

Het verschijnsel belastingontduiking

Frans VANISTENDAEL

Lector K.U.L.

1. DE BELASTING IN HISTORISCH PERSPECTIEF :

1. Belastingen zijn zo oud als de georganiseerde menselijke samenleving. Zij hebben zich evenwel niet altijd voorgedaan in de vorm van de vrolijke gele aanslagbiljetten, de mistroostig blauwe aangifteformulieren, of de zakelijk ambtelijke wit-zwarte inlichtingsformulieren die wij thans plegen te ontvangen. Naarmate het politieke bestel en de maatschappelijke verhoudingen zich ontwikkelden, werden het belastingswezen en de ermee gepaard gaande vormen van belastingontduiking steeds aangepast. Ten einde de hoofdkenmerken van het huidige belastingswezen en de eraan verbonden ontduikingsvormen beter te doen uitkomen is het wellicht nuttig even na te gaan welke hoofdkenmerken de belastingen, in historisch perspectief gezien, hebben vertoond.

Belastingen als symbool van religieuze en politieke onderwerping :

2. Historisch werden de belastingen bekeken vanuit een gans ander perspectief dan dat van de hedendaagse gemiddelde Belgische belastingbetaler. Oorspronkelijk hadden de belastingen naast een vrij beperkte financiële functie hoofdzakelijk een politieke en zelfs een religieuze betekenis. In de oude heerschappijen van het Nabije Oosten, evenals bij de Inca's en de Azteken, waar het wereldlijke en religieuze gezag versmolten waren in de persoon van de erfelijke heerser, die een goddelijke aanstelling of afstamming had, waren belastingen eerder cultus-handelingen, offergaven ten teken van onderwerping (1).

3. Naarmate het politieke gezag werd gesecculariseerd, verdween de religieuze betekenis van de belasting als offergave, maar behield de belasting nog lange tijd de betekenis van een politieke onderwerping aan de wereldlijke vorst. De min of meer verplichte bijstand en bijdragen,

(1) BAUDIN, L., *La vie quotidienne au temps des derniers Incas*, vertaald door ESMEYER, L., *Zo leefden de Inca's voor de ondergang van hun rijk*, Hollandia N.V. Baarn, 1958, blz. 24 ; — SEVERYNS, A., *Grèce et proche-orient avant Homère*, Office de Publicité S.A., Brussel, 1960, blz. 152 en 165 ; — ROSTOVITZ, M., *A history of the ancient world*, vertaald door KLASSENS, A., *De oude wereld*, Deel I, Het Spectrum, Antwerpen, blz. 37 e.v. en 92 e.v. ; — «Bij de Joden ten tijde van Christus bestond er de diadrachme of dubbele drachme, een belasting die jaarlijks door ledere jood voor het tempelheiligdom moest worden opgebracht. ; — Ook de Romeinen vermengden hun publieke financiën met het religieuze leven. Hun staatsschat het 'Aerarium' was ondergebracht in de tempel van Saturnus op het Forum Romanum.» : VAN GENECHTEN, K., *Het antieke Rome*, De Nederlandse Boekhandel, Antwerpen, 1955, blz. 92.

die de vazal moest opbrengen voor zijn suzerein, hadden niet alleen de betekenis van het voorzien in de behoeften van de vorst, maar waren vooral het symbool van de politieke onderwerping aan de landsheer (2). De vraag die de schriftgeleerden stelden over het betalen van belasting aan de keizer, die over het algemeen wordt geïnterpreteerd als een vraag over de rechtvaardigheid van de belasting, was vooral de vraag of de Joden zich aan Caesar moesten onderwerpen in plaats van aan Jahweh hun enige Heer. Het antwoord van Christus «Geef aan Caesar wat aan Caesar toekomt en aan God wat aan God toekomt», was dan ook een meesterlijk ontduiken van de vraag door te stellen dat men zich zowel aan het wereldlijke als aan het goddelijke gezag moet onderwerpen en dat de onderwerping aan het ene, de onderwerping aan het andere niet noodzakelijk uitsloot (3).

Belastingen als een recht in plaats van een plicht :

4. Als bijdrage tot de schatkist van de vorst, heeft de belasting historisch nog een andere betekenis gehad. Het betalen van de belasting werd niet altijd zoals thans beschouwd als een drukkende plicht, maar wel als een voorrecht voor bepaalde klassen van burgers. Het 'Jus tributum' werd in de Romeinse samenleving oorspronkelijk alleen voorbehouden aan volwaardige Romeinse burgers. Aan het betalen van de belasting waren aldus de uitoefening van bepaalde burgerlijke en politieke rechten verbonden (4). Deze betekenis van een voorrecht heeft de belasting lange tijd gehad en gold zelfs tot voor kort nog in België. De ondubbelzinnige bevestiging, door specialisten in het grondwettelijk recht, van de belasting als een 'Jus politicum' en het omschrijven van de inhoud van dit politieke recht, doet in het huidige belastingswezen wellicht een beetje vreemd aan (5). Dit is evenwel volledig verklaarbaar

(2) Dit blijkt duidelijk uit de betekenis van de MAGNA CHARTA van 1214. Dit document was het symbool van de ontvoogding van het Engelse volk tegenover de kroon en maakte een einde aan de absolute onderwerping aan de vorst. In hoofdzaak was het nochtans een document van belastingrecht waardoor in art. 12 van de oorkonde het beginsel werd erkend dat belastingen eerst moesten goedgekeurd worden door het volk. : PIRENNE, H., *Histoire de l'Europe des invasions au XVI^e siècle*, vertaald door SCHROEDER, J. A. en NIERMEYER, J. F., *Geschiedenis van Europa, van de invallen der Germanen tot de zestiende eeuw*, L.J. Veen's Uitgeversmaatschappij N.V., Amsterdam, blz. 185.

(3) Matheus, 22, 15-22 ; — Marcus, 12, 13-17 ; — Lucas, 20, 20-26 ; — In dezelfde zin over het relatief klein financiële belang voor de overheid van het recht van aanmuntning van geld met de beeltenis van devorst, maar de grote betekenis ervan als symbool van politieke onderwerping : zie TOYNBEE, A., *A study of history*, vertaald door SCHUMAN, L. O., *Een studie der geschiedenis*, Kroonder, Bussum, 1957, blz. 75.

(4) Dit is een thema dat telkens weer terugkomt wanneer de beden van de vorst om nieuwe geldmiddelen moesten worden ingewilligd door de Staten-Provinciaal of de Staten-Generaal. Deze gelegenheid werd door de staten dikwijls aangegrepen om allerlei burgerlijke en politieke rechten van de vorst af te dwingen ; PIRENNE, H., o.c., vertaling, blz. 279.

(5) WIGNY, P., *Droit constitutionnel*, Bruylant, Brussel, 1952, Deel I, blz. 272 ; — Zie eveneens de grondige uiteenzetting door advocaat-generaal GANSHOF VAN DER MEERSCH, W., *L'impôt et la loi*, in : *En Hommage à Victor Gohot*, Faculté de Droit de Liège, 1962, blz. 257.

in het regime van het cijnskiesrecht dat de uitoefening van het politieke stemrecht afhankelijk stelde van het betalen van een minimale hoofdsom aan belasting. In zo'n regime komt het er eerder op aan om méér in plaats van minder belasting te betalen, zodat het probleem van de ontduiking wel in een verschillend daglicht komt te staan. Het cijnskiesrecht werd slechts opgeheven door de grondwetsherziening van 1893.

Belastinggrondslag en techniek van belastingheffing :

5. De voornaamste grondslag van de belasting wordt thans gevormd door het persoonlijk inkomen, de ondernemingswinst en de omzet van goederen en diensten. Dit is eerder een zeer recent verschijnsel : de veralgemeende belasting op het werkelijk inkomen dateert in België slechts van 1919 en de omzetbelasting op goederen en diensten werd ingevoerd in 1921.

Historisch waren het onroerend bezit en de opbrengsten ervan, de omvang van handels- en transportverrichtingen, het stellen van bepaalde rechtshandelingen, evenals de overdracht van vermogen bij overlijden, de voornaamste grondslagen van de belasting. Dit vindt men terug in oudere belastingen, zoals de successie- en registratierechten en de doeane- of invoerrechten die thans financieel een minder belangrijke rol spelen.

6. De belastingen werden ook anders geïnd. In tegenstelling tot thans werd de belasting veelvuldig betaald in de vorm van prestaties in natura die plaatselijk soms bizarre vormen aannamen zoals het dreggen van de slotgrachten van de heer of het opjagen in diezelfde slotgrachten van de kikkers die met hun gekwaak de nachtrust van de jonkvrouw verstoorden (6).

Voor de belastingen die in klinkende munt moesten worden betaald werd dikwijls het stelsel van de verpachting toegepast. Het totaalbedrag van de belasting werd daarbij omgeslagen over een aantal belastingplichtigen en een privé-persoon, de belastingpachter, moest zelf instaan voor de betaling van het belastingbedrag en de inning ervan bij de belastingplichtigen. De belastingpachter zorgde ervoor dat als loon voor

(6) PIRENNE, H., *Histoire du Moyen-Age*, vertaald door MEYERS, J. A., *De Middeleeuwen*, L.J. Veen's Uitgeversmaatschappij N.V., Amsterdam, blz. 94 ; — «Bij de Maya's namen deze belastingen dikwijls de vorm aan van arbeidsprestaties bij het optrekken van openbare en religieuze gebouwen», zie VON HAGEN, V., *World of the Maya*, The New American Library of World Literature, New York, 1960, blz. 68, 69 ; — Bij de Inca's nam de belasting ook de vorm aan van arbeidsprestaties 'Mit'a' genaamd en allerlei leveringen in natura voor de Inca, zijn familie, de priester en ambtenarenstand. De volwassen mannen werden er zelfs gewoon betiteld als «schatplichtigen», BAUDIN, L., *La vie quotidienne au temps des derniers Incas*, vertaling blz. 98 ; — Voor een gedetailleerde beschrijving van het belastingwezen bij de Inca's met de verschillende soorten leveringen in natura die de onderdanen moesten opbrengen, zie DE CIEZA DE LEON, P., *La Cronica del Peru*, Deel II, *El Senorio de los Incas*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1967, Hfst. XVII, blz. 56 e.v. en VON HAGEN, V., *Realm of the Incas*, The New American Library of World Literature, New York, 1957, blz. 75 e.v.

zijn bemoeiingen de geïnde belastingen altijd een eindje hoger lagen dan de af te dragen belastingen (7).

Het is duidelijk dat met zo'n stelsel van inning de ruimte voor eigenlijke ontduiking fel werd beperkt. Het stelsel van de belastingverpachting bood evenwel weinig waarborgen aan de belastingplichtige en stond gemakkelijk open voor omkoperij, zodat regelrechte belastingopstanden geen zeldzaamheid waren (8).

Het belang van het belastingwezen in het geheel van de volkshuishouding :

7. Het belastingwezen in zijn geheel was een eerder marginaal verschijnsel, dat natuurlijk wel belang had voor degenen die de belasting moesten opbrengen en voor de uitgaven van de vorst die er gedeeltelijk door werden gedekt. De belastingen waren evenwel lang niet altijd de voornaamste bron van inkomsten voor de vorst en in het geheel van de meeste volkshuishoudingen speelden zij eerder een beperkte rol. Naarmate de taak van de overheid omvangrijker werd, namen ook de financiële behoeften van de overheid toe en dus ook het belang van het belastingswezen in de volkshuishouding. Gaandeweg evolueerden de belastingen van een marginaal verschijnsel tot een gegeven dat centraal staat in het economisch leven van de staat. Vooral sinds de eerste wereldoorlog heeft het belastingswezen in alle geïndustrialiseerde landen een stormachtige ontwikkeling gekend. In België verdrievoudigde het volume aan geheven belastingen tussen 1850 en 1910 en steeg van 84 miljoen fr. in 1850 tot 327 miljoen fr. in 1910, aan de vooravond van de eerste wereldoorlog (9). Tijdens de volgende periode van zestig jaar verduizendvoudigde het nominale bedrag van de geheven belastingen van 327 miljoen (goud)frank tot 327 miljard (papier)frank in 1971. De ver-

(7) In het Romeinse rijk opereerden belastingpachters in de veroverde provinciën, onder de naam van 'publicani' of 'procuratores', beter bekend als tollenaars, BREASTED, J. H., *The conquest of civilization*, vertaald en bewerkt door BRANDT, C. D. en REINKAMP-MUYNDERMAN, J., *De verovering der beschaving*, Deel III, Servire, Den Haag, blz. 53.

(8) Het plakkaat ter invoering van de tiende penning, uitgevaardigd door de Spaanse landvoogd Alva in 1571, was een van de belangrijkste aanleidingen tot de tachtigjarige oorlog, ACTA HISTORICA BRUXELLENSIA, Travaux de l'Institut de l'Histoire de l'U.L.B., Recherches sur l'histoire des finances publiques en Belgique, Brussel, 1967, blz. 348 ; — VAN DER POEL, J., *Sijmen betaal !*, Samsom N.V., Alfen a/d Rijn, 1966, blz. 59 ; — Een van de belangrijkste belastingopstanden in de Nederlanden greep plaats in Friesland in Holland in 1748. Hierbij werden talrijke belastingpachters omgebracht. : VAN DER POEL, J., o.c., blz. 95.

(9) VAN HOUTTE, J., *Beginselen van het Belgisch Belastingrecht*, Story-Scientia, Gent, 1966, Deel I, blz. 85 ; — De Verenigde Staten kenden eveneens een belangrijke stijging van de belastingopbrengst, maar minder spectaculair dan in België. Het volume van de belastingen steeg van 1,4 miljoen dollar in 1902 tot 151,4 miljoen dollar in 1963, hetzij een vermenigvuldiging van iets meer dan honderd.

Ten overstaan van het nationaal inkomen steeg het belastingvolume van 7 procent in 1902 tot 31 procent in 1963, SHULTZ, W. J. en HARRIS, C. L., *American Public Finance*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, N.J., 1965, blz. 217.

houding tussen het totale bedrag van de overheidsuitgaven die grotendeels door belastingen worden gefinancierd en het bruto-nationaal product nam toe van iets minder dan 10 procent net voor de eerste wereldoorlog tot 40,6 procent in 1968 (10).

Conclusie :

8. Het is duidelijk dat de wisselingen die het belastingswezen in de loop van de geschiedenis heeft gekend, zich ook weerspiegeld hebben in de manier waarop de ontduiking werd gepleegd (11). Met het toenemend belang van het belastingswezen is tevens het belang van de ontduiking toegenomen (12). De vormen van ontduiking die thans beoefend worden, worden grotendeels bepaald door de uitbouw van ons belastingstelsel als een belasting op het periodische arbeids- en beleggingsinkomen en een belasting op de omzet en de vermogensoverdrachten, die meestal geïnd worden door middel van inhoudingen en aanslagen op basis van gecontroleerde aangiften.

2. DE BELASTINGONTDUIKING ALS JURIDISCH VERSCHIJNSEL :

Belastingontduiking :

9. Belastingontduiking bestaat in het zich onttrekken aan de juridische belastingplicht, dit wil zeggen het niet voldoen van de belasting wanneer men zich in de wettelijke voorwaarden bevindt waarin de belasting wel moet worden voldaan (13).

Voorbeelden van karakteristieke vormen van belastingontduiking die in

(10) *De behoeften van de mens en de Belgische economie in de jaren tachtig*, Xe Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, Referatenboek, V.U.B., 1971, blz. 172-174 ; — Een interessante vergelijking inzake de toename van de belastingdruk over een periode van 200 jaar, van het midden van de 18e eeuw tot het midden van de 20e eeuw, werd uitgewerkt door HINCKER, F., *Les français devant l'impôt sous l'ancien régime*, Flammarion, Paris, 1971, blz. 40 e.v. ; Hij komt tot de conclusie dat een metselaar op het einde van de 18e eeuw in Parijs ongeveer 18 dagen per jaar moet werken om zijn belastingen te betalen, terwijl een metaalarbeider in 1966 ongeveer 71 dagen per jaar moest werken om zijn belastingen te betalen of bijna vier maal zoveel. Ter vergelijking : een docent aan een Belgische universiteit moest in 1972 130 tot 150 dagen per jaar werken om zijn belastingen te betalen.

(11) Over de vormen van ontduiking tijdens het Ancien Régime in Frankrijk, zie HINCKER, F., o.c., blz. 57 e.v.

(12) Ondanks het feit dat de belastingen in de 19e eeuw in vergelijking met de huidige aanslagvoeten onwezenlijk laag waren, werd er in het Verenigd Koninkrijk, dat meestal tot voorbeeld wordt gesteld als natie van gedisciplineerde belastingbetalers, toch een veralgemeende neiging tot ontduiking gesignaleerd, zodanig dat de Association of Tax-Surveying Officers zich genoodzaakt zag om in 1904 een rapport uit te geven met als titel «Evasions and Fraudulent Returns with Suggested Remedies for Dealing with them», vermeld door SABINE, B., *A history of income tax*, George Allen-Unwin, London, 1966, blz. 179, 180.

(13) VAN HOUTTE, J., *Beginselen van het Belgisch Belastingrecht*, Deel I, blz. 41.

België algemeen worden toegepast zijn onder meer : prijsbewimpeling bij de verkoop van onroerende goederen ten einde het registratierecht van 12,5 procent te ontduiken ; niet aangeven van liggend geld ; juwelen ; effecten aan toonder bij de aangifte van een nalatenschap ten einde successierechten te ontduiken ; niet opstellen van facturen bij de levering van goederen en diensten ten einde BTW en inkomstenbelasting te ontduiken ; niet aangeven van inkomsten uit effecten aan toonder en van alle inkomsten verworven en geïnd in het buitenland ten einde de progressieve inkomstenbelasting te ontduiken.

10. Eveneens als belastingontduiking moet worden aangemerkt de handelwijze van een belastingplichtige die zich wettelijk in de toepassingsvoorwaarden van de belastingwet bevindt, maar die de duidelijke interpretatie van de wet zelf afwijst door toepassing van een praktijk die met de tekst van de belastingwet onverenigbaar is. Deze vorm van ontduiking is minder uitgesproken dan de vorige. Hij bestaat niet in het gewoon niet aangeven van inkomsten of vermogensbestanddelen die de grondslag van de belasting vormen, maar eerder in het bewerken en aanpassen van de belastinggrondslag zelf in het voordeel van de belastingplichtige (14).

Voorbeelden hiervan zijn onder meer : het aftrekken als bedrijfsuitgave van bestedingen die een privé-karakter hebben, zoals de uitgaven voor wetenschappelijke congressen die gepaard gaan met een boottocht voor vrouw en kinderen in de Caraïbische zee, het vervaardigen van facturen voor de aftrek van onbestaande bedrijfsuitgaven ; het vestigen door multinationale ondernemingen van productievennootschappen in landen met hoge belastingdruk en verkoopvennootschappen in landen met lichte belastingdruk en het kunstmatig drukken van de winst van de productievennootschap, zodat de winst uit de verkoop van de producten kan worden overgeheveld naar landen met een gunstig belastingregime ; het uitbaten van een winstgevende en belastbare bedrijfsactiviteit in de vorm van een v.z.w. om aan de belasting te ontsnappen (15).

Voor het beoefenen van deze tweede vorm van ontduiking is wat meer initiatief en verbeelding nodig dan voor het beoefenen van de eerste, maar hij betekent evengoed een overtreding van de wet als de eerste vorm die bestaat in het passief niet aangeven van bepaalde inkomsten of vermogensbestanddelen. De eerste vorm wordt door de doctrine meestal aangeduid met de benaming «dissimulation», ontveinzing of ontduiking, de tweede vorm wordt meestal «simulation» of veinzing betiteld (16).

(14) SIBILLE, P., *Fraude, réalité et fiction, A propos de plusieurs arrêts récents*, Rép. Fisc., 3, 1956.

(15) Voor concrete voorbeelden van belastingontduiking door fraude in de boekhouding, zie JENNY, E.G. en NIEDERMEYER, G., *Les fraudes en comptabilité*, Dunod, Paris, 1971 ; met 209 voorbeelden ; — TUILLET, G., *Les fraudes comptables*, Dunod, Paris, 1969.

(16) CARDYN, Ch. en DELEPIERRE, J., *Frauder ou payer ses impôts*, Collection Scientifique de l'École Supérieure des Sciences Fiscales, Brussel, 1962, blz. 81 e.v. ; — VAN

Belastingvermijding :

11. Meer onenigheid bestaat er over twee andere fenomenen die een vermindering van de fiscale ontvangsten tot gevolg hebben : de belastingvermijding en de forfaitaire onderschatting van het belastbare inkomen. De belastingvermijding bestaat in het zich onttrekken aan de belasting omdat men zich buiten de toepassingsvoorwaarden van de belastingwet stelt. Evenals de eigenlijke ontduiking kan de belastingvermijding op twee manieren gebeuren. De ene bestaat erin dat men zijn gedrag aan de materiële toepassingsvoorwaarden van de belastingwet onttrekt.

Voorbeelden hiervan zijn het vermijden van de verplichting om de tabakaccijns te betalen door niet te roken, of het vermijden van de accijns op minerale oliën door niet met de auto te rijden.

De tweede vorm van belastingvermijding houdt net zoals de tweede vorm van ontduiking verband met de interpretatie van de wet. Hij bestaat in het gebruik van de nodige juridische technieken om op te sporen hoe men zich buiten het bereik van de belastingwet kan stellen of hoe men in aanmerking kan komen om te genieten van voordelen of vrijstellingen die de belastingwet zelf voorziet.

12. Met belastingvermijding, in de zin van het volledig uitschakelen van de fiscale verplichting, houdt nauw verband met het uitzoeken van de weg van de geringste fiscale weerstand, de handelwijze die de geringste belastingdruk oplevert.

Een voorbeeld hiervan is de keuze die men heeft om een perceel industriegrond aan een vennootschap te verkopen mits betaling van het registratierecht van 12,5 procent, ofwel de grond in te brengen in ruil voor aandelen mits betaling van een registratierecht van 2 procent, en later de aandelen als prijs van de grond te maken. Een ander voorbeeld hiervan is de mogelijke keuze die men heeft bij de stopzetting van een niet geïncorporeerde handelszaak : men kan het bedrijf gewoon stilleggen zonder meer, zodat de bestanddelen van het bedrijfsvermogen overgaan naar het privé-vermogen ; deze overgang is onbelast en de meerwaarden, verwezenlijkt bij de latere verkoop van delen van het aldus geconstitueerde privé-vermogen, worden evenmin belast. Het bedrijf kan onmiddellijk verkocht worden en de verwezenlijkte meerwaarden zijn dan onderworpen aan inkomstenbelasting. Het bedrijf kan ook overgenomen worden door andere familieleden en de meerwaarden verwezenlijkt bij de overdracht zijn dan vrijgesteld van belasting.

Tenslotte kan het bedrijf ingebracht worden in een vennootschap en

HOUTTE, J., noot onder het arrest inzake DE LAMINE, Ber. Liège, 14.03.1944, R.C.J.B., 187, 196 en 197, 1948 ; — THIRY, E., *L'impôt direct, fiction et réalité*, Rec. Gén. Enr. Not., nr. 19170, 297 (1952) ; — CARDYN, Ch., *Le concept de fraude fiscale dans divers pays et les techniques utilisées pour la combattre*, Rép. Fisc., 319, 1969 ; — SCALTEUR onderscheidt nog een andere vorm van fraude die geen veinzing is, SCALTEUR, C., *La fraude légale*, Rec. Gén. Enr. Not., nr. 19535, 289, 296, 1955, die wij persoonlijk eerder als belastingvermijding zouden bestempelen.

de meerwaarden verwezenlijkt bij de inbreng en eventueel de latere verkoop van de in ruil ontvangen aandelen, zijn eveneens vrijgesteld van belasting.

13. Niet alle vormen van belastingvermijding zijn zo onschuldig. Naarmate er meer naar gaatjes wordt gezocht in de belastingwet en naarmate de interpretatie van de wet meer wordt gerokken in het voordeel van de belastingplichtige verlaat men het domein van de legale belastingvermijding en betreedt men het schimmige rijk van de belastingontduiking. De scheidingslijn tussen de twee is niet altijd duidelijk te trekken. Bij het afbakene van het begrip belastingontduiking, met zijn consequenties voor het fiscaal strafrecht, heeft deze tweede vorm van belastingvermijding dan ook de grootste moeilijkheden opgeleverd. Sommige auteurs beschouwen dit als een verkapt vorm van «juridische belastingontduiking» (17), of als een fiscale premie voor de meer begoede die

(17) Aldus spreekt LEROUGE over 'fraude de fait' en 'fraude d'intention' waarbij de 'fraude d'intention' het begrip belastingvermijding benadert. Hij maakt daarbij eveneens een voorbehoud over het geoorloofde karakter van de 'fraude d'intention'; LEROUGE, G., *Théorie de la fraude en droit fiscal*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1944, nr. 55: «Chacun peut aménager son patrimoine au mieux de ses intérêts, de façon que l'impôt ait le moins de prise possible. Le devoir moral non plus que le devoir civique vont jusqu'à obliger de prendre la voie la plus profitable au trésor» en nr. 59: «A supposer que l'on admette que le contribuable ait le droit d'agir et de contracter comme il l'entend en l'absence d'un texte fiscal précis, encore faudrait-il qu'il n'ait pas abusé de ce droit que la loi est ainsi supposée lui accorder». Deze opvatting heeft in de franstalige literatuur nogal wat weerklank gevonden, omdat men er ook buiten het belastingrecht een volledige theorie over de 'fraude à la loi' had ontwikkeld en de belastingvermijding dien tengevolge nogal gemakkelijk als 'fraude à la loi' werd bestempeld. :RENAULD, J., *Considérations sur la théorie de la fraude à la loi, étudiée spécialement dans ces applications par la jurisprudence belge*, Ann. Droit Sciences Polit., Tome XV, 205, 1955. Voor de nederlandstalige rechtsliteratuur, zie MATHYS, J., *Wetsontduiking*, Rede uitgesproken bij de openingszitting van het Hof van Beroep te Gent, 15.09.1955, R.W., kol. 105-109, 1955-1956, waarbij de toepassing van de algemene theorie op het belastingrecht evenwel zeer beperkt wordt gehouden; — In Zwitserland wordt een andere terminologie gebruikt en spreekt men van 'Steuerhinterziehung' en 'Steuerumgehung'. Het begrip 'Steuerumgehung' ligt dicht bij het begrip belastingvermijding en wordt door verschillende auteurs als volgt omschreven: WACKERNAGEL, J., *Die Steuerumgehung und ihre Verhütung*, Helbring, Lichterman, Basel, 1949, blz. 29: «Eine Steuerumgehung liegt nur dann vor wenn jemand, ohne mit dem ausgelegten Wortlaut des Steuergesetzes in Widerspruch zu geraten, sich so verhält, dass für ihn oder für einen Dritten ein dem Sinne und Zweck der betreffenden Gesetzbestimmung zuwiderlaufenden Steuervorteil eintritt.» — BLUMENSTEIN, E., *System des Steuerrechts*, Polygraphische Verlag A.G., Zürich, 1951, blz. 22: «So wird beispielsweise die subjektive Steuerpflicht eines Individuums durch bestimmte persönliche, örtliche und sachliche Beziehungen bedingt. Der das Steuerobjekt bildende Tatbestand muss eine bestimmte rechtliche und tatsächliche Beschaffenheit aufweisen, und auch die Bemessung der Steuer ist von derartige Momenten abhängig. In gewissen Fällen können nun diese tatsächliche durch die Beteiligten in an sich rechtlich erlaubter Weise, namentlich durch Benützung der Formen des Zivilrechts, so ausgestaltet werden, dass sie den steuerrechtlichen massgebenden Tatbestand nicht erfüllen und daher auch die steuerrechtlichen Verpflichtungen nicht zur Entstehung gelangen lassen. Hier spricht man von Steuerumgehung, und die moderne steuerrechtliche Auffassung geht

zich het fiscaal advies van een belastingconsulent kan veroorloven (18). Hierop moet geantwoord worden dat — tenzij men het begrip belastingontduiking vanuit moreel of sociaal standpunt wenst te definiëren, waardoor het nog onduidelijker wordt — er juridisch toch een essentieel verschil bestaat tussen een wetsovertreding of een optreden gebaseerd op een klaarblijkelijk onjuiste interpretatie van de wet enerzijds, en het gebruik maken van leemten in de wet of het interpreteren van een twijfelachtige wetsregel in het eigen voordeel anderzijds (19). Het argument van de fiscale premie gaat evenmin op. In een gemengde of volledig vrije markteconomie met ongelijke vermogens- en inkomstenverdeling heeft de meest begoede altijd de mogelijkheid om zich meer informatie betreffende de wet te kopen en dit in alle takken van het recht, niet alleen in het belastingrecht. Dit is geen reden om handelingen die berusten op deskundig advies inzake het bereik van de wet, meteen strafbaar te stellen in het strafrecht, nietig te verklaren in het burgerlijk recht of als belastingontduiking (een misdrijf) te bestempelen in het

dahin, dass Ihre Ermöglichung zu verhindern und ihre steuerwirtschaftliche Auswirkung aufzuheben sei.»; — zie eveneens MARGAIRAZ, A., *La fraude fiscale et ses succédanées, Comment on échappe à l'impôt*, Thèse, Lausanne, 1970, blz. 26 e.v.; — De Zwitserse jurisprudentie heeft de «Steuerungumgehung» bestreden door de zogenaamde economische interpretatiemethode (wirtschaftliche Betrachtungsweise), die aanvankelijk enthousiast maar later beperkt werd toegepast. De jurisprudentie ging hierbij uit van de opvatting dat er reeds 'Steuerungumgehung' bestond wanneer een belastingvoordeel werd verworven ook wanneer er geen juridische norm (niet exclusief de wet) werd overtreden, zie BIGAR e. CANTON DE VAUD, B.G.E., 40, I, S. 139: «... le fisc n'est pas obligé de se placer strictement au point de vue du droit civil; il a le droit de tenir compte de la situation économique voulue et réalisée, quelle que soit la forme juridique qui lui a été donnée.» Deze opvatting werd evenwel getemperd in ALUMINIUM INDUSTRIE NEUHAUSEN A.G., c. CANTON DU VALAIS, B.G.E. 59, I, blz. 272, waarin de formele juridische scheiding tussen een moeder- en dochtervennootschap die economisch deel uitmaakten van eenzelfde onderneming wel werd erkend voor belastingdoeleinden. Ook de doctrine heeft beperkingen gesteld aan de economische interpretatiemethode, zie WACKERNAGEL, J., o.c., blz. 82.

In Nederland hanteren ADRIANI en VAN HOORN het begrip 'juridische ontduiking', zie ADRIANI, P.J.A. en VAN HOORN, J., *Het belastingsrecht, zijn grondslagen en ontwikkeling*, L.J. Veen's Uitgeversmaatschappij N.V., Amsterdam, 1954, Deel II, blz. 322: «Juridische belastingontduiking is er echter, indien een bepaalde rechtshandeling of een zekere inkleding van zulke handeling wordt gekozen met de bedoeling om aan de belasting te ontkomen.» De grens tussen geoorloofde belastingvermijding en ongeoorloofde juridische ontduiking is volgens de auteurs «niet nauwkeurig aan te geven. Het zedelijk oordeel is hier beslissend» (*id.*, blz. 322).

(18) JENSEN, *Problems of Public Finance*, Crowell's social science series, New York, 1924, blz. 187.

(19) VAN HOUTTE, J., *Beginnelsen van het Belgisch Belastingrecht*, Deel I, blz. 41: «Er doen zich ook wel gevallen voor waarin het, gelet op de algemene doelstelling van de fiscale wet, wellicht logisch, ja zelfs billijk ware geweest indien een bepaalde handeling, of een bepaalde toestand aanleiding had kunnen geven tot taxatie, maar waarin de praktische formulering van de rechtsregel onvolmaakt is, zodat er 'lekken' zijn waar de contribuabelen weten gebruik van te maken. Men heeft dat wel eens legale ontduiking genoemd, hetgeen een contradictio in terminis insluit. Ons inziens is er in dergelijke gevallen belastingvermijding, geen belastingontduiking.»

fiscaal recht. Het is alleen een dwingende reden om zorgvuldig te werk te gaan bij het opstellen van de wet en om meer werk te maken van gemakkelijk beschikbare informatie over deze wet.

De jurisprudentie maakt trouwens in verschillende landen een onderscheid tussen ontduiking en vermijding. Dit onderscheid is meestal gesteund op de opvatting dat het de belastingplichtige wettelijk geoorloofd is de weg van de minste fiscale weerstand te kiezen, mits hij daarbij binnen een redelijke interpretatie van de belastingwet blijft (20).

(20) In de Verenigde Staten werd deze scheiding onbetwistbaar bevestigd door de raadsheren LEARNED HAND en SUTHERLAND in GREGORY v. HELVERING, 60 F(2d) 809, 1934, en 293 U.S. 465, 1935: «We agree with the Board and the taxpayer that a transaction, otherwise within the exception of the tax law, does not lose its immunity, because it is actuated by a desire to avoid, or, if one choose, to evade taxation. Anyone may so arrange his affairs that his taxes shall be as low as possible; he is not bound to choose that pattern which will best pay the Treasury; there is not even a patriotic duty to increase one's taxes», 69 F(2d) 809, 810; — zie eveneens HIGGINS v. SMITH, 308 U.S. 473;

In het Verenigd Koninkrijk steunde dit onderscheid op het gezag van een uitspraak van Lord SUMMER: «... the Highest Authorities in England have always recognized that the subject is entitled so to arrange his affairs as not to attract taxes enforced by the Crown so far as he can legitimately do so within the law», aangehaald door WINSTON CHURCHILL bij het vaststellen van de begroting in 1927, zie HANSARD, *Budget Debates*, 11/IV/27;

In België werd dit beginsel bevestigd door het Hof van Cassatie in S.A. USINES BREPOLS en S.A. ETS. BREPOLS, Cass. 6.6.1961, Pas., 1961, I, 1082, 1089: «Attendu ... qu'il n'y a ni simulation prohibée à l'égard du fisc, ni partant fraude fiscale, lorsque, en vue de bénéficier d'un régime fiscal plus favorables les parties, usant de la liberté des conventions, sans toutefois violer aucune obligation légale, établissent des actes dont elles acceptent toutes les conséquences, même si la forme qu'elles leur donnent n'est pas la plus normale»; — in dezelfde zin S.A. ECLAIRAGE ELECTRIQUE DE SAINT-PETERSBOURG, Cass. 18.06.1908, Pas. 1908, I, blz. 255, met conclusies van advocaat-generaal JANSSENS, E., blz. 257: «Et notez, Messieurs, que je ne confonds pas ici la fraude avec le fait d'éviter l'impôt. Il n'est jamais permis de frauder, tandis qu'il est loisible aux parties intéressées d'éviter la perception du droit en ne se plaçant pas dans les conditions qui en justifient l'application. Mais ce qui n'est pas admissible c'est qu'on se procure ou qu'on recueille les avantages d'une situation déterminée sans en supporter les charges»; — S.A. SABEWOL, Cass. 07.07.1956, Pas. 1956, I, blz. 1256; — DELAHAUT, Cass. 25.06.1957, Pas. 1957, I, blz. 1281; — Deze scheiding wordt ook consistent verdedigd in de doctrine: VAN HOUTTE, J., *Réflexions sur la fraude fiscale*, in La Revue Nouvelle, IV, nr. 12, 101, 1946; — Id., noot onder DE LAMINE, Liège, 14.03.1944, R.C.J.B., blz. 187 en 194, 1948; — Id., *La sécurité des relations juridiques et la lutte contre l'évasion fiscale*, A.N.E., blz. 45, 1957; — SCAILTEUR, C., *In dubio contra fiscum*, Rec. Gén. Enr. Not., nr. 18-907, blz. 258, 1950; — Id., *La fraude légale*, Rec. Gén. Enr. Not., nr. 19.535, blz. 288 en 294, 1955: «Ne faut-il tout de même pas dire en considérant les droits établis sur les faits juridiques, que le législateur a entendu frapper toutes les conventions qui aboutissent au même résultat économique, parcequ'elles manifestent la même capacité contributive et que l'on ne peut supposer qu'il ait voulu atteindre certains actes, à l'exclusion des autres, en blessant ainsi le principe primordial de l'égalité devant l'impôt? Cependant, ce qu'il importe de connaître c'est le contenu d'une volonté réelle et non pas celui d'une volonté supposée qui a pu ne pas exister. Or la loi soumet aux droits des actes déterminés et non point tous les actes qui produisent les mêmes effets économiques. Il faut en conclure que les opérations qui ne rentrent pas dans les termes de la loi ne sont pas assujettis à l'impôt, quelle que

Onderschatting van het belastbare inkomen :

14. Omdat de complexiteit van de belastingwetgeving, bij een volledige toepassing ervan, vele kleine en middelgrote ondernemingen alsmede de belastingadministratie voor onoverkomelijke problemen van administratie en controle zou stellen, heeft de wetgever in bepaalde gevallen een vereenvoudiging voorzien in het vaststellen van de belastinggrondslag. De belasting wordt dan niet meer geheven op het werkelijke inkomen, maar op een forfaitair geraamd inkomen dat het werkelijke inkomen min of meer benadert. Aldus worden de ingewikkelde administratieve formaliteiten vermeden die gepaard gaan met het vaststellen van het werkelijke inkomensbedrag.

Het type-voorbeeld van zulke forfaitaire raming van de belastinggrondslag vormt het kadastraal inkomen. In plaats van het werkelijke inkomen van ieder van de ongeveer negen miljoen onroerende percelen in België jaarlijks te berekenen, wordt dit inkomen forfaitair vastgesteld als kadastraal inkomen aan de hand van een vergelijking met type-percelen. Het jaarincome van zulke type-perceel wordt om de twintig jaar nauwkeurig berekend aan de hand van de dan geldende huurprijzen. Dit systeem bespaart de belastingadministratie een hoop werk, maar het heeft het

soit la similitude qu'elles présentent avec celles qui sont imposées.» In de voorbeelden van wetsontduiking die de auteur evenwel iets verder geeft, bestempelt hij als ontduiking een handelwijze die volkomen in orde is met de wet, maar die eerder handig gebruik maakt van de leemten in de belastingwet, id., o.c., Rec. Gén. Enr. Not., nr. 19.535, blz. 288, 295 e.v., 1955 ; — Id., *Le contribuable et l'Etat*, Librairie de l'édition universelle, Brussel, 1961, blz. 64 e.v. ; — CARDYN, Ch., DELEPIERRE, J., *Frauder ou payer ses impôts*, Collection scientifique de l'Ecole Supérieure des Sciences Fiscales, Brussel, 1962, blz. 87 e.v. ; — CARDYN, Ch. o.c., Rép. Fisc., 319, 320 en 324, 1969 ; — Zie over belastingvermijding, evenwel zonder stellingname, LOECKX, F., VAN DIONANT, R., NEYENS, G., *Overzicht van de belastingwetenschap*, Ministerie van Financiën, Brussel, 1971, blz. 177 e.v. ; — In Nederland paste de Hoge Raad de theorie van de wetsontduiking toe inzake successierechten in het bekende «Drie dagen arrest», H.R., 26.05.1926, N.J. 723, 1926, P.W. 12157. Dit arrest betrof een procedure naar aanleiding van een poging om een bepaling uit het Wetboek van Successierechten te ontlopen volgens dewelke goederen die door de erflater aan bloed- of aanverwanten werden overgedragen met voorbehoud van vruchtgebruik tot op de dag van zijn overlijden, beschouwd werden als tot de nalatenschap te behoren. De erflater had zulke overdracht gedaan met voorbehoud van vruchtgebruik tot «drie dagen» voor zijn overlijden, met de kennelijke bedoeling daardoor aan de toepassing van de successiewet te ontsnappen. Zulke handelwijze kan evenwel niet als vermijding bestempeld worden, maar moet eerder als behorend tot het grensgebied van de ontduiking beschouwd worden. Deze handelwijze was kennelijk in strijd met een redelijke interpretatie van de belastingwet en bovendien is het meer dan waarschijnlijk dat in zulke gevallen het vruchtgebruik effectief uitgeoefend wordt tot op de dag van het overlijden zelf, zodat het werkelijke gedrag van de partijen in strijd is met de bedingen die tegenover de fiscus worden aangevoerd ;

In Frankrijk werd dit onderscheid reeds in de 19e eeuw gevestigd door de jurisprudentie, BON DE SAINT QUENTIN, Cass. fr., 2.5.1849, Dall. Pér. I, 132, 1849, BROYARD, Cass. fr., 24.4.1854, Dall. Pér., I, 137, 1854 ; beide arresten inzake registratierechten. Nochtans werd deze jurisprudentie later door de theorie van de «fraude à la loi» fel aangetast en met name op het gebied van de inkomstenbelasting, zie noot nr. (17).

nadeel dat door de stijging van de huurprijzen het kadastraal inkomen na verloop van tijd het werkelijke onroerende inkomen niet meer reflecteert. De belastingwet zelf leidt in zijn toepassing tot een systematische, weze het tijdelijke (21), onderschatting van het onroerend inkomen.

Hetzelfde regime van forfaitaire raming, maar dan voor het bedrijfsinkomen, geldt voor heel wat kleinere en middelgrote ondernemingen, zoals kappers, landbouwers, groententelers en veefokkers. Het bedrijfsinkomen van deze belastingplichtigen wordt forfaitair vastgesteld in onderhandelingen tussen de beroepsverenigingen en de belastingadministratie. Het is onvermijdelijk dat deze werkwijze een onderschatting van het bedrijfsinkomen meebrengt voor bepaalde belastingplichtigen en een overschatting voor anderen. De overschatting zal in werkelijkheid zeer zelden aanleiding geven tot een overdreven aanslag, omdat het forfaitaire regime de keuze laat om op het werkelijk inkomen belast te worden. Wanneer het forfaitair vastgestelde belastbaar inkomen boven het werkelijk inkomen ligt, kan men zich dus op het lagere, werkelijke inkomen laten belasten. Dit betekent dat een regime van forfaitaire schatting van het bedrijfsinkomen, praktisch steeds leidt tot fiscale onderschatting (22).

In de mate dat deze forfaitaire belastingregimes duidelijk door de wetgever zijn gewild, kan men de minderontvangsten die zij veroorzaken niet betitelen als belastingontduiking (23). Alleen wanneer de beroepsverenigingen in hun onderhandelingen met de administratie een verkeerde of valse voorstelling van zaken zouden geven, of op politiek vlak drukking zouden uitoefenen, zodat het forfaitair geraamd inkomen

(21) De kloof tussen het forfaitair geraamd kadastraal inkomen en het werkelijke inkomen uit onroerende goederen, zal praktisch weer volledig gedicht worden in 1975 wanneer de volgende kadastrale perequatie zal plaatsgrijpen.

(22) Het omgekeerde doet zich voor in de BTW wetgeving waar eveneens een forfaitair belastingregime werd ingesteld voor kleine detailhandelaars, namelijk de egalisatiebelasting. Het percentage van de egalisatiebelasting werd min of meer vastgesteld volgens de geraamde BTW die zou moeten geheven worden op de toegevoegde waarde in het stadium van de detailhandel. De tarieven van de egalisatiebelasting werden evenwel voor bepaalde goederen en diensten zo hoog gesteld, 33 procent op de BTW, dat de aldus forfaitair geheven belasting hoger ligt dan de belasting die zou verschuldigd zijn op de werkelijke toegevoegde waarde in het stadium van de detailhandel.

(23) Nochtans moet men er rekening mee houden dat op het vlak van de overheidsfinanciën de gevolgen van fiskale minderontvangsten te wijten aan onderschatting praktisch dezelfde zijn als de gevolgen van minderontvangsten te wijten aan ontduiking. De overheid moet immers elders nieuwe middelen zoeken om het verlies van de minderontvangsten te compenseren. FRANK, M., *La sous-estimation et la fraude fiscale en Belgique, ampleur et remèdes*, Cahiers Economiques de Bruxelles, nr. 1, 5, 6, 1972 : «La distinction entre 'sous-estimation' et 'fraude' fiscales est évidemment importante sous l'angle déontologique et juridique ; sur le plan économique et social, par contre, les effets de la 'sous-estimation' et de la 'fraude' sont identiques. Si dans les données chiffrées que nous fournissons on fera une distinction entre sous-estimation et fraude fiscales, chaque fois que cela présente un intérêt, les commentaires d'ordre économique et social porteront par contre, uniquement sur leurs effets économiques».

lager wordt vastgesteld dan het werkelijk gemiddelde belastbaar inkomen, kan men onrechtstreeks spreken van belastingontduiking.

Conclusie :

15. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat het juridische begrip belastingontduiking met het oog op de strafbaarstelling ervan niet altijd duidelijk kan afgelijnd worden. De moeilijkheid ligt in (a) het afbakenen van het onderscheid tussen belastingontduiking en belastingvermijding en (b) het handhaven van het evenwicht tussen de belangen van de schatkist en het recht van de belastingplichtige om de weg van de geringste fiscale weerstand te kiezen. Als algemene maatstaf kan men nochtans stellen dat het zich onttrekken van de belastingplicht op een wijze die kennelijk in strijd is met een redelijke interpretatie van de wet, als ontduiking moet bestraft worden. Het probleem is natuurlijk wat als «redelijke interpretatie» van de wet kan beschouwd worden. Dit is een vraag die moet worden uitgevochten in de casuïstiek en waarover de rechtbanken zullen oordelen naargelang de concrete omstandigheden van iedere betwisting afzonderlijk.

16. Belastingontduiking is nochtans niet uitsluitend een juridisch verschijnsel, maar ook een persoonlijk en maatschappelijk verschijnsel dat als zodanig sociale, economische, psychologische en morele aspecten vertoont. Naargelang de discipline die beoefend wordt, hanteert men vaak een ontduikingsbegrip dat afwijkt van de strenge juridische definitie. Zulk begrip is wellicht gemakkelijker meetbaar als sociologisch of economisch verschijnsel, maar het is minder duidelijk afgebakend als wetsovertreding ; wat nochtans essentieel is om over belastingontduiking te kunnen spreken.

Het uitgangspunt voor iedere juridische en morele studie over belastingontduiking is dan ook het ontduikingsbegrip zoals hierboven gedefinieerd, in de zin van een misdrijf dat door de wet strafbaar wordt gesteld en dat tevens een minderontvangst van de wettelijk verschuldigde belastingen tot gevolg heeft. Bij de studie van de sociale en psychologische aspecten moet er eveneens rekening worden gehouden met het onderscheid tussen ontduiking, vermijding en onderschatting omdat de sociale en psychologische mechanismen, die bij deze verschijnselen een rol spelen, niet dezelfde zijn in de drie gevallen. Alleen op het zuiver economische vlak, meer bepaald met betrekking tot de fiscale minderontvangsten en hun financieel-economische gevolgen, is het onderscheid tussen ontduiking, vermijding en onderschatting weinig relevant.

3. DE KWANTITATIEVE OMVANG VAN DE BELASTINGONTDUIKING :

De totale omvang van de ontduiking in België

17. Einde 1971 heerste er een kortstondige opwinding toen een nummer van het weekblad VRIJDAG verscheen met als blikvanger de ge-

leerde Andreas Vesalius verkleed in gangster op een bankbriefje van 5.000 frank en als hoofdtitel : «De rijken kraken de schatkist» (24). In dit nummer werden de cijfers bekendgemaakt van een onderzoek door professor M. FRANK, volgens dewelke in 1970 ongeveer 51,2 miljard aan belastingen voor de schatkist verloren ging. Dit zou betekenen dat in dat jaar ongeveer 19,3 procent van de theoretische belastingontvangst niet effectief werd geïnd (25).

18. Men moet evenwel uiterst omzichtig zijn met het hanteren van globale of partiële cijfers inzake belastingontduiking. Het cijfer van 51,2 miljard steunt op macro-economische gegevens over het nationaal inkomen en het inkomen per sector van de economie. Het bedrag van de fiscale minderontvangsten dat aldus wordt berekend bevat eveneens de minderontvangsten door onderschatting van de belastbare materie, door toepassing van forfaitaire aanslagregimes. Alhoewel oorzaak van minderontvangsten, kan de toepassing van deze forfaitaire aanslagregimes, zoals hoger aangestipt, onmogelijk als belastingontduiking worden bestempeld in de juridische en zelfs de morele betekenis van het woord. Het zijn belastingregimes die door de wetgever zelf in het leven zijn geroepen om overtollig administratief werk te vermijden en toch nog een redelijke, zij het niet optimale belastingopbrengst, te waarborgen.

19. In de cijfers die steunen op macro-economische gegevens wordt evenmin rekening gehouden met de minderontvangsten die hun oorzaak vinden, niet in eigenlijke belastingontduiking, maar in geoorloofde belastingvermijding of zelfs gewone onwetendheid van de belastingplichtige. Alhoewel dit laatste van kapitaal belang is om te weten of men juridisch met belastingontduiking te maken heeft of niet, is de grootteorde van de minderontvangsten te wijten aan vermijding of onwetendheid waarschijnlijk niet zó belangrijk, dat het eindresultaat er aanzienlijk door zou worden beïnvloed.

20. Indien het bedrag van de minderontvangsten, te wijten aan onderschatting, uit het globale cijfer van de minderontvangsten wordt geweerd, bekomt men het totaalcijfer van de minderontvangsten te wijten aan eigenlijke fraude. De minderontvangsten door onderschatting van de

(24) Vrijdag nr. 3, blz. 7, 03.12.1971. Er moet voor gewaarschuwd worden dat de cijfers die het weekblad weergeeft niet helemaal overeenstemmen met de cijfers die door professor Frank zelf werden gepubliceerd. Zo geeft het weekblad een globaal cijfer voor ontduiking van 50,6 miljard tegenover 51,2 miljard aan minderontvangsten bij FRANK. Terwijl in verschillende detailtabellen discrepanties voorkomen, die evenwel de conclusies niet merkbaar beïnvloeden, met uitzondering wellicht voor de graad van ontduiking bij werknemers in dienstverband.

(25) FRANK, M., *La sous-estimation et la fraude fiscale en Belgique : ampleur et remèdes*, Cahiers Economiques de Bruxelles, DULBEA, nr. 1, 5, 8, 1972 ; — De methode om de kwantitatieve omvang van de ontduiking te meten werd reeds gedeeltelijk uitgewerkt in een vroegere studie, FRANK, M., *Analyse macro-économique de la fiscalité belge*, DULBEA, Brussel, 1960, blz. 202 e.v. ; — Zie eveneens Xe Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres, Referatenboek, blz. 195 e.v.

belastbare materie worden door FRANK zelf voor 1970 in het totaal op zeven miljard geraamd (3,7 uit onderschatting op het kadastraal inkomen en 3,3 uit onderschatting ten gevolge van forfaitaire belastingregimes). Dit betekent dat een bedrag van 44,2 miljard aan fiscale minderontvangsten in 1970 te wijten was aan zuivere fraude (26). Het is het meest gefundeerde macro-economische cijfer om de totale kwantitatieve omvang van de belastingontduiking aan te geven (27).

(26) FRANK, M., o.c., C.E.B., 5, 8, Tabel I, 1972.

(27) De cijfers van professor FRANK werden onmiddellijk tegengesproken door A. TIBERGHIE, die de eigenlijke fraude raamde op 30 miljard en de belastingonderschatting op 20 miljard; TIBERGHIE, A., *Fiscale fraude moet bestreden worden, Financiers bereidt strijdplan voor*, De Standaard, Donderdag 16 december 1971. De fraude wordt evenwel nog veel hoger geraamd door WILKIN, die schrijft dat men algemeen aanneemt dat slechts 60 tot 70 procent van de theoretisch verschuldigde belastingen effectief worden geïnd. Dit zou betekenen dat voor 1970 het bedrag van de ontdoken belastingen tussen 90 en 120 miljard frank zou schommelen; WILKIN, R., *Dictionnaire du Droit Public*, Bruylant, Brussel, 1963, blz. 223. Zowel de ramingen van TIBERGHIE als van WILKIN worden weinig gedocumenteerd. De raming van WILKIN lijkt overdreven omdat dit zou betekenen dat een massaal gedeelte van het nationaal inkomen niet zou worden aangegeven. De enorme discrepantie tussen het statistisch vastgestelde en het feitelijk aangegeven belastbare inkomen zou dan zeker aanwijsbaar zijn geweest in de macro-economische gegevens waarop FRANK zijn berekeningen heeft gebaseerd en een minderontvangst van een andere grootteorde hebben gegeven dan 50 miljard frank.

Over de waarde van de cijfers die door professor FRANK werden uitgewerkt kan men zich niet uitspreken zolang de wetenschappelijke methode niet gekend is op grond waarvan deze cijfers werden berekend. Tot nu toe werden slechts twee delen van de studie door professor FRANK gepubliceerd. Van het derde deel dat juist de wetenschappelijke verantwoording van de cijferresultaten bevatte werd de publicatie in de Cahiers Economiques de Bruxelles in het vooruitzicht gesteld. Tot op heden werd deze verantwoording evenwel nog niet gepubliceerd. Men mag nochtans aannemen dat de cijferresultaten steunen op een grondige wetenschappelijke studie die verschillende jaren in beslag nam.

Toch doen de cijferresultaten enkele vragen rijzen, die zonder uitleg over de gevolgde methode moeilijk kunnen opgelost worden:

(a) Aldus wordt in Tabel IV, blz. 18 de fiscale minderontvangsten door ontduiking op inkomsten van notarissen op 0,1 miljard geraamd en de gemiddelde fiscale minderontvangst per aangifte voor deze groep op 104.478 fr. gesteld. Er zijn evenwel bijna 1300 notarissen in België, die praktisch allemaal belastingplichtigen zijn, zodat op het eerste zicht ofwel de globale minderontvangst hoger moet worden gesteld dan 0,1 miljard (de discrepantie kan te wijten zijn aan afronding) en wel op ongeveer 0,13 miljard, ofwel moet het bedrag van de minderontvangst per aangifte aangepast worden en wel gebracht worden op ongeveer 75.000 fr.

(b) Een ander cijfer dat om opheldering vraagt is het onverwacht lage bedrag aan minderontvangsten te wijten aan onderschatting door toepassing van forfaitaire aanslagregimes op het bedrijfsinkomen: 3,3 miljard in 1970 en 2,1 miljard in 1966; Tabel II, blz. 11. Dit is des te verwonderlijk omdat in 1966 als cijfer voor de minderontvangsten door onderschatting in de landbouwsector alleen al 2,1 miljard wordt opgegeven, terwijl in vele andere niet agrarische beroepssectoren ook forfaitaire belastingregimes worden toegepast, die eveneens minder ontvangsten door onderschatting laten veronderstellen.

(c) Tenslotte stelt men vast dat in verschillende socio-professionele categorieën, dezelfde ontduikingspercentages worden opgegeven voor alle soorten van inkomsten, be-

De omvang van de ontduiking in andere landen :

21. In Nederland berekende DE LANGEN de ontduiking van de belasting in 1939 op 4 procent, voor de vermogensbelasting en op 4,4 tot 6 procent, voor de inkomstenbelasting (28). Men moet er evenwel rekening mee houden dat de belastingdruk in Nederland sindsdien aanzienlijk is verhoogd, zodat een gelijkblijvende relatieve ontduiking van belastbaar vermogen en inkomen, thans een veel hoger percentage van effectieve belastingontduiking te zien zou geven.

Ook andere landen, zoals Groot-Brittannië, Oostenrijk en Zwitserland, hebben in het verleden ontduiking gekend op vrij grote schaal ; maar deze was kwantitatief telkens zeer moeilijk vast te stellen (29).

In de Verenigde Staten bracht een onderzoek, gedaan in 1958, aan het licht dat de helft van de genietters van intresten op spaarrekeningen deze niet hadden aangegeven en dat daarbij bijna 40 procent van de ontvangen intresten niet werden aangegeven (30). Het volume van de globale belastingontduiking werd in 1972 onofficieel op meer dan 30 miljard dollar geraamd op ongeveer 15 procent van de totale belastingopbrengst (31).

In Frankrijk werden herhaalde onderzoeken ingesteld die telkens aan-

halve voor inkomsten uit beroepsactiviteit. Tabel IX, blz. 45, appendix. De opvallende overeenkomst van ontduikings- en onderschattingspercentages voor roerende (15,6 procent) en onroerende (61,1 procent) inkomsten en de enorme afwijkingen in ontduikings- en onderschattingspercentages in het bedrijfsinkomen vergen ontegenzeggelijk enige uitleg. Ofwel zijn deze cijfers het resultaat van een werkhypothese (waarschijnlijk) en dan moet deze verantwoord worden ; ofwel is dit het cijferresultaat van de berekeningen en statistische gegevens en dan zou dit resultaat tot zeer verstrekkende conclusies moeten leiden wat betreft het feitelijke ontduikingsgedrag in verschillende socio-professionele categoriën.

Uit het voorgaande blijkt dat men uiterst voorzichtig moet zijn met het uitsplitsen van cijfers per socio-professionele categorie en dat men aan deze cijfers geen al te absolute waarde mag toekennen ; zij kunnen hoogstens een kwantitatieve aanwijzing zijn van de grootteorde en de onderlinge verhouding van algemene tendenzen. Dit betekent vooral dat uit de tabel die de fiskale ongelijkheid weergeeft tussen verschillende socio-professionele categoriën, Tabel VI, blz. 19, zonder verdere uitleg geen conclusies kunnen worden getrokken, omdat zij de relaties tussen macro-economische grootheden doortrekt naar het micro-economische vlak van de individuele belastingbetaler. Opdat deze micro-economische cijfers enige betekenis hebben moet men over vrij nauwkeurige macro-economische cijfers beschikken en niet over ramingen die in tabelvorm worden afgerond tot op 100 miljoen fr. na nauwkeurig.

(28) DE LANGEN, W. J., *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingsrecht*, N. Samsom N.V., Alphen a/d Rijn, 1958, Deel II, blz. 697.

(29) Voor Engeland werd in 1905 het niet aangegeven belastbaar inkomen op 150 miljoen pond sterling geraamd, voor een totaal aangegeven inkomen van 867 miljoen pond, *Report of the Departmental Committee on Income Tax*, London 1905, X Cd. 2575, Appendix, geciteerd door SELIGMAN, E., vertaling, *L'impôt sur le revenu*, Giard, Brière, Paris, 1913, blz. 234 ; — Voor Oostenrijk werd het effectief belaste inkomen in 1905 slechts geraamd op één derde van het werkelijk belastbaar inkomen, id., blz. 390-392 ; — Voor Italië en Zwitserland, zie id. blz. 407 en 415.

(30) SHULTZ, W. J., HARRIS, C. L., *American Public Finance*, blz. 266.

(31) Time Magazine, March 12, 1973, blz. 50, *The war on refund mills*.

toonden dat de ontduiking een enorme omvang had genomen. Aldus werd in 1925 vastgesteld dat in verschillende departementen het aantal belastingplichtigen die belasting afdroegen veel kleiner was dan het aantal ingeschreven kiezers (32).

In 1939 betaalden op ongeveer acht miljoen landbouwers slechts 103.310 de cedulaire belasting, op ongeveer acht miljoen loon- en weddetrekken-den betaalden 4.456.839 de cedulaire belasting en op 200.000 vrije beroepen betaalden slechts 67.000 de cedulaire belasting. Van deze vrije beroepen gaven voor geheel Frankrijk slechts 522 een belastbaar inkomen aan van meer dan 200.000 (oude) F.F. (33).

TROTABAS vermeldt een studie die steunde op de gegevens uit de nationale rekeningen en volgens dewelke de ontduiking van de omzetbelasting alleen in 1948 ongeveer 270 miljard (oude) F.F. bedroeg (34). In 1959 raamde men dat de belastingen die verschuldigd waren op grond van de eigen aangifte van de belastingplichtige, zonder inhouding door derden, slechts ten belope van 70 procent effectief werden geïnd (35). Tenslotte toont het uitvoerige cijfermateriaal dat door ROSIER werd bijeengebracht duidelijk aan, dat gedurende de periode tussen de twee wereldoorlogen de belastingen in Frankrijk massaal werden ontdoken, wat leidde tot aanzienlijke schommelingen in de opbrengst van nieuwe belastingen en tot ernstige verstoringen in de overheidsfinanciën (36).

(32) LAUFENBURGER, H., *Précis d'économie et de législation financière*, Tome I, Revenu et impôt, Sirey, Paris, 1943, blz. 172 :

Departement	Aantal ingeschreven kiezers	Belastingsplichtige
— Alpes maritimes	— 75.000	— 28.692
— Bouches du Rhône	— 197.000	— 46.201
— Gironde	— 235.000	— 30.750
— Nord	— 507.000	— 69.029
— Somme	— 136.000	— 14.005
— Seine	— 1.061.000	— 624.850

(33) Als commentaar schrijft LAUFENBURGER : «Ici la fraude éclate, nous pourrions trouver dans un seul arrondissement de Paris plus de 1.000 avocats, médecins, architectes, hommes de lettres gangant 200.000 francs et davantage», LAUFENBURGER, H., *o.c.*, blz. 173.

(34) TROTABAS, L., *Finances Publiques*, Dalloz, Paris, 1969, nr. 306, blz. 529.

(35) Id., nr. 306, blz. 529, steunend op het verslag BRASART.

(36) ROSIER, C., *La fiscalité française devant l'opinion publique*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1940, blz. 103 e.v. ; — Meer in het bijzonder geeft ROSIER op blz. 112 aan dat de opbrengst van de inkomstenbelasting steeg van 32 miljoen (oude) F.F. in 1916, tot 8.097 miljoen F.F. in 1929, maar dan daalde tot 4.414 miljoen F.F. in 1936 een daling die zeker niet volledig op rekening van de economische crisis kan worden geschreven.

Tot eenzelfde conclusie voor de periode na de tweede wereldoorlog komt ROSE, die berekende dat de fiscale minderontvangsten ten gevolge van fraude of onderschatting 71,7 procent bedroeg voor de landbouwers en 45,1 procent voor de zelfstandigen, terwijl de globale minderontvangst voor Frankrijk ongeveer 23 procent van de belastingopbrengst bedroegen. ROSE, H., *Prestations sociales, impôt direct et échelle des revenus*, Economie et Statistique, I.N.S.E.E., nr. 20, blz. 5, 1971.

Partiële analyse van de ontduiking naar de aard van de belasting in België.

Al is het moeilijk om het cijfer van de globale en partiële belasting-ontduiking vast te stellen, dan leveren de partiële cijfers over de verschillende soorten belastingen en groepen van belastingplichtigen toch enkele interessante aanduidingen, die de vermoedens die voorheen bestonden thans statistisch bevestigen.

Aldus is het duidelijk dat de meest ontdoken belasting in België ongetwijfeld de successierechten zijn. Volgens de ramingen van FRANK zou niet minder dan 41,2 procent van de belastbare materie in deze sector niet worden aangegeven. Vervolgens geeft de inkomstenbelasting op fysieke personen een vrij aanzienlijke ontduiking te zien van 19,6 procent van de belastbare inkomsten. De vennootschapsbelasting evenals de omzetbelasting worden aanzienlijk minder ontdoken, met respectievelijk 5,2 procent en 10,3 procent van de belastbare materie die niet wordt aangegeven (37). Deze verschillen vergen enige commentaar.

23. Alhoewel de successierechten tussen bloedverwanten vrij laag liggen (38), wordt deze belasting het meest ontdoken. Dit betekent dat het niet noodzakelijk de belasting met de hoogste aanslagvoet is die het meest wordt ontdoken. De vennootschapsbelasting en de omzetbelasting (inclusief accijnzen) hebben veel hogere aanslagvoeten dan de successierechten en geven veel minder aanleiding tot fiscale weerstand. Dit bevestigt het onderscheid dat door LAURE werd gemaakt tussen 'les impôts irritants' en 'les impôts anesthésiants' (39). De irriterende belastingen zijn deze die men voor eigen rekening betaalt, en waaraan men niet kan ontsnappen tenzij door ontduiking. De successierechten vormen het type-voorbeeld van zulke belasting. Zij moeten door de erfgenamen uit eigen zak worden betaald, zonder dat men hiervoor rechtstreeks of onrechtstreeks een tegenprestatie ontvangt. Zij kunnen niet vermeden

(37) FRANK, M., *o.c.*, C.E.B., 5,8, 1972.

(38) Tussen echtgenoten en gemene kinderen of afstammelingen :	
— 3 % op de schijf van	0 - 500.000 fr.
— 4 % " " " "	500.000 - 1.000.000 fr.
— 5 % " " " "	1.000.000 - 2.000.000 fr.
— 7 % " " " "	2.000.000 - 4.000.000 fr.

Bovendien is er een vrijstelling van 200.000 fr. per erfgenaam in rechte lijn en tussen echtgenoten.

Tussen broers en zusters :

— 13 % op de schijf van	0 - 500.000 fr.
— 15 % " " " "	500.000 - 1.000.000 fr.
— 20 % " " " "	1.000.000 - 2.000.000 fr.
— 30 % " " " "	2.000.000 - 4.000.000 fr.

(39) LAURE, M., *Traité de politique fiscale*, P.U.F., Paris, 1957, blz. 282 en 288 ; — Dit verschijnsel wordt ook bevestigd door een enquête gehouden door het seminarie belastingrecht 1971-1972 aan de rechtsfaculteit te Leuven. Uit de houding van de belastingplichtigen en uit hun spontane commentaren bij het invullen van de enquêteformulieren komt tot uiting dat het successierecht een van de meest gehate belastingen is.

worden door onthouding, tenzij door de nalatenschap te verwerpen — een drastische maatregel waarvoor de meeste erfgenamen, niet om psychologische en gevoelsredenen voor terugschrikken. Zij kunnen evenmin afgewenteld worden op derden omdat het afwentelingsmechanisme niet speelt bij vermogensverwerving, maar alleen bij inkomensverwerving en bij de omzet van goederen en diensten. Er is geen snelle omloop van vermogens die toelaat de belasting die een vermogen treft, af te wentelen op een andere die het vermogen verwerft. Dit verklaart het enorme ontduikingspercentage voor de successierechten.

In mindere mate geldt dezelfde redenering voor de inkomstenbelasting. Alhoewel de afwenteling hier gemakkelijker is dan bij de vermogensbelasting, dient gezegd dat voor een groot gedeelte van de loontrekken de belasting ingehouden wordt aan de bron, in de vorm van bedrijfsvoorheffing, zodat zij niet meer zélf de rechtstreekse belastingsschuldigen zijn.

24. De omzetbelasting (inclusief doeane- en accijnsrechten) is daarentegen het voorbeeld van de anesthesiërende belasting. Ondanks de soms zeer hoge aanslagvoeten (40) die het gebruik van bepaalde producten treffen, wordt deze belasting slechts matig ontdoken. De reden hiervoor is dat belastingen die verhuld worden in de kostprijs van het aangekochte goed, gemakkelijk worden aanvaard. Er is immers een onmiddellijke compensatie voor de betaling van de prijs (inclusief de belasting) in het verbruik of het gebruik van het aangekochte goed; wat de belasting psychologisch aanvaardbaar maakt. De belastingplichtige kan bovendien de belasting vrij gemakkelijk ontgaan door de belaste goederen en diensten niet te gebruiken. Wat nog belangrijker is, hij kan het gebruik van deze goederen en diensten beperken in functie van het bedrag van de belasting dat hij bereid is af te dragen en dat onmiddellijk gereflecteerd wordt in de aankoopprijs van het product (41).

Bovendien kan deze belasting door de zelfstandige ondernemer als kostprijselement gemakkelijk afgewenteld worden op derden die de goederen en diensten van de belastingplichtige afnemen en wordt er door de werknemer met deze belasting rekening gehouden als element van de levensduurte bij loononderhandelingen (42).

(40) BTW van 25 procent op de aankoop van een personenwagen, accijnzen van 55,5 procent op de detailprijs van de sigaretten, accijnsrecht bij de invoer van mousserende dranken : 2.100 fr. per hectoliter voor wijn gemaakt van verse druiven en dranken vervaardigd uit krenten en rozijnen.

(41) Theoretisch is zulke vermindering ook denkbaar voor de inkomstenbelasting, maar praktisch is zij onuitvoerbaar. Men heeft immers altijd een minimum inkomen nodig om in leven te blijven en een gedeelte van dit vitale minimum wordt in het huidige belastingstelsel aan belasting onderworpen. Bovendien hangt het bedrag van het inkomen af van een ganse reeks factoren en wordt zeker niet uitsluitend bepaald door de persoonlijke keuze van de werknemer over zijn salaris!

(42) Men spreekt ook wel over overdracht of diffusie van belastingen, zie SCHMOELDERS, G., *Allgemeine Steuerlehre*, Humboldt Verlag, Wien-Stuttgart, 1951, blz. 74 e.v.; — SMEETS, M.J.H., *De economische betekenis van de belastingen* L.J. Veen's Uitgeversmaatschappij N.V., Amsterdam, 1954, blz. 63 e.v. en blz. 91.

25. De vennootschapsbelasting wordt om andere redenen slechts matig ontduken. Zij treft meestal ondernemingen die reeds enige omvang hebben, met een zeker aantal werknemers. De personen die belast zijn met het invullen van de belastingaangifte en het opstellen van de boekhoudkundige documenten die deze aangifte moeten staven, hebben er geen enkel persoonlijk belang bij om te ontduiken. In die zin is de vennootschapsbelasting eveneens een belasting die door derden wordt betaald. Het opstellen van de boekhouding waarop de belastingaangifte steunt, vereist bovendien de tussenkomst van zoveel personen dat het organiseren van de ontduiking een riskante aangelegenheid wordt. Hieruit volgt dat in de grotere ondernemingen de boekhouding vrij getrouw de belastinggrondslag weergeeft. Voor deze ondernemingen ligt de fraude eerder in de 'kennelijk onredelijke interpretatie' van de wet, om aldus een belastingvoordeel te behalen. Bovendien kan de vennootschapsbelasting ook afgewenteld worden op de verbruikers van goederen en diensten, door ze als element van de kostprijs te beschouwen.

Conclusie :

26. Uit wat voorafgaat blijkt dat het cijfer van 51,2 miljard het meest betrouwbare macro-economische cijfer is, dat in België beschikbaar is om de totale kwantitatieve omvang van de minderontvangsten ten gevolge van ontduiking en onderschatting te meten. Zolang de details van de wetenschappelijke methode en de berekeningen niet gekend zijn die tot dit cijferresultaat hebben geleid, mag aan dit cijfer geen absolute betekenis gehecht worden en kan het enkel de aanduiding van de grootte-orde van het verschijnsel weergeven. Dit geldt nog meer voor de opsplitsing van de cijferresultaten van de verschillende socio-professionele categorieën. De cijfers betekenen hier een bevestiging van tendenzen die door andere onderzoeksmethodes reeds aan het licht waren gebracht.

De cijfers over globale en partiële belastingontduiking zijn te fragmentarisch en gesteund op gegevens van te ongelijke waarde om een internationale vergelijking te kunnen maken. Als er uit deze fragmentarische gegevens enige conclusie kan gehaald worden is het dat de cijfers erop schijnen te wijzen dat de graad van belastingontduiking in Frankrijk hoger en in Nederland lager ligt dan in België, terwijl de ontduiking in de Verenigde Staten van een iets kleinere relatieve grootteorde is dan in België. Het is evenwel praktisch onmogelijk statistisch aan te tonen dat in het ene land relatief meer ontduken werd dan in het andere, aan de hand van de internationale gegevens die thans beschikbaar zijn. Aldus komt LAURE tot de eerder verrassende vaststelling dat het individuele ontduikingsgedrag van de Franse belastingbetaler niet veel afwijkt van dat van zijn Amerikaanse collega en dat beiden ongeveer evenveel belasting ontduiken in procenten uitgedrukt per socio-professionele categorie. Omwille van de verschillende samenstelling van de beroepsbevolking in beide landen is het globale resultaat voor Frankrijk evenwel

minder gunstig, omdat de professionele groepen waarvoor de controle moeilijker en de ontduiking dus gemakkelijker is, in Frankrijk talrijker vertegenwoordigd zijn dan in de Verenigde Staten (43).

Uit de partiële analyse van de ontduiking naargelang de aard van de belasting moet men concluderen dat de belangrijkste factor in het ontduikingsgedrag niet de economische maar wel de psychologische belastingdruk is. Het onderscheid tussen irriterende en anesthesiërende belastingen levert daarbij een aannemelijke verklaring voor de kwantitatieve omvang van de ontduiking naargelang de aard van de belasting.

(wordt vervolgd)

(43) LAURE, M., o.c., blz. 368 e.v.