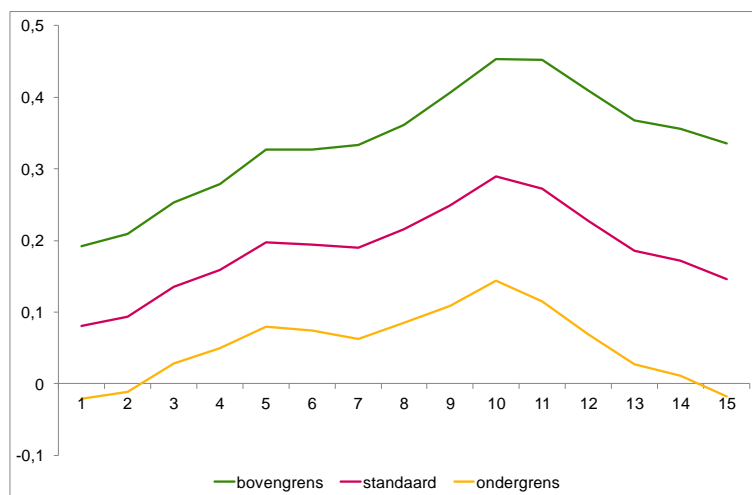
<sup>51</sup> De data en schattingen worden gedetailleerd beschreven in Lejour (2013).

**Tabel 4.1 Toename bilaterale DBI als gevolg van bilaterale verdragen en EU richtlijnen**

Landenparen	Alle	Zonder nieuwe	Zonder oude
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 2003	47.0%	52.8%	68.7%
Aantal observaties	84993	61693	69642
Aantal landenparen	9685	7481	8527
R <sup>2</sup>	0.369	0.332	0.333

Nieuwe verdragen hebben niet onmiddellijk een effect op DBI hebben, maar pas na een paar jaar. Er is vaak meer dan een jaar nodig om een verdrag te ratificeren en kan het even duren voordat van het verdrag gebruik wordt gemaakt. Om die reden toetsen we het effect van het verdrag op DBI, 1 tot 15 jaar na ondertekening voor alleen de landenparen waar tussen 1985 en 2011 een verdrag wordt afgesloten. Figuur 4.1 laat de resultaten zien op de DBI toename met het 95% betrouwbaarheidsinterval. Vanaf 5 jaar na ondertekening neemt DBI gemiddeld met 20 procent toe en dat loopt nog 5 jaar licht op. Daarna dempt het effect. Dat kan komen doordat een verdrag alleen een tijdelijk effect heeft, maar ook omdat de kleinere steekproef de identificatie bemoeilijkt.

**Figuur 4.1 Toename van bilaterale DBI van 1 tot 15 jaar na ondertekening van nieuw verdrag**



Het CPB heeft ook het effect van *treaty shopping* op bilaterale DBI onderzocht. Als indicatoren voor *treaty shopping* worden het aantal verdragen dat een land heeft afgesloten (moeder- en gastland) en de bronbelasting op dividend in het moederland gebruikt. Uit sectie 3 en de analyse in sectie 4 blijkt dat een lage bronbelasting kan bijdragen aan *treaty shopping*. Deze indicatoren zijn toegevoegd als verklarende



variabelen aan het empirische model dat de omvang van de DBI voorraad verklaart. De analyse wordt uitgevoerd op alle landenparen. De eerste kolom van tabel 4.2 geeft de resultaten wanneer het aantal verdragen in het moeder- en gastland met 20 toeneemt. Het gemiddelde aantal verdragen van de OESO landen is ongeveer 70. De uitgaande DBI voorraad wordt ongeveer 50 procent hoger en de inkomende voorraad 40 procent. Als daarbij ( in kolom 2) ook de bronbelasting op dividend in het gastland wordt meegenomen veranderen de resultaten niet. Een verlaging van die bronbelasting van 5 procent naar 3,5 procent heeft een klein effect op DBI. Het effect is iets groter als het aantal belastingverdragen niet als verklarende variabele wordt meegenomen (kolom (3)). Als de resultaten uit tabel 5.2 vergeleken worden met de eerste kolom in tabel 5.1 blijkt dat het effect van de bilaterale belastingverdragen en de rente en royalty richtlijn ongeveer de helft kleiner is in kolom (1) en (2) van tabel 5.2. Dat suggereert dat de directe correlatie tussen de hoeveelheid bilaterale DBI en een belastingverdrag dus kleiner is als rekening gehouden wordt met *treaty shopping*. Dat geldt ook voor het effect van de rente en royalty richtlijn.

**Tabel 4.1 Toename bilaterale DBI als gevolg van treaty shopping**

Regressie	(1)	(2)	(3)	(4)
DBV	13,4%	13,2%	25,7%	10,3%
BIV	17,4%	16,8%	18,1%	11,3%
MD richtlijn 1991	50,5%	52,0%	47,8%	43,9%
Rente en royaltyrichtlijn 2003	25,7%	24,4%	44,1%	26,1%
Dividendbelasting gastland		3,4%	4,6%	3,8%
Aantal DBV's moederland	48,6%	49,8%		
Aantal DBV's gastland	41,9%	38,3%		
Netwerkdichtheid moederland				41,7%
Netwerkdichtheid gastland				36,5%
Aantal observaties	84993	81396	81396	68893
Aantal landenparen	9685	9176	9176	8022
R <sup>2</sup>	0,377	0,380	0,373	0,393

In plaats van het aantal verdragen als indicator voor de aantrekkelijkheid van een land als doorsluisland kan ook een indicator uit de netwerkanalyse worden genomen, in dit geval dichtheid van het verdragsnetwerk van het land. Als die dichtheid toeneemt van het gemiddelde van de OESO-landen tot een top 5 positie (vergelijkbaar met de toename van het aantal verdragen) dan neemt de DBI voorraad met ongeveer 40 procent toe (zie kolom 4).

Deze resultaten tonen aan dat een meer centrale positie in het belastingverdragennetwerk leidt tot substantieel meer inkomende en uitgaande DBI, veel meer dan de toename tussen twee landen vanwege een belasting- of investeringsverdrag. Het aantal belastingverdragen verklaart een deel van de DBI-

doorsluis. Daarnaast zijn er andere factoren die er toe doen, zoals aanwezige expertise en de mogelijkheden voor tax rulings, die niet of moeilijk in een landenvergelijkende empirische studie zijn te kwantificeren.

## Bronnen

Atkinson, Anthony B., en Joseph E. Stiglitz, 1976, The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation, *Journal of Public Economics*, 6, 55-75.

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

Avi-Yonah, R.S en CHJI Panayi, 2011, Rethinking Treaty Shopping: lessons for the European union, in M. Lang, P. Stone, J. Schuch, C. Staringer, A. Storck en M. Zagler (eds.), *Tax Treaties: Building Bridges between Law and Economics*, 21-50, IBFD, Amsterdam.

Banks, James en Peter Diamond, 2010, The Base for Direct Taxation, Chapter 6, Mirrlees Review (Dimensions of Tax Design).

Belastingdienst (2011,...), Beheersverslag belastingdienst, verschillende jaren.

Bettendorf, Leon, Joeri Gorter en Albert van der Horst, 2006, Who benefits from tax competition in the European Union? CPB Document 125.

Blonigen B.A., L. Oldenski, en N. Sly, 2011, Separating the opposing effects of bilateral tax treaties, NBER paper 17480.

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.

CBS, 2012, [Internationalisation Monitor 2012](#).

Chamley, C., 1986, Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium With Infinite Lives, *Econometrica*, 54, (3), 607-622.

Chisik, R. en R.B. Davies, 2004, Asymmetric FDI and tax-treaty bargaining: theory and evidence, *Journal of Public Economics* 88, 1119-1148.

Coupé, T., I. Orlova en A. Skiba, 2009, The effect of tax and investment treaties on bilateral FDI flows to transition economies, in K.P. Sauvant en L.E. Sachs, 2009, 687-712.

CPB 2000, Ruimte voor water, Werkdocument 130.

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

Davies, R.B., P-J. Norback en A. Tekin-Koru, 2009, The effect of Tax Treaties on Multinational Firms: new evidence from micro-data, *The World Economy* 32 (1), 77-110.

Di Giovanni, J., 2005, What Drives Capital Flows? The Case of Cross-Border M&A Activity and Financial Deepening. *Journal of International Economics*, 65, 127-149.

DNB, 2007, Kwartaalbericht maart 2007.

DNB, 2009, Statistische Bulletin september.

DNB, 2010, Statistisch Bulletin december.

DNB, 2012, Het schaduwbankwezen een verkenning voor Nederland, DNB Occasional paper.

DNB, 2013, Ontwikkelingen van Nederlandse BFI's in 2011, *Statistisch Nieuwsbericht*, 30 januari 2013.

Egger, P., M. Larch, M. Pfaffermayr en H. Winner, 2006, The impact of endogenous tax treaties on foreign direct investment: theory and evidence, *Canadian Journal of Economics* 39(3), 901-931.

Egger, P. and M. Pfaffermayr, 2004, Foreign Direct Investment and European Integration in the 1990s, *The World Economy*, vol. 27( 1), 99-110.

Europese Commissie, 2011, Taxation trend in the European Union, 2011 edition:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_in\\_fo/economic\\_analysis/tax\\_structures/2011/focus\\_on\\_the\\_crisis\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_in_fo/economic_analysis/tax_structures/2011/focus_on_the_crisis_en.pdf)

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

G20: <http://www.g20.utoronto.ca/2013/2013-0216-finance.html>

Geest, Van, M., J. van Kleef en H.W.Smits, 2013, *Het Belastingparadijs waarom niemand hier belasting betaalt - behalve u.*

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

Gravelle, J.G., 2013, Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion, CRS Report for Congress.

Henry, J. S., 2012, The Price of Offshore Revisited, Tax Justice Network.

Hines, J.R. Jr., 1998, "Tax Sparing" and Direct Investment in Developing Countries, NBER Working Paper 6728. Cambridge, MA.

Jacobs, B., 2011, Moet Kapitaalinkomen Worden Belast?, in: Albregtse, D. A. en P. Kavelaars (eds), *Naar een Europese Winstbelasting?*, Deventer: Kluwer, 151-171.

Judd, K.L., 1985, Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model, *Journal of Public Economics*, 28, 59-83.

Keen M., en J. Ligthart, 2004, Information sharing and international taxation, Discussion Paper 2004-117, Tilburg University, Center for Economic Research.

Lejour, A.M. en O. Lemmers, 2012, Inkomende directe investeringen en economische prestaties, CPB notitie, 13 maart 2012.

Lejour, A.M., 2013, Treaty shopping and Foreign Direct Investment, CPB Discussion Paper (forthcoming).

Ligthart, J. en M. Keen, 2006, Incentives and Information Exchange in International Taxation, *International Tax and Public Finance*, Vol. 13, 163-180.

Neumayer, E., 2007, Do double taxation treaties increase foreign direct investment to developing countries? *Journal of Development Studies*, 43 (8), 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. Sauvart en L.E. Sachs, 2009, p 635-658.

- Ministerie van Financiën, 2011, notitie fiscaal verdragsbeleid 2011.
- Mooij, R. de, J. Gorter en R. Nahuis, 2003, In de slag om bedrijvigheid, Preadviezen KVS.
- Mooij, R.A de., 2003, Heeft de vennootschapsbelasting een toekomst?, EUR.
- OESO, 1998, Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue.
- OESO, 2002, Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters.
- OESO, 2010, Model Tax Convention on Income and on Capital.
- OESO, 2012, Hybrid Mismatch Arrangements: Tax Policy and Compliance Issues.
- OESO, 2013, Addressing Base Erosion and Profit Shifting.
- Perridon, E.A., 2010, The effect of tax treaties on Dutch FDI activity with developed countries, Master Thesis, Universiteit van Amsterdam.
- Primarolo Group, 2000, Code of Conduct (Business Taxation), 29 Nov 2000,
- Rijksoverheid APA/ATR beleid,  
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-internationaal/apa-atr-beleid>.
- Rijksoverheid, 2012, Overzicht belastingverdragen.  
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-internationaal/belastingverdragen>.
- Rijksoverheid, 2012b, Uitvoering substance motie leden Braakhuis en Groot.
- Saez, Emmanuel, 2002, The Desirability of Commodity Taxation Under Non-Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes, *Journal of Public Economics*, 83, 217-230.
- 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.

Somo, 2006, [The Netherlands: A Tax Haven?](#)

Tiebout, C. M., 1956, A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.

UNCTAD (2000), [Taxation](#).

US Treasury, 2012, The President's Framework for Business Tax Reform, A Joint Report by The White House and the Department of the Treasury, February 2012: <http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/Documents/The-Presidents-Framework-for-Business-Tax-Reform-02-22-2012.pdf>

VN, 2001, [Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries](#).

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 12 September 2012.

Zodrow, G.R. en P. Mieskowski, 1986, Pigou, Tiebout, property taxation and the underprovision of local public goods, *Journal of Urban Economics*, 19, 336-70.

Zucman, Gabriel, 2013, The missing wealth of nations: are Europe and the U.S. net debtors or net creditors?, *Quarterly Journal of Economics*, 2013, te verschijnen.

## Annex 1: uitstaande DBI voorraad in 2011

	Totaal	Reëel	BFI	% Totaal	% BFI / totaal
Verenigd Koninkrijk	441.8	102.9	338.9	13.9	76.7
Verenigde Staten van Amerika	358.2	74.9	283.3	11.6	79.1
Luxemburg	277.6	57.7	219.9	9.0	79.2
Duitsland	195.6	58.2	137.4	5.6	70.2
Zwitserland	190.9	70.9	120.0	4.9	62.8
Spanje	155.3	18.9	136.3	5.6	87.8
Frankrijk	130.0	34.4	95.6	3.9	73.6
België	123.0	72.4	50.6	2.1	41.1
Canada	102.4	25.9	76.5	3.1	74.7
Ierland	99.1	12.9	86.2	3.5	87.0
Bermuda	91.2				
Italië	91.0	19.7	71.3	2.9	78.3
Brazilië	88.7	10.7	78.0	3.2	88.0
Hongkong	55.8	5.9	49.9	2.0	89.5
Singapore	49.1	15.9	33.3	1.4	67.7
Rusland	48.1	6.5	41.6	1.7	86.5
Zweden	44.1	4.2	39.8	1.6	90.4
Australië	34.9	9.9	25.0	1.0	71.6
Japan	33.0	7.6	25.3	1.0	76.8
Kazachstan	25.6				
Zuid-Afrika	25.6	1.6	24.1	1.0	93.9
Portugal	25.3	2.6	22.8	0.9	89.9
Mexico	25.3	8.4	16.9	0.7	66.8
Kaaimaneilanden	23.5	2.5	21.0	0.9	89.4
Tsjechië	21.3	5.1	16.2	0.7	75.9
Polen	21.0	7.7	13.3	0.5	63.2
Oostenrijk	20.3	4.4	15.8	0.6	78.1
Totaal top25	2797.7	641.8	2039.0	83.5	
Totaal	3182.5	741.4	2441.1		76.7
Eenheid	mld	mld	mld	%	%



## Annex 2: Buitenlandse DBI-voorraad in 2011

Top 25	Totaal	Reëel	BFI	% Totaal	% BFI / totaal
Verenigde Staten	536.2	62.8	473.4	22.2	88.3
Luxemburg	359.4	58.0	301.4	14.1	83.9
Verenigd Koninkrijk	354.7	45.7	309.0	14.5	87.1
Zwitserland	135.8	36.6	99.2	4.7	73.0
Bermuda	124.3	13.7	110.6	5.2	89.0
Frankrijk	106.4	33.5	72.9	3.4	68.5
Ierland	106.2	22.6	83.5	3.9	78.7
België	105.1	42.6	62.5	2.9	59.5
Duitsland	103.7	39.7	64.0	3.0	61.8
Italië	75.7	3.6	72.0	3.4	95.2
Ned Antillen + Curacao	63.0	9.5	53.5	2.5	85.0
Japan	52.3	10.9	41.4	1.9	79.1
Zweden	46.9	7.6	39.3	1.8	83.8
Kaaiman eilanden	35.5	3.9	31.6	1.5	89.0
Israel	23.1	2.3	20.8	1.0	90.1
Noorwegen	19.8	3.6	16.2	0.8	81.8
Brazilië	19.7	0.0	19.7	0.9	99.9
Britse Maagden	18.7	0.1	18.6	0.9	99.5
Singapore	18.1	1.1	17.0	0.8	93.7
Finland	17.1	2.2	14.9	0.7	87.3
Canada	16.7	3.3	13.4	0.6	80.3
Portugal	16.5	0.6	15.9	0.7	96.6
Rusland	14.2	0.4	13.8	0.6	96.9
Cyprus	13.6	0.0	13.6	0.6	100.0
Oostenrijk	13.2	2.3	11.0	0.5	82.8
Mexico	12.7	0.2	12.4	0.6	98.4
Puerto Rico	12.5	0.0	12.5	0.6	100.0
Spanje	12.0	2.9	9.1	0.4	75.9
Hongkong	11.4	2.4	9.1	0.4	79.3
Totaal top 25	2444.3	412.0	2032.3	95.3	
Totaal	2571.6	439.7	2131.9		82.9
Eenheid	mld	mld	mld	%	%

### Annex 3: 'Double taxation relief methods' of reducties ter voorkoming van dubbele belasting

In deze bijlage worden de verschillende systemen gepresenteerd die een land kan toepassen om volledig dubbele internationale belasting te voorkomen (*double taxation relief methods*).<sup>52</sup> De drie basisvormen hiervan zijn aftrek (*deduction*), verrekening (*credit*) en vrijstelling (*exemption*) en een bijzondere vorm is *tax sparing credit*.

Uitgangspunt is het herkomstland  $p$  (*parent*) van een multinationale onderneming met een dochteronderneming in een gastland  $s$  (*subsidiary*). Over het bedrijfsinkomen van de buitenlandse dochter heft het gastland een vennootschapsbelasting met een tarief van  $v^s$ . Daarnaast kan het gastland bij het repatriëren van de winsten een bronbelasting heffen (*dividend withholding tax*) tegen een tarief van  $w^s$ . Bij het samengestelde tarief  $t^s$  wordt aangenomen dat de bronbelasting niet betaald wordt over de vennootschapsbelasting van het gastland, dus  $t^s = w^s + v^s - w^s v^s$ . Uiteindelijk kan ook het herkomstland een belasting innen, met een voet  $t^p$ .

De effectieve belastingvoet  $t^e$  voor de dochter bij volledig dubbele internationale belasting is dan als volgt:  $t^e = t^p + t^s = t^p + w^s + v^s - w^s v^s$ .

De eerste tegemoetkoming die het herkomstland kan doen is dat de buitenlandse belasting mag afgetrokken worden (*deduction*). Onder dit systeem wordt de effectieve voet als volgt gedefinieerd:  $1 - t^e = (1 - t^p)(1 - t^s) = (1 - t^p)(1 - w^s)(1 - v^s)$ .

Een volgend systeem is dat waar de in het buitenland betaalde belastingen verrekend worden met de in het herkomstland verschuldigde belastingen: wat al in het gastland betaald is levert een tegoed op (*credit*).<sup>53</sup> Het verschil moet aan de eigen fiscus betaald worden. Een negatief verschil ontstaat wanneer de door het gastland geheven belastingen meer zijn dan verschuldigd: er volgt geen restitutie. Het effectieve tarief luidt  $t^e = \max\{t^p, t^s\}$ .

Onder dit systeem van tegoeden heeft een tariefsverlaging door het gastland geen gevolgen voor het effectieve tarief, gegeven dat het al lager was dan het tarief in het herkomstland. Bij *tax sparing credit* wordt het tegoed in het herkomstland bepaald

---

<sup>52</sup> Een aansprekende Nederlandse term blijkt lastig te vinden. SEO (2013) spreekt van 'mitigerende regels'.

<sup>53</sup> Barrios e.a. (2012) maken onderscheid tussen een *direct* en een *indirect tax credit system*. Bij de directe variant leveren alleen de *withholding taxes* tegoeden op.

door een gegeven belasting in het gastland, of deze nu betaald wordt of niet. Laat  $\beta t^s$  een incidentele tariefsverlaging zijn.<sup>54</sup>

Dan geldt:  $t^e = \max\{t^p - \beta t^s, (1 - \beta)t^s\}$ .

Tot slot is er de vrijstellingsmethode (*exemption*), waarbij het herkomstland geen belasting heft:  $t^e = t^s$ . Gedeeltelijke vrijstelling komt ook voor.<sup>55</sup>

Merk op dat de verschillende vormen hierboven zijn gepresenteerd in afnemende grootte van de effectieve belastingvoeten, van de grootste voet bij volledig dubbele belasting tot de laagste voet bij 100% vrijstelling.<sup>56</sup>

De presentatie hierboven volgt Barrios e.a. (2012) in het expliciet maken van de bronbelasting. Davies (2004) gebruikt het samengestelde tarief waarmee de formules eenvoudiger blijven. Gezien het feit dat de verdragen juist afspraken maken over verlaging van de bronbelastingen<sup>57</sup> is hier voor het eerste gekozen.

Wel volgen we Davies in de definitie van de relatieve effectieve belastingvoet  $T$ . Hierbij speelt belastingtarief  $t$  een rol, de belasting van het herkomstland op binnenlands verkregen bedrijfsinkomen. Deze kan verschillen van de belasting op in het buitenland verkregen inkomen  $t^p$ .<sup>58</sup> Bij gelijkheid,  $t = t^p$ , spreekt Davies van uniforme belasting. De relatieve effectieve belastingvoet is als volgt gedefinieerd:  $T = (t^e - t) / (1 - t)$ . Bijvoorbeeld bij uniforme belastingen en *deduction* als systeem geldt dat  $T = t^s$ .

Van belang is dat buitenlandse investeringen (FDI) nemen af in  $T$ . Efficiënte allocatie van kapitaal, op wereldschaal, vindt alleen plaats wanneer  $T = 0$ . Dan geldt er *capital export neutrality* (CEN). Omgekeerd, *capital import neutrality* (CIN) ontstaat wanneer

---

<sup>54</sup>  $0 \leq \beta \leq 1$ .

<sup>55</sup> Duitsland geeft bv. een vrijstelling van belasting van 95% op het buitenlands inkomen van Duitse multinationals. Meer in het algemeen kunnen extra voorwaarden verrekening en vrijstelling dicht bij elkaar brengen.

<sup>56</sup>  $t^p + t^s \geq t^p + t^s - t^p t^s \geq \max\{t^p, t^s\} \geq \max\{t^p - \beta t^s, (1 - \beta)t^s\} \geq t^s$

<sup>57</sup> Zie bv. Davies (2004) of Weyzig (2012).

<sup>58</sup> In een multilaterale context zal de notatie rigoureuzer moeten zijn met variabelen als  $t_{ps}^p, t_{sp}^p, t_{ps}^s$  en  $t_{sp}^s$ , waarbij de subscripts voor de richting van de stroom staan en de superscripts voor waar de belasting geheven wordt.

het gastland binnenlandse en buitenlandse investeringen geheel gelijk belast en het herkomstland vrijstelling toepast.

Bij belastingcoördinatie, of harmonisatie, stemmen verdragspartners hun belastingtarieven op elkaar af zodat de relatieve effectieve belasting kleiner wordt, en dus de investeringsbeslissingen minder verstoord. Bij de verrekeningsmethode en bij vrijstelling betekent  $t = t^s$  dat  $T = 0$  en dat de kapitaalsallocatie efficiënt zou zijn. Hierbij zij opgemerkt dat het aanpassen van het binnenlandse tarief van de vpb niet voor de hand ligt binnen de context van een belastingverdrag met een enkele handelspartner.

## Annex 4: Lijst met begrippen

### ENGELS

conduit country

daughter company

diverted FDI

double non-taxation entities

FDI (Foreign Direct Investment)

holdings

home country

host country

hybrid arrangements

parent company

secrecy jurisdictions

SPE Special Purpose Entity

substance requirements

tax avoidance

tax base erosion

tax evasion

tax haven

### NEDERLANDS

doorsluisland

dochterbedrijf

doorgesluisde DBI

niet-belastbare juridische structuren

DBI (directe buitenlandse investeringen)

vennootschappen

herkomst- of moederland

gastland

hybride juridische structuur

moederbedrijf

landen met een bankgeheim

vennootschap voor speciale doeleinden

substance eis

belastingontwijking

uitholling van belastinggrondslag

belastingontduiking

belastingparadijs

tax holyday	vaak eenmalige vrijstelling of vermindering van belastingafdracht
tax planning	belastingplanning
tax shelter	bescherming tegen belastingen
tax relief	belastingvermindering
- deduction	belastingaftrek
- exemption	deelnemingsvrijstelling
- credit	belastingkorting
tax ruling	afpraak over belastinggrondslag
tax treaty	belastingverdrag
thin capitalization	financieren van buitenlandse deelnemingen met leningen
transfer pricing	verrekenprijzen voor internationale intermediaire leveringen in een MNE
treaty shopping	verdrag shoppen/winkelen
withholding taxes	bronbelasting