

Het verschijnsel belastingontduiking *)

Frans VANISTENDAEL

Lector K.U.L.

4. DE BELASTINGONTDUIKING ALS SOCIAAL VERSCHIJNSEL :

27. De economische benadering van het verschijnsel belastingontduiking is belangrijk om te weten hoeveel er jaarlijks aan belasting ontdoken wordt en voor welke belastingen en onder welke groepen van belastingplichtigen de ontduiking het weligste tiert. De economische omvang van het verschijnsel werd bestudeerd onder de hoofding 'kwantitatieve omvang van de belastingontduiking'. Eens de plaats en de omvang in macro-economische termen is vastgelegd, is men evenwel nog nergens om het verschijnsel als dusdanig te bestrijden. Hiervoor is meer nodig. Belastingontduiking is immers niet uitsluitend een wetsovertreding met ingrijpende economische gevolgen. De maatregelen die het verschijnsel enkel bestrijden in zijn zuiver fiscale of meer algemene economische verschijningsvormen, kunnen slechts een voorbijgaand succes boeken en zijn uiteindelijk tot mislukking gedoemd. De belastingontduiking is ook een belangrijk sociaal en psychologisch verschijnsel. Het onderkennen van de beslissende invloed van de collectieve en individuele houding van de burger tegenover de overheid in het algemeen en de fiscus in het bijzonder is de eerste stap naar een meer algemene en niet zuiver fiscale benadering van het probleem en opent de weg voor een duurzamere oplossing op lange termijn.

De houding van de burger tegenover de overheid :

28. Die *Kölner Forschungstelle für empirische Sozialökonomik* heeft sinds 1953 onder leiding van professor Günther SCHMÖLDERS verschillende onderzoeken gevoerd over de houding van de belastingplichtige tegenover de fiscus (44). Hierbij is men tot de vaststelling gekomen dat de instelling van de burger tegenover de overheid in het algemeen, de ondergrond vormt voor de houding die hij aanneemt tegenover het BELASTINGWEZEN in het bijzonder.

(*) Voor het eerste deel van dit artikel, zie JURA FALCONIS, Vol. X, 1973/74, blz. 53-73.

(44) SCHMÖLDERS, G., *Finanzpsychologie : Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, Rowolths Deutsche Enzyklopädie, Hamburg, 1960 ; — De rol van de psychologische factoren, die spelen bij de belastingheffing, werd voor het eerst samenhangend behandeld door AMILCARE PUVIANI in zijn *Teoria dell'illusione Finanziaria*, Milano-Palermo, 1903 ; — Voor het formaliseren en kwantificeren van de theorieën van PUVIANI, zie D'ALBERGO, E., *Psychologie sociale, finances publiques et économie du bien être*, 24 Finanzarchiv, 1965, 425 e.v.

SCHMÖLDERS stelde vast dat er een uitgesproken positieve instelling bestond tegenover de overheid in landen als Groot-Brittannië en Spanje, terwijl er in Frankrijk een uitgesproken vijandige houding aanwezig was tegenover de overheid (45).

De Duitse Bondsrepubliek nam in 1958 een tussenpositie in met een over het algemeen welwillende houding van de burger tegenover de overheid, maar een aanzienlijke minderheid van onverschillige of zelfs vijandige burgers (46).

29. Over de houding van de Belgische staatsburger tegenover de overheid doen wel véél verhaaltjes de ronde, maar zijn weinig precieze cijfers beschikbaar. Een onrechtstreekse aanduiding over deze houding zou eventueel kunnen gevonden worden in de resultaten van een enquête gehouden door de studenten van het seminarie belastingrecht aan de rechtsfaculteit te Leuven tijdens het academiejaar 1971-1972 (47).

Deze enquête ging onder meer na in hoeverre de burgers zich bewust waren van de band tussen belastingen en het feit dat overheidsuitgaven via belastingen hen ten goede kwamen.

Vraag 52 van de enquête was als volgt gefomuleerd : 'Wat de Staat met mijn belastinggeld doet, komt uiteindelijk in één of andere vorm wel weer aan mij ten goede, te antwoorden ja, neen, weet het niet.'

De antwoorden varieerden naargelang de verschillende beroeps categorieën waaraan de vraag gesteld werd.

(45) SCHMÖLDERS, G., en STRÜMPEL, B., *Vergleichende Finanzpsychologie, Besteuerung und Steuermentalität in einigen Europäischen Ländern*, Akademie für Wissenschaften und Literatur, Abhandlungen der Geistes- und Sozialwissenschaftlichen Klasse, nr. 4 129, 135, Franz Steiner Verlag GmbH., Wiesbaden, 1968 ; — In Groot-Brittannië werd een positieve instelling van de burgers tegenover de Staat vastgesteld bij 75 procent van de ondervraagden, in Spanje zelfs bij 83 procent van de ondervraagde personen. De cijfers uit Spanje moeten evenwel met omzichtigheid behandeld worden, zodat het niet uitgesloten is dat men vanuit een normatieve reflex heeft geantwoord. In Frankrijk daarentegen werd slechts bij 28 procent van de burgers een positieve instelling ten opzichte van de overheid vastgesteld.

(46) In de Bondsrepubliek Duitsland werd een positieve houding tegenover de Staat vastgesteld bij 60 procent van de ondervraagden ; SCHMÖLDERS, G., en STRÜMPEL, B., o.c., Akademie für Wissenschaftlichen und Literatur, Abhandlungen, 1968, nr. 4, 129, 134.

(47) Het fieldwork voor dit onderzoek werd mogelijk gemaakt door de bereidwillige medewerking van de juffrouwen BLOMMAERT Monique, CLAUS Bernadette, LOECKX Reinhilde en de heren DEFEVER Antoine, DE JONGHE Mark, DESLE Piet, FEYAERTS Paul, JORIS Ludo, HAELDERMAN Leo, HEYMAN Renaat, HOUBEN Luc, PANIS Luc, VAN ROS-SOM Michel en WAELKEN Maarten. Het onderzoek had betrekking op 215 ondervraagde personen in de gemeenten met een stedelijk, half landelijk en uitgesproken landelijk karakter. De groep ondervraagden bestond uit 41 landbouwers, 47 studenten, 45 handelaars en nijveraars, 50 vrije beroepen en 32 hogere personeelsleden.

	Ja	NEEN	WEET HET NIET
LANDBOUWERS	44 %	39 %	17 %
VRIJE BEROEPEN	52 %	32 %	16 %
HANDELAARS & INDUSTRIELEN	40 %	49 %	11 %
STUDENTEN	62 %	30 %	8 %
KADERPERSONEEL	69 %	25 %	6 %

Hieruit blijkt dat met uitzondering van de handelaars en industriëlen een relatieve meerderheid in alle categorieën zich bewust is van het feit dat de overheidsuitgaven die met belastingen worden gefinancierd hun op één of andere manier terug ten goede komen. Het valt evenwel op dat een relatieve meerderheid van de handelaars en industriëlen en aanzienlijke minderheden in de andere beroepscategorieën dit fundamenteel gegeven over de werking van de overheidsuitgaven ontkennen. Dit wijst onrechtstreeks, ofwel op onwetendheid omtrent de werking van deze uitgaven, ofwel op onwil tegenover de overheid zelf. Beide factoren scheppen een ongunstig klimaat voor de belastingheffing.

De houding van de burger tegenover het belastingregime in het algemeen :

30. Naast de houding tegenover de overheid in het algemeen, levert de beoordeling van het belastingstelsel als zodanig door de burger eveneens belangrijke aanduidingen. Een ongunstige indruk van de burger over zijn belastingstelsel schept ongunstige voorwaarden voor een doeltreffende toepassing van de belastingwet met adequate fiscale opbrengsten.

In Frankrijk en Italië werd vastgesteld dat slechts 7 procent van de belastingplichtigen het eens waren met het bestaande belastingstelsel, terwijl respectievelijk 89 procent en 65 procent van de ondervraagden hun belastingstelsel in het algemeen als onrechtvaardig veroordeelden. In de Bondsrepubliek en Spanje werd vastgesteld dat drie kwart van de ondervraagden zich van het bestaande belastingstelsel distantiëerden zonder het evenwel daarom als onrechtvaardig te beschouwen. Alleen in Groot-Brittannië verwierp ongeveer de helft van de ondervraagden het adjectief onrechtvaardig voor het vigerende belastingregime (48).

31. In België kan men de beoordeling van het belastingregime door de belastingplichtigen aflezen uit de resultaten van het onderzoek dat aan de rechtsfaculteit van de K.U.L. werd gehouden (49).

Op de vraag : 'De belastingen zijn juist verdeeld over de verschillende categorieën belastingplichtigen, ja, neen, weet het niet', werden de volgende antwoorden gegeven :

(48) SCHMÖLDERS, G., en STRÜMPEL, B., o.c., Akademie für Wissenschaften und Literatur, Adhandlungen, 1968, nr. 4, 129, 134.

(49) Zie voetnoot nr. 47.

	JA	NEEN	WEET HET NIET
LANDBOUWERS	19 %	66 %	15 %
VRIJE BEROEPEN	16 %	72 %	12 %
HANDELAARS & INDUSTRIELEN	13 %	67 %	20 %
STUDENTEN	17 %	67 %	16 %
KADERPERSONEEL	9 %	66 %	25 %

Hieruit blijkt dat ongeveer twee derden van de ondervraagden in alle beroeps categorieën het niet eens waren met de bestaande verdeling van fiscale lasten. Dezelfde vraag, evenwel in meer algemene en minder scherpe bewoordingen gesteld, gaf aanleiding tot een gemilderde reactie die duidelijk onmiskenbaar in dezelfde richting wees.

Op de vraag : 'Over het algemeen ben ik het eens met de huidige belastingwetgeving, ja, neen, weet het niet.' werden volgende antwoorden gegeven :

	JA	NEEN	WEET HET NIET
LANDBOUWERS	37 %	54 %	9 %
VRIJE BEROEPEN	32 %	52 %	16 %
HANDELAARS & INDUSTRIELEN	29 %	60 %	11 %
STUDENTEN	15 %	55 %	30 %
KADERPERSONEEL	38 %	53 %	9 %

Uit de antwoorden op beide vragen blijkt dat een absolute meerderheid van alle ondervraagden het niet eens is met het heersende belastingstelsel en dat slechts een kleine minderheid het eens is met de verdeling van de fiscale lasten. In dit opzicht is het bijzonder onrustwekkend dat de studenten die als zodanig met de belastingen nog nauwelijks in aanraking zijn gekomen, reeds in belangrijke mate een afkeer voor het bestaande belastingstelsel vertonen. Hieruit moet geconcludeerd worden dat, althans bij de ondervraagde groepen, géén gunstig klimaat aanwezig is voor de toepassing van de bestaande belastingwetgeving. De houding van de ondervraagde groep benadert het dichtst de houding die in Spanje, de Bondsrepubliek en Italië werd vastgesteld ten aanzien van de aldaar vigerende belastingwetten.

De houding van de burger tegenover de belastingontduiking in het bijzonder :

32. Een verdere aanwijzing over de houding van de burger tegenover het belastingstelsel is zijn oordeel over de noodzaak tot bestraffing van belastingontduiking. De redenering die hierachter schuilt is de volgende : iemand die strafmaatregelen voorstaat tegen onbekenden wanneer zij

belasting ontduiken, kan zelf moeilijk daadwerkelijke ontduiking goedkeuren of steunen (50).

Op de vraag of voor de ontduiking van een bedrag van DM 2.000, of L 200 het zou volstaan de ontdoken belasting te doen betalen dan wel of er ook nog een geldboete zou moeten opgelegd worden, werd in Groot-Brittannië door een duidelijke meerderheid van de ondervraagden gekozen voor het opleggen van een bijkomende geldboete, terwijl in de Bondsrepubliek 42 procent van de ondervraagden enkel opteerden voor het betalen van de verschuldigde belasting en slechts 32 procent voor het opleggen van een bijkomende geldboete; 19 procent van de ondervraagden maakten het opleggen van een bijkomende geldboete afhankelijk van de feitelijke omstandigheden (51).

Op een gelijkaardige vraag, gesteld in Zwitserland, sprak de overgrote meerderheid van de ondervraagden zich uit voor het opleggen van een geldboete. Op de vraag of in geval van ontduiking ten bedrage van Zw. F. 500 de belastingplichtige alleen het ontdoken bedrag zou moeten betalen of ook nog een bijkomende geldboete, kozen 71 procent van de ondervraagden voor een geldboete en slechts 20 procent voor het gewoon betalen van de achterstallige belasting (52).

33. De beoordeling van de Belgische en de Nederlandse belastingplichtigen over de noodzaak tot het al dan niet bestraffen van belastingontduiking kan afgeleid worden uit de resultaten van een onderzoek dat uitgevoerd werd door het Centrum voor Rechtssociologie, verbonden aan de Universitaire Faculteiten St. Ignatius te Antwerpen, en het Centrum voor Rechtsociologie, verbonden aan de Universiteit te Leiden (53).

Op de vraag: 'Iemand verdient met overwerk 60.000 BF (Fl. 5.000) per jaar extra en geeft dit niet op aan de belastingen' opteerden in Nederland 53,3 procent van de ondervraagden voor bestraffing, terwijl in

(50) SCHMÖLDERS, G., en STRÜMPPEL, B., o.c., Akademie für Wissenschaften und Literatur, Abhandlungen, 1968, nr. 4, 129, 141: «Wer befürwortet dass gegen ihn unbekannte Steuerhinterzieher Strafen verhängt werden, von dem kann auch erwartet werden, dass er solche Handlungen im täglichen Geschäft nicht tätlich unterstützt».

(51) SCHMÖLDERS, G., en STRÜMPPEL, B., o.c., Akademie für Wissenschaften und Literatur, Abhandlungen, 1968, nr. 4, 129, 140; — SCHMÖLDERS, G., *Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, blz. 46.

(52) STRÜMPPEL, B., *Der Schweizer als Steuerzahler*, 24 Finanzarchiv, 1965, 244, 254.

(53) Dit onderzoek werd door beide centra gevoerd op basis van een gemeenschappelijke vragenlijst, die werd aangepast aan de plaatselijke omstandigheden. In Leiden werkten aan het onderzoek mee: C.J.M. SCHUYT, J.C.M. RUYSS en Mevrouw I.J. BERGHUIS-VAN DER WIJK. In Antwerpen werd het onderzoek geleid door Professor Dr. J. VAN HOUTTE met medewerking van I. CALLENS, R. LAFAILLE, J. LEFEVER en P. VINKE.

Het onderzoek in Antwerpen strekte zich uit over de mannelijke beroepsbevolking in de gemeenten Antwerpen, Berchem, Borgerhout, Deurne en Mortsel en omvatte 636 personen waarvan er 460 geantwoord hebben op het onderzoek. De gegevens van dit onderzoek werden gepubliceerd in 1973 door J. VAN HOUTTE en P. VINKE in de reeks *Law in Society* onder de titel *Knowledge and Opinion about Law*, blz. 13-42, uitgegeven bij Martin Robertson, London, 1973, met als ondertitel voor de bijdrage: *'Attitudes governing the acceptance of legislation among various social groups'*.

België 46,3 procent van de ondervraagden dit soort ontduiking wensten bestraft te zien.

Op de vraag: 'Iemand verdient met overwerk 15.000 BF (Fl. 1.000) en geeft dit niet op aan de belastingen' opteerden in Nederland 38,5 procent van de ondervraagden voor bestraffing, maar in België slechts 25,86 procent.

34. Voor België kunnen deze bevindingen getoetst worden aan de resultaten van het onderzoek dat aan de rechtsfaculteit te Leuven doorgevoerd werd. Verschillende vormen van belastingontduiking werden voorgesteld met de vraag of ze al dan niet moesten bestraft worden. De resultaten van de antwoorden op twee van deze vragen worden hieronder weergegeven.

Vraag 31: 'Een loodgieter geeft een gedeelte van de BTW die hij bij zijn cliënten aanrekenet niet aan bij de ontvanger. Hierdoor ontduikt hij per jaar een bedrag van ongeveer 62.000 BF aan BTW. Moet dit volgens U bestraft worden, niet bestraft worden of weet U het niet?'

	BESTRAFFEN	NIET BESTRAFFEN	WEET HET NIET
LANDBOUWERS	75 %	15 %	10 %
VRIJE BEROEPEN	75 %	17,5 %	7,5 %
HANDELAARS & INDUSTRIELEN	57,5 %	38 %	4,5 %
STUDENTEN	70 %	23,5 %	6,5 %
KADERPERSONEEL	82 %	12 %	6 %

Vraag 36: 'Bij het opgeven van zijn bebouwde oppervlakte geeft een witloofkweker slechts 20 are aan, wanneer hij in feite een kweekplaats heeft van 25 are. Hierdoor ontduikt hij 12.000 BF aan belastingen. Moet dit volgens U bestraft worden, niet bestraft worden of weet U het niet?'

	BESTRAFFEN	NIET BESTRAFFEN	WEET HET NIET
LANDBOUWERS	22 %	66 %	12 %
VRIJE BEROEPEN	50 %	37,5 %	12,5 %
HANDELAARS & INDUSTRIELEN	22 %	64,5 %	13,5 %
STUDENTEN	31,5 %	57,5 %	10,5 %
KADERPERSONEEL	39,5 %	42,5 %	18 %

Alhoewel de cijfers van beide onderzoeken van een heel andere aard zijn en moeilijk kunnen vergeleken worden, wijzen de resultaten ervan toch in dezelfde richting. In gevallen van flagrante ontduiking van zéér grote bedragen kiest een absolute meerderheid van alle beroepsate-

gorieën voor bestraffing van de ontduiking (54). In gevallen van aanzienlijke ontduiking die evenwel géén zeer hoge bedragen betreft, spreekt slechte een relatieve minderheid zich uit voor bestraffing. De meerderheid van de Belgische belastingplichtigen wijst bestraffing af, zelfs bij niet onaanzienlijke ontduiking, terwijl slechts een beperkte minderheid in zulke gevallen bestraffing blijft eisen.

De houding van de Belgische belastingplichtige benadert die van zijn Duitse en Nederlandse lotgenoten, alhoewel hij iets minder bestraffend optreedt dan de Nederlandse belastingplichtige. Zijn houding wijkt radicaal af van de grondhouding van de belastingplichtigen in Zwitserland en Groot-Brittannië.

35. Dit grondpatroon komt eveneens tot uiting in de houding die de Belgische belastingplichtige aanneemt tegenover het verschijnsel van de ontduiking als zodanig.

Op de vraag : 'Belastingontduiking is als een gewone, geoorloofde handeling te beschouwen, ja, neen, weet het niet', antwoordden de verschillende beroeps categorieën in het Leuvense onderzoek als volgt :

	JA	NEEN	WEET HET NIET
LANDBOUWERS	54 %	34 %	12 %
VRIJE BEROEPEN	52 %	32 %	16 %
HANDELAARS & INDUSTRIELEN	58 %	38 %	4 %
STUDENTEN	38 %	51 %	11 %
KADERPERSONEEL	28 %	63 %	9 %

Uit deze resultaten kunnen géén algemene conclusies gehaald worden die gelden voor alle beroeps categorieën, behalve dan dat een meerderheid van belastingplichtigen, die een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefenen, ontduiking beschouwen, als behorend tot het normale gedrags-

(54) Dit wordt bevestigd door de antwoorden op de vraag : 'Iemand knoeit in zijn boekhouding door ergens een komma te verschuiven. Het inkomen in zijn belastingaangifte wordt daardoor bijna 150.000 BF (Fl. 10.000) lager'.

In Nederland spraken 88,5 procent van de ondervraagden zich uit voor bestraffing en in België, 76,73 procent ;

VAN HOUTTE, J., en VINKE, P., o.c., *Knowledge and Opinion about Law, Attitudes governing the acceptance of legislation among various social groups*, 13, 24, Tabel 1 B.

patroon. Bij het kaderpersoneel is er daarentegen een beduidende meerderheid die belastingontduiking afwijst (55).

Deze bevindingen bevestigen de stellingen die reeds vroeger, zonder steun van empirisch onderzoeksmateriaal, werden vooropgesteld over de houding van de Belgische belastingbetaler (56). Indien de resultaten

(55) Ter illustratie kan men dit vergelijken met de bevindingen van SCHMÖLDERS en STRÜMPEL in de Bondsrepubliek en Zwitserland.

Op de vraag hoe iemand die belastingen ontduikt het best zou omschreven worden, werd als volgt geantwoord :

MIT EINEM STEUERSÜNDER VERGLEICHBAR	BASEL-STADT, BASEL-LAND (1964)		BUNDESREPUBLIK (1963)		(1958)
	Alle Berufs- gruppen	Arbeiter Ange- stellte Beamte	Gewerbetreibende Freiberufstätige	Gewerbetreibende Freiberufstätige	Alle Berufs- gruppen
Billigende, neutrale oder entschuldigende Äusserungen : Rechtschaffener Bürger, Ehrenmann, Raffinierter Geschäftsman, Kavalliersünder, Schelm o.ä.	40 %	38 %	54 %	53 %	53 %
Missbilligende oder verur- teilende Äusserungen : Schmarotzer, Unehrllicher Mensch, Hochstapler, Betrüger, Dieb, o.ä.	50 %	53 %	35 %	23 %	39 %
Nichts von alledem :	10 %	9 %	11 %	24 %	8 %

STRÜMPEL, B., o.c., 24 Finanzarchiv, 1965, 244, 251 ; — SCHMÖLDER, G., *Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, blz. 106.

Hierbij treedt een verrassend parallellisme aan het licht tussen de houding ten aanzien van de belastingontduiking in het algemeen in de Bondsrepubliek en België en ten aanzien van de verschillen in deze houding tussen de onderscheiden beroeps categorieën in Zwitserland en België. De zelfstandigen nemen een veel toegeefflijker houding aan tegenover de belastingmoraal dan personen die werken in dienstverband.

SCHMÖLDERS commentarieert deze houding van de zelfstandigen als volgt :

«Die in diesen Antworten zum Ausdruck kommende mindesten entschuldigende, beinahe wohlwollende Einstellung gegenüber dem Steuersünder entspricht den gesellschaftlichen Normen, die es ohne weiteres gestatten, ein freundschaftliches Verhältnis zu jemandem aufrechtzuerhalten, der seine Buchhaltung fälscht, um das Finanzamt zu hintergehen».

(56) LIBOIS, E., *Psychologie fiscale*, Rec. Gén. Enr. Not., 1951, nr. 18969, 66, 67 : «Une bonne loi fiscale devrait toujours prévoir une petite fissure, une soupape, par laquelle la contribuable mécontent pourrait soullager sa bile. Tel qui grogne devant l'invitation de payer cent francs à l'Etat, sourit en en payant nonante-neuf lorsqu'il peut se dire

van hogervermeld onderzoek evenwel door verdere onderzoeken bevestigd worden, zullen zij dwingen tot een differentiatie van deze houding naargelang de beroepscategorie waartoe de belastingplichtige behoort. Met name bij het personeel dat tewerk is gesteld in dienstverband, zou de welwillende houding ten aanzien van de ontduiking niet algemeen verspreid zijn.

5. VERKLARINGSMODELLEN VOOR HET PATROON VAN DE FISCALE HOUDING :

Het schema van het verval van de belastingmoraal :

36. Ter verklaring van zijn empirische bevindingen in Zwitserland en de Bondsrepubliek, heeft STRÜMPPEL een schema ontworpen van verschillende stadia die de belastingmoraal kan doorlopen, gaande van het stadium van een volmaakt fiscaal gedragspatroon tot een diepgaand verval van de belastingmoraliteit (57).

Het *eerste stadium* bestaat in een algemeen verspreide twijfel aan de rechtvaardigheid van het bestaande belastingsysteem. Deze twijfel vormt het eerste waarschuwingssignaal, maar leidt daarom nog niet tot een verzwakking van de belastingmoraal of tot een aantasting van de doeltreffendheid van het vigerende belastingstelsel. Indien de burger- en staatszin van de belastingplichtige in het algemeen ongeschokt blijft, zal het normen- en waardegevoel van de goede staatsburger en belastingplichtige volstaan om zulke algemene twijfel tenminste gedurende een zekere periode op te vangen. De morele veroordeling van de belastingontduiking blijft algemeen en de critiek voor de ontduiking richt zich niet in de eerste plaats tegen de overheid of de belastingadministratie, maar wel tegen de medeburgers die zich aan de toepassing van het belastingstelsel onttrekken.

Het *tweede stadium* wordt gekenmerkt door een onherroepelijke en fundamentele psychologische ommezwaai in de houding van de burger tegenover de Staat, optredend als fiscale overheid. Het onmiddellijk persoonlijk belang haalt het op het vertrouwen in de fiscale overheid

in petto : 'Je l'ai eu pour vingt sous.'). — THIRY, E., *L'impôt direct, fiction et réalité*, Rec. Gén. Enr. Not., 1952, nr. 19170, 297 : «La vérité tout court, c'est que les Belges sont en état de revolte contre l'impôt direct. Sans doute n'existe-t-il pas, dans tout notre droit public, plus grande imposture que celle qui consiste à croire que le contribuable est consentant. En séance de la Chambre des Représentants du 6 novembre 1951, M. Achille Van Acker a pu dire : 'Les appointés paient à 100 p.c. les impôts sur les salaires. Ce n'est pas parce qu'ils sont plus honnêtes que les autres, ce sont tous des Belges.' ; — Over de mentaliteit waarmee de Belgische burger was en is behept inzake fiscaliteit, zie CROUFER, M., *Climat fiscal et collaboration des particuliers avec l'administration*, Rec. Gén. Enr. Not., 1950, nr. 18840, 5 en SCAILTEUR, C., *Le contribuable et l'Etat*, IV, La fraude fiscale et la morale, blz. 75 e.v. (57) STRÜMPPEL, B., o.c., 24 Finanzarchiv, 1965, 244, 256 e.v.

en het besef dat de beste garantie tegen onrecht ligt in de algemene en onverkorte naleving van de belastingwet door iedereen. Om het vermeende fiscale onrecht ongedaan te maken, stelt men geen vertrouwen meer in de overheid, maar helt men over naar een fiscaal eigengericht zijn, dat de goedkeuring van het fiscale verweer bij de medeburgers impliceert. De eigenmachtige weerstand die men inzake de persoonlijke belastingschuld wenst te ondernemen, wordt voorbereid door de goedkeuring of het welwillend toelaten van de belastingontduiking bij anderen. Nochtans wenst men nog niet openlijk met de ontduiking geïdentificeerd te worden en blijft er voldoende burgerzin voorhanden om de Staat het recht toe te kennen belastingen te heffen en de nodige maatregelen, inclusief strafmaatregelen, daartoe te nemen.

In een *laatste stadium* tenslotte vervalt iedere burger- en gemeenschapszin. Het gemeenschappelijke en het staatsbelang wordt altijd ondergeschikt aan het eigenbelang. Deze houding uit zich in de principiële ontkenning van het recht van de overheid om belastingen te heffen en om bij niet-naleving van de belastingwet controle- en strafmaatregelen te nemen. Zij leidt tot een veralgemeende passieve belastingweerstand en maakt complicitéit mogelijk, zelfs in vrij ingewikkelde maatschappelijke verhoudingen tussen wildvreemde personen, omdat ontduiking en weerstand in dit stadium het normale gedrag zijn geworden.

37. Het is niet moeilijk om aan de hand van de cijferresultaten van de onderzoeken in Antwerpen en Leuven te bepalen in welk stadium zich bepaalde van de onderzochte bevolkingsgroepen bevinden. Het is duidelijk dat het stadium van de algemeen en wijd verspreide twijfel aan de rechtvaardigheid van het belastingstelsel in alle ondervraagde beroepscategorieën te Leuven en omgeving is bereikt. Een ruime en absolute meerderheid van de ondervraagden is het niet eens met het bestaande belastingstelsel (58).

De vraag is of de twijfel aan de rechtvaardigheid van het bestaande belastingstelsel de belastingmoraal reeds op een fatale en onomkeerbare manier heeft aangetast. Op deze vraag antwoorden is véél moeilijker, omdat het cijfermateriaal niet specifiek met het oog op het onderzoek van deze hypothese werd bijeengebracht. Toch zijn er belangrijke aanwijzingen.

Er is eerst en vooral de houding van de belastingplichtige tegenover de Staat als fiscale overheid. Een aanzienlijke minderheid van de ondervraagden heeft géén duidelijk beeld over de werking van de overheidsbestedingen, vermits zij iedere band tussen belastingen, overheidsbestedingen en persoonlijk welzijn miskent. Het solidariteitsbesef van de ondervraagde beroepsgroepen met betrekking tot de belastingen en de aldus gefinancierde uitgaven die het collectieve en individuele welzijn

(58) Zie de resultaten van het onderzoek onder nr. 34.

medebepalen, is meestal slechts zwak ontwikkeld (59). Er is vervolgens de houding ten aanzien van de belastingontduiking zelf. Er kan niet gesproken worden over een algemene houding van de Belgische burger ten aanzien van de belastingontduiking. Het oordeel moet gesplitst worden naar de beroeps categorie waartoe de burger behoort. Bij de zelfstandigen (landbouwers, vrije beroepen, handelaars en industriëlen) wordt de belastingontduiking door een absolute meerderheid als een geoorloofde en gewone handeling beschouwd. Bij de anderen, de studenten en personen die werkzaam zijn in dienstverband, voornamelijk

(59) Het loont de moeite om in dit opzicht de resultaten van de onderzoeken in Zwitserland en België te vergelijken in de mate dat dit mogelijk is. In Basel-Stadt en Basel-Land werd de vraag gesteld welke betekenis op het woord belasting (Steuer) het meest toepasselijk zou zijn in Zwitserland :

1. ik draag iets bij ;
2. ik moet iets afgeven ;
3. er wordt mij iets ontnomen.

In de Bondsrepubliek werden dezelfde vragen gesteld met als variant op (1) ik moet iets bijdragen. De antwoorden op deze vragen gaven de volgende resultaten :

BASEL-STADT, BASEL-LAND (1964)	(1)	(2)	(3)	NICHTS VON ALLEDEM
Alle Berufsgruppen	64 %	26 %	7 %	3 %
Arbeiter	62 %	24 %	9 %	5 %
Untere Angestellte und Beambte	63 %	24 %	8 %	5 %
Leitende Angestellte und Beambte	79 %	13 %	4 %	4 %
Gewerbetreibende und Freiberufstätige	52 %	38 %	8 %	2 %
BUNDESREPUBLIK (1958)				
Alle Berufsgruppen (nur Männer)	34 %	36 %	30 %	—

SCHMÖLDERS, G., *Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, blz. 74 ; — STRÜMPPEL, B., *o.c.*, 24 Finanzarchiv, 1965, 244, 252.

In Leuven leverde de vraag : 'De tegenprestaties die de Staat mij biedt zijn minder waard dan het bedrag dat ik aan de Staat afdraag aan belasting, ja, neen, weet het niet', de volgende resultaten op :

	JA	NEEN	WEET HET NIET
LANDBOUWERS	39 %	39 %	22 %
VRIJE BEROEPEN	32 %	44 %	24 %
HANDELAAR & INDUSTRIELEN	56 %	24 %	20 %
STUDENTEN	35 %	23 %	41 %
KADERPERSONEEL	44 %	34 %	22 %

Zie eveneens de resultaten van de vraag vermeld onder nr. 32.

Alhoewel het moeilijk is om deze gegevens te vergelijken, blijkt toch duidelijk dat bij de ondervraagden van het Zwitserse onderzoek een uitgesproken positieve instelling aanwezig was tegenover de Staat als fiscale overheid. Deze instelling is het sterkst vertegenwoordigd bij het hogere kaderpersoneel en is beduidend zwakker bij de zelfstandigen. In de resultaten van het Leuvense onderzoek springt onmiddellijk het groot aantal ondervraagden in het oog die zich terugtrekken in onwetendheid. De cijfers wijzen op een vrij ongunstige instelling tegenover de overheid als besteder van belastinggelden, houding die het meest uitgesproken is bij de handelaars en industriëlen.

het kaderpersoneel, wordt de belastingontduiking duidelijk veroordeeld (60).

Er is tenslotte de houding tegenover de strafmaatregelen die genomen worden in bepaalde gevallen van belastingontduiking. Uit de cijferresultaten van de onderzoeken blijkt dat de instemming met de bestraffing toeneemt naarmate de ontduiking flagranter en het ontduiken bedrag groter wordt (61). In gevallen van flagrante ontduiking van zéér grote bedragen aan belastbaar inkomen of aan belastingen is de instemming met de bestraffing algemeen, met evenwel een duidelijk minder algemene instemming in de groep van handelaars en industriëlen, waar zelfs een aanzienlijke minderheid (38 procent) zich ook in deze gevallen tegen strafmaatregelen uitspreekt. Deze soliede meerderheid voor bestraffing slaat daarentegen om in een minderheid, wanneer de ontduiking minder uitgesproken is en betrekking heeft op kleinere, zij het niet onaanzienlijke bedragen.

38. Uit dit alles volgt dat men moeilijk een algemeen oordeel kan vellen over het niveau van de belastingmoraal. Dit oordeel moet gedifferentieerd worden volgens de beroepscategorie waartoe de belastingplichtige behoort. De cijfers schijnen daarbij te wijzen op een volledige ineenstorting van de belastingmoraal bij de groep handelaars en industriëlen. Zij zijn niet alleen gebrekkig ingelicht over de werking van de overheidsbestedingen en/of ontkennen de positieve aspecten ervan; zij aanvaarden belastingontduiking als een gewone en geoorloofde handeling en zij verzetten zich tegen strafmaatregelen bij de bestrijding van de belastingontduiking behalve in gevallen van flagrante ontduiking van hoge bedragen. Zelfs dan nog is er een aanzienlijke minderheid die zich verzet tegen de bestraffing van om het even welke vorm van ontduiking. Zij bevinden zich in het derde stadium van verval van de belastingmoraal zoals dit door STRÜMPSEL werd omschreven.

Aan de andere kant van het spectrum staat het kaderpersoneel. De leden van deze groep zijn zich wel degelijk bewust van het feit dat de overheidsbestedingen onrechtstreeks de burger ten goede komen, alhoewel een relatieve meerderheid van mening is dat de bijdragen zwaarder wegen dan de voordelen die de overheid hun verleent. Voor een uitgesproken meerderheid is de belastingontduiking géén gewone en geoorloofde zaak, terwijl strafmaatregelen voor flagrante ontduiking van hoge bedragen de algemene goedkeuring van deze groep wegdragen. Slechts een kleine minderheid (12 procent) verzet zich hiertegen. Dit betekent dat de belastingmoraal binnen deze groep bijna onaangetaast is gebleven, ondanks de duidelijke twijfels over de rechtvaardigheid van het bestaande belastingregime.

39. Nochtans moet er een correctie aangebracht worden aan de bovenstaande typering. Alle groepen zijn voorstander van het achterwege

(60) Zie de cijferresultaten onder nr. 38.

(61) Zie de cijferresultaten onder nr. 36 en 37.

laten van strafmaatregelen voor vormen van ontduiking die in het geheel van de overheidshuishouding zeker niet te verwaarlozen zijn en een verlies van tientallen miljarden met zich zouden brengen. Deze houding is ook weer het meest uitgesproken bij de handelaars en industriëlen, maar zij is eveneens aanwezig bij het kaderpersoneel, dat over het algemeen nog een onaangetaste belastingmoraal vertoont. Voor deze vormen van wat in de ogen van de belastingbetaler ongetwijfeld als goedaardige ontduiking moet voorkomen, staat men wellicht bij alle beroepsgroepen op de drempel van het derde en laatste stadium van de belastingmoraal (62). Voor de andere beroepsgroepen buiten het kaderpersoneel, de handelaars en industriëlen is de typering van de houding ten aanzien van de belastingontduiking véél moeilijker, omdat de cijfers géén duidelijke conclusies toelaten. In ieder geval kan gesteld worden dat de belastingmoraal bij geen van deze groepen nog onaangetast is en zich bijgevolg in verschillende stadia van verval bevindt. Bij de studenten moet hier ongetwijfeld rekening gehouden worden met het feit dat zij hun houding tegenover het belastingsysteem nog niet definitief bepaald hebben, omdat zij er meestal nog niet rechtstreeks mee werden geconfronteerd. Bij de landbouwers en vrije beroepen moet men ermee rekening houden dat de antwoorden betreffende de bestraffing van specifieke vormen van ontduiking uiteenlopen omdat er wellicht werd geantwoord vanuit de situatie waar men persoonlijk bij betrokken is. Beide groepen aanvaarden evenwel net zoals de handelaars en industriëlen dat ontduiking een gewone en geoorloofde handeling is. Dit zou erop wijzen dat zij in ieder geval géén vertrouwen meer hebben in de Staat als fiscale overheid en eerder grijpen naar ontduiking als een verweermiddel tegen het vermeende fiscale onrecht dat hen werd aangedaan.

De juridische verklaring voor de kwantitatieve verschillen in ontduiking tussen de onderscheiden beroepscategorieën :

40. De verschillen in belastingmoraal en in houding tegenover het belastingregime in het algemeen die bestaan tussen de onderscheiden beroepscategorieën worden bevestigd door de macro-economische cijfers inzake actuele ontduiking zoals die in het rapport FRANK zijn opgenomen (63). Alhoewel het bedrag van de gemiddelde ontduiking per

(62) Nochtans moet enig voorbehoud worden gemaakt voor de vrije beroepen, die principieel aan strafmaatregelen vasthouden voor alle vormen van ontduiking. Dit schijnt in tegenspraak met de tolerante houding van deze groep tegenover de belastingontduiking in het algemeen. Deze discrepantie vergt nader onderzoek. Een verklaring hiervoor ligt wellicht in het feit dat de concrete ontduikingsvormen die werden voorgesteld géén enkel verband hielden met de eigen beroepssituatie. Typerend in dit opzicht is de tolerantie van de groep landbouwers voor hun eigen specifieke vorm van ontduiking, maar de strenge veroordeling van ontduiking door loodgieters.

(63) FRANK, M., *La sous-estimation et la fraude fiscale en Belgique ; ampleur et remèdes*, Cahiers Economiques de Bruxelles, DULBEA, 1972, nr. 1, 5, 14, 18 en 19, Tabel III, V en VI.

aangifte in een bepaalde beroepscategorie zéér betwistbaar is, zijn de afwijkingen tussen de beroepscategorieën onmiskenbaar. De ontduiking of onderschatting ligt duidelijk hoger bij personen die zelfstandig hun beroepswerkzaamheid uitoefenen (landbouwers, vrije beroepen, handelaars en industriëlen) dan bij personen die werkzaam zijn in dienstverband (kaderpersoneel).

41. Hiervoor zijn drie verklaringen die rechtstreeks voortvloeien uit de aard van het bestaande belastingsysteem. De eerste verklaring ligt in de *progressiviteit van de inkomstenbelasting*. Het bedrag van de ontdoken belasting stijgt met het inkomen, ook indien de ontduiking van het belastbaar inkomen relatief gelijk blijft (64). Vermits de vrije beroepen, handelaars en industriëlen over het algemeen in de hogere inkomenscategorieën vallen, ontduiken zij meer belasting bij relatief gelijkblijvende ontduiking van het belastbaar inkomen. Bij de landbouwers speelt niet zozeer de ontduiking, dan wel de onderschatting van het belastbaar inkomen die door de belastingwet zelf wordt georganiseerd. De tweede verklaring is te vinden in het feit dat het *belastbaar inkomen van personen met een zelfstandige beroepsactiviteit veel moeilijker te achterhalen is* dan bij personen die werkzaam zijn in dienstverband. Bij werknemers in dienstverband bestaat het bedrijfsinkomen grotendeels of uitsluitend uit lonen en salarissen die voor de werkgever een aftrekbare bedrijfsuitgave vormen en waarop de belasting aan de bron wordt ingehouden. De structuur van het belastbaar inkomen is eenvoudig en de controle gemakkelijk.

Bij de zelfstandigen daarentegen is de structuur van het belastbaar inkomen véél ingewikkelder. Het bruto-inkomen bestaat uit winst en/of honoraria die zijn samengesteld uit een ganse reeks moeilijk te achterhalen elementen. Hiervan moeten de uitgaven worden afgetrokken waarvan het dikwijls zeer moeilijk is om te achterhalen of zij persoonlijke dan wel bedrijfsuitgaven zijn. De controle is véél moeilijker en moet dus, om doeltreffend te zijn, véél grondiger gebeuren dan bij werknemers in dienstverband. Het is duidelijk dat samen met de mogelijkheden ook de bekoring tot ontduiking véél groter is voor deze beroepscategorieën. Tenslotte is er de *toepassing van de forfaitaire belastingregimes*, waardoor het inkomen van de landbouwers en kleine handelaars onderschat wordt. Juist omdat de strikte vaststelling van het belastbaar netto-inkomen

(64) Stel dat opeenvolgende inkomenschijven als volgt worden belast :

0 - 100 aan 5 %, 100 - 200 aan 10 %, 200 - 300 aan 20 % en 300 - 400 aan 30 %. Iemand met een belastbaar inkomen van 100 ontduikt de helft en geeft slechts 50 aan ; het bedrag van de ontdoken belasting bedraagt 2,5. Iemand met een belastbaar inkomen van 400 ontduikt eveneens de helft van zijn inkomen en geeft slechts 200 aan ; het bedrag van de ontdoken belasting bedraagt 50 of twintig maal zoveel. Ook indien de persoon met het inkomen van 400 relatief minder zou ontduiken, zou hij toch nog in absolute cijfers uitgedrukt meer belasting ontduiken. Indien hij eveneens 50 van zijn inkomen niet aangeeft, ontduikt hij niettemin 15 of zes maal zoveel als de persoon met een inkomen van 100 die de helft van dit inkomen niet aangeeft.

veel administratieve moeilijkheden zou meebrengen en ongetwijfeld ook op hevige weerstand zou stuiten, bepaalt de belastingwet voor deze categorieën een benaderende vaststelling van het belastbaar inkomen in plaats van de belasting op het werkelijk inkomen. Men kan hier echter niet spreken over eigenlijke ontduiking in de juridische betekenis van het woord. Het forfaitaire belastingsysteem heeft niettemin fiscale minderontvangsten tot gevolg, vanzelfsprekend voor die beroepscategorieën waarop het toegepast wordt.

Het belastingsysteem als verklaring voor de houding van de onderscheiden beroepscategorieën :

42. De bovenstaande factoren vormen een objectief juridische verklaringsgrond voor de verschillen in de kwantitatieve omvang van ontduiking en onderschatting tussen de onderscheiden beroepscategorieën. Het is dan ook verleidelijk om de verschillen in belastingmoraal en houding ten aanzien van het bestaande belastingsysteem tussen de onderscheiden beroepscategorieën te herleiden tot mentaliteitsverschillen tussen de verschillende sociale klassen in de maatschappij. De vraag die evenwel moet onderzocht worden, is of het vigerende belastingstelsel soms geen verband houdt met deze verschillen in houding en moraal en vooral, of deze verschillen beïnvloed of medeveroorzaakt zouden kunnen zijn door de structuur van het belastingsysteem zelf.

Het antwoord op deze vraag kan wellicht gevonden worden in een geformaliseerd model dat door SCHMÖLDERS en STRÜMPEL werd ontworpen (65). Dit model zal hierna kort uiteengezet worden, waarna het als hypothese zal toegepast worden ter verklaring van de Belgische verhoudingen.

43. Bij hun vergelijkend financieel-psychologisch onderzoek werden SCHMÖLDERS en STRÜMPEL getroffen door enkele sprekende verschillen en gelijkenissen tussen de houding van de belastingbetaler in Groot-Brittannië en de Bondsrepubliek en de respectievelijke belastingstelsels van deze twee landen. Terwijl er in Groot-Brittannië een positieve instelling bestond tegenover de Staat als fiscale overheid en een vrij goede belastingdiscipline werd vastgesteld met algemene aanvaarding van strafmaatregelen ter bestrijding van ontduiking, werd er toch een vrij toegelijke houding vastgesteld tegenover concrete vormen van belastingontduiking. In de Bondsrepubliek werd niet alleen een véél minder gunstige houding tegenover de overheid vastgesteld, maar werd ontduikalgemeen aanvaard. Alhoewel de houding van de belastingplichtige in beide landen dus vrij fundamenteel verschilde, werd volgens SCHMÖLDERS en STRÜMPEL toch vastgesteld dat de doeltreffendheid van het belastingsysteem in beide landen vergelijkbaar was. De mate waarin de

(65) SCHMÖLDERS, G., en STRÜMPEL, B., o.c., Akademie für Wissenschaften und Literatur, Abhandlungen, 1968, nr. 4, 129 ; 144.

vigerende belastingwetten in beide landen daadwerkelijk konden toegepast worden, was relatief gelijk.

Deze vaststelling deed twee vragen rijzen. Hoe de schijnbaar tegenstrijdige houding verklaren van de Britse belastingplichtigen die wel strafmaatregelen voorstaan tegen belastingontduiking, maar anderzijds toegeeflijk staan tegenover het verschijnsel? Welk is de rol van de houding van de belastingplichtige in het ontduikingsverschijnsel, indien duidelijk uiteenlopende houdingen toch uiteindelijk hetzelfde juridische en economische resultaat opleveren, namelijk een vrij getrouwe toepassing van de bestaande belastingwetgeving?

44. Een voor de hand liggende verklaring voor de ogenschijnlijke contradictie in de houding van de Britse belastingplichtigen, is het schema van verval in de belastingmoraal (66). Er zou reeds een zeker verval in de Britse belastingmoraal zijn ingetreden, zonder dat evenwel het stadium van de afwijzing van strafmaatregelen reeds werd bereikt. Deze verklaring roept een nieuwe contradictie op, namelijk tussen de lakse instelling inzake belastingontduiking en de positieve instelling tegenover de Staat als fiscale overheid en het bestaande belastingregime. Er werd dan ook naar een andere verklaring gezocht.

45. SCHMÖLDERS en STRÜMPSEL zochten de verklaring in een nieuw element dat zij als de *'Intensität der steuertechnischen Konfrontation'* betitelden, namelijk de hardheid waarmee de belastingplichtige met de belastingwet wordt geconfronteerd en die meer inhoudt dan alleen maar het percentage van de aanslagvoet. Zij waren namelijk getroffen door de verschillen in benaderingswijze van de belastingplichtige door de belastingwet en de belastingadministratie in de Bondsrepubliek en Groot-Brittannië. In de Bondsrepubliek wordt de toepassing van de belastingwet afgedwongen door een omvangrijk netwerk van controles, die steunen op een nauwgezette en ver doorgedreven boekhouding en die aan de belastingplichtige ingewikkelde, tijdrovende en dure verplichtingen opleggen met het oog op het bewijs van zijn belastingschuld of -onschuld. Het Britse belastingsysteem wordt daarentegen gekenmerkt door een soepele toepassing van de belastingwet en behandelt de belastingplichtige met zachtheid, wat zich voornamelijk uit in het afzien van een ambtelijke controle op de boekhouding en het laten bestaan van enkele 'tax-loop-holes'.

De methode van de technisch volmaakte, ver doorgevoerde en harde controle laat toe de naleving van de belastingwet met een zekere doeltreffendheid af te dwingen, maar leidt tot irritatie, wrijvingen en psychologische weerstand bij de belastingplichtige. De methode van de zachte hand vermindert de wrijvingen en het ressentiment bij de belastingplichtige, maar leidt onvermijdelijk tot een zeker verlies in doeltreffendheid van het belastingsysteem wegens belastingvermijding en zelfs

(66) Zie de bespreking hiervan onder nr. 39.

ontduiking. Deze twee verschillende methodes verklaren het ongenoegen van de Duitse belastingplichtigen tegenover hun belastingstelsel enerzijds en de positieve instelling van de Britten anderzijds. Zij verklaren tevens waarom de Britten, ondanks hun voorbeeldige belastingdiscipline, toch toegeeflijk staan tegenover de ontduiking en een lakse houding aannemen tegenover belastingzondaars. Naarmate de naleving van de belastingwet immers niet wordt afgedwongen, verliezen de belastingvoorschriften hun gezag en nemen de belastingplichtigen een meer toegeeflijke houding aan tegenover de overtreders van de belastingwet, alhoewel de algemene instelling positief blijft en de bestraffing van overtredingen algemeen wordt goedgekeurd (67).

De toepassing van beide methodes leidt op langere termijn tot een zéér uiteenlopende belastingmentaliteit. De harde confrontatie kan de doeltreffendheid van het belastingsysteem gedurende een zekere tijd handhaven, maar ten koste van een verstoring van de verhouding tussen de burger en de overheid, wat uiteindelijk leidt tot onoverkomelijke psychologische belastingweerstand.

De methode van de zachte hand daarentegen leidt tot dezelfde doelmatigheid zonder de verhouding tussen de burger en de overheid te verstoren, zodat, zonder toenemende spanningen, een stabiel evenwicht kan bereikt worden in de verhouding tussen de belastingplichtige en het belastingsysteem, belichaamd in de fiscus.

46. Het bovenstaande model dat als verklaring geldt voor de samenhang van de onderscheiden elementen in een bepaald belastingsysteem, kan als volgt grafisch voorgesteld en wiskundig geformaliseerd worden in een stelsel van drie functies :

(67) SCHMÖLDERS, G., en STRÜMPPEL, B., o.c., Akademie für Wissenschaften und Literatur, Abhandlungen, 1968, nr. 4, 129, 145 : «Die laxe Einstellung der Zensiter steht somit nicht etwa in Widerspruch zu der vorsichtigen Besteuerungsmethoden der Finanzbehörden, sondern stellt ihre Konsequenz dar; auch im Steuerrecht gilt, dass Vorschriften ihre Autorität in dem Masse einbüßen, in dem ihre Einhaltung nicht kontrolliert wird. Die Lockerung der Steuerdisziplin, also des Steuerlichen Verhaltens, ergibt sich aus der gleichen Eigenart der britischen Steuertechnik, die sich so positiv auf die Steuermentalität, also auf die Einstellung zur Besteuerung, auswirkt, nämlich aus der leichten Hand, deren sich die Steuertechnik bedient. Umgekehrt erzielt in Deutschland der im internationalen Vergleich ganz einzigartigen Perfektionismus der Steuertechnik zwar ein gewisses Mass an Steuererfüllung, zieht aber gleichzeitig die Steuermentalität in Mitleidenschaft, die die Steuerhebung von der Seite der Motivation her erleichtern könnte.»



HFC fungeert in dit model als de onafhankelijke variabele, die de afhankelijk variabele DTB op twee manieren beïnvloedt, *rechtstreeks en positief* en *onrechtstreeks en negatief* via de tussenvariabele BM. De opgave bestaat erin om de waarden van HFC en BM zodanig vast te stellen dat DTB een maximale waarde bereikt.

Meer omslachtig kan gesteld worden dat controle bevorderlijk werkt op de belastingdiscipline. Ieder belastingstelsel moet erin slagen om door een scherpere controle enkele fiscale meerontvangsten te boeken, ongeacht het verval van de belastingmoraal. Omgekeerd, wanneer iedere controle ontbreekt, is men voor de doeltreffendheid van het systeem aangewezen op de belastingmoraal, die zal verzwakt zijn omdat het gezag van de belastingwet niet door een controle gesteund wordt. Een toenemende controle leidt evenwel tot verbittering en weerstand. Wanneer deze weerstand algemeen wordt en leidt tot een houding waarbij de belastingplichtige zich solidair acht met hem zelfs onbekende lotgenoten, verliest het systeem aan doeltreffendheid en kan de naleving van de belastingwet niet meer afgedwongen worden, ongeacht de scherpheid van de controle die wordt toegepast.

6. HET BELGISCH BELASTINGSTELSEL ALS VERKLARING VOOR DE BELGISCHE BELASTINGMENTALITEIT :

47. Aan de hand van het hoger besproken model kan nu naar een verklaring gezocht worden voor de verschillen in belastingmoraal en in

houding tegenover het belastingstelsel die zich voordoen bij de onderscheiden categorieën van belastingplichtigen. Dit model laat toe de verschillende bevindingen van het onderzoek dat werd uitgevoerd aan de rechtsfaculteit te Leuven te verklaren en geeft tevens een uitleg voor de ogenschijnlijke tegenstrijdigheden die daarbij soms vastgesteld worden. 48. In principe wordt de belastingwet in België gelijk toegepast op alle burgers. Dit wil zeggen dat alle burgers zelf verplicht zijn hun belastbaar inkomen aan te geven en dat eenzelfde bedrag aan belastbaar inkomen onderworpen is aan dezelfde aanslagvoeten. De voorwaarden waarin de belastinggrondslag wordt vastgesteld, verschillen evenwel aanzienlijk naargelang de beroepscategorie waartoe de belastingplichtige behoort. Met name voor de inkomstenbelasting kan men duidelijk *drie type-situaties* onderscheiden.

De *eerste type-situatie* is die van de loon- en weddetrekkenden. Hun inkomen wordt uitbetaald door een derde, de werkgever, en de belasting wordt door deze derde ingehouden aan de bron. Deze belastingplichtigen worden administratief slechts éénmaal per jaar met de belasting geconfronteerd, namelijk bij het opstellen van hun aangifte. Zij zijn niet verplicht om boeken of rekeningen te houden, omdat zij genieten van een forfaitaire aftrek voor bedrijfsuitgaven. Het bewijsmateriaal van hun belastbaar inkomen hoeven ze zelf niet op te stellen, maar wordt geleverd door hun werkgever. Er zijn weinig ingewikkelde en tijdrovende controles, omdat de structuur van het belastbaar inkomen meestal vrij eenvoudig is. De belastingheffing verloopt dus geruisloos en zonder incidenten, zodat men kan zeggen dat de confrontatie met de belastingwet géén harde vormen aanneemt.

De *tweede type-situatie* is die van de vrije beroepen, handelaars en industriëlen. Hun inkomen bestaat uit bedrijfswinsten en honoraria en heeft een vrij ingewikkeld en onregelmatig karakter. Hun fiscaal bestaan wordt gekenmerkt door het houden van boeken en rekeningen, het invullen van verklaringen, het ondergaan van tijdrovende en kostbare controles, de betaling van de belasting in grote brokken die het volle gewicht van de belasting doen uitkomen en de verhoging van de belasting indien niet vooraf werd betaald. De belastingheffing verloopt hier eerder moeizaam en is rijk aan incidenten. De confrontatie met de toepassing van de belastingwet neemt soms scherpe vormen aan en wordt in al haar hardheid aangevoeld, wat onvermijdelijk leidt tot irritatie en psychologische weerstand.

De *derde type-situatie* is die van de landbouwers. Zij worden niet belast op hun werkelijk inkomen, maar op een forfaitair geraamd inkomen. De bepaling van het belastbaar inkomen gebeurt buiten de tussenkomst van de belastingplichtige om. Er wordt niet om zijn medewerking gevraagd; er wordt géén beroep gedaan op zijn loyaliteit ten aanzien van het vigerende belastingstelsel. De controle is eenvoudig en gemakkelijk. De hardheid van de confrontatie is gering.

Om het beeld volledig af te ronden moet men eraan toevoegen dat de

handelaars en industriëlen bovendien nog dikwijls geconfronteerd worden met de administratieve toepassing van de BTW. Ook voor deze belasting moeten zij allerhande documenten en formulieren invullen of bijhouden en verschillende controles ondergaan, zodat ook deze belasting omwille van haar administratieve toepassingsmodaliteiten bij deze groep belastingplichtigen leidt tot irritatie en belastingweerstand. De andere beroeps-categorieën komen alleen maar in aanraking met de BTW als consument die deze belasting betaalt, zonder het dikwijls te weten (68).

49. Volgens het verklaringsmodel van SCHMÖLDERS en STRÜMPEL hebben de hardheid van de confrontatie bij de toepassing van de belastingwet en de irritatie die hieruit volgt, een negatieve invloed op de belastingmoraal en de houding van de belastingplichtige tegenover de fiscus (69). Deze relatie tussen confrontatie en belastingmoraal uit het verklaringsmodel, zoals hierboven werd uiteengezet, zou op grond van de belastingtechnische kenmerken van het Belgische belastingstelsel, tot de volgende conclusies moeten leiden :

a) het kaderpersoneel vertoont een vrij positieve instelling tegenover het belastingstelsel en een onaantagelijke belastingmoraal ;

(b) de handelaars en industriëlen nemen een zéér afwijzende houding aan tegenover het belastingstelsel en hun belastingmoraal vertoont een ernstig verval, en

(c) de vrije beroepen nemen een tussenpositie in met een ongunstige houding tegenover de Staat als fiscale overheid en een verzwakte belastingmoraliteit, die evenwel niet zo vermolmd is als bij de handelaars en industriëlen (70).

Deze conclusies schijnen inderdaad bevestigd te worden door de cijfers van het onderzoek te Leuven, waar een duidelijk tegenovergestelde houding werd vastgesteld tegenover de fiscus bij het kaderpersoneel

(68) Met uitzondering van enkele categorieën van vrije beroepen zoals architecten en apothekers.

(69) Deze relatie ligt in de lijn van de theorieën die werden uitgewerkt over de invloed van de structuur van de belasting op de psychologie van de belastingbetaler. Zie hierover ROSIER, C., *La fiscalité française devant l'opinion publique*, blz. 130 en blz. 156 e.v. ; — LAURE, M., *Traité de Politique Fiscale*, blz. 282 e.v. ; — SCALTEUR, C., *Le Contribuable et l'Etat*, blz. 125 ; — SCHMÖLDERS, G., *Der Staatsbürger als Steuerzahler, Wandlungen des Menschenbildes in Finanzwirtschaft und Steuerpraxis*, 27 Finanzarchiv, 1968, 121, 132 ; — KELLER, Th., *Merkliche oder unmerkliche Steuern ?* 27 Finanzarchiv, 1968, 110.

(70) Voor deze groep laten de cijfers van het onderzoek dat te Leuven werd gevoerd, nog géén definitieve conclusies toe. De belastingmoraal van deze groep bevindt zich waarschijnlijk net zoals die van de handelaars en industriëlen in het laatste stadium van de volledige desintegratie. De gunstige indruk die veroorzaakt wordt door de ruime meerderheid welke zich uitspreekt voor strafmaatregelen ter bestrijding van ontduiking, wordt wellicht veroorzaakt door het veroordelen van concrete ontduikingsvormen die de leden van deze groep zelf nooit zullen bedrijven. Er zijn verder aanwijzingen dat er binnen deze groep aanzienlijke wijzigingen in belastingmoraal optreden tussen de beoefenaars van bepaalde beroepen onderling. De afzonderlijke beroepsgroepen waren evenwel te weinig omvangrijk om hieruit conclusies te kunnen trekken.

enerzijds en de handelaars en industriëlen anderzijds (71). Een bevestiging hiervan is eveneens te vinden in de antwoorden op twee andere vragen die tijdens het onderzoek te Leuven werden gesteld.

Op de vraag : 'Ik betaal teveel belasting, ja, neen, ik weet het niet', werd als volgt geantwoord :

	Ja	NEEN	WEET HET NIET
LANDBOUWERS	61 %	32 %	7 %
VRIJE BEROEPEN	36 %	58 %	8 %
HANDELAARS & INDUSTRIELEN	58 %	31 %	11 %
STUDENTEN	25 %	28 %	47 %
KADERPERSONEEL	47 %	37 %	15 %

Op de vraag : 'Duidt op een schaal aan hoe zwaar U zichzelf belast acht : zwaar, gemiddeld, licht', werd als volgt geantwoord :

	ZWAAR	GEMIDDELD	LICHT
LANDBOUWERS	45 %	50 %	5 %
VRIJE BEROEPEN	53 %	42 %	5 % (72)
HANDELAARS & INDUSTRIELEN	68 %	32 %	
STUDENTEN (73)	11 %	22 %	30 %
KADERPERSONEEL	53 %	47 %	

Wat treft in de antwoorden is de ommekeer in opinie bij de landbouwers en vrije beroepen, twee groepen die inzake inkomstenbelasting aan een totaal verschillende belastingtechniek onderworpen worden. De grote meerderheid van de landbouwers vindt dat zij teveel belasting betaalt, maar slechts een minderheid vindt dat zij zwaar belast wordt. Bij de vrije beroepen is het net omgekeerd en is een uitgesproken meerderheid er zich van bewust dat ze niet teveel belasting betaalt, maar is toch een meerderheid van mening dat de belasting zwaar weegt.

De verklaring voor deze ommezwaai ligt in het verschil in hardheid van de confrontatie met de belasting bij beide groepen. De enige confrontatie die de landbouwers praktisch hebben met de fiscus, is de jaarlijkse aangifte en het betalen van de belasting, terwijl voor de vrije beroepen het bedrag van de belasting slechts een onderdeel vormt van de totale

(71) Zie de cijfers onder de nrs. 37 en 38 en de conclusies daaruit onder nr. 41.

(72) Deze 5 procent vrije beroepen waren geneesheren-specialisten die zich nog in hun opleiding bevonden en als assistent bezoldigd werden. Alhoewel zij zichzelf reeds als vrij beroep beschouwden, vertoonde hun fiscale situatie evenwel meer overeenstemming met die van het kaderpersoneel.

(73) Bij de studenten meenden 37 procent van de ondervraagden op deze vraag niet te kunnen antwoorden.

confrontatie met de inkomstenbelasting, die voor hen veel zenuwslopender verloopt.

Voor de handelaars en industriëlen is de situatie zonder meer duidelijk. Zij zijn niet alleen van oordeel dat zij teveel belasting betalen, maar tevens dat de toepassing van die belasting zwaar drukt, conform met de harde en frequente confrontatie met de belastingwet die zij moeten ondergaan. Dit betekent, om de terminologie van LAURE te gebruiken, dat men in een belastingsysteem niet alleen een onderscheid moet maken tussen 'les impôts irritants' en 'les impôts anesthésiants', maar dat men ook een onderscheid moet maken tussen 'les contribuables irrités' en 'les contribuables anesthésiés' (74). Zelfs voor belastingen die in hun toepassing onder het algemeen irriterender werken dan andere, moet men, naargelang de toepassingsmodaliteiten, een onderscheid maken naar de categorie van belastingplichtigen die wel, en anderen die niet geïrriteerd zullen worden.

7. EEN VERFIJNING VAN HET VERKLARINGSMODEL :

50. Alhoewel het model, dat door SCHMÖLDERS en STRÜMPSEL werd vooropgesteld, een behoorlijke en aanvaardbare uitleg vormt voor de uiteindelijke doeltreffendheid waarmee de belastingwet wordt toegepast, via de structuur van het belastingsysteem en de invloed van deze structuur op de belastingmoraal, werden er in het onderzoek dat te Leuven werd gehouden toch enkele vaststellingen gedaan, die niet zijn onder te brengen in het raam van de eenvoudige functionele relaties van dit verklaringsmodel.

Aldus kan de houding van de groep landbouwers niet verklaard worden vanuit de hardheid waarmee zij met het bestaande belastingregime geconfronteerd worden. Hun belastingregime wordt gekenmerkt door de afwezigheid van iedere confrontatie van betekenis, terwijl een meerderheid vandeze groep belastingontduiking als een gewone en geoorloofde zaak beschouwt. Deze houding kan zeker niet te wijten zijn aan irritatie die voortspruit uit een harde toepassing van de belastingen (75). Er is vervolgens de houding van de vrije beroepen, waarvan de meerderheid ontduiking niet afkeert, maar waarvan een uitgesproken meerderheid toch weer bestraffing van ontduiking onderschrijft. Indien men vasthoudt aan de stelregel dat degene die ontduiking bij zichzelf goedkeurt, de bestraffing van ontduiking bij anderen niet zal afkeuren, kan deze tegenstelling in houding niet verklaard worden. Bovendien zou de hardheid van de confrontatie

(74) LAURE, M., *Traité de Politique Fiscale*, blz. 281.

(75) Voor 54 procent van de landbouwers was belastingontduiking een gewone en geoorloofde zaak: 61 procent was van oordeel dat ze teveel belasting betalen, maar slechts 45 procent (het minste van alle actieve beroeps categorieën) vond zich zwaar belast en 5 procent zelfs licht belast. De overige 50 procent vonden dat ze gemiddeld worden belast.

met de belastingwet bij de vrije beroepen er juist moeten toe leiden dat er een zekere terughoudendheid zou bestaan ten aanzien van de bestraffing van ontduiking.

Tenslotte zit er een inconsistentie in het model zelf van SCHMÖLDERS en STRÜMPEL, die wel zijn eenvoudig, maar niet zijn verklaringswaarde ten goede komt. De doeltreffende toepassing van de belastingwet (*'Steuererfüllung'*) wordt erin afhankelijk gemaakt van de hardheid van de belastingtechnische confrontatie (*'Härte der steuerrechtlichen Konfrontation'*). Deze relatie is niet helemaal volledig en bovendien niet correct. De doeltreffende toepassing van de belastingwet is niet rechtstreeks en onmiddellijk afhankelijk van de hardheid waarmee de belastingconfrontatie wordt doorgevoerd. Zij is in de eerste plaats afhankelijk van de objectieve technisch-juridische controlemogelijkheden, die als keerzijde de objectieve ontduikingsmogelijkheden hebben. Deze objectief technisch-juridische controlemogelijkheden kunnen wel door de onderscheiden categorieën van belastingplichtigen ervaren worden als verschillend in hardheid. Bovendien kunnen de bestaande controlemogelijkheden natuurlijk met wisselende hardheid en scherpte toegepast worden op alle categorieën van belastingplichtigen.

51. De tegenstrijdigheden in de houding van de landbouwers en vrije beroepen, die niet kunnen verklaard worden vanuit het model, ontworpen door SCHMÖLDERS en STRÜMPEL, en de onjuistheid in de relatie tussen confrontatie en doeltreffendheid vergen een aanpassing van dit eenvoudige model.

Het is te simplistisch te stellen dat de belastingmoraal en de bereidheid tot samenwerking met de belastingadministratie uitsluitend zou kunnen verklaard worden vanuit de hardheid van de belastingtechnische confrontatie. Er zijn ook nog andere factoren in het spel, met name de fundamentele opvatting van de burger over de verhouding tussen de enkeling en de gemeenschap. Er zijn drie aspecten in deze opvatting die wellicht een naspeurbare rol spelen in de belastingmoraal en de houding tegenover de fiscus, namelijk (a) de opvatting over de gewenste verhouding persoonlijk nadeel met zich brengt ;

(b) de bereidheid om de gemeenschapsnormen toe te passen op de persoonlijke situatie, ook indien dit onmiddellijk persoonlijk knadeel met zich brengt ;

en (c) het inzicht in de werking van de financierings- en bestedingsmechanismen waarvan de overheid zich bedient in de uitoefening van haar taak.

De eerste twee factoren houden een waardeoordeel in en hebben een nauw verband met elkaar. De eerste heeft eerder betrekking op de werking en de taak van de overheid en de rol van de enkeling in de gemeenschap, terwijl de tweede betrekking heeft op de consistentie van het persoonlijk normenbesef, namelijk de vraag of een norm alleen dient om door anderen te worden nageleefd. De derde factor houdt géén waardeoordeel in, maar is een kennisfactor, die belangrijk is om te

weten en te kunnen aanvaarden welke de fiscale consequenties zijn van het opdragen van een bepaalde taak aan de overheid.

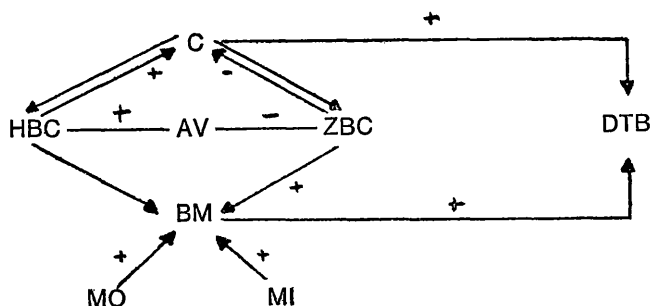
52. Personen die slechts een beperkte rol toebedelen aan de werking van de overheid en die een belangrijke rol toebedelen aan de enkeling en de persoonlijke verantwoordelijkheid voor maatschappelijke problemen, zullen minder geneigd zijn om financiële bijdragen te leveren voor een uitgebreide overheidsactiviteit. Personen die voorstander zijn van een uitgebreide overheidsinterventie, zullen daarom nog niet gunstig staan tegenover de financiële lasten die dit met zich meebrengt. Dit zal alleen het geval zijn wanneer zij een duidelijk inzicht hebben in het werkingsmechanisme van de overheidsfinanciering en -bestedingen en/of wanneer zij persoonlijk bereid zijn de fiscale normen te aanvaarden die de overheid oplegt om haar uitgebreide opdracht te verwezenlijken, en deze normen niet beschouwen als een verplichting die alleen rust op anderen. Al deze factoren reflecteren zich in de belastingmoraal. Een ruime opvatting over de opdracht van de overheid, gecombineerd met een duidelijk inzicht in de werking van de overheidsfinanciering en -bestedingen en een consistent persoonlijk normenbesef leiden tot een gunstige belastingmoraal en kunnen de gevolgen van een harde belastingtechnische confrontatie gedeeltelijk opvangen of zelfs volledig compenseren. Het verzwakken of ontbreken van één van deze elementen leidt tot een verzwakking van de belastingmoraal. De werking van de bovenstaande factoren op de belastingmoraal kan samengevat worden onder de hoofding: *invloed van maatschappelijke opvatting en van maatschappelijk inzicht.*

53. Zoals hoger gesteld is de doeltreffendheid van het belastingsysteem niet onmiddellijk afhankelijk van de belastingtechnische confrontatie. De doeltreffendheid wordt in eerste instantie bepaald door de controle-mogelijkheden in de belastingwet. Algemeen kan men hierbij wel stellen dat hoe scherper de controle wel is, hoe doeltreffender ze tevens zal zijn. De doeltreffendheid van de controle varieert evenwel niet alleen met de scherpste waarmee ze wordt uitgevoerd. De doeltreffendheid van de controle varieert in véél belangrijker mate met de structuur van het belastbaar inkomen en dit ongeacht de scherpste waarmee ze wordt uitgevoerd. Bij bepaalde categorieën van belastingplichtigen is een controle met zachte hand reeds doeltreffend (werknemers in dienstverband). Voor andere categorieën is een controle moeilijk en is hardheid vereist opdat de controle doeltreffend zou zijn (handelaars, industriëlen en vrije beroepen).

Tenslotte wordt de hardheid van de belastingtechnische confrontatie niet alleen bepaald door de scherpste waarmee de administratie haar controles uitvoert. Het percentage van de aanslagvoet vormt eveneens een element van fiscale irritatie, maar houdt als zodanig geen verband met de doeltreffende toepassing van het belastingregime.

54. Bovenstaande beschouwingen leiden ertoe volgende aanpassingen

aan te brengen in het model van SCHMÖLDERS en STRÜMPPEL, dat in een gewijzigde vorm grafisch als volgt kan voorgesteld worden :



Hierin vormt DTB de doeltreffendheid waarmee de bestaande belastingwet wordt toegepast, dit wil zeggen, de verhouding tussen de werkelijke fiscale opbrengst en de maximale fiscale opbrengst die zou volgen uit de volmaakte toepassing van een gegeven belastingstelsel. De bestaande technisch-juridische controlemogelijkheden worden uitgebeeld door C. De belastingmoraal, de belastingmentaliteit en de bereidheid tot samenwerking met de belastingadministratie worden vertegenwoordigd door BM. De maatschappelijke opvatting en het maatschappelijk inzicht, zoals hoger omschreven, wordt vertegenwoordigd door respectievelijk MO en MI. De belastingconfrontatie wordt vertegenwoordigd door respectievelijk HBC, dat de harde confrontatie beduidt voor bepaalde belastingplichtigen, ZBC, dat de zachte confrontatie beduidt voor andere belastingplichtigen en tenslotte, AV, dat de aanslagvoet beduidt.

55. In dit model zijn DTB en BM afhankelijke variabelen, waarbij een gunstige belastingmoraal de doeltreffendheid van het belastingstelsel positief beïnvloedt. De onafhankelijke variabelen zijn MO, MI en AV, die respectievelijk inwerken op de belastingmoraal en zachtheid van de belastingtechnische confrontatie. Een maatschappelijke opvatting met ruime plaats voor overheidsinitiatief, consistent normenbesef en juist financieel inzicht bevorderen de belastingmoraal. Een stijging van de aanslagvoeten verscherpt de belastingtechnische confrontatie.

Een bijzondere plaats wordt in dit model ingenomen door de factoren C, HBC en ZBC. De bestaande technisch-juridische controlemogelijkheden beïnvloeden als zodanig de doeltreffendheid waarmee de belastingwet wordt toegepast. De bestaande controlemogelijkheden brengen tevens uit hun aard voor de ene categorie van belastingplichtigen een harde confrontatie mee, maar voor de andere categorie een zachte confrontatie. Alhoewel hardheid en zachtheid van confrontatie slechts gradaties zijn van eenzelfde verschijnsel, toch moet de graad van confrontatie opge-

splijt worden in twee factoren om aan te duiden dat de bestaande objectieve controlemogelijkheden leiden tot twee wezenlijke verschillende confrontatievormen, de ene die uit zijn aard hard zal zijn, terwijl de andere uit zijn aard zacht zal zijn. Zowel de harde als de zacht confrontatievormen nemen beide in hardheid toe naarmate de aanslagvoet stijgt. In deze relatie zijn HBC en ZBC afhankelijke variabelen van AV en van het gegeven C.

Het is evenwel duidelijk dat de bestaande technisch-juridische controle-mogelijkheden, met verschillende graad van hardheid kunnen toegepast worden. Een scherpere toepassing van het bestaande controlesysteem zal, tenminste tijdelijk, leiden tot een zéér doeltreffende toepassing van de belastingwet. Dit betekent dat HBC en ZBC in deze relatie fungeren als onafhankelijke variabelen ten aanzien van DTB met C als parameter.

Ten aanzien van de belastingmoraal fungeren HBC en ZBC eveneens als onafhankelijke variabelen, waarbij een toename van de hardheid of van de zachtheid respectievelijk een negatieve en een positieve invloed uitoefenen op de belastingmoraal.

In de bovenstaande bespreking werden de bestaande technisch-juridische controlemogelijkheden, C, als een gegeven beschouwd. Dit liet ons toe de belastingtechnische confrontatie in een gegeven systeem te differentiëren in uiteraard harde en uiteraard zachte confrontaties naargelang de categorie van belastingplichtigen. Het is evenwel duidelijk dat de bestaande technisch-juridische controle-mogelijkheden kunnen gewijzigd worden en dat de belastingwet een meer of minder omvangrijke controle kan voorschrijven. In zulk geval fungeert C als onafhankelijke variabele ten aanzien van DTB, HBC en ZBC. Een toename van de controlemogelijkheden C, heeft althans tijdelijk, een positieve weerslag op de doeltreffende toepassing van de belastingwet. Zij heeft eveneens een toename in de hardheid en een vermindering in de zachtheid, van de belastingtechnische confrontatie tot gevolg en aldus onrechtstreeks een negatieve invloed op de belastingmoraal.

56. Dit model is in zijn structuur wel ingewikkelder dan het model van SCHMÖLDERS en STRÜMPEL, maar het laat nog een overzichtelijke verklaring toe van het verschijnsel belastingontduiking. Het geeft tevens een sluitende verklaring voor de tegenstrijdigheden in de houding van de landbouwers en de vrije beroepen die tijdens het onderzoek te Leuven werden vastgesteld en die door het model van SCHMÖLDERS en STRÜMPEL niet konden verklaard worden.

De ongunstige belastingmoraal bij de landbouwers kon niet verklaard worden vanuit een harde toepassing van de administratieve controle. Hij zou wel kunnen verklaard worden door de aanwezigheid van een maatschappelijke opvatting en een maatschappelijk inzicht, die een ongunstige invloed uitoefenen. In deze hypothese zou de doeltreffendheid van het belastingsysteem bij landbouwers uiterst gering zijn én omdat de technisch-juridische controlemogelijkheden beperkt zijn (forfaitaire belastingregimes) én omdat de belastingmoraal ongunstig is wegens een

ongunstige maatschappelijke opvatting en/of dito maatschappelijk inzicht. Het verrijnde model laat tevens toe de ambivalente houding van de vrije beroepen te verklaren ten aanzien van de belastingontduiking. Alhoewel de hardheid van de controle bij deze groep ongetwijfeld reeds negatief inwerkt op de belastingmoraal, moet men bovendien rekening houden met de opvattingen die bij deze groep gangbaar zijn over de omvang van de taak van de overheid. Het instemmen met strafmaatregelen voor ontduiking door anderen zou kunnen berusten op een inconsistent en beperkt normenbesef, waarbij de belastingwet niet toepasselijk geacht wordt op de persoonlijke situatie, maar wel beschouwd wordt als een norm die geldt voor anderen. Dit betekent dat, ondanks de algemene goedkeuring van strafmaatregelen om ontduiking tegen te gaan, deze groep over het algemeen een ongunstige belastingmoraal zou vertonen die negatief inwerkt op de doeltreffendheid van de belastingwet.

8. CONCLUSIE :

57. Uit deze studie volgt dat het verschijnsel belastingontduiking vele vormen aanneemt en niet kan beschouwd worden als een uitsluitend juridisch fenomeen. Voor de toepassing van strafmaatregelen tegen ontduiking moet men evenwel op juridisch vlak een duidelijk onderscheid maken tussen belastingontduiking en verschillende vormen van belastingvermijding. Niet zelden komen belastingwetgever en belastingadministratie in de verleiding om beide verschijnselen op één hoop te gooien en aan strafmaatregelen te onderwerpen.

Om het ontduikingsverschijnsel doeltreffend te bestrijden, is het noodzakelijk het enge domein van de strikt fiscale en juridische toepassing te verlaten, om het verschijnsel in zijn economische en sociaal-psychologische vormen te bestuderen. In een kort overzicht van het rapport FRANK werd de economische omvang en verdeling van de belastingontduiking onderzocht. Hieruit blijkt dat de belastingontduiking in België een belangrijk verschijnsel is, dat men niet als 'de minimis' van de hand kan doen. Het handhaven van de doeltreffendheid en de geloofwaardigheid van het belastingsysteem eisen dat ontduiking onverwijld bestreden wordt.

Het uitgangspunt van zulke bestrijdingsmaatregelen is traditioneel geweest: meer controle en eventueel meer belasting (invoeren van een vermogensbelasting met het oog op controle), gepaard gaande met enkele obligate hoofdknikjes naar de fiscale opvoeding en de burgerzin van de belastingbetaler.

Het doel van het laatste deel van deze studie is aan te tonen hoe belangrijk deze laatste twee elementen wel zijn in het geheel van de bestrijdingsmaatregelen. De onderzoeken aan de U.F.S.I.A. te Antwerpen en de K.U.L. te Leuven laten toe een blik te werpen op de sociale psychologie van de ontduiking in het algemeen en op de belastingmoraal,

die er in bepaalde streken van het land en bij bepaalde beroepscategorieën heerst in het bijzonder. Aan de hand van een model werd gepoogd het verschijnsel zowel sociaal-psychologisch als economisch en juridisch door te lichten. Dit model werd verfijnd met het invoegen van meer verklaringselementen. Aldus werd een verklaringshypothese ontworpen, die op dit ogenblik niet door de vastgestelde feiten wordt tegengesproken. Deze hypothese zal nog verder getest moeten worden. Het gewicht van sociaal-psychologische factoren in de bestrijding van de ontduiking wordt in dit model evenwel zéér scherp tot uitdrukking gebracht.

Indien er conclusies moeten getrokken worden, zijn deze voorlopig en afhankelijk van verdere geldigheid van de verklaringshypothese. Deze voorzichtige en voorlopige conclusies luiden dan dat bestrijding van de ontduiking niet alleen een zaak is van controle, maar vooral een zaak is van vereenvoudiging van die controle, van 'human relations' in het belastingwezen, van maatschappij-opvatting en maatschappelijk inzicht en dat het hele bestrijdingsproces een zaak is van lange adem en niet van een snelle belastinghervorming.