

CPB, Den Haag, 25 mei 2020, eindrapportage

Correctie, 27 juli 2020

Netwerkanalyse van Nederlandse belastingverdragen en ontwikkelingslanden

Maarten van 't Riet en Arjan Lejour

Samenvatting

Nederland heeft een prominente rol bij het doorsluizen van internationale inkomensstromen, waardoor multinationale ondernemingen hun belastingen kunnen verlagen. Het grote aantal bilaterale belastingverdragen dat Nederland heeft afgesloten, draagt hieraan bij. Op verzoek van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft het CPB onderzocht in welke mate verdragen met ontwikkelingslanden kunnen leiden tot een derving van belastingopbrengsten in deze landen. Met een zogenaamde netwerkanalyse brengt het CPB de belastingdruk op dividend-, rente- en royaltystromen in kaart. Met dit instrumentarium wordt het omsluizen van deze stromen over het internationale belastingnetwerk nagebootst. De verlaging van de belastingdruk die dit omsluizen met zich meebrengt voor de multinationale onderneming, is een verlies aan belastingopbrengsten voor nationale overheden. Het oorspronkelijke instrumentarium van het CPB is ten behoeve van deze analyse uitgebreid met een aantal ontwikkelingslanden.

De derving van de opbrengst van de bronbelastingen op uitgaand dividend, rente en royalty's varieert per land en per inkomensstroom. Voor de selectie van ontwikkelingslanden is bij gebruik van optimale ontwikkelingsroutes de misgelopen bronbelasting veelal aanzienlijk, 100 procent verlies is geen uitzondering. Ook de aandelen van individuele verdragen in de potentiële derving laten de prominente rol van Nederland zien. In sommige gevallen is het verdrag met Nederland verantwoordelijk voor het gehele verlies aan belastingopbrengsten voor het ontwikkelingsland. Er zijn ook andere landen die dergelijke agressieve belastingverdragen hebben met ontwikkelingslanden.

De invoering van de voorwaardelijke bronbelasting op stromen naar laagbelastende landen heeft op wereldschaal nauwelijks gevolgen, maar voor specifieke ontwikkelingslanden kan er wel een impact zijn; het verdrag met Nederland heeft een kleiner aandeel in de belastingderving van dat land. Voor sommige andere landen blijft het verdrag met Nederland het kanaal bij uitstek voor het potentiële verlies aan opbrengsten van de bronbelasting.

1 Inleiding

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken voert een evaluatie uit naar de Nederlandse ondersteuning van ontwikkelingslanden bij het genereren van meer overheidsinkomsten. Uitgangspunt van deze evaluatie is het Actieplan Beleidscoherentie voor Ontwikkeling waarin onder een aantal doelstellingen verschillende beleidsonderdelen (ook interdepartementaal) worden geschaard die van invloed worden geacht op ontwikkelingslanden.

Een van deze doelstellingen is het tegengaan van belastingontwijking/ontduiking met als doel 'Hogere eigen overheidsinkomsten in ontwikkelingslanden, met name in lage inkomenslanden en focuslanden'. Onder dit overkoepelende doel worden drie subdoelen geschaard waarvan de derde is 'Terugdringing van gebruik van Nederland als doorsluisland voor belastingontwijking in andere landen, waaronder ontwikkelingslanden'. Deze CPB Notitie verschaft inbreng voor de evaluatie van het IOB op dit subdoel.

Nederland speelt internationaal een dominante rol bij het doorsluizen van dividenden, rente en royalty's, zie bijvoorbeeld de CPB Policy Brief 'Doorsluisland NL doorgelicht' (januari 2019). Met het doorsluizen via Nederland kunnen belastingmotieven een rol spelen. Het CPB heeft instrumentarium ontwikkeld dat het omsluizen van inkomensstromen over het internationale belastingnetwerk nabootst. Hierbij zijn de bilaterale belastingverdragen van groot belang. Deze netwerkanalyse voor 108 landen laat zien dat met optimaal omsluizen multinationals 6%-punt belastingvoordeel kunnen realiseren. Dit voordeel is een wereldwijd gemiddelde en betreft het repatriëren van dividenden. Nederland vormt met onder meer het Verenigd Koninkrijk de top van de centrale landen in dit netwerk. De netwerkanalyse is academisch gepubliceerd (ITAX, 2018) en is eerder, op verzoek van het ministerie van Financiën, ingezet voor een impactanalyse van de voorwaardelijke bronbelasting¹ op rente en royalty's naar laagbelastende landen (CPB, november 2019).

In opdracht van IOB heeft het CPB de bestaande netwerkanalyse uitgebreid met een viertal ontwikkelingslanden. De bespaarde belasting voor de multinationals, wanneer zij optimaal omsluizen, correspondeert met een derving van belastingopbrengsten voor nationale overheden. De misgelopen opbrengsten worden gepresenteerd voor een selectie van landen. Dit zijn de vier toegevoegde landen, Bangladesh, Ethiopië, Uganda en Zambia, en twee landen die reeds onderdeel waren van het netwerk, Egypte en Indonesië. Voor zover deze zes landen in de analyse belastingopbrengsten derven, zal worden aangegeven in welke mate daarin de verdragen met Nederland een rol spelen. De analyse is uitgevoerd voor dividend, rente en royalty's. Ook zijn er scenarioanalyses verricht. De impact van de voorwaardelijke bronbelasting op de selectie van ontwikkelingslanden wordt onderzocht. Tot slot is er gesimuleerd wat de gevolgen zijn bij een strikte naleving van anti-misbruikbepalingen in de belastingverdragen van Nederland.

Voor de goede orde, het gaat in deze notitie om modelmatige rekenoefeningen die het potentieel aan belastingontwijking over het internationale netwerk beschrijven. Over daadwerkelijke bilaterale investeringsroutes zijn weinig systematische gegevens beschikbaar. In twee vooronderzoeken van de evaluatie is hiernaar gekeken en is in samenspraak met IOB besloten alleen de netwerkanalyse uit te voeren. De afwegingen worden beschreven in bijlage 1. Hierna volgt een sectie met een aantal voorbeelden van, al dan niet vermeende, belastingontwijkingsroutes via Nederland. De netwerkanalyse wordt gepresenteerd in sectie 3, de baselinescenario's in sectie 4. Vervolgens komen de gederfde

¹ Rijksoverheid, 2019, Wet bronbelasting 2021 ([link](#)).

belastinginkomsten aan de orde en welke verdragen daarvoor verantwoordelijk zijn. Tot slot, in sectie 7, worden de beleidsscenario's kort besproken.

2 Achtergrond en enkele voorbeelden

Multinationale ondernemingen (MNO's) kunnen gebruikmaken van verschillen in de fiscale wetgeving van landen om hun belastingen te verminderen. Dergelijke belastingplanning wordt belastingontwijking genoemd, zolang het legaal is. In de concurrentie om internationaal kapitaal kan het zijn dat landen hieraan actief bijdragen, bijvoorbeeld door een verlaging van hun tarief van de winstbelasting. Het idee is dan dat de baten van de aangetrokken investeringen de kosten van de gedeerde belastingopbrengsten overtreffen. Andere landen kunnen hierop reageren met vergelijkbare acties, waarop het risico van een 'tax race to the bottom' ontstaat. Internationale coördinatie is dan nodig om deze wedloop tegen te gaan. Dat geldt ook voor het tegengaan van internationale belastingontduiking. De discussie hierover is niet van gisteren (OESO, 1998).

Bilaterale belastingverdragen worden afgesloten tussen landen om dubbele belasting te voorkomen. Daarmee wordt beoogd, wederzijds, grensoverschrijdende investeringen te stimuleren. Vaak worden er, wederkerig, verlagingen van de nationale standaardtarieven van de bronbelastingen afgesproken. Echter, dan kunnen MNO's hun investeringen omleiden, om gebruik te maken van verdragsvoordelen die niet voorkomen tussen het bestemmings- en herkomstland van de investeringen, in plaats van direct in een land te investeren. Deze praktijk wordt *treaty shopping* genoemd. Het IMF (2014) identificeert dat deze praktijk in het bijzonder nadelig voor ontwikkelingslanden kan zijn.

Er is de zorg dat belastingverdragen afgesloten door ontwikkelingslanden niet altijd in hun eigen voordeel zijn. Een illustratie hiervan is het voormalige verdrag tussen Nederland en Mongolië. Een mijnbouwbedrijf had, vanuit Canada, geïnvesteerd in het delven van grondstoffen in Mongolië. Door een herstructurering kwam deze investering terecht bij een holding in Nederland, met het moederbedrijf in Australië. Het verdrag met Nederland kende een nul-tarief op uitgekeerde dividenden. Mongolië zou hierdoor bronbelastingen mislopen. Het heeft in 2013 eenzijdig het verdrag met Nederland opgezegd. Dat deed Mongolië ook met de verdragen met Luxemburg en de Verenigde Arabische Emiraten. In de eerste publicatie met de netwerkanalyse (CPB, 2014) werd de bijzondere situatie met Mongolië al geconstateerd.² Overigens zou er nog steeds belasting in Mongolië worden ontweken via Nederland (Somo, 2018³, 2020⁴).

Indonesië heeft een belastingverdrag met Nederland. Volgens een rapport van Somo (2019)⁵ wordt dit verdrag grootschalig gebruikt voor belastingontwijking vanwege de lage tarieven van de bronbelastingen. Dit zou in het bijzonder spelen voor rente. Ook de landen Hong Kong en de Verenigde Arabische Emiraten worden genoemd. De analyse met het netwerkinstrumentarium zal inderdaad laten zien dat de verdragen van Nederland en deze landen, verantwoordelijk kunnen zijn voor derving van belastingopbrengsten van Indonesië door *treaty shopping*.

² Alleen in deze allereerste publicatie over de netwerkanalyse hebben we expliciet aandacht besteed aan het verlies van belastingopbrengsten voor specifieke landen. In latere publicaties was daar geen ruimte voor.

³ [Voorbeeld belastingontwijking Mongolië](#)

⁴ [Voorbeeld belastingontwijking Mongolië](#)

⁵ [Voorbeeld belastingontwijking Indonesië](#)

Onderzoek van Action Aid (2015)⁶ wijst op het oude belastingverdrag met Nederland, waardoor Malawi miljoenen euro's aan belastinginkomsten is misgelopen. Hierbij ging het opnieuw om een Australisch mijnbouwbedrijf. Het is duidelijk dat juist netto kapitaalimporterende landen vatbaar zijn voor *treaty shopping*.

Om oneigenlijk gebruik tegen te gaan, worden er tegenwoordig standaard anti-misbruik-bepalingen in verdragen opgenomen. Dit was ook het geval bij een nieuw belastingverdrag dat in 2015 werd afgesloten tussen Malawi en Nederland. Echter, Action Aid NL wijst erop dat de zogenaamde *management fees* buiten de anti-misbruik bepalingen zijn gehouden.⁷ Hierdoor blijft belastingontwijking via Nederland mogelijk. Malawi zit niet in de verzameling van landen van de netwerkanalyse. Maar ook geldt dat we de netwerkanalyse niet toepassen op *management fees* of de vergoedingen voor technische diensten. Daarvoor hebben we de tarieven van de bronbelastingen in het complete verdragen netwerk niet beschikbaar.

Eind februari 2020 berichtte het platform voor onderzoeksjournalistiek Investico dat rozenkwekers in Kenia de lokale belastingen ontwijken via Nederlandse brievenbusfirma's.⁸ Dit is geen onderdeel van de onderhavige studie, omdat er geen verdrag tussen Kenia en Nederland in werking is. Dit wijst er ook nog eens op dat belastingontwijking niet alleen uit *treaty shopping* bestaat, waartoe deze studie beperkt is.

Op basis van deze rapporten ontstaat het beeld dat er bepaalde belastingverdragen zijn die doorslaggevend zijn in het mislopen van belastingopbrengsten voor ontwikkelingslanden. Deze verdragen worden door multinationale ondernemingen gebruikt om hun effectieve belastingdruk te verlagen. Die verdragen kunnen als belasting-agressief worden aangemerkt. Deze notie onderzoeken we in het vervolg. Daarbij kijken we specifiek naar een selectie van landen; Bangladesh, Egypte, Ethiopië, Indonesië, Uganda en Zambia. De keuze voor deze landen was onderdeel van een vooronderzoek en wordt toegelicht in bijlage 1.

3 Netwerkanalyse van bronbelastingen

In deze sectie wordt de toegepaste methode besproken en een aantal keuzes die gemaakt zijn. De netwerkanalyse is oorspronkelijk ontwikkeld voor dividenden die uitgekeerd worden in internationale deelnemingsituaties. Daarbij wordt het internationale belastingstelsel beschouwd als een transportnetwerk en worden de 'kortste' routes berekend die de belastingen minimaliseren die de multinationale ondernemingen (MNO's) moeten afdragen bij het repatriëren van winsten. De belasting-'afstanden' worden geconstrueerd uit de tarieven van de winstbelasting, de bronbelastingen op dividend en de verrekenings-systemen ter voorkoming van dubbele belastingen. Van bijzonder belang zijn de bilaterale belastingverdragen met wederkerige reducties van de bronbelastingen. De MNO's kunnen hun belastingen op de uitgekeerde dividenden verlagen door de 'goedkoopste' route binnen het netwerk te kiezen. Dit kan een directe route zijn, of een indirecte route via een doorsluisland (*conduit of conduit-land*). Dat laatste noemen we *treaty shopping*. Dit is de praktijk waarbij MNO's hun investeringen omleiden, om gebruik te maken van verdragsvoordelen die niet voorkomen tussen het bestemmings- en herkomstland van de investeringen, in plaats van direct in een land te investeren. Dit is schematisch weergegeven in figuur 3.1.

⁶ [Voorbeeld belastingontwijking Malawi](#)

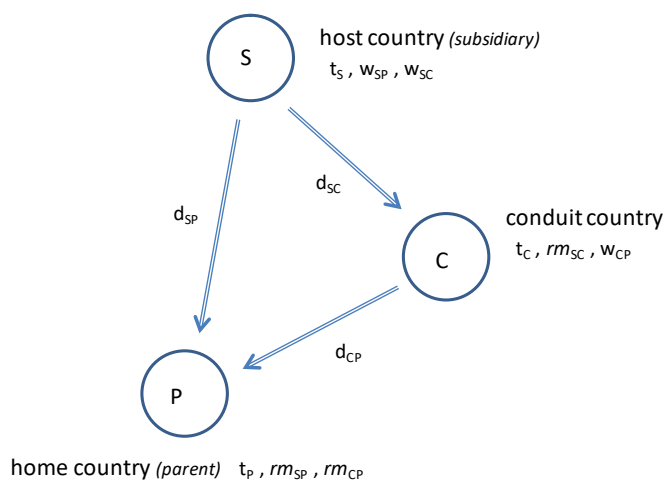
⁷ [Voorbeeld belastingontwijking Malawi](#)

⁸ [Voorbeeld belastingontwijking Kenya](#)

De methode van netwerkanalyse wordt uitgebreider beschreven in een eerdere publicatie (Van 't Riet en Lejour, 2018).

In het oorspronkelijke netwerk van 108 landen leidt *treaty shopping* tot een potentiële verlaging van de wereldwijd gemiddelde belastingen op gepatrieerde dividenden van ongeveer 6%-punt. Voor twee derde van alle landenparen is een indirecte route goedkoper dan de directe route. Daarnaast leiden we een centraliteitsindicator af, welke de meest gebruikte doorsluislanden identificeert. Op basis van gegevens uit 2013 zijn dit voor dividenden het Verenigd Koninkrijk, Luxemburg en Nederland.

Figuur 3.1 Treaty shopping met één conduit-land



Validatie van de methode en beschikbare data

De resultaten zijn verkregen met beschikbare belastingparameters en een objectieve, wiskundige, methode. Daarnaast is de centraliteitsindicator gebruikt als verklarende variabele in regressies die bilaterale *Directe Buitenlandse Investeringsposities* (DBI) verklaren; de indicator blijkt statistisch significant in een groot aantal specificaties (Van 't Riet en Lejour, 2018). Des te groter het belang van een land als conduit, des te meer buitenlandse investeringen er via dat land verlopen. Het is hier van belang twee zaken op te merken. Ten eerste worden voor deze validatie van de netwerkmethode data gebruikt van bilaterale DBI-posities. Idealiter zouden bilaterale dividendstromen gebruikt moeten worden. Deze zijn echter niet beschikbaar voor voldoende landen in de netwerkanalyse. Ten tweede bevatten de gebruikte DBI-data van het IMF (CDIS) zowel het fenomeen dat we onderzoeken, het omsluizen van investeringen vanwege belastingmotieven, alsook de reguliere bilaterale investeringen. Opnieuw idealiter, zouden we deze data gescheiden hebben. Dat is niet het geval. Dit betekent ook dat we niet zomaar DBI-data als een neutraal uitgangspunt kunnen nemen voor internationale investeringen.

In de DBI-statistieken staat Nederland, samen met de Verenigde Staten en Luxemburg, al jarenlang in de top-drie van landen met de grootste investeringen; zowel inkomend als uitgaand. Bij een eventuele *ex post* evaluatie van gewijzigd Nederlands beleid op het gebied van internationale belastingen zijn dit aangewezen statistieken om allereerst te bezien.

Bbp-weging van de landenparen

De resultaten van de netwerkanalyse worden gepresenteerd op wereld- en landenniveau en op dat van de individuele links, d.w.z. de directe bilaterale route tussen twee landen in één richting. Daarvan zijn er $108 \times 107 = 11556$ in de oorspronkelijke analyses. Vanwege dit hoge aantal is aggregatie van de resultaten

onvermijdelijk en daarvoor gebruiken we gewogen gemiddelden. Voor de netwerkanalyse van dividend hebben we vooral dubbele bbp-gewichten toegepast; we verdelen 100 eenheden over de 108 landen naar rato van hun bbp, vervolgens wordt voor ieder van deze 108 bronlanden de stroom naar hun 107 bestemmingslanden bepaald, opnieuw naar rato van het bbp. De reden hiervan is dat we de economische relevantie van een link tussen grote economieën als, bijvoorbeeld, USA-JPN belangrijker achten voor dividend repatriëring dan een link tussen twee kleine economieën. Voor rentebetalingen en royalty's spelen andere overwegingen een rol. Daar komen we hieronder op terug.

Beleidsanalyse: een voorwaardelijke bronbelasting op renten en royalty's

Op verzoek van het ministerie van Financiën analyseerde het CPB de impact van de voorgenomen bronbelasting op rente- en royaltystromen naar laagbelastende landen (CPB Notitie november 2019⁹). Anders dan voor dividend, waarvoor het standaardtarief 15% is, heft Nederland juist geen bronbelasting op renten en royalty's. Invoering van de maatregel maakt dat de stromen vanuit Nederland naar de aangemerkte landen verdwijnen. Wereldwijd neemt echter het potentieel voor belastingontwijking door *treaty shopping* niet af. Dit is omdat andere landen de doorsluisfunctie van Nederland overnemen.

Voor bovengenoemde beleidsanalyse heeft het CPB de bestaande netwerkanalyse uitgebreid met rente- en royaltybetalingen. Op basis van de belastingtarieven in 2018 werd een baseline gecreëerd waarin Nederland voor uitgaande rente- en royaltystromen nog geen bronbelasting heft. Vervolgens werd in een scenario-analyse de voorwaardelijke bronbelasting doorgevoerd. Ook werd er een baseline gemaakt met 2018 data voor dividend. Omdat de fiscale behandeling van royalty's en rentebetalingen anders is dan die van dividend, verschilt ook de berekening van de belasting-'afstanden'. Het uitkeren van dividenden vindt plaats, in principe, na de winstbelasting in het bronland. Daarnaast kan in het thuisland¹⁰ nog winstbelasting geheven worden waarbij betaalde belasting in het bronland vaak verrekend kan worden. De facto wordt er in veel gevallen in het moederland geen winstbelasting geheven vanwege de deelnemingsvrijstelling.

Voor rente- en royaltybetalingen is dit heel anders. De betalingen betekenen een lagere winst in het bronland en daarmee juist een belastingaftrek. Daarentegen wordt bij internationale rente- en royaltybetalingen verwacht dat deze wel belast worden in het bestemmingsland, tenzij de betalingen rechtstreeks worden doorgesluisd. Hierop wordt de winstbelasting in het moederland toegepast. Daarbij wordt wel rekening gehouden met de betaalde bronbelastingen in het bronland. Anders dan bij dividend geldt er geen vrijstelling van de winstbelasting en kan de betaalde bronbelasting daarom veelal verrekend worden, mits de verschuldigde winstbelasting in het bestemmingsland minimaal gelijk is aan de ingehouden bronbelasting. De netwerkanalyse is hierop aangepast.

We benadrukken dat de netwerkbenadering optimale repatriëeringsroutes en *treaty shopping* bepaalt; het modelleert niet de erosie van de belastinggrondslag in het bronland die strategische allocatie van intellectueel eigendom en schuld en bijbehorende royalty en rentebetalingen kunnen bewerkstelligen. In veel situaties zit daar het grote voordeel voor de multinationals.¹¹

Alternatieve weg van landenparen bij rente- en royaltystromen

⁹ CPB onderzoek naar impact conditionele bronbelasting

¹⁰ Thuisland = bestemmingsland = *residence*.

¹¹ Recent ontstaat er een uitgebreide internationale literatuur om de effecten op de belastinginkomsten van deze methoden van belastingontwijking in te schatten, zie o.a. Beer e.a. (2019), Crivelli (2016), Dharmapala (2014), Hines (2014) en OESO (2015). Voor dividend en rente schatten Janský en Šedivý (2019) het verlies aan inkomsten voor een aantal ontwikkelingslanden als gevolg van belastingverdragen. In de mogelijke verliezen die ze identificeren speelt Nederland een prominente rol.

In eerste instantie, bij bbp-weging van de landenparen, vonden we wereldwijd gemiddeld minieme belastingvoordelen van omsluizen van rente- en royaltystromen, van minder dan 1%-punt, terwijl het bij dividend om zo'n 6%-punt gaat. Verder is er slechts voor een vijfde en een kwart van de landenparen, voor rente en royalty's belastingvoordeel op indirecte routes. Bij dividend gaat het om ongeveer twee derde van de landenparen. Daarnaast is duidelijk dat niet alle landenparen relevant zijn voor het schuiven met winsten; rentekosten en royalty's worden uiteraard bij voorkeur afgetrokken van de belastbare winst in jurisdicties met een hoog statutair tarief, terwijl de betalingen dan terechtkomen in laagbelastende landen. De strategische locatie van intellectueel eigendom is hier een voorbeeld van. Deze belastingmotieven zijn andere dan die voor *treaty shopping* die we met de netwerkanalyse onderzoeken. Daarom passen we een alternatieve weging toe bij renten en royalty's, die recht doet aan het bovenstaande. De alternatieve variant (dCIT¹²) heeft alleen positieve gewichten voor die landenparen AB waarvoor geldt dat het statutaire tarief van de winstbelasting van land A hoger is dan dat van land B: $v_{pb}(A) > v_{pb}(B)$. Omgekeerd is het gewicht van het landenpaar BA dan (automatisch) nul. Dit combineren we dan met economische relevantie door de omvang van het bronland A mee te nemen met het $bbp(A)$. Hoe groter het verschil in de tarieven hoe groter de prikkel om de winst van het hoogbelastend land naar het laagbelastend land te verschuiven. Dit geeft dan de volgende weging: $dCIT(A,B) = bbp(A) * (v_{pb}(A) - v_{pb}(B))$.

Met deze weging vinden we wereldwijd gemiddelde *treaty shopping* voordelen van bijna 8%-punt, voor zowel rente- als royaltystromen.

Als gezegd, de netwerkanalyse analyseert niet het schuiven met winsten als gevolg van groepsleningen en sublicenties. Echter, bij de alternatieve weging geldt voor iedere stroom dat de winst verlaagd wordt in een hoger belastend land en uiteindelijk belast wordt in een land met een lager tarief. Het wereldgemiddelde van dit directe voordeel (*direct tax gain*) is 8.7%-punt voor rente en 7.6%-punt voor royalty's.¹³ Het belastingvoordeel van het omsluizen komt hier nog bovenop.

Tot slot, de netwerkanalyse wordt toegepast op dividend, rente- en royaltystromen afzonderlijk. Hierdoor blijft het transformeren ('omkatten') van inkomensstromen, zeg van dividend naar rente, buiten beschouwing. Dit is een beperking van de benadering, in het bijzonder voor de rol van het doorsluizen. In een eerdere studie met micro-data van bijzondere financiële instellingen in Nederland zien we omvangrijke getransformeerde inkomensstromen.¹⁴

4 Baselines 2018 voor 112 landen

Uitbreiding met een viertal ontwikkelingslanden

Het aantal landen in de netwerkanalyse is uitgebreid met vier ontwikkelingslanden, te weten Bangladesh (BGD), Ethiopië (ETH), Uganda (UGA) en Zambia (ZMB). Deze landen worden door Nederland ondersteund

¹² dCIT : delta Corporate Income Tax, (positieve) verschil in het tarief van de winstbelasting, gewogen met bbp bronland.

¹³ In de notitie voor het ministerie van Financiën (CPB, 2019) zijn deze uitkomsten niet opgenomen.

¹⁴ Lejour, Arjan en Jan Möhlmann, Maarten van 't Riet en Thijs Benschop, 2019, Dutch Shell Companies and International Tax Planning, CPB Discussion Paper. Voor een selectie van bijzondere financiële instellingen vinden we gemiddeld over 2014-2016 het volgende: de doorgesluisde stroom van dividend naar rente bedraagt 4,1 mld euro, van dividend naar royalty's 6,3 mld euro en van rente naar dividend 5,4 mld euro.

middels bilaterale en multilaterale activiteiten gericht op het genereren van meer belastinginkomsten, en met deze landen heeft Nederland ook een bilateraal belastingverdrag.¹⁵

De benodigde data voor de netwerkanalyse zijn de belastingparameters van alle 112 jurisdicties in het netwerk. Deze werden voor de oorspronkelijke 108 landen voor eerdere studies al betrokken van het International Bureau for Fiscal Documentation (IBFD). Het betreft parameters voor het jaar 2018, en waar deze nog niet beschikbaar waren zijn zo recent mogelijke gegevens gebruikt.¹⁶ Het is aangevuld met de data voor de vier nieuwe landen, in het bijzonder ook de verlaagde tarieven van de bronbelastingen als vastgesteld in de verdragen.

Per land zijn nodig het statutaire tarief van de winstbelasting, de standaardtarieven van de bronbelastingen op dividend, rente en royalty's, en de verrekening-systemen ter voorkoming van dubbele belasting (*double tax relief systems*). Maar de bulk van de benodigde data zijn bilateraal; de tarieven van de bronbelastingen als afgesproken in de bilaterale belastingverdragen. Verlaagde tarieven zijn soms van toepassing op specifieke sectoren, of zijn afhankelijk van de mate van de deelneming (percentage van de aandelen). Voor dividenden hebben we eerder het laagst gevonden tarief genomen¹⁷ onder de aanname dat er juist zo gestructureerd worden door MNO's dat er aan de voorwaarden voldaan zou worden. Bij rentes en royalty's hebben we een andere heuristiek toegepast; bij meerdere tarieven kozen we het op-een-na laagste tarief, omdat het laagste tarief vaak van toepassing was op een specifieke sector.¹⁸ Naast de bilaterale verdragen geldt de Rente- en Royalty-richtlijn van de EU; deze komt erop neer dat er tussen de EU-lidstaten onderling geen bronbelasting geheven wordt. In de analyse is het Verenigd Koninkrijk behandeld als lidstaat van de EU.

Baseline resultaten

We presenteren hier de eerste resultaten van de baseline scenario's voor de drie inkomstypen: dividend, rente en royalty's. In de volgende sectie zullen we specifiek in gaan op het verlies van belastingopbrengsten voor de afzonderlijke landen. De drie baselines betreffen twee wegen, voor dividend de bbp-weging en voor rente en royalty's de alternatieve weging, als besproken in sectie 2.

Tabel 4.1 geeft voor de drie financiële inkomensstromen de resultaten van de baselines voor de 112 landen. In de studie voor het ministerie van Financiën komen deze scenario's ook voor (CPB, 2019), maar dan voor 108 landen. De verschillen zijn zeer gering. Voor dividend is de gemiddelde belasting op de routes tienden van een %-punt hoger, maar is het voordeel van omsluizen precies gelijk. Ook de ranking van de conduct-landen is identiek. Bij rente stijgt Nederland van positie 6 naar positie 4 door de toevoeging van de vier landen. Voor rente en royalty's is de winst van *treaty shopping*, wereldwijd gemiddeld, zo'n twee-tiende %-punt hoger.

Tabel 4.1 Baseline scenario's 112 landen - dividend, rente en royalty's

Financiële Stroom weging	Dividend bbp	Rente ALT.	Royalty ALT.
Direct belastingvoordeel	n.v.t.	8.74	7.60
Directe routes (% belasting)	32.37	19.88	21.02

¹⁵ Voor meer toelichting van deze keuze zie bijlage 1. Deze keuze is in januari 2020 afgestemd met de opdrachtgever, IOB.

¹⁶ De data van het IBFD Tax Research Platform zijn gedownload tussen eind januari en maart 2018.

¹⁷ Tenzij dit bijvoorbeeld alleen voor pensioenfondsen van toepassing was.

¹⁸ In individuele gevallen hoeft dat niet altijd te kloppen. Gegeven de omvang van de data set met 112 landen kon dat niet in alle gevallen gecheckt worden. Wel is gecontroleerd dat de heuristiek de gemiddelde situatie benadert.

Financiële Stroom weging	Dividend bbp	Rente ALT.	Royalty ALT.
Optimale routes (% belasting)	28.18	12.29	13.05
Winst Treaty shopping (% belasting)	4.19	7.59	7.97
Optimale indirecte routes (% landen-paren)	67.4	'29.6'	'34.1'
Top 5 conduits	GBR	DEU	CHE
2	NLD	RUS	RUS
3	SWE	LUX	SWE
4	LTV	NLD	NLD
5	EST	SWE	NOR
Positie Nederland	2	4	4

Het grote verschil in resultaten tussen dividend aan de ene kant en die van rente en royalty's aan de andere kant is de dubbele belasting op dividend. Het wereldwijd gemiddelde, bbp-gewogen, tarief van de winstbelasting is 25%.¹⁹ Omdat bij rente en royalty's de winstbelasting juist in het moederland betaald wordt, hebben we in tabel 4.1 ook voor dividend de winstbelasting meegenomen die in het bronland verschuldigd is. In eerdere publicaties lieten we die winstbelasting meestal niet zien, omdat die niet relevant is voor treaty shopping.

De gemiddelde dubbele belasting op gerepatrieerde dividenden via de directe routes is 9,4%, en met optimaal omsluizen is dat 3,8%. De gemiddelde reductie van de belastingdruk door *treaty shopping* is dan 5,6%-punt. Maar op basis van de winst voor belasting in het bronland is dit 4,2%.²⁰ Dit voordeel van optimaal omsluizen is bij rente en royalty's hoger, respectievelijk 7,6% en 8,0%.

De belasting bij rente- en royaltystromen is lager dan die voor dividendstromen. Dit komt omdat rente en royalty's niet in het bronland belast worden, afgezien van de bronbelasting. Sterker nog, bij voldoende winst in het bronland kunnen de rentekosten en royaltybetalingen afgetrokken worden van de winst aldaar. Dat levert een direct belastingvoordeel op van gemiddeld 8,7%-punt voor rente en 7,6%-punt bij royalty's (boven aan de tabel).

In tabel 4.1 wordt ook het percentage van de landenparen gegeven waarvoor een indirecte route goedkoper is dan de directe route. Voor dividend is dat twee derde van alle landen paren. Bij rente en royalty's beschouwen we slechts ongeveer de helft van de landenparen, vanwege de alternatieve weging (alleen van hoogbelastend naar laagbelastend). Voor ongeveer 30% van die landenparen geldt dat er een indirecte route goedkoper is dan de directe route.

Tot slot geeft tabel 4.1 de top 5 van de rangorde van de doorsluislanden. Voor alle drie de inkomestypen komt Nederland daarin voor. In het algemeen zijn de lidstaten van de EU aantrekkelijk als doorsluisland, dit vanwege de Moeder-Dochterrichtlijn en de Rente- en Royalty-richtlijn van de EU. Voor dividend geldt dat GBR, LTV en EST een standaardtarief van de bronbelasting van nul hebben. SWE is een land met relatief veel belastingverdragen.

¹⁹ 25.36% voor de 112 landen, met voor de VS het tarief na de hervorming van 2018.

²⁰ Dus de 32.37% uit tabel 1 = $100 * (1 - (1 - 25.36/100) * (1 - 9.40/100))$, en de 28.18% = $100 * (1 - (1 - 25.36/100) * (1 - 3.78/100))$. En $32.37\% - 28.18\% = 4.19\%$.

Bij rentestromen is de toppositie van RUS en DEU op het eerste gezicht verassend. Het blijkt dat Rusland en Duitsland in een aantal onderhandelingen lage bronbelastingen op rente bij de verdragspartner hebben afgesproken, lager dan voor de meeste andere landen met die verdragspartner geldt. Daarmee is het relatief goedkoop om rente naar Rusland en Duitsland te geleiden. Daarnaast geldt voor Rusland dat dit ook het verdrag met China betreft. China heft geen bronbelasting op rentestromen naar Rusland, en voor royalty's is er een tarief van 6% in plaats van het standaardtarief van 10%. Omdat China in omvang de tweede economie van de wereld is krijgen stromen van China een relatief hoog gewicht. Voor Duitsland is er een vergelijkbare situatie met een nultarief op rente vanuit Japan.

5 Gederfde belastingopbrengsten

Wat het belastingvoordeel is voor MNO's, zijn gederfde belastingopbrengsten voor de nationale overheden.²¹ Dat laatste is het perspectief in deze sectie. We vergelijken daarbij de situatie waarin alleen directe routes toegestaan zijn tussen landenparen en de situatie met optimale routes, waarbij ook indirecte routes toegestaan zijn. Eerst bespreken we de vier mechanismen die leiden tot gewijzigde belastingopbrengsten en vervolgens de resultaten, die behoren bij de baseline scenario's uit de vorige sectie.

Optimale routes: vier mechanismen van gewijzigde belastingen

Internationale ondernemingen kunnen hun investeringen zodanig structureren dat ze gebruik maken van de meest voordelige tarieven voor de bronbelastingen vastgelegd in bilaterale belastingverdragen. *Treaty shopping* betekent daarom allereerst een verlaging van de bronbelastingen. Dit is het belangrijkste mechanisme.

Verlaging van de bronbelastingen op de route maakt dat de grondslag voor belastingheffing in het thuisland (*residence*) groter kan zijn. Afhankelijk van het verrekeningssysteem dat het thuisland toepast, kan dan de belastingopbrengst in het bestemmingsland toenemen. Neem de *credit*-methode als verrekening ter voorkoming van dubbele belasting. Hierbij geldt de reeds afgedragen bronbelasting als een 'tegoed' bij de winstbelasting in het thuisland. Als er minder bronbelasting betaald is, kan er ook minder verrekend worden.

Het derde mechanisme heeft te maken met het feit dat sommige landen voor hun verdragspartners preferentiële verrekening toe passen. Bijvoorbeeld, waar er standaard de *credit*-methode toegepast wordt, wordt dit vervangen door vrijstelling (*exemption*). Dit leidt tot een verlaging van de belastingopbrengst in het bestemmingsland. Er wordt inderdaad gevonden dat optimale routes gebruik maken van deze preferentiële verrekening. Dit mechanisme speelt vrijwel uitsluitend voor dividend.

Tot slot is er de *conduit taxation*. In principe zou een dividendstroom die een tussenstation passeert als winst belast kunnen worden. Behalve als het tarief van de winstbelasting nul zou zijn komt zo'n tussenstation niet in aanmerking voor optimale routes. Voor doorstromende rente en royalty's geldt dat de inkomende stroom belastbare winst is, maar tegelijk de uitgaande stroom weer van de winst afgetrokken wordt.²² *Conduit taxation* betreft dus altijd bronbelastingen. Echter, naar de aard van de optimale routes

²¹ Lagere winst- en bronbelastingen betekenen een lagere belasting op kapitaal, hetgeen het niveau van investeringen kan verhogen, hetgeen vervolgens tot hogere opbrengsten van de belastingen op arbeid zou kunnen leiden. Dit blijft buiten beschouwing.

²² Op een klein gedeelte na dat als belastbare winst in het doorsluitland blijft.

(belastingminimaliserend) zal dit laag zijn. Echter, als voor een gegeven land de andere belastingen gering zijn kan een minimale *conduit* belasting voor dat land wel relatief groot zijn. Wellicht ten overvloede, de misgelopen winstbelasting door aftrek van rentebetalingen en royalty's in het bronland brengen wij hier niet in kaart.

Resultaten

Voor ieder van de inkomensstromen presenteren we de resultaten van de gedeerde belastingopbrengsten in een tabel. We doen dit voor zes OS-landen (BGD, EGY, ETH, IDN, UGA en ZMB)²³ en ter vergelijking voegen we de Verenigde Staten, China, Duitsland en Nederland toe (USA, CHN, DEU en NLD).

Tabel 5.1 geeft de belastingopbrengsten en de derving ervan voor dividend. Voor de uitgangssituatie van directe routes worden de opbrengsten gegeven van de bronbelasting (*SCR0*) en van de winstbelasting in het thuisland (*RES0*). Bij de optimale routes komt daar nog de opbrengst bij van de eventuele belasting op doorsgesluisde stromen (*CON*). De gedeerde opbrengsten worden gegeven als percentage voor het totaal (*TOT*) en voor de bronbelasting (*SRC*).

Bangladesh ontvangt in de uitgangssituatie 4,6 eenheden aan bronbelasting en 1,5 eenheden aan winstbelasting als thuisland. In de situatie met omsluizen zijn deze belastingen respectievelijk 1,7 en 1,8 eenheden. Deze bedragen zijn duizendste-procenten (0,001%) van het wereldtotaal (100%= 10000 eenheden).

Voor het wereldtotaal (WLD) zien we, onderaan de tabel, een percentage van bijna 7,7% staan (770 op de 10000 eenheden) voor de bronbelasting op dividend in de uitgangssituatie. Het totaal van de bron- en winstbelasting voor Bangladesh is 6,1 (= 4,6 + 1,5) eenheden als uitgangspunt, bij *treaty shopping* wordt dit 3,5 (= 1,7 + 1,8) eenheden. Bangladesh heeft geen *conduit taxation*. De derving van de totale belastingopbrengsten als percentage is dan $100 * (6,1 - 3,5) / 6,1 = 42,6\%$. Voor de bronbelasting is dat $100 * (4,6 - 1,7) / 4,6 = 62,6\%$.

Tabel 5.1 Belastingopbrengsten dividend

	Direct		Optimaal		Derving		
	SCR0	RES0	SRC1	RES1	CON	TOT	SRC
BGD	4.6	1.5	1.7	1.8		42.6	62.6
EGY	2.8	2.2			0.3	93.1	100.0
ETH	1.0	0.2	0.6	0.4	0.0	9.0	38.9
IDN	15.4	1.0	7.3	0.3	0.1	53.8	52.9
UGA	0.5	0.04	0.0	0.2		73.6	100.0
ZMB	0.4	0.1	0.0	0.2	0.0	51.6	98.7
CHN	122.5	17.1	77.9	3.8	0.5	41.2	36.4
DEU	30.9	6.6	0.3	0.0	0.8	97.2	99.2
NLD	0.8				0.0	99.8	100.0
USA	183.2	6.1			0.0	100.0	100.0
WLD	769.6	170.3	207.4	150.7	20.9	59.7	73.1

Noot: de bedragen in de eerste 5 kolommen zijn eenheden belasting op 10000 eenheden gerepatrieerd dividend wereldwijd.

²³ Deze selectie wordt toegelicht in bijlage 1.

Wereldwijd heeft *treaty shopping* het potentieel om tot 60% derving van de totale belastingopbrengsten op gerepatrieerde dividenden te leiden. Voor de bronbelasting op dividenden (naar het buitenland) is dat een derving van bijna driekwart. Van de tien geselecteerde landen verliezen er zes helemaal of bijna helemaal de bronbelasting. Egypte en Uganda missen alle bronbelasting op uitgaand dividend, Zambia praktisch alle. Voor de overige vier geldt dat deze ook in ieder geval een derde of meer verliezen. Verder is duidelijk dat niet alleen de OS-landen verliezers zijn wat betreft belastingopbrengsten

Tabel 5.2 Belastingopbrengsten rente

	Direct		Optimaal		Derving		
	SCR ₀	RES ₀	SRC ₁	RES ₁	CON	TOT	SRC
BGD	12.6	0.03	8.8	0.03		29.9	29.9
EGY	4.8	4.9	3.5	5.9		3.2	27.5
ETH	1.4	1.2	1.1	1.4		3.4	21.0
IDN	17.9	5.5	7.3	5.8	0.01	44.1	59.0
UGA	0.7	1.2	0.6	1.4		-4.4	14.7
ZMB	0.9	0.03	0.5	0.03	0.1	36.2	48.7
CHN	123.7	5.5	56.5	5.7	1.3	50.8	54.3
DEU		2.4		2.4			
NLD		10.1		10.2		-0.8	
USA	316.4	8.5	10.1	8.9	0.1	94.1	96.8
WLD	1350.0	638.2	414.3	783.8	31.2	38.2	69.3

Noot: de bedragen in de eerste 5 kolommen zijn eenheden belasting op 10000 eenheden rentebetalingen wereldwijd.

Bij rentebetalingen is het beeld anders, zie tabel 5.2. De dervingen zijn geringer. Ook zien we dat wereldwijd de belastingopbrengsten in het thuisland toenemen, van zo'n 6,4% naar 7,8%. Dit is het gevolg van de toegenomen grondslag voor de winstbelasting door de verminderde bronbelasting (het tweede mechanisme). Uganda en Nederland zouden er hierdoor bij optimaal gekozen structuren zelfs op vooruit gaan qua opbrengsten als thuisland. Nederland heft geen bronbelasting op uitgaande rente en verliest daarmee dan ook geen bronbelastingen. De verliezen voor de OS-landen blijven, potentieel, aanzienlijk en variëren van 20% tot 60%.

Het beeld bij royalty's is vergelijkbaar met dat bij rente. Naast Nederland zien we nu ook dat voor Ethiopië en Uganda de winstbelasting als thuisland toeneemt en dat deze landen daardoor netto meer opbrengsten zouden hebben. Dit gaat dus om intellectueel eigendom (IP) dat gestald zou zijn in deze landen. Deze toename van belastingopbrengsten lijkt daarom niet heel realistisch. De variatie in de derving bij de bronbelasting is groot. Voor de OS-landen is dat van geen derving voor Ethiopië, tot 68% voor Zambia.

Tabel 5.3 Belastingopbrengsten royalty's

	Direct		Optimaal		Derving		
	SCR ₀	RES ₀	SRC ₁	RES ₁	CON	TOT	SRC
BGD	12.5	0.03	10.0	0.03		19.8	19.9
EGY	4.8	4.1	0.7	5.0	0.02	36.2	86.1

	Direct	Optimaal		Derving			
ETH	0.7	1.1	0.7	1.2		-7.0	0.0
IDN	18.3	4.4	7.6	4.5	0.01	46.6	58.8
UGA	0.7	0.8	0.6	1.2		-16.7	14.7
ZMB	1.2	0.03	0.4	0.03	0.1	58.8	68.1
CHN	127.7	4.6	101.4	4.8	0.03	19.7	20.6
DEU	60.3	2.4	20.8	2.4	5.5	54.3	65.6
NLD		11.3		11.4		-0.6	
USA	313.1	10.5	7.3	10.8	0.7	94.2	97.7
WLD	1505.0	597.7	516.0	751.2	38.3	37.9	65.7

Note: de bedragen in de eerste 5 kolommen zijn eenheden belasting op 10000 eenheden royalty-betalingen wereldwijd.

6 Welke verdragen?

In de vorige sectie hebben we voor de geselecteerde OS-landen gezien welke aandelen van de bronbelastingen verloren gaan wanneer de multinationals optimaal hun investeringsroutes kiezen. In deze sectie presenteren we welke belastingverdragen op de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor deze dervingen. Daarbij gaat het om de eerste stap in de optimale routes die tot belastingreductie leiden (voor de MNO's). Zo'n eerste etappe is een belastingverdrag dat het OS-land afgesloten heeft met daarin een gereduceerd tarief van de bronbelasting. Verschillende verdragen kunnen zo'n eerste etappe zijn in de optimale routes vanuit het gegeven OS-land, dus daarom presenteren we opnieuw aandelen. De veranderingen in de winstbelastingen van thuislanden ten gevolge van treaty shopping zijn ofwel positief, dus een toename van de opbrengsten, ofwel de dervingen zijn kleiner dan die op de bronbelastingen. We gaan daarom hier alleen in op de misgelopen bronbelastingen.

Per inkomenstype geven we een tabel met als kolommen de selectie van OS-landen. Ter vergelijking zijn Duitsland en Nederland toegevoegd. De rijen zijn de verdragspartners die als eerste tussenstation voorkomen op optimale routes (naar alle andere 110 landen). Alleen aandelen van 5% of meer worden gepresenteerd in de tabel. Dit voorkomt dat er te veel partnerlanden opgevoerd moeten worden.

Beschouw tabel 6.1 met de aandelen voor gerepatrieerde dividenden. Bahrein (BHR) is op 13% van de optimale routes vanuit Egypte (EGY) het eerste tussenstation. Er is namelijk een verdrag tussen Egypte met Bahrein met een verlaagd tarief van de bronbelasting op dividend. Egypte heeft een standaard tarief van 10% en past voor een aantal landen 5% toe. Voor een achttal landen is er een tarief van 0%, daaronder BHR, Maleisië (MYS), NLD, Zwitserland (CHE), de Verenigde Arabische Emiraten (ARE), het VK (GBR) en de VS (USA). Nummer acht, Frankrijk, is kennelijk verder niet zo'n spil in het netwerk dat het voor Egypte een aandeel van 5% of meer haalt. Aan Bahrein rekenen we nu 13% toe van het verlies aan bronbelastingen op dividend vanuit Egypte.

In tabel 5.1 zagen we al dat Egypte 100% van de bronbelasting op dividend verliest ten gevolge van *treaty shopping*. Uiteraard is het voor de MNO's optimaal om gebruik maken van de verdragen van Egypte waarin afgesproken is dat er geen bronbelasting zal zijn. Het 100% verlies is dan ook geen verrassing.

Tabel 6.1 Aandelen derving bronbelasting (> 5%) naar verdragspartner - dividend

	WLD	BGD	EGY	ETH	DEU	IDN	NLD	UGA	ZMB
BHR			13.0				3.0		
CYP				17.7	4.5		3.9		
DNK	5.2				2.9				
FIN	5.8				2.7				
HKG						41.8	3.0		
IRL				14.8	3.2		2.5		100.0
MYS			17.6				3.7		
NLD	9.1		16.4	16.2	3.8	58.2		100.0	
PRT				12.0					
SGP				15.8			3.7		
SVK				18.4	4.9		4.0		
SWE	5.9				2.7				
CHE	3.7		12.5						
ARE		100.0	17.6				3.7		
GBR	10.2		19.8		4.9		4.0		

Voor Bangladesh (BGD), Uganda (UGA) en Zambia (ZMB) is er steeds één verdragspartner verantwoordelijk voor 100% van het verlies aan bronbelasting op dividend. Dat zijn respectievelijk de Verenigde Arabische Emiraten (ARE), Nederland en Ierland.²⁴ Bangladesh heeft een standaardtarief van 20%, voor een aantal landen een tarief van 15%, voor 20 partners 10% en alleen voor de Verenigde Arabische Emiraten (ARE) 5%. Dit betekent ook dat niet alle opbrengsten verdwijnen, tabel 5.1 laat een derving van 62,6% zien. Nederland en Hong Kong zijn samen verantwoordelijk voor 100% van de derving van Indonesië (IDN).

Van Duitsland en Nederland weten we (zie tabel 5.1) dat het grote verliezers zijn aan opbrengsten van bronbelasting op uitgaand dividend. Hier constateren we dat er geen enkel partnerland verantwoordelijk is voor meer dan 5% van de derving. Dat is onder meer een gevolg van de Moeder-Dochterrichtlijn, waardoor alle EU-lidstaten als eerste bestemming een kosteloze eerste etappe betekenen.

Ook de Wereld (WLD) is opgenomen als kolom. Hier zien we de belangrijkste startlanden in de optimale routes, gemiddeld voor alle landen als bronland. De top 5 is GBR, NLD, SWE, FIN en DNK. De ranking van de startlanden komt sterk overeen met die van de conduit landen, maar is niet identiek.

Tabel 6.2 Aandelen derving bronbelasting (> 5%) naar verdragspartner – rente

	WLD	BGD	EGY	ETH	IDN	UGA	ZMB
CYP				30.0			
DNK						30.1	

²⁴ Het resultaat tussen Zambia en Ierland verdient toelichting. De dataset bevat de gereduceerde tarieven uit een oud (1971) belastingverdrag tussen deze landen. Sinds 2016 is er een nieuw verdrag van toepassing met hogere, minder uitzonderlijke tarieven. Dit illustreert het belang voor ontwikkelingslanden om hun verdragen te herzien. Daarnaast illustreert het de afhankelijkheid van de netwerkanalyse van data uit de verdragen en de databronnen.

	WLD	BGD	EGY	ETH	IDN	UGA	ZMB
FRA				30.0			
DEU	17.5						
IRL				4.5			100.0
LUX	6.6						
MLT			45.3				
MUS			5.6			6.0	
NLD	4.5	100.0		30.0	50.0	30.1	
NOR						30.1	
RUS	13.3						
CHE	5.3						
ARE			45.3		50.0		

Voor rente zien we een spaarzamere tabel 6.2, met opnieuw het criterium dat de aandelen 5% of meer moeten zijn.²⁵ Duitsland en Nederland zijn daarom ook niet meer opgenomen als kolom (bronland), ze komen wel voor als rij (startland). Er zijn minder partnerlanden met een verdrag zodanig dat het aandeel in de derving van bronbelasting op rente groter of gelijk is aan 5%. De corresponderende tabel met de percentages derving van opbrengsten is tabel 5.2.

Voor twee van de geselecteerde landen, BGD en ZMB, geldt dat hun verlies van belastingopbrengst via precies één land loopt (100%), dat zijn respectievelijk Nederland en Ierland.²⁶ Het verdrag met Nederland is ook verantwoordelijk voor de helft van de potentiële derving bij Indonesië. De andere helft komt voor rekening van het verdrag met de Verenigde Arabische Emiraten. De verdragen met Nederland zijn voor Ethiopië en Uganda voor zo'n 30% het kanaal voor potentieel verlies van bronbelasting op uitgaande rente.

Tabel 6.3 geeft de aandelen voor royalty's. De tien partnerlanden van Duitsland in de tabel hebben alle een nultarief bedongen. Dat geldt ook voor enkele andere landen maar die zijn minder centraal in het netwerk. Hetzelfde speelt voor Bangladesh. Het heft een standaardtarief van 20% en heeft voor een aantal landen een gereduceerd tarief van 10%. Dat zijn er meer dan de vijf in de tabel, maar dat zijn weer minder centrale landen, die minder toegang bieden tot belasting reducerende routes. Zambia verliest, bij optimale repatriëring voor MNO's, alle bronbelasting op royalty's via het verdrag met Ierland. Bij Indonesië maken grotendeels de optimale routes gebruik van het verdrag met de Verenigde Arabisch Emiraten. Merk op dat Ethiopië niet in de tabel voor komt; er zijn geen aandelen van startlanden om dat er geen derving is; het tarief in belastingverdragen is namelijk niet lager dan het Ethiopische standaardtarief van 5%. De derving van de bronbelastingopbrengsten op uitgaande royalty's is te vinden in tabel 5.3.

Tabel 6.3 Aandelen derving bronbelasting (> 5%) naar verdragspartner – royalty's

	WLD	BGD	EGY	DEU	IDN	UGA	ZMB
AUT			94.8				
CYP	4.1			9.4			
HKG					3.0		

²⁵ De tabellen geven ook aandelen tussen 2.5% en 5% voor partnerlanden wanneer er ten minste één aandeel groter dan 5% is.

²⁶ Wat betreft Zambia en Ierland, zie de eerdere voetnoot.

	WLD	BGD	EGY	DEU	IDN	UGA	ZMB
HUN	4.3			9.4			
IND			5.2				
IRL							100.0
ISR	5.2						
LVA	5.9			9.4			
LIE				9.4			
LUX	4.3			9.4			
MLT	2.6			9.4			
MUS						8.3	
NLD	8.3	18.1		9.4			
NOR	5.5	18.1		9.4		84.9	
RUS	13.3						
ESP	4.5						
SWE	8.4	18.1		9.4			
CHE	10.9	18.1		9.4			
ARE	2.9	18.1			97.0		

De rol van Nederland

De prominente rol van Nederland als doorsluisland voor belastingontwijking is eerder benadrukt. Het is hier terug te vinden in de hoge positie in de rangorde van conduitlanden (tabel 4.1). De onderhavige analyse laat zien dat Nederland ook een van de belangrijkste startlanden is waarmee optimale, belasting-minimaliserende, routes beginnen. De positie van Nederland in de rangordes is 2^e, 5^e en 4^e voor, respectievelijk, dividend, rente en royalty's.

Daarbij geldt dat Nederland relatief vaak voorkomt als startland op de routes waarlangs de OS-landen hun opbrengsten van de bronbelastingen mislopen. Dit suggereert dat Nederland een agressief verdragsbeleid gevoerd heeft dat met een aantal verdragslanden heeft geresulteerd in de laagste bronbelastingen vergeleken met de afspraken in andere verdragen die deze verdragslanden hebben afgesloten. Dat geldt overigens ook voor een aantal andere landen. Bijvoorbeeld zien we Verenigde Arabische Emiraten meerdere malen terugkomen in de tabellen. Het agressieve verdrag tussen Ierland en Zambia is inmiddels herzien.

7 Mitigerende beleidsscenario's

In deze sectie worden beknopt de resultaten gepresenteerd van twee beleidsscenario's. Op de eerste plaats beschouwen we de voorwaardelijke bronbelasting naar laagbelastende landen. Deze maatregel wordt van toepassing op 1 januari 2021 en betreft uitgaande rente- en royaltystromen. De maatregel werd eerder al door het CPB geanalyseerd in opdracht van het ministerie van Financiën. Nu wordt de impact op de selectie van OS-landen onder de loep genomen. De verwachting zou zijn dat deze maatregel ook de negatieve gevolgen voor deze landen van Nederland als doorsluisland mitigeert. Met het tweede scenario wordt gesimuleerd wat de gevolgen zijn als de anti-misbruik clausules in de verdragen van Nederland volkomen

effectief zouden zijn. Dan is een verlaagd tarief niet meer van toepassing op indirecte routes. Nederland zal dan naar verwachting niet meer gebruikt worden als startland.

Voorwaardelijke bronbelasting van Nederland naar laagbelastende landen

De eerdere netwerkanalyse van de voorwaardelijke bronbelasting (vbb) leidde tot de conclusie dat stromen naar de aangemerkte laagbelastende landen inderdaad verdwijnen maar dat wereldwijd het potentieel voor belastingontwijking niet afneemt. Dit laatste is omdat andere landen de rol van Nederland als doorsluisland overnemen.

Dividend

Voor de volledigheid voeren we dit scenario ook uit voor dividend. Met de meeste laagbelastende landen heeft Nederland geen belastingverdrag met gereduceerde tarieven. Dan is het standaardtarief van 15% van toepassing, een tarief dat niet aantrekkelijk lijkt voor optimale routes. Het tarief dat toegepast is in de simulatie van de voorwaardelijk bronbelasting is 21,7%.

Op wereldschaal is er geen enkel verschil in de reducties van de dubbele belastingen. Ook de top 5 van de ranking van conduit-landen verandert niet, Nederland blijft op positie 2. Ook de derving van bronbelasting op dividend voor de geselecteerde landen (zie tabel 5.1) is identiek. Wel zijn de aandelen van de startlanden in de derving net iets anders. In tabel 7.1 herhalen we de rij voor Nederland uit tabel 6.1 van het baseline scenario. Er is toch enig effect te zien.

Tabel 7.1 Aandelen Nederland derving bronbelasting (> 5%) – dividend

	WLD	BGD	EGY	ETH	DEU	IDN	NLD	UGA	ZMB
Base	9.1		16.4	16.2	3.8	58.2		100.0	
VBB	8.6		15.6	15.6	3.5	56.7		100.0	

Rente

Ook voor rente is het wereldgemiddelde van het belastingvoordeel van treaty shopping gelijk. De impact voor Nederland is er wel degelijk; in de ranking gaat Nederland van positie 4 naar positie 15. Toch blijft de derving van de opbrengsten van de bronbelasting op uitgaande rente identiek (als in tabel 5.2). De rol van Nederland wordt overgenomen door andere conduitlanden, zie tabel 4.1. Bij de aandelen van de startlanden blijken de resultaten divers. Voor twee van de landen uit de selectie, BGD en UGA, blijft het verdrag van Nederland, ook met invoering van de voorwaardelijke bronbelasting, het kanaal voor het verlies aan belastingopbrengst uitgaande rente. Voor twee andere landen, ETH en IDN, neemt het aandeel van Nederland als startland aanzienlijk af. De landen die de rol van Nederland overnemen zijn terug te vinden in tabel 6.2 (CYP en FRA voor ETH, en ARE voor IDN).

Tabel 7.2 Aandelen Nederland derving bronbelasting (> 5%) – rente

	WLD	BGD	EGY	ETH	IDN	UGA	ZMB
BASE	4.5	100.0		30.0	50.0	100.0	
VBB	1.4	100.0		5.6	8.0	100.0	

Royalty's

De resultaten voor het beleidsscenario voor royalty's zijn vergelijkbaar; wereldwijd geen verandering in de belastingreductie, geen verandering in de derving van opbrengsten. In de rangorde gaat NLD nu van positie 4 naar 14.

Tabel 7.3 geeft het resultaat voor de aandelen van de verdragen van Nederland (zie tabel 6.3). Opnieuw zien we dat invoering van de vbb een impact heeft op het aandeel van NLD als startland. Bangladesh was het enige land uit de selectie waar het verdrag met Nederland een rol speelde. Verschillende landen nemen de rol van Nederland over.

Tabel 7.3 Aandelen Nederland derving bronbelasting (> 5%) – royalty's

	WLD	BGD	EGY	IDN	UGA	ZMB
BASE	8.3	18.1				
VBB	1.9	4.6				

Samenvattend: de invoering van de voorwaardelijke bronbelasting heeft op wereldschaal nauwelijks gevolgen maar voor specifieke ontwikkelingslanden kan de impact van het Nederlandse beleid aanzienlijk zijn.

Effectieve anti-misbruik clauses in de verdragen van Nederland

Een tweede set van beleidsscenario's is uitgevoerd. Hierbij wordt aangenomen dat de anti-misbruik bepalingen in de verdragen van de OS-landen met Nederland volledig effectief zijn. Dat betekent dat dan het gereduceerde tarief met Nederland niet op indirecte routes van toepassing mag zijn maar dat het standaardtarief geldt.

Aldus is dit geïmplementeerd in het model. Het gevolg hiervan is dat Nederland niet gebruikt zal worden als startland op belastingminimaliserende routes. Dit wordt inderdaad gevonden. We zijn daarom hier verder uiterst summier.

De wereldgemiddelde belastingreducties blijven gelijk. Ook de derving wijzigt niet, of nauwelijks. En het patroon van de aandelen van Nederland als startland ziet er als volgt uit, zie tabel 7.4 voor dividend. Het resultaat voor rente en royalty's is net zo.

Tabel 7.4 Aandelen Nederland derving bronbelasting (> 5%) – dividend

	WLD	BGD	EGY	ETH	DEU	IDN	NLD	UGA	ZMB
Base	9.1		16.4	16.2	3.8	58.2		100.0	
GAAR	8.6								

Verwijzingen

Beer, S., R. de Mooij en L. Liu, International Corporate Tax Avoidance: a Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots, *Journal of Economic Surveys*.

CPB, 2014, [Ranking the Stars: network analysis of bilateral tax treaties](#), CPB Discussion Paper 290.

CPB / OECD, 2015, Van 't Riet, Lejour en Hanappi, Network Analysis of Tax Treaty Shopping using Dividend Based Weights, CPB Communication
<https://www.cpb.nl/en/publication/network-analysis-of-tax-treaty-shopping-using-dividend-based-weights>

CPB / OECD, 2020, Implementation of the BEPS Action 6 Minimum Standard: Assessing the Impact on Treaty Shopping based on a Network Analysis, forthcoming as OECD Working Paper (*nog niet publiek, bekend bij Fin.*)

CPB Policy Brief 'Doorsluisland NL doorgelicht', 2019
<https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2019-01-Doorsluisland-NL-doorgelicht.pdf>

Crivelli, Ernesto, Ruud de Mooij en Michael Keen, 2016, Base erosion, profit shifting and developing countries, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, vol. 72(3): 268-301.

Dharmapala, D., 2014, What do we know about base erosion and profit shifting? A review of the empirical literature, *Fiscal Studies*, vol. 35(4): 421-448.

Hines, J., 2014, How Serious a Problem is Base Erosion and Profit Shifting?, *Canadian Tax Journal*, vol. 62(2): 443-453.

IMF, 2014, [Spillovers in international corporate taxation](#), IMF Policy Paper, May 9 2014.

Janský, Petr en Marek Šedivý, 2019, Estimating the revenue costs of tax treaties in developing countries, *The World Economy*, 2019, vol. 42: 1828-1849.

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

OECD, 2015, Measuring and Monitoring BEPS, Action 11, 2015 Final Report
<http://www.oecd.org/tax/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report-9789264241343-en.htm>

Rijksoverheid, 2019, Wet bronbelasting 2021.
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/miljoenennota-en-andere-officiële-stukken>

Rijksoverheid, 2018, Nederland stelt zelf lijst laagbelastende landen vast in strijd tegen belastingontwijking (link). <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/12/28/nederland-stelt-zelf-lijst-laagbelastende-landen-vast-in-strijd-tegen-belastingontwijking>

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

Bijlage 1: Resultaat vooronderzoeken²⁷

Deze bijlage presenteert beknopt resultaten van, en keuzes bij, drie beperkte vooronderzoeken bij de opdracht van het IOB aan het CPB betreffende ‘Strengthening tax systems in developing countries’. De drie deelopdrachten zijn i) een netwerkanalyse, ii) wereldwijde statistieken van directe buitenlandse investeringen (dbi) en iii) inkomensstromen via bijzondere financiële instellingen (bfi’s).

Alleen aan het eerste deelonderzoek, de netwerkanalyse, is een vervolg gegeven. De twee andere vooronderzoeken hebben relevante informatie opgeleverd. Maar de afweging tussen de verwachte opbrengsten en de kosten bij een vervolg ervan viel negatief uit. Dit hangt voor een deel samen met de vertrouwelijkheid van financiële gegevens.

De netwerkanalyse is uitgebreid met Bangladesh, Ethiopië, Uganda en Zambia. Eveneens is er extra aandacht voor de resultaten voor Egypte en Indonesië die reeds onderdeel zijn van de landenverzameling. De netwerkanalyse is uitgevoerd voor zowel dividend, als voor rente en royalty’s.

i) Netwerkanalyse van Nederlandse belastingverdragen en ontwikkelingslanden

De 108 jurisdicties in de netwerkanalyse van het CPB zijn de grotere economieën aangevuld met tax havens. Uitbreiding met een aantal OS-landen is alleen mogelijk als van deze landen de belasting-parameters beschikbaar zijn. En het heeft vooral zin om de rol van Nederland te bezien als er belastingverdragen zijn tussen deze landen en Nederland. IOB heeft een elftal landen aangemerkt in drie prioriteitsniveaus: eerst Ghana, Kenia en Uganda, dan Bangladesh, Ethiopië, Tanzania en Zambia en tot slot Burundi, Liberia, Malawi en Rwanda.

De reeds bestaande verzameling bevat al acht landen uit de Wereldbank categorieën ‘low or lower middle income countries’. Dit zijn Angola, Egypte, India, Mongolië, Nigeria, Pakistan en de Filipijnen. Ook het ‘investment hub’ Mauritius is bevat in de oorspronkelijke verzameling.

De tabel hieronder geeft voor ieder van de landen aan of ze voorkomen in de Worldwide Corporate Income Tax Guide 2018 van EY. En als dat niet het geval is checken we of het IBFD er standaard files beschikbaar voor heeft. In de tabel staan ook het tarief van de winstbelasting (CIT) en de standaard tarieven voor ‘non-resident withholding taxation’ op dividenden, renten en royalty’s (DIV, INT en ROY).²⁸ Voor zover er belastingverdragen zijn met Nederland geeft de tabel ook de al dan niet gereduceerde tarieven (div, int en roy).

In een aantal gevallen zien we dat verschillende tarieven worden toegepast. Dit hangt bij winstuitkeringen (dividenden) bijvoorbeeld af van het ‘degree of ownership’, bij renten en royalty’s soms van de sector. In het algemeen hebben we bij dividenden gekozen voor het laagst gevonden tarief, bij renten en royalty’s voor het op een na laagste tarief omdat nogal eens het allerlaagste tarief alleen van toepassing is op één speciale sector.

²⁷ De oorspronkelijke tussenrapportage is van 22 januari 2020.

²⁸ Tarieven van bronbelastingen op ‘management fees’ ontbreken omdat zij in een eerder stadium niet verzameld zijn.

Tabel B.1 Belastingparameters 2018, selectie van landen

IOB & 108	EY	IBFD	CIT	DIV	INT	ROY	DTT NL	Div	Int	Roy
Ghana	yes		25	8	8	15	yes	5	8	8
Kenia	yes		30	10	15	20	no			
Uganda	yes		30	15	15	15	yes	0/5/15	10	10
Bangladesh	no	yes	25	20	20	20	yes	10	7.5	10
Ethiopië	no	yes	30	10	10	5	yes	5	5	5
Tanzania	yes		10/25/ 30	5/10	10	15	no			
Zambia	yes		0/40	15	15	20	yes	5	10	10
Burundi	no	yes	30	15	15	15	no			
Malawi	yes		30	10	20	20	yes	?		
Liberia	no	yes	25	5/15	15	15	no			
Rwanda	yes		30	5/15	15	15	no			
Angola	yes		30	10	10	10	no			
Egypt	yes		22.5	10	20	20	yes	0	12	12
India	yes		30	0	20	10	yes	0	10	10
Indonesia	yes		25	20	20	20	yes	5	10	10
Mongolia	yes		25	20	20	20	no			
Nigeria	yes		30	10	10	10	yes	10	10	10
Pakistan	yes		30	12.5	15	15	yes	10	15	15
Phillipines	yes		30	30	20	20	yes	10	15	15

Noot: Deze tabel werd opgesteld in januari 2020 ten behoeve van de selectie van OS-landen voor de netwerkanalyse. Voor de netwerkanalyse zijn grotendeels data van IBFD gebruikt. Een uitzondering daarop zijn de verdragen met Zambia die betrokken zijn uit de EY 2018 World Corporate Tax Guide. In het bijzonder geldt dat de gebruikte tarieven tussen Zambia en Ierland die uit een verouderd verdrag zijn. Dit komt in de hoofdtekst aan de orde. Merk verder op dat tarieven in de verdragen overschreven kunnen worden door lagere standaardtarieven.

We merken op dat voor de gehele selectie van 11 OS-landen belastingparameters beschikbaar zijn via EY ofwel IBFD. Echter, 5 landen hebben geen DTT met Nederland (KEN, TAN, BDI, LBR en RWA).²⁹ Daarnaast had Malawi een verdrag met Nederland, maar dat is in opspraak gekomen,³⁰ en zou opnieuw in onderhandeling zijn. We beschouwen dit als geen verdrag. Voor Ghana is er weliswaar een verdrag maar vinden we geen verlagingen van de bilaterale tarieven.³¹ Daarmee komen er 4 landen in aanmerking voor opname in de netwerkanalyse: Uganda, Bangladesh, Ethiopië en Zambia.

Bij de 8 'low and lower middle income' land reeds in de set zijn 6 met een verdrag met Nederland. Op basis van de verlaagde tarieven die we in de tabel zien komen voor renten India, Indonesië³² en misschien Egypte in aanmerking voor extra aandacht in de analyse. Voor royalty's idem. Voor dividenden

²⁹ Voor de netwerkanalyse zien we een verdrag pas als er ten minste voor een van de verdragspartners er een verlaging van het standaard tarief van de bronbelasting is.

³⁰ Zie Action Aid, 2015.

³¹ Voor renten zien we zelfs een hoger bilateraal tarief. In dergelijke gevallen is het standaardtarief van toepassing.

³² Indonesië kent ook een nultarief voor de bronbelastingen op renten. Verder heeft er betrekkelijk recent een aanpassing van het verdrag met Nederland plaatsgevonden.

zijn er 10%-punt reducties voor Indonesië en Egypte. Voor India is er geen reductie want het heft sowieso geen bronbelasting op dividenden.

ii) DBI - statistieken van NL en OS-landen in wereldwijd perspectief

De netwerkanalyse is, in eerste instantie, gebaseerd op stromen naar rato van het GDP (van zowel herkomst- als bestemmingsland). Daarom is het goed om ook naar de werkelijke stromen te kijken, als deze beschikbaar zouden zijn. Deze kunnen dan eventueel gerelateerd kunnen worden aan de netwerkanalyse. Omdat de analyse het hele internationale belastingnetwerk behelst zijn er data nodig voor alle landen.

Data voor internationale inkomensstromen op wereldwijde (bilaterale) schaal zijn niet beschikbaar. Als benadering onderzoeken we de voorraden (standen) van de bilaterale directe buitenlandse investeringen (dbi). Hiermee komen we terecht bij de Coordinated Direct Investment Survey (CDIS) van het IMF. Uit eerder onderzoek weten we dat deze data 'Confidentials' bevatten, hetgeen betekent dat er een bilaterale stand is maar dat de waarde niet gegeven wordt omdat deze 'vertrouwelijk' is. Daarnaast weten we dat landen de 'missings', 'confidentials' en echte 'nullen' verschillend en niet altijd consequent rapporteren. In het licht van het onderhavige onderzoek bezien we hoe dat zit voor de selectie van OS-landen.

Voor de 19 landen uit tabel B.1, plus Mauritius, extraheren we de standen van de inkomende bilaterale FDI (Foreign Direct Investment) voor het jaar 2018 uit CDIS. Elf van deze 20 landen blijken dit aan het IMF te rapporteren, waarvan 4 uit de selectie van OS-landen (BGD, RWA, UGD & ZAM).

Tabel B.2 geeft voor de 11 rapporterende landen, voor een selectie van partnerlanden, de standen van de inkomende FDI aan, in miljoenen US Dollars. Dus volgens Bangladesh bedraagt (in 2018) de voorraad van investeringen (met zeggenschap van ten minste 10% = FDI) vanuit Bermuda in Bangladesh 113 miljoen US dollar.

De tabel laat, wellicht verrassend, ook negatieve waarden zien van voorraden investeringen. Dit komt doordat het IMF bij CDIS het zogenaamde directionele principe toepast. Hierbij worden de investeringen van de dochter in het moederbedrijf afgetrokken van de investeringen van het moederbedrijf in de dochter. Dit netto begrip wijkt af van de 'asset / liability' benadering die voor het opstellen van de betalingsbalans gebruikt wordt.

Tabel B.2 Reported incoming FDI, selection of countries (in mln USD)

	Bermuda	Cayman Islands	Hong Kong	Luxembourg	Mauritius	Netherlands	Singapore	Switzerland	United Arab Emirates	China	United Kingdom	United States	Not Specified (incl. Conf.)	World	Share tax havens & conduits
Bangladesh	113	19	811	5	230	1,326	1,156	36	204	1,438	1,423	3,391		16,032	24.33
India	187	1,599	3,097	3,716	74,082	36,945	66,076	23,057	2,700	826	70,584	86,898	214	488,127	43.32
Indonesia	1,559	597	12,735	1,053	597	36,990	55,067	3,162	150	6,202	10,832	27,271	5,505	224,717	49.80
Mauritius	8,255	44,868	15,870	11,111		9,896	26,454	1,858	8,853	2,710	14,408	65,988	2,172	332,504	38.24
Mongolia	32	238	1,004	1,408	0	690	1,672	119	33	4,917	441	673		20,223	25.70
Nigeria	15,684	6,194	62	1	-39	14,185	4,596	501	402	833	11,714	9,058	757	91,606	45.40
Pakistan		1,374	257	317	336	2,680	206	3,944	1,138	1,044	9,349	1,072	15,791	42,296	24.24
Philippines	167	853	1,409	52	20	8,822	3,550	1,819	99	92	549	3,667	36	39,362	42.66
Rwanda	0	3	21	61	796	106	13	22	53	21	51	108	47	2,284	47.07
Uganda	200	C	56	13	654	3,668	46	183	94	264	840	109	35	9,294	52.89
Zambia	401	300	-8	317	914	-249	262	2,904	320	3,353	2,348	705	559	25,777	20.03

Tabel B.2 laat slechts een enkele 'C' zien; confidential. Bij de volledige tabel met alle partnerlanden zijn er uiteraard meer 'C's, maar alleen voor de Philippines en Uganda. Behalve voor Pakistan zijn ook de aandelen 'Not Specified (incl. conf.)' gering; dat wil zeggen ten opzichte van de door de landen zelf gerapporteerde totalen, en de rapporterende landen zijn er maar 11 van de 20.

Verder is opvallend voor deze ontwikkelingslanden het grote aandeel van de investeringen door tax havens en conduit landen. De eerste 9 kolommen in de tabel, dus van Bermuda tot en met de Verenigde Arabische Emiraten, zijn van deze categorieën. Het aandeel loopt van een vijfde tot meer dan de helft. En bij de 20% voor Zambia is er zelfs een negatieve positie voor Nederland. Daarbij is deze verzameling van 9 tax havens en conduits niet uitputtend.³³

Dan zijn er de spiegeldata; waar rapporterende landen hun standen van uitstaande investeringen geven. Hier³⁴ zien we meer 'C's, in het bijzonder voor Nederland, Zwitserland en het UK. Bijvoorbeeld: Nederland rapporteert een 'C' voor de voorraad van uitstaande investeringen in Uganda. Uganda daarentegen rapporteert 3668 miljoen US dollar, voorwaar geen sinecure.

De veruit grootste waarden van door Nederland gerapporteerde standen van uitstaande investeringen, in de selectie van 20 landen, zijn voor Egypte en Indonesië, met respectievelijk 26,6 en 22,6 miljard US dollar.³⁵

Het totaal van de spiegeldata kan gerelateerd worden aan het gerapporteerde totaal van de inward investment. De aandelen variëren van 20% tot 130%.

Vertrouwelijkheid / outputcontrole

De Nederlands Bank levert de data aan het IMF en hanteert daarbij, om het onthullingsrisico tegen te gaan, een zogenaamde outputcontrole. Op de eerste plaats moet het aantal waarnemingen groter dan twee zijn. Vervolgens is er een dominantietoets. Deze is vorm gegeven zodat de individuele bijdrage van een bedrijf niet tot op 5% nauwkeurig benaderd kan worden uit een tabel. De outputcontrole speelt ons ook parten bij de data van de bfi's.

Samenvattend: zo op het eerste gezicht valt de beschikbaarheid van data voor de OS-landen niet tegen. Dit komt doordat een aantal landen zelf de standen van de inkomende investeringen rapporteert. Met deze data ontstaat al een beeld van de rol van tax havens & conduit landen. Ook voor Nederland en de selectie van landen is er zo enige informatie. Het uitvoeren van een wereldwijde extractie van data (en het bewerken ervan) om tot een preciezer beeld te komen lijkt niet op te wegen tegen de kosten.

³³ Opmerkelijk is dat het aandeel van NL veel groter is dan dat van LUX.

³⁴ De volledige tabel, alsook die voor inward investment, is of wordt beschikbaar gemaakt aan IOB.

³⁵ Bij data van de site van DNB, geëxtraheerd op 14 januari 2020, zien we ook een uitsplitsing van de directe buitenlandse investeringen (standen) naar 'inclusief bfi's' en exclusief 'bfi's'. Voor Egypte loopt er ongeveer 10% via de bfi's terwijl dat voor de investeringen in Indonesië 80% is.

iii) Inkomensstromen via bfi's

DNB heeft data van inkomensstromen van individuele Nederlands bfi's naar land van onmiddellijke oorsprong en naar land van directe bestemming. Het CPB heeft in het kader van een ander project toegang tot deze data voor de jaren 2004 t/m 2016. Voor de geaggregeerde data bezien we welke informatie erin bevat is voor de selectie van OS-landen.

Tabel B.3 geeft de resultaten die door de outputcontrole zijn gekomen, voor inkomende dividenden, renten en royalty's, gemiddeld over de jaren 2014, 2015 en 2016. Ook de rang op de lijst naar omvang van de stroom is gegeven. De waarnemingen die niet door de controle gekomen zijn, zijn aangegeven met een 'c'. De lege cellen zijn nullen, in de zin van 'geen waarneming'. De enkele '0' in de tabel betekent een waarde kleiner dan een half miljoen euro.

Tabel B.3 Inkomensstromen bfi's, gemiddelde 2014-2016, in mln euro, inkomend

Country		Ink_div	Rank		Ink_int	Rank		Ink_roy	Rank
Ghana	GHA	c	99	GHA	3.72	67	GHA	c	93
Kenya	KEN	174.19	52	KEN	1.13	88	KEN	c	89
Uganda	UGA	c	128	UGA	0.04	125	UGA	c	109
Bangladesh	BGD	1.98	119	BGD		186	BGD	c	131
Ethiopia	ETH	c	118	ETH		236	ETH		221
Tanzania	TZA	c	80	TZA	0.17	112	TZA	c	98
Zambia	ZMB		236	ZMB	0.83	90	ZMB		186
Burundi	BDI		182	BDI		178	BDI	c	102
Malawi	MWI	c	127	MWI	c	98	MWI		192
Liberia	LBR	c	125	LBR	c	111	LBR		211
Rwanda	RWA		152	RWA		180	RWA		193
Angola	AGO	c	29	AGO	c	130	AGO	0	92
Egypt	EGY	455.14	34	EGY	243.46	18	EGY	9	44
India	IND	16.22	86	IND	14.44	50	IND	4	57
Indonesia	IDN	797.77	22	IDN	546.72	11	IDN	18	35
Mongolia	MNG	c	120	MNG	c	148	MNG	0	120
Nigeria	NGA	921.83	19	NGA	34.11	41	NGA	1	82
Pakistan	PAK	c	70	PAK	c	126	PAK	9	43
Philippines	PHL	138.24	54	PHL	c	69	PHL	2	69
Mauritius	MUS	c	48	MUS	23.06	45	MUS	c	124

De oogst voor de selectie van OS-landen is mager in de zin dat de beschikbaarheid van gegevens enigszins beperkt is. Wel geeft de *rank* per land aan dat de stromen voor landen als Malawi en Liberia zeer klein van omvang zijn. Wat betreft de rentebetalingen zijn er grote stromen uit Indonesië en Egypte. Voor dividenden zijn dat Nigeria en opnieuw Indonesië en Egypte. Dat er voor de meeste inkomensstromen uit Burundi en Rwanda over deze periode geen waarnemingen zijn, suggereert dat er voor deze landen geen gebruik wordt

gemaakt van doorsluisconstructies via Nederland.³⁶ Dat ligt ook voor de hand omdat deze landen geen belastingverdrag hebben met Nederland. Voor de uitgaande stromen zijn er slechts een twee waarnemingen: 4 mln euro rente naar Nigeria en 4 mln euro rente naar Mauritius. Verder niets.

Voor een aantal van de (clusters van) bfi's is aangegeven waar de uiteindelijke eigenaar resideert (UBO = Ultimate Beneficial Owner). Dit is de eigenaar van de bfi, niet noodzakelijkerwijs van de stroom (denk aan rente). Voor de stromen uit tabel 5.2 geven we de 'belangrijke' UBO's in tabel B.4.³⁷

In ieder geval voor de dividendstromen hebben we nu een aantal voorbeelden om driehoekjes te maken: herkomstland – Nederland – UBO. Dan moet nog blijken of er belastingvoordeel is.

Tabel B.4 Selectie UBO's

Inkomend dividend	UBO
Nigeria	USA, Brazilië
Indonesië	USA
Egypte	Italië
Kenia	UK
Philippines	Japan, Zwitserland, USA
Inkomende renten	UBO
Indonesië	Indonesië
Egypte	Rusland, Mexico

De data hierboven hebben betrekking op een steekproef van grotere bfi's met de verplichting van het rapporteren van de herkomst- en bestemmingslanden van de stromen. Met ingang van 2018 heeft DNB deze verplichting uitgebreid tot de gehele populatie van bfi's. Dan is er een kans dat er meer bedrijven per herkomst- en bestemmingsland zijn en dat er meer informatie door de outputcontrole zou komen. Echter, deze informatie is er alleen voor het jaar 2018, terwijl wij een gemiddelde over drie jaar gebruiken. We verwachten daarom dat de opbrengst aan informatie met de nieuwe data niet veel meer zal zijn dan hier gepresenteerd.

Samenvattend: net als bij het tweede vooronderzoek wordt hier nuttige informatie gevonden en is het niet zinvol dit deelonderzoek een vervolg te geven.

Uitsluitel: de beide laatste vooronderzoeken zijn bijzonder behulpzaam in de keuze die voor het eerste deelonderzoek gemaakt moeten worden. De netwerkanalyse kan het best uitgebreid worden met Bangladesh, Ethiopië, Uganda en Zambia. Voor Ethiopië zien we weliswaar weinig in de data. Van de landen reeds onderdeel van de analyse verdienen Egypte en Indonesië aandacht. Duidelijk lijkt ook dat er meer gebeurt bij rentebetalingen dan bij royalty's.

³⁶ Het is mogelijk dat er kleinere bfi's zijn die significante dividend-, rente- of royalty-inkomsten uit landen in deze tabel ontvangen, maar die niet onder het uitgebreide rapportageregime voor bfi's vallen.

³⁷ Omdat deze informatie niet een formele outputcontrole is gepasseerd zijn we niet specifieker.