



Fiscale (wan)betaling

DR. D.J. HESSING – DRS. J.C. VROOMAN –
DR. H.J. VAN DE BRAAK

Vooraf

In een vorige publikatie hebben twee van bovengenoemde auteurs aandacht besteed aan verschillende verschijningsvormen van onze heimelijke volkshuishouding 1). Er werd onder meer gewezen op een opmerkelijke lacune in veel van de eerder verrichte studies naar belastingweerstand. Fiscale gedragingen zijn immers – in tegenstelling tot fiscale houdingen – in het verleden zelden object van onderzoek geweest. De geringe zichtbaarheid van het gedrag van belastingplichtigen heeft in de hand gewerkt dat het veelbesproken sjoemelen, knoeien en ritselen slechts indirect of in het geheel niet is onderzocht. In deze bijdrage gaan we er van uit dat het fiscale gedrag in toekomstig onderzoek wél in ogenschouw zal worden genomen. Onder fiscaal gedrag verstaan we in dit verband de (wan)betaling, zoals blijkend uit het ingevulde IB-aangiftebiljet. Het kan daarbij gaan om zowel correcte als incorrecte aangiften, terwijl de laatste categorie weer kan worden onderverdeeld in al dan niet opzettelijk onjuiste belastingaangiften. Hieronder bespreken we enkele theoretische modellen, die pretenderen een verklaring te bieden voor het gedrag van belastingbetalers. Het ligt voorts in de bedoeling om te zijner tijd empirische onderzoeksbevindingen te presenteren.

Homo economicus

Een veel gehanteerde en voor de hand liggende verklaring voor het belastinggedrag van mensen wijst economische motieven aan als belangrijkste determinanten. In deze visie laten belastingbetalers zich leiden door kosten-batencalculaties bij hun beslissing om een (in)correcte aangifte te doen. Wanneer het verwachte gewin groter is dan het risico zal iemand overgaan tot het ontduiken van belasting. In Nederland vertegenwoordigen bij voorbeeld Jongman en Drost deze gedachtegang, wanneer zij het lage strafrisico als voornaamste explanandum voor fraude opvoeren 2). Vanzelfsprekend spelen kosten-batencalculaties een onmiskenbare rol, maar de belastingbetaler is toch méér dan een nuchtere „homo economicus”. Met name Lewis heeft in zijn studie over de psychologie van de belastingheffing de beperkingen behan-

deld die kleven aan de economische analyse van fiscaal gedrag. „The model of economic man weighing up the alternatives for choice in a rational manner does not reflect the way in which people may choose or approach problems” 3).

Hij suggereert dat een adequate verklaring van fiscaal gedrag elementen als leerprocessen, informatieverwerking, beslissetheorie, groepsinvloeden en motivationele aspecten náást de kosten-batenafweging zal moeten plaatsnemen. De beperktheid van de „homo economicus”-visie is onlangs onderstreept in een rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie 4). In een representatieve steekproef uit de Nederlandse bevolking vertoont 28% van de respondenten een sterke identificatie met het bestaande maatschappelijke bestel. Vanuit die grondhouding wijzen deze mensen belastingontduiking af en kunnen zij er weinig begrip voor opbrengen. Het is zeer waarschijnlijk dat een kosten-batenmodel het fiscale gedrag van deze grote groep niet goed kan beschrijven. Zo'n model geldt misschien wel voor de 9% van alle ondervraagden die zich uitdrukkelijk distantiëert van het bestaande maatschappelijke bestel en van daaruit belastingfraude rechtvaardigt. Maar het kosten-batenmodel is al weer discutabel voor de grote groep (63%) met meer genuanceerde opvattingen ten aanzien van de inrichting van de samenleving en het ontduiken van de fiscale verplichtingen. Om deze redenen is het van belang om in empirisch onderzoek naast economische variabelen ook psychologische motieven en groepsinvloeden op te voeren als mogelijke verklaring van fiscaal gedrag. Om te beginnen zullen we enkele theoretische modellen bespreken, die de beperkte „homo economicus”-visie overschrijden. En vervolgens presenteren we een geïntegreerde conceptie, die ons inziens goede mogelijkheden biedt tot een bevredigende verklaring van fiscaal gedrag.

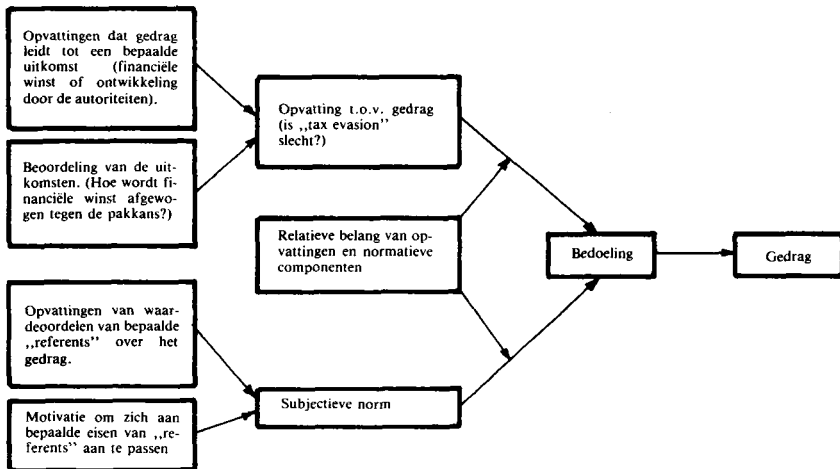
Een aantal in de literatuur opgevoerde verklaringen van fiscaal gedrag laat zich omschrijven in termen van een waarnemende, waarderende „homo economicus”. Hoewel deze theorieën in essentie utilitaristisch zijn, wordt benadrukt dat het geen objectieve kosten-batenafweging is, die het fiscale gedrag van mensen stuurt. Het gaat daarentegen om de per-

cepties en waarderungen van die kosten en baten. Binnen dit model van de subjectieve „homo economicus” vallen de hypothesen van (on)billijkheid, fiscale ruil en fiscale illusie. Bij de (on)billijkheidshypothese wordt met name de gevoelde, verticale ongelijkheid opgevoerd als verklaring voor fiscaal gedrag 5). De perceptie en waardering van het verschil tussen het bedrag dat men zelf aan de fiscus betaalt en de som die andere inkomensgroepen kwijt zijn, wordt door deze auteurs gezien als een belangrijke drijfveer achter fiscale (wan)betaling. De fiscale ruilhypothese laat zich omschrijven als de perceptie en waardering van het verschil tussen de betaalde belastingen en het overheidsprofiel dat men daar in de vorm van (quasi-)collectieve goederen voor terugkrijgt 6). Het al dan niet ervaren van een eerlijke ruil zou in deze visie mensen aanzetten tot een (in)correcte belastingafdracht. De fiscale illusie betreft het verschil tussen het bedrag dat men denkt aan belastingen te betalen en de som die men in werkelijkheid aan de fiscus afdraagt 7). Het onderzoek op dit terrein wijst uit dat veel mensen de betaalde belastingssom verkeerd – dat wil zeggen te hoog of te laag – schatten en derhalve het slachtoffer zijn van een fiscale illusie 8).

De introductie van de perceptie en waardering van fiscale kosten en baten betekent stellig een stap vooruit, gelet op de beperkingen van het klassieke „homo economicus”-model. Niettemin is het de vraag of ook de *subjectieve* afweging van kosten en baten als kernachtige verklaring wel bevredigend is. Laten we daarom kijken naar enkele theoretische modellen uit de (economische) psychologie.

- 1) H.J. van de Braak en D.J. Hessing, Onze heimelijke volkshuishouding, *ESB*, 23 mei 1984, blz. 478 – 482.
- 2) T.R. Drost en R.W. Jongman, Ontduiking van de inkomstenbelasting, in: A.J. Hoekema en J. van Houtte (red.), *De rechtssociologische werkkamer*, Deventer, 1982, blz. 133 – 154.
- 3) Alan Lewis, *The psychology of taxation*, Oxford, 1982, blz. 32.
- 4) A.C. Berghuis en M.M. Kommer, *Opinies over belastingontduiking en uitkeringsmisbruik en over maatregelen ter bestrijding daarvan*, Den Haag, 1984, blz. 14.
- 5) M.W. Spicer en S.B. Lundstedt, Understanding tax evasion, *Public Finance*, jg. 31, 1976, blz. 295 – 305; R. Mason en L.D. Calvin, A study of admitted income tax evasion, *Law & Society Review*, jg. 13, 1978, blz. 73 – 89; P. Dean, K. Keenan en F. Kenney, Taxpayers' attitudes to income tax evasion: an empirical study, *British Tax Review*, 1980, blz. 28 – 44.
- 6) J. Lau en L.G. Stevens, Nadere kennismaking met de belastingbetaler, *Maandblad Belastingbeschouwingen*, jg. 50 en 53, 1981 en 1983, blz. 57 – 62 resp. 86 – 91.
- 7) A. Puviani, *Teoria dell'illusione finanziaria*, Palermo, 1903 (Vert.: *Die Illusionen in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, Berlijn, 1960); E. Grossmann, Die Finanzgesinnung des Schweizerischen Volkes, *Schweizerischer Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, jg. 66, 1930, blz. 165 – 191; H.J. van de Braak, Fiscale illusies, *ESB*, 24 november 1982, blz. 1260 – 1262.
- 8) Zie bij voorbeeld N.L. Enrick, A pilot study of income tax consciousness, *National Tax Journal*, 1963, blz. 169 – 173.

Schema. Analyseschema van Fishbein en Ajzen



Bron: A. Lewis, *The psychology of taxation*, Oxford, 1982, blz. 172.

Het model van Fishbein en Ajzen

Het zogenoemde „expectancy and value” model van Fishbein en Ajzen heeft vooral in de economie 9) en de sociale psychologie 10) een paradigmatische status verworven. Volgens Lewis is dit model bij uitstek geschikt voor de verklaring van belastingweerstand. De essentie van het model is, dat het gedrag wordt verklaard uit een gedragsintentie die een functie is van een interne variabele – de attitude – en een externe variabele – de norm. De attitude betreft de evaluatie van de kosten en baten van het gedrag dan wel een evaluatie van het gedrag zelf. Een voorbeeld hiervan is het waarden – d.i. goed- of afkeuren – van de volgende uitspraak: „Wanneer ik de belastingen volgens de wet betaal, draag ik een steentje bij aan goede, collectieve voorzieningen”. De norm slaat op de houding van significante anderen en de motivatie om zich overeenkomstig die houding te gedragen. Een voorbeeld hiervan is het goed- of afkeuren van de volgende uitspraak: „De meeste mensen uit mijn omgeving staan positief/negatief tegenover belastingontduiking en in het algemeen doe ik (niet) graag wat de meeste mensen uit mijn omgeving vinden”. Het analysemodel van Fishbein en Ajzen is door Lewis uitgewerkt naar het terrein van de belastingweerstand en wordt in het bovenstaande schema in gecondenseerde vorm weergegeven.

In het model van Fishbein en Ajzen is plaats voor kosten-baten-overwegingen, maar zij leiden niet automatisch tot gedrag. Het interpsychische proces dat aan gedrag vooraf gaat, wordt duidelijker omschreven dan in de „homo economicus”-modellen het geval is. Ook zien Fishbein en Ajzen de normerende invloed van de directe omgeving als een mogelijke gedragsdeterminant. Naast economische motieven onderkennen deze auteurs ook psychische en sociale drijfveren, die in één handlingsmodel zijn geïntegreerd. In de onderzoekspraktijk blijkt dit model zeer bevredigend te werken, voor zover een verklaarde variantie van zo’n 60% in de afhankelijkke gedragsvariabele geen uitzondering is 11).

Er kleeft echter een aantal beperkingen aan het model van Fishbein en Ajzen, bij voorbeeld waar centrale gedragsposities buiten beschouwing blijven. In het model zijn immers uitsluitend zeer concrete, aan één gedragsobject (b.v. belastingheffing) gebonden attitudes, normen en intenties opgenomen. Lewis heeft ons inziens dan ook terecht gewezen op de omissie van centrale persoonskenmerken zoals autoritair of dogmatisch gedrag waarvoor met name in de psychologie meetinstrumenten zijn ontwikkeld. Een ander bezwaar vormt de inperking van de sociale context waarbinnen gedrag plaatsvindt tot de normerende werking die uitgaat van „significant others”. De samenleving wordt in het model verkleind tot de invloed die naasten op het individu uitoefenen. Een volledige verklaring van individueel gedrag moet echter serieus rekening houden met de betekenis van macro-ontwikkelingen, zoals economische neergang of politiek klimaat, voor het individuele gedrag.

Het model van Groenland en Van Veldhoven

De Tilburgse onderzoekers Groenland en Van Veldhoven hebben het geschetste model van Fishbein en Ajzen aangevuld met een primaire attitude, namelijk de beheersingsvariabele. Daarmee zijn zij tegemoet gekomen aan het eerder genoemde bezwaar dat het model van Fishbein en Ajzen centrale gedragsdisposities buiten beschouwing laat. Ofschoon hun onderzoek niet tot wezenlijke verandering heeft geleid van bestaande inzichten, verdient de methodische aanpak en de introductie van meer fundamentele variabelen lof 12). De eerste fase van het onderzoek betreft het ontwerpen van een conceptueel model, dat wordt getoetst. Belangrijk nieuw element in het model is de zogeheten „locus of control”. Daarmee wordt bedoeld de mate waarin mensen een gegeneraliseerde verwachting hebben, dat gebeurtenissen door hun eigen handelen worden beïnvloed (de

z.g. internen) of omgekeerd zich juist onttrekken aan eigen beïnvloeding vanwege externe omstandigheden (de z.g. externen). Voor wat betreft de theoretische fundering bekennen de auteurs dat ze geen relatie kunnen veronderstellen tussen de beheersingsvariabele en belastingontduiking. Wél verwachten zij dat „internen” met een neiging tot fraude meer succes hebben dan „externen” met dezelfde neiging. Een zwak punt in het onderzoek van Groenland en Van Veldhoven vormt de meting van wat zij zwart-geldgedrag noemen, voor zover zij zich behelpen met zelfgerapporteerd gedrag. Dat zou het teleurstellende resultaat kunnen verklaren, namelijk het afwezige verband tussen beheersingsvariabele en zwart-geldgedrag.

De tweede fase van het onderzoek geeft een nieuw model te zien, waarin behalve sociaal-economische, situationele en persoonlijkheidsvariabelen de volgende variabelen figureren: kennis van de belastingen, gewaardeerde rechtvaardigheid van het belastingstelsel, houdingen tegenover de belastingen en een risico-afweging van pak kans en strafgrootte. In dit model is dat van Fishbein en Ajzen herkenbaar – attitude en norm –, aangevuld met variabelen als beheersing, geaccepteerde legitimiteit van justitiële autoriteiten en het morele niveau dat men heeft bereikt. Wat dat laatste betreft, wordt aangesloten bij het werk van Kohlberg, die zes stadia van morele ontwikkeling bij individuen onderscheidt, van strafgericht tot en met gewetensgericht 13). Het is jammer dat ook dit onderzoek het moet stellen zonder extern-gevalideerd gedrag en dientengevolge onbevredigende resultaten oplevert. Alleen normen – zoals: „Ik denk dat er nog steeds veel mensen zijn die vinden dat belastingontduiking onbehoorlijk is” en: „Ik betaal alle wettelijk verschuldigde belastingen, omdat het nu eenmaal zo hoort” – blijken samen te hangen met het zelf-gerapporteerde gedrag. Wellicht is hier sprake van contaminatie van de mate waarin men dergelijke normen onderschrijft en de mate waarin men aangeeft ervaring te hebben met belastingontduiking.

Fiscaal gedrag als sociaal dilemma

In de vakliteratuur wordt fiscaal gedrag ook wel geplaatst in de context van een so-

9) M.J. Ryan en E.H. Bonfield, *The Fishbein extended model and consumer behavior*, *Journal of Consumer Research*, 1975, blz. 118 – 136.
 10) M. Fishbein en I. Ajzen, *Belief, attitude, intention and behavior*, Reading, Mass., 1975.
 11) I. Ajzen en M. Fishbein, *Understanding attitudes and predicting social behavior*, Englewood Cliffs, 1980.
 12) E.A.G. Groenland en G.M. van Veldhoven, *Tax evasion behavior: a psychological framework*, *Journal of Economic Psychology*, jg. 3, 1983, blz. 129 – 144; E.A.G. Groenland en I. van Zon, *Tax evasion behavior: an empirical exploration*(paper), Tilburg, 1984.
 13) L. Kohlberg, *Stage and sequence: the cognitive-developmental approach to socialization*, in: D.A. Goslin (red.), *Handbook of socialization theory*, Chicago, 1969.

ciaal dilemma 14). Zo'n dilemma kan worden omschreven als een situatie waarbij op het niveau van het individu een strategie bestaat, die hem/haar weliswaar profijt oplevert maar die niet in het belang is van anderen. Tevens is het zo dat de keuze van zo'n strategie door alle personen ongewenste gevolgen heeft voor de totale samenleving.

In sociale dilemma's vertonen mensen verschillende gedragingen: men ontduikt de belastingen of men doet een correcte aangifte; men is bereid tot orgaandonatie door het tekenen van een codicil of niet; men demonstreert energiebewustheid door van het openbaar vervoer gebruik te maken of men zweert bij auto-mobiliteit enz. Bij sociale-dilemmasituaties is het dus zo dat mensen zich coöperatief opstellen dan wel liftersgedrag ten toon spreiden. De literatuur besteedt uitvoerige aandacht aan de determinanten van zulke uiteenlopende handelwijzen. Vooral de waarde-oriëntatie – op te vatten als de gegeneraliseerde voorkeur voor competitief, individualistisch, coöperatief of altruïstisch gedrag –, blijkt het handelen in sociale-dilemmasituaties redelijk te verklaren 15). Deze centrale, psychologische factor zou in een verklaringsmodel voor fiscaal gedrag eigenlijk niet mogen ontbreken.

De sociale-dilemmabenadering biedt al met al drie belangrijke voordelen. Allereerst wordt de sociale context van fiscaal gedrag duidelijker in beeld gebracht dan bij eerdere benaderingen het geval is. Indi-

viduen kunnen zich bewust zijn van de collectief onwenselijke repercussies van fiscale wanbetaling. Een coöperatieve waarde-oriëntatie draagt dan bij tot „tax compliance”. De invloed van de samenleving is daarmee in dit model breder opgevat dan alleen de normerende druk van belangrijke anderen op de persoon. Sociologisch lijkt dit bevredigender dan de conceptie van Fishbein en Ajzen. Uit het sociale-dilemmamodel wordt tevens duidelijk dat fiscaal gedrag een zeer bepaalde vorm van handelen is. Niet alleen het ontduiken van belasting, maar ook het correct voldoen aan fiscale verplichtingen dient verklaard te worden. Ten slotte wordt met de waarde-oriëntatie een duidelijke, primaire attitude gesignaleerd, die richting geeft aan het gedrag in sociale-dilemmasituaties. Dat is een welkome aanvulling op het model van Fishbein en Ajzen, waarin alleen secundaire attitudes aan bod komen. Voor een goed begrip: *primaire* attitudes zijn van algemene aard en vergen een lange socialisatieperiode, bij voorbeeld waar het gaat om iemands zelfwaardering of sociale oriëntatie; *secundaire* attitudes zijn gebonden aan specifieke gedragsobjecten.

Kortom, een bevredigende verklaring van fiscaal gedrag moet naar onze mening ten minste de volgende elementen bevatten: (1) een meting van de primaire attitude in termen van de gegeneraliseerde voorkeur voor competitief, individualistisch, coöperatief of altruïstisch gedrag. Als aanvullende operationalisaties van de primair-

re attitude valt te denken aan gevoelde rechtsoptvatting, zelfwaardering en de mate waarin men zich geïntegreerd voelt in de samenleving; en (2) een meting van de secundaire attitude, subjectieve norm en gedragsintentie uit het model van Fishbein en Ajzen, waarin tevens de kosten-batenafweging ligt besloten alsmede de druk van de naaste omgeving. Een adequate, extern-gevalideerde gedragsmeting wordt daarbij verondersteld. In een volgende aflevering hopen wij, ijs en weder dienende, verslag te doen van een dergelijke studie.

**D.J. Hessing
J.C. Vrooman
H.J. van de Braak**

14) Bij voorbeeld H. Wilke, W. Liebrand en D.M. Messick, Sociale dilemma's, een overzicht, *Nederlands Tijdschrift voor de Psychologie*, jg. 38, 1983, blz. 464.

15) Competitieve waarde-oriëntatie: voorkeur voor maximering van de eigen relatieve opbrengst; individualistische waarde-oriëntatie: voorkeur voor maximering van de eigen absolute opbrengst; coöperatieve waarde-oriëntatie: voorkeur voor maximering van de gezamenlijke opbrengst; altruïstische waarde-oriëntatie: voorkeur voor maximering van andermans opbrengst. Zie voorts: W. Liebrand, *Interpersonal differences in social dilemmas; a game theoretical approach*, Meppel, 1982.