

# Strijd tegen verborgen vermogens boekt voorzichtige vooruitgang

Wereldwijd worden er in belastingparadijzen biljoenen euro's verborgen, waarvan naar schatting zo'n 60 miljard grotendeels aan de rijkste tien procent Nederlandse huishoudens toebehoort. Hoe worden deze vermogens verborgen, en welke stappen worden er ondernomen om dit tegen te gaan?

## IN HET KORT

- De rijkste tien procent Nederlandse huishoudens hebben aanzienlijke vermogens verstopt in belastingparadijzen.
- Internationale informatie-uitwisseling en internationale druk lijken tot minder vermogen in belastingparadijzen te leiden.
- Hoewel nieuwe ontduikingsstrategieën ontwikkeld worden, hebben politici diverse beleidsopties om dit tegen te gaan.

## WOUTER LEENDERS

Promovendus aan  
UC Berkeley

## ARJAN LEJOUR

Hoogleraar aan  
Tilburg University

Volgens schattingen van Gabriel Zucman (2013) bevindt acht procent van het wereldwijde financiële vermogen zich in belastingparadijzen. In 2007 gaat dat om een bedrag van 5,9 biljoen dollar. Een astronomisch bedrag, zo ongeveer zes procent van het wereldwijde bruto binnenlands product. Alstadsæter et al. (2018) schatten dat Nederlandse huishoudens in 2015 meer dan 60 miljard dollar in belastingparadijzen verborgen. Uit internationaal onderzoek blijkt dat dit soort 'offshore'-vermogen voornamelijk toebehoort aan de tien procent rijkste huishoudens (Alstadsæter et al., 2019; Londoño-Vélez en Ávila-Mahecha, 2021).

Belastingparadijzen hebben een lange geschiedenis die in sommige gevallen teruggaat tot de laat negentiende eeuw, zoals beschreven door Palan et al. (2009) en Ogle (2017). Belastingparadijzen komen evenwel pas echt tot bloei als gevolg van de niet eerder vertoonde belastingverhogingen die gepaard gingen met de Eerste Wereldoorlog. Die belastingverhogingen zijn relatief gering in de neutrale landen Zwitserland en Nederland, die ook allebei aan hun bankgeheim vasthouden. Dit heeft als gevolg dat Zwitserland en Nederland tijdens het interbellum uitgroeiden tot belangrijke bestemmingen van de Franse en Duitse kapitaalvlucht (Farquet, 2019). Zwitserland bouwde zijn status als belastingparadijs voor vermogende individuen verder uit na de Tweede Wereldoorlog, terwijl Nederland

zijn belastingstelsel inrichtte op het aantrekken van multinationale ondernemingen. Nederland en Zwitserland zijn slechts twee van de ruim veertig landen die zich op verschillende manieren, hetzij als 'doorsluisland', hetzij als eindbestemming van winst en vermogen, in de twintigste eeuw als belastingparadijzen zijn gaan gedragen (Laffitte, 2022).

Een belangrijke en evidente reden om vermogen in belastingparadijzen te stallen, is om te voorkomen dat er belasting over geheven wordt. Vermogen mag in belastingparadijzen worden aangehouden, maar het hoort wel aangegeven te worden bij de belastingdienst in het land waar het vermogende huishouden woont. Als het vermogen niet aangegeven wordt, is er sprake van belastingontduiking. De motieven om gebruik te maken van belastingparadijzen zijn echter breder dan belastingontduiking, en variëren van het willen verbergen van vermogen voor een echtgenoot/echtgenote of schuldeiser, het witwassen van heimelijk verkregen vermogen, het omzeilen van financiële regelgeving tot het ontwijken van internationale sancties (Unger en Van der Linde, 2013). Zoals de socioloog Brooke Harrington (2021) vorig jaar naar aanleiding van het verschijnen van de Pandora Papers schreef: "*Offshore accounts aren't for evading taxes. They're for evading laws altogether.*" Waarbij belastingwetten dan slechts één (prominent) voorbeeld zijn. Dit artikel bespreekt hoe deze vermogens worden verborgen en welke stappen er worden ondernomen om dit tegen te gaan.

## Verborgen vermogens en inkeerregelingen

Overheden en belastingdiensten proberen het verborgen vermogen op te sporen, en wel om twee redenen. Ten eerste is er een direct belang om belastingontduiking en het heimelijk verwerven van vermogen te ontmoedigen. Daarnaast is er een indirect belang, want wanneer belastingontduiking wijdverspreid is, kan deze de belastingmoraal van alle belastingplichtigen aantasten.

Als belastingdiensten verborgen vermogen ontdekken, moeten huishoudens behalve achterstallige belasting ook vaak een boete betalen. In theorie kan die boete in Nederland oplopen tot wel 300 procent van de ontdoken belasting – hoewel er, afhankelijk van de medewerking van de belastingontduiker, in de meeste gevallen een lager boetepercentage wordt gehanteerd. In sommige gevallen kan belastingontduiking zelfs leiden tot strafvervolgning, bijvoorbeeld als huishoudens proberen de belastingdienst tegen te werken na de ontdekking van het vermogen.



Het is voor de belastingdienst een stuk eenvoudiger als huishoudens zelf besluiten hun eerder verborgen vermogen aan te geven. Daarvoor is er een zogenaamde 'inkeerregeling', die in Nederland al bestaat sinds de Wet inkomstenbelasting van 1914 (Feenstra en Perdaems, 2017). Veel landen hebben dergelijke regelingen recenter ingevoerd op aanraden van de OESO (2000; 2010; 2015). Deze regelingen kennen vaak een lager boetepercentage en sluiten strafvervolgung uit. Het boetepercentage in de Nederlandse inkeerregeling is, tussen 1998 en 2009 en opnieuw tussen september 2013 en juni 2014, zelfs verlaagd tot 0 procent. Per 1 januari 2018 is er een einde gekomen aan het bij inkeer uitsluiten van strafrechtelijke vervolging.

### Nederlandse belastingontduikers

In totaal gaven deze huishoudens meer dan twaalf miljard euro aan verborgen vermogen aan, gemiddeld meer dan 430.000 euro per huishouden. Dit blijkt uit een analyse van de meer dan 27.000 huishoudens die tussen 2002 en 2018 gebruikmaakten van de Nederlandse inkeerregeling (Leenders et al., 2023). Het merendeel van het verborgen vermogen behoorde in 2007 toe aan de top tien-procent rijkste huishoudens, met een minimaal vermogen van 400.000 euro. In tegenstelling tot eerder onderzoek in Scandinavië (Alstadsæter et al., 2019) en Colombia (Londoño-Vélez en Ávila-Mahecha, 2021), is in Nederland de onderste 9,9 procent van de top tien-procent verantwoordelijk voor de bulk van de ontduiking, de 'matig rijke' huishoudens in plaats van de 'superrijken' (Leenders et al., 2023). Er zijn

meerdere, elkaar niet uitsluitende verklaringen voor de relatieve lage ontduiking van de 'superrijken'.

Een mogelijke verklaring voor de hoge graad van belastingontduiking door de Nederlandse 'matig rijke' huishoudens met een vermogen tussen 400.000 en 6 miljoen euro is dat het ontduiken van belastingen jarenlang tamelijk makkelijk was vergeleken met 'matig rijke' huishoudens in andere landen. Dat valt af te leiden uit het feit dat Belgische en Duitse banken vanaf de jaren tachtig geregeld adverteerden in regionale en nationale dagbladen. Voor wie zijn vermogen trachtte te verbergen, volstond er een korte autorit naar een Belgisch grensdorp of een vlug bankbezoek tijdens de jaarlijkse wintersport.

Een andere verklaring voor hogere belastingontwijking door 'matig rijken' ligt in de complexiteit van de ontduikingsstructuren die een deel van de superrijken heeft opgezet en die buiten het bereik zijn van 'matig rijke' huishoudens. Bij het ingekeerde vermogen valt op dat er met name aan de top vaak gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld Liechtensteinse *Anstalten*, *Stiftungen* en *family trusts*, in plaats van een eenvoudige buitenlandse bankrekening. Het is voor belastingdiensten niet altijd makkelijk om de uiteindelijke belanghebbenden van dit soort structuren te achterhalen, waardoor we mogelijk een deel van de belastingontduiking door de superrijken missen.

Daarnaast hangt het individuele profijt van belastingontduiking af van de heersende belastingdruk. Nederland kent een lage belastingdruk op vermogen, vergeleken met de Scandinavische landen – vooral aan de top van de ver-

mogensverdeling waar het vermogen grotendeels bestaat uit aanmerkelijk belang (Bruil et al., 2022; Jacobs, 2019; Rijksoverheid, 2022). De mogelijkheid om legaal weinig belasting te betalen, vermindert de prikkel voor de ‘superrijken’ om over de grens illegale manieren te zoeken om de belastingdruk te verlagen.

Ten slotte bestaat er een radicaal alternatief voor het ontduiken van Nederlandse belastingwetten, namelijk het emigreren naar een land met fiscaal gunstigere regelgeving. In de klassieker *Betalen is voor de dommen* (1979) schrijft hoogleraar Flip de Kam al over een “kleine kolonie vermogende Nederlanders” die zijn “neergestreden aan de schilderachtige oevers van het Meer van Genève”. Wanneer we kijken naar het migratiegedrag van de Nederlandse bevolking tussen 2007 en 2021, dan vinden we de hoogste emigratiegraden aan de bovenkant van de vermogensverdeling, waarbij België, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk de belangrijkste bestemmingen zijn.

### Informatie-uitwisseling sorteert effect

Er wordt tegenwoordig veel vaker internationaal informatie uitgewisseld tussen belastingdiensten. Bankgeheimen zoals in Luxemburg, Oostenrijk en Zwitserland zijn voor een belangrijk deel ontmanteld, vooral vanwege de internationale druk van de Verenigde Staten en de Europese Unie. Het gaat hierbij om automatische gegevensuitwisseling, waarbij de belastingdienst uit land A actief de dienst in land B informeert, in plaats van specifieke verzoeken over een belastingplichtige door de dienst van land B aan die van land A.

In juli 2005 hebben de lidstaten van de Europese Unie en een aantal offshore-landen de Europese Spaarrenterichtlijn ingevoerd. Deelnemende landen hadden de keuze tussen het automatisch uitwisselen van informatie over banktegoeden en het heffen van een bronbelasting op banktegoeden van buitenlandse huishoudens. Deze richtlijn kende belangrijke tekortkomingen, waardoor huishoudens belasting konden blijven ontduiken door het verplaatsen van het vermogen naar een niet-deelnemend land, het oprichten van een *shell company*, of het omzetten van het vermogen in een andere vermogenssoort, zoals een verzekeringsproduct, dat niet onder de richtlijn viel (Johannessen, 2014).

De Spaarrenterichtlijn is in 2015 vervangen door de *Common Reporting Standard* van de OESO, die de verplichte automatische uitwisseling van informatie tussen belastingdiensten bepaalt. Meer landen hebben zich hierbij aangesloten, en er wordt informatie uitgewisseld over meer vermogenssoorten dan enkel spaartegoeden en rente. Inmiddels nemen zelfs Luxemburg en Zwitserland aan de Common Reporting Standard deel.

Vanwege de automatische uitwisseling van financiële gegevens krijgen de belastingdiensten veel meer informatie binnen over buitenlandse banktegoeden van belastingplichtigen. De automatische uitwisseling komt bovenop de informatie die de Nederlandse Belastingdienst ontvangt uit andere bronnen, zoals van Nederlandse betalingsverwerkers van transacties met buitenlandse betaalkaarten en datalekken bij financiële dienstverleners, zoals de Panama Papers of de Swiss Leaks. Dit soort lekken worden uitgebreid besproken in de media, met bijzondere aandacht voor

de dossiers van internationaal bekende politici, artiesten en topsporters. Veel landen, waaronder ook Nederland, hebben vervolgens hierbij achterstallige belastingen en boetes opgelegd.

### Vermogende huishoudens passen zich aan

Vermogende huishoudens hebben hun gedrag aangepast na de internationale initiatieven voor gegevensuitwisseling. Zo gaven Amerikaanse huishoudens meer dan 100 miljard dollar aan extra offshore-vermogen aan, de meeste zonder formeel gebruik te maken van de inkeerregeling. Dat was volgens Johannessen et al. (2020) een reactie op de Amerikaanse wetten om offshore-vermogen op te sporen door middel van automatische uitwisseling van informatie, juridische maatregelen ten aanzien van Zwitserse banken, en een inkeerregeling vanaf 2008.

Het blijkt ook dat de waarde van deposito's in belastingparadijzen afneemt nadat de informatie-uitwisselingsverdragen in werking treden. Menkhoff en Miethe (2019) concludeerden dit na het bestuderen van de effecten van alle informatie-uitwisselingsverdragen tussen 2003 en 2018.

### Onroerend goed nog niet meegenomen

De vraag die nog openstaat, is of het vermogen na verdragen over gegevensuitwisseling terugvloeit naar het thuisland, of dat huishoudens simpelweg hun ontduikingsstrategie wijzigen. Zo is de huidige vorm van informatie-uitwisseling van toepassing op financiële bezittingen, maar niet op onroerend goed.

Door te beleggen in onroerend goed kunnen belastingplichtigen de huidige vorm van informatie-uitwisseling omzeilen. Bomare en Le Guern Herry (2022) laten zien dat deze uitzondering inderdaad heeft geleid tot een aanzienlijke toename van beleggingen in Londens onroerend goed door brievenbusmaatschappijen in belastingparadijzen. Ook blijkt dat Dubai een nog belangrijkere bestemming is geworden van offshore-beleggingen (Alstadsæter et al., 2022). Door het linken van eigenaars van onroerend goed in Dubai met belastingdata in Noorwegen blijkt dat zeventig procent van de Noorse belastingplichtigen hun vastgoed in het emiraat niet opgaf.

Ongeveer duizend Nederlanders bezaten in 2020 een of meerdere panden in Dubai – opgeteld gaat het naar schatting om ongeveer 766 miljoen dollar (Alstadsæter et al., 2022; Investico, 2022). Een deel van de Nederlandse beleggers bezit dit onroerend goed om legitieme redenen, en geeft dit aan bij de Nederlandse fiscus. Een ander deel zou verborgen vermogen kunnen zijn. Dubai gedraagt zich op een aantal terreinen namelijk als een belastingparadijs. Er wordt nauwelijks of geen belasting geheven op inkomen en onroerend goed, en het achterhalen van de identiteit van beleggers is in veel gevallen niet mogelijk. Daarnaast werken de autoriteiten in de emiraten nauwelijks mee aan informatie-uitwisseling. Hoewel de waarde van dit vastgoed wellicht klein lijkt in vergelijking met de eerdergenoemde 60 miljard euro aan verborgen vermogen, gaat het hier om slechts één vermogenssoort in één land.

Ook in Nederland zijn de beleggingen in vastgoed via offshore-vennootschappen sterk toegenomen. Waar deze beleggingen in 2013 optelden tot 3,8 miljard euro, is dat

inmiddels opgelopen tot 21,9 miljard. Het gaat in totaal om 1.196 offshore-vennootschappen, vaak gelieerd aan Luxemburg, die bijna 15.000 panden in eigendom hebben (NRC, 2022b). Naast het frustreren van belastingheffing door de Nederlandse en buitenlandse belastingdiensten ondermijnen dit soort eigendomsstructuren de effectiviteit van internationale sancties (NRC, 2022a).

## Conclusie

De afgelopen vijftien jaar hebben overheden wereldwijd een voorheen onvoorstelbare voortgang geboekt bij het tegengaan van belastingontduiking en van het verbergen van vermogen. Automatische uitwisseling van informatie was decennialang slechts een theoretisch ideaal. Hoewel het nog te vroeg is om een definitief oordeel te vellen, geven de eerste onderzoeken een gemengd, maar voorzichtig positief beeld. De grote vraag is in hoeverre het beleid leidt tot het verplaatsen van vermogen naar vermogenssoorten die niet onder de gegevensuitwisseling vallen, of naar nieuwe structuren waarbij men belasting kan ontduiken dan wel ontwijken.

Onroerend goed blijkt een zwakke plek in de huidige vorm van informatie-uitwisseling. De *Common Reporting Standard* zou dus naar vastgoed kunnen worden uitgebreid. Dit vereist allereerst een verbetering van het Nederlandse kadaster naar Brits model: voor elk onroerend goed zou de uiteindelijke belanghebbende verplicht geregistreerd moeten worden.

Idealiter zou wereldwijd van iedere vermogenstitel – zowel onroerend goed als andere vormen van vermogen – de uiteindelijke eigenaar geregistreerd moeten worden. Een dergelijk internationaal register, zoals eerder door Zucman (2015) voorgesteld, zou een einde maken aan de prikkel om belastingparadijzen te gebruiken, en zou de belastingdiensten meer handvatten geven om de omvang van het belastbaar vermogen vast te stellen.

Het huidige UBO-register is wat dit betreft een stap in de juiste richting, maar ook hier is er het risico dat uitzonderingen het register ondermijnen (NOS, 2022). Het risico voor de privacy van de uiteindelijke belanghebbenden kan worden verminderd door woonadressen en overige niet-financiële privé-informatie niet publiekelijk toegankelijk te maken, zoals in Nederland reeds het geval was vóór de recente uitspraak van het Europees Hof.

Ten slotte blijft het belangrijk te beseffen dat belastingparadijzen gebruikt worden om overheidsbeleid te ondermijnen, en geen maatschappelijk doel dienen. Er zijn weinig goede redenen om toe te staan dat vennootschappen in belastingparadijzen toegang hebben tot Nederlandse beleggingen zoals overheidsschuld, aandelen of onroerend goed. Nederland zou dus ook belasting kunnen heffen op inkomensstromen van en naar belastingparadijzen. Deze zogenoemde 'pigouviaanse belasting' heeft als doel de negatieve externaliteiten van belastingparadijzen te beprijken. Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat een dergelijke belasting in Ecuador heeft geleid tot een sterke afname van belastingontduiking (Brounstein, 2022).

De geschiedenis toont aan dat de acceptatie of het gedogen van belastingparadijzen een politieke keuze is van de landen die geen belastingparadijs zijn. De hier genoemde voorstellen lijken op dit moment misschien verregaand

en onrealistisch, maar dat gold decennialang ook voor de automatische uitwisseling van informatie met landen als Luxemburg en Zwitserland. Het bankgeheim in die landen leek in beton gegoten, maar is, na voldoende internationale druk, in ieder geval ten dele bezweken.

## Literatuur

- Alstadsæter, A., N. Johannesen en G. Zucman (2018) Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality. *Journal of Public Economics*, 162, 89–100.
- Alstadsæter, A., N. Johannesen en G. Zucman (2019) Tax evasion and inequality. *The American Economic Review*, 109(6), 2073–2103.
- Alstadsæter, A., B. Planterose, G. Zucman en A. Økland (2022) Who owns offshore real estate? Evidence from Dubai. EU Tax Observatory Working Paper, 1. Te vinden op [www.taxobservatory.eu](http://www.taxobservatory.eu).
- Bomare, J. en S. Le Guern Herry (2022) Will we ever be able to track offshore wealth? Evidence from the offshore real estate market in the UK. EU Tax Observatory Working Paper, 4. Te vinden op [www.taxobservatory.eu](http://www.taxobservatory.eu).
- Brounstein, J. (2022) Can countries unilaterally mitigate tax haven usage? Evidence from Ecuadorian transaction tax data. Job Market Working Paper, 7 november. Te vinden op [jakobbrounstein.github.io](https://github.com/jakobbrounstein).
- Bruil, A., W. Leenders, A. Lejour et al. (2022) Inequality and redistribution in the Netherlands. CPB Discussion Paper, maart.
- Farquet, C. (2019) Quantification and revolution: An investigation of German capital flight after the First World War. European Historical Economics Society Working Paper, 149. Te vinden op [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu).
- Feenstra, A. en A. Perdaems (2017) *De jacht op buitenlands vermogen*. Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer.
- Harrington, B. (2021) Offshore accounts aren't for evading taxes: they're for evading laws altogether. *The Washington Post*, 6 oktober. Investico (2022) *Nederlanders bezitten voor ruim 600 miljoen euro aan vastgoed in Dubai*. Artikel op [www.platform-investico.nl](http://www.platform-investico.nl), 12 oktober.
- Jacobs, B. (2019) Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB, p. 60–75. Johannesen, N. (2014) Tax evasion and Swiss bank deposits. *Journal of Public Economics*, 111, 46–62.
- Johannesen, N., P. Langetieg, D. Reck et al. (2020) Taxing hidden wealth: The consequences of US enforcement initiatives on evasive foreign accounts. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(3), 312–346.
- Kam, F. de (1979) *Betalen is voor de dommen*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Laffitte, S. (2022) *The market for tax havens*. Job Market Working Paper, 28 november. Te vinden op [slaffitte1.github.io](https://github.com/slaffitte1).
- Leenders, W., A. Lejour, S. Rabaté en M. van 't Riet (2023) Offshore tax evasion and wealth inequality: Evidence from a tax amnesty in the Netherlands. *Journal of Public Economics*, 217, 104785.
- Londoño-Vélez, J. en J. Ávila-Mahecha (2021) Enforcing wealth taxes in the developing world: Quasi-experimental evidence from Colombia. *The American Economic Review: Insights*, 3(2), 131–148.
- Menkhoff, L. en J. Miethe (2019) Tax evasion in new disguise? Examining tax havens' international bank deposits. *Journal of Public Economics*, 176, 53–78.
- NOS (2022) *Kwart grootste familiebedrijven nog niet in anti-witwasregister*. NOS Nieuws, 27 juli.
- NRC (2022a) *Omstreden Rus blijft buiten sancties met bezit in A'dam*. NRC, 3 oktober.
- NRC (2022b) *Nederlands vastgoed aantrekkelijk voor witwassers en belastingontwijkers*. NRC, 4 oktober. OESO (2000) *Improving access to bank information for tax purposes*. OECD Publishing.
- OESO (2010) *Offshore voluntary disclosure: Comparative analysis, guidance and policy advice*. OECD Publishing.
- OESO (2015) *Update on voluntary disclosure programmes: A pathway to tax compliance*. OECD Publishing.
- Ogle, V. (2017) Archipelago capitalism: Tax havens, offshore money, and the state, 1950s–1970s. *The American Historical Review*, 122(5), 1431–1458.
- Palan, R., R. Murphy en C. Chavagneux (2009) *Tax havens: How globalization really works*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Rijksoverheid (2022) *Licht uit, spot aan: IBO-vermogensverdeling*. IBO-rapport, juli.
- Unger, B. en D. van der Linde (2013) *Research handbook on money laundering*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Zucman, G. (2013) The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors? *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1321–1364.
- Zucman, G. (2015) *The hidden wealth of nations*. Chicago: University of Chicago Press.