

# Inhoud

*Proloog: Dubbele belasting, dubbele moraal?* 7

## **Deel I: Fiscale aantrekkingskracht – definitie en rol van bfi's** 25

- I.1 Bijzondere financiële instellingen 27
- I.2 Voorkomen van dubbele belastingheffing 37
- I.3 Het fiscale klimaat in Nederland is aantrekkelijker dan het meteorologische klimaat 45
- I.4 De rol van bfi's: twee fictieve voorbeelden 53
- I.5 Geen *tax haven*, wel doorvoerland 58
- I.6 Meer dan fiscale aantrekkingskracht 67

## **Deel II: Achter de voordeur – omvang, groei, diversiteit en internationaal perspectief** 71

- II.1 De bfi-sector in Nederland: snelgroeiend en geconcentreerd 73
- II.2 'De' bfi bestaat niet 80
- II.3 De Nederlandse bfi-sector in internationaal perspectief 90

## **Deel III: Risky business – over de nadelen van bfi's voor Nederland** 99

- III.1 Belastingontwijking 101
- III.2 Ontwikkelingslanden en misgelopen belastingopbrengsten 142
- III.3 Systeemrisico's 163
- III.4 Integriteitsrisico's 168

**Deel IV: Economisch belang(rijk)? – over de voordelen van  
bfi's voor Nederland** 175

- IV.1 Bfi's en baten 177
- IV.2 Belasting betaald door bfi's 181
- IV.3 Indirecte omzetteffecten 190
- IV.4 Directe werkgelegenheidseffecten 195
- IV.5 Indirecte werkgelegenheidseffecten 209
- IV.6 Conclusie: 'best belangrijk' 219

**Deel V: Van prima tot paria – de nationale en internationale  
beleidscontext** 223

- V.1 Fiscale voordelen voor multinationals leken zo  
logisch... 225
- V.2 ... maar dat beeld van fiscale voordelen veranderde  
in de crisis 231
- V.3 Over (on)wenselijkheid van fiscale concurrentie 243

*Epiloog: Het einde is niet in zicht – de lessen voor beleid* 255

*Verantwoording* 274

*Verklarende woordenlijst* 286

*Literatuur* 292

*Register* 301

## Proloog

### Dubbele belasting, dubbele moraal?

‘Nederland als brievenbusmaatschappij’ steekt de Nederlandse bancaire sector naar de kroon. In 2012 was het balanstotaal van de brievenbussector ongeveer 1000 miljard euro groter dan dat van de bancaire sector. De sterke groei van de brievenbussector hangt samen met de florerende financiële dienstverlening die deze sector terzijde staat.

Het imago van de brievenbussector en zijn adviseurs is sinds de economische crisis gekanteld van succesvol naar verwerpelijk. Tegenwoordig gaat het over draaischijven en legehulsconstructies, over de ‘*double Irish with a Dutch sandwich*’, over misgelopen belasting in ontwikkelingslanden en over gebrek aan ‘*substance*’.

Belastingontwijking heeft, terecht of onterecht, de klank van diefstal gekregen. Er woedt een hevig maatschappelijk debat over de vraag in hoeverre we dit kunnen, mogen en moeten accepteren. Bedrijven die gebruikmaken van fiscale constructies via brievenbusmaatschappijen om hun belastingafdracht te verminderen wacht – ook als ze dat op legale wijze doen – vaak de schandpaal. Een oordeel dat appelleert aan het rechtvaardigheidsgevoel, zeker in economisch slechte tijden.

Maar de materie is te complex voor een zwart-witconclusie. Dit boek is geschreven voor diegenen die hun eigen oordeel willen vormen. Wat zijn brievenbusmaatschappijen? Hoeveel geld gaat erin om? Wat zijn de nadelen en risico’s? Wat de voordelen? En welk beleid staat op stapel? Zal dat minder belastingontwijking tot gevolg hebben en zal de fiscale concurrentie niet langer schadelijk zijn? Door betrouwbare en zo volledig mogelijke in-

formatie te geven, draagt dit boek bij aan het beter informeren van burgers, bedrijven, beleidsmakers en politici.

### *De koopman en de dominee*

Nederland is en blijft een land waarin de koopman en de dominee vaak hand in hand gaan (box 1) – zeker in dit dossier. Dat blijkt alleen al als we kijken naar hoe wijdverbreid belastingontwijking is.

#### **Box 1. De koopman en de dominee**

Anders dan de meeste landen had Nederland in de 17e eeuw geen koning en maar weinig adel. Nederland was – en is – een land van koopmannen en dominees. In de Gouden Eeuw bepaalden voornamelijk zij het politieke gezicht van Nederland. In andere landen hadden vorsten, adel en katholieke geestelijkheid veel invloed. De koning besloot daar vaak in zijn eentje wat er moest gebeuren. De situatie in Nederland was heel anders: daar was geen koning. Handelsbelangen (de koopmannen) en het calvinisme (de dominees) waren hier vaak doorslaggevend als het ging om beslissingen in het landsbelang.

Bron: Nationaal Historisch Museum, geciteerd van [www.innl.nl/page/829](http://www.innl.nl/page/829).

### **Belastingontwijking is alom...**

Veel mensen die op reis gaan met het vliegtuig kopen taxfree parfum, juwelen of zonnebrillen op de luchthaven. En als ze met de auto met vakantie gaan richting het zuiden, rijden velen via Luxemburg om daar te tanken en sigaretten te kopen. Doel: het ontlopen van de hoge Nederlandse accijnzen.

Ook het gebruik van aftrekposten is wijdverbreid. Huizenbezitters met een hypotheek trekken de rente op die lening van de

inkomstenbelasting af en de meeste werknemers betalen geen belasting over hun pensioeninleg. Gulle gevers aan goede doelen trekken hun gift af van de belasting. In al deze gevallen is er sprake van belastingontwijking. Soms is dat niet het doel van fiscale wet- of regelgeving, zoals bij taxfree shoppen en tanken over de grens. En soms is dat juist wel het doel, zoals bij de hypotheekrenteaftrek of bij de aftrek van giften. Aan zowel bedoelde als onbedoelde ontwijking is – in tegenstelling tot belastingontduiking (fraude) – niets illegaals. Dergelijke belastingontwijking is in alle lagen van de bevolking ingeburgerd en geaccepteerd.

### **... ook als er maatschappelijke nadelen optreden door belastingontwijking**

De acceptatie van belastingontwijking in de maatschappij lijkt niet te verminderen als bekend wordt dat er maatschappelijke nadelen aan zijn verbonden. Zo weet elke krantenlezer dat de hypotheekrenteaftrek grote nadelen oplevert voor de woningmarkt. Niet alleen was de hypotheekrente verantwoordelijk voor de kunstmatige verhoging van de huizenprijzen. Ook gaf de aftrek financiële aanbieders en intermediairs de ruimte om veel te ingewikkelde en dure producten rond de aankoop van een huis te verkopen. Een ander gevolg is dat huishoudens hun hypotheekschulden maar mondjesmaat aflossen, zodat hun huizen bij een prijsdaling onder water komen te staan en op de bankbalansen enorme hypotheekschulden staan.

In crisistijd legt het grote beslag van de hypotheekrenteaftrek op de overheidsfinanciën meer gewicht in de schaal. De overheid loopt immers zo'n 12 tot 13 miljard euro mis doordat huizenbezitters met een hypotheek minder inkomstenbelasting betalen.<sup>1</sup>

1 Rekening houdend met het eigenwoningforfait is het nettoeffect op de schatkist ongeveer 10 miljard euro. Raming: Ministerie van Financiën (2012c).

Vanuit het perspectief van de belastingbetaler bekeken: zonder hypotheekrenteaf trek zouden belastingtarieven verlaagd kunnen worden. Ondanks dit soort overwegingen wordt deze vorm van belastingontwijking echter niet moreel verwerpelijk gevonden.

Nog een voorbeeld: de problemen van de tankstations en winkeliers in de grensstreek. Het persoonlijk leed van betrokken ondernemers wordt breed uitgemeten in de media. Toch front geen mens de wenkbrauwen als bewoners in de grensstreek in het buitenland tanken of drank inkopen. Het is een alom geaccepteerde gedragsreactie op de verhoging van de accijns op diesel en alcoholische dranken van begin 2014. Het instellen van een meldpunt voor de getroffen ondernemers doet aan die acceptatie niks af; Nederlandse vrachtwagenchauffeurs tanken massaal diesel in het buitenland. Daardoor loopt de Nederlandse schatkist jaarlijks een paar honderd miljoen euro aan accijnzen mis.

Ook dit besef verandert de houding ten aanzien van deze belastingontwijking echter geenszins.<sup>2</sup> Sterker nog, de algemene opinie lijkt te zijn dat de overheid dit aan zichzelf heeft te wijten. Terwijl de dieselaccijns in Nederland al hoger was dan die in de omringende landen, is deze per 2014 boven op de inflatiecorrectie nog eens met 3 eurocent verhoogd. Een reactie op de website van *De Telegraaf* vat het publieke sentiment treffend samen: 'Die zakkenvullers in Den Haag snappen deze logica niet. Ze denken alleen maar aan verhogen en hebben niet eens in de gaten dat dit averechts werkt. Ze jagen iedereen de grens over!!!'<sup>3</sup>

2 Berekening: Transport en Logistiek Nederland, [http://www.tln.nl/~media/files/gedeelde-inhoud/publicaties/artikelen/financien%20en%20markt/t23\\_2013\\_10-11\\_fm\\_tln-voert-actie-bij-tweede-kamer-in-den-haag-pdf.ashx](http://www.tln.nl/~media/files/gedeelde-inhoud/publicaties/artikelen/financien%20en%20markt/t23_2013_10-11_fm_tln-voert-actie-bij-tweede-kamer-in-den-haag-pdf.ashx).

3 Bron: <http://m.telegraaf.nl/article/21886845/comments>.

## Het debat over belastingontwijking is gepolariseerd en gemoraliseerd...

Lang niet alle gevallen van belastingontwijking kunnen rekenen op zoveel begrip. Vermogende personen die geacht worden een voorbeeldfunctie te vervullen, worden doorgaans scherper langs de morele meetlat gelegd: zij zijn ‘sjoemelaars’ of ‘graaiers’. Dat soort oordelen valt voetballers, bestuurders, popartiesten of leden van de koninklijke familie ten deel die gebruikmaken van legale fiscale constructies om belasting te ontwijken. Ook bedrijven als Ikea, Google, Amazon en de Nederlandse Spoorwegen die een vennootschap oprichten – om op die manier gebruik te maken van fiscale kortingen – kunnen rekenen op boze, verontwaardigde reacties.

De gunstige belastingconstructies waar multinationals gebruik van mogen maken, zijn niet weggelegd voor de groenteboer en het koffiehuis op de hoek. Dat is deels de oorzaak van de publieke verontwaardiging. De crisis heeft dit gevoel van ongelijke behandeling versterkt. Burgers hebben er in toenemende mate moeite mee dat zij meer belasting moeten betalen, terwijl er uitzonderingen blijven bestaan voor grote internationale bedrijven.

Politici reageren op deze morele verontwaardiging met hoorzittingen, aanscherping van bestaand beleid en overleg op internationaal niveau binnen de G20 en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Het Britse Lagerhuis en de Amerikaanse senaat organiseerden in de eerste helft van 2013 openbare verhoren. Bedrijven als Starbucks en Apple werden stevig aan de tand gevoeld over het gebruik van (legale) constructies om minder belasting te betalen.

Ook de Tweede Kamer in Nederland organiseerde een hoorzitting over dit onderwerp, in september 2013. Vier van de vijf genodigde ondernemingen gingen – vermoedelijk mede vanwege de toon van het debat – niet in op de uitnodiging. En dat leidde weer tot boosheid bij Kamerleden.

## ... en dat vraagt om objectivering

Het debat over belastingontwijking is dus sterk gepolariseerd – je wordt geacht voor of tegen te zijn. Er is weinig plaats voor een genuanceerde middenpositie. Ook is het debat gemoraliseerd. Nadeel van een debat op morele gronden is het gebruik van subjectieve argumenten. Daardoor kunnen deelnemers aan het debat elkaars argumenten niet verstaan, eenvoudigweg doordat ze op verschillende golflengtes zitten. Objectiveren van het debat over de morele kanten van het huidige fiscale regime is dan ook nuttig. Bij voorkeur met aantoonbare voor- en nadelen, met kosten en baten. Uiteindelijk kunnen politici dan beter geïnformeerde afwegingen maken.

Dat is precies wat dit boek doet: het brengt risico's en voordelen in kaart van Nederland als vestigingsland van brievenbusmaatschappijen, van 'Nederland als brievenbusmaatschappij'. Meer precies gaat het om de effecten van de vestiging van *bijzondere financiële instellingen*, afgekort bfi's. Buitenlandse multinationals vestigen dit soort bedrijven in Nederland om op die manier gebruik te kunnen maken van het voordelige fiscale klimaat.<sup>4</sup> Dat klimaat is gunstig vanwege onder meer het ontbreken van bronbelasting op rente en royalty en het uitgebreide netwerk aan belastingverdragen.<sup>5</sup> Bijzondere financiële instellingen zijn onderdeel van de financiële sector, maar zijn onbekend en mede daardoor onbemind (box 2).

- 4 De kwalificatie 'bfi' wordt gebruikt door De Nederlandsche Bank (DNB; zie hoofdstuk 1.1 voor de definitie van bfi's). Indien een buitenlands concern een bedrijf in Nederland vestigt dat voldoet aan bepaalde voorwaarden, wordt het gekwalificeerd als bfi. Het is geen juridische bedrijfsvorm. Een buitenlands concern vestigt dus geen bfi in Nederland, maar een bedrijf, dat vervolgens wordt gekwalificeerd als bfi.
- 5 Ministerie van Financiën (2013a) geeft een heldere inleiding voor wie zich verder in de materie wil verdiepen.



**Box 2. Bijzondere financiële instellingen zijn onbekend en mede daardoor onbemind**

De financiële sector bestaat voor een groot deel uit instellingen die mensen kennen: banken, verzekeraars en pensioenfondsen. Er is echter nog een ander, onbekend deel, dat bestaat uit ‘overige financiële instellingen’. Mede vanwege de onbekendheid boezemt dit deel van de financiële sector het grote publiek en de politiek vooral wantrouwen in.

Het balanstotaal van het Nederlandse financiële systeem bedroeg in 2011 € 7925 miljard. Het balanstotaal van traditionele financiële instellingen (banken, verzekeraars en pensioenfondsen) bedroeg in dat jaar gezamenlijk ruim 47 procent van het totale Nederlandse financiële systeem. De andere ruim 53 procent omvatte de overige financiële instellingen, waaronder bijzondere financiële instellingen. De totale omvang van deze laatste categorie instellingen was ruim 35 procent. Dit hoge aandeel van bijzondere financiële instellingen in het financiële systeem maakt de Nederlandse situatie internationaal gezien atypisch.

Ook als de discussie wordt gevoerd op basis van objectieve argumenten, blijft het gevaar bestaan dat voor- en tegenstanders elkaar niet willen verstaan. Mensen die het gebruik van fiscale constructies door multinationals op principiële gronden afwijzen, hebben meestal geen oor naar mogelijke baten. En mensen die belastingen primair als een kostenpost voor bedrijven zien, luisteren waarschijnlijk alleen als het gaat over manieren om die kosten te minimaliseren. Nobelprijswinnaar Milton Friedman valt in die laatste categorie. In ‘The Free Lunch Myth’, een veel bekeken lezing op internet, legt hij uit dat het belasten van bedrijven uiteindelijk betaald wordt door anderen. Om die reden pleit Friedman voor een belastingtarief van nul procent voor bedrijven: ‘*Only people can pay taxes. [...]*

*So, when you talk about a tax on business, it has to be paid by somebody. Either it is paid by the stockholder, or it is paid by the customer, or it is paid by the worker. There is no other way where it can come from.*<sup>6</sup>

Binnen de economische theorie wordt ook anders naar belastingen gekeken. Minimalisering van de belastingbetaling als kostenpost is niet zozeer het doel, maar het bepalen van het vanuit maatschappelijk perspectief gezien optimale belastingtarief. In dit economische perspectief spelen morele overwegingen geen rol. Het optimum wordt bepaald vanuit het perspectief van opbrengsten en kosten.

James Mirrlees, een andere Nobelprijswinnaar, ontdekte dat er een optimaal tarief is voor belasting op arbeidsinkomen (zie box 3 voor het optimale toptarief in Nederland). Als een overheid boven dat tarief heft, komen er niet meer maar minder belastingopbrengsten binnen voor de schatkist. Een hoog toptarief ontmoedigt mensen namelijk om meer uren te werken, te investeren in scholing en in hun loopbaan. Er ontstaat een prikkel om meer te sparen voor het pensioen, omdat de belasting op pensioeninkomsten traditioneel lager is. Ook ontstaan bij hogere tarieven meer prikkels om belasting te ontduiken of ontwijken. Bijvoorbeeld door een bv op te richten en daar de inkomsten binnen te laten komen. Tot slot ontstaat er ook een prikkel om te verhuizen naar een land met lagere belastingtarieven.

Die optie ligt natuurlijk niet voor iedereen open, maar er zijn wel voorbeelden van. De beroemde Franse filmster Gérard Depardieu vluchtte bijvoorbeeld naar het buitenland, omdat president Hollande de inkomens boven een miljoen met 75 procent gaat belasten. Het Franse voetbal vreest een uittocht van de goedbetaalde vedetten, onder wie een speler als Zlatan

6 Zie: <https://www.youtube.com/watch?v=YmqoCHR14n8>. Merk op dat deze redeneerlijn alleen geldt voor bedrijven. Ondernemers die via bfi's ten bate van zichzelf – als privépersoon – belastingen willen verlagen, vallen er bijvoorbeeld niet onder.

Ibrahimovic, die zo'n € 15 miljoen bruto per jaar verdient. Dat die vrees niet denkbeeldig is, blijkt uit academisch onderzoek (zie box 4).

### **Box 3. Het optimale toptarief in Nederland**

Ook al kunnen de meeste mensen niet verhuizen als belastingtarieven stijgen, ze reageren er wel degelijk op. Van de opbrengsten van het laatste uur werken en de laatste euro extra investeren blijft met hogere marginale tarieven minder over. Daarom zijn er bij hogere tarieven minder prikkels om meer uren te werken en te investeren.

De schatkist van de Nederlandse overheid heeft geen baat bij een hoger toptarief, zo blijkt uit onderzoek van het Centraal Planbureau. Het toptarief waarbij de opbrengsten van de inkomstenbelasting maximaal zijn, is in Nederland – uitgaande van bepaalde veronderstellingen – ongeveer 49 procent. Het huidige toptarief van 52 procent is dus hoger dan het opbrengstmaximaliserende toptarief. Ook als het toptarief zou worden verhoogd vanaf een inkomen van € 150 000 – het inkomen waarover het kabinet nu tijdelijk een extra crisisbelasting van 16 procent heft – levert dat niet meer, maar juist minder belastingopbrengst op.

Bron: Jacobs et al. (2013).

### **Box 4. Topvoetballers streven net als bedrijven naar winst**

Topvoetballers zijn erg gevoelig voor de hoogte van het toptarief en verhuizen gemakkelijk naar een topclub in een ander Europees land. Dat blijkt uit wetenschappelijk onderzoek in veertien landen tussen 1996 en 2008.

Het aandeel buitenlandse voetballers is hoger als het toptarief lager is. Nederland spant wat lage toptarieven voor buitenlandse spelers betreft de kroon. Dat komt door de dertigprocent-

regeling, op grond waarvan buitenlandse werknemers – onder bepaalde voorwaarden – gedurende maximaal acht jaar over 30 procent van hun inkomen geen inkomstenbelasting betalen. Ook andere landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, hebben overigens een aantrekkelijk fiscaal klimaat voor topvoetballers.

Het aandeel voetballers dat in het thuisland blijft, is hoger als het toptarief lager is. Nederlandse topvoetballers die in eigen land een hoog toptarief betalen, hebben een prikkel om te verhuizen en doen dat ook.

Sommige mensen hebben moeite met dergelijke conclusies. ‘Je gaat toch daar voetballen waar je sportief de beste prestatie neer kunt zetten en je kijkt toch niet naar belastingtarieven?’ Maar wat blijkt? Lagere toptarieven en verhuizing van topvoetballers sorteren effect. Clubs in landen met de laagste toptarieven hebben het hoogste aandeel buitenlandse spelers én ze doen het gemiddeld beter in de Champions League, de UEFA Cup en de Winners Cup.

Nederland scoort helaas wat minder punten in de Europese competities dan verwacht mag worden op grond van het gemiddelde toptarief voor buitenlandse en binnenlandse voetballers. Maar wel een stuk meer dan landen met hogere toptarieven zoals België, Portugal, Oostenrijk en de Scandinavische landen.

Bron: Kleven et al. (2013).

## **Objectivering kan door het in kaart brengen van kosten en baten**

De feiten over gedragsreacties op belastingverhogingen zijn vaak ontnuchterend, maar daarom niet minder waar. Topvoetballers kunnen verhuizen omdat hun arbeidsmarkt Europees is. Ook al kunnen de meeste mensen niet verhuizen als belastingtarieven stijgen, ze reageren er dus wel op.

Internationaal opererende bedrijven kunnen hun eigen en

vreemd vermogen en hun intellectuele eigendomsrechten eenvoudig verplaatsen. Zij doen dat om de winstbelasting wereldwijd te reduceren. Dat leidt ook tot dividend-, rente- en royaltystromen, die ze vanuit fiscaal perspectief gezien zo efficiënt mogelijk moeten sturen om bronbelastingen te vermijden. Daardoor zijn de reacties op veranderingen in fiscale regimes nog veel sterker dan bij topvoetballers of andere mensen.

Deze sterke verplaatsingseffecten van multinationals betekenen dat er kosten zijn verbonden aan aanscherping van fiscale constructies in Nederland. Aanscherping leidt immers ook tot verplaatsing van financiële stromen, maar nu weg uit Nederland. Zo heeft Starbucks in april 2014 aangekondigd mede vanwege fiscale redenen het hoofdkantoor van Nederland naar het Verenigd Koninkrijk te verplaatsen. Eerder besloot het Amerikaanse chemieconcern LyondellBasell, dat een hoofdkantoor heeft in Nederland, al een vestiging te openen in het Verenigd Koninkrijk. Ook wegens fiscale redenen. Door dit soort verplaatsingen ontvangt de Nederlandse staat minder belastinggeld en is er minder werkgelegenheid in en rond brievenbusmaatschappijen.

Uiteraard kunnen daar ook voordelen tegenover staan. Dat zijn economische voordelen als aanscherping leidt tot minder risico voor Nederland, zoals minder reputatierisico. En als mensen het eerlijker vinden als multinationals meer belasting moeten betalen, is sprake van een moreel voordeel. Op dezelfde manier kan een hoger toptarief in de inkomstenbelasting ook morele doelen dienen, zoals het verkleinen van inkomensverschillen.

Meer gelijkheid heeft door gedragsreacties van belastingbetalers wel een prijs, zo blijkt uit het onderzoek naar optimale belastingheffing. Hoe de lagere belastingopbrengsten af te wegen tegen de kleinere inkomensverschillen, dat is uiteindelijk een politieke kwestie. Objectivering van de discussie verhoogt als het goed is de kwaliteit van de besluitvorming, maar komt daar niet voor in de plaats. Het is aan de politiek welk gewicht aan bepaalde kosten en baten worden toegekend. Het is aan de economie om die kosten en baten in kaart te brengen.

Dat geldt ook voor de discussie over belastingontwijking door multinationals en de vestiging van bfi's in Nederland. Bij beleid gericht op het ontmoedigen van een bfi-vestiging is het zaak om de voordelen van bijvoorbeeld verlaagde reputatierisico's af te wegen tegen de kosten. Die kosten ontstaan doordat multinationals hun vennootschappen elders vestigen.

### **De overheid wil dubbele belastingheffing voorkomen...**

Er wordt vaak gedaan alsof belastingontwijking alleen een kwestie is van slimme bedrijfsfiscalisten die de gaten in de wetgeving zoeken. Voor een deel is dat waar, maar er zit ook weloverwogen overheidsbeleid achter. Fiscale wet- en regelgeving bestaat omdat de politiek wil voorkomen dat internationaal opererende bedrijven dubbel belasting moeten betalen. Dit is een internationaal geaccepteerd uitgangspunt (zie bijvoorbeeld OESO, 2013b).

Omdat er net zo veel belastingssystemen zijn als landen, is die kans op dubbele belasting reëel. Bijvoorbeeld als het ene land belasting heft op winst en de aan een buitenlandse moeder uitgekeerde (netto)winst vervolgens in het moederland ook wordt belast als inkomen. Dubbele belastingheffing heeft niet alleen nadelen voor de betrokken ondernemingen. Het heeft ook bredere nadelen. Zo kunnen multinationals er een concurrentienadeel door ondervinden ten opzichte van lokale bedrijven. En dat kan weer een belemmering vormen voor internationale handel. Daarom voorkomen veel landen dubbele belastingheffing (zie hoofdstuk 1.2).

### **... en fiscale faciliteiten vormen ook een belangrijke vestigingsfactor**

Minimaliseren van drempels voor in- en uitgaande investeringen is een ander uitgangspunt van de Nederlandse overheid, passend bij de reputatie van Nederland als klein, op het buiten-

land gericht handelsland. Nederlandse ondernemingen die zich in het buitenland vestigen lopen mogelijk tegen concurrentienadelen ten opzichte van lokale bedrijven aan, indien ze meer belasting moeten betalen. Datzelfde geldt voor buitenlandse bedrijven die in Nederland investeren.

Bedrijven reageren zoals gezegd via de inrichting van hun internationale structuur op de mogelijkheden die landen bieden om dubbele belasting te voorkomen. Ze doen aan internationale belastingplanning. Dat kan voor overheden weer een extra prikkel zijn: aantrekkelijke fiscale wetgeving trekt bedrijven aan. En dat is goed voor de reële economie. Zeker voor landen die verder geen 'bijzondere' vestigingsfactoren kennen, kan fiscaliteit een belangrijke vestigingsfactor vormen. Denk bijvoorbeeld aan Ierland, dat geen grondstoffen of gunstige geografische ligging heeft. Zonder fiscale voordelen zou het beduidend minder buitenlandse bedrijven en investeringen aantrekken.

### **Scope van dit boek: wel over dubbele belasting, niet over dubbele moraal**

De maatschappelijke discussie over bfi's wordt overwegend vanuit het perspectief van moraliteit gevoerd. Desondanks is de analyse in dit boek niet moreel maar economisch van aard. Of het voorkomen van dubbele belasting via het introduceren van fiscale faciliteiten tot een dubbele moraal leidt bij ondernemingen die een brievenbusmaatschappij opzetten en gebruikmaken van die faciliteiten, wordt dus niet onderzocht. Evenmin komt aan de orde of er sprake is van een dubbele moraal in de zin dat het maatschappelijk geaccepteerd wordt dat 'gewone' burgers hun hypotheekrente aftrekken of tanken in Luxemburg.

De publieke opinie bejegt ontwijkingsgedrag door ondernemingen zoals gezegd kritisch. Dit boek brengt in kaart over welk deel van de geldstromen bedrijven niet of nauwelijks belasting betalen door het gebruik van brievenbusmaatschappijen.

Waar de grens ligt van ‘voldoende’ belastingbetaling, dat is dan weer een morele vraag (zie box 5).

**Box 5. Het objectiveren van moraliteit: over welk deel van geldstromen wordt (bijna) geen belasting betaald?**

Om een zinvol debat over de morele kant van internationale belastingplanning te kunnen voeren, is het noodzakelijk om onderscheid te maken tussen illegale en legale praktijken. Binnen die laatste categorie is het zaak onderscheid te maken tussen belastingplanning in, respectievelijk tegen de geest van de wet.

Voorkomen van dubbele belastingheffing kan ertoe leiden dat multinationals op legale wijze geen of bijna geen belasting betalen. De maatschappelijke verontwaardiging daarover is groot. Onduidelijk is echter om welk deel van de geldstromen die via Nederlandse brievenbusmaatschappijen bewegen het nu eigenlijk gaat.

We hanteren een economische denkwijze bij het analyseren van het verschil tussen belastingplanning in versus tegen de geest van de wet. Deze doet denken aan de juridische term *fraus legis*, maar is niet helemaal hetzelfde.

Tijdens een hoorzitting in de Tweede Kamer in september 2013 omschreef Eerste Kamerlid en hoogleraar belastingrecht Peter Essers *fraus legis* als volgt: ‘Ofschoon de onderhavige constructie bij een letterlijke uitleg van de wet tot de beoogde belastingbesparing leidt, wordt deze toch niet gehonoreerd indien (a) het doel van de belastingplichtige met deze constructie hoofdzakelijk erop gericht is om een belastingvoordeel te behalen en (b) indien het resultaat waartoe deze constructie zou leiden tot strijd met doel en strekking die de wetgever voor ogen geeft gehad met de belastingwet.’

*Fraus legis* wordt dus vastgesteld door een rechter. In dit boek is sprake van belastingontwijking indien ‘tegen de geest van de wet’ wordt gehandeld, wat het geval kan zijn als er (nagenoeg) geen belasting wordt betaald. Met ‘de geest van de wet’ wordt niet bedoeld op specifieke nationale wet- of regelgeving. Gedoeld wordt



op de aanname dat belastingwetgeving normaliter niet tot doelstelling heeft om bedrijven (nagenoeg) geen belasting te laten betalen.

Het gaat er dus om te achterhalen wanneer, door gebruik van bfi's, weinig tot geen belasting wordt betaald binnen een internationaal concern. Zoals later wordt toegelicht, wordt hiermee bewust afgeweken van fiscale definities. Op deze manier is het echter wel mogelijk om inzicht te geven in de bedragen waar het om gaat als gediscussieerd wordt over bedrijven die via bfi's amper belasting betalen.

## Over de opzet dit boek

Deel I legt uit wat een bijzondere financiële instelling is. Waarom zijn dit soort vennootschappen gevestigd in Nederland? Welke fiscale motieven spelen daarbij een hoofdrol? En welke rol spelen bfi's bij het voorkomen van dubbele belastingheffing? Het aantal mogelijke manieren om gebruik te maken van de verschillen in internationale tarieven en regels is schier oneindig. We geven dan ook bewust geen compleet overzicht van deze structuren. Bewust, omdat het juist ook de fiscale complexiteit is die goed zicht op de kern van de maatschappelijke discussie over bfi's kan belemmeren.<sup>7</sup>

Deel II kijkt achter de voordeur van de bfi-sector in Nederland. Hoe zit de sector precies in elkaar? Wat is de omvang? Kun je alle bfi's over één kam scheren of is er sprake van diversiteit? En hoe verhoudt de Nederlandse bfi-sector zich tot gelijksoortige sectoren in andere landen?

Deel III geeft inzicht in de risico's van Nederland als brieven-

7 Voor een overzicht van fiscale constructies verwijzen we naar het boek *International Tax Planning* van Finnerty, Merks en Petriccione.

busmaatschappij. Het gaat daarbij allereerst om het uithollen van de buitenlandse en Nederlandse belastinggrondslag en het reputatierisico voor Nederland door een mogelijke karakterisering als ‘belastingparadijs’. De omvang van dat risico wordt op twee manieren ‘gemeten’.

Ten eerste berekenen we het aandeel van de geldstromen die multinationals door Nederland sluizen waarover – tegen de geest van de wet in – niet tot nauwelijks belasting wordt betaald. Met ‘de geest van de wet’ wordt niet bedoeld op specifieke nationale wet- of regelgeving, maar op het achterliggende doel van wetgeving in de gehele internationale keten van financiële stromen die via een bfi lopen. Het doel van die wetgeving zal niet zijn om bedrijven in die internationale keten (nagenoeg) geen belasting te laten betalen (zie ook box 5).

Ten tweede geven we inzicht in de belastinginkomsten die ontwikkelingslanden mislopen doordat inkomstenstromen via Nederland worden geleid. Dit is primair een nadeel voor de ontwikkelingslanden. Tegelijk is er ook een reputatierisico voor Nederland.

Andere relevante risico’s zijn systeemrisico’s en integriteitsrisico’s. Tot slot is er een risico van concurrentievervalsing als lokale aanbieders die op dezelfde productmarkt actief zijn, niet de belastingvoordelen hebben die hun internationale concurrenten wel genieten.

Tegenover de risico’s staan voordelen doordat de brievenbusmaatschappijen van multinationals kosten maken die in Nederland neerslaan in de vorm van belastingen, loonkosten en diensten die zij inkopen bij zakelijke dienstverleners. Deel iv bespreekt deze voordelen en bepaalt de omvang.

Was belastingplanning voor de financiële crisis een geaccepteerde manier voor multinationals om belastingdruk te verminderen, na de crisis is dat beeld volledig gekanteld. In deel v gaan we in op deze kanteling en bespreken we beleidsvoornemens op mondiaal en nationaal niveau, evenals de nadelen van een te felle internationale belastingconcurrentie.

In de epiloog richten we de blik op de (nabije) toekomst. Zullen de maatschappelijke druk en de beleidsvoornemens de positie van Nederland als brievenbusmaatschappij aantasten? We bespreken de knoppen waaraan gedraaid kan worden om gehoor te geven aan de roep om beperking van belastingontwijking die tot gevolg heeft dat nagenoeg geen belasting wordt betaald. Dit boek geeft een eerste aanzet voor de beleidsontwikkeling over belastingontwijking. Het zet de cijfers op een rij en daarmee kan de politiek aan de slag.

Internationale belastingplanning kent vele specifieke begrippen. We trachten die zo veel mogelijk te omzeilen, maar dat lukt niet altijd. Daarom is een verklarende woordenlijst opgenomen achter in dit boek.

## Dankwoord

Dit boek is gebaseerd op een onderzoek dat is uitgevoerd in 2013 door de auteurs van dit boek en Nicole Rosenboom, Ward Rougoor en Peter Risseeuw. Het onderzoek is in juni 2013 gepubliceerd als SEO-rapport met als titel *Uit de schaduw van het bankwezen*. Allereerst gaat onze dank daarom uit naar de mede-auteurs van dat rapport.

Graag bedanken we ook uitgever Pim van Tol voor de mogelijkheid die hij ons biedt om met dit boek ingewikkelde materie voor een breder publiek beschikbaar te maken. Verder bedanken we Yolanda van Empel, die hielp met de tekstbewerking. Voor het beschikbaar stellen van de data bedanken we De Nederlandsche Bank en de afdeling dataservices van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Tot slot bedanken we Peter Essers, Aart Roelofsen en Francis Weyzig voor hun kritische blik op het manuscript. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit boek berust uiteraard niet bij hen, maar volledig bij de auteurs.