



Belastingontduiking en vermogensongelijkheid

Analyse van de deelnemers aan de Nederlandse inkeerregeling



Vaak mannen, gemiddeld 65 jaar en relatief vaak ondernemer



Ingekeerd vermogen komt vooral uit België, Luxemburg en Zwitserland



Bijna 12 miljard euro aangegeven, circa 2,1 miljard belastinginkomsten

Verlaagde boetes verleiden ontduikers tot inkeer

Het aantal deelnemers varieert sterk van jaar tot jaar. Er zijn grote pieken vlak voor de verhogingen van het boetetarief. Daarnaast wordt er internationaal meer informatie uitgewisseld.

Voor de rijkste Nederlandse huishoudens verbergen vermogen voor de fiscus

Bij correctie hiervoor stijgt hun aandeel in de vermogensverdeling van Nederland van 64 naar 66%.

CPB Policy Brief

Arjan Lejour, Wouter Leenders,
Simon Rabaté, Maarten van 't Riet

november 2020

Inzicht in belastingontduiking

Via de inkeerregeling kunnen Nederlandse huishoudens vrijwillig aangifte doen van verborgen vermogen. De geanonimiseerde gegevens van de ruim 27.000 deelnemers aan deze regeling tussen 2002 en 2018 zijn geanalyseerd. Wat zijn de uitkomsten hiervan?

Wie, wat en waar?

Vooraf **mannen**, gemiddeld **65 jaar** en relatief vaak **ondernemer**



Bijna **12 miljard euro** aangegeven, circa 2,1 mld belastinginkomsten. Gemiddeld **435.000 euro**



Ingekeerd vermogen vooral afkomstig uit **België, Luxemburg en Zwitserland**

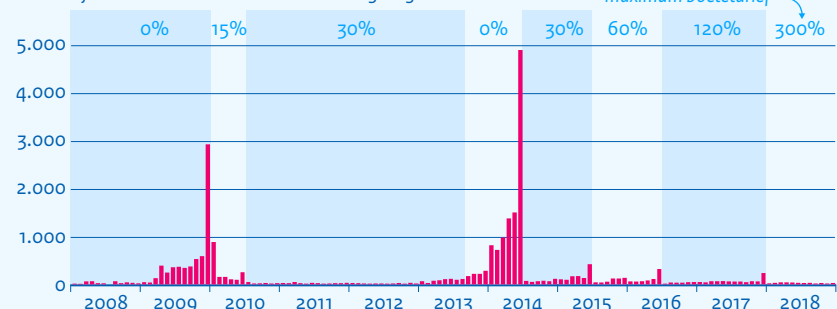


Wanneer?

Tijdstip van inkeer wordt sterk bepaald door **boetetarief**, als dit laag is, maar lijkt te gaan stijgen, dan volgt veel vaker aangifte

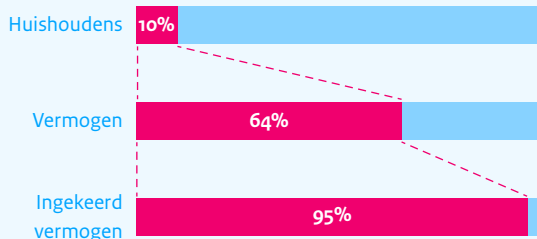
Vrijwillige inkeer is nu minder aantrekkelijk door hogere boetes

maandelijks aantal deelnemers aan de inkeerregeling



Ook opmerkelijk

Deel van het buitenlands vermogen lijkt verborgen door geavanceerde methoden in landen verder weg



Vooraf de **rijkste Nederlandse huishoudens** verbergen vermogen voor de fiscus

De rijkste 10% bezit 64% van alle vermogen, maar gaf 95% van alle verborgen vermogen aan

Wat valt er op?

Hierdoor steeg hun vermogensaandeel van 64 naar 66%

Beleids-opties

Nederlandse huishoudens hebben circa 60 miljard euro verborgen in belastingparadijzen, bijna 9% van het bbp. Een klein deel hiervan is inmiddels aangegeven. Wat zijn nu de belangrijkste opties om belastingontduiking tegen te gaan?



Beste strategie is **verhogen van pakkans** door meer informatie uit buitenland en bestaande lekken (Panama papers) te gebruiken



Internationaal: automatisch **informatie uitwisselen** en **wereldwijd vermogensregister** met verplichte BSN-registratie

© Centraal Planbureau, Den Haag 2020

Samenvatting

Nederlandse huishoudens hebben in 2015 volgens internationale schattingen voor ongeveer 60 miljard dollar (bijna 9% van het bbp) aan vermogen uitstaan in belastingparadijzen. Spraakmakende datalekken, zoals de Panama papers en het Zwitsers lek, maakten het voor iedereen duidelijk dat er grote vermogens en inkomens voor de belastingdiensten verborgen worden gehouden. De laatste decennia zijn er steeds meer initiatieven genomen om informatie over inkomens en vermogens internationaal uit te wisselen, waardoor meerdere Europese landen hun bankgeheim hebben moeten opgeven. Daarnaast hebben veel landen amnestieregelingen getroffen om het aangeven van verborgen/verhulde vermogens te stimuleren.

Door de Nederlandse inkeerregeling is de afgelopen vijftien jaar ongeveer 12 miljard euro aangegeven. Dit betreft vermogen dat in box 3 belast had moeten worden. Het gaat om 2,1 miljard euro aan extra belastinginkomsten in deze periode. Het gaat gemiddeld om een bedrag van 435 duizend euro. De aangevers zijn vooral mannen van gemiddeld 65 jaar oud en zijn relatief vaak ondernemer.

De lage boetes voor vrijwillige inkeer en internationale uitwisseling van informatie lijken de inkeer te hebben gestimuleerd. Het tijdstip van inkeer wordt in grote mate bepaald door het boetetarief van de inkeerregeling. Bij een laag of verwaarloosbaar boetetarief, en een verwachte stijging daarvan, wordt veel vaker vermogen aangegeven.

Het ingekeerde vermogen komt vooral uit België, Luxemburg en Zwitserland en voor de top 1% rijkste huishoudens juist minder uit de directe buurlanden. Dit lijkt een aanwijzing dat de huishoudens met de hoogste vermogens die belasting willen ontduiken het vermogen verder weg plaatsen en wellicht ook veel geavanceerder constructies gebruiken.

De correctie van verborgen vermogen op de totale vermogensverdeling verhoogt het aandeel van de top 1% rijkste huishoudens. Bij een soortgelijke correctie voor Scandinavische landen, werd echter een groter effect voor de hoogste duizend vermogens gevonden.

Er lijkt in Nederland minder belastingontduiking door de allerrijkste duizend huishoudens te zijn in vergelijking met Scandinavische landen. Een mogelijke verklaring kan zijn dat de belastingdruk in Nederland voor vermogensinkomsten lager is, zeker als het gaat om aandelen in ondernemingsvermogen en onroerend goed. Het kan ook zijn dat meer ingewikkelde ontduikingsstrategieën nog niet zijn blootgelegd. De Panama papers en andere lekken laten zien dat die erg complex kunnen zijn en dat de daadwerkelijke eigenaar vaak niet te achterhalen is.

Deelname aan de inkeerregeling leidt ook tot hogere belastingopbrengsten op de lange termijn. Het box-3-vermogen van inkeerders neemt met ongeveer 60% toe als van de inkeerregeling gebruik wordt gemaakt. Ook in de jaren daarna blijft het box-3-vermogen op dat niveau. Na inkeer maken de huishoudens maar in beperkte mate gebruik van andere belastingontwikingsstrategieën, zoals meer onroerend goed, en meer giften aan familieleden.

1 Inleiding

Zolang er belastingen zijn, proberen mensen ze te ontwijken en te ontduiken. Een prominent voorbeeld van belastingontduiking is het verbergen van vermogen en inkomen in belastingparadijzen. Daarbij gaat het niet om klein bier; volgens schattingen van Gabriel Zucman (2013) bevindt acht procent van het wereldwijde financiële vermogen zich in belastingparadijzen. Dat gaat om een bedrag van 5,6 biljoen dollar in 2007. Na de Grote Recessie, zo'n tien jaar geleden, hebben de G20-landen afgesproken buitenlandse belastingontduiking aan te pakken en het "bankgeheim" te beëindigen. Deze afspraken resulteerden in honderden nieuwe overeenkomsten voor de uitwisseling van belastinginformatie tussen landen,¹ en vrijwillige inkeer- of (belasting)amnestieprogramma's.

In de afgelopen jaren maken spraakmakende lekken duidelijk dat vooral de rijkste families belasting ontduiken; daar is het grootste gedeelte van het ontdoken vermogen geconcentreerd. Dat blijkt uit vertrouwelijke informatie van financiële instellingen die gelekt wordt en zo openbaar gemaakt wordt. In het laatste decennium zijn er veelvuldig van dit soort lekken geweest. Wetenschappelijk onderzoek naar deze lekken en naar de nationale inkeerregelingen ondersteunt de conclusie dat vooral de meest vermogende huishoudens belasting ontduiken.²

In deze policy brief concluderen we dat ook vooral de rijkste Nederlandse huishoudens vermogen voor de fiscus verhullen. Op basis van unieke en geanonimiseerde gegevens van de ruim 27.000 deelnemers aan de Nederlandse inkeerregeling tussen de jaren 2002 en 2018 kunnen we vaststellen welke huishoudens voorheen vermogen in het buitenland hadden dat niet bekend was bij de Belastingdienst. Daarnaast hebben we gegevens over huishoudens die zijn verschenen in recente informatieverzoeken aan vier verschillende Zwitserse banken. We koppelen deze gegevens aan, eveneens geanonimiseerde, administratieve gegevens over inkomen, vermogen en demografie van de gehele Nederlandse bevolking.

We laten zien dat de herkomst van het verhuld vermogen afhangt van de omvang van dat vermogen. Als we het verhuld vermogen onderscheiden naar herkomst uit België, Luxemburg en Zwitserland, dan vinden we dat de concentratie van belastingontduiking toeneemt met de afstand: meer dan twee derde van de rijkdom dat is ingekeerd vanuit België is in handen van de onderste 99% vermogenden. De rijkste 1% vermogenden, ongeveer 80 duizend huishoudens, bezit 62% en 77% van het vermogen dat respectievelijk uit Luxemburg en Zwitserland komt.

De vrijwillige inkeer leidt ook op de langere termijn tot hogere belastingopbrengsten in Nederland. Net als Alstadsæter, Johannesen en Zucman (2018) voor Scandinavische landen constateren, vinden wij een substantieel en blijvend effect op het aangegeven vermogen. Dit vermogen wordt in de jaren na de inkeer nauwelijks omgezet in andere financiële bezittingen waarvoor minder belasting betaald moet worden. Dit impliceert dat de deelname aan de inkeerregeling leidt tot een structurele stijging van de belastinginkomsten.

De omvang van de naleving hangt sterk samen met veranderingen in het boetetarief. Het aantal huishoudens dat van de inkeer gebruikmaakt piekt telkens voordat het boetetarief stijgt, in het bijzonder als het tarief 0% was. Deze stijgingen worden vooraf aangekondigd. De veranderingen van het boetetarief hangen vaak samen met de internationale afspraken die landen gemaakt hebben rond het uitwisselen van belastinginformatie.

¹ Zoals de Amerikaanse Foreign Account Tax Compliance Act en de Common Reporting Standard van de OESO.

² Alstadsæter, Johannesen en Zucman (2018b, 2019).

De informatie-uitwisseling tussen nationale belastingdiensten is steeds vaker automatisch. In juli 2005 hebben de lidstaten van de Europese Unie (EU) en een aantal offshore landen de zogeheten Europese Spaarrenterichtlijn geïmplementeerd om belastingheffing op buitenlandse spaartegoeden en bijbehorende rentebetalingen mogelijk te maken. Onder deze richtlijn konden landen kiezen voor een automatische informatie-uitwisseling over buitenlandse huishoudens met het thuisland, of voor een bronbelasting op de tegoeden van buitenlandse huishoudens. De opbrengst daarvan wordt vervolgens afgedragen aan het thuisland zonder dat de identiteit van de huishoudens bekend wordt gemaakt. Zo hief België eerst een bronbelasting en is vanaf 2010 informatie gaan uitwisselen. De Spaarrichtlijn is in 2015 vervangen door de Common Reporting Standard (CRS) van de OESO die de verplichte automatische uitwisseling van informatie tussen belastingdiensten bepaalt. Deze richtlijn betreft meer landen en meer soorten vermogens dan de Spaarrenterichtlijn. Zo wisselt Luxemburg vanaf 2016 informatie uit onder de richtlijnen van het CRS en neemt Zwitserland vanaf 2018 hieraan deel.

Belastingontduiking heeft gevolgen voor de meting van vermogen en inkomensongelijkheid. Onderzoek naar ongelijkheid steunt in toenemende mate op administratieve belastinggegevens, en statistieken over ongelijkheid zullen worden vertekend als deze gegevens niet in staat zijn om in het buitenland verborgen vermogen mee te nemen³. Met de gegevens over de Nederlandse inkeerregeling maken we een nieuwe schatting van de welvaartsverdeling in Nederland door te corrigeren voor het verborgen vermogen. Terwijl de ontduiking zich bij de meest vermogende 10% huishoudens concentreert, is de correctie van verhouding vermogen bij de absolute top beperkt.⁴ Dit komt doordat de rijkste 800 huishoudens (0,01% van het totaal) een relatief klein deel van het ingekeerde vermogen bezitten; slechts 7%, vergeleken met 48% in Noorwegen.

2 De inkeerregeling

De vrijwillige aangifte van eerder ontdoken belastingen is van oudsher onderdeel van de Nederlandse belastingwetgeving (Feenstra en Perdaems, 2017). Het is een manier om strafrechtelijke vervolging te voorkomen. Tegenwoordig kan de Nederlandse Belastingdienst achterstallige belastingen over buitenlandse inkomen en vermogen tot 12 jaar terug claimen,⁵ inclusief een boete voor het vermogen dat in box 3 van de inkomstenbelasting had moeten worden aangegeven. Die boete kan oplopen tot 300% van de verschuldigde belasting en de hoogte daarvan wordt bepaald door de Belastingdienst en hangt onder andere samen met het coöperatieve gedrag van de inkeerder en met mogelijk recidivisme. Bij het totale bedrag kan ook nog rente verschuldigd zijn.

Bij vrijwillige inkeer is de boete voor ontduiking (veel) lager dan bij ontdekking door de Belastingdienst. De boetetarieven zijn de laatste twee decennia vaak aangepast, zoals tabel 2.1 laat zien. Begin deze eeuw was het boetetarief 0% waarna het op 1 januari 2010 werd verhoogd naar 15% en medio 2010 lag het op 30%. Op 2 september 2013 is de boete tijdelijk opnieuw op nihil gesteld om een grotere inkeer te bewerkstelligen. Tegelijkertijd werden boetes van 30% in juli 2014 en 60% in juli 2015 aangekondigd. In 2016 is het boetetarief verder verhoogd en per 1 januari 2018 is de inkeerregeling geheel afgeschaft voor nieuwe aangiften. Vanaf die datum worden niet langer lagere boetes en het vermijden van strafrechtelijke vervolging gegarandeerd voor nieuwe aangiften.

³ Zie Atkinson, Piketty en Saez (2011) en Zucman (2019).

⁴ Met de term allerhoogste of absolute top worden in deze policy brief de rijkste 0,01% huishoudens bedoeld. Dat gaat om ongeveer 800 huishoudens, zeg maar een uitgebreide Quote 500. Deze term onderscheiden we van de hoogste vermogens. Daarmee duiden we de top 1% aan. Dat gaat om ongeveer 80 dzd huishoudens.

⁵ In andere situaties is dat vijf jaar.

Tabel 2.1 Boetes bij de inkeerregeling

Van	Tot	Maximale boete
1 januari 1998	31 december 2009	0%
1 januari 2010	30 juni 2010	15%
1 juli 2010	1 september 2013	30%
2 september 2013	30 juni 2014	0%
1 juli 2014	30 juni 2015	30%
1 juli 2015	30 juni 2016	60%
1 juli 2016	31 december 2017	120%

Noot: In deze tabel staan de maximale boetes in de inkeerregeling. Bron: Belastingdienst en Feenstra en Perdaems (2017).

De gegevens over de Nederlandse inkeerregeling bevatten alle inkeerders tussen 2002 en 2018. Dit omvat de datum van inkeer, het eerder niet-aangegeven vermogen (zelf opgegeven) en het bedrag dat wordt teruggevorderd via belastingen, rente en boetes. Het verborgen vermogen wordt onnauwkeurig gemeten: het zelf opgegeven bedrag wordt niet altijd gerapporteerd en ontbreekt vóór 2011. We gebruiken een alternatieve benadering om het verhuide vermogen te verifiëren op basis van het belastingbedrag dat via de inkeer wordt teruggevorderd.⁶ De inkeer betreft niet altijd verborgen vermogen dat in box 3 aangegeven moet worden. Het kan ook gaan om inkomens en vermogens die niet bij andere belastingen zijn aangegeven, zoals box 1 of de erf- en schenkbelasting. Meer dan 90% van de gevallen betreft echter de inkeer van box-3-vermogen en daarvan presenteren we de uitkomsten.

Tabel 2.2 Beschrijvende statistiek van de inkeerregeling

Jaar	Observaties	Leeftijd	Aandeel	Gemiddelde	Mediaan	Jaar	Observaties	Leeftijd	Aandeel	Gemiddelde	Mediaan
			vrouwen						vrouwen		
Alle jaren	27710	65	32	435.427	142.954	2010	1814	64	31	547.041	148.925
2002	20	65	5	286.017	166.420	2011	349	65	39	448.667	140.583
2003	709	63	25	222.401	62.741	2012	256	67	37	1.469.531	240.337
2004	823	62	29	270.953	68.100	2013	1581	66	31	642.238	278.166
2005	469	65	29	412.796	117.666	2014	10716	65	33	412.176	156.400
2006	234	66	34	530.882	121.858	2015	1612	65	37	295.927	105.387
2007	244	67	26	573.413	167.404	2016	919	64	33	230.917	88.416
2008	396	66	28	553.770	185.704	2017	878	63	36	194.238	52.783
2009	6324	64	32	493.550	170.325	2018	366	63	35	174.527	47.895

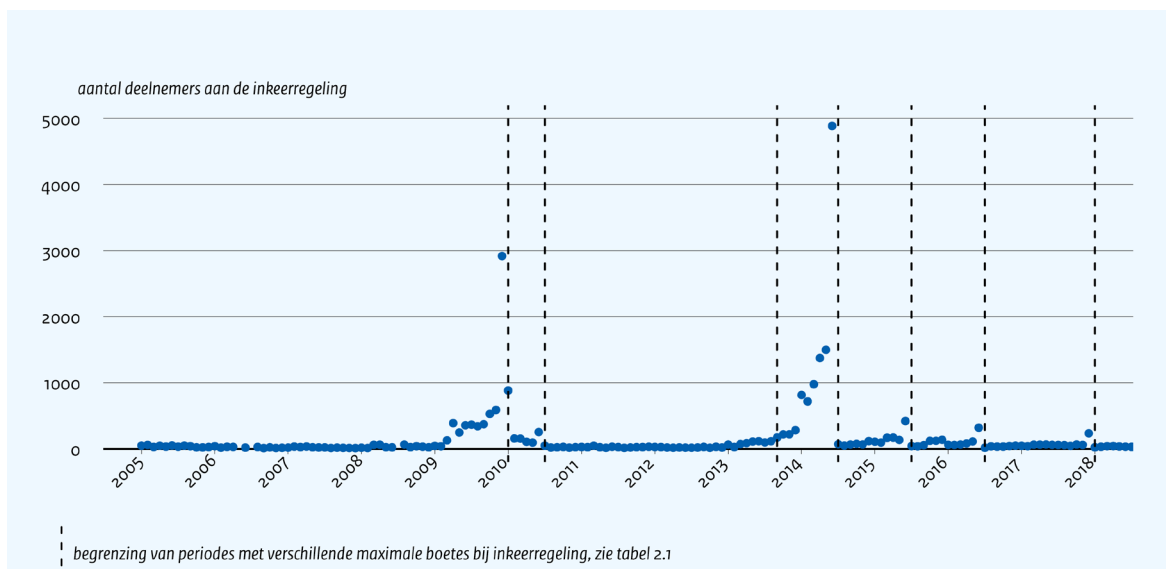
Bron: data over inkeerregeling en eigen berekeningen.

De inkeerders zijn overwegend man, gemiddeld 65 jaar oud en ze geven gemiddeld 435.000 euro vermogen aan, terwijl de mediaan van het aangegeven vermogen slechts 143.000 euro is. Er zijn geen grote verschillen tussen de jaren, behalve in 2012, dan is het gemiddelde ingekeerde vermogen 1,5 miljoen euro, vanwege een klein aantal grote verhuide vermogens. Het aantal deelnemers varieert sterk van jaar tot jaar. Dit

⁶ Het bijbehorende CPB Discussion Paper van Leenders et al. (2020) beschrijft deze procedure in meer detail.

wordt grafisch geïllustreerd in figuur 1, waarin het tijdstip van deelname aan het inkeerprogramma wordt weergegeven. Interessant is dat het aantal deelnemers grote pieken laat zien net voor de verhogingen van het boetetarief. Deze gedragsreactie is vooral in 2009 en 2014 zichtbaar, net voor het einde van de periodes zonder boete. Het gaat in totaal om 27.710 inkeerders.

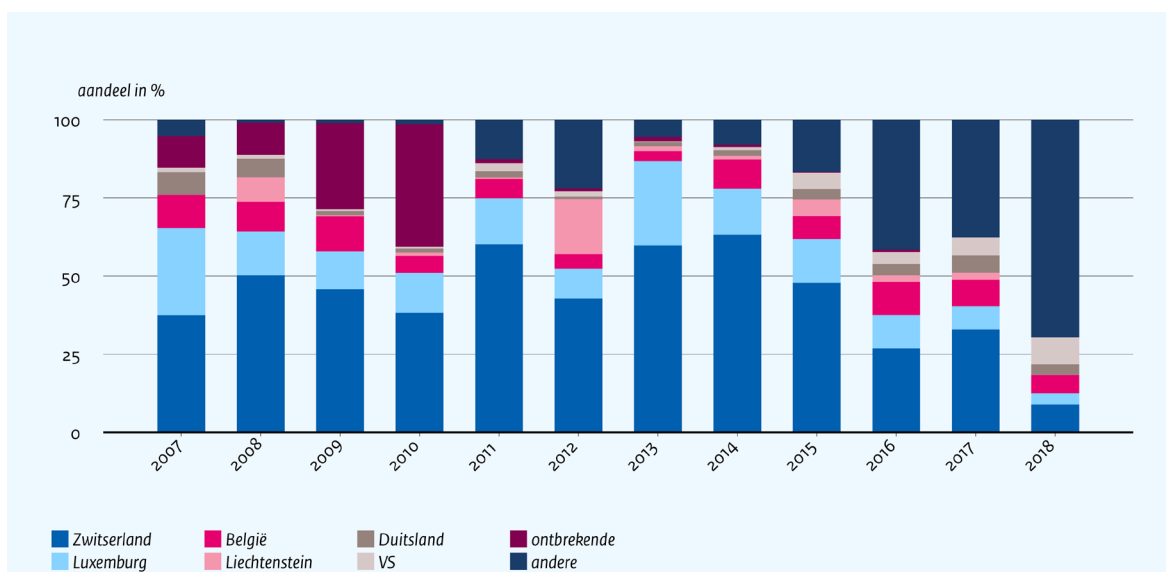
Figuur 2.1 Het aantal deelnemers aan de inkeerregeling is hoog net voordat het boetetarief toeneemt



Bron: data over inkeerregeling en eigen bewerkingen, zie Leenders et al. (2020) voor details. Dit geldt voor alle figuren.

Het ingekeerde vermogen komt vooral uit Zwitserland. Het gaat hier bijna om de helft van het ingekeerde vermogen, zoals figuur 2.2 laat zien. België en Luxemburg zijn de andere belangrijkste herkomstlanden, al vormt 2012 een uitzondering wanneer er veel vermogen uit Liechtenstein aangegeven wordt.

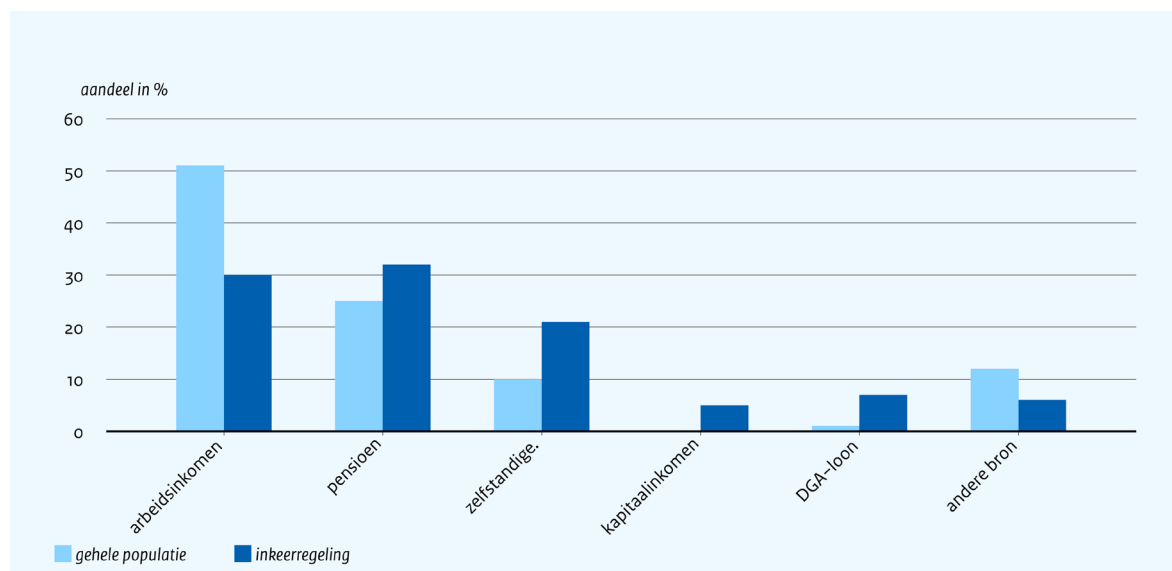
Figuur 2.2 Zwitserland is het belangrijkste herkomstland van het ingekeerde vermogen



Gepensioneerden, zelfstandig ondernemers, directeur-grotaandeelhouders en ontvangers van kapitaalinkomen zijn oververtegenwoordigd als inkeerder in vergelijking met andere huishoudens. Het percentage gepensioneerden weerspiegelt de hogere leeftijd van de inkeerders. De andere categorieën

verwijzen naar ondernemers en kapitaalinkomens, waar vaker grotere vermogens voorkomen dan bij werknemers bijvoorbeeld. Bij de inkomens uit vermogen en ondernemerschap zijn ook minder uitgebreide rapportages van derden mogelijk, zoals wel voor arbeidsinkomen door werkgevers en voor pensioenuitkering door pensioenfondsen gebeurt (Kleven et al., 2011). Daarmee zijn er ook meer mogelijkheden voor belastingontduiking.

Figuur 2.3 Inkeerders zijn vaker gepensioneerd en ondernemer



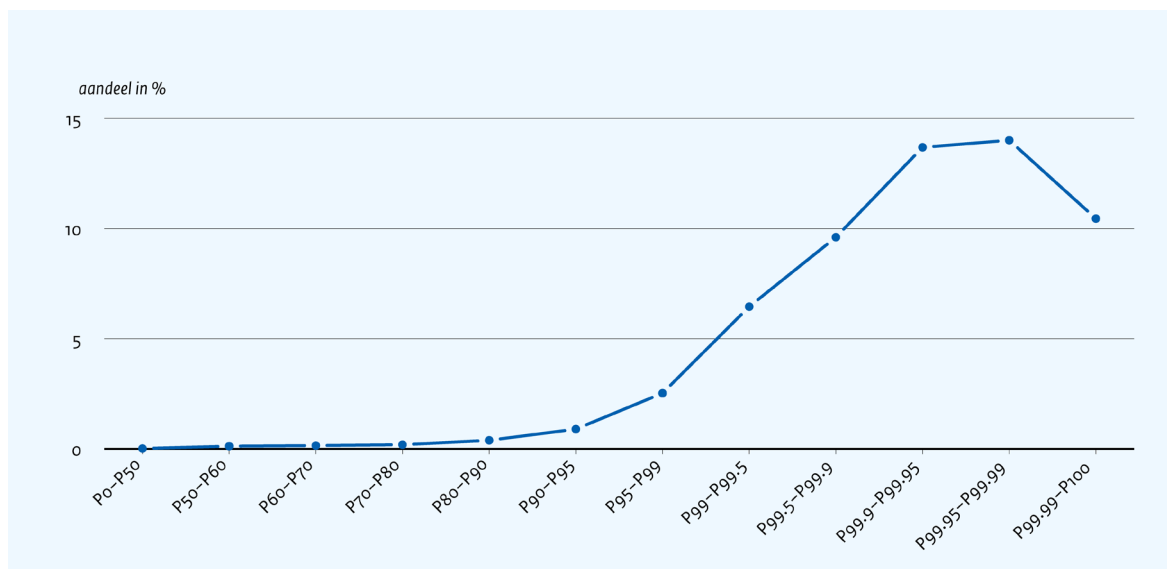
3 Vermogensongelijkheid bijgesteld

Vermogensongelijkheid staat erg in de belangstelling, sinds de publicatie van Thomas Piketty over 'Kapitaal in de 21^{ste} eeuw'. Er zijn de laatste jaren ook meerdere studies over de vermogensongelijkheid tussen Nederlandse huishoudens verschenen.⁷ In deze studies wordt het verhuilde vermogen niet meegenomen. Dat is bijna per definitie zo omdat de omvang van de vermogens uit administratieve data komt.

De kans op inkeer neemt sterk toe met de omvang van het vermogen, vooral voor de 10% meest vermogenden. In figuur 3.1 is de kans op deelname aan de inkeerregeling per vermogensgroep afgebeeld. Daaruit blijkt dat de kans op inkeer oploopt met de omvang van het vermogen. Dat ligt voor de hand. De onderste 50% van de vermogensverdeling heeft ook nauwelijks vermogen. Alleen voor de allerhoogste vermogenden, de rijkste 800 huishoudens, neemt de kans op inkeer af. Als huishoudens inkeren, gaat het vaak om een substantieel deel van het totale vermogen.

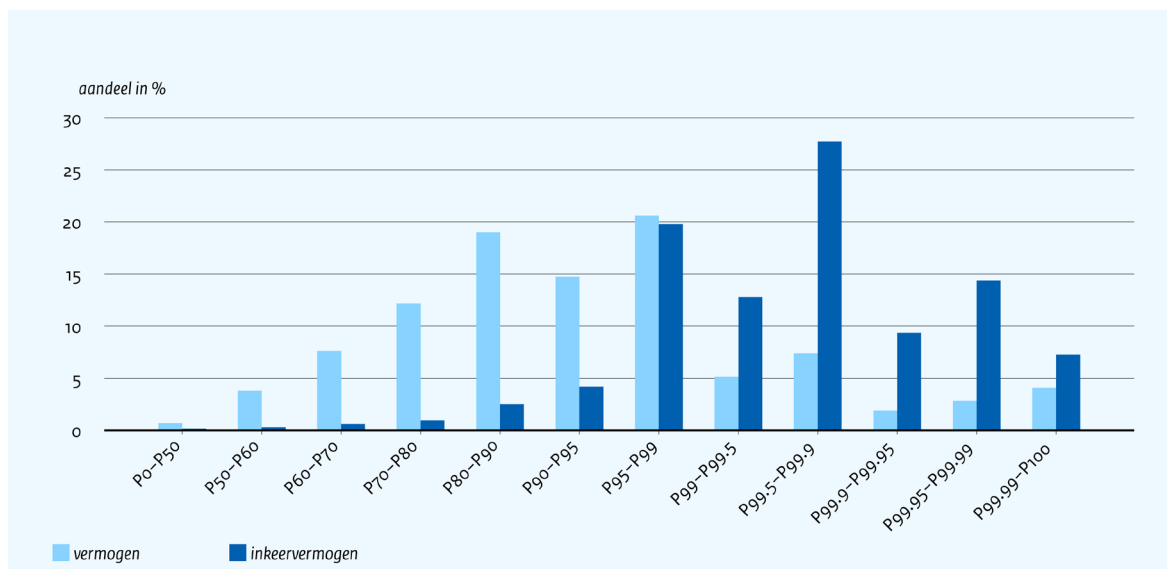
⁷ Caminada et al. (2014), WRR (2014), Kooiman en Lejour (2016), CBS (2017), Schulenberg (2018), van Brakel et al. (2019) en Toussaint et al. (2020).

Figuur 3.1 Meer vermogende huishoudens maken vaker gebruik van de inkeerregeling



Bijna al het ingekeerde vermogen hoort bij de 10% meest vermogende huishoudens in Nederland. Figuur 3.2 laat de verdeling van het geregistreerde vermogen en van het ingekeerde vermogen zien. Deze verdeling is scheef verdeeld. Vermogende huishoudens bezitten per definitie meer dan minder vermogenden en voor ingekeerde vermogens is dat in nog sterkere mate het geval. De absolute top bezit 4% van het totale vermogen en meer dan 7 % van het ingekeerde vermogen.

Figuur 3.2 Ingekeerd vermogen komt vooral voor bij de 10% rijkste huishoudens



Volgens schattingen van het CBS is de top 10% goed voor 64% van het vermogen in 2017, hierbij zijn de pensioenbezittingen niet meegenomen. Deze cijfers zijn gebaseerd op een consistente reeks over de vermogens voor alle Nederlandse huishoudens tussen 2011 en 2017 (van Brakel et al., 2019).⁸ Het verborgen vermogen is ook niet meegenomen in deze cijfers, maar dat passen we hieronder aan met een schatting van

⁸ In 2021 worden nieuwe gegevens bekend over de grotere omvang van het box-2-vermogen. Omdat dit vermogen vooral door de top bezeten wordt, kan de vermogensongelijkheid dan groter blijken te zijn en het aandeel van ingekeerd vermogen juist kleiner.

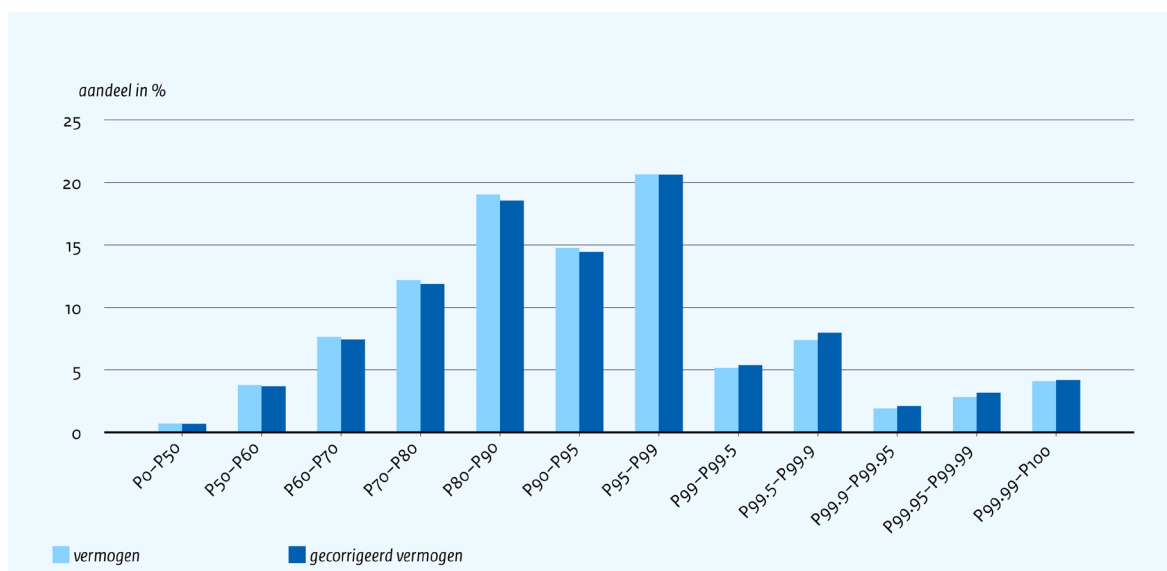
het totale in het buitenland verborgen vermogen en door dit vervolgens toe te wijzen aan de verschillende vermogensgroepen.

Het Nederlandse verborgen vermogen wordt geschat ongeveer 6% van het bbp in 2007 en 8,8 % in 2015.

Deze cijfers zijn afkomstig van Alstadsaeter et al. (2018), die het wereldwijde financiële vermogen in belastingparadijzen toewijzen aan individuele landen met behulp van statistieken over de eigenaren van deposito's in belastingparadijzen. De percentages zijn lager dan het internationale gemiddelde van 9,8% in 2015 en dat zou verklaard kunnen worden doordat 80% van het Nederlandse vermogen onroerend goed of pensioenvermogen is. Beide vermogenscomponenten kunnen niet gemakkelijk naar andere landen worden verplaatst.

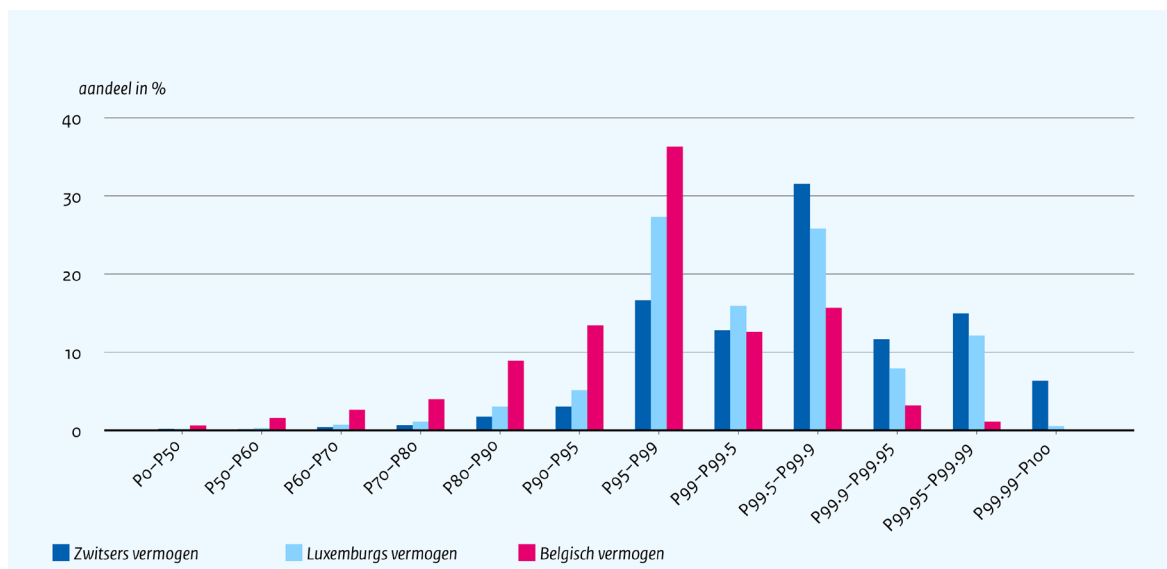
Deze aanpassing met buitenlandse vermogen impliceert dat het aandeel van het totale vermogen van de absolute top stijgt van 8,8% naar 9,4% in Nederland. Dit is minder dan de helft van de correctie voor Noorwegen. Mechanisch kan het verschil verklaard worden doordat het ingekeerde vermogen in Nederland aanzienlijk minder aan de top geconcentreerd is dan in Noorwegen. Voor de top 10% neemt het aandeel in het vermogen toe van 64 naar 66%. Figuur 3.3 laat ook de aanpassingen voor de andere vermogensgroepen zien.

Figuur 3.3 Aandeel vermogen opwaarts gecorrigeerd voor rijkste huishoudens



Het ingekeerde vermogen vanuit België is het minst geconcentreerd bij de top. Tegelijkertijd laat figuur 3.4 zien dat de 1% rijkste huishoudens driekwart van het ingekeerde vermogen afkomstig uit Zwitserland bezit. Deze uitkomsten suggereren dat er verschillende soorten belastingontduiking zijn door verschillende vermogensgroepen. In zoverre andere nog bestaande belastingontduikingsstructuren verschillen van die van de inkeerders, kan de verdeling van belastingontduiking ook verschillen.

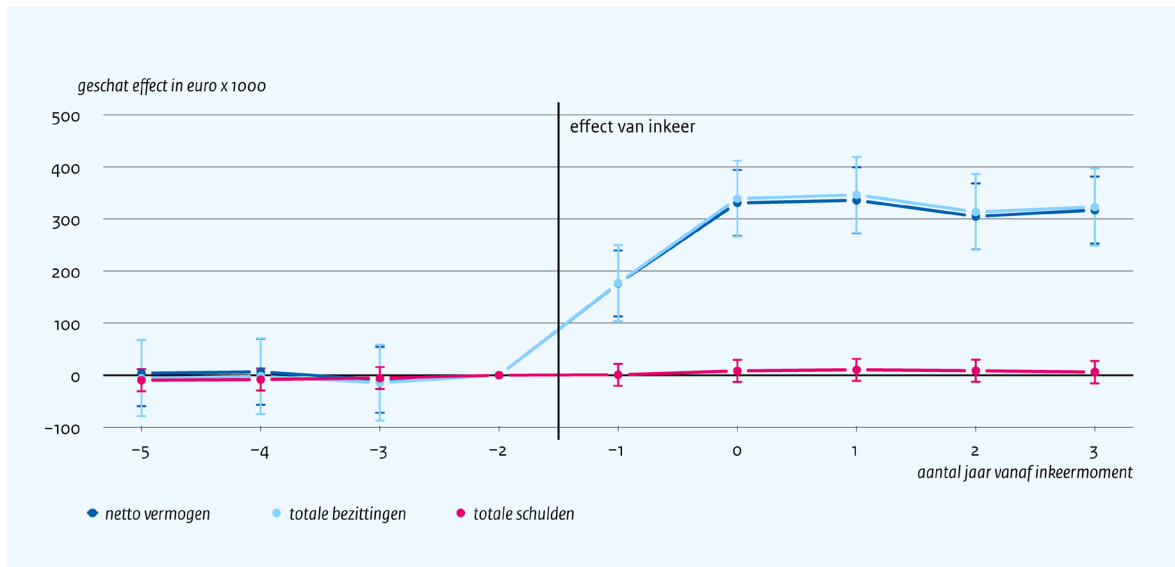
Figuur 3.4 Voor rijkste huishoudens komt vermogen vooral uit Zwitserland



4 Gedragseffecten van inkeerders

Mogelijke vermogensaanpassingen na inkeer leveren meer kennis op over de doeltreffendheid van het inkeerdersbeleid. Dat beleid is gericht op beteugeling van de belastingontduiking en dat kan alleen effectief zijn als dat niet wordt gecompenseerd door (legale) belastingontwijking, vanuit het oogpunt van de schatkist. Informatie over deze aanpassingen geeft ook meer inzicht in het type vermogen dat verborgen is. Om de omvang van deze vermogensverandering te bepalen, schatten we de impact van de inkeer op een groot aantal vermogenscomponenten. Om te controleren of deze effecten niet door trends beïnvloed worden, wordt een controlegroep van niet-inkeerders geselecteerd. Voor elke inkeerder is er een match met iemand uit de controlegroep op basis van geslacht, leeftijd en vermogensdeciël in de drie jaren voorafgaand aan de vrijwillige inkeer. Vervolgens schatten we het effect van de deelname aan het inkeerprogramma op het vermogen.

Figuur 4.1 Geregistreerd vermogen neemt fors toe na inkeer



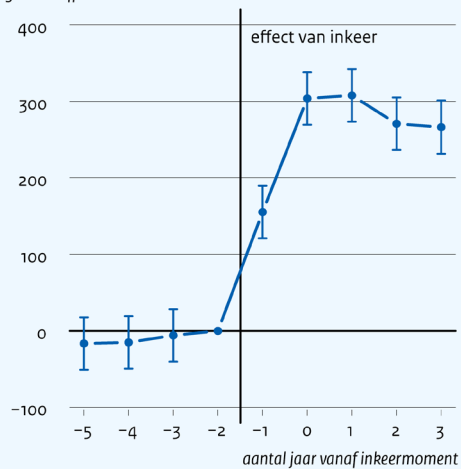
Vanaf twee jaar voor de inkeer zien we dat de bezittingen geleidelijk toenemen met 300.000 euro. Dat is een vermogensstijging van ongeveer 60%. Het effect lijkt stabiel, ook al zien we in figuur 4.1 na enkele jaren een kleine afname. Dit suggereert dat individuen die hun verhuilde vermogen aangeven, dat later niet grotendeels compenseren door hun vermogen aan te passen. De schulden nemen ook niet toe, het waargenomen effect op het netto vermogen wordt volledig bepaald door de toename in de aangegeven bezittingen.

Vooraf de financiële activa en het vermogen van eigen huis en tweede woningen nemen langdurig toe met de inkeer. Een uitsplitsing van de totale bezittingen uit figuur 4.1 laat dit zien. In figuur 4.2. wordt het effect gesplitst in financiële activa, ondernemingsvermogen, eigen woning en tweede woningen, aanmerkelijk belang in bv's (vermogen box 2) en overige bezittingen. De ontwikkeling van deze vermogenscomponenten voor en na inkeer laat een grote toename van financiële bezittingen zoals spaar- en beleggingstegoeden zien en een beperktere maar gestage toename van vermogen in het eigen huis, tweede woningen en overig vermogen. Het ondernemingsvermogen en aanmerkelijk belang nemen nauwelijks toe na inkeer.

Figuur 4.2 Vooral financieel vermogen en onroerend goed neemt toe

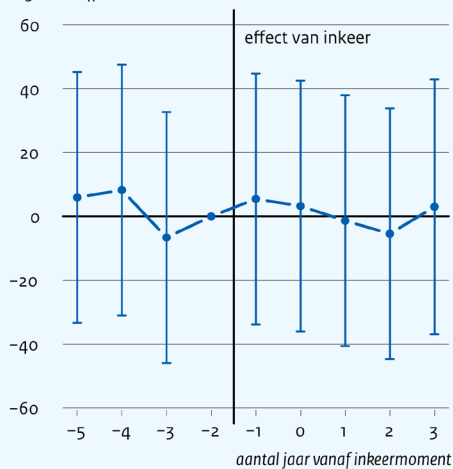
Financiële bezittingen

geschat effect in euro x 1000



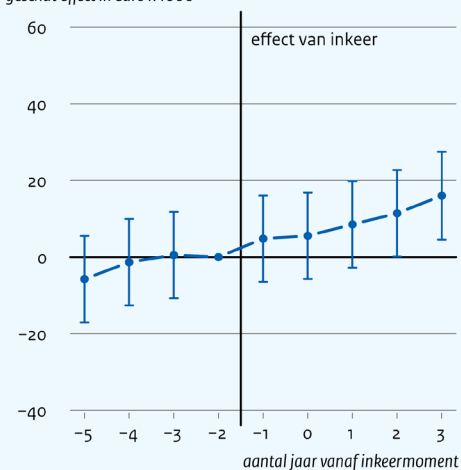
Aanmerkelijk belang

geschat effect in euro x 1000



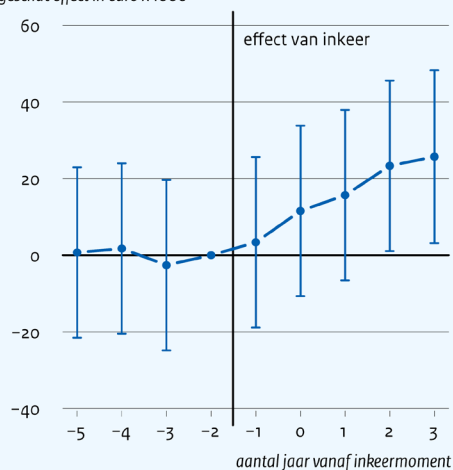
Eigen huis

geschat effect in euro x 1000



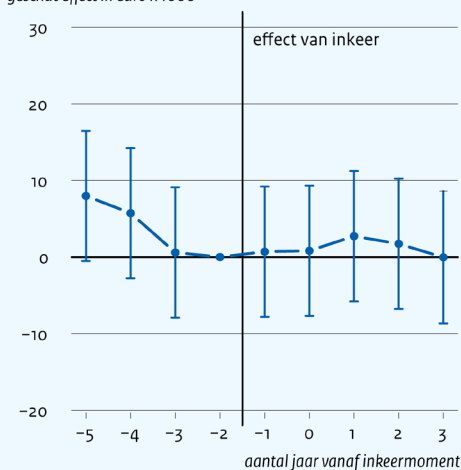
Ander onroerend goed

geschat effect in euro x 1000



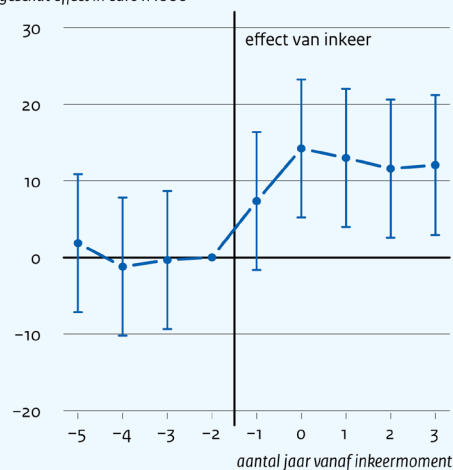
Ondernemingsvermogen

geschat effect in euro x 1000



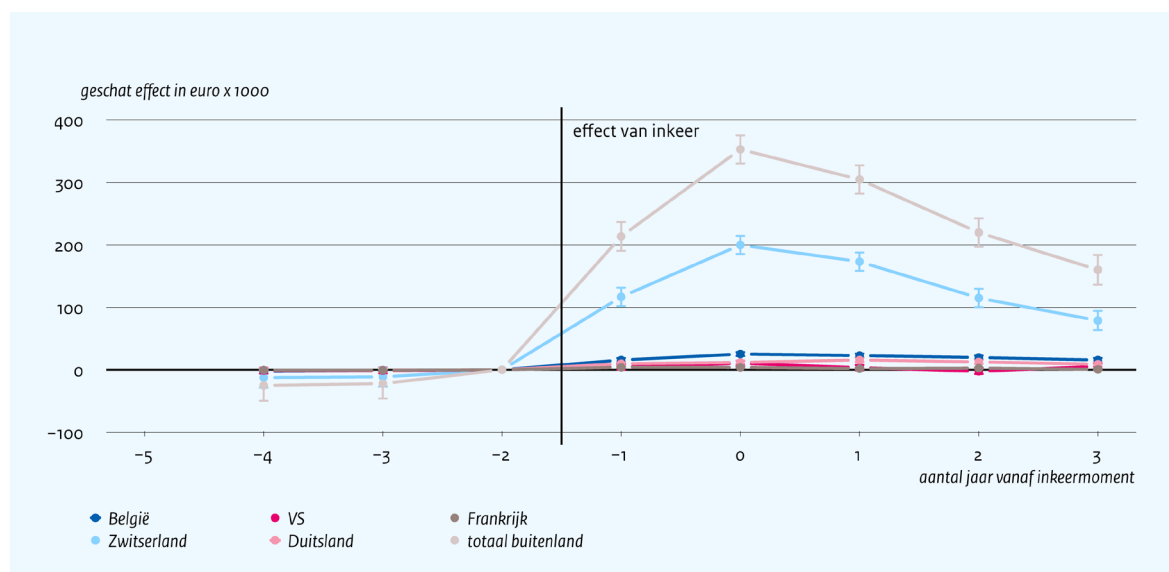
Ander vermogen

geschat effect in euro x 1000



Eerst stijgen en dan dalen de buitenlandse vermogens bij inkeer. Figuur 4.3 laat de omvang van het financiële vermogen in verschillende landen zien, dat is aangegeven in box 3. Er blijkt een grote toename van het opgegeven vermogen te zijn in alle andere landen, bijna gelijk aan de geschatte toename van het financiële vermogen weergegeven in figuur 4.2. De uitsplitsing naar land van herkomst laat zien dat een groot deel van het ingekeerde vermogen voorheen in Zwitserland verborgen was, in mindere mate gevolgd door België. In termen van dynamiek vertoont het aangegeven buitenlandse vermogen een sterke daling na de eerste sterke stijging na deelname aan de inkeerregeling. Dit houdt in dat het vermogen in het buitenland wordt geconsumeerd, nagelaten, gerepatriëerd naar Nederland of overgedragen aan landen die geen informatie uitwisselen met Nederland.

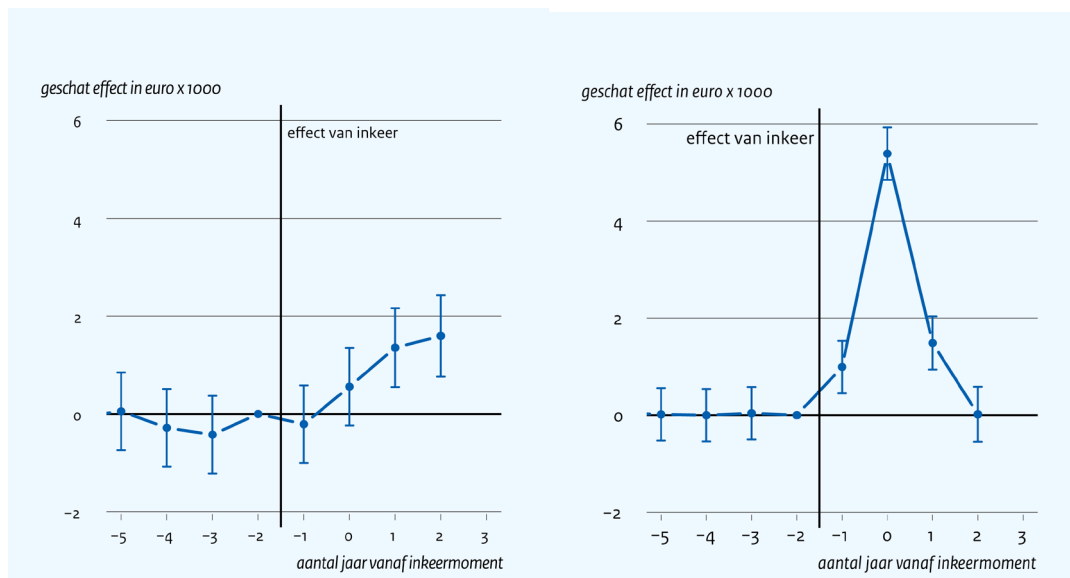
Figuur 4.3 Ontwikkeling van het ingekeerde vermogen uit het buitenland



De financiële bezittingen dalen na een paar jaar omdat inkeerders meer aan een eigen woning besteden. Het is de vraag of deze afname van box-3-vermogen gedreven wordt door mogelijke belastingontwijking. Het kan zijn dat huishoudens hun vermogenssamenstelling aanpassen in de richting van substantiële aandelen in bv's en koopwoningen voor eigen bewoning. Omdat de waarde van het eigen huis niet belast wordt in box 3 en de mogelijke hypotheek van de belasting mag worden afgetrokken, is de belastingdruk veel lager dan op box-3-vermogen (Van Ewijk en Lejour, 2019). De belastingdruk op vermogen in een bv kan ook lager zijn dan die van box-3-vermogen, maar dat is afhankelijk van het rendement op vermogen. Als zodanig vinden we beperkt bewijs voor belastingontwijking na inkeer in figuur 4.2. Er is geen duidelijke vermogensverschuiving naar bv's en maar een beperkte toename van vermogen in het eigen huis.

Het vermogen daalt door schenkingen aan directe familieleden buiten het huishouden. Door schenkingen wordt het vermogen per definitie kleiner. De omvang van het effect is bescheiden; gemiddelde gaat het om een paar duizend euro per inkeerder. In individuele gevallen kan dat anders zijn, zeker nu er in bepaalde gevallen 100 dzd euro belastingvrij geschonken mag worden voor een eigen huis. Dat was echter voor de meeste inkeerders nog niet van toepassing. Figuur 4.4 toont de resultaten van schenkingen.

Figuur 4.4 Meer normale schenkingen na inkeer en een piek in speciale schenkingen op inkeermoment



5 Conclusie en beleid

Nederland heeft al decennia een inkeerregeling om inkomsten en vermogen aan te geven waarvoor eerder belasting ontdoken is. Vanaf 2009 zijn de boetetarieven meerdere malen verlaagd en weer verhoogd om huishoudens te stimuleren verhuuld vermogen te onthullen voor de Belastingdienst. In dezelfde tijd is de internationale informatie-uitwisseling geïntensiveerd en lijkt het bankgeheim steeds meer tot het verleden te behoren.

De inkeerregeling heeft effect op het aangegeven vermogen. De afgelopen vijftien jaar hebben tienduizenden huishoudens box-3-vermogen aangemeld bij de Belastingdienst. Er is ongeveer 12 miljard euro aan vermogen ingekeerd en dat heeft 2,1 miljard euro aan belastinginkomsten opgeleverd. Dat zegt nog niets over het potentieel dat ingekeerd had kunnen worden. Volgens Alstadsaeter et al. (2018) gaat dat in Nederland om 37 mld euro in 2007 tot 60 mld euro in 2015. Dat zou betekenen dat 20 tot 30 procent van het verhuuld vermogen is ingekeerd. Daarnaast heeft de Belastingdienst ook zelf verborgen vermogen ontdekt. Dat zit niet in deze cijfers.

De lage boetes voor vrijwillige inkeer en internationale uitwisseling van informatie hebben de inkeer gestimuleerd. De effecten van de nationale inkeerregeling en de internationale afspraken zijn echter niet van elkaar te scheiden. De lage boetes hebben het moment van inkeer waarschijnlijk naar voren gehaald, maar een deel van dit vermogen was ook bij de internationale informatie-uitwisseling bekend geworden. Dat had mogelijk hogere boetes opgeleverd, maar ook meer inspanningen van de Belastingdienst.

Er lijkt in Nederland minder belastingontduiking aan de top te zijn, van de rijkste 0,01% huishoudens, in vergelijking met Scandinavische landen. Een mogelijke verklaring kan zijn dat de belastingdruk in Nederland voor vermogensinkomsten lager is, zeker als het gaat om aandelen in ondernemingsvermogen en onroerend goed. Het kan ook zijn dat meer ingewikkelde ontduikingsstrategieën nog niet zijn blootgelegd. De Panama papers en andere lekken laten zien dat die erg complex kunnen zijn en dat de daadwerkelijke eigenaar vaak niet te achterhalen is.

Het ingekeerde vermogen komt vooral uit België, Luxemburg en Zwitserland en voor de rijkste huishoudens juist minder uit de directe buurlanden. Dit lijkt een aanwijzing te zijn dat de huishoudens met de hoogste vermogens die belasting willen ontduiken het vermogen verder weg plaatsen en wellicht ook veel geavanceerder.

Een verhoging van de pakkans door de fiscus kan een manier zijn om meer verborgen vermogen bloot te leggen. De inkeerregeling had een duidelijk effect op het aangeven van vermogen omdat de perioden met lage boetes tijdelijk waren. Nu de boetes hoog zijn, is vrijwillige inkeer minder aantrekkelijk geworden. Daarnaast had de regeling effect omdat de mogelijkheden om vermogen in het buitenland te verbergen effectief ingeperkt werden. De pakkans verhogen is een andere manier om vermogen te ontdekken en huishoudens ertoe aan te zetten vrijwillig verborgen vermogen aan te geven. Daarbij ligt het voor de hand om de informatie uit het CRS, zoals de afgelopen jaren geïmplementeerd, effectief te gebruiken om vermogen op te sporen. Daarnaast kan de informatie uit de bestaande lekken, zoals de Panama papers, zoveel mogelijk benut worden. Dat vraagt meer inspanning dan bij vrijwillige inkeerders. Verhoging van de pakkans is nu de beste strategie tegen ontduiking van belastingen. Volgens internationale schattingen is er nog een behoorlijk potentieel van verborgen vermogen dat nog niet ontdekt is.

Nationaal beleid moet gecombineerd worden met internationaal beleid. De automatische uitwisseling van informatie over belastingplichtigen is een eerste stap, maar de lekken laten vaak zien dat de daadwerkelijke eigenaar vaak niet de achterhalen is. Niet in alle landen is de identificatie van de uiteindelijke eigenaar nodig, of wordt daarop niet gecontroleerd, om een onderneming in te schrijven of voor het openen van bankrekeningen en andere financiële producten. Daarmee levert de internationale informatie-uitwisseling niet altijd relevante informatie op voor een belastingdienst. Daarnaast zijn veel vermogens niet geregistreerd.

Een wereldwijd vermogensregister met identificatieverplichtingen belemmert belastingontduiking. Gabriel Zucman stelde al een internationaal register voor de uiteindelijke eigenaren van vermogens voor: financieel, onroerend goed, en ondernemingsvermogens (Zucman, 2013). Dat zou een volgende stap in de internationale strijd tegen belastingontduiking kunnen zijn. Veel landen (inclusief de EU) hebben sinds kort zo'n register, maar dat zijn nationale registers die niet op elkaar afgestemd zijn. Het is waarschijnlijk lastig om alle belastingparadijzen mee te krijgen, maar als veel landen een dergelijk register hebben, dat ook door belastingdiensten van andere landen mag worden ingezien, gaat daar wel een preventieve werking van uit. Het wordt lastiger om vermogen naar niet-deelnemende landen te verplaatsen, wanneer er in het land waar het vermogen geregistreerd was een mutatie zichtbaar wordt.

Literatuur

Alstadsæter, Annette, Niels Johannesen, en Gabriel Zucman. 2018. Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality. *Journal of Public Economics*, 162: 89–100.

Alstadsæter, Annette, Niels Johannesen, en Gabriel Zucman. 2019. Tax Evasion and Inequality. *American Economic Review*, 109(6): 2073–2103.

Atkinson, Anthony, Thomas Piketty, en Emmanuel Saez. 2011. Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature*, 49(1): 3–71.

Caminada, K., K. Goudswaard en M. Knoef, Vermogen in Nederland gelijk verdeeld sinds eind negentiende eeuw, Me Judice, 27 juni 2014 ([link](#)).

- CBS, 2017, Stijging huizenprijzen verkleint vermogensongelijkheid in 2015 ([link](#)).
- Feenstra, Anke, en Angelique Perdaems. 2017. *De Jacht op Buitenlands Vermogen*. Wolters Kluwer.
- Johannesen, Niels. 2014. Tax Evasion and Swiss Bank Deposits. *Journal of Public Economics*, 111: 46–62.
- Johannesen, Niels, en Gabriel Zucman. 2014. The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1): 65–91.
- Kleven, Henrik, Martin Knudsen, Claus Thustrup, Søren Kreiner, and Emmanuel Saez. 2011. Unwilling or Unable to Cheat? Evidence from a Tax Audit Experiment in Denmark. *Econometrica*, 79(3): 651–692.
- Kooiman, Thomas en Arjan Lejour, 2016, Vermogensongelijkheid in Nederland, 2006-2013 ([link](#)).
- Lejour, Arjan, Jan Möhlmann, en Maarten Van 't Riet. 2020. Doorsluisland Nederland doorgelicht, CPB Policy Brief Januari 2019 ([link](#)).
- Saez, Emmanuel, en Gabriel Zucman. 2019. *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. W. W. Norton and Company.
- Schulenberg, R., 2018, Toenemende vermogensongelijkheid in Nederland, ESB ([link](#)).
- Toussaint S., B. van Bavel, W. Salverda en C. Teulings, 2020, Nederlandse vermogensverdeling schever dan gedacht, *Economische Statistische Berichten* ([link](#)).
- Van Den Brakel, Marion, en Noortje Pouwels-Urlings. 2019. Ongelijkheid in Inkomen en Vermogen. *Statistische Trends* ([link](#)).
- Van Ewijk, Casper, en Arjan Lejour. 2019. De Lage Rente Biedt Kans om de Fiscale Behandeling van de Eigen Woning te Hervormen. In *Ontwerp voor een Beter Belastingstelsel*, ed. Sijbren Cnossen en Bas Jacobs, 46–59. ESB ([link](#)).
- WRR, 2014, Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid, WRR Verkenning 28 ([link](#)).
- Zucman, Gabriel. 2013. The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. Net Debtors or Net Creditors? *Quarterly Journal of Economics*, 128(3): 1321–1364.
- Zucman, Gabriel. 2019. Global Wealth Inequality. *Annual Review of Economics*, 11: 109–138.