

Het zwarte circuit

MR. C.A. DE KAM*

De strijd van burgers tegen de schatkist is van alle tijden. Maar er zijn duidelijke aanwijzingen dat deze strijd gedurende de afgelopen tien jaar harder is geworden en dat het aantal deelnemers groeit. In dit artikel wordt het zwarte circuit, dat wordt gevormd door ontduiking van belasting en door misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen van de sociale zekerheid en allerlei subsidieregelingen, besproken. Daarbij stelt de auteur vier vragen centraal: wat zijn de mogelijke motieven van fraudeurs, wat zijn de mogelijke gevolgen van fiscale en sociale fraude, wat is de omvang van de fraude en wat kan de overheid er tegen doen. Moet de oplossing van de problemen worden gezocht in scherpere controle, zwaardere sancties en een toenemende inbreuk op de privacy of is een forse afslanking van de verzorgingsstaat geboden die tot lagere belasting- en premieheffing zou leiden, maar waarschijnlijk ook tot vergroting van de inkomensverschillen.

Fraude bij inkomensoverdrachten

Tot halverwege de jaren zeventig hebben autoriteiten in Nederland de fraude bij inkomensoverdrachten aan en van de overheid grotendeels doodgezwegen. Daarna bleek het niet langer mogelijk om het verschijnsel te bagatelliseren. Met name de populaire pers gaf de afgelopen tien jaar blijk van een sterk toegenomen belangstelling voor het misbruik en oneigenlijk gebruik van de fiscale en sociale wetgeving. Deze ontwikkeling bleef overigens niet tot ons land beperkt; ook in andere industrielanden groeide de aandacht voor de „hidden economy”. Deze bijdrage spitst zich toe op het zwarte circuit. Dit begrip doelt op transacties en activiteiten van burgers en bedrijven die de betrokkenen opzettelijk buiten de registratie door de overheid houden om daardoor een voordeel te behalen in het financiële tweerichtingsverkeer met de overheid. Belastingontduiking (het illegaal vermijden van belastingheffing) trekt in dit verband zowel in ons land als elders de meeste aandacht, direct gevolgd door het misbruik en oneigenlijk gebruik dat wordt gemaakt van de regelingen van sociale zekerheid en van allerlei subsidieregelingen.

Belastingontduiking is natuurlijk van alle tijden. Maar sinds het midden van de jaren zeventig is de interesse voor het fenomeen sterk toegenomen, mede doordat de autoriteiten er hun ogen niet langer voor konden sluiten. Steeds meer mensen worden bijna dagelijks – vooral in de sfeer van de dienstverlening en het woningonderhoud – geconfronteerd met de opkomst van het zwarte circuit, in de vorm van facturering zonder dat BTW in rekening wordt gebracht, klussenwerk tegen contante betaling enz. Het is mijn indruk dat dergelijke praktijken steeds meer als normale aspecten van het dagelijks leven worden geaccepteerd. Het verzwijgen van inkomsten die de aanspraak op een uitkering geheel of gedeeltelijk in gevaar kunnen brengen, lijkt eveneens voor velen een vanzelfsprekend gedrag. Ik doe deze uitspraken met een zeker voorbehoud. Zwarte transacties zoals hierboven zijn aangeduid vormen een verschijnsel dat zich bijna per definitie bijzonder moeilijk leent voor positieve analyse. Zowel over de motieven van fraudeurs als met betrekking tot de omvang en gevolgen van fiscale en sociale fraude zijn bitter weinig „harde” gegevens beschikbaar, die de basis zouden moeten vormen voor nader wetenschappelijk onderzoek. Ik heb niet de pretentie in deze korte bijdrage veel nieuwe inzichten ter zake te kunnen geven. Ik beperk mij in dit artikel tot vier vragen. Wat zijn mogelijke motieven van fraudeurs, wat zijn enkele mogelijke gevolgen van fiscale en sociale fraude, wat is de omvang van fiscale en so-

ciale fraude en wat kan respectievelijk moet de overheid tegen fraude doen?

Enkele motieven van fraudeurs

Economen zijn geneigd om fraude te analyseren in termen van inkomensmaximalisatie. Gelet op de hoge marginale tarieven van de collectieve heffingen zijn de baten voor de fraudeur aanzienlijk. Velen zullen de kosten laag inschatten, gezien de geringe pakkans en de in verhouding lichte sancties. Het overheidsapparaat is duidelijk niet opgewassen tegen de massaliteit van het fraudeverschijnsel. Een analyse in het raamwerk van afweging van baten en kosten vindt steun in gedragsonderzoek van fraudeurs met behulp van enquêtes. Een van de meest gehoorde motieven voor fiscale fraude is de gezamenlijke druk van belastingen en sociale premies, die veel te hoog zou zijn. In bepaalde gevallen – die niet langer uitzonderlijk zijn – kan de marginale druk oplopen tot 100 procent of meer, namelijk bij samenloop met inkomensafhankelijke subsidies en eigen bijdragen. Fraudeurs rechtvaardigen hun normafwijkend gedrag verder nogal eens door te wijzen op vormen van verspilling van overheidsgeld en misbruik van de sociale zekerheid, waartegen de overheid onvoldoende zou optreden. Onder verwijzing naar gedragingen van meer bemiddelden die, deskundig geadviseerd, bepaalde vormen van legale belastingvermijding beoefenen, wordt door fraudeurs ook nogal eens aangevoerd dat zij hetzelfde doel nastreven met een ander middel. Daarbij kan als complicatie worden opgemerkt dat het verschil tussen legale en illegale belastingvermijding bepaald niet altijd zonneklaar is.

De fraudeur streeft zijn eigen belangen na met behulp van een vorm van „eigen richting” tegenover de verzorgingsstaat. Dit type gedrag wordt aangemoedigd door een klimaat waarin de naleving van rechtsregels minder vanzelfsprekend lijkt te worden en waarbij de overheid de rechtshandhaving steeds minder kan waarborgen. Indien de fraude eenmaal een bepaalde omvang heeft aangenomen, is het voor ondernemers in sommige bedrijfstakken een kwestie van lijfsbehoud om aan het zwarte circuit deel te nemen. Het kostenvoordeel van de frauderende con-

* Hoofd van de afdeling Systeemanalyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

current noopt de goedwillende ondernemer tot een zelfde gedrag, op straffe van omzetverlies of erger. Het is de valkuil van het zwarte circuit: fraude roept nieuwe fraude op.

Gevolgen van fraude

Vermoedelijk het meest ernstige gevolg van fiscale en sociale fraude op grote schaal is de aantasting van de legitimiteit van de verzorgingsstaat. Fraude is de worm die knaagt aan de wortels van de geïnstitutionaliseerde solidariteit. Er is uiteraard meer. Door fraude is het niveau van de collectieve uitgaven (nog) hoger dan nodig is. Gegeven de behoeften van de schatkist zijn bij een door fraude uitgeholde heffingsgrondslag hogere tarieven nodig. Opnieuw blijkt fraude hier een impuls te geven voor nog meer fraude: een vliegwieleffect.

Door fraude (en door vormen van legale belastingvermijding) komen de zwaarste lasten te rusten op de schouders van belastingbetalers die de beschikbare fiscale ontsnappingsroutes niet willen of kunnen benutten. Gegeven het niveau van de collectieve uitgaven geldt immers dat de collectieve lasten die de één afschuift, door anderen moeten worden gedragen. Zulke afschuivingsprocessen doorkruisen het gevoerde inkomensbeleid, omdat de druk van collectieve heffingen en de baten van inkomensoverdrachten van de overheid anders zijn verdeeld dan de wetgever beoogt.

Verder verstoort het ontduiken van collectieve heffingen de concurrentieverhoudingen tussen ondernemingen; hierop werd eerder gewezen. Fraude maakt prijszonderbieding mogelijk.

Fraude en legale manipulaties op aanzienlijke schaal versterken bij velen het besef dat „betalen voor de dommen is”. Dit besef kan er toe leiden dat steeds meer belastingplichtigen hun gedrag gaan afstemmen op dat van medeburgers en concurrerende bedrijven die zich met succes buiten de perken van de wet begeven om de als knellend ervaren druk van collectieve heffingen eigenhandig een stuk te verlagen. Zo dreigt de financiering van de verzorgingsstaat in een neerwaartse spiraalbeweging te raken.

Omvang van de fraude

Niet alleen de populaire pers heeft veel belangstelling voor het zwarte circuit. Ook de wetenschappelijke interesse is de laatste tien jaar sterk gegroeid. Het inzicht in de omvang en de gevolgen van het zwarte circuit is echter nog steeds zeer beperkt. Er bestaat vrij veel begripsverwarring en de verschillende beproefde methoden om de omvang van de fraude te kwantificeren leiden tot uiteenlopende en vaak nogal onaannemelijke resultaten. In ons land heeft met name het Centraal Bureau voor de Statistiek pogingen gedaan om een eenduidig en consistent begrippenapparaat te ontwikkelen. Een goed overzicht van deze inspanningen geeft het preadvies dat Begeer en Van Tuinen schreven voor de Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1).

Op mogelijkheden om de omvang van het zwarte circuit te meten is ingegaan door Fase, in zijn preadvies voor de Vereniging 2). Ik hanteer hier een iets afwijkende indeling en zou vijf methoden van meting willen onderscheiden. In de eerste plaats is er de impressionistische benadering, die overwegend kwalitatief en anekdotisch van aard is. Op deze basis is in feite geen kwantificering van het fraudeverschijnsel doenlijk. In de tweede plaats kunnen bedrijven en burgers over deelname aan het zwarte circuit worden ondervraagd. In Nederland heeft bij voorbeeld het Centraal Bureau voor de Statistiek respondenten ondervraagd over zwart verrichte werkzaamheden voor woningonderhoud en -verbetering. In de derde plaats is het mogelijk dossieronderzoek te doen of gegevens van verschillende overheidsinstanties onderling te vergelijken. Dit is de administratieve benadering, waarbij bij voorbeeld uitbetaalde rente en aan de fiscus opgegeven rente op individueel of groepsniveau met elkaar worden vergeleken. In de vierde plaats kan worden geprobeerd zicht te krijgen op de omvang van de fraude door macro-economische gegevens uit verschillende statistieken met elkaar te vergelijken. Bij voorbeeld door gegevens over inkomensvorming en -besteding met elkaar te confronteren (Fase spreekt hier van de „discrepantie-methode” 3)). Ten slotte is nogal wat onderzoek naar de omvang



Het zwarte circuit: 10 à 15% van het nationale inkomen? (ANP-foto)

van het zwarte circuit gedaan met monetaire methoden. Voorspanden geven de resultaten van deze exercities aanleiding tot veel twijfel over de betrouwbaarheid van monetaire methoden. Voor een overzicht – geschreven vanuit een sympathieke grondhouding – verwijs ik kortheidshalve naar het al genoemde preadvies van Fase over de informele economie.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft de afgelopen jaren pogingen gedaan om te onderzoeken hoeveel zwarte activiteiten zijn begrepen in het nationaal inkomen, zoals dat is geregistreerd in de Nationale Rekeningen. Dit is op macro-niveau gedaan door het totaal van de gezinsinkomens volgens de Nationale Rekeningen te vergelijken met een raming van deze inkomens die uit fiscale bronnen kan worden afgeleid (de CBS-Inkomensstatistiek). Met andere woorden, het CBS bediende zich van de vierde hierboven besproken meetmethode.

Gezien de onzekerheidsmarge die kleeft aan de gegevens uit beide door het CBS gebruikte bronnen, mag het gevonden verschil overigens niet worden beschouwd als een precieze raming van de omvang van de zwarte inkomens die in de Nationale Rekeningen zijn begrepen. Het gevonden verschil bedraagt 6,5 procent van het inkomen volgens de Nationale Rekeningen. Gezien de onnauwkeurigheidsmarges is een realistische conclusie „dat niet onaannemelijk is dat tussen 5 en 10 procent van het nationaal inkomen wordt gevormd door zwarte activiteiten die zijn begrepen in de Nationale Rekeningen”.

Het CBS heeft tevens met een gevoeligheidsanalyse proberen na te gaan hoeveel zwarte activiteiten vermoedelijk in de Nationale Rekeningen worden gemist. De conclusie luidt dat het onwaarschijnlijk is dat als gevolg van zwarte activiteiten het niveau van het nationaal produkt met meer dan 5 procent zou worden onderschat. De kwantitatieve betekenis van het zwarte circuit is daarmee zeker niet te verwaarlozen. Het kan blijken de hiervoor weergegeven ramingen gaan om 10 tot 15 procent van het nationaal produkt, maar van deze activiteiten is meer dan de helft in de officiële cijfers van de Nationale Rekeningen begrepen 5).

1) Prof. dr. W. Begeer en drs. H.K. van Tuinen, Statistische operationalisering van het begrip informele economie, *Informe economie*, Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1984, Leiden/Antwerpen, 1984.

2) Prof. dr. M.M.G. Fase, *Informe economie en geldomloop*. Enige aspecten van meting en interpretatie vanuit monetair gezichtspunt, *Informe economie*, Preadviezen van de Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1984, Leiden/Antwerpen, 1984.

3) Idem, blz. 62.

4) Begeer en Van Tuinen, op.cit., blz. 52 – 53.

5) Idem, blz. 57.



Controle van belastingplaatjes op rijwielen, Den Haag, 1938 (ANP-foto)

Bestrijding van de fraude

De strijd van de burgers tegen de schatkist is van alle tijden. Er bestaan duidelijke aanwijzingen dat die strijd in Nederland gedurende de afgelopen tien jaar steeds harder is geworden en dat het aantal deelnemers groeit. Dit is de stellige indruk die overblijft na gesprekken met burgers, hun adviseurs en ambtenaren die zijn belast met de uitvoering van de fiscale en sociale wetgeving 6). Met nadruk zij aangetekend dat de hier weergegeven indruk is gebaseerd op de impressionistische methode, zeker niet de hardste methode van onderzoek. Burgers lijken vlugger geneigd om gebruik te maken van allerlei constructies om de druk van de collectieve lasten te verlichten en de aanspraak op inkomensoverdrachten van de collectieve sector te maximaliseren. Wie geen gebruik kunnen maken van legale constructies en wie dat allemaal te ingewikkeld vinden, zoeken in toenemende mate andere, frauduleuze wegen.

Na deze problemen jarenlang grotendeels te hebben genegeerd, stelt de overheid momenteel pogingen in het werk om een deel van het verloren terrein terug te winnen: de wetgeving wordt aangescherpt, door effectievere controle wordt ernaar gestreefd om de pakkans te vergroten, sancties worden verzwaard. Bij haar streven verloren terrein terug te winnen, boekt de overheid enig succes, is mijn indruk. Anderzijds roept reparatiewetgeving, scherpere controle door de uitvoeringsorganen enzovoort nieuwe tegenreacties op bij burgers en bedrijven die daarmee te maken krijgen. Hoe verder?

Er zijn ten principale twee opties, terwijl de praktijk zal blijven worden gekenmerkt door „muddling through”. De ene optie is de verzorgingsstaat zo goed mogelijk in stand te houden. Dit betekent, wil de overheid de toenemende fraude beteugelen, tegelijkertijd meer reparatiewetgeving, een nog ingewikkelder wetgeving, een nog zwaardere belasting van het politiek en justitieel apparaat, meer en scherpere controle bij voorbeeld door geautomatiseerde gegevensuitwisseling en zwaardere sancties. In de ogen van sommige waarnemers zijn dit stuk voor stuk stappen op weg naar de politiestaat. Het betekent overbelasting van ambtelijke diensten, meer bureaucratische rompslomp en mogelijk een toenemende inbreuk op de privacy. De andere optie is een forse afslanking van de verzorgingsstaat. Dit betekent een lagere belasting- en premiedruk, minder subsidies, lagere sociale uitkeringen en een vergroting van inkomensverschillen. Het is overigens lang niet zeker dat de omvang van de fraude in een afgeslankte verzorgingsstaat zoveel geringer zal zijn. Lagere uitkeringen en grotere inkomensverschillen zouden de vlucht in het zwarte circuit ook kunnen bevorderen.

In laatste instantie gaat het bij de bestrijding van het zwarte circuit om een politiek en filosofisch dilemma. Kiezen we in Nederland voor meer vrijheid en ongelijkheid of accepteren we de vrijheidsbeperkingen die nodig zijn om de grotere gelijkheid in de verzorgingsstaat te realiseren?

Flip de Kam

6) Flip de Kam en Frank van Empel, *De zaak is uit de hand gelopen*, Amsterdam, 1983.