

1.1 Bijzondere financiële instellingen

Een bijzondere financiële instelling (bfi) – in de volksmond ook wel ‘brievenbusmaatschappij’ genoemd – maakt primair gebruik van Nederlandse fiscale regelingen en belastingverdragen om internationale belastingbetaling te verminderen of te omzeilen. De grotere multinationals hebben bijna allemaal één of meer bfi’s in Nederland. Denk aan internationale bedrijven als Google, Starbucks, ExxonMobil en General Electrics.

Vimpelcom als voorbeeld van een bfi

Wat is een ‘bfi’ precies? Die vraag is het beste te beantwoorden aan de hand van een voorbeeld: het telecombedrijf Vimpelcom. Met een kwartaalomzet van US \$ 5,7 miljard en 219 miljoen mobiele abonnees is Vimpelcom wereldwijd per september 2013 een van de grootste aanbieders van telecomdiensten. Het bedrijf is een *joint venture* van het private Russische investeringsfonds Alfa Group en het Noorse staatstelecombedrijf TeleNor.

Vimpelcom is actief in landen als Rusland, Italië, Kazachstan en Canada. Het bedrijf biedt echter geen telecomdiensten aan in Nederland. Toch zijn hier het hoofdkantoor en ongeveer vijftienvertig werkvennootschappen gevestigd, en werken er honderdvijftig mensen. Hoe zit dat?

Toen Vimpelcom in 2009 ontstond uit een fusie van kleinere telecombedrijven, zocht het naar een vestigingsplaats. Een belangrijk criterium was dat het land van vestiging een juridische en fiscale infrastructuur heeft met de mogelijkheid om een *joint ven-*

ture te structureren vanuit de verschillende landen van herkomst van de nieuwe aandeelhouders. Ook moest de vestigingsplaats een fiscale infrastructuur hebben die paste bij werkmaatschappijen in een veelheid aan landen. Kortom, Vimpelcom zocht onder andere naar een fiscaal gunstig schakelland voor de financiële stromen tussen de vele werkmaatschappijen en de aandeelhouders.

Die mogelijkheid was er in Nederland. Bfi's spelen daarbij een bepalende rol. Via de holding in Nederland kunnen de winsten uit de verschillende landen fiscaal gunstig naar de aandeelhouders worden gebracht. Het netwerk van belastingverdragen dat Nederland heeft, is dan ook essentieel. Juist met voor Vimpelcom belangrijke landen als Kazachstan en Canada en met de landen van de initiële aandeelhouders, Rusland, Noorwegen en Israël, heeft Nederland belastingverdragen gesloten. Zo hoeft Vimpelcom minder belasting te betalen over – via Nederland – aan aandeelhouders uit te keren dividend.

En die Nederlandse belastingverdragen hebben nog een belangrijk voordeel voor Vimpelcom. Rente betaald vanuit een verdragsland naar Nederland wordt namelijk vaak in dat verdragsland tegen een lager tarief belast. De rente die vanuit Nederland vervolgens wordt doorbetaald naar vestigingen in andere landen is onbelast door de afwezigheid van bronbelasting op rente in Nederland.

'Fiscaal gunstig' betekent overigens niet dat Vimpelcom illegale fiscale constructies hanteert of dat het bedrijf geen belasting betaalt. Wel betekent het dat het bedrijf minder belasting betaalt dan als er geen bfi in Nederland zou worden gebruikt. Zo kunnen Nederlandse faciliteiten aangewend worden om dubbele belastingheffing te voorkomen (zie hoofdstuk 1.2).

Een deel van de vijftientig werkvennootschappen van Vimpelcom in Nederland heeft dus een schakelfunctie in de financiële stromen binnen het internationale concern. Het zijn bedrijven in Nederland in handen van de buitenlandse aandeelhouders van Vimpelcom. De bedrijven worden vooral gebruikt om, op fiscaal

gunstige wijze, geld van buitenlandse (groeps)bedrijven te ontvangen. Om dit geld vervolgens uit te betalen aan buitenlandse (groeps)bedrijven.

Wat is een bfi (niet)?

Vimpelcom is een representatief voorbeeld van een internationaal concern met bfi's. Een bfi is – in de definitie van De Nederlandsche Bank (DNB) – een in Nederland gevestigd bedrijf, dat:

- voor een groot deel of helemaal in handen is van in het buitenland gevestigde bedrijven;
- zich vooral bezighoudt met het ontvangen van geld van buitenlandse bedrijven;
- datzelfde geld grotendeels doorbetaalt aan andere buitenlandse bedrijven.

Dit zijn de bedrijven waar het over gaat als wordt gesproken over 'belastingoptimalisatie' of belastingontwijking door internationale conglomeraten. Grotere multinationals als Google, Exxon-Mobil en General Electric hebben bijna allemaal één of meer bfi's in Nederland. Zo kunnen ze gebruikmaken van Nederlandse fiscale regelingen en belastingverdragen om internationale belastingbetaling te verminderen of te omzeilen.

Om dat te mogen doen, moet wel aan bepaalde eisen worden voldaan. Deze worden samengevat onder de term 'substance-eisen'. Die eisen zorgen er primair voor dat bedrijven die gebruikmaken van fiscale faciliteiten ook een feitelijke, reële aanwezigheid in Nederland hebben (zie verder hoofdstuk 1.3).

Hoe en wanneer ontstonden bfi's in Nederland? Box 1 vat die ontstaansgeschiedenis samen. In deel v kijken we hoe de maatschappelijke waardering voor de bfi zich sindsdien ontwikkelde.

Box 1. Bijzondere financiële instellingen: ontstaansgeschiedenis

Voor de ontstaansgeschiedenis van bijzondere financiële instellingen moeten we terug tot net na de Tweede Wereldoorlog.⁸ Er waren toen maar weinig deviezen, die nodig waren om producten te kunnen importeren. Om de beperkte voorraad deviezen optimaal te gebruiken, werden met het Deviezenbesluit uit 1945 deviezenrestricties ingezet.

Financieel verkeer met het buitenland werd verboden, tenzij daartoe een vergunning werd verleend. Met deze restricties werden echter ook monetair neutrale transacties beperkt. Zoals het door een dochtermaatschappij aantrekken en uitzetten van financiële middelen van en naar het buitenland bij een fusie of een overname. Toen de Nederlandse economie zich herstelde, herstelde ook het niveau van de voorraad monetaire reserves zich. Het lopende verkeer met het buitenland werd daarop stap voor stap geliberaliseerd.

Jaren zeventig: kredietrestricties

In de jaren zeventig volgden in het kader van de monetaire politiek kredietrestricties gericht op beperking van de geldcreatie door banken.⁹ Mede als reactie hierop ontstond vraag naar soepeler beleid voor transacties van groepsmaatschappijen die werden gebruikt voor de financiering van buitenlandse multinationals (concernfinancieringsmaatschappijen) van buitenlandse multinationals die de Nederlandse geldhoeveelheid niet beïnvloedden. Dergelijke transacties zijn immers monetair neutraal voor ons land. Het ging dan bijvoorbeeld om het gelijktijdig opnemen van krediet in het buitenland en het weer uitzetten van de gelden in het buitenland. De eerste contouren van bfi's waren een feit.

8 Bron: DNB (2000).

9 Zie verder: De Greef et al. (1998).

In de jaren zeventig werd het deviezenbeleid inderdaad zodanig versoepeld dat er geen voorwaarden meer werden gesteld aan (lening)transacties die uiteindelijk ‘neutraal’ waren. Aanvankelijk werd per neutrale transactie een vergunning verleend. Later konden vennootschappen die zich uitsluitend bezighielden met het opnemen en uitzetten van gelden in het buitenland een algemene vergunning krijgen. Daarmee ontstond het verschijnsel bijzondere financiële instelling.

Jaren tachtig: liberalisatie van kapitaalverkeer

In 1983 kwam met de liberalisatie van het kapitaalverkeer een eind aan dit vergunningstelsel. Vennootschappen die zich primair richten op monetair neutrale transacties worden sindsdien als bfi geregistreerd door DNB. Om zo hun transacties, die eigenlijk geen betrekking hebben op de Nederlandse economie, buiten de betalingsbalans te kunnen houden.

Tegen de achtergrond van de wereldwijde liberalisering van het kapitaalverkeer begon in de jaren tachtig een sterke groei van de internationale handel en kapitaalstromen. Ook het aantal bfi's is sindsdien sterk gestegen: in 1977 waren er 700 bfi's, in 1999 ruim 9000 en in 2012 meer dan 12 000. Naast de liberalisering en internationalisering speelde ook een groeiende aandacht voor belastingbetaling onder internationale concerns een rol.

Niet alles rond *tax planning* is een bfi

Bfi's zijn de bedrijven waar het over gaat in het maatschappelijke debat over internationale belastingplanning, ook wel *international tax planning* genoemd. De term bfi klinkt technisch. Daarom worden in discussies in de politieke arena en in de media vaak andere termen gebruikt. Trustkantoren, doelvennootschappen, brievenbusmaatschappijen, schakelvennootschappen, tussenhoudsters

en doorstromers – om er een paar te noemen. Ze worden allemaal in één adem genoemd. Al deze termen betekenen echter iets anders.

Trustkantoren

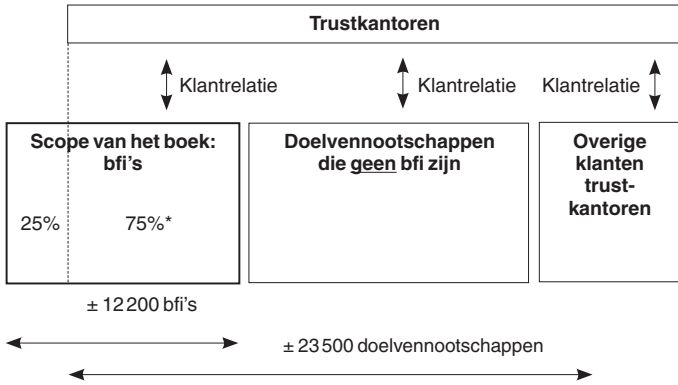
Trustkantoren zijn gedefinieerd in de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) en verlenen specifieke diensten. De bekendste dienst is het leveren van bestuurders of een adres en het verrichten van administratieve functies. Simpel gesteld: trustkantoren leveren diensten aan bedrijven die zich in Nederland vestigen, maar bepaalde voorwaardelijke zaken voor het voeren van een bedrijf willen uitbesteden. Trustkantoren kunnen die diensten uitvoeren voor bfi's, maar ook voor andere bedrijven. Andersom nemen bfi's niet altijd diensten af van trustkantoren. Bijvoorbeeld omdat zij die zelf beter of goedkoper kunnen uitvoeren.

Doelvennootschappen en brievenbusmaatschappijen

Doelvennootschappen worden in diezelfde wet (Wtt) gedefinieerd als klanten van trustkantoren die specifieke diensten van de trustkantoren afnemen. Zoals het ter beschikking stellen van een postadres. Doelvennootschappen zijn dus per definitie klant van een trustkantoor. Maar een trustkantoor kan ook klanten hebben die geen doelvennootschap zijn (figuur 1).

Brievenbusmaatschappijen zijn een geval apart, omdat ze geen formele definitie hebben. De term 'brievenbusmaatschappij' appelleert intuïtief aan een negatief beeld: zoveel bedrijven achter één brievenbus, daar kan geen sprake zijn van daadwerkelijk commerciële of operationele activiteiten. Door het gebrek aan definitie kan de term tendentius in de discussie worden gebruikt. Alles wat te maken heeft met (diensten ten bate van) internationale belastingplanning wordt eronder geschaard – van bfi's en trustkantoren tot doelvennootschappen.

Figuur 1. De relatie tussen trustkantoren, doelvennootschappen en bfi's onward (cijfers 2012)



* 75 procent van de bfi's is dus een doelvennootschap; de breedte van de vlakken is niet bedoeld om het aantal of andere waarden te reflecteren.

De definitie in dit boek

Als we in dit boek spreken van brievenbusmaatschappijen, doelen we op bfi's. Daarvan waren er in 2012 dus ruim 12 200 in Nederland.¹⁰ Veel bfi's zijn klant van een trustkantoor, ongeveer 75 procent. Aannemelijk is dat de meeste hiervan kunnen worden aangemerkt als doelvennootschap. Andersom zijn er veel meer doelvennootschappen – en dus ook veel meer klanten van trustkantoren – dan bfi's: ongeveer 23 500 in totaal. Oftewel, 25 procent van het aantal bfi's is geen klant van een trustkantoor. Het klantenbestand van trustkantoren bestaat voor ruim 60 procent uit niet-bfi's.

Onderdeel zijn van een internationaal concern en het ontvangen en doorbetalen van geld uit en naar het buitenland – kortom: bfi zijn – staat centraal in de discussie over *international tax planning*. Een groot deel van de doelvennootschappen maakt geen deel uit van die discussie, en dus niet van dit boek.

10 In 2012 waren er volgens de gegevens van DNB ongeveer 12 230 actieve bfi's in Nederland.

Bfi's in cijfers

Er zijn dus flink wat bfi's gevestigd in Nederland. Die bfi's zijn niet gelijkmatig over Nederland verdeeld, maar de sector is sterk geconcentreerd in bepaalde delen van het land (zie box 2). De ruim 12 200 bfi's hebben gezamenlijk een balanstotaal van € 3300 miljard. Via deze bedrijven stroomt er jaarlijks ongeveer € 4300 miljard door Nederland. De omvang van de bfi's is de afgelopen jaren sterk gestegen. Die stijging bedraagt gemeten in balanstotaal bijna 80 procent sinds 2006.

Hoewel dit nog weinig zegt over de daadwerkelijke activiteiten van bfi's, zijn het duizelingwekkende bedragen. De interpretatie van deze cijfers komt later aan de orde (zie wel alvast box 3). Evenals de vraag hoe de Nederlandse bfi-sector zich verhoudt tot andere sectoren in Nederland of bfi-sectoren in andere landen, en hoe het komt dat de Nederlandse bfi-sector zo groot is.

Voordat we die vragen beantwoorden, gaan we dieper in op de rol van bfi's. Wat doen ze? Hun functie is sterk vervlochten met de fiscale aantrekkingskracht van sommige landen op multinationals. Die aantrekkingskracht wordt bepaald door het fiscale regime van een land, bijvoorbeeld als het gaat om het voorkomen van dubbele belastingheffing. Hoe dat werkt en welke rol bfi's daarbij hebben, daarover gaat het volgende hoofdstuk.

Box 2. In de buurt?

De meeste mensen zullen geen bfi's kennen die bij hen in de buurt gevestigd zijn. Dat is op zich niet verwonderlijk. Veel bfi's zijn niet als zodanig herkenbaar, maar gevestigd op een adres van een trustkantoor. En er is nog een reden. De geografische locatie van bfi's is namelijk sterk geconcentreerd. Zoals mag worden verwacht, is het overgrote deel van de bfi's gevestigd in het financiële hart van Nederland: Groot-Amsterdam. Figuur 2 laat dat zien en is geba-

seerd op correspondentieadressen van bfi's.¹¹

Ook buiten Amsterdam is het vooral een Randstedelijk verhaal. Alleen in West-Noord-Brabant zijn nog enkele honderden bfi's gevestigd. In termen van balanstotaal ligt het overigens iets genuanceerder: waar 75 procent van de bfi's een postadres heeft in Groot-Amsterdam, is die regio in termen van balanstotaal goed voor ruim 54 procent. Dat betekent dat er in Amsterdam veel relatief kleine bfi's zitten. Van het resterende deel van het balanstotaal nemen bfi's uit de Randstad overigens ook weer het leeuwendeel voor hun rekening.

Box 3. Cijfers over bfi's

Dit boek bevat veel cijfers over bfi's. Over de omvang, de activiteiten, het economisch belang en het risico van bfi's. Deze cijfers zijn nodig om de discussie te objectiveren. We hebben gebruikgemaakt van gegevens van DNB. In het kader van zijn statistiekfunctie vraagt DNB periodiek gegevens op van individuele bfi's. De cijfers betreffen niet steeds dezelfde groepen bfi's. Waar mogelijk geven we cijfers weer over alle bfi's. Soms is dat echter niet mogelijk. Dit komt doordat DNB over een deel van de gegevens alleen de grootste bfi's uitvraagt. De grootste bfi's zijn de bfi's die samen ongeveer 90 procent van het *balanstotaal* van alle bfi's bepalen. Het betreft ongeveer 15 procent van het totaal *aantal* bfi's. Waar we cijfers weergeven over slechts een deel van de bfi's, ge-

- 11 De beschikbare data bevatten correspondentieadressen. Die hoeven niet altijd overeen te komen met de vestigingsadressen van bfi's. Het is mogelijk dat bfi's op een andere locatie zijn gevestigd dan het correspondentieadres, bijvoorbeeld in het geval van bfi's met een correspondentieadres in het buitenland die volgens het Handelsregister wel in Nederland zijn gevestigd. Aangenomen mag echter worden dat het voorgaande een representatief beeld geeft.