



# Substitutie van belastingvermijdingsgedrag

DRS. D. A. ALBREGTSE

Eén van de voornaamste argumenten tegen het nemen van maatregelen tegen belastingfraude door middel van het beleggen van zwart geld in spaarbiljetten aan toonder is volgens de minister van Financiën, Van der Stee, de stimulans die daarvan uitgaat op internationale belasting- en kapitaalvlucht 1). De herziening van de z.g. fictieve rendementsbepaling in de Nederlandse inkomstenbelasting werd vanuit met name de Nederlandse Antillen en door de aldaar gevestigde beleggingsinstellingen bestreden met onder meer het argument dat de nieuwe regeling, waarmee het tegengaan van belastingvlucht wordt beoogd, het zwarte circuit te zeer zou bevorderen 2).

Deze twee redeneringen zijn beide een aanduiding voor hetzelfde verschijnsel, te weten de substitueerbaarheid van vormen van belastingvermijding, waardoor bestrijding van een bepaalde vorm van de belastingvermijding minder effectief of zelfs ineffectief zou kunnen zijn. De krasse taal, die wordt gebruikt bij dergelijke uitspraken, doet vermoeden dat er weinig op valt af te dingen. Bij de verdediging van het standpunt dat een bronheffing op rechte ter bestrijding van belastingfraude door middel van het beleggen in spaarbiljetten aan toonder kapitaal- en belastingvlucht vanuit Nederland zou stimuleren, verwees minister Van der Stee naar (overigens niet met name genoemde) literatuur en statistieken op het gebied van bronheffingen 3).

Over de mate van substitueerbaarheid van vormen van belastingvermijdingsgedrag is echter weinig bekend. Op zich is dit niet vreemd. De studies van belastingvermijdingsgedrag richten zich veelal slechts op bepaalde geïsoleerde vormen van belastingvermijdingsgedrag, zoals op fraude, op ontgaan van belasting b.v. door vlucht in een andere rechtsvorm, of op internationale belastingvermijding. Ook in de handboeken wordt veelal volstaan met een opsomming en een korte omschrijving van de te onderscheiden vormen van belastingvermijding. Aan de onderlinge samenhangen tussen deze vormen komt men zelden toe 4). Het afzonderlijk bezien van vormen van belastingvermijdingsgedrag en het geringe inzicht in de bedragen waarom het hierbij gaat, zijn wellicht

de voornaamste oorzaken van het geringe inzicht met betrekking tot de substitueerbaarheid. Welke factoren beïnvloeden nu de substitueerbaarheid van belastingvermijdingsgedrag? Met die vraag zullen wij ons in het onderstaande bezighouden.

## De grenzen aan de belastingheffing

Uitgaande van de gedachte dat er grenzen bestaan aan de aanvaardbaarheid van de hoogte van de belastingdruk, is het aannemelijk dat wanneer de overheid de mogelijkheid van een bepaalde vorm van belastingvermijdingsgedrag afsluit, dit resulteert in de toename van andere vormen van belastingvermijdingsgedrag.

Het is onder meer die gedachte die Van der Hoek deed concluderen dat, hoewel het rapport-Van Bijsterveld een nuttige bijdrage vormt aan het inzicht in het verschijnsel van de belastingfraude 5), men echter niet uit het oog mag verliezen dat belastingontduiking slechts één van de manieren is waarop belastingplichtigen kunnen reageren op een door de overheid opgelegde belastingplicht. Een effectieve bestrijding van de belastingfraude kan dan ook een intensivering tot gevolg hebben van andere mogelijke reacties, zoals afwenteling, ontwijking en (negatieve) belastingcompensatie, aldus Van der Hoek 6). In een eerder artikel in deze rubriek heb ik al gewezen op de relativiteit van de grenzen aan de belastingheffing 7). In de loop van de tijd is de grens waarboven men dacht te maken te krijgen met onaantoonbare economische, sociale en politieke gevolgen, steeds verder verschoven.

Maatschappelijke doelstellingen omtrent de gewenste economische orde, alsmede de bestaande economische orde zelf, zijn van groot belang voor de definiëring van de politieke grenzen aan de belastingheffing 8). Wel moet worden erkend dat, naarmate de belastingdruk stijgt, de prikkel om belastingen te vermijden, sterker wordt. Immers, de winstgevendheid van belastingvermijding wordt groter. Uiteraard heeft dit betekenis voor de substitutie van belastingver-

mijdingsgedrag, maar hierover later meer.

Dit alles betekent echter niet, dat vermijdingsgedrag geen uiting kan zijn van onvrede met de bestaande hoogte van de belastingdruk, de belastingstructuur of met de wijze waarop de belastinggelden worden besteed. Mijn uitgangspunt is echter dat bij de discussie onder fiscalisten over aanvaarding van de belastingheffing en het belastingvermijdingsgedrag te vaak het mogelijke individueel economisch motief van de belastingplichtige uit het oog wordt verloren 9).

## Het rendement

In het artikel „De economie van de belastingvermijding” heb ik belastingvermijding omschreven als een vorm van individueel economisch rationeel gedrag, gericht op het verkrijgen van zeker rendement 10). In dat artikel ging ik in wezen uit van een in beginsel volledige technische substitueerbaarheid van be-

1) Bij diverse gelegenheden heeft de minister hierop gewezen. zie onder meer: Handelingen Tweede Kamer, zitting 1979-1980, blz. 6081-6083 (behandeling van het rapport-Van Bijsterveld over aard en omvang van de belastingfraude in Nederland); *Nota inzake de voortgang van de studie spaarbiljetten*, opgenomen in *Vakstudie Nieuws*, nr. 1, 3 januari 1981, blz. 13-16.

2) Zie o.m. brief Voorzitter der Staten van de Nederlandse Antillen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken, zitting 1979-1980, 15 516, nr.9.

3) Handelingen Tweede Kamer, zitting 1979-1980, blz. 6083, eerste kolom bovenaan.

4) Vergelijk ook H. J. Hofstra, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, derde druk, blz. 46.

5) Bedoeld wordt: *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, 335 blz. + bijlagen.

6) M. P. van der Hoek, Overheid en herverdeling, *Maandblad Belastingbeschouwingen*, nr. 7/8, juli/augustus 1980, blz. 153.

7) D. A. Albregtse, Enkele kanttekeningen bij de theorie van het economisch draagvlak, *ESB*, 7 februari 1979, blz. 152-154.

8) Processen zoals beschreven in *De economie van de onbetaalde rekening* door Hans van den Doel doen zich ook ten aanzien van de belastingheffing voor. Voor b.v. de toepassing van het z.g. prisoner's dilemma. Zie H. J. van de Braak, *Belastingheffing op menselijke maat*, *Maandblad Belastingbeschouwingen*, nr. 1, januari 1979, blz. 9. Vergelijk *Proceedings of a conference on tax and expenditure limitations held at the University of California, Santa Barbara*, december 14-15 1978, gepubliceerd in *National Tax Journal*, no. 2, supplement, juni 1979, blz. 409 en *Anden Grenzen der Belastbarkeit*, Festschrift für Günther Schmölders zum 75. Geburtstag, Frankfurt am Main, 1978, 194 blz.

9) Verwezen zij met name naar J. Citrin, „Do people want something for nothing: public opinion on taxes and government spending”, *National Tax Journal*, nr. 2 supplement juni 1979, blz. 113-129.

10) *ESB*, 23 juli 1980, blz. 831-833.

lastingsvermijdingsgedrag. Of men in feite ook overgaat tot substitutie is in de eerste plaats afhankelijk van de rendementsverhoudingen tussen die vormen van belastingvermijding. Het is nu van belang inzicht te krijgen in de factoren, die het te behalen rendement van de diverse belastingvermijdingsvormen bepalen.

Aan de opbrengstenkant is dat de bruto belastingbesparing die door de gekozen vorm van belastingvermijdingsgedrag wordt of kan worden gerealiseerd. Aan de kostenkant spelen factoren als het bestaan van een pakkans, de alsdan op te leggen sanctie (bij voorbeeld in geval van fraude), het afstand moeten doen van baten van overheidsuitgaven en de aanwezigheid van immateriële kosten een rol (bij voorbeeld bij bepaalde vormen van internationale belastingvermijding). Door middel van een kostenbatenanalyse van ieder van de te onderscheiden vormen van belastingvermijding kan inzicht worden verkregen in rendementsverschillen en rendementsverhoudingen 11). Of substitutie optreedt en in welke richting zal afhankelijk zijn van de rendementsverschillen en -verhoudingen.

### De houding

Een derde factor, die ons inziens de substitueerbaarheid van belastingvermijdingsgedrag beïnvloedt, zijn verschillen in houding van belastingplichtigen ten opzichte van de (on)aanvaardbaarheid van verschillende vormen van belastingvermijding. In zijn algemeenheid geldt nog steeds dat door de populatie belastingplichtigen als geheel bij voorbeeld (harde) fraude negatiever wordt beoordeeld dan bij voorbeeld het op legale manier ontgaan. Stevens vond nog dat 48,8% van de ondervraagden fraude zeer afkeurenswaardig acht; 26,9% vond het afkeurenswaardig; 23,6% vond fraude afkeurenswaardig, doch had er begrip voor; volgens 1,5% was het niet afkeurenswaardig. Het toepassen van boetes om de wet op een legale wijze te ontgaan vond daarentegen slechts 7,7% zeer afkeurenswaardig; 8,7% vond het afkeurenswaardig; 34,9% vond het weliswaar afkeurenswaardig, maar toch begrijpelijk; 48,8% vond het echter niet afkeurenswaardig.

Het oordeel over het boeken van privékosten als zakelijke kosten (een „verschrijving”), lag tussen het oordeel over fraude enerzijds en het legaal ontgaan anderzijds in 12). Deze uitkomsten zijn in overeenstemming met andere uitkomsten vermeld in de nationale en internationale literatuur 13). Door het onderzoek van Stevens in samenwerking met de consumentenbond wordt eveneens weer eens bevestigd dat de houding van belastingplichtigen met betrekking tot het ontgaan en ontduiken van belastingen varieert met hun sociaal-economische status. Uit eerdere onderzoeken bleek al dat factoren als levensbeschouwing, politieke voorkeur, leeftijd en geslacht eveneens van invloed zijn op het

oordeel over belastingvermijding. Het zal duidelijk zijn dat dit alles betekenis heeft voor het substitutieproces. De mate van substitutie hangt af van de mate van divergeren of convergeren van oordelen over verschillende vormen van belastingvermijdingsgedrag.

### Verschillen

Verschillen in kennis over en de mogelijkheden tot belastingvermijdingsgedrag hebben uiteraard betekenis voor de substitutie van dat gedrag. Zo kan in zijn algemeenheid worden aangenomen dat de wettelijke ontgaansmogelijkheden voor belastingplichtigen zonder vermogen met louter arbeidsinkomsten veel kleiner zijn dan voor belastingplichtigen met winst- of vermogensinkomsten 14). Een intensievere opsporing van zwartwerkers zal daarom wellicht minder substitutie-effecten met zich brengen dan soortgelijke maatregelen ter zake van zwarte beleggingen.

Als één van de factoren die het fraudeverschijnsel beïnvloeden, noemt de fraudenota uit 1970, de mogelijkheid de belasting al dan niet op derden af te wentelen of bij de berekening van een andere belasting in mindering te brengen. Van Bijsterveld neemt deze factor zonder verder commentaar over 15).

Ook mag worden aangenomen dat mogelijkheden om aan vormen van internationale belastingvermijding deel te nemen sterk divergeren. Mobiliteitsverschillen tussen belastingplichtigen, zowel natuurlijke personen als ondernemingen, spelen hierbij een grote rol. De kennis van belastingrecht en daarmee de kennis over vermijdingsmethoden is ongelijk verdeeld over belastingplichtigen 16). Aan te nemen valt dat naarmate de kennis over het belastingrecht toeneemt, de verhouding tussen legale en niet-legale vormen van belastingvermijdingsgedrag uitvalt ten gunste van de legale vormen.

### Veranderingen in de belastingmoraal

Een volgende factor is wijziging van de belastingmoraal. In de loop van de tijd kunnen veranderingen in de houding ten opzichte van vormen van belastingvermijdingsgedrag optreden. Zo mag worden aangenomen dat in Nederland het laatste decennium de houding ten opzichte van fraude toleranter is geworden. Uitgaande van de rendementsverschillenedachte kan deze factor onder meer ook een autonoom substitutieproces oproeppen.

### De reikwijdte van de maatregelen tegen belastingvermijdingsgedrag

Van betekenis voor de substitutie van belastingvermijdingsgedrag is voorts de reikwijdte van de maatregelen ter bestrijding van belastingvermijdingsgedrag. Een specifieke regeling gericht op het voorkomen van het ontgaan van belas-

ting via een bepaalde constructie, laat uiteraard alle andere ontgaansconstructies onverlet. Algemene voorschriften gericht op het ontgaan van belastingen in zijn algemeenheid, verkleinen de substitutiemogelijkheden. Een voorbeeld van een dergelijke regeling is de richtige-heffingbepaling van artikel 31 van de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen. Bij de invoering van de voorganger in 1926 noemde de toenmalige minister van Financiën als één van de hoofdargumenten „dat een wetbepaling, die een bepaald geval bestreek, slechts tijdelijk uitkomst zou bieden vanwege het feit dat de belanghebbenden of hun adviseurs spoedig toch weer afwijkende vormen zouden weten te vinden” 17).

Ook in de huidige discussie waarin óf voor (meer) specifieke reparatiewetgeving óf voor meer algemene (uitvoerings)maatregelen wordt gepleit, speelt dit substitutieproces een rol. Verwezen zij naar enkele van de vele literatuurbronnen op dit punt 18).

### Ten slotte

In het voorgaande hebben wij getracht een aantal belangrijke factoren aan te stippen die van betekenis zijn voor de mate waarin belastingvermijdingsgedrag wordt of kan worden gesubstitueerd. Met name voor de effectiviteit van de bestrijding van vormen van belastingvermijdingsgedrag is inzicht in het substitutiegedrag wenselijk. Substitutie is geen vanzelfsprekendheid. Het afwijzen van maatregelen ter bestrijding van belastingvermijdingsgedrag met als argument het substitutiegedrag lijkt ons, zonder dat een nader onderzoek is ingesteld naar de voor dat gedrag relevante factoren, ongenueanceerd.

D. A. Albrecht

11) Idem, blz. 831-832.

12) L. G. M. Stevens, *Belasting naar draagkracht*, Deventer, 1980, blz. 511 e.v.

13) Vgl o.m. F. C. Wijle, *Burger versus belastingen*, Deventer/Alphen a/d Rijn, 1976. J. van Houtte, I. Calens, R. Lafaille, en J. Lefevre, *Aanvaarding van de rechtsnorm*. Antwerpen, 1973. P. Dean, T. Keenan en F. Kenney, *Taxpayers' attitude to income tax evasion: an empirical study*, *British Tax Review*, nr. 1, 1980, blz. 28-44.

14) Onlangs is hierop nog gewezen door J. W. Zwemmer, *Valt er nog iets aan het ontgaan van inkomstenbelasting te doen?*, inaugurele rede Universiteit van Amsterdam, 9 maart 1981, blz. 12-13.

15) *Nota inzake belastingfraude*, Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10 927, nr. 1, blz. 3 en Rapport-Van Bijsterveld, voetnoot 61, blz. 37, punt d.

16) Vergelijk L. G. M. Stevens, op.cit., Deventer, 1980, blz. 517 e.v.

17) Vergelijk Zwemmer, op. cit., blz. 6/7.

18) J. H. Christiaan en O. Netze, *Reparatiewetgeving of richtige heffing*, Voordrachten gehouden voor de Vereniging voor Belastingwetenschap op 13 oktober 1979. J. Verburg, Het dilemma van de fiscale wetgever anno 1979, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, nr. 5423, 11 oktober 1979, blz. 1089-1098. E. Aardema, *Reparatie wetgeving, alternatieve mogelijkheden*, *Maandblad Belastingbeschouwingen*, nr. 10, oktober 1980, blz. 244-251. en J. W. Zwemmer.