

Vergaderjaar 2009–2010

31 066

Belastingdienst

Nr. 76

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2009

In deze brief schets ik een beeld van de gezamenlijke inspanningen van het ministerie van Financiën, de Belastingdienst en de FIOD-ECD over de aanpak van belastingparadijzen en buitenlands vermogen.

Voordat ik een overzicht van deze inspanningen schets, volgen hieronder eerst een drietal ontwikkelingen met betrekking tot het recente aantal inkeerders, het aanschrijven van rekeninghouders bij de First Curaçao International Bank (FCIB) en de Coördinatiegroep Constructiebestrijding van de Belastingdienst.

Inkeerders

Tot en met 28 september hebben zich dit jaar bij de Belastingdienst 2 625 inkeerders met een totaal vermogen van € 593 miljoen gemeld, gemiddeld is dat bijna € 226 000 euro per persoon.

First Curaçao International Bank (FCIB)

De FIOD-ECD is enige tijd geleden gestart met een strafrechtelijk onderzoek naar de leiding van de First Curaçao International Bank onder andere naar witwaspraktijken en BTW-carrouselfraude. Het onderzoek richt zich op de bank als transactiepunt van zeer grote betalingen (miljoenen transacties met een gezamenlijk transactievolume van 900 miljard euro), alsmede op trustvermogen en debetcardbetalingen¹. Uit het onderzoek is tevens gedetailleerde informatie beschikbaar gekomen over zo'n 6 000 rekeninghouders van deze bank. Tot deze rekeninghouders behoren ook rechtspersonen, zoals stichtingen, limiteds en trusts. De FIOD-ECD heeft de informatie, waaronder namen, adressen, rekeningnummers en andere transactiedocumenten van deze rekeninghouders, na analyse overgedragen aan de Belastingdienst. De Belastingdienst schrijft naar verwachting nog deze maand de eerste 100 Nederlandse rekeninghouders aan waarin hen wordt gevraagd om uitleg te geven over het vermogen dat zij bij deze bank op hun rekening hebben staan. De betrokkenen beschikken

¹ Betaling via een creditcard gekoppeld aan een debetrekening. Om een transactie te kunnen plegen is er een positief banksaldo nodig. Dit positieve saldo is veelal afkomstig van een trustvermogen. Hierdoor is er feitelijk sprake van een betaling met een «blanco» creditcard waarvan de eigenaar niet te achterhalen is.

vaak over meerdere rekeningen. De informatie die betrekking heeft op niet-Nederlandse rekeninghouders, zal worden doorgegeven aan de relevante buitenlandse belastingdiensten.

Coördinatiegroep Constructiebestrijding

De Coördinatiegroep Constructiebestrijding (CCB) van de Belastingdienst heeft als doel de bestrijding van ongewenste constructies waarmee vermogen buiten het zicht en bereik van de fiscus kunnen worden gehouden. De afgelopen maanden heeft de CCB op basis van nieuwe informatie nieuwe berekeningen gemaakt van de omvang van trustvermogens. In totaal is er inmiddels zicht op zo'n € 15 miljard euro aan trustvermogens in het buitenland. Het uiteindelijke bedrag zal naar verwachting aanzienlijk hoger liggen, als uitvoering wordt gegeven aan de op dit moment voorliggende wetswijziging met betrekking tot zwevende vermogens (APV's). Uw Kamer wordt over de aard en samenstelling van deze trustvermogens in de technische briefing inzake de herziening van de Successiewet nog verder vertrouwelijk geïnformeerd. De vele miljarden aan bekend trustvermogen kunnen overigens worden gezien naast de eerder aan de Kamer gemelde € 7 miljard euro als minimum inschatting van in het buitenland aanwezige Nederlands spaarvermogen.¹

Algemeen

Belastingheffing moet helder, inzichtelijk en transparant zijn, zodat iedereen zijn deel kan betalen. Voor groepen en individuen die verzaken moet helder zijn dat dit niet acceptabel is. Zij kunnen rekenen op een harde aanpak.

De medewerking van andere landen is hierbij echter noodzakelijk. Door het bankgeheim van sommige landen en door de weigering om informatie te verstrekken over vermogens van Nederlandse belastingplichtigen, was het lastig om een krachtige vuist te maken tegen zwartsparenders.

Daarom heb ik direct na mijn aantreden als staatssecretaris van Financiën het initiatief genomen om zo snel mogelijk met zo veel mogelijk belastingparadijzen belastingverdragen af te sluiten over de uitwisseling van informatie. De onderhandelingen hiervoor zijn derhalve meteen aangevangen. In verschillende internationale verbanden zoals de G20 bijeenkomst in Washington en speciale OESO bijeenkomsten op dit thema, heb ik het onderwerp aan de orde gesteld.

Internationale ontwikkelingen

De financiële crisis die is uitgemond in een economische crisis heeft ertoe geleid dat er op het internationale toneel ook meer aandacht is gekomen voor zwartsparenders. Stimuleringspakketten en tegelijkertijd het streven naar een solide begroting plaatsen overheden voor een financiële uitdaging. Het past daarbij niet dat er belastingplichtigen zijn die hun fiscale verplichtingen ontlopen. Deze conclusie delen veel van mijn buitenlandse collega's.

Met name landen die van oudsher een bankgeheim kennen, hebben consequent een voorbehoud gemaakt op het punt van de uitwisseling van bancaire informatie. Dit geldt in het bijzonder voor een aantal Europese landen zoals Oostenrijk, België, Luxemburg en Zwitserland. Zij beriepen zich er doorgaans op dat het bankgeheim in de weg stond aan een dergelijke uitwisseling van informatie op belastingterrein. Daarnaast waren er verschillende jurisdicties («*tax havens*»), zoals bijvoorbeeld Liechtenstein

¹ Dit bedrag is berekend op basis van de gegevens die Nederland in het kader van de Europese Spaarrenterichtlijn ontvangt.

en Bermuda, die (tot voor kort) in het geheel niet bereid waren om (enige vorm van) informatie op belastingterrein uit te wisselen. In de aanloop naar de bijeenkomst van de G-20 landen in Londen van 2 april 2009 is de discussie over transparantie en informatie-uitwisseling in een stroomversnelling geraakt. Duidelijk werd dat landen die zich niet wilden committeren aan de internationale standaard, serieus rekening moesten houden met sanctiemaatregelen (*counter measures*) vanuit G-20 landen. Om de voortgang van de implementatie van de standaard zichtbaar te maken publiceerde de OESO tegelijkertijd een overzicht waaruit de status op dit punt van in totaal 84 landen kon worden afgeleid¹. Dit overzicht werd vervolgens steeds aan de laatste stand van zaken aangepast waardoor eventuele vooruitgang per land vrijwel direct zichtbaar werd. In combinatie met de aangekondigde maatregelen leidde dit er niet alleen toe dat deze standaard vrijwel direct wereldwijd werd erkend en onderschreven, maar bovendien leidde dit tot een ongekend snelle uitbreiding van het aantal bilaterale onderhandelingen over verdragen tot uitwisseling van belastinginformatie (Tax Information Exchange Agreements – TIEA's) en belastingverdragen met een moderne informatie-uitwisselingsbepaling conform het OESO-modelverdrag.

De ingezette lijn van fiscale informatie-uitwisseling heeft onder de huidige politieke en economische omstandigheden de wind dus in de zeilen gekregen.

Aanpassing van (bestaande) belastingverdragen

Reeds aan de vooravond van de G-20 top in Londen hebben verschillende staten aangegeven zich op het punt van uitwisseling van (bank)informatie aan de internationaal overeengekomen standaard te willen conformeren. Dit geldt met name ook voor landen met een bankgeheim, waaronder Oostenrijk, Luxemburg, België, Zwitserland en Singapore. Al deze landen hebben aangegeven het eerder gemaakte voorbehoud bij artikel 26 van het OESO-modelverdrag, en dan met name het vijfde lid dat ziet op uitwisseling van bankgegevens, in te trekken en bereid te zijn om op verzoek² ook voor belastingdoeleinden bankinformatie uit te wisselen en bestaande belastingverdragen op dit punt te herzien. Het op het bankgeheim gebaseerde verzet tegen ruimere gegevensuitwisseling is hiermee nu dus doorbroken.

Wel wordt een aantal voorwaarden gesteld om zogenoemde *fishing expeditions* te voorkomen, waarbij zonder een concreet aanknopingspunt met betrekking tot één of meerdere belastingplichtigen gegevens worden opgevraagd. Deze voorwaarden zijn afgeleid van artikel 5 van het uit 2002 daterende TIEA-model, dat op zijn beurt voor de internationale standaard model heeft gestaan.

Langs deze lijnen heeft Nederland inmiddels met Oostenrijk, Zwitserland, Luxemburg, België, Singapore en Maleisië overeenstemming over verdragsaanpassing bereikt. Met Hong Kong zijn de besprekingen op het punt van informatie-uitwisseling nog in een verkennende fase, maar de verwachting is dat ook daar binnen afzienbare termijn een akkoord kan worden bereikt. Na inwerkingtreding van de betreffende wijzigingsprotocollen zal in de verdragen met al deze landen een informatie uitwisselingsbepaling zijn opgenomen, die (nagenoeg) overeenstemt met de standaardbepaling (artikel 26) uit het OESO-modelverdrag 2008, in combinatie met voorwaarden die zijn afgeleid van artikel 5 van het TIEA-modelverdrag. Dit geldt dus ook in relatie tot Zwitserland, waarbij in het geval van Zwitserland bedacht moet worden dat sprake is van een geheel nieuw belastingverdrag, dat veel meer omvattend is en waarover meerdere jaren is onderhandeld³. Dat is dan ook de reden dat ik dit verdrag ter

¹ In het overzicht wordt een onderscheid gemaakt tussen landen die respectievelijk de normen naleven (in de wandelgang wel genoemd de «witte lijst»), landen die gecommiteerd zijn maar nog niet aannemelijk maken dat zij de normen naleven («grijze lijst») en non-coöperatieve landen («zwarte lijst»). De witte lijst wordt gevormd door landen die met ten minste twaalf landen overeenkomsten hebben gesloten die voorzien in informatie-uitwisseling conform de internationale standaard.

² Overigens zal België zich vanaf 1 januari 2010 tevens committeren aan de Europese Spaartegoedenrichtlijn waardoor bancaire informatie vanaf die datum op automatische basis zal worden uitgewisseld.

³ Dit geldt overigens ook in relatie met Hong Kong.

uitdrukkelijke goedkeuring aan de Staten-Generaal wil gaan voorleggen. Gelet echter op het feit dat in de overige wijzigingsprotocollen nauwelijks wordt afgeweken van de genoemde voorbeelden uit de OESO modellen, ben ik van mening dat daar met een stilzwijgende procedure kan worden volstaan.

Tax Information Exchange Agreements (TIEA's)

Buiten de sfeer van de bilaterale belastingverdragen hebben we in de afgelopen maanden een groot aantal (specifieke) informatie-uitwisselingsverdragen, zogenoemde TIEA's (Tax Information Exchange Agreements) uitonderhandeld. Nederlandse delegaties zijn zeer actief geweest in overleg met meerdere landen. Deze verdragen zijn gestoeld op het uit 2002 daterende «Model Agreement on the Exchange of Information on Tax Matters» van de OESO, dat – zoals hiervoor al werd opgemerkt – op het gebied van informatie-uitwisseling model heeft gestaan voor de internationale standaard. Nederland sloot al eerder dergelijke informatie-uitwisselingsverdragen met Isle of Man (oktober 2005), Jersey (juni 2007) en Guernsey (april 2008) welk laatste verdrag recent stilzwijgend is goedgekeurd. De inhoud van de TIEA's die Nederland nu heeft afgesloten zijn materieel vergelijkbaar met de uitkomsten van de eerdere TIEA's¹. Gelet hierop ben ik dan ook van mening dat met een stilzwijgende behandeling van de recent overeengekomen TIEA's kan worden volstaan, temeer omdat daarmee ook een zo spoedige mogelijke inwerkingtreding – en daarmee dus ook mogelijkheid om feitelijk informatie uit te wisselen – lijkt te zijn gediend.

Bij TIEA's gaat het in de regel om (kleinere) jurisdicties waarmee Nederland geen uitgebreide handelsbetrekkingen en ook geen belastingverdrag heeft. In samenwerking met de FIOD-ECD en de Belastingdienst is een inventarisatie gemaakt van de jurisdicties waarmee informatie-uitwisseling vanuit Nederlands perspectief van belang zou (kunnen) zijn. Het gaat hierbij met name om (voormalige) tax havens in het Caribische gebied. Inmiddels is met vrijwel al deze landen overeenstemming bereikt, en de verwachting is dat met name het Caribische gebied spoedig zal zijn gedekt door het TIEA-netwerk van Nederland.

Zo heb ik reeds TIEA's ondertekend met Anguilla, Bermuda, Kaaimaneilanden, Britse Maagdeneilanden, Turks en Caicos eilanden, Antigua & Barbuda, Saint Kitts & Nevis, Saint Vincent & de Grenadines, Samoa en de Cook Islands. Nederland heeft daarnaast een coördinerende rol op zich genomen in het zuidoostelijk Caribische gebied: daar zijn van eind juli tot en met begin augustus onderhandelingen gevoerd. De TIEA's met Antigua & Barbuda, Saint Lucia, Saint Vincent & de Grenadines, Saint Kitts & Nevis zijn hiervan het resultaat. Daarnaast verwacht ik binnen afzienbare termijn eveneens een TIEA met de Bahama's te kunnen ondertekenen. Als vervolgstap zal gekeken worden naar jurisdicties in de regio Panama. De eerste contacten met Panama zijn gelegd met het oog op het sluiten van een TIEA, waarmee Nederland opnieuw één van de voorlopers is.

Ten slotte zijn inmiddels de eerste stappen gezet in TIEA-onderhandelingen met Liechtenstein, Monaco, San Marino en Andorra. Met Andorra is recent overeenstemming is bereikt. De verwachting is dat de besprekingen met de andere drie jurisdicties dit najaar kunnen worden afgerond. Overigens bestaat er in relatie met deze groep landen bepaalde mate van samenloop met onderhandelingen over de EG antifraude verdragen. De Europese Commissie onderhandelt al enige tijd met Liechtenstein over een antifraude verdrag. In dat verdrag zijn ook bepalingen opgenomen die zien op de uitwisseling van informatie op verzoek op het gebied van belastingen (conform de internationale OESO standaard). De Commissie is voornemens om soortgelijke akkoorden overeen te komen met Andorra,

¹ Volledigheidshalve kan nog worden gewezen op het aanvullende pakket bij de TIEA met Bermuda. Dit pakket is op hoofdlijnen vergelijkbaar met het pakket dat in 2005 met Isle of Man is overeengekomen.

Monaco, San Marino en Zwitserland. Het uiteindelijke antifraude verdrag met Liechtenstein zal hierbij als leidraad gebruikt worden.

Vervolgstappen in internationaal verband

Vooralsnog is dus sprake van uitwisseling «op verzoek». Ook het TIEA-model gaat uit van uitwisseling «op verzoek». Met name artikel 26 van het OESO-modelverdrag biedt landen in principe echter ook de mogelijkheid om informatie op automatische basis of spontaan uit te wisselen, een verplichting is dit evenwel niet. Nederland heeft altijd onderstreept voorstander te zijn van automatische uitwisseling van (bank)informatie, omdat daarmee een effectieve uitwisseling van informatie naar verwachting het best zal zijn gewaarborgd¹. De internationale standaard schrijft deze verdergaande vorm van informatie-uitwisseling evenwel (nog) niet voor, en geen van de hiervoor genoemde landen² is op dit moment bereid om verder gaan dan hetgeen de internationale standaard (thans) vereist.

Vanuit Nederlandse optiek blijft volledige transparantie en automatische gegevensuitwisseling de (logische) volgende stap. Nederland zal zich hiervoor dan ook blijven inspannen. Desalniettemin is met de huidige internationale standaard («op verzoek») zondermeer sprake van een historische stap voorwaarts, omdat daarmee op het gebied van informatie-uitwisseling voor het eerst een *level playing field* wordt gecreëerd dat wereldwijd toepassing vindt.

Nationale ontwikkelingen

Ook in eigen land stijgt het maatschappelijk verzet tegen zwartsparenders. Eenmaal opgespoorde zwartsparenders kwamen er met een relatief kleine boete vanaf. Dit heb ik hersteld. Ik heb de vergrijpboete per 1 juli 2009 verhoogd naar 300 procent voor het niet aangeven van box-3 inkomen. Hiermee is een zeer krachtig signaal afgegeven aan diegenen die hun vermogens buiten het zicht van de fiscus houden. Tegelijkertijd is er nog de mogelijkheid om verzwegen vermogen aan te geven en de verschuldigde belasting over de afgelopen jaren zonder boete alsnog te voldoen (de zogenaamde inkeerregeling). Door deze verhoging van de boete bij opsporing, hebben, zoals ik in de inleiding al heb gememoreerd, veel mensen – ook al in het voortraject – gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in te keren. Om het inkeren zo makkelijk mogelijk te maken, heb ik bij de Belastingdienst een e-mailadres (inkeer@belastingdienst.nl) en apart telefoonnummer (076-5260128) geopend waar inkeerders zich kunnen melden.

Maar ook de inkeerregeling behoeft aanscherping. In het debat over de verhoging van de boete tot 300 procent heeft de Tweede Kamer de termijn waarbinnen straffeloos kan worden ingekeerd beperkt tot 2 jaar. Na twee jaar krijgt de inkeerder dus wel degelijk een boete opgelegd naast de verschuldigde belasting over de verzwegen inkomsten.

Binnen afzienbare termijn ben ik overigens voornemens de inkeerregeling verder te beperken. Het past mijns inziens niet bij onze belastingmoraal dat iemand die zich niet aan de fiscale verplichtingen houdt hier met een relatief lage straf wekomt. Doordat we steeds meer informatie krijgen over verzwegen buitenlandse vermogens is het ook niet langer noodzakelijk om een regeling te hebben die de vrijwillige beweegreden van een belastingplichtig fors beloont.

De invoering van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (1 juli 2009) maakt het mogelijk dat medeplegers, feitelijk leidinggevers en opdrachtgevers fiscaal kunnen worden beboet als deelnemer aan een beboetbaar feit. In principe is het nu mogelijk om een adviseur te beboe-

¹ Automatische uitwisseling vindt nu bijvoorbeeld al plaats tussen de meeste EU-lidstaten in het kader van de spaartegoedenrichtlijn.

² Met uitzondering van België dat zich vanaf 1 januari 2010 tevens committeert aan de Europese Spaartegoedenrichtlijn waardoor bancaire informatie vanaf die datum op automatische basis zal worden uitgewisseld.

ten die samen met de belastingplichtige vermogen buiten het zicht van de fiscus probeert te houden. De praktijk zal nog moeten uitwijzen of deze nieuwe leerstukken hiervoor voldoende mogelijkheden bieden. Voor het aanpakken van «foute» adviseurs kunnen ook aanknopingspunten worden gevonden in de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. Op grond van deze wet heeft een adviseur een meldplicht indien er indicaties zijn van witwassen. Een belastingplichtige die vermogensbestanddelen buiten het zicht van de fiscus houdt maakt zich, naast het opzettelijk doen van een onjuiste aangifte, immers ook schuldig aan witwassen. Heeft een adviseur hiervan wetenschap dan is hij verplicht om hiervan melding te maken bij de Financial Intelligence Unit (FIU)- Nederland. Het niet voldoen aan de meldplicht is een economisch delict. De bestuursrechtelijke afdoening (het opleggen van een bestuurlijke boete) loopt via het Bureau Financieel Toezicht. De strafrechtelijke afdoening loopt via het Openbaar Ministerie.

Verbeteringen in de uitvoering

Er zijn en worden vooral verdragen en TIEA's gesloten met landen die traditioneel bekend staan als landen met een fiscaal klimaat dat gunstig is om inkomsten en vermogen buiten het zicht van de fiscus te houden. De verwachting is daarom gerechtvaardigd dat wanneer de gesloten verdragen en TIEA's in werking zijn getreden het aantal verzoeken aan het buitenland (veel) groter zal worden. Hierdoor zal ook de hoeveelheid te ontvangen informatie toenemen. Overigens worden ook TIEA's gesloten met landen waar wat betreft Nederland op dit moment weinig of geen fiscale issues spelen, maar die met name van belang zijn om zogenoemde waterbedeffecten te voorkomen. De bedoeling van deze TIEA's is dus juist om voor de hand liggende uitwijkroutes de pas af te snijden. De verwachting is dan ook dat in de praktijk slechts zeer beperkt van deze TIEA's gebruik hoeft te worden gemaakt.

Binnen de Belastingdienst is per 1 september 2009 een structuur opgezet die ertoe zal leiden dat, met inachtneming van de toegenomen mogelijkheden, actiever gezocht wordt naar (informatie over) belastingplichtigen waarover internationale verzoeken om informatie kunnen worden gedaan. Deze structuur zal er bovendien toe leiden dat de verwerking en het gebruik van de ontvangen informatie door de Belastingdienst efficiënter en effectiever zal verlopen. Zo zal bijvoorbeeld het risicoselectiesysteem van de Belastingdienst op dit punt verder worden verfijnd. Met deze nieuwe structuur kunnen we de aanpak van belastingplichtigen die (deels) uit het zicht van de Belastingdienst proberen te blijven, sterk verbeteren.

De aanpak van zwartsparenders heb ik op verschillende niveaus verstevigd:

- door het afsluiten van nieuwe informatieuitwisselingsverdragen
- door het verhogen van de vergrijpboete naar 300%
- door intensivering van de opsporing door de Belastingdienst en FIOD-ECD
- voor een effectieve controle- en opsporingsmogelijkheid van buitenlandse zwevende vermogens (trustvermogens) ligt op dit moment een nieuw wettelijk kader ter behandeling voor in de Tweede Kamer bij de herziening van de Successiewet.

Ik ben van mening met dit beschreven pakket aan maatregelen een zo effectief en zo volledig mogelijke invulling te hebben gegeven aan de mogelijkheden die de nieuw ontstane situatie aan Nederland biedt en nog zal bieden, want ik ben ervan overtuigd dat de ontwikkelingen op dit terrein nog niet ten einde zijn. Mijn inzet, zowel nationaal als internationaal, zal ook gericht blijven op het slechten van alle nog bestaande

barrières op het punt van de internationale uitwisseling van (bancaire) gegevens.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager