



# De economie van de belastingvermijding

DRS. D. A. ALBREGTSE

## Inleiding

Belastingvermijding is een politiek gevoelig onderwerp. De houding ten opzichte van het verschijnsel loopt uiteen van „volstrekt onaanvaardbaar” en „asociaal” tot gezien de hoogte van de belastingdruk en die van de marginale tarieven „logisch” en „vanzelfsprekend”. Op het afwentelingsgedrag na was belastingvermijding lang een zaak van juristen, die erover spraken in termen van legaal en illegaal. De laatste tijd bemoeien ook sociologen en economen zich in toenemende mate met het probleem van belastingvermijding. In de Angelsaksische literatuur verschenen de laatste tijd enige publikaties met titels als *The economics of tax avoidance*, en *The economics of international tax avoidance* 1). Bij het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam heeft men een studie onder handen over de fiscaal-economische aspecten van internationale belastingvermijding.

In deze bijdrage willen wij een schets geven van het onderzoeksterrein van economen met betrekking tot de verschijnselen van belastingvermijding. Wij beperken ons tot die vormen van belastingvermijding, waarbij sprake is van een bewuste onttrekking aan de belastingplicht door bijvoorbeeld een BV op te richten, naar het buitenland te gaan of te frauderen. Vormen van negatieve en positieve belastingcompensatie en de afwentelingsproblematiek laten we buiten beschouwing 2).

Het onderzoeksgebied van economen met betrekking tot belastingvermijding laat zich in drie subgebieden opsplitsen. Op het eerste subgebied houdt men zich vooral bezig met het gedrag (belastingvermijding) op zich en met de factoren die dit gedrag beïnvloeden. Het tweede subgebied omvat de problematiek die samenhangt met de kwantificering van de belastingvermijding. Vragen naar de economische betekenis van het gedrag staan hierbij centraal. De gevolgen van belastingvermijdingsgedrag komen op het derde subgebied aan bod. In het navolgende laten we deze subgebieden achtereenvolgens de revue passeren.

## Belastingvermijding als economisch rationeel gedrag

Zoals in de aanhef al is opgemerkt is het bestuderen van belastingvermijding lang een zaak geweest van juristen (met de tweedeling legaal/illegaal). Ook voor economen zou deze tweedeling wellicht zin hebben, indien het gezag van de staat zodanig zou zijn dat volledige gehoorzaamheid van de burgers aan dat gezag het gevolg zou zijn. In dat geval mag worden aangenomen dat de economische betekenis van het illegale belastingvermijdingsgedrag nihil is en dat het economisch onderzoek zich kan beperken tot legale vormen van belastingvermijding.

Hoewel nog steeds uit onderzoeken 3) blijkt, dat de houding ten opzichte van legale vormen van belastingvermijding toleranter is dan ten opzichte van illegale vormen, moet toch worden aangenomen dat zowel de legale als de illegale vormen een zodanige omvang aannemen dat de juridische classificatie voor het economisch onderzoek irrelevant en onbruikbaar is 4).

Het object van economisch onderzoek is het economisch handelen en het doet weinig ter zake of dat handelen legaal of illegaal is. De veronderstelling, dat het motief van belastingvermijding een economisch motief is, lijkt mij de meest aannemelijke en vanuit economisch gezichtspunt gezien de meest relevante 5).

Bij de beantwoording van de vraag of, en wanneer, het handelen gericht op belastingvermijding vanuit economisch gezichtspunt rationeel is, dienen zowel opbrengst als kosten in de beschouwing te worden betrokken. Wat de opbrengst betreft dienen vragen te worden beantwoord als: wat is de omvang van de belastingbesparing en waarvan is die afhankelijk? Ter bepaling van de kosten dient onder meer te worden nagegaan of, en in hoeverre, a. door de betreffende handeling ook baten van overheidsuitgaven gederfd worden; b. er kosten in de immateriële sfeer aan verbonden zijn; c. het gaat om een handeling waar een fiscaal- of strafrechtelijke sanctie op

staat en wat de kans is, dat deze sanctie ook daadwerkelijk opgelegd wordt. Daarnaast is belangrijk welke termijn wij op het oog hebben.

De omvang van een belastingbesparing door belastingvermijding laat zich nog wel berekenen. De hiervoor benodigde gegevens zijn in principe beschikbaar. Onzekerheden over de interpretatie van de gegevens en de uitvoering van de wetten waaraan deze gegevens zijn ontleend, kunnen echter een exacte vaststelling van de omvang van de belastingbesparing bemoeilijken, c.q. onmogelijk maken. Vooral bij vormen van internationale belastingvermijding doen zich wat dit betreft grote problemen voor.

Nog grotere problemen rijzen er bij de waardering van de factoren aan de kostenkant. Het onderzoek met betrekking tot de batenverdeling van overheidsuitgaven heeft de laatste jaren vooral in conceptueel en methodologisch opzicht veel vooruitgang geboekt. Over de personele batenverdeling is empirisch nog weinig bekend 6).

Kennis van de batenverdeling is in de eerste plaats vereist bij vermijdingsgedrag, waarbij afstand moet worden gedaan van de baten van overheidsvoorzieningen. Het was met name Tiebout die de veronderstelling dat verschillen in voorzieningenniveau tussen lokale

1) Te denken valt aan: Barry Bracewell-Milnes, *The economics of international tax avoidance*, binnenkort te publiceren bij Kluwer, Deventer. A. R. Ilesic, *The economics of avoidance evasion*, in: *Tax avoision*, Reading 22 of the Institute of Economics Affairs, Londen, 1979, blz. 21-40. J. A. Kay, *The economics of tax avoidance*, *British Tax Review*, 1979, blz. 354-365.

2) Voor deze begrippen zij verwezen naar C. Goedhart, *Hoofddlijnen van de leer der openbare financiën*, Leiden, 1975, blz. 158.

3) Vergelijk uitkomsten onderzoeken, J. van Houtte, Callens, R. Lafaille en J. Lefevre, *Aanvaarding van de rechtsnorm*, Antwerpen, 1973, 143 blz. L. G. M. Stevens, *Belastingnaar draagkracht*, Deventer, 1980, blz. 511-520. F. C. Wijle, *Burger versus belastingen*, Deventer/Alphen aan den Rijn, 1976.

4) Bovendien, maar dat gold ook vroeger, zij erop gewezen dat indeling van vermijdingshandeling en legale en illegale handeling niet steeds mogelijk is. Daarnaast is zij van plaats en tijd afhankelijk. Wat naar bijvoorbeeld de Franse wet legaal is kan naar de Nederlandse wet illegaal zijn.

5) Naast belastingbesparing worden vaak politieke motieven aangevoerd om belastingvermijding aannemelijk te maken. Er zij op gewezen dat gedrag, waarin in eerste instantie fiscale motieven geen rol spelen toch belastingvermijdingsgedrag met zich brengt. Krapte op de arbeidsmarkt kan het in dienst nemen van „zwarte” arbeidskrachten stimuleren. In dat geval is het belastingbesparingsmotief afwezig.

6) Voor literatuur over de batenverdeling zij verwezen naar de publikatie van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, N. C. M. van Niekerk (red.), *Tertiaire inkomensverdeling*, Den Haag/Deventer, 1979, en J. G. A. van Mierlo, Meetlatten voor de tertiaire verdeling, *ESB*, 31 mei 1978, blz. 556-559.

overheden (in de VS) het migratiegedrag in belangrijke mate zou kunnen beïnvloeden, theoretisch heeft onderbouwd 7). Sindsdien hebben tal van onderzoekers de invloed van verschillen in voorzieningenniveau, en de daarmee samenhangende belastingdrukverschillen, op het migratiegedrag onderzocht. Uit de studies (die vooral op de Amerikaanse situatie betrekking hebben) blijkt onder meer dat vooral het niveau van de overdrachtsuitgaven en het niveau van de individuele belastingdruk het migratiegedrag beïnvloeden. Niet-overdrachtsuitgaven zouden, op wellicht bepaalde onderwijsuitgaven na, dat gedrag nauwelijks beïnvloeden 8).

Overigens kan belastingvermijding ook de baten die men van de overheidsuitgaven heeft, vergroten. Het feit dat het krijgen van baten uit overheidsuitgaven in een groot aantal gevallen afhankelijk is van het inkomen, dat men opgeeft, kan hier debet aan zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan het recht op sociale uitkeringen, huursubsidies, bepaalde investeringspremies e.d., die niet verloren gaan bij verhoging van inkomsten door activiteiten in de zwarte sfeer.

Een tweede belangrijke variabele aan de kostenkant van het belastingvermijdingsgedrag heeft te maken met de mogelijke strafbaarheid van belastingvermijding. De hoogte van de straf en de kans dat de straf zal worden opgelegd zijn hierbij van groot belang. Een belangrijke stimulans tot een analyse van de invloed van strafmaat en straffkans op het vermijdingsgedrag (in hun geval fraude) vormt de studie van Allingham en Sandmo 9). Zij maakten enerzijds gebruik van bevindingen uit de analyses met betrekking tot de economie van de criminaliteit 10), terwijl anderzijds aansluiting werd gezocht bij de theorieën over beslissen in onzekerheid, bij de analyse van de optimale beleggingsportefeuille 11).

Van Bijsterveld maakt in de aangepaste versie van zijn rapport 12) onderscheid tussen de pakkans zoals de potentiële overtreder die ziet (de subjectieve pakkans) en het werkelijke risico dat de overtreder loopt om gepakt te worden (de objectieve pakkans). Het zal duidelijk zijn dat vooral de subjectieve pakkans het fraudegedrag zal beïnvloeden. Kennis, of vermeende kennis, van controle en opsporingstechnieken beïnvloeden uiteraard de subjectieve pakkans. Problemen doen zich voor bij de waardering van de pakkans. Hoge straffen en een hoog geachte pakkans worden geacht het aanvankelijk voorgenomen vermijdingsgedrag negatief te beïnvloeden. Dit hoeft natuurlijk niet te betekenen dat daardoor het vermijdingsgedrag geheel zou worden teruggedrongen. Keuze voor andere vermijdingstechnieken, alsmede het volgen van een andere tactiek bij de gekozen vorm van belastingvermijding kunnen het gevolg zijn 13).

Voor de invloed van de straf zelf zij

nog opgemerkt dat behalve de hoogte ook de vorm van de straf van belang is. Van Bijsterveld wijst er in zijn rapport op, dat het feit dat in Nederland m.b.t. belastingvermijding vrijwel nooit gevangenisstraf wordt opgelegd (in tegenstelling tot b.v. België) het fraudegedrag beïnvloedt 14).

Als voornaamste oorzaken van belastingvermijding worden veelal genoemd een hoge belastingdruk, hoge (marginale) tarieven en een als onrechtvaardig ervaren belastingstructuur. Hoewel de hoogte van de individuele belastingdruk en die van de (marginale) tarieven een belangrijke indicatie vormen voor de omvang van de te realiseren belastingbesparing door vermijdingsgedrag, gaat het echter te ver om deze factoren als hoofdoorzaken van belastingvermijding aan te wijzen. Oorzaak van belastingvermijding is naar onze mening vooral de mogelijkheid een belastingbesparing te realiseren, waardoor de middelen die de belastingplichtige tot zijn beschikking staan, toenemen en daarmee zijn individuele behoeftenbevrediging op een hoger peil komt.

---

**Deze rubriek wordt verzorgd door het  
Fiscaal-Economisch Instituut van de  
Erasmus Universiteit Rotterdam**

---

De omvang van de te realiseren belastingbesparing 15) is afhankelijk van een groot aantal factoren. Welke factoren dat zijn is weer een gevolg van de vorm van het vermijdingsgedrag. Zo zullen bij het niet opgeven van inkomsten voor de inkomstenbelasting vooral de marginale tarieven de belastingbesparing beïnvloeden. Bij vlucht in de BV-vorm zal, afgezien van eventuele verschillen in de berekening van de fiscale winst in inkomsten- en vennootschapsbelastingssfeer, het verschil tussen inkomsten en vennootschapsbelastingstarief de te realiseren belastingbesparing bepalen en op langere termijn ook nog de uitdelingspolitiek van de BV. De belastingbesparing bij vormen van internationale belastingvermijding wordt bepaald door een veelheid van belastingverschillen tussen de belastingwetgeving en uitvoering daarvan in de diverse landen 16). Ook internationale regelingen, bijstandsen informatieuitwisselingsbepalingen spelen hierbij een grote rol.

Naast de hierboven beschreven factoren, de belastingbesparing, de pakkans, hoogte en vorm van de sanctie en de invloed van de batenverdeling op de belastingvermijding spelen ook nog tal van immateriële en materiële factoren een rol, zoals het verlies, of juist de winst, van status en sociaal aanzien, het achterlaten van familie en kennissen bij

fiscale migratie en bijvoorbeeld voordelen bij overdracht van een onderneming ten gevolge van onderbrenging van een onderneming in een BV.

## De omvang van de belastingvermijding

Het economisch onderzoek naar de omvang van belastingvermijding is tot nu toe voornamelijk beperkt gebleven tot onderzoek naar de omvang van de fiscale fraude. Het is met name de Belgische hoogleraar Frank geweest, die zich heeft beijerd een methode te ontwikkelen om de totale fraude te berekenen en deze toe te delen aan z.g. socio-professionele groepen (beroepsgroepen, die op zich weer tot een bepaalde sociale (inkomens)klasse behoren) en aan inkomenscategorieën 17). De door Frank ontwikkelde methode is een macro-economische methode gebaseerd op een vergelijking tussen de bij de belastingdienst

---

7) Ch. M. Tiebout, A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, 1956, blz. 416-424.

8) Vergelijk het overzichtartikel van R. J. Cebula, A survey of the literature on the migration-impact of state and local government policies, *Public Finance*, 1979, blz. 69-84.

9) M. Allingham en A. Sandmo, Income tax evasion: a theoretical analysis, *Journal of Public Economics*, 1972, blz. 323-338.

10) Een recente publikatie op dit gebied is vande hand van A. G. Holtman en L. Yap, Does punishment pay?, *Public Finance*, 1978, blz. 90-97.

11) Verwezen werd naar publikaties van Arrow en van Mossin.

12) *Aangepaste versie van het verslag van een onderzoek naar de aard en de omvang van de belastingfraude uitgebracht in april 1979 aan de minister en aan de staatssecretaris van Financiën door W. J. van Bijsterveld*, Den Haag, april 1980, blz. 50.

13) Zo wees E. Sharon er in zijn paper *Income tax evasion as rational behaviour under risk*, 1967, Working paper no. 217, Center for Research in Management Science of the University of Californië, op dat ter vermindering van de verdenking door de belastingdienst uit tactische overwegingen een deel van het inkomen wordt opgegeven. Zie T. N. Srinivasan, Tax evasion: a model, *Journal of Public Economic*, 1973, blz. 346.

14) Zie rapport Van Bijsterveld, blz. 51/52.

15) In onze optiek de doelstelling van belastingvermijding.

16) Naast verschillen in tarieven en heffingsmaatstaven moet ook betekenis worden toegekend aan verschillen in methoden ter voorkoming van dubbele belasting en van internationale belastingvermijding. Ook de betekenis van uitvoeringsverschillen, hoe moeilijk meetbaar dan ook, mag niet onderschat worden.

17) Voor een methodologische onderbouw, zie o.m.: Frank, *Fraude des revenus soumis à l'impôt qui en résulte pour le trésor. Etude méthodologique*, *Public Finance*, 1976, blz. 1-30. Frank, *Problème méthodologiques et statistiques relatifs à l'évaluation de la sous-estimation et de la fraude fiscale en idem, L'exacte perception de l'impôt. De juiste belastingheffing*. Brussel, 1973, blz. 113-243. Frank, *La fraude fiscale en Belgique*, Brussel, 1977.

aangegeven inkomens, winsten, vermogens, omzetten en dergelijke met cijfers uit de nationale rekeningen, de nationale vermogensstatistiek en de input-outputtabellen 18).

Eerder hebben reeds onderzoekers als Rey voor Italië, Oldman en Holland voor de VS en Herschel 19) voor ontwikkelingslanden gebruik gemaakt van macro-methoden om de omvang van de fraude in zijn geheel of voor bepaalde belastingcategorieën te schatten. Het CBS heeft voor Nederland al in 1951 een dergelijke methode beproefd.

Ook Van Bijsterveld heeft de bruikbaarheid van een dergelijke macro-methode voor Nederland onderzocht 20). De door hem gebezigde methode is gebaseerd op een vergelijking van de aangegeven belastinggrondslag en gegevens uit de nationale rekeningen welke aangepast zijn aan de fiscale definities, ten einde een zinvolle vergelijking mogelijk te maken. De exercities van Van Bijsterveld hebben echter slechts een beperkt en verkennend karakter.

Naast het gebruik van macro-methoden waarbij uitgegaan wordt van geaggregeerde in statistiekvorm beschikbare gegevens, kan men zich ook baseren op analyses van individuele gegevens, verkregen uit boekenonderzoeken, enquêtes, vraaggesprekken, navorderingsaanslagen, analyses en dergelijke. De voornaamste conclusies die Van Bijsterveld in zijn rapport trekt, zijn op dergelijke analyses gebaseerd 21). Hoewel de kennis van de omvang van de fiscale fraude nog bescheiden is en op de bij de berekening daarvan gebruikte methoden veel kritiek is te oefenen, is het inzicht op dit gebied groot in vergelijking tot het inzicht in de omvang van belastingvermijdingsverschijnselen waaraan het fraudekarakter ontbreekt. Slechts hier en daar vindt men incidentele gegevens omtrent het voorkomen van bepaalde gedragsuitingen, die op belastingvermijding kunnen wijzen. Zo kunnen gegevens met betrekking tot het aantal emigranten met een groot vermogen alsmede gegevens over het aantal in z.g. „tax havens” opgerichte postbusmaatschappijen een indicatie vormen voor de omvang van het internationale belastingvermijdingsgedrag 22).

Moelijkheden ontstaan echter omdat dergelijke gegevens schaars zijn en omdat er geen objectieve criteria bestaan om uit deze gegevens het voorkomen van vermijdingsgedrag af te leiden. Het subjectieve element speelt bij belastingvermijding zonder fraudekarakter een grote rol 23). De enige manier om erachter te komen of, en in hoeverre, bij bepaald gedrag van bewuste belastingvermijding sprake is, is er naar te vragen.

Tijdens ons onderzoek met betrekking tot de fiscaal-economische aspecten van internationale belastingvermijding hebben we dan ook het gebruik van de enquêtemethode overwogen. Om een aantal redenen hebben wij er echter van afgezien. De voornaamste reden was wel

dat wij de waarde van de gegevens, verkregen uit een mondelinge en schriftelijke enquête, vooralsnog gering achten vanwege de nog steeds wel ambivalent te achten houding, die ten aanzien van belastingvermijding wordt aangenomen. Het leek ons beter eerst onze aandacht te richten op andere methoden, die althans ons theoretisch inzicht zouden vergroten. In een later stadium kan dan wellicht van een aanvullend enquête-onderzoek een hoger rendement worden verwacht.

Als alternatieve methoden om het inzicht in de omvang van de (internationale) belastingvermijding te vergroten, denken wij aan de volgende mogelijkheden 24):

- een modelmatige aanpak, door ons de *hypothetisch-econometrische methode* genoemd. Uitgaande van een aantal gedragsveronderstellingen kan, rekening houdend met de invloed van en samenhang tussen een aantal factoren die dat gedrag beïnvloeden, een modelmatig beeld van de werkelijkheid worden gegeven om aldus een hypothetisch beeld van de omvang van dat gedrag te verkrijgen;
- de *analytisch-deductieve methode*. Door analyse van de factoren welke van invloed zijn op een bepaald gedrag kan inzicht worden verkregen in dat gedrag. Zo kan de betekenis van de fiscale factor bij de vestigingsplaatskeuze van de onderneming worden ingeschat door kennis van de betekenis van andere factoren. Behalve kwantitatieve factoren kunnen bij deze methode ook niet-quantitatieve factoren in de beschouwing worden betrokken;
- de *statistisch-analytische methode*. Deze methode lijkt veel op de hiervóór genoemde methode. Statistische gegevens zijn echter uitgangspunt bij de hier bedoelde methode.

### De gevolgen van belastingvermijding

Ten slotte enige aandacht voor het derde door ons onderscheiden subgebied van de economie van de belastingvermijding. In wezen gaat het hierbij om een zeer uitgestrekt gebied, waarop nog weinig onderzoek is gedaan. Evenals bij het onderzoek naar de oorzaken van belastingvermijding is het ook bij het onderzoek van de gevolgen van belastingvermijding noodzakelijk onderscheid te maken naar de vorm, waarin het vermijdingsgedrag zich heeft geuit. Daarnaast is van belang welke gevolgen wij willen onderzoeken en wie die gevolgen onderzocht.

Een deel van het onderzoek richt zich op de directe gevolgen van belastingvermijding. Welke voor- en nadelen zijn er aan belastingvermijding verbonden voor de belastingvermijder, de overheid of de overheden en voor de overige belastingplichtigen. De uitkomst van dit soort kosten-batenanalyses zijn veelal

afhankelijk van de reactie die van de overheid wordt verwacht en van eventuele afwentelingsmechanismen.

Ook de veronderstelling met betrekking tot het motief van het belastingvermijdingsgedrag is van belang. Over het algemeen wordt aangenomen dat het motief van belastingvermijding belasting besparen is en dat de belastingvermijder daarvan voordeel heeft. De analyses van Bracewell-Milnes laten op dit punt een ander beeld zien. De fiscus zou financiële voordelen van en belangen bij belastingvermijding hebben, voor de belastingvermijder zouden er vaak nadelen zijn en belastingvermijding zou vaak een kostbare hobby zijn. Deze conclusies lijken in het algemeen niet houdbaar 25), hoewel zijn analyse toch van grote waarde is, daar zij de betrekkelijkheid van een en ander nog eens duidelijk laten zien.

Aan meer macro-economische gevolgen is nog weinig aandacht besteed. Gewezen zou kunnen worden op de onderzoeken van Frank, voor zover deze betrekking hebben op het effect van belastingvermijding op de inkomensverdeling. Daarnaast kan gewezen worden op een aantal studies met betrekking tot de invloed van belastingvermijding op het aanbod van arbeid 26). Wat betreft de bestrijding van de belastingvermijding wordt door economen vaak gepleit voor verlaging van de (marginale) tarieven en van de belastingdruk. Opvattingen met betrekking tot de samenhang tussen belastingdruk, hoogte van de tarieven en belastingvermijding spelen hierbij een grote rol.

D. A. Albregtse

18) Zie Frank, t.a.p., 1976, blz. 1.

19) F. J. Herschel, Tax evasion and its measurement in developing countries, *Public Finance*, 1978, blz. 232-268.

20) Zie noot 12, blz. 275-318.

21) Zie noot 12 en een eind juli 1980 in het juli/augustusnummer van *Maandblad-Belastingbeschouwingen* verschijnend artikel van de hand van Van Bijsterveld.

22) Zie bijvoorbeeld M.A. Wisselink, Action centres, in: *International avoidance. A Study of the Rotterdam Institute for Fiscal Studies*, vol. A, Deventer, 1979, blz. 111-114.

23) Het motief van een bepaald gedrag is subjectief van aard. Vergelijk J. C. L. Huiskamp, *Internationale belastingvlucht*, openbare les, Rotterdam, 1972, blz. 7/8.

24) Wij hopen de uitkomsten van ons onderzoek in de loop van 1982 te publiceren.

25) Zie zijn binnenkort te publiceren studie vermeld in noot 1. Vergelijk ook zijn bijdrage in *European Taxation*, 1980, blz. 6-10: The limits of tax avoidance: how avoidance can benefit society. Vergelijk ook D. R. Myddelton, Tax avoidance — its costs and benefits, in: *Tax avoision*, blz. 41-57.

26) Vergelijk o.m. M. W. Marchon, Tax avoidance, progressivity and work effort, *Public Finance*, 1979, blz. 452-460.