

# De last van onbelaste winsten: belastingontwijking in en door Nederland<sup>1</sup>

*Arjan Lejour*

*Bedrijven en belastingen is op het eerste gezicht geen onderwerp dat op warme belangstelling mag rekenen, tenzij je belegger, fiscalist of accountant bent. Toch haalt dit onderwerp vaak de media. Dit gebeurt al jaren. Het lijkt bijna een nationale sport om internationale bedrijven op de korrel te nemen, waarbij zelfs de traditionele supporters van het bedrijfsleven zich lijken aan te sluiten. Maar niet alleen het bedrijfsleven is de gebeten hond, ook landen die belastingontwijking in de hand lijken te werken. Zo zijn de Europese Commissie en andere Europese instanties kritisch op Nederland. De discussies over belastingontwijking gaan vaak gepaard met emoties en oordelen. Dat maakt het wel smeug, maar niet heel wetenschappelijk. Ik vind het zelf een fascinerende discussie en probeer daaraan bij te dragen met feitenmateriaal. Dat is saaier dan emoties, maar de feiten over de omvang van belastingontwijking zijn wel opvallend. De centrale vraag van mijn oratie is: wat is de omvang van belastingontwijking door het bedrijfsleven in en via Nederland? Ik maak daar een inschatting van aan de hand van mijn eigen onderzoek met verschillende auteurs en de internationale literatuur. Maar eerst wil ik iets zeggen over belastingontwijking in het algemeen.*

## 1 Belastingontwijking en belastingontduiking

Wat is belastingontwijking, en is dat erg? Een topman van Shell formuleerde het in de Tweede Kamer zo, ik citeer: 'Maar het is de wet die bepaalt hoeveel belasting een bedrijf betaalt, niet de moraal. Die wetten hebben jullie als volksvertegenwoordigers zelf gemaakt.' Vervolgens suggereerde hij ook dat als die wetten niet bevallen, Shell weleens andere keuzes zou kunnen maken.

Belastingontwijking is geen ontduiking; dat laatste is namelijk wel illegaal. Daar kan iemand beboet voor worden of zelfs een taakstraf krijgen, bijvoorbeeld als spaargeld in het buitenland niet aan de belastingdienst wordt opgegeven. Een ander voorbeeld zijn wereldberoemde dj's, die inkomsten via Cyprus belastingvrij proberen weg te sluisen. Menig topvoetballer is ook beboet vanwege belastingontduiking.

---

<sup>1</sup> Dit is de verkorte vorm van mijn inaugurele rede als Hoogleraar Taxation and Public Finance aan Tilburg University, uitgesproken op 7 februari 2020. De langere versie met literatuurverwijzingen is te vinden op: <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/the-burden-of-untaxed-profits-tax-avoidance-in-and-thought-the-n>. In deze rede vat ik mijn onderzoek en dat van mijn coauteurs van de afgelopen jaren samen voor een breder publiek.

Als belastingontwijking wel volgens de wet is, waarom dan de maatschappelijke ophef? De wet wordt toegepast op een manier die wel toegestaan is, maar niet op een manier zoals de wet bedoeld is. Er is sprake van een grijs gebied: aan de ene kant begrensd door belastingontduiking en aan de andere kant door het netjes invullen van het belastingformulier. Maar wat is netjes?

Daar geeft de wetenschap geen duidelijk antwoord op. In 2014 schreef de Amerikaanse Jennifer Blouin een artikel over belastingplanning waarin ze verschillende vormen met elkaar vergeleek. Ze concludeerde dat er een rangorde is, maar niet wat wel, of niet, maatschappelijk acceptabel is.

Het gebruikmaken van bestaande regels, zoals aftrekposten, wordt meestal als een acceptabele vorm van belastingplanning gezien. Deze zomer passeerde ik met mijn gezin de grens tussen België en Luxemburg, op weg naar de Franse Alpen. Er stonden lange rijen auto's voor het eerste tankstation. Vanwege de lage accijns is het veel voordeliger om in Luxemburg te tanken, het wachten waard. Maar is dat nu de bedoeling van de wet? Stel er is geen accijnsverschil, dan is de rij auto's veel korter.

Belastingplanning is voor bedrijven en huishoudens een normaal verschijnsel. Vroeger waren er bij mij thuis weleens discussies over het moment waarop het beste een nieuwe bril aangeschaft kon worden. Het ene jaar konden die kosten wel van de belastingen afgetrokken worden, het andere jaar niet. De toepassing van belastingplanning over de jaren heen was mij dus als kind al niet vreemd, al was ik me dat toen niet zo bewust.

Deze vormen van belastingplanning krijgen niet veel aandacht, er is meestal ook weinig voordeel te behalen. Het grootste gedeelte van de opgelegde belastingen ligt vast op basis van het loon of de uitkering en is ook al afgedragen. Dat is anders voor ondernemers en bedrijven, zij hebben veel meer mogelijkheden om aftrekposten te gebruiken. Daarbij gaat het vaak om grotere bedragen en het komt ook vaker voor.

Als het over belastingontwijking gaat, wordt agressieve planning vaak als verwerpelijk gezien. De al eerder aangehaalde Jennifer Blouin concludeert dat bedrijfsstructuren die alleen opgezet worden om belastingen te ontwijken, als 'agressief' kunnen worden aangemerkt (en daarmee verwerpelijk). De Europese Commissie duidt met de term agressiviteit ook een aantal EU-landen aan, die dit soort bedrijfsstructuren mede mogelijk maken, waaronder Nederland.

Er zijn dus verschillen in belastingontwijking, waarvan een deel tot veel ophef leidt. Waarom is dat nu wel het geval en vroeger niet? Daar zijn een aantal redenen voor, ik noem er drie.

In de eerste plaats zijn daar de media-onthullingen. Die gaan niet alleen over belastingontwijking, maar ook over belastingontduiking. Een voorbeeld zijn de Panamapapers uit 2016 waarin veel concrete situaties werden blootgelegd. Deze en andere

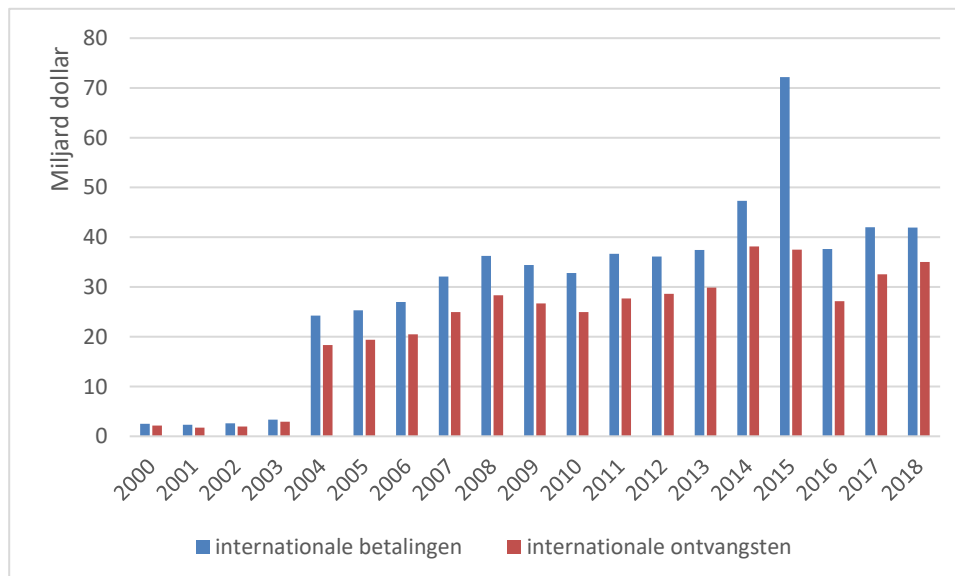
onthullingen leidden tot een verdere bewustwording van belastingontwijking en van de complexe structuren die daarvoor gebruikt worden. In veel gevallen lijken die structuren alleen te bestaan om belastingvoordeel te behalen, een vorm van agressieve planning dus.

In de tweede plaats is er veel aandacht voor vermogensongelijkheid. De grote hit in 2014 was het boek van Thomas Piketty: *Kapitaal in de eenentwintigste eeuw*. Hij schetst dat de rijken steeds rijker zijn geworden en de rest daarbij achter is gebleven. Dat wordt mede verklaard door de opkomst van het kapitalisme. De belastingen op winst en andere kapitaalinkomens gingen omlaag en dat werd versterkt door de globalisering van de economie.

In de derde plaats is de digitalisering de laatste decennia fors toegenomen. Daardoor wordt het veel lastiger productie aan een plek en dus aan nationale belastingheffing te koppelen, denk aan Facebook en Google. Het wordt eenvoudiger voor bedrijven belasting te betalen op de plek waar de tarieven het laagste zijn. Dat leidt tot complexe structuren over meerdere landen, zoals dit schema laat zien waarin Bermuda, Ierland, Nederland en de VS voorkomen, en heel smakelijk een 'sandwich' wordt genoemd.

Dat blijkt ook uit de internationale vergoedingen voor intellectuele eigendomsrechten, ook royalty's geheten. Een grote toename van deze vergoedingen is een gevolg van de rente- en royaltyrichtlijn in de Europese Unie. Deze richtlijn verbiedt sinds 2004 belastingen voor intra-EU-transacties tussen dochterondernemingen. Ook na 2004 zijn de vergoedingen bijna verdubbeld. Dat is veel meer dan de economische groei in die periode, en zoveel slimmer zijn we waarschijnlijk niet geworden.

**Figuur 1** Betaalde en ontvangen vergoedingen voor eigendomsrechten, 2000 tot 2018 (mld dollar)



Bron: World Development Indicators (Wereldbank).

De reden is dat multinationals royalty's vanuit landen als Ierland en Singapore door Nederland naar Bermuda laten stromen. De belangrijke speler daarbij is Google. In 2009 stroomde er royalty's ter waarde van ruim vijf miljard euro door Nederland, in 2017 liep dit op tot twintig miljard euro, een fors aandeel van het totaal. Vanaf 2020 zal dit veel minder worden of zelfs verdwijnen. Met de Nederlandse bronbelasting op royalty's is dit niet meer financieel aantrekkelijk. Google heeft inmiddels ook aangekondigd deze sandwich voortaan te laten staan.

De omvang van deze bedragen is een van de redenen waarom dit onderzoek zo interessant is. De omvang bepaalt ook in hoeverre dit maatschappelijk acceptabel is. Als belastingontwijking de norm zou zijn, waarom zouden burgers dat ook niet doen? De belastingmoraal lijkt in Nederland vrij hoog te zijn en het is belangrijk om dat zo te houden. Het kost namelijk veel tijd om de belastingmoraal en daarmee gepaard gaande vertrouwen in de overheid weer op te bouwen.

Een tweede reden voor dit onderzoek is dat het van belang is te weten hoe bedrijven op belastingen reageren. Economie gaat tenslotte om gedrag. Mijn passie voor economie werd gevoed tijdens mijn studentassistentenschap aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ik hielp Wout Siddré met het vak Macro-economie en we schreven een syllabus getiteld Preprimo, wat staat voor preferenties, prikkels en mogelijkheden. Met deze titel werd kort en bondig samengevat wat de economische wetenschap bestudeert. Met deze kennis kan de overheid beter inschatten hoe bedrijven reageren als ze haar beleid aanpast. Wat betekenen hogere belastingen dan voor het vestigingsklimaat? Of wat zijn de gevolgen van een aftrekpost, op het gebruik ervan?

De omvang van belastingontwijking en het verlies aan belastingopbrengsten bepaalt ook of de vennootschapsbelasting nog wel toekomst heeft. De belasting wordt per land geheven, alleen is een multinationalaal bedrijf niet gebonden aan één land. Naarmate globalisering zich voortzet, wordt de relatie tussen bedrijven en landen steeds losser. Daarnaast maakt digitalisering het veel lastiger om onderdelen van multinationals aan landen en hun belastingstelsels te koppelen. Al met al redenen om de vennootschapsbelastingtarieven internationaal af te stemmen en in de toekomst wellicht zelfs over te dragen.

Kortom, er zijn meerdere redenen om belastingontwijking te bestuderen. Ik hoop met mijn eigen onderzoek, veelal in samenwerking met anderen, feiten aan te dragen die relevant zijn in dat debat. Daarbij maak ik vaak gebruik van data. Tegenwoordig zijn geanonimiseerde belastingaangifte gegevens van huishoudens en bedrijven beschikbaar voor onderzoek. De kracht van deze data is dat ze min of meer compleet zijn, en voor meerdere jaren beschikbaar zijn.

Vandaag wil ik met deze data de omvang van (internationale) belastingontwijking duiden. Een inschatting is niet precies, ik laat ook de beperkingen zien, en de lacunes in onze kennis. Dat is weer inspiratie voor vervolgonderzoek. Hieronder schets ik een aantal

hoofdconclusies, daarbij onderscheid ik achtereenvolgens de directeurgroot-aandeelhouder, grote ondernemingen, en brievenbusfirma's.

## 2 De directeur-grootaandeelhouder en de bv

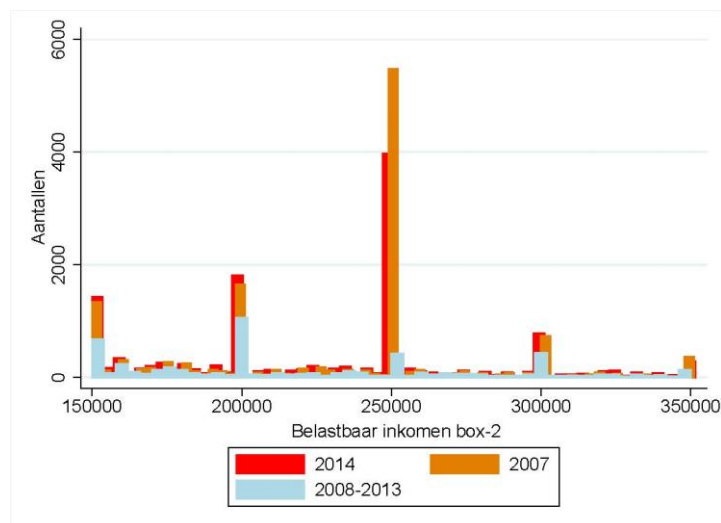
Vijf jaar geleden heb ik met Leon Bettendorf en Maarten van 't Riet het fiscaal gedrag van directeur-grootaandeelhouders of kortweg dga's onderzocht. Dat zijn ondernemers met een aanmerkelijk belang in hun bedrijf, van minimaal vijf procent. Meestal gaat het om een besloten vennootschap met één eigenaar, de dga.

Een actieve bv maakt normaal gesproken winst, ook nadat het salaris van de dga is uitgekeerd. De fiscale winst wordt door de wet op de vennootschapsbelasting bepaald. De dga kan de winst na belastingen in het bedrijf te laten of aan zichzelf uit te keren. Over de winstuitkering wordt belasting geheven, dat is box twee van de inkomstenbelasting. Zolang de winst niet uitgekeerd wordt, hoeft er geen belasting betaald te worden. Ondertussen kan een dga door middel van leningen van de bv aan zichzelf toch profiteren van de winst, zonder daarover belasting te betalen. Er werd in 2016 voor een slordige 55 miljard euro geleend van de eigen bv.

Uitstel van de winstuitkering kan aantrekkelijk zijn als je lagere belastingen in de toekomst verwacht. Daarnaast wordt de belastingclaim minder waard. Uit de aangiftestatistiek concluderen we dat bv's meestal geen winst uitkeren voor de jaren 2007 tot en met 2011. Ook De Nederlandsche Bank concludeert dat het midden- en kleinbedrijf winsten oppot, dat loopt op tot ruim twintig miljard euro.

Interessant is dat in 2007 en 2014 het box-twee tarief tijdelijk 22 procent was voor uitgekeerde winsten tot tweehonderdvijftig duizend euro in plaats van het tarief van 25 procent.

Figuur 2 laat zien dat er ineens duizenden bv's 250 duizend euro uitkeerden, terwijl dat er meestal maar een paar honderd zijn. De dga's blijken dus erg gevoelig voor fiscale prikkels te zijn, maar het is een raadsel waarom ze zo sterk reageren. Is dit gedrag rationeel of juist kortzichtig, en in hoeverre is het advies van de belastingadviseur leidend? Inzichten uit de gedragseconomie zouden kunnen helpen dit gedrag te verklaren. De fiscale beslissingen hangen waarschijnlijk ook samen met de kenmerken van het bedrijf en ondernemer. Economische theorieën hiervoor ontbreken, maar met big-datatechnieken zouden wellicht kruisverbanden blootgelegd kunnen worden. Hierbij kan kennis van de praktijk helpen en dat maakt samenwerking binnen het Fiscaal Instituut zo waardevol.

**Figuur 2** Winsten worden veel vaker uitgekeerd in 2007 en 2014 als het tarief lager is<sup>2</sup>

Bron: Bosch en Lejour (2017).

Voor de overheid is het minder van belang wanneer de dga's hun winst uitkeren en daarover belasting betalen, dan dat er op enig moment wel belasting wordt betaald. Om daar een antwoord op te geven moeten bv's over langere tijd gevolgd worden. Als benadering hebben we voor 2008 tot en met 2011, toen het tarief 25 procent was, de effectieve belastingdruk uitgerekend, op basis van de winstoppotting in de bv's en de winstuitkering in box twee. Die effectieve druk is ongeveer vijftien procent, substantieel lager dan het tarief van 25 procent. Voor individuele bedrijven kan het rationeel zijn, winst in het bedrijf te houden wanneer er geïnvesteerd moet worden. Dat dit op grote schaal, en in deze mate gebeurt, is lastiger verklaarbaar, tenzij de belasting deels ontweken kan worden.

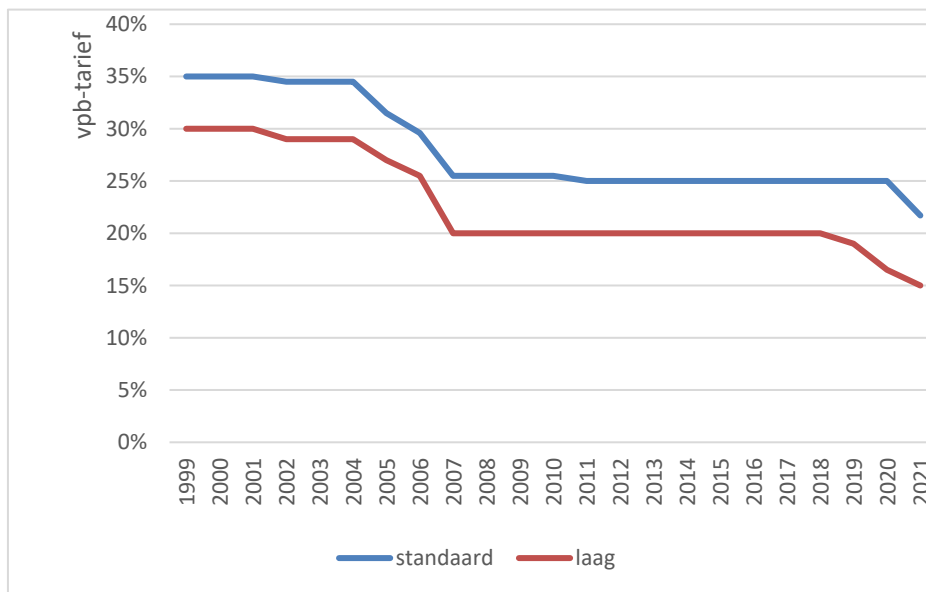
De winstoppotting in de bv lijkt fiscaal gedreven, naast bedrijfseconomische motieven. Hoewel er vaak voor een duaal belastingsysteem wordt gepleit met aparte tarieven op loon en kapitaalinkomen, laat de ervaring in Noorwegen zien dat dit belastingsysteem daar geen oplossing voor is. Zolang de winstuitkering substantieel belast wordt, is er inherent een prikkel om de winst op te potten. Daar zijn wel andere oplossingen voor. Een mogelijkheid is om lenen van de eigen bv niet meer te laten lonen. De wetgever gaat dat wel indammen, maar nog steeds kan de dga veel consumeren uit het eigen bedrijf. De manier om dat te beteugelen is om nieuwe leningen als winstuitkering te behandelen, zoals nu ook in Noorwegen gebeurt. Een andere mogelijkheid is om vermogenswinsten in box twee en box drie hetzelfde te behandelen. Ook dat vermindert de prikkel om winst in de onderneming op te potten. Hierbij helpt het ook als de ruime belastingvrijstelling rond bedrijfsoverdracht aan banden wordt gelegd. Verder is het van belang dat de constante waarde van de belastingclaim niet verwatert door uitstel.

<sup>2</sup> Bosch en Lejour (2017). Data 2007 tot en met 2014 komen van het CBS. Zie ook Bettendorf e.a. (2017) voor de piek in 2007.

### 3 Multinationale ondernemingen en vennootschapsbelasting

Er is veel discussie over de belastingafdracht van Nederlandse multinationals. De vraag is of zij wel voldoende vennootschapsbelasting, of vpb, betalen in Nederland. Dit onderwerp is bovenaan de politieke agenda gekomen. Er is zelfs een adviescommissie<sup>3</sup> voor ingesteld, waar ik ook lid van ben, en ondertussen staat de politiek te popelen om maatregelen te nemen.

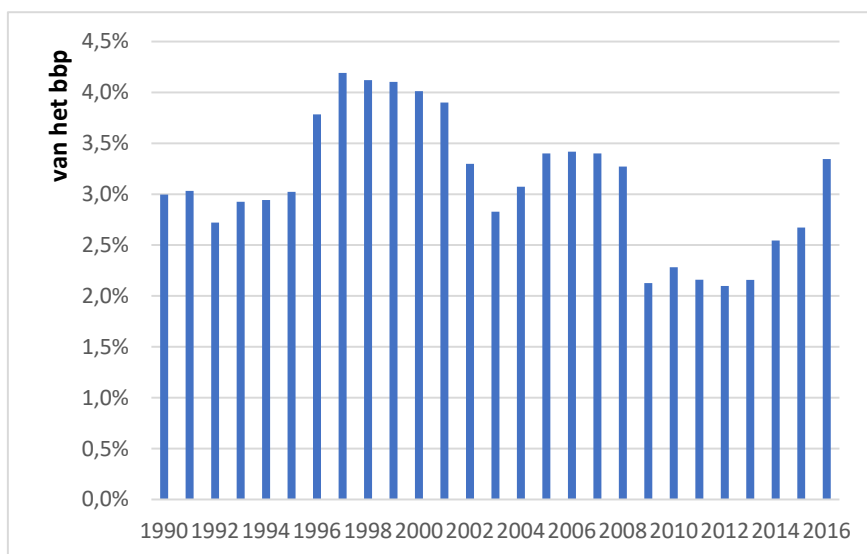
**Figuur 3** De vpb-tarieven dalen fors tussen 1999 en 2021



Bron: OESO tax database.

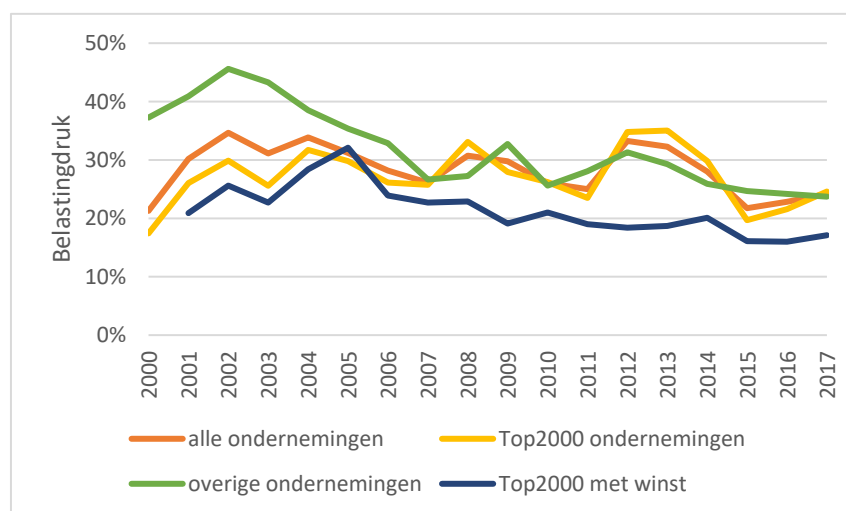
De vpb-opbrengsten zijn hoog als het economisch goed gaat, zoals tussen 1996 en 2000 en tussen 2005 tot 2008. Figuur 4 laat ook zien dat de opbrengsten laag zijn als het economisch slecht gaat, zoals na de dotcom-crisis in 2001 en de economische crisis in 2009. Opvallend is dat de opbrengsten niet dalen tussen 2004 en 2007 terwijl het tarief dan met negen procentpunt daalt (figuur 3). De tarieven zijn toen verlaagd om het vestigingsklimaat aantrekkelijk te houden. De opbrengst bleef hoog door de economische groei en de verbreding van de winstgrondslag in die jaren. Lagere tarieven en de internationale concurrentie leiden dus niet automatisch tot veel lagere opbrengsten. Dat is niet alleen voor Nederland het geval, maar ook voor andere landen.

<sup>3</sup> De adviescommissie Ter Haar. Het rapport wordt in het voorjaar van 2020 gepubliceerd.

**Figuur 4** De vpb-opbrengsten ademen mee met de economie (als percentage van bbp)

Bron: OESO tax database.

De brutowinsten zijn de laatste decennia flink toegenomen, mede vanwege de toegenomen winsten van buitenlandse dochters. Dat is een weerslag van de globalisering; er zijn meer, en grotere multinationals. Over de winsten van dochterondernemingen is in principe al belasting betaald. Hiervoor moet de winst van het moederbedrijf gecorrigeerd worden. Na deze correctie blijkt dat de belastingdruk voor de Top2000 niet substantieel omlaag gaat, zoals figuur 5 laat zien. Met Top2000 duid ik de tweeduizend grootste bedrijven van Nederland aan.

**Figuur 5** Venootschapsbelastingdruk daalt tussen 2000 en 2017, maar niet voor Top2000 bedrijven

Bron: CBS Statline, Financiën alle en grote ondernemingen en CBS (2019).



---

Gemiddeld genomen betalen de grootste bedrijven 27 procent van hun nettoresultaat minus winst van dochters, als vennootschapsbelasting tussen 2000 en 2017. Voor bedrijven met alleen positieve winsten ligt dat vijf procentpunt lager. De belastingdruk van de Top2000 lijkt soms zelfs iets hoger te liggen dan voor het midden en kleinbedrijf. Tussen de grote bedrijven zijn de verschillen erg groot. Het bekende voorbeeld is dat Shell geen vpb betaalt in Nederland, en Akzo Nobel en Philips ook nauwelijks. Op het gemiddelde van alle andere grote bedrijven lijkt dat een uitzondering te zijn, ook als alleen naar de beursgenoteerde bedrijven gekeken wordt, zoals het CBS onlangs heeft laten zien.

De bepaling van de effectieve belastingdruk wordt vertroebeld, doordat ondernemingen verliezen met de winst in andere jaren kunnen verrekenen. Door deze verliezen in het winstbegrip op te nemen, neemt de effectieve belastingdruk toe. Figuur 5 laat duidelijk pieken in de recessiejaren zien. De effectieve druk neemt af in economische goede jaren. Er zijn dan relatief weinig ondernemingen die verlies maken, en ondernemingen hebben de mogelijkheid om verliezen uit eerdere jaren van de winst af te trekken.

De daling van de effectieve druk met positieve winsten zou een aanwijzing voor toenemende belastingontwijking kunnen zijn, maar overtuigend is dat niet. Het is vooral niet duidelijk wat de winst en de belastingdruk zonder ontwijking zou moeten zijn. Daarvoor is het beter het gedrag van internationale ondernemingen te bestuderen, te zien hoe ze reageren op belastingverschillen tussen landen.

Apple, Google, Ikea, McDonalds, Starbucks; over al deze bedrijven circuleren verhalen over belastingontwijking, maar in hoeverre zijn deze bedrijven de uitzonderingen, of zijn ze juist het welbekende topje van de ijsberg? Meer kennis over de omvang van belastingontwijking is nodig. Er zijn dan ook een aantal studies verschenen die het effect van belastingontwijking op de vpb-inkomsten proberen in te schatten. De OESO, de economische denktank in Parijs, schat dat het wereldwijde verlies door de vennootschapsbelasting vier tot tien procent van de totale opbrengst is. Dat gaat om honderd tot 240 miljard dollar in 2014.

Deze schattingen zijn onzeker, maar de bandbreedte wel richtinggevend; het gaat om grote bedragen. De meeste andere studies komen ook op bedragen uit die binnen deze bandbreedte vallen. Het is al een prestatie dat de omvang van belastingontwijking geschat kan worden. Eigenlijk kan die omvang alleen vastgesteld worden, als de belastinginkomsten bekend zijn zonder ontwijking. Zolang er geen duplicaat van de wereld zonder ontwijking is, blijft een schatting per definitie onzeker. Het ambacht van de onderzoeker is dan om die statistische methoden en gegevens te selecteren waarbij die onzekerheid zo klein mogelijk is, en de uitkomsten zo representatief mogelijk zijn.

De meeste studies geven geen inschatting van alle mogelijke ontwijkingsmechanismen. Vooral de omvang van belastingontwijking door middel van transfer pricing, de locatie van intellectuele eigendomsrechten en intra-concern leningen kan worden geschat. De uitkomsten zijn daarmee een onderschatting.

Multinationals maken ook gebruik van de verlaagde bronbelastingen, op uitgaand dividend, rente en royalty's. Deze lagere belastingen zijn afgesproken in belastingverdragen tussen landen. Dit gebeurt ook als de onderneming niet in een verdragsland gevestigd is. Er wordt dan een dochteronderneming in een verdragsland opgezet, om van de verlaagde tarieven gebruik te maken, zoals een brievenbusfirma. Dit wordt treaty shopping of verdragswinkelen genoemd. Met Maarten van 't Riet heb ik de mogelijke belastingvoordelen van treaty shopping in kaart gebracht. Voor ruim honderd landen zijn de voordeligste belastingroutes bepaald, zoals het navigatiesysteem in de auto ook de snelste route berekent. Dit is een originele benadering om deze vorm van belastingontwijking te analyseren en heeft later navolging gekregen.

Op basis van deze analyse concluderen we dat multinationals gemiddeld zes procentpunt belasting kunnen besparen op uitgekeerde dividenden. Dat zou wereldwijd de dividendinkomsten met 75 miljard dollar kunnen verminderen. Bij rente en royalty's zijn de voordelen van treaty shopping veel kleiner. Dan komt er vijftien miljard dollar bij. Beide bedragen zijn een overschatting: er zijn veel dubbeltellingen in de data. Dat kan een factor twee tot drie zijn, dan gaat het per saldo om 30 tot 45 miljard dollar aan gemiste inkomsten van bronbelastingen op dividend, rente en royalty's. Dat is minder dan het wereldwijde verlies aan vpb-inkomsten, maar nog steeds substantieel.

Wat betekent dit voor Nederland? Ook in Nederland willen multinationals hun belastingafdracht minimaliseren. Als gevolg daarvan is de winst kleiner, dan zonder ontwijking het geval zou zijn. Ook voor Nederland schat ik de gemiste vpb-opbrengsten op basis van de literatuur. Dat is voor Nederland een tot ruim twee miljard dollar op basis van het aandeel in de wereldeconomie en de wereldwijde verliezen van 100 tot 240 miljard dollar. Andere uitkomsten uit de literatuur bevestigen deze bandbreedte, waarbij een sommige studies expliciet resultaten voor Nederland laten zien.

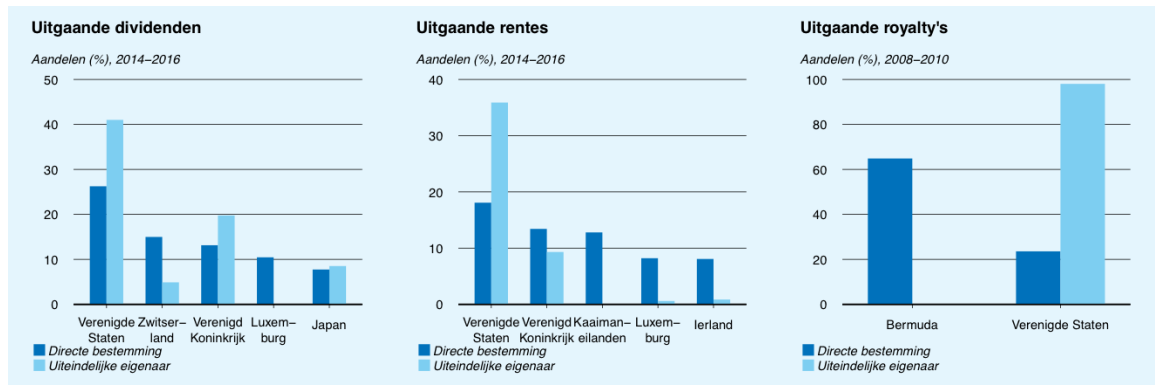
#### **4 Bijzondere financiële instellingen (bfi's) en belastingontwijking**

Naast een vestigingsland voor multinationals is Nederland ook een doorsluisland, waardoor internationale belastingontwijking door bedrijven wordt gefaciliteerd. Een groot deel van die belastinggrondslag 'stroomt' door Nederlandse bfi's. Bfi's zijn vennootschappen met een buitenlandse eigenaar, die een schakel zijn in de financiële stromen van multinationale ondernemingen, in het publieke debat vaak brievenbusfirma's genoemd. Bfi's nemen ongeveer tachtig procent van de directe buitenlandse investeringen in Nederland voor hun rekening en zijn cruciaal voor het doorsluizen van financiële stromen. Het gaat dan om dividenden, rentes en royalty's uit het buitenland die via de Nederlandse bfi weer naar het buitenland gaan.

Vanwege de omvang van de transacties houdt De Nederlandsche Bank hier toezicht op. De bfi's moeten financiële gegevens rapporteren en dat levert een schat aan informatie op; lootboxen in het kwadraat. Samen met Jan Möhlmann en Maarten van 't Riet heb ik deze gegevens bestudeerd.

Het vermogen van de vijftien duizend bfi's is toegenomen van zo'n 1500 miljard in 2004 tot 4200 miljard euro in 2016. Het gaat hier vooral om deelnemingen van moederbedrijven en leningen. Voor het aanhouden van deze bezittingen wordt vaak een vergoeding ontvangen in de vorm van dividend, rente en royalty's. Deze vergoedingen worden vaak doorgesluisd naar het moederbedrijf. Dat gaat om ongeveer 140 miljard euro in 2016.

**Figuur 6** Geografische spreiding van uitgaand dividend, rente en royalty's en van de uiteindelijke eigenaar



Bron: Lejour e.a. (2019a).

Uitgaande dividenden gaan vooral naar Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Luxemburg. Deze vier landen ontvangen ook veel rente. Dat laatste geldt ook voor de Kaaimaneilanden. Royalty's gaan vooral naar Bermuda. Uit figuur 6 blijkt dat de uiteindelijke eigenaar vaak niet in het land van bestemming gevestigd is. Royalty's zijn bijna volledig in Amerikaanse handen. Ook een groot aandeel van de dividenden en rentes naar Zwitserland, de Kaaimaneilanden, Ierland en Luxemburg heeft een Amerikaanse eigenaar.

Dat directe land van bestemming is vaak zelf ook een doorsluisland. Zo heft Luxemburg geen bronbelasting op uitgaande rentes en royalty's, net zoals Nederland tot nu toe. De effectieve belastingdruk in Luxemburg is dan gering. Niets voor niets staat Luxemburg met Nederland en de VS al jarenlang in de top drie, wereldwijd, van directe buitenlandse investeringen.

In de CPB Policy Brief 'Doorsluisland Nederland doorgelicht' bepalen we de omvang van de belastingbesparing via de Nederlandse bfi's. De belastingbesparing voor royalty's is ruim een miljard euro. Substantiële belastingbesparingen voor dividend en rente kunnen niet worden aangetoond. Dat heeft twee oorzaken. Allereerst zien we maar een deel van de internationale keten; ook in het land na Nederland kan het geld doorstromen naar andere landen waaronder belastingparadijzen. Dat leidt tot een grote onderschatting van het belastingvoordeel voor bedrijven. We hebben wel het aandeel van de Nederlandse belastingwetgeving geïsoleerd, maar de meerwaarde van complexe routes is voor ondernemingen de interactie, of juist het gebrek eraan, tussen verschillende belastingwetten. De tweede oorzaak is dat we informatie missen. In veel landen is de betaalde belasting veel lager dan het wettelijk tarief dat wij gebruiken in de berekeningen.

Om die reden zou ik graag ook de financiële stromen via andere doorsluislanden, zoals Ierland, Luxemburg en Zwitserland, willen onderzoeken. Het zou voor het onderzoek een grote vooruitgang zijn als deze data gekoppeld zou kunnen worden aan de Nederlandse data over bfi's. Dat is de manier om systematisch de doorsluisroutes in kaart te brengen en de rol van de verschillende landen hierin goed te beschrijven.

Volgens andere bronnen kan dat belastingvoordeel veel groter zijn dan het beperkte voordeel dat we aan de Nederlandse belastingwetten toekennen. Daarvoor gaan we uit van macrodata. Het Nederlandse aandeel in eerdergenoemde buitenlandse investeringsdata is zo'n vijftien procent.

Als de omvang van belastingontwijking daarmee samenhangt en het wereldwijde gemis aan vpb-inkomsten 150 miljard dollar bedraagt, zou dat 23 miljard dollar zijn. Daarvan is een klein deel gemiste vpb-inkomsten in Nederland. Hiervoor corrigerend kom ik op 21 miljard dollar uit. Ik laat hier een bandbreedte even achterwege. Deze inkomsten lopen andere landen mis door belastingontwijking mede via Nederland. Dat is een groot bedrag, maar een andere studie bevestigt dit. Zij komen uit op een bedrag van 17 miljard, dezelfde orde van grootte, hoewel ik het verschil niet ga bijpassen.

Voor de gemiste bronbelastingen leidde ik af dat het wereldwijd wel 30 tot 45 miljard dollar kon gaan. Aangezien dat grotendeels gerelateerd is aan de buitenlandse investeringen, zou zo'n vijftien procent van dit bedrag via Nederland kunnen lopen, zeg 4 tot 7 miljard dollar. Dat is een grove inschatting en een stuk hoger dan afgeleid op basis van de financiële stromen via bfi's, maar dat is een serieuze onderschatting.

Bij elkaar opgeteld, gaat het om ongeveer 25 miljard dollar; dit zijn belastingopbrengsten die gemist worden door belastingontwijking en waarbij de financiële route onder andere door Nederland loopt. Nederland heeft hier nauwelijks voordeel bij. De multinationale ondernemingen profiteren van de verschillen in belastingwetgeving van een aantal landen. Dat kunnen er drie tot vier op een route zijn. Dat betekent dat als Nederland een effectieve drempel tegen belastingontwijking op zou werpen, een groot deel van de gemiste belastingopbrengsten in andere landen, nog steeds niet geïncasseerd worden; multinationals gaan voor andere ontwijkingsroutes kiezen. Net zoals je navigatiesysteem bij files voor een andere kortste route kiest.

Ik noem Nederland een doorsluisland, een term die we in 2013 in een CPB-policy brief voor het eerst gebruikten. Dat onderscheid ik graag van de term belastingparadijs. *Nederland is een belastingparadijs* kopten de media eind maart 2019. Het Europees Parlement stemde met een grote meerderheid voor een motie van Paul Tang. Ook Ierland, Luxemburg, Malta en Cyprus worden belastingparadijzen genoemd.

Er is echter geen alom geaccepteerde definitie van belastingparadijs, maar in de wetenschap worden drie algemene kenmerken genoemd:

- Een effectief lage of verwaarloosbare winstbelasting.
- Een weinig transparante belastingwetgeving.
- Nauwelijks informatie verstrekken over belastingplichtigen aan andere landen.

Nederland voldoet niet aan deze drie kenmerken, en dat lijkt me voldoende reden Nederland niet als belastingparadijs te karakteriseren. Uit de Amerikaanse statistieken blijkt dat een groot deel van de buitenlandse winsten van Amerikaanse multinationals uit Nederland zou komen. Het is dan ook niet zo gek dat Amerikaans onderzoek wel tot de conclusie komt dat Nederland een belastingparadijs is. Daar kan binnenkort verandering in komen, omdat recent onderzoek laat zien dat in de Amerikaanse data veel dubbeltellingen voorkomen en er veel minder winst door Nederland loopt dan eerder gedacht.

'Nederland belastingparadijs' is misschien nuttig om Nederland onder druk te zetten, maar niet om tot effectieve oplossingen te komen. Sleutelen aan de internationale uitwisseling van gegevens, het bankgeheim en hogere vpb-tarieven zijn voor Nederland dan ook geen oplossingen om van de vermeende paradijselijke status af te komen.

De oplossing is internationale samenwerking. Dat kan het positieve element van de motie zijn. Ook een doorsluisland heeft internationale verantwoordelijkheden, die vanwege de besmeurde internationale reputatie, beter snel opgepakt kunnen worden.

Om belastingontwijking tegen te gaan kan Nederland binnenkomende inkomens belastingen als ze in het buitenland onvoldoende belast zijn. Idealiter wordt het criterium van voldoende belasting bepaald door de daadwerkelijk betaalde winstbelasting, en niet door een tarief.

Wat geldt voor binnenkomende inkomens, kan ook opgelegd worden aan uitgaande inkomens. De bronbelasting op renten en royalty's naar laag belastende landen is daar een voorbeeld van. Deze belasting raakt vooral royalty's; veel andere financiële stromen blijven ongemoeid. Het is politiek en juridisch lastig, zo niet onmogelijk, om landen als Luxemburg, Ierland en Zwitserland in de definitie van laag belastend op te nemen. Om die reden willen twee Leidse collega's de bronbelasting uitbreiden met een toets op de effectieve belastingdruk. De belasting kan dan niet meer ontweken worden via landen die weliswaar formeel niet laag belastend zijn, maar zelf geen bronbelasting heffen op stromen naar laag belastende landen.

Het belastingen van onbelaste inkomende en uitgaande stromen verdient geen schoonheidsprijs, vanuit de principes van het internationale belastingsysteem. Wel kan het een manier zijn om belastingontwijking door Nederland aan te pakken en daarbij de mogelijke negatieve gevolgen voor het vestigingsklimaat te beperken.

De OESO doet ook dit type voorstellen om belastingontwijking tegen te gaan. Het gaat hierbij om een minimumtarief voor de vpb met heffingsregels voor onvoldoende belaste

binnenkomende stromen en uitgaande stromen. Een gezamenlijke aanpak beperkt de mogelijke negatieve effecten op het vestigingsklimaat en verbetert de effectiviteit van maatregelen tegen belastingontwijking.

Het nadeel van deze voorstellen is dat het internationale winstbelastingregime topzwaar wordt, met allerlei afstemmingsregels die boven op nationale regels komen. Waarschijnlijk is deze ontwikkeling onontkoombaar, als landen wel internationale regels willen, en gelijktijdig de nationale belastingen willen behouden. Het zal de uitvoering en naleving van de vpb de komende jaren een stuk complexer maken. Een ander gevolg is dat de belastingdruk voor multinationals omhooggaat. Dat is wel het beoogde doel van maatregelen tegen belastingontwijking, maar kan ook leiden tot lagere rendementen en uiteindelijk minder investeringen.

Transparantie is ook een manier om belastingontwijkingsstrategieën te beteugelen. Idealerweise zouden de werkelijke belastingafdrachten en winsten van de multinational per land openbaar moeten zijn. De 'Country-by-Country Reporting'-verplichting voor multinationals is een stap in deze richting, maar deze informatie is niet toegankelijk voor het publiek. Deze informatie is ook van belang voor de effectieve belasting op binnenkomende en uitgaande financiële stromen. Transparantie van wetgeving kan ook een manier zijn om draagvlak voor de vpb te creëren. Regels waardoor de betaalde winstbelasting dichterbij het tarief ligt, kunnen het maatschappelijk begrip voor multinationals doen toenemen.

De kern van een effectieve aanpak is multilaterale samenwerking. Eenvoudige economische modellen tonen vaak al aan dat samenwerking tussen landen meer welvaart oplevert dan dat landen zelf hun welvaart proberen te optimaliseren. Dat is ook een terugkerend thema in mijn onderzoek. Het stond centraal in mijn proefschrift en in veel analyses met WorldScan, een model voor de wereldeconomie op het CPB. De netwerkanalyses laten ook zien dat het belangrijk is dat voldoende landen willen samenwerken om belastingontwijking tegen te gaan. Bij kleine aantallen landen is samenwerking niet effectief vanwege de vele mogelijkheden voor belastingontwijking die overblijven. Hoewel internationale samenwerking vaak lastig is, is deze wel van groot belang.

Arjan Lejour