

De Nederlandse Route

Hoe arme landen inkomsten mislopen via belastinglek Nederland

Esmé Berkhout
Oxfam Novib
20 Mei 2013

Volledig in strijd met haar agenda op duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding, functioneert Nederland als een spin in het web voor grote bedrijven, die inkomsten onbelast wegsluizen uit arme, en ook andere rijke, landen. Zoals dit paper laat zien verliezen ontwikkelingslanden jaarlijks tenminste zo'n €460 miljoen door belastingontwijking van bedrijven via Nederland. Wereldwijd lopen de verliezen op tot €5,4 miljard. De werkelijke schade is waarschijnlijk veel hoger, maar moeilijk te berekenen door gebrek aan transparantie over cijfers. In dit paper beschrijft Oxfam Novib, mede op basis van onderzoek door Somo en Oikos, de gevolgen die arme landen ondervinden van belastingontwijking, de grote rol die Nederland speelt in internationale belastingontwijkingspraktijken en hoe Nederland bij kan dragen aan een rechtvaardiger internationaal belastingstelsel.

EMBARGO tot 00:01 uur, 21 mei 2013

Samenvatting en beleidsaanbevelingen

Een eerlijk belastingsysteem is de belangrijkste en meest duurzame manier voor financiering van ontwikkeling. In de afgelopen 25 jaar zijn belastinginkomsten in Afrika echter blijven steken op ongeveer 15% van het BNP. In OESO landen is dit ongeveer het dubbele daarvan, rond de 34% van het BNP. Oxfam berekende in 2011 dat door aanzienlijke verbeteringen aan te brengen in belastingheffing, ontwikkelingslanden jaarlijks \$269 miljard meer aan belastinginkomsten zouden kunnen genereren¹. Maar naast aanpassingen op nationaal niveau, is het aanpakken van internationale belastingontwijking en -ontduiking cruciaal voor het verhogen van belastinginkomsten in ontwikkelingslanden. In het jaar 2000 publiceerde Oxfam het rapport "Tax Havens: releasing the hidden billions for poverty eradication". De schrijnende onrechtvaardigheid van belastingontwijking, die Oxfam destijds identificeerde is actueler dan ooit en de kosten voor ontwikkelingslanden zijn sindsdien beter in kaart gebracht.

In 2010 berekende Global Financial Integrity dat ontwikkelingslanden tussen 2002 en 2006 gemiddeld \$107 miljard per jaar verloren aan belastinginkomsten, doordat bedrijven belasting wisten te ontwijken via 'trade mispricing' (de 'verrekenprijzenroute').

Veel multinationale bedrijven gebruiken juist ook Nederland om financiën te verplaatsen van een jurisdictie waar (relatief) veel belasting moet worden betaald, naar een jurisdictie waar (relatief) weinig belasting hoeft te worden betaald. Nederland is een toplocatie voor brievenbusmaatschappijen, veelal te omschrijven als bedrijven die weinig tot geen reële economische activiteiten in Nederland ontplooiën, maar opgericht zijn om gebruik te kunnen maken van de fiscale voordelen die Nederlandse regelgeving te bieden heeft (waaronder voordelen uit bilaterale belastingverdragen). Van de honderd grootste bedrijven ter wereld (gemeten naar omzet), hebben zeker tachtig in Nederland een fiscaal gedreven vestiging.²

In opdracht van Oxfam Novib heeft Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO) een update gemaakt van haar berekening uit 2007 over wat de financiële gevolgen zijn voor ontwikkelingslanden van belastingontwijking via Nederland. Door een gebrek aan transparantie is het overigens niet mogelijk gebleken om exact in te schatten wat de schade is door zogenaamde 'transfer pricing'. Volgens de nieuwe berekening verliezen ontwikkelingslanden ten minste €460 miljoen per jaar (gemiddeld over 2009-2011) door belastingontwijking (exclusief de effecten van transfer pricing) van multinationale bedrijven via Nederland. Wereldwijd lopen overheden ongeveer €5,4 miljard mis aan belastinginkomsten door het Nederlandse gedoogbeleid voor belastingontwijking. Deze schatting is gebaseerd op cijfers over de totale kapitaalstromen en is slechts een grove en conservatieve schatting.

Ook EU-lidstaten lopen door het internationale systeem dat belastingontwijking en -ontduiking toelaat miljarden aan belasting mis. Het misgelopen bedrag aan belastinginkomsten bedraagt voor alle EU-landen samen in totaal zo'n €1.000 miljard per jaar, zo stelt EU president Van Rompuy. Voor Nederland bedraagt het bedrag aan misgelopen belastingen (door ontduiking) zo'n €30 miljard, bijna de helft van ons totale nationale budget voor gezondheidszorg en bijna tien keer het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Het is daarom logisch dat, zeker in tijden van economische tegenslag en pijnlijke bezuinigingen op publieke voorzieningen, belastingontwijking nationaal en internationaal hoog op de politieke agenda staat.

De Nederlandse regering is door de Tweede Kamer gevraagd met een actieplan te komen tegen belastingontwijking via Nederland. Daarnaast moet Nederland haar inzet tonen in EU en OESO/G20 verband, waar het onderwerp belastingontwijking/ontduiking dit jaar prominent op de agenda staat. Wij hebben daarvoor de volgende aanbevelingen:

Internationaal

- Ondersteun beleid dat multinationals benadert als eenheid en ondersteun maatregelen voor gecombineerd en Country-by-Country reporting voor multinationale ondernemingen in alle sectoren, zodat inzichtelijk wordt of bedrijven een eerlijk niveau aan belasting betalen in landen waar zij reëel economisch actief zijn;
- Ondersteun transparantie over uiteindelijk gerechtigden, in publieke registers. Deze kennis is nodig om te weten wie ter verantwoording moet worden gehouden voor de bedragen die via brievenbusmaatschappijen en andere constructies ondergebracht zijn in belastingparadijzen;
- Ondersteun een multilaterale standaard voor automatische informatie-uitwisseling;
- Binnen de EU moet Nederland zich inzetten voor het opstellen van een lijst van (en definitie van) belastingparadijzen;
- In OECD en G20 verband moet Nederland zich inzetten voor een inclusief proces, waarbij ontwikkelingslanden niet (zoals nu dreigt) buitengesloten zijn van de besluitvormingsprocessen;
- Nederland dient internationale discussies en initiatieven te steunen inzake het indammen van schadelijke belastingconcurrentie. De huidige 'race naar de bodem', waarbij bedrijven op zoek (kunnen) blijven gaan naar locaties waar zij zo min mogelijk belasting hoeven te betalen, moet snel gekanteld worden, eventueel via harmonisering van belastingtarieven.

Nederland

Dat er grote uitdagingen liggen op internationaal niveau betekent allerm minst dat Nederland haar verantwoordelijkheid op eigen bodem niet kan en moet nemen.

- Nederland dient de voorwaarden aan te scherpen voor bedrijven om gebruik te mogen maken van de voordelen die de Nederlandse fiscus biedt (aanscherping zogenaamde 'substance'-eisen);
- Nederland dient bestaande belastingverdragen van Nederland met ontwikkelingslanden kritisch door te lichten op negatieve effecten voor alle ontwikkelingslanden³. Waar nodig, worden deze verdragen opengedoken en op meer eerlijke voorwaarden heronderhandeld. In de toelichting bij belastingverdragen dient duidelijk aangegeven te worden wat de ontwikkelingsrelevantie is van het verdrag en welke maatregelen genomen zijn om misbruik (belastingontduiking én -ontwijking) te voorkomen;
- Belastingen moeten onderdeel uitmaken van het MVO-beleid. Zo zou de Nederlandse overheid een maatschappelijk verantwoorde belastingstructuur als voorwaarde moeten stellen bij overheidsrelaties met het bedrijfsleven;
- Nederland dient een dialoog te starten met accountancy kantoren – op zijn minst de grote vier – opdat zij meer maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen in het niet vanzelfsprekend faciliteren van iedere denkbare vorm van belastingontwijking;
- Maak door steun aan (of het initiëren van) een onafhankelijk onderzoek, bij voorkeur door de Algemene Rekenkamer (ARK), zichtbaar wat de exacte omvang is van wat Nederland en ontwikkelingslanden aan het huidige systeem verdienen en/of verliezen en wat voor bedrijven (en mensen) zich om puur fiscale redenen in Nederland vestigen. De ARK kan in vertrouwen toegang krijgen tot cijfers, die de Nederlandse regering niet kan of mag publiceren, en deze op een geaggregeerde manier verwerken, zonder dat privacy- of fiscale wetgeving wordt geschonden.

1. Wat ontwikkelingslanden verliezen door belastingontwijking

"Tax dodgers in developed and developing countries deprive governments of revenues. Many take advantage of the lack of transparency in tax havens. Developing countries are estimated to lose to tax havens almost three times what they get from developed countries in aid."

Angel Gurría, Secretary General of the OECD, in an op-ed in The Guardian, 2008.⁴

Belasting is de belangrijkste en meest duurzame financieringsbron voor ontwikkeling. Belastingopbrengsten in Afrika overstijgen inkomsten via officiële ontwikkelingshulp (ODA) met een factor tien. Voor een duurzame financiering van ontwikkeling in arme landen moet het doel zijn om via voldoende belastinginkomsten hulpafhankelijkheid weg te nemen.⁵ Volgens Alvin Mosioma, voorzitter van Tax Justice Network Afrika (TJNA), een Afrikaans samenwerkingsverband van maatschappelijke organisaties en activisten die strijden voor een rechtvaardig belastingsysteem in Afrika, raakt Afrika voor iedere dollar hulp die het continent ontvangt, maar liefst 10 dollar weer kwijt doordat bedrijven lokaal geen belasting afdragen en winsten wegsluizen⁶.

Mosioma: 'Belasting afdragen gaat in essentie om een sociaal contract tussen mensen en overheid, waarmee de bevolking haar overheid ter verantwoording kan roepen. Daarnaast gaat het over herverdeling. Overheden gebruiken nu BTW belasting om inkomsten te genereren, maar een dergelijke belasting raakt de armen relatief meer dan rijken. Terwijl de rijkdom in Afrika juist moet worden herverdeeld.'⁷ In de afgelopen 25 jaar zijn belastinginkomsten in Sub-Sahara Afrika blijven steken op ongeveer 15% van het BNP. In OESO landen is dit ongeveer het dubbele daarvan, rond de 34% van het BNP.⁸ Oxfam berekende in 2011 dat door aanzienlijke verbeteringen aan te brengen in belastingheffing, ontwikkelingslanden jaarlijks \$269 miljard meer aan belastinginkomsten zouden kunnen genereren⁹.

Maar naast aanpassingen op nationaal niveau, is het aanpakken van internationale belastingontwijking cruciaal voor het verhogen van belastinginkomsten in ontwikkelingslanden. Er zijn verschillende berekeningen gemaakt van de geschatte schade voor ontwikkelingslanden door belastingontwijking, vooral van de belastingontwijking door grote bedrijven. In dit rapport spreken wij over belastingontwijking als zijnde legaal toegestane strategieën om minder belasting te hoeven betalen, waarbij echter ethische vragen gesteld kunnen worden. Belastingontduiking verwijst naar illegale manieren om minder belasting te hoeven betalen, ook wel belastingfraude genaamd.

Veel beschikbare data geeft - vooral door gebrek aan transparantie van overheden, vermogende particulieren en bedrijven - niet specifiek inzicht in schade door belastingontwijking versus belastingontduiking, maar betreft meer algemeen illegitieme kapitaalstromen¹⁰. Illegitieme kapitaalstromen bevatten cijfers over financiële stromen als gevolg van corruptie, gerelateerd aan (georganiseerde) misdaad en belastingontwijking. In 2010 berekende Global Financial Integrity, op basis van cijfers over illegitieme kapitaalstromen, dat ontwikkelingslanden tussen 2002 en 2006 gemiddeld \$107 miljard per jaar verloren aan belastinginkomsten door 'trade mispricing' (zie Box 1, Nederlandse vertaling: 'verrekenprijzenroute'). 'Trade mispricing' wordt veel gebruikt door bedrijven voor belastingontwijking. Tussen 2002 en 2006 liepen de verliezen snel op, van \$68 miljard in 2002, naar \$137 in 2006.¹¹

Box 1: Transfer pricing, bedrijven maken op grote schaal gebruik van verrekenprijzen om belasting te ontwijken.

Wanneer twee aan elkaar gerelateerde bedrijven – een moeder en een dochterbedrijf, of twee dochterbedrijven die onder hetzelfde moederbedrijf vallen – met elkaar handelen, maken zij gebruik van ‘verrekenprijzen’. Bijvoorbeeld wanneer een dochterbedrijf van Coca-Cola in de VS iets koopt van een dochterbedrijf van Coca-Cola in Frankrijk.

Een geschatte 60% van de internationale handel vindt plaats binnen, in plaats van tussen, multinationale ondernemingen – dat wil zeggen; over nationale grenzen heen, maar binnen één en dezelfde groep van bedrijven vallende onder de multinationale onderneming.

Als twee niet aan elkaar gerelateerde bedrijven met elkaar handelen, dan is de prijs die overeengekomen wordt vaak een marktprijs. Dit wordt omschreven als ‘Arm’s length’-handel; de prijs is het resultaat van echte onderhandelingen binnen de markt. Deze ‘Arm’s length’-prijs wordt vaak geaccepteerd voor belastingdoeleinden.

Maar wanneer twee gerelateerde bedrijven (die onder dezelfde moeder vallen) met elkaar handelen, dan kan het zo zijn dat ze de prijs voor de transactie kunstmatig vaststellen om zo belasting te ontwijken. Via verrekenprijzen kunnen bedrijven zo winst verplaatsen naar belastingparadijzen waar weinig tot geen belasting wordt geheven.

Bron: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=139

Christian Aid berekende in 2008 dat ontwikkelingslanden jaarlijks ongeveer \$160 miljard verliezen door belastingontwijking door multinationale bedrijven. Vooral door gebruik van ‘false invoicing’ en ‘transfer mispricing’. Dit was meer dan anderhalf keer zoveel als het gecombineerde hulpbudget van rijke landen (\$103.7 in 2007).¹²

Op landenniveau worden de gevolgen van belastingontwijking verder zichtbaar:

- Het gemiddelde verlies aan inkomsten in *Ethiopië* door Trade Mispricing door bedrijven tussen 2002 en 2006 was \$127 miljoen. Dit vertegenwoordigde 16,2% van de gemiddelde overheidsinkomsten (exclusief ‘grants’).¹³
- Voor *Mali* was het verlies door ‘Trade mispricing’ in dezelfde periode gemiddeld \$200 miljoen per jaar, gelijk aan 25,1% van de overheidsinkomsten.
- Een rapport over belasting en ontwikkeling in *Ghana*, schatte de gemiddelde verliezen door ‘false invoicing en Trade mispricing’ in de periode 2005-2007 tussen de €30,7 en €51,4 miljoen per jaar. In 2007 liep Ghana €62,4 miljoen mis aan belastinginkomsten, gelijk aan bijna 27% van het totale ‘corporate income tax’.¹⁴
- Global Financial Integrity rapporteerde in 2012 dat de ‘illicit financial flow’ uit *Zambia* ongeveer \$8,8 miljard betrof tussen 2001 en 2010. Daarvan kon \$4,9 toegeschreven worden aan ‘trade misinvoicing’. Zambia’s MNP was \$19,2 in 2011.¹⁵ Vooral in Zambia’s grote kopersector lijkt veel mis. Slechts enkele mijnen geven aan winst te maken, de andere mijnen rapporteren jaar op jaar verliezen in Zambia. Bedrijven maken waarschijnlijk op grote schaal gebruik van ‘transfer pricing’ en belastingontwijking.¹⁶

Voor bedrijven en individuen is het dus mogelijk via verschillende wegen (op legale wijze) belasting te ontwijken. Zij doen dit met gebruikmaking van mazen in de wet en gefaciliteerd door belastingparadijzen en grote accountancykantoren. Hierdoor lopen de landen waar de bedrijven reëel economisch actief zijn en waar zij gebruik maken van publieke voorzieningen, miljarden aan belastinginkomsten mis. Hoewel legaal mogelijk, is dit moreel verwerpelijk. Uiteindelijk betalen de burgers en kleine bedrijven, die geen gebruik kunnen maken van belastingontwijkingstructuren, de rekening.

2. Belastingontwijking via Nederland

“If we consider that \$18 trillion flowed in 2008 through the Netherlands, just one of many conduit havens, it is not unreasonable to imagine that tens or even hundreds of billions of dollars of tax revenue are at stake for developing countries, dwarfing flows of foreign aid.”

Nicholas Shaxson, 2011, Treasure Islands – Tax havens and the men who stole the world, p. 164

In 2009 voerde Nederland de ranglijst van het IMF aan wat betreft ‘Foreign Direct Investment’ (FDI) met een totaal aan inkomende investeringen van 3.000 miljard dollar en uitgaande investeringen van 3.700 miljard dollar, gelijk aan respectievelijk 377% en 465% van het Nederlandse BNP. De VS, tweede op de lijst, had slechts inkomende en uitgaande investeringen van respectievelijk 16% en 25% van het BNP. In februari 2013 publiceerde de OESO een rapport over het probleem van grondslaguitholling en winstverschuiving, waarbij bedrijven/belastingplichtigen hun belastingplicht zoveel mogelijk proberen te drukken en winsten zoveel mogelijk verschuiven naar landen met een lage belastingdruk. In dit rapport (‘Base Erosion and Profit Shifting’ (BEPS)) stelde de OESO dat een analyse van FDI een redelijke indicatie kan geven van de schaal van de bijdrage van een land aan grondslaguitholling en winstverschuiving. Nederland krijgt daarom al geruime tijd kritiek van de OESO, de Europese Unie en de Verenigde Staten voor haar fiscale systeem, dat bijdraagt aan de uitholling van de belastinggrondslag in andere landen.

Van de honderd grootste bedrijven ter wereld (gemeten naar omzet) hebben zeker tachtig in Nederland een fiscaal gedreven vestiging. De twintig grootste oliemaatschappijen zetelen allemaal in Nederland.¹⁷ Nederland telt zo’n 23.500 brievenbusmaatschappijen (zie Annex 1 voor omschrijving), waarvan zo’n 11.500 bijzondere financiële instellingen (BFIs). Deze brievenbusmaatschappijen hebben weinig tot geen commerciële of operationele aanwezigheid in Nederland, maar zijn hier vooral om fiscaal voordeel te kunnen genereren voor multinationale bedrijven. Volgens De Nederlandsche Bank stroomde er in 2009 Euro 5.500 miljard door de BFIs, ongeveer tien keer het Nederlandse BNP en ongeveer tien procent van de gehele wereldeconomie¹⁸. Volgens onderzoek van Action Aid (2011) is Nederland na Delaware in de VS de grootste doorsluishaven van geld naar andere belastingparadijzen.¹⁹

Brievenbusmaatschappijen worden vaak gemanaged door een trustkantoor. Deze trustkantoren zorgen ervoor dat bedrijven voldoen aan de minimumeisen die worden gesteld om gebruik te mogen maken van de fiscale voordelen die Nederlandse regelgeving te bieden heeft (waaronder voordelen uit bilaterale belastingverdragen).

Daarbij is het niet van belang of ook daadwerkelijk activiteiten in Nederland uitgevoerd worden.²⁰ Nederland heeft 90 bilaterale belastingverdragen afgesloten, met daarin bepalingen die multinationale bedrijven lagere belasting op royalty’s, dividend en/of rente bieden.

Tabel 1: Vijf populaire belastingroutes

Populaire belastingroutes waarvan met behulp van brievenbusmaatschappijen gebruik wordt gemaakt:

- 1) Dividendroute: dankzij belastingverdragen hoeven buitenlandse bedrijven, als de geldstroom via Nederland loopt, over de winst van buitenlandse dochters geen dividendbelasting te betalen (zogenaamde deelnemingsvrijstelling);
- 2) Renteroute: Over leningen die in Nederland zijn gestationeerd hoeven buitenlandse dochters geen belasting te betalen over de rente-inkomsten;
- 3) Royaltyroute: door de vrijstelling van belasting op royalty’s hoeven buitenlandse dochterbedrijven geen belasting te betalen over de kosten die gemoeid zijn met royalty’s;

- 4) Verrekenprijzenroute: door te schuiven met kostenposten van diverse dochterbedrijven, kan een bedrijf in het land met de hoogste belastingtarieven de winst drukken met extra kostenposten (ten gunste van een dochterbedrijf in een land met lagere belastingtarieven).
- 5) De Coöperatie route: over dividend uitgekeerd aan buitenlandse leden van een in Nederland gevestigde coöperatie hoeft geen bronbelasting betaald te worden.

Volkskrant, 23 januari 2013²¹, aangevuld door Oxfam Novib.

Bedrijven gebruiken Nederland zo om kapitaal te verplaatsen van een jurisdictie waar (relatief) veel belasting moet worden betaald, naar een jurisdictie waar (relatief) weinig belasting hoeft te worden betaald. Veel bedrijven met een Nederlandse brievenbusmaatschappij hebben ook een vestiging in landen die bekend staan om hun fiscaal gunstige regelgeving (waaronder Luxemburg, Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zwitserland), of ronduit een belastingparadijs zijn waar lage (of geen) winstbelasting wordt geheven en/of een bankgeheim bestaat.

Aantrekkelijk voor bedrijven is dat Nederland geen bronbelasting heft op kapitaal dat het land verlaat²², vaak richting belastingparadijzen. Sterker nog, Nederland staat het toe dat betalingen aan belastingparadijzen aftrekbaar zijn voor belasting, veel andere landen verbieden dit omdat het leidt tot niet-belastingheffing op kapitaal. Daarnaast is het voor in Nederland gevestigde bedrijven mogelijk vooraf afspraken te maken met de Nederlandse belastingdienst over welk deel van de winst belast zal worden in Nederland en welk deel van de winst op de balans komt in een ander land (een zogenaamde 'advance tax ruling' of 'advance pricing agreement'). Deze afspraken met de belastingdienst zijn niet openbaar.

In opdracht van Oxfam Novib heeft SOMO berekend wat de financiële gevolgen zijn voor ontwikkelingslanden van twee belangrijke ontwijkings methodes, met name door dividenden en rente-inkomsten via Nederland te laten lopen. Volgens hun berekening verliezen ontwikkelingslanden ten minste rond de €460 miljoen per jaar (gemiddeld over 2009-2011) door belastingontwijking van multinationale bedrijven via Nederland. Wereldwijd lopen overheden ongeveer €5.4 miljard mis aan belastinginkomsten door belastingparadijs Nederland. Deze schatting is gebaseerd op cijfers over de totale kapitaalstromen en is slechts een grove en waarschijnlijk conservatieve schatting, omdat:

- De schatting is slechts gebaseerd op ontweken belasting door met gebruikmaking van Nederlandse brievenbusmaatschappijen dividend en rente-inkomsten van bedrijven in ontwikkelingslanden naar Nederland te verplaatsen;
- Royalty's en 'capital gains tax' zijn niet in de cijfers meegenomen vanwege gebrek aan data;
- Het naar verwachting forse effect van 'transfer pricing' is niet meegenomen in de berekeningen, omdat hierover geen transparantie bestaat en dit erg moeilijk is om in te schatten
- Het aandeel van ontwikkelingslanden in de totale 'FDI stock' in Nederland is gebaseerd op data over 118 ontwikkelingslanden (uit een totaal van 176 landen). Voor deze landen waren data beschikbaar in de IMF database;
- De analyse is slechts gebaseerd op data over Bijzondere Financiële Instellingen (betreft 11.500 uit een totaal van 23.500 brievenbusmaatschappijen);

Berekening verlies aan belastinginkomsten door belastingontwijking via Nederland:

Year	2009	2010	2011	Annual average 2009-2011	Source
	in million EUR				

1. Total inward FDI stock in the Netherlands (Special Financial Institutions only)	1,656,000	2,900,000	2,997,000	2,517,667	DNB BFI data – see footnotes
2. Total capital income for dividend and interest (Special Financial Institutions only)	105,539	119,943	96,202	107,228	CBS Statline database – see footnotes
3. Share of developing countries in total FDI stock	7.4%	8.8%	9.6%	8.6%	IMF FDI data – see footnotes
4. Estimated capital income flowing from developing countries to the Netherlands through SFIs	7,786	10,520	9,196	9,167	SOMO own calculation
5. Estimated loss in tax revenues in developing countries due to the Netherlands	389	526	460	458	5% of capital income flowing from developing countries to the Netherlands; SOMO own calculation
6. Estimated loss in tax revenues worldwide due to the Netherlands	5,277	5,997	4,810	5,361	5% of capital income flowing worldwide to the Netherlands; SOMO own calculation

SOMO 2013: Voor uitgebreide toelichting op deze berekening, zie ANNEX 2.

Het voorbeeld van SABMiller, gepubliceerd door Action Aid UK, maakt duidelijk hoe belastingontwijking werkt en wat de daaraan gerelateerde kosten voor ontwikkelingslanden zijn. Bierbrouwerij SABMiller heeft haar hoofdkantoor in het Verenigd Koninkrijk, maar het handelsmerk voor veel van de Afrikaanse bieren is geregistreerd in Nederland, onder de naam SABMiller International BV. Dit bedrijf ontvangt royalty's van Afrikaanse dochterondernemingen tegen een gereduceerd tarief bronbelasting. Zes SABMiller bedrijven in Afrika betaalden £25 miljoen aan royalty's in 2010 aan SABMiller International B.V. Action Aid schatte op basis hiervan, dat de Afrikaanse bedrijven samen (inclusief deze zes) zo'n £43 miljoen betaalden aan royalty's richting het Nederlandse bedrijf. Dit komt overeen met een geschat verlies aan belastinginkomsten voor Afrikaanse landen van zo'n £10 miljoen in slechts één jaar tijd. Specifiek met betrekking tot Ghana werd het verlies (van £52.000) mede mogelijk gemaakt door het dubbele belastingverdrag met Nederland, waarin bepaald is dat bronbelasting op royalty's en service fees zijn gereduceerd tot 8% (in plaats van de gebruikelijke 10 tot 15%). Wat een relatief klein verlies lijkt voor een land als Nederland, kan een groot verlies betekenen voor een ontwikkelingsland.

Action Aid UK heeft ook onderzoek gedaan naar de belastingpraktijken van 'Zambia Sugar Plc. Zambia Sugar's directe eigenaar is een Nederlandse dochteronderneming van Illovo sugar Ltd. Dit bedrijf is opgericht als een coöperatie en heet Illovo Sugar Cooperatief U.A. Een coöperatie heeft geen aandeelhouders maar leden. Leden zijn automatisch eigenaar van de winsten gemaakt door de coöperatie. Over dividend dat wordt overgemaakt aan buitenlandse coöperatielieden hoeft volgens Nederlandse fiscale wetgeving geen bronbelasting betaald te worden. De leden van de coöperatie zijn Illovo bedrijven in Mauritius en Jersey. Mauritius heft geen bronbelasting op dividend en winst kan vervolgens belastingvrij overgemaakt worden aan Illovo Sugar Ltd in Zuid-Afrika. Wanneer Zambia Sugar Plc dividendbetaling overmaakt vanuit Zambia naar Nederland, dan heft Zambia volgens een bepaling in het bilaterale belastingverdrag tussen Zambia en Nederland slechts 5% bronbelasting. Door dit belastingverdrag waarin Zambia het recht heeft opgegeven meer dan 5% belasting te heffen op uitgaand dividend en door toe

te staan dat een multinational zich legaal kan registreren als een coöperatie, draagt Nederland bij aan belastingontwijkingspraktijken. Action Aid concludeerde dat Zambia sinds 2007 zo'n \$7.4 miljoen aan belasting is misgelopen door gebruikmaking door Zambia's Sugar van verschillende Europese belastingparadijzen (waaronder Nederland).

Mongolië heeft onlangs (januari 2013) haar belastingverdrag met Nederland opgezegd, omdat een Canadees mijnbouwbedrijf winst uit Mongolië wegsluisde via royalty-route Nederland.

Volgens het boek 'Het belastingparadijs'²³ hebben de 20 grootste oliemaatschappijen ter wereld in Nederland, totaal bijna vierhonderd brievenbusmaatschappijen. "Het lijkt erop dat ze in grote getalen aan transfer mispricing doen. De jaarrekeningen van de bv's zijn summier, niemand weet daardoor hoeveel olie de maatschappijen uit welk land halen, tegen welke prijs de Nederlandse bv die verhandelt of hoeveel belasting de bedrijven per land betalen. Uit importcijfers van de EU wordt duidelijk dat de sector zich in Nederland massaal rijk prijst. In mei 2008 importeerde Nederland bijvoorbeeld ruim 360.000 ton ruwe olie uit Angola voor een gemiddelde prijs van 488 euro per ton. De gemiddelde prijs voor ruwe olie in die maand was 583 euro per ton. Volgens een conservatieve schatting van oliesectorwaakhond Publish What You Pay is in de jaren 2006-2010 in Nederland minstens 769 miljoen euro te weinig betaald voor ruwe olie."²⁴

Staatsecretaris Weekers heeft in debatten in de Tweede Kamer vooral de voordelen voor Nederland benadrukt van het gegeven dat we een 'fiscaal gunstig vestigingsland' zijn. Volgens Weekers kan het probleem van belastingontwijking alleen internationaal aangepakt worden, want anders zoeken bedrijven hun toevlucht tot andere 'fiscaal gunstige vestigingslanden'. Vanuit moreel perspectief is dit al zeer bedenkelijk, aangezien Nederland niet zou moeten willen profiteren van geld dat verkregen is op immorele, of soms zelfs criminele wijze. Alvin Masiomo, voorzitter Tax Justice Netwerk Africa, omschreef dit als "Het is alsof jullie Nederlanders zeggen: hé mijn vriend, ik ga je beroven, want als ik het niet doe, dan doet een ander het wel."²⁵ Maar ook vanuit een meer reëel perspectief is deze houding bedenkelijk, want hoe zwaar wegen de voordelen op tegen de negatieve effecten die er ook voor Nederland zijn?

De schattingen van wat de financiële doorstroom Nederland oplevert lopen uiteen van zo'n half miljard tot 1,5 miljard euro per jaar. Ook de hoogste schatting (door het ministerie van financiën), van €1,5 miljard aan belastinginkomsten en economische activiteiten staat in geen verhouding tot het bedrag dat door brievenbusmaatschappijen in en uit stroomt (€5.500 miljard. €1,5 miljard is daarvan 0.027%). Aan werkgelegenheid levert het Nederland volgens de Stichting Economisch Onderzoek zo'n 3.500 banen op, dit is ongeveer 7,5% van alle banen in de gecombineerde financiële en juridische sector.

De negatieve effecten voor Nederland, behalve reputatieschade in het buitenland²⁶, zijn in de Tweede Kamer vooralsnog weinig aan bod gekomen. Het gunstige klimaat voor multinationals is bijvoorbeeld ongunstig voor het Nederlandse Midden- en Kleinbedrijf, dat hierdoor oneerlijke concurrentie ondervindt van buitenlandse multinationals, aangezien zij geen gebruik kunnen maken van het slim wegsluizen van winsten naar een ander land. Het is aan de Nederlandse burger ook steeds moeilijker uit te leggen waarom er een algemene premiedruk is van 38% terwijl grote bedrijven mede dankzij Nederland over een groot deel van hun winst geen belasting hoeven te betalen. Bovendien verliest Nederland ook belastinginkomsten doordat multinationals met veel echte activiteiten ('substance') in Nederland ook een deel van de winst daarover wegsluizen naar belastingparadijzen.

Niet alleen multinationals, ook rijke Nederlanders weten goed gebruik te maken van belastingontwijkingstructuren en onthouden daarmee de Nederlandse overheid inkomsten (het meest bekende voorbeeld is Prinses Margriet). De gunstige regels trekken tevens (internationale) criminelen aan; en volgens het boek "Het belastingparadijs" was de Nederlandse trustconstructie zo ongeveer de spil van het Enron boekhoudschandaal.

Ook moet Nederland helpen de gaten te dichten in de Zuid-Europese begrotingen. Die grote tekorten daar waren minder groot geweest als multinationals uit bijvoorbeeld Griekenland en Portugal niet zo makkelijk via Nederland belasting hadden kunnen ontwijken²⁷. Volgens de president van de EU, Van Rompuy, kost belastingontwijking en belastingontduiking de EU-landen samen nu zo'n €1000 miljard per jaar! Voor Nederland loopt het bedrag aan misgelopen belastingen op tot €30 miljard, bijna de helft van ons totale budget voor gezondheidszorg en bijna tien keer het budget voor ontwikkelingssamenwerking.²⁸

Het is zeer onwaarschijnlijk dat het aanpakken van brievenbusmaatschappijen ertoe zal leiden dat bedrijven waar we écht iets aan hebben massaal het land verlaten. Een aantrekkelijk vestigingsklimaat, voor bedrijven die hier daadwerkelijk reële economische activiteiten willen ontplooiën, wordt nadrukkelijk ook gevormd door de geografische ligging, planologische randvoorwaarden, voldoende geschoold personeel, koopkracht, politieke stabiliteit, cultuur, etc.²⁹

De vraag is steeds meer of de opbrengsten opwegen tegen de verliezen en daarmee het onrecht dat Nederland in binnen- en buitenland veroorzaakt. Door een gebrek aan betrouwbare cijfers en door een gebrek aan controle door de overheid weten we slechts zeer grofweg wat wij en ontwikkelingslanden aan het huidige systeem verdienen en/of verliezen en welke bedrijven (en personen) zich in Nederland vestigen. De risico's die daarmee gepaard gaan zijn onacceptabel groot en het is daarom ook tijd voor een grondig onafhankelijk onderzoek.

Het zou dan ook zeer toe te juichen zijn als de Nederlandse Rekenkamer, al dan niet gevraagd door de Tweede Kamer of het kabinet, nader onderzoek gaat doen naar de financiële baten en lasten van de veel te ruime fiscale doorsluismogelijkheden, die Nederland momenteel biedt. De Rekenkamer kan in vertrouwen toegang krijgen tot cijfers, die de Nederlandse regering niet kan of mag publiceren, en deze op een geaggregeerde manier verwerken, zonder dat privacy- of fiscale wetgeving wordt geschonden. Elders in Europa zijn Rekenkamers op dit terrein al actief. In Groot-Brittannië bijvoorbeeld is de *National Audit Office* onlangs actief betrokken geweest bij nader onderzoek naar de belastingontwijking (en 'settlements' daarover) van een aantal specifieke multinationals.

3. Beleidsaanbevelingen

'It is a contradiction to support increased development assistance, yet turn a blind eye to actions by multinationals and others that undermine the tax base of a developing country'.³⁰

Zuid-Afrikaanse Minister van Financiën Trevor Manuel

De OESO concludeert in het BEPS report van februari 2013 dat het huidige internationale fiscale systeem multinationals aanmoedigt hun belastingafdracht te minimaliseren of zelfs te elimineren, door gebruikmaking van kunstmatige constructies (brievenbusmaatschappijen). Nederland is één van de toplocaties voor brievenbusmaatschappijen.

Doordat bedrijven kans zien hun winsten te verplaatsen naar locaties waar ze daar minder of geen belasting over hoeven te betalen (belastingparadijzen) is sprake van een groeiend gat tussen de locatie van reële bedrijfsactiviteiten en de locatie waar winst wordt gerapporteerd. In andere woorden: bedrijven weten manieren te vinden waarop ze minder belasting hoeven te betalen daar waar het geld verdiend wordt (zoals de voorbeelden van Ghana en Zambia in hoofdstuk 3 aangaven).

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de factoren die het mogelijk maken voor bedrijven om op grote schaal belasting te ontwijken en op de benodigde aanpak van dit probleem. Zowel internationaal en als op nationaal niveau kan er bijgedragen worden aan een rechtvaardiger internationaal belastingsysteem. Deze aanbevelingen zouden onderdeel uit moeten maken van het plan van aanpak tegen belastingontwijking via Nederland, dat de Nederlandse regering in juni aan de Tweede Kamer moet leveren.

Internationaal

Een multinational is ogenschijnlijk een eenheid, maar in de belastingpraktijk is dat helaas niet zo. Een groot onderdeel van het internationale probleem is dat multinationale worden gezien als een groep onafhankelijke nationale bedrijven zijn. Tussen dochterbedrijven en het moederbedrijf kan vervolgens fors met kosten en winsten geschoven worden, zodat ze afzonderlijk in veel landen (waar relatief hogere belastingtarieven gelden) verliezen rapporteren. De winsten boeken ze in landen met een laag belastingtarief.

Bedrijven zouden een eerlijk niveau aan belasting moeten betalen in de landen waar zij reëel economisch actief zijn. Het begin van de oplossing is daarom te kijken waar een multinational werkelijk economisch actief is en dus naar redelijkheid belasting zou moeten betalen. Dat kan door middel van een rapportage per land (**country-by-country en project-by-project reporting**) over de betalingen aan overheden (belasting, royalty's) - en dit mondiaal gecombineerd-, de omzet, het aantal werknemers en winst. Met meer transparantie zullen overheden beter in staat zijn belastingontwijking tegen te gaan.

Arme landen, waar multinationale bedrijven enorm veel verdienen met alles wat ze uit de grond halen, zullen daar het meest van profiteren, in plaats van landen waar bedrijven slechts gevestigd zijn met een brievenbusmaatschappij. Daarmee blijft er veel meer geld in deze arme landen voor investeringen in gezondheidszorg, onderwijs, sociale voorzieningen. Tegelijk gaat een land als Nederland er relatief weinig op achteruit (de inkomsten en werkgelegenheid voor Nederland dankzij de brievenbusmaatschappijen vallen in het niet bij de verliezen voor ontwikkelingslanden – daarnaast levert het feit dat Nederland een thuishaven is voor belastingontwijkende bedrijven ook Nederland schade op).

Belangrijk voor het succes van nieuwe regels ten aanzien van Country-by-country reporting, is dat de **informatie goed toegankelijk is voor het publiek, media en de politiek**, om te kunnen bepalen of overheden voldoende belasting e.d. ontvangen van bedrijven. Nederland heeft haar steun uitgesproken aan een nieuwe EU Transparency

and Accounting Directive, met daarin nieuwe voorschriften voor de mijnbouw- en bosbouwindustrie ten aanzien van Country by Country en Project by Project reporting (beperkt dus tot twee sectoren en beperkt tot openheid over betalingen aan overheden). Nederland moet zich inzetten voor het aannemen van deze regels door de EU en voor de implementatie, monitoring en (toekomstige) **uitbreiding van de rapportageverplichtingen** (naar winst, omzet, aantal werknemers, etc.) in elk land waar de multinational operationeel is en voor **alle** sectoren.

In het kader van het OESO Base Erosion and Profit Shifting rapport vindt deze maanden een discussie plaats onder OESO en G20-landen over manieren om uitholling van de belastinggrondslag en belastingontwijking door bedrijven tegen te gaan. Oxfam pleit ervoor dat **ontwikkelingslanden, nu nog vrijwel geheel uitgesloten van dit proces**, gelijk met andere landen deel gaan uitmaken van de discussies en werkgroepen die moeten leiden tot oplossingen.

Daarnaast pleit Oxfam ervoor dat er een **fundamentele discussie wordt gestart over hoe een verdere schadelijke belastingconcurrentie, of 'race naar de bodem'** – waarbij bedrijven op zoek (kunnen) blijven gaan naar locaties waar zij zo min mogelijk belasting hoeven te betalen – ingedamd zal worden. Hiervoor is het nodig dat er een internationale discussie komt over harmonisatie van belastingtarieven. Dit met als uitgangspunt dat een eerlijk belastingstelsel essentieel is voor een gezonde relatie tussen burger, private sector en overheid. Alleen dan kunnen op duurzame wijze publieke middelen geïnvesteerd worden in bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuur. Dat bedrijven een rechtvaardige belasting betalen is dan alleen maar terecht, daar zij profiteren van een beter functionerende staat en een adequater voorzieningenniveau en een goed niveau van infrastructuur, vooral in de landen waar zij daadwerkelijk economisch actief zijn.

Momenteel is er veel geheimhouding over de personen of eigenaren door/voor wie geld is ondergebracht in Nederlandse brievenbusmaatschappijen en in (andere) belastingparadijzen. **Er moet meer transparantie komen (richting belastingautoriteiten en het algemeen publiek (publieke registers) over uiteindelijk gerechtigden van bedrijven, trusts, stichtingen, etc. (beneficial owners)**. Nederland kan zich zowel binnen de EU als richting de G8 en G20 inzetten voor meer transparantie over uiteindelijk gerechtigden. Deze kennis is nodig om te weten wie verantwoordelijk gehouden moet worden voor de bedragen die ondergebracht zijn in belastingparadijzen en om deze middelen naar redelijkheid te belasten. Op dit moment wordt in openbare registers alleen vermeld wie eigenaar van een bedrijf is, als er sprake is van een 100% eigendomsrelatie. Dit zou ook duidelijk moeten zijn wanneer het eigendom over meerdere partijen verdeeld is.

Ook belangrijk voor het bestrijden van 'offshore secrecy' en het terugbrengen van het bedrag dat zowel rijke als arme landen verliezen aan belastinginkomsten, is snelle vooruitgang met een **multilaterale standaard voor Automatische Informatieuitwisseling** (automatic information exchange). Informatie-uitwisseling is nu beperkt betreffende de informatie die verzameld wordt en niet automatisch maar op verzoek. Ook weigeren belastingparadijzen vaak mee te werken aan verzoeken om informatie-uitwisseling. Overheden zouden van financiële instellingen data moeten verzamelen over het inkomen, winsten en bezittingen overgedragen/betaald aan individuen, bedrijven, trustkantoren en andere entiteiten, welk niet gevestigd/inwonend zijn in het betreffende land. Deze data zou automatisch gedeeld moeten worden met de overheid van het land waar de entiteit wel is gevestigd³¹.

Een andere belangrijke maatregel waarvoor Nederland zich kan inzetten is **het opstellen van een lijst van (en definitie van) belastingparadijzen**³². In haar recente actieplan heeft de Europese Commissie de EU-lidstaten hier ook toe opgeroepen. Deze lijst van belastingparadijzen kan voor meerdere doeleinden gebruikt worden, bijvoorbeeld om doorstroom voor belastingontwijkingsdoeleinden door Nederland te voorkomen door een bronbelasting op rentes en royalty's in te stellen richting deze belastingparadijzen.

Door deze bronbelasting wordt het minder interessant om Nederland te gebruiken in fiscale constructies.

Daarnaast moet Nederland (met de EU) belastingparadijzen aansporen om de "Multilateral convention on mutual administrative assistance in tax matters" te ondertekenen en er zouden sancties moeten volgen tegen jurisdicties die weigeren voldoende transparant te zijn³³.

Nederland

Dat er grote uitdagingen zijn op internationaal niveau, betekent allerm minst dat Nederland haar verantwoordelijkheid op eigen bodem niet kan en moet nemen. Sterker, aangezien Nederland internationaal een van de grootste spelers is, kunnen maatregelen binnen Nederland direct misstanden tegengaan.

Multinationale bedrijven kunnen Nederland gebruiken voor belastingontwijking omdat Nederland weinig eisen stelt aan bedrijven wat betreft hun economische activiteit op Nederlandse bodem en door ons uitgebreide belastingverdragenennetwerk. **Nederland zou de voorwaarden waarop bedrijven gebruik mogen maken van de voordelen die de Nederlandse fiscus biedt moeten aanscherpen en toezicht/toetsing daarop intensiveren.**

Om gebruik te mogen maken van de voordelen die Nederland biedt moet een bedrijf in Nederland opgericht zijn en voor sommige voordelen (advance tax ruling) moeten bedrijven voldoen aan de voorwaarden die gesteld zijn in het (niet in een wet verankerde) 'dvl-besluit' (b.v.: tenminste de helft van het aantal bestuursleden woont of is feitelijk gevestigd in Nederland; de belangrijkste bestuursbesluiten worden in Nederland genomen). Het is voor een multinationaal bedrijf heel gemakkelijk om met dienstverlening van een trustkantoor (en brievenbusmaatschappij) hieraan te voldoen. "Het trustkantoor speelt voor directeur, secretaresse, boekhouder, regelt de 'aandeelhoudersvergaderingen' en alles wat verder nodig om de Nederlandse vestiging op papier te laten lijken op een echt bedrijf"³⁴.

De eisen zouden bijvoorbeeld zo aangescherpt kunnen worden dat het niet langer toegestaan is de statutaire en beslissingsbevoegde bestuursleden niet door personen te laten vervullen, maar door andere vennootschappen (vaak de trustkantoren). Ook kan er een maximum gesteld worden aan het aantal bestuurderschappen welke één bestuurder kan uitoefenen, waardoor het niet langer mogelijk is voor één enkele rechtspersoon (trustkantoor) voor een veelheid van bedrijven deze functie te vervullen. Ook kan overwogen worden in de eisen op te nemen dat het bedrijf (op groepsniveau) zelf gekwalificeerd personeel in dienst moet hebben, passend bij de aan de in Nederland gevestigde vennootschappen toegeschreven activiteiten. In haar actieplan tegen belastingfraude en belastingontwijking heeft de Europese Commissie in december 2012 voorgesteld dat lidstaten een algemene antimisbruikregel invoeren. Lidstaten worden aangemoedigd in hun nationale wetgeving de volgende clause in nationale wetgeving op te nemen "Een kunstmatige regeling of een kunstmatige reeks van regelingen die in wezen bedoeld is om belastingen te ontwijken en die een belastingvoordeel oplevert, wordt genegeerd. De nationale autoriteiten behandelen deze regelingen voor belastingdoeleinden op basis van de economische realiteit ervan."³⁵

Nederland zou ook meer informatie kunnen verstrekken over aan welke bedrijven zekerheid vooraf (advance tax ruling) is verleend. De Nederlandse belastingdienst verleent een gunst aan bedrijven door het verstrekken van zekerheid vooraf, daar kan **meer transparantie over substance** (bijvoorbeeld jaarlijks) door de bedrijven zelf als eis tegenover gesteld worden.

Gezien de rol die **bilaterale belastingverdragen** spelen in de internationale belastingontwijking van Nederland, is het van belang dat Nederland, zoals ook toegezegd door Minister Ploumen, bestaande belastingverdragen van Nederland met ontwikkelingslanden, met name die gebaseerd zijn op het OESO-model, kritisch doorlicht

op negatieve effecten voor ontwikkelingslanden³⁶. Waar nodig moeten deze verdagen opengeboren worden en op meer eerlijke voorwaarden heronderhandeld. In de toelichting bij belastingverdragen moet duidelijk aangegeven worden wat de ontwikkelingsrelevantie is van het verdrag en welke maatregelen genomen zijn om misbruik (belastingontwijking) te voorkomen³⁷. In belastingverdragen moeten antimisbruikbepalingen worden opgenomen en specifiek clauses die dubbele niet-belastingheffing voorkomen³⁸. Tevens zouden ontwikkelingslanden die een dubbel belastingverdrag met Nederland willen afsluiten moeten worden geïnformeerd over de rol van Nederland als zeer belangrijke financiële draaischijf. Daarnaast moet Nederland zich inzetten voor multilaterale benadering van belastingverdragen (uitbreiding van de bestaande 'multilateral convention on mutual administrative assistance in tax matters').³⁹

Belastingen moeten onderdeel uitmaken van **het MVO-beleid**. Zo zou de Nederlandse overheid een maatschappelijk verantwoorde belastingstructuur als voorwaarde moeten stellen bij overheidsrelaties met het bedrijfsleven, zoals het bedrijfsleveninstrumentarium van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het duurzaam inkoopbeleid⁴⁰. Daarnaast zou een nieuw onderdeel van het MVO-beleid een dialoog kunnen zijn met accountancy kantoren⁴¹ – om te beginnen de grootste vier – opdat zij meer maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen in het niet vanzelfsprekend faciliteren van iedere denkbare vorm van belastingontwijking, die zeer vermogende bedrijven en/of klanten van hen vragen.

Staatssecretaris Weekers heeft aangegeven veel waarde te hechten aan het in juni te publiceren onderzoek van Holland Financial Centre (HFC)/SEO dat meer inzicht moet geven in de bijdrage van brievenbusmaatschappijen aan de Nederlandse economie, om daarop verder beleid ten aanzien van brievenbusmaatschappijen te baseren. De verwachting van Oxfam Novib, met Tax Justice Netwerk Nederland, is dat dit **geen onafhankelijk onderzoek** zal zijn en het te eenzijdig positief zal rapporteren over de bijdrage van brievenbusmaatschappijen aan de Nederlandse economie. Hierbij speelt natuurlijk mee dat de onderzoeksopdracht is uitgezet door het HFC, dat tot doel had van Nederland een mondiaal financieel knooppunt te maken. In februari trok de Nederlandse overheid zich terug uit deze publiek-private samenwerking, om de indruk van belangenverstrengeling te voorkomen. Het is dringend nodig een einde te maken aan het gebrek aan betrouwbare cijfers over wat wij en ontwikkelingslanden aan het huidige systeem verdienen en/of verliezen en wat voor bedrijven (en mensen) zich in Nederland vestigen. De risico's die daarmee gepaard gaan zijn onacceptabel groot en het is daarom ook tijd voor een grondig onafhankelijk onderzoek, bijvoorbeeld door de Nederlandse Rekenkamer.

Annex 1: Definition of mailbox companies in the Netherlands

The term mailbox company does not refer to one set of companies under Dutch law. Moreover, the Dutch Central Bank and Central Statistics Bureau use different classifications for financial corporations than the Ministry of Finance. A ministerial reply⁴² to recent parliamentary questions inquiring which substance provisions Dutch mailbox companies have to adhere to has shown that there are at least four different umbrella definitions that all overlap. Seeing the definitions have implications with regard to which financial benefits a company enjoys, the monitoring of compliance to substance and other provisions in the Netherlands is far from comprehensive.⁴³ Below follows an outline of the four definitions currently in use, as explained in an article by the Dutch branch of the Financial Times (*Het Financieele Dagblad*), and details on a 2010 reform of the classification system of financial sector entities under the European System of Accounts, which is used by the Dutch Central Bank (*De Nederlandsche Bank*, DNB) and the Central Statistics Bureau (*Centraal Bureau Statistiek*, CBS).⁴⁴

Mailbox companies (number: 23.500⁴⁵) (*Brievenbusvennootschappen*). Popular name for legal entities that are managed by trust offices. In January 2013, the State Secretary of Finance introduced another general term of conduit entities⁴⁶ (*Schakelvennootschappen*), describing the incorporation of entities in jurisdictions with a high number of taxation treaties to benefit from lower withholding tax rates at source. Mailbox or conduit entities could be any of the following:

1. Special Financial Institutions (number: 14.300⁴⁷) (*Bijzondere Financiële Instellingen*). Statistical term used by the Dutch Central Bank to classify holding, financing and royalty companies. The DNB introduced a special classification for SFIs so as to separate FDI passing through the Netherlands to and real investments, which effect GDP.

2. Service entities (number: 5.000-10.000⁴⁸) (*Dienstverleningslichamen*). Term used by the Ministry of Finance for entities whose activity within a group consists of receiving and passing on royalties and/or interest to other group entities. These are the only legal entities that have to fulfil additional substance requirements⁴⁹ introduced in 2004.

3. Advance Tax Ruling & Advance Pricing Agreement companies (number: 12.500⁵⁰) (*ATR/APA vennootschappen*). This term is used by the Ministry of Finance to refer to a corporate group that is eligible to apply for a tax ruling from the tax office. These can (but do not have to) be the above named SFIs (entities that manage participations, loans and/or licences within a corporate group) or service entities (conduits for royalties and interest). They might also not be managed by trust offices.

4. Financial Corporations Sector: DNB/CBS reform of classification system

The DNB and CBS have to apply specific classification criteria in their reports to the EU agencies EUROSTAT and the European Central Bank (ECB). These are laid down in the System of National Accounts (SNA, 2008) and the European System of Accounts (ESA, 2010), which have recently been reformed. The financial corporations sector is divided

into nine subsectors, which are classified according to a decision tree, reproduced below.¹

ESA 2010

S.121	Central bank
S.122	Deposit-taking corporations, except the central bank
S.123	Money market funds (MMF)
S.124	Non-MMF investment funds
S.125	Other financial intermediaries, except insurance corporations and pension funds
S.126	Financial auxiliaries
S.127	Captive financial institutions and money lenders
S.128	Insurance corporations
S.129	Pension funds

¹ United National ECOSOC, Economic Commission for Europe (19.3.2012) Delineation of the Financial Sector in ESA 2010: Implementation in the Netherlands. Note by Statistics Netherlands, ECE/CES/GE.20/2012/18, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.20/2012/18_Netherlands_Financial_Sector.pdf

Annex 2: Updated estimate of lost tax revenues due to the role of the Netherlands as a conduit haven

Back in 2007

In 2007, SOMO estimated that the lost tax revenues for developing countries as a result of the tax haven features of the Netherlands ranged between €100 and €640 million per year.² Out of this last estimate of €640 mi. for all developing countries, lost tax revenues in Sub-Sahara Africa roughly amounted to €76 million. Worldwide, the lost tax revenues as a result of the Netherlands tax regime were estimated at a maximum of €6.8 billion.

Time for an update

For the purpose of this report, Somo has updated this estimate for the years 2009-2011. Before presenting this new estimate, a number of preliminary remarks need to be made to put these estimates in the right perspective:

The estimates are based on total capital flows and provides a very rough and possibly conservative figure, mainly because:

- Estimates are only based on the tax avoided by making use of Dutch holding companies to shift dividend and interest income from developing countries to the Netherlands.
- Royalties and capital gains tax have not been included here due to a lack of data.
- The effects of transfer pricing has not been included.
- The share of developing countries in total FDI stock in the Netherlands is based on data for 118 developing countries (out of a total of 176 DCs) for which data have been included in the IMF database. Data for other countries are lacking because “*data are confidential*”. Since the major developing countries are included, including the Brazil, China, India and South-Africa (but excluding Russia), we assume that this figure is only slightly underestimating the total share of DCs. Our analysis excludes 15 developing countries that are classified as tax havens, as we assume that these countries do not lose tax revenues as a result of Dutch holding companies.
- Our analysis is based on data for 11,500 Special Financial Institutions as registered by the Dutch Central Bank³.
- It is assumed that the extensive network of double taxation treaties of the Netherlands is one of the main reasons for locating a holding company in the Netherlands, and that this has led to ‘treaty shopping’ by multinational companies for tax purposes mainly.
- It is also assumed that on balance, FDI flows do not increase due to the existence of DTTs, but that only the route that FDI is channeled through is changing.

² Calculations are based on inward FDI stocks and estimates of missed tax revenues; SOMO, Tax haven and development partner, 2007, p.31-33; http://somo.nl/publications-nl/Publication_2088-nl/at_download/fullfile

³ Estimate of SFIs by DNB; <http://www.dnb.nl/en/news/news-and-archive/persberichten-2008/dnb188399.jsp> (11 April 2013).

- It is assumed that the profits of holding companies based in the Netherlands are proportional to the FDI stock of these holding companies. This means that 1% of the capital stock is equal to 1% of the total profit of the SFI.

Estimates for 2009-2011

Somo's calculation is given in Table 1 below and will be explained step by step, following the numbering in the table:

1. The basis of our calculations is the total inward FDI stock, which we based on data of the Dutch Central Bank (DNB) about foreign assets of SFIs (Special Financial Institutions)⁴. SFIs' foreign assets amounted to almost €3,000 billion in 2011, mainly consisting of participations in subsidiaries (€1,800 bn), intragroup loans (€830 bn) and bank loans (€230 bn). In addition, SFIs held securities and derivatives worth €140 billion.
2. Next, we used the total capital income of Special Financial Institutions, which amounted to €96 billion in 2011. This is the total of interest and dividend income (for SFIs only) based on data from the Dutch Statistical Bureau (CBS)⁵.
3. Next, we calculated the share of developing countries in total FDI stock as follows:
 - a. We used IMF data on Outward Direct Investment Positions (Total, Equity, and Debt Instruments) to the Netherlands⁶. From the original IMF country list, a selection was made of all low-income, lower-middle income and upper-middle-income economies, based on World Bank classification⁷. As noted above, out of 176 developing countries, only for 60 developing countries data have been included in the IMF database, mostly due to the fact that data are confidential. Again, this means that our estimate should be considered as conservative.
 - b. From the remaining countries, we excluded 15 countries that are classified as tax havens according to US GAO list (e.g. Costa Rica, Liberia, Mauritius, Panama)⁸.
 - c. This led to a subset of 118 developing countries for which the share in the total inward FDI stock in the Netherlands was calculated. This share has increased from 7.4% in 2009 to 9.6% in 2011.
4. Based on this share, we calculated the total capital income flowing from developing countries to the Netherlands through SFIs by taking the share of developing countries in total capital income (#3 times #2).
5. In step 5, we then calculated the lost tax revenues as a % of the total capital income flowing from developing countries to the Netherlands. In line with SOMO's earlier estimate in 2007, we assumed that missed tax revenues amount to 5% of the capital income flowing to the Netherlands. This leads to an average amount of lost tax revenues for developing countries of EUR 458 mi. per year (over the period 2009-2011). This percentage is a rough guess, and probably

⁴ <http://www.dnb.nl/en/news/news-and-archive/statistisch-nieuwsbericht/dnb284531.jsp> (11 April 2013)

⁵ <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70964ned&D1=39-40,71-72&D2=0-1&D3=8-16&HDR=T,G1&STB=G2&VW=T> (11 April 2013)

⁶ <http://cdi.imf.org/> (11 April 2013)

⁷ http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups#Low_income (29 April 2013)

⁸ <http://www.gao.gov/assets/290/284522.pdf> (29 April 2013)

any estimate for missed tax between 1 and 10 per cent of capital income can be defended. It could be higher or lower for several reasons⁹:

- a. It is possible that investments through SFIs in some developing regions are underestimated because they may sometimes be channeled via other developed countries, such as Hong Kong, Singapore, or Cyprus. Also, due to the double taxation treaties between a large number of developing countries and the Netherlands¹⁰, withholding tax rates on interest and capital income have decreased with 3 to 6% on average (while in some cases it has decreased by 25% or more, e.g. Argentina or Venezuela).
 - b. In reality, the lost tax revenues may also be lower, for example because SFIs are not that effective or because tax savings may be unevenly distributed among regions. SFI subsidiaries may also benefit from local tax breaks that should not be attributed to the SFIs or may use other tax avoidance mechanisms, like transfer pricing, that do not necessarily involve Dutch SFIs.
6. In step 6, the same calculation has been made for lost tax revenues worldwide due to the role of the Netherlands as a tax conduit haven. This leads to an average amount of lost tax revenues worldwide of EUR 5,361 mi. per year (over the period 2009-2011).

Conclusion

In conclusion, according to our conservative estimate, developing countries have lost around €460 million per year (average over 2009-2011) as a result of the role of the Netherlands as tax conduit haven. This is in line with earlier estimates presented by SOMO for the year 2005, for which the estimated lost tax revenues for developing countries were between €100 and €640 million per year. Worldwide, lost tax revenues amounted to around €5,400 million per year (average over 2009-2011) as a result of the role of the Netherlands as tax conduit haven. Again, these estimates need to be used carefully, as they are based on very rough assumptions.

Table 1: Calculation of loss in tax revenues in developing countries and worldwide due to the Netherlands

Year	2009	2010	2011	Annual average 2009-2011	Source
	in million EUR				
1. Total inward FDI stock in the Netherlands (Special Financial Institutions only)	1,656,000	2,900,000	2,997,000	2,517,667	DNB BFI data – see footnotes
2. Total capital income for dividend and interest (Special Financial Institutions only)	105,539	119,943	96,202	107,228	CBS Statline database – see footnotes

⁹ SOMO, 2007, p.31

¹⁰ The Netherlands has 84 treaties to avoid double taxation. This web of bilateral treaties enables firms with affiliates in countries that have a treaty with the Netherlands to move payments on interest, royalties and dividends from a subsidiary in one country to a parent company in another country through a holding domicile led in the Netherlands. This web of bilateral treaties facilitates the inflow of capital to a Dutch domicile by reducing or eliminating withholding tax on dividend, royalty and interest payments. Source: internal SOMO document, 2013.

3. Share of developing countries in total FDI stock	7.4%	8.8%	9.6%	8.6%	IMF FDI data – see footnotes
4. Estimated capital income flowing from developing countries to the Netherlands through SFIs	7,786	10,520	9,196	9,167	SOMO own calculation
5. Estimated loss in tax revenues in developing countries due to the Netherlands	389	526	460	458	5% of capital income flowing from developing countries to the Netherlands; SOMO own calculation
6. Estimated loss in tax revenues worldwide due to the Netherlands	5,277	5,997	4,810	5,361	5% of capital income flowing worldwide to the Netherlands; SOMO own calculation

EINDNOTEN:

- ¹ Owing Development, taxation to fight poverty, Deborah Itriago, Intermon Oxfam, september 2011
- ² “Het Belastingparadijs, waarom hier niemand belasting betaalt behalve u”, Joost van Kleef & Martin van Geest, maart 2013, blz. 99, 100
- ³ Momenteel worden alleen belastingverdragen met Bangladesh, Ghana, Malawi, Uganda en Zambia opnieuw bekeken en dus niet verdragen met andere ontwikkelingslanden, waaronder low-middle-income countries.
- ⁴ <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/nov/27/comment-aid-development-tax-havens> (27 March 2013)
- ⁵ Tax Justice Network, undated, Aid, Tax and Finance for Development; http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=104 (2 April 2013)
- ⁶ <http://www.viceversaonline.nl/2013/03/alvin-mosioma-voor-iedere-dollar-die-afrika-binnenstroomt-gaat-er-10-dollar-weer-terug-naar-het-westen/> 25 maart t 2013 Referentie viceversaonline
- ⁷ ibid
- ⁸ TJN-A 2011, Tax us if you can – why Africa should stand up for tax justice, p.17; <http://www.taxjusticeafrica.net/content/tax-us-if-you-canwhy-africa-should-stand-tax-justice> (15 March 2013)
- ⁹ Owing Development, taxation to fight poverty, Deborah Itriago, Intermon Oxfam, september 2011
- ¹⁰ Illegitiem: onwettig, illegaal en/of ongeoorloofd
- ¹¹ Global Financial Integrity (2010) *The implied tax revenue losses from trade mispricing*, p. 14.
- ¹² Christian Aid, 2008, Death and taxes: the true toll of tax dodging, p.2; www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf (15 March 2013)
- ¹³ Global Financial Integrity (2010), p. 4
- ¹⁴ Wilson Prichard (2009) *Taxation and Development in Ghana: Finance, Equity and Accountability*, part of the Tax Justice Country report Series, p. 29; <http://www.christianaid.org.uk/images/taxation-and-development-in-ghana.pdf>
- ¹⁵ Sarah Freitas, 'What Billions in Illicit and Licit Capital Flight Means for the People of Zambia', 13 December 2012; <http://www.financialtaskforce.org/2012/12/13/what-billions-in-illicit-and-licit-capital-flight-means-for-the-people-of-zambia/>
- ¹⁶ Bloomberg, 'Zambia Says Tax Avoidance Led by Miners Costs \$2 Billion a Year', 25 November 2012; <http://www.bloomberg.com/news/2012-11-25/zambia-says-tax-avoidance-led-by-miners-costs-2-billion-a-year.html>
- ¹⁷ “Het Belastingparadijs, waarom hier niemand belasting betaalt behalve u”, Joost van Kleef & Martin van Geest, maart 2013, blz. 99, 100
- ¹⁸ TJN 2011, Mapping Financial Secrecy – Report on the Netherlands, www.secrecyjurisdictions.com/PDF/Netherlands.pdf (14 March 2013)
- ¹⁹ ActionAid 2011
- ²⁰ Artikel 2, Wet Vpb.
- ²¹ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/3381348/2013/01/23/Buitenlandse-bedrijven-sluisden-in-2011-zeker-57-miljard-door-Nederland.dhtml>
- ²² Nederland kent geen bronheffing op uitgaande rente en royalties en op de 15% bronheffing op uitgaande dividenden gelden uitzonderingen die door bedrijven gebruikt kunnen worden om deze belasting te omzeilen.
- ²³ “Het Belastingparadijs, waarom hier niemand belasting betaalt behalve u”, Joost van Kleef & Martin van Geest, maart 2013
- ²⁴ ibid

-
- ²⁵ Volkskrant, zaterdag 16 maart, 2013
- ²⁶ Voorpagina Financial Times 29 april 2013
- ²⁷ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2664/Nieuws/article/detail/3390891/2013/02/09/Zuid-Europese-bedrijven-drukken-belasting-met-Nederlandse-postbusfirma-s.dhtml>
- ²⁸ Closing the European Tax Gap, a report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament, by Richard Murphy, director tax Research UK, February 2012
- ²⁹ “Verdragparadijs Nederland”, briefing paper tax justice nl
- ³⁰ Tax Justice Network, 2008, Well said, Trevor Manuel; <http://taxjustice.blogspot.nl/2008/01/well-said-trevor-manuel.html> (2 April 2013)
- ³¹ Land van vestiging: bijvoorbeeld het land waar het hoofdkantoor van een bedrijf is gevestigd, en voor individuen geldt vaak het land van herkomst/nationaliteit
- ³² International organizations (including Oxfam International) letter to van Rompuy, 13 May 2013: “Unlike previous failed attempts, these criteria must be binding and comprehensive, combining as a minimum, features of secrecy of banks and legal entities, non-cooperation and harmful tax measures such as: fiscal advantages accorded to non-resident individuals or legal entities only, without requiring that substantial economic activity be made in the country or dependency; significantly lower effective level of taxation, including zero taxation for natural or legal persons; laws or administrative practices that prevent the automatic exchange of information for tax purposes with other governments; legislative, legal, or administrative provisions that allow the non-disclosure of the corporate structure of legal entities (including trusts, charities, foundations etc.) or the ownership of assets or rights. EU leaders should publish a European blacklist of any non-cooperative jurisdictions based on the objective use of these criteria. Non-cooperative jurisdictions should face automatic counter measures applied by all Member States.”
- ³³ Aanvullend: De VN conventie moet ook versterkt worden, vooral waar het aankomt op monitoring van naleving van het verdrag, het opzetten van een dispute mechanism or sanctions against non-compliance, en wat betreft de mate waarop geen inbreuk gemaakt wordt op de vertrouwelijkheid van informatie over uiteindelijk gerechtigden.
- ³⁴ “Het Belastingparadijs, waarom hier niemand belasting betaalt behalve u”, Joost van Kleef & Martin van Geest, maart 2013
- ³⁵ Brussel, 6.12.2012 C(2012) 8806 final. Aanbeveling van de Commissie over agressieve fiscale planning. http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/c_2012_8806_nl.pdf
- ³⁶ Momenteel worden voor zover bekend alleen belastingverdragen met de Least Developed Countries opnieuw bekeken, maar niet die voor low-middle-income countries.
- ³⁷ Briefing paper Tax Justice NL
- ³⁸ Volkskrant 7 december 2012 over het Europese Actieplan
- ³⁹ Zie voor meer informatie hierover de nog te publiceren paper van SOMO over belastingverdragen (zomer 2013)
- ⁴⁰ Briefing paper Tax Justice NL
- ⁴¹ KPMG, Deloitte, Ernst en Young en PWC
- ⁴² Bijlage bij Kamerstuk 25087 nr. 32 over substance eisen, te raadplegen sinds woensdag 27 juni 2012 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/25087/blg-174529?resultIndex=13&sorttype=1&sortorder=4>
- ⁴³ Het Financieele Dagblad (28.6.2012) *Staatssecretaris Weekers laat veel vragen van Kamer over brievenbusfirma's onbeantwoord* (State Secretary Weekers leaves many parliamentary questions regarding mailbox companies unanswered). See <http://fd.nl/ondernemen/topics/belastingroute-nederland/> for research by the FD on the Dutch role in international tax planning. For a copy of the article see <http://www.hollandfinancialcentre.nl/publications//28%20juni%20Staatssecretaris%20Weekers%20aat%20veel%20vragen%20van.pdf>

⁴⁴ United National ECOSOC, Economic Commission for Europe (19.3.2012) Delineation of the Financial Sector in ESA 2010: Implementation in the Netherlands. Note by Statistics Netherlands, ECE/CES/GE.20/2012/18, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.20/2012/18_Netherlands_Financial_Sector.pdf

⁴⁵ T. Mulder, 'Brievenbusfirma onder vuur in Kamer' in Het Financieele Dagblad, 24 January 2013.

⁴⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/25087/kst-25087-34?resultIndex=7&sorttype=1&sortorder=4>

⁴⁷ 2010, see Het Financieele Dagblad (28.6.2012)

⁴⁸ 2011, see Het Financieele Dagblad (28.6.2012)

⁴⁹ Half of the board members have to be resident in the Netherlands, the entity has to have a Dutch bank account and keep its books in the Netherlands.

⁵⁰ 2011, see Het Financieele Dagblad (28.6.2012)