

Adviescommissie Doorstroomvennootschappen

De in deze versie opgenomen cijfers zijn nog niet definitief; hier dienen nog additionele (vierogen) checks op te worden uitgevoerd. Deze checks zullen in april 2021 plaatsvinden.

De aard en omvang van doorstroomvennootschappen in Nederland

In Nederland wordt al enige tijd gediscussieerd over de rol en wenselijkheid van internationale ondernemingen die vrijwel geen operationele aanwezigheid hebben, maar wel geldstromen ontvangen van en betalen aan het buitenland die gezamenlijk ons bruto binnenlands product (bbp) ver overstijgen. Nederland fungeert daarbij als *hub* van waaruit instellingen hun 'groep-balans' zo inrichten dat belastingafdrachten aan verschillende jurisdicties beperkt worden.¹ Om vast te stellen of deze faciliterende rol wenselijk is en welke mitigerende fiscale en niet-fiscale maatregelen overwogen kunnen worden, is inzicht nodig in de aard en omvang van deze groep instellingen en wat hun bijdrage is aan de Nederlandse reële economie. Deze notitie geeft hiervan een eerste indruk.

Welke invulling van het begrip doorstroomvennootschap wordt gehanteerd?

De onder de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) gebruikte definitie van doorstroomvennootschap lijkt niet te passen bij de taakomschrijving van deze commissie. De Wtt definieert de doorstroomvennootschap als "rechtspersoon of vennootschap die tot dezelfde groep behoort als degene die gebruik maakt van deze rechtspersoon of vennootschap voor het verlenen van de trustdienst, bedoeld in onderdeel c van de begripsomschrijving van trustdienst."² Er zijn in Nederland nog vier doorstroomvennootschappen die voldoen aan deze wettelijke definitie. Het nieuwe wetsvoorstel voor wijziging Wtt 2018 ziet bovendien toe op het verbieden van de doorstroomvennootschap zoals gedefinieerd in de Wtt 2018.

Binnen de context van de in de taakomschrijving geformuleerde vragen, zal in onderhavig project bedoeld worden op een ander type entiteit. De beoogde reikwijdte lijkt beter te verenigen met het in de macro-economische statistiek gehanteerde begrip 'bijzondere financiële instelling' (BFI). Dit begrip wordt ook gebezigd in eerdere studies van o.a. SEO en het CPB. In deze context betreft het vennootschappen met een buitenlandse eigenaar die als belangrijkste functie hebben om financiële stromen in de vorm van dividend, rente en royalty's afkomstig van buitenlandse dochtermaatschappijen door te laten stromen naar de eveneens buitenlandse moedermaatschappijen.

¹ Zie ook: SEO 2013 [Uit de schaduw van het bankwezen](#)

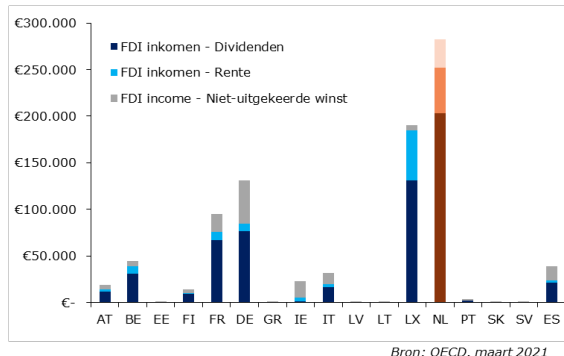
² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041583/2020-05-21>; Trustdienst c: het ten behoeve van de cliënt gebruik maken van een doorstroomvennootschap

Het identificeren van doorstroomvennootschappen is geen sinecure. Door het bestaan van legio mengvormen en de vele structuurwisselingen laat deze populatie zich lastig afbakenen. Statistieken over deze groep entiteiten dienen daarom met de nodige zorgvuldigheid geïnterpreteerd te worden.

Binnen het Europees rekeningstelsel (ESR 2010) worden doorstroomvennootschappen hoofdzakelijk waargenomen in de sub-sector 'Financiële instellingen en kredietverstrekkers binnen concernverband' (S.127).³⁴ Omdat de diensten louter binnen het ondernemingscluster – en niet aan derden – worden aangeboden, worden deze entiteiten ook wel 'captive financial institutions', of 'captives', genoemd. In Nederland is DNB verantwoordelijk voor de waarneming en het opstellen van statistieken over deze sector. In samenwerking met het CBS wordt hiertoe periodiek uitvraag gedaan bij 13.000-14.000 entiteiten, met een gezamenlijke balansomvang van EUR 4.400 mrd.⁵ Ter vergelijking: dit is bijna gelijk aan de gezamenlijke balansomvang van de Nederlandse banken- en pensioensector.

Ook in internationaal perspectief zijn de Nederlandse doorsluisstromen uitzonderlijk groot. Nederland is stevast terug te vinden in de top-5 van landen met de grootste buitenlandse directe investeringsstromen, zowel binnenkomend als uitgaand. Deze stromen zijn de afgelopen jaren gemiddeld zes tot zeven maal groter dan het bbp. Daarbij zijn de inkomende en uitgaande inkomens op deze investeringsstromen eveneens groot en van vergelijkbare orde van grootte. Binnen de EMU gaat Nederland aan kop wat betreft deze inkomensstromen uit directe investeringen op vreemd en eigen vermogen (dus excl. royalty's, zie figuur X).

Totale inkomensstromen via directe investeringen EMU-landen 2019 in EUR mln



Op basis van de bijdrage aan de Nederlandse economie onderscheidt DNB binnen de sub-sector S.127 twee groepen: 1) doorsluisentiteiten met zeer beperkte impact op de Nederlandse reële economie, met bruto-inkomensstromen die netto vrijwel tot nul optellen (S.127a, ook wel Special Purpose Entity, of SPE) en 2) overige 'captives' (S.127b).⁶ De S.127b-entiteiten hebben een meer substantiële impact op de Nederlandse reële

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R0549-20150824&from=EN>

⁴ Er zit mogelijk ook nog beperkte doorsluisactiviteit in 'tussenholdings' die een zowel financiële als niet-financiële activiteiten ontplooiën in Nederland. Deze groep wordt (onder een materialiteitsgrens) voor statistische doeleinden echter als niet-financiële onderneming gedefinieerd.

⁵ DNB neemt de financiële sectoren waar; het CBS de niet-financiële sectoren.

⁶ Voor het vaststellen van S.127a entiteiten sluit DNB sinds 2020 aan bij de IMF-definitie van special purpose entities (SPE's), die voorschrijft dat deze institutionele eenheden maximaal vijf werknemers, geen of weinig fysieke aanwezigheid en geen of weinig fysieke productie in de gastheer economie hebben.

economie, via dochterondernemingen of doordat ze als topholding netto inkomensstromen naar Nederland genereren. Vaak zijn deze entiteiten onderdeel van binnenlandse en buitenlandse multinationals, bijvoorbeeld met een Nederlandse beursnotering.

Zorgvuldige waarneming van sector S.127 is van belang voor de macro-economisch statistische stelsels. Zo hebben grote transacties bij SPEs een zeer zichtbare weerslag op de betalingsbalans en beïnvloeden de inkomensstromen van multinationals belangrijke kerncijfers uit de nationale rekeningen, zoals het bruto nationaal inkomen (BNI). In 2017 bedroeg de bijdrage van deze bedrijven ‘zonder fysieke voetafdruk’ aan het Nederlandse bni *EUR 8.600mln*, onder andere via niet-uitgekeerde winsten..

Statistieken over S.127a vangen alleen doorstroomvennootschappen en zijn zodoende ‘zuiver’, maar ook onvolledig wat betreft de totale schaal van doorstroomactiviteiten. Gegeven de lage materialiteitsdrempel wat betreft de economische bijdrage kunnen evengoed grote doorstroomentiteiten in S.127b vertegenwoordigd zijn, bijvoorbeeld wanneer hier eveneens kleine niet-financiële dochterondernemingen gevestigd zijn.⁷

Door S.127 in zijn geheel te bekijken wordt de dekking van doorstroomactiviteiten completer, maar vertroebelt het beeld over de economische - en vooral - fiscale impact. De financiële top-holdings van enkele zeer grote niet-financiële instellingen worden voor statistische doeleinden zelfstandig waargenomen in S.127b.⁸ Door de fiscus worden deze entiteiten echter mogelijk tot dezelfde fiscale eenheid gerekend als de hieraan verbonden niet-financiële dochters. Indien de financiële top-holdings de zogeheten ‘fiscale aangever’ vormt welke de gehele belastingafdracht van de fiscale eenheid waartoe zij behoren vertegenwoordigt, bestaat de kans op forse overschatting van de fiscale impact van de top-holdings zelf. Die cijfers dienen dus met de nodige zorgvuldigheid geïnterpreteerd te worden.

⁷ Zie ook: ‘Afname activiteiten van vooral kleinere BFI’s’, [DNB 2020](#)

⁸ Voor het identificeren van S.127b entiteiten maken CBS en DNB gebruik van een beslisboom en onderliggend algoritme om financiële (S.12) en niet-financiële (S.11) entiteiten te onderscheiden. Uit hoofde van efficiëntie consolideert het algoritme de financiële topholdings behoudens twee typen handmatige uitzonderingen (‘profiling’) mee in S.11: (i) Bij enkele tientallen grote ondernemingen wordt de topholding reeds afgesplitst en apart door DNB in S.127 waargenomen (“NFV-toppen”); (ii) DNB neemt enkele honderden doorsluisentiteiten waar die beschikken over een kleine niet-financiële dochteronderneming (“BFI-toppen”).

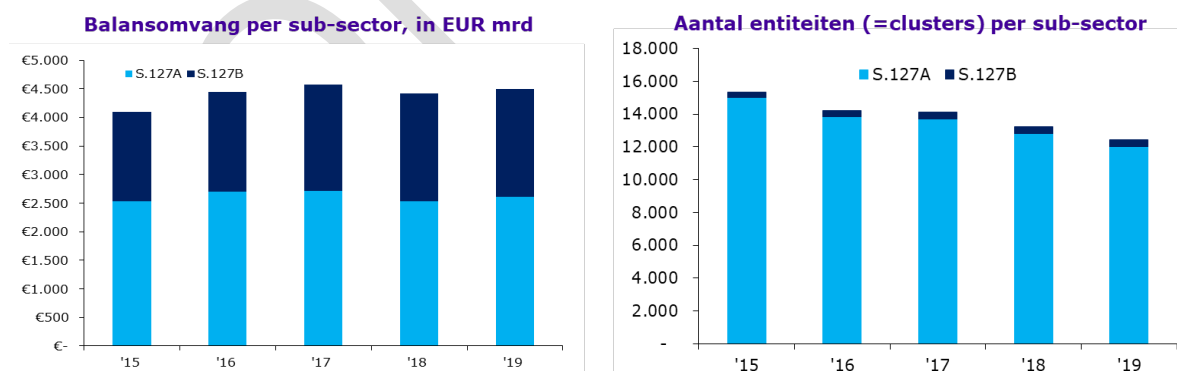
Hoewel de sector S.127 verantwoordelijk is voor het gros van de doorsluisstromen, vinden ook doorsluisstromen plaats in de sector niet-financiële vennootschappen.

De scheidslijn tussen een doorsluisvennootschap en een reguliere niet-financiële onderneming is niet heel scherp.⁹ Sinds de revisie van de macro-economische statistiek per 2015 wordt bij deze afweging meer gewicht gegeven aan de niet-financiële activiteiten van een onderneming, en zijn meer van deze eenheden naar de sector met niet-financiële vennootschappen verplaatst. Op basis van bestaande statistische uitvragingen en systemen zijn de doorsluisactiviteiten van deze entiteiten vrijwel niet zuiver te identificeren.

Het voorstel is om in dit onderzoek gebruik te maken van statistieken over sub-sector S.127. Enerzijds is de dekking van doorsluisactiviteiten daarmee aanzienlijk, anderzijds vereist dit wel enige zorgvuldigheid ten aanzien van het opstellen en interpreteren van cijfers over de fiscale en reël economische bijdrage van deze sector.

Wat is de aard, oorzaak en omvang van het gebruik van doorstroomvennootschappen?

De omvang van sector S.127 is de afgelopen vijf jaar stabiel en bedraagt, gemeten naar balanstotaal, circa EUR 4.400 mrd (zie figuur x). Het ging daarbij in de afgelopen vijf jaren om circa 13.500 entiteiten in S.127a, met een balanstotaal van EUR 2.600 mrd. In S.127b bevonden zich circa 400 entiteiten en komt het balanstotaal op EUR 1.800 mrd.¹⁰



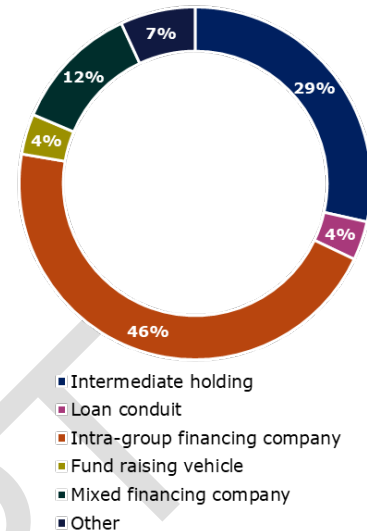
Op basis van balanssamenstelling kunnen verschillende archetypen onderscheiden worden binnen S.127. Merk op dat de balansratio's vooral zo zijn gekozen dat een heterogene groep opgedeeld kan worden in meer homogene sub-groepen; hier liggen geen erkende definities of statistische gebruiken aan ten grondslag. De indeling is met name bedoeld om meer inzicht te geven in de aard van de activiteiten van deze vennootschappen.

⁹ Mede door substance eisen om in aanmerking te komen voor een tax ruling worden vennootschappen gecreëerd die doorsluisactiviteiten combineren met andere bedrijfsfuncties.

¹⁰ Merk op dat door voor S.127a aan te sluiten bij de IMF definitie van SPE's per 2020 een verschuiving heeft plaatsgevonden binnen S.127: circa EUR 1.000 aan balanstotaal is hierdoor verschoven van S.127a naar S.127b.

Verdeling naar type, o.b.v. balansomvang

Type	Omschrijving	Definitie (o.b.v. balansratio's)
Intermediate holding	Houdstermaatschappij	Deelnemingen vormen >80% van zowel activa als passiva
Loan conduit	Geeft leningen van moeder door aan dochters	Concernleningen vormen >80% van zowel activa als passiva
Intra-group financing company	Combinatie van bovenstaande twee	Deelnemingen en concernleningen vormen samen >80% van zowel activa als passiva
Fund raising vehicle	Geeft schuldpapier uit en leent opbrengst aan moeder	Effecten (plus derivaten) vormen >80% van de passiva en leningen vormen >80% van de activa
Mixed financing company	Combinatie van alle bovenstaande	Deelnemingen en concernleningen vormen >80% van de activa en er is geen criterium voor wat betreft de passiva
Other	Activa zijn bijvoorbeeld niet intra-group	Anders, bijvoorbeeld >20% effecten aan activazijde



[beschrijvende statistiek volgt in later stadium: aantal entiteiten, balanstotaal, inkomende en uitgaande geldstromen naar type (rente, dividend, royalty's en overig), evenals de geografische statistiek: voor inwaartse stromen het 'directe' land van herkomst en 'uiteindelijke' land van herkomst; voor uitwaartse stromen het 'directe' land van bestemming]

Wat is de invloed van doorstroomvennootschappen op de economie, waaronder op de werkgelegenheid?

[Statistieken over aantal medewerkers, loonsommen, betaalde sociale premies, en bijdrage aan het bbp worden vergaard]

Welke soort werkgelegenheid is hiermee gemoeid?

Voor elke 10 SPEs (S.127a) die in Nederland actief zijn, wordt gemiddeld slechts één medewerker aangesteld.¹¹ Dit lage aantal wordt overigens deels afgedwongen door het statistisch begrippenkader, bij meer dan vijf medewerkers wordt de entiteit niet langer als SPE beschouwd. In de overige 'captives' werken meer personen: voor elke 10 'captives' zijn gemiddeld 25 medewerkers in dienst. Het aantal in Nederland werkzame personen voor vennootschappen in de totale S.127 sector is op basis van cijfers van 2015-2019 geschat op ruim 3.000.¹² Opvallend is dat bij eruime meerderheid geen werknemers in dienst zijn.

Sector	Gemiddelde	Totaal
S.127A	0,1	1.345
S.127B	2,5	1.735

Sector	Wel personeel	Geen personeel
S.127A	8%	92%
S.127B	15%	85%

¹¹ Op het moment dat een vennootschap ook substantiële niet-financiële activiteiten ontplooit, is het minder waarschijnlijk dat deze niet in S.127 wordt waargenomen; een waarneming als niet-financiële vennootschap ligt dan meer voor de hand.

¹² DNBulletin 'Bijzondere financiële instellingen van beperkt belang voor Nederlandse economie'

Indirect zorgt de aanwezigheid van doorstroomvennootschappen ook voor werkgelegenheid, met name in de vorm van financiële en juridische dienstverlening.

De omvang hiervan werd eerder geschat op ongeveer de helft van de direct werkzame personen, circa 3.800. Het gaat hier om functies bij zogenaamde 'facilitators', als advocatenfirma's, trustkantoren, belastingadviseurs en notarissen.

Hoeveel belasting dragen doorstroomvennootschappen in Nederland af en hoe staat dit in verhouding tot hun bijdrage aan de reële economie?

Het gros van de doorsluisvennootschappen maakt weinig belastbare winst in Nederland. Hun bijdrage aan de vennootschapsbelasting is daarom in principe beperkt. Uitzondering vormen doorsluisvennootschappen met Nederlandse dochtermaatschappijen die samen met deze dochtermaatschappijen één fiscale eenheid vormen, en daarvan de fiscale aangever zijn. Het totale bedrag aan door entiteiten in S.127 betaalde VpB is eerder geschat op EUR XXX mln.

Daarnaast dragen doorsluisvennootschappen bronbelasting af op rentestromen conform de daarvoor geldende tarieven met het land van bestemming. Feitelijk dragen niet de in Nederland gevestigde doorsluisvennootschappen dit zelf af, maar de buitenlandse ontvangers van deze inkomens. Het zal om beperkte bedragen gaan.

De bijdrage aan de Nederlandse economie concentreert zich bij (S.127b) entiteiten die verweven zijn met onze economie, doordat zij Nederlandse dochtermaatschappijen hebben, dan wel zelf werknemers in dienst hebben. Denk bijvoorbeeld aan buitenlandse multinationals met doorsluisactiviteiten in Nederland, waarvoor Nederland ook een afzetmarkt vormt.

Een door de sector veelgenoemd argument om ook 'pure doorsluisentiteiten' te verwelkomen is dat deze als vliegwiel kunnen fungeren voor het aantrekken van reële economische activiteit. Een kleinschalige DNB-analyse van de oprichtingsdata van de groepsondernemingen met captives kon dit nog niet bevestigen. Bij circa een kwart van de bestudeerde ondernemingsgroepen ging de oprichting van een captive vooraf aan de vestiging van het bedrijf met substantiële economische activiteit.