

Erasmus Universiteit Rotterdam

Erasmus School of Economics

Bachelorscriptie

De Tax Gap ontleed

Het financiële gat tussen belastingwet en
werkelijkheid

Naam: Marcel Rijkers (329096)

Begeleider: Drs. M. Nieuweboer

Rotterdam, juli 2012

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Wat is de Tax Gap?	5
2.1 Internal Revenue Service	6
2.2 Her Majesty's Revenue and Customs	8
2.3 De Belastingdienst	10
2.4 Overige opmerkingen	13
3. Belastingontduiking	14
3.1 Wanneer wordt er belasting ontdoken?	18
4. De ondergrondse economie	21
5. Belastingontwijking	25
6. Schattingen van de omvang in Nederland	33
7. Conclusie	37
Literatuurlijst	39

1. Inleiding

Belastingen. Ze worden al eeuwenlang geïnd en al net zo lang wordt er door de belastingsschuldigen tegenop gezien ze af te dragen. De Romeinen inden al belasting. Zelfs de Bijbel, een boek dat vele eeuwen geleden is geschreven, heeft het diverse malen over het betalen van belasting. Zo staat in het boek Romeinen¹: “Geef ieder wat hem toekomt. Als u belasting of invoerrechten moet betalen, doe dat dan”. Ondanks dit gebod, is belastingontwijking en belastingontduiking waarschijnlijk al net zo oud als de belastingen zelf. Dit heeft tot gevolg dat de inner van belastingen heel wat inkomsten misloopt. Er ontstaat, kortom, een verschil tussen het bedrag aan belastingen dat geïnd zou kunnen worden als de belastingwetten die van toepassing zijn, nageleefd zouden worden en wat er daadwerkelijk geïnd wordt. Dit verschil wordt aangeduid met de term “Tax Gap”. De term die de Nederlandse fiscus hanteert, is “nalevingstekort”². De Engelse benaming vind ik het meest tekenend. Er is een gat tussen wet en werkelijkheid.

De Tax Gap bestaat voor een groot deel uit het bewust door de belastingplichtige verkleinen van zijn belastinggrondslag, legaal of illegaal. In het eerste geval heet het belastingontwijking en in het tweede geval belastingontduiking. Ook zijn er belastingplichtigen die als gevolg van de illegale manier waarop het inkomen gegenereerd wordt, bepaalde inkomsten of bepaald vermogen niet aangeven.

De belastingdienst probeert, in het kader van “leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker” het overigens steeds makkelijker te maken voor de welwillende belastingplichtige door middel van bijvoorbeeld elektronische aangifte voor de Inkomstenbelasting, die zoveel mogelijk door de fiscus zelf is ingevuld.

Het is in ieders belang dat de belastingheffing op een effectieve manier plaatsvindt.

Belastingen zijn immers de belangrijkste staatsinkomsten en zijn nodig om de staatsuitgaven te financieren. Wat het specifiek voor de laatste jaren interessant maakt, zijn de economisch onzekere tijden waarin wij leven. In tijden van bezuinigen en snijden in de staatsuitgaven, telt elke euro belastinginkomsten extra zwaar. Het belang van belastingheffing zoals de belastingwetgever voor ogen heeft, is dus duidelijk.

Zo’n 2000 jaar geleden ging het ten aanzien van de belastinginkomsten ongetwijfeld over relatief kleine bedragen, ten opzichte van nu. Tegenwoordig zijn er alleen al in Nederland miljarden euro’s mee gemoeid. De Tax Gap zal naar verwachting dus eveneens een omvang hebben die uit te drukken is in miljarden euro’s. Dit is in omvang dus een groot probleem. Om dit gat te dichten, of in ieder geval te verkleinen, dient het probleem gericht aangepakt te worden. Hiervoor zijn een aantal vragen van cruciaal belang. Het zal allereerst duidelijk moeten zijn wat de Tax Gap überhaupt is. En waar de Tax Gap uit bestaat. Het antwoord op de vraag hoe de Tax Gap gedicht kan worden, zal ik in deze scriptie niet aan kunnen dragen. Hier is waarschijnlijk ook geen goed antwoord op te vinden. Ik zal wel een uitgebreide analyse geven van de Tax Gap. Dit zal ik doen aan de hand van de volgende probleemstelling: ***Wat is de Tax Gap, wat is de samenstelling en welke schattingen zijn er van de omvang in Nederland?***

¹ De Bijbel. Romeinen 13 vers 7.

² Rijksbegroting 2012, pag. 17.

Deze probleemstelling zal ik in een aantal stappen behandelen. Ik zal beginnen met een uitgebreide omschrijving van de Tax Gap en de samenstelling ervan. Hoe is het te omschrijven? Waar bestaat het uit?

Deze omschrijving zal ik geven met behulp van de definities en schattingen die verschillende belastingdiensten geven van de Tax Gap. De overeenkomsten die hieruit naar voren komen, zijn van belang voor de invulling van het begrip. Tevens zal ik andere bronnen gebruiken om de Tax Gap te omschrijven.

Na een definitie van de Tax Gap gegeven te hebben, zal ik de voornaamste onderdelen van de Tax Gap bestuderen. Dit zijn belastingontduiking, de ondergrondse economie en belastingontwijking. Deze drie onderdelen zal ik in drie aparte hoofdstukken uitwerken. Hierin komt met name naar voren wat deze begrippen inhouden.

Als laatste zal ik bestuderen of er onderzoek is gedaan naar de omvang van de Tax Gap in Nederland. Want hoe groot is het probleem nou eigenlijk waar deze scriptie over gaat?

Na deze hoofdstukken zal ik in de conclusie de inhoud van deze scriptie kort samenvatten en zodoende een bondig antwoord geven op de probleemstelling.

2. Wat is de Tax Gap?

De Tax Gap kan omschreven worden als het verschil tussen het totaalbedrag aan belastingen dat geïnd kan worden in de situatie dat de belastingwetten normaal worden nageleefd en er verder geen moeite wordt gedaan door de belastingplichtige zijn belastingafdracht te beperken en de situatie zoals die in de realiteit geldt.

Als deze niet gelijk zijn aan elkaar, bestaat er een gat. Dit gat heet de Tax Gap.

Echter, voor een volledige omschrijving van de Tax Gap dient goed gekeken te worden naar wat er in fiscale bronnen staat vermeld omtrent dit begrip.

Bronnen die afkomstig zijn van belastingdiensten kunnen hiervoor wellicht van belang zijn. Belastingdiensten zijn verantwoordelijk voor de belastinginning in een land en komen dus in de dagelijkse praktijk op een directe manier in aanraking met belastingen. De Tax Gap is een gevolg van het feit dat niet alle belasting die volgens de wet geïnd zou moeten worden, wordt geïnd. Het is een probleem dat de belastingdienst, waar mogelijk, aan zal willen pakken. De schattingen die belastingdiensten van de Tax Gap maken, geven een goed beeld van wat zij als onderdelen van de Tax Gap beschouwen.

De belastingdienst in het ene land schat de Tax Gap op een andere manier dan de belastingdienst in een ander land. De schatting hangt af van de definitie van de Tax Gap die de betreffende belastingdienst gebruikt. Hier ga ik dieper op in. Eerst formuleer ik de definities van de Tax Gap van de Amerikaanse, Engelse en Nederlandse fiscus. De Verenigde Staten en Engeland zijn evenals Nederland ontwikkelde landen.

De belastingdiensten van deze landen geven een duidelijk inzicht in hoe ze de Tax Gap berekenen. Dit maakt dat de gegevens die zij verstrekken betreffende de schatting, bruikbaar zijn voor deze scriptie. Daarnaast behoren deze landen tot een in omvang beperkt gezelschap van landen dat ten aanzien van de schatting van de Tax Gap berekeningen maakt voor verschillende soorten gaps³. Dit geeft inzicht in de manier waarop de Tax Gap wordt opgedeeld.

Aangezien deze scriptie ook gedeeltelijk gaat over de omvang van de Tax Gap in Nederland, acht ik het ook van belang om inzicht te hebben in hoe de Nederlandse fiscus de Tax Gap opdeelt en definieert.

Naast gebruik te maken van de bronnen van deze drie belastingdiensten zal ik een aantal bronnen uit de literatuur raadplegen die een beeld geven van wat de Tax Gap inhoudt. Er zullen uit de definities van de Tax Gap die bovengenoemde bronnen geven bepaalde verschillen naar voren komen. Dit geeft aan dat elke bron een eigen invulling geeft aan wat de Tax Gap is. Echter, na bestudering van de definities zijn er ook overeenkomsten te vinden. Met name deze overeenkomsten zijn hier van belang en deze zal ik in het vervolg van deze scriptie uitwerken.

³ J. McManus & N. Warren, 'The case for measuring Tax Gap', *eJournal of Tax Research*, 2006-4, p. 1.

2.1 Verenigde Staten: Internal Revenue Service (hierna: IRS)

De IRS beschrijft de Tax Gap als “...the difference between taxes legally owed and taxes actually collected”⁴. Dit is een ruime omschrijving van het begrip Tax Gap. Want wat wordt er bijvoorbeeld verstaan onder wettelijk verschuldigde belasting (taxes legally owed)?

Om een beter beeld te krijgen van wat de IRS onder Tax Gap verstaat, zal er verder gekeken moeten worden. Door bestudering van schattingen die de IRS van de Tax Gap maakt, wordt er een specifiekere definiëring van de Tax Gap duidelijk.

De schatting die de IRS maakt, vindt plaats op basis van samples van de totale populatie. Dit houdt in dat er een groep belastingplichtigen wordt onderzocht die geacht wordt de totale bevolking van de Verenigde Staten te representeren. De conclusies die uit dit onderzoek worden getrokken, worden toegepast op de gegevens van de totale bevolking om tot een geschatte omvang van de Tax Gap in de Verenigde Staten te komen. De schatting die door de IRS is gemaakt van de Tax Gap van de Verenigde Staten in 2006 bedraagt \$ 450 miljard. Dit komt overeen met zo’n 360 miljard euro⁵.

Om de schatting mogelijk te maken, wordt er gewerkt met verschillende componenten. De IRS verdeelt de Tax Gap hiervoor in 3 gaps. Aan de hand van deze componenten wordt duidelijk hoe de IRS de Tax Gap berekent en waar de Tax Gap volgens de IRS uit bestaat⁶. De betreffende gaps zijn de Underreporting Gap, de Nonfiling Gap en de Underpayment Gap. Deze ga ik hieronder verder bestuderen en uitwerken.

Underreporting Gap

Allereerst onderscheidt de IRS de Underreporting Gap. Deze maakt naar schatting 84% van de totale Tax Gap van de Verenigde Staten in 2006 uit. De Underreporting Gap wordt veroorzaakt doordat er door belastingplichtigen voor een te laag bedrag belastingaangifte wordt gedaan. Het gaat hier nadrukkelijk niet om belastingaangiftes die niet of te laat worden gedaan.

Doordat er voor een te laag bedrag belastingaangifte wordt gedaan, zal er een gat ontstaan tussen het bedrag aan belastingen dat geïnd zou worden als er wel juist aangifte zou zijn gedaan en het bedrag dat daadwerkelijk geïnd wordt op basis van de te lage belastingaangiftes.

De IRS onderscheidt binnen de Underreporting Gap 4 niveaus. Ruim 62% van de totale grootte van de Underreporting Gap in de VS ontstaat op individueel niveau. Huishoudens in de Verenigde Staten spelen dus een grote rol in het bestaan van de Underreporting Gap. Daarnaast zijn bedrijven ook voor een aanzienlijk deel (18% in 2006) verantwoordelijk voor de Underreporting Gap in de Verenigde Staten.

⁴ IRS and the tax gap : hearing before the Committee on the Budget, House of Representatives, One Hundred Tenth Congress, first session, hearing held in Washington DC, February 16, 2007.

⁵ De koers van de dollar ten opzichte van de euro was op 13 juni 2012 \$1=€1,2505.

⁶ http://www.irs.gov/pub/newsroom/summary_of_methods_tax_gap_2006.pdf, geraadpleegd op 21 mei 2012.

Tylawsky⁷ onderscheidt twee belangrijke manieren waarop bedrijven bijdragen aan de omvang van de Underreporting Gap. Ten eerste worden kosten die in privé door bijvoorbeeld de baas gemaakt worden, door het bedrijf betaald. Hierdoor wordt het resultaat van het bedrijf gedrukt. Dit resulteert in een lagere belastingaangifte. Ten tweede wordt slechts een deel van het resultaat aangegeven. Beiden hebben als gevolg dat de waarde van het bedrijf in de aangifte beperkt wordt.

Ook op het gebied van werknemers wordt er voor een aanzienlijk deel (19% in 2006) bijgedragen aan de Underreporting Gap. Hieronder vallen ook zelfstandigen die bepaalde inkomsten niet aangeven, zodat deze onzichtbaar blijven voor de IRS.

Als laatste noemt de IRS de Estate Tax. Op dit niveau wordt echter maar een kleine bijdrage geleverd aan de totale Underreporting Gap in de Verenigde Staten. De IRS⁸ omschrijft de Estate Tax als “a tax on your right to transfer property at your death”. Deze belasting is, afgaande op de omschrijving die de IRS geeft, vergelijkbaar met de erfbelasting in Nederland.

Nonfiling Gap

Naast de Underreporting Gap onderscheidt de IRS de Nonfiling Gap. Dit is verwant aan de Underreporting Gap, in zoverre dat dit ook betrekking heeft op de belastingaangifte. Hier is echter sprake van het niet of te laat doen van belastingaangifte door de belastingplichtige⁹. Als gevolg hiervan worden belastingopbrengsten misgelopen. Immers, de belastingbetaling zal niet plaatsvinden. Dit als gevolg van het feit dat er geen belastingaangifte is gedaan of slechts zal worden gedaan na tussenkomst van de fiscus. Dit laatste brengt bovendien kosten voor de fiscus met zich mee.

De IRS onderscheidt voor de Nonfiling Gap 2 niveaus: individual income tax en estate tax. De eerste categorie maakt, zoals blijkt uit het onderzoek van de IRS, bijna 90% van de totale omvang van nonfiling in de Verenigde Staten uit.

Underpayment Gap

Ook op het gebied van voldoening van de verschuldigde belasting ontstaat er een gat tussen de daadwerkelijke situatie en de situatie die zou gelden als er volledig aan de plichten wordt voldaan door de belastingplichtige.

De Underpayment Gap heeft betrekking op de belastingsschulden die helemaal niet voldaan worden. In de VS gaat het hierbij om een bedrag van 46 miljard dollar in 2006. Dit komt overeen met ruim 10% van de totale Tax Gap in de VS in 2006.

⁷ E. Tylawsky, ‘Underreporting income has far-reaching effects; in addition to tax penalties, value of business can be lowered’, *The Connecticut Law Tribune*, 21 Februari 2011, p.1.

⁸ <http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=164871,00.html>, geraadpleegd op 17 april 2012.

⁹ Er is onderzoek gedaan naar een algemeen profiel van degene die zich hieraan schuldig maakt. Hieruit volgt het volgende algemene profiel:

- 1) Mensen die zich schuldig maken aan het niet doen van aangifte zijn overwegend man.
- 2) Een nare of traumatische ervaring beïnvloedt de beslissing tot het niet doen van aangifte.
- 3) Ze vluchten snel in zelfmisleidende excuses voor het niet doen van aangifte.

R. G. Nath, ‘Nonfiling of Federal Income Tax Returns’, *Journal of Accountancy*, 1991-10, p. 124.

Daarnaast worden er belastingschulden te laat of slechts na tussenkomst van de fiscus voldaan. In het eerste geval betekent dit dat in een later jaar alsnog belasting wordt betaald, maar deze dus niet in het jaar waarin deze belastingschulden zijn opgekomen, wordt geïnd. Daarnaast wordt een deel van de belastingen pas geïnd na tussenkomst van de IRS. Dit kan gepaard gaan met een boete voor de belastingplichtige. Belangrijk om op te merken is dat deze boetes niet worden meegerekend in de bepaling van de Tax Gap in de VS.

Samenvattend, de IRS onderscheidt dus binnen de Tax Gap verschillende gaps. Ten eerste leidt het voor een te laag bedrag belastingaangifte doen door de belastingplichtigen tot te weinig belastingheffing. Daarnaast draagt het niet of te laat doen van belastingaangifte bij aan de Tax Gap en als laatste zorgt het niet of te laat doen van de belastingbetaling tot de uiteindelijke Tax Gap in de VS. De IRS maakt tevens binnen deze gaps onderscheid naar niveau waarop deze veroorzaakt worden. Deze verschillende gaps ontstaan door zowel bewuste misleiding van de fiscus als door onoplettendheden door de belastingplichtige die niet zozeer bewust worden begaan om belasting te besparen. Illegale activiteiten die leiden tot minder belastingafdracht worden niet meegenomen in de schatting van de Tax Gap door de IRS¹⁰.

2.2 Verenigd Koninkrijk: Her Majesty's Revenue and Customs (hierna: HMRC)

De belastingdienst van het Verenigd Koninkrijk, de HMRC, heeft een strategisch plan¹¹ om de Tax Gap terug te dringen. Het doel hiervan is om de Tax Gap in het Verenigd Koninkrijk over de periode 2011-2015 te laten afnemen. Maar wat verstaat de HMRC onder de Tax Gap?

De HMRC omschrijft de Tax Gap als "...the difference between tax collected and the tax that should be collected (the theoretical liability)"¹². Onder "theoretical liability" wordt verstaan: "...the tax that would be paid if all individuals and companies complied with both the letter of the law and HMRC's interpretation of the intention of Parliament in setting law (referred to as the spirit of the law)". Deze omschrijving geeft dus aan dat het niet alleen gaat om wat er in de wet staat, maar ook hoe de Engelse fiscus de wet interpreteert. De toevoeging van dit laatste zorgt dus voor een verruiming van de definitie.

De HMRC geeft naast bovenstaande definitie een alternatieve beschrijving van de Tax Gap: "An equivalent way of defining the tax gap is the tax that is lost through non-payment, use of avoidance schemes, interpretation of tax effect of complex transactions, error, failure to take reasonable care, evasion, the hidden economy and organised criminal attack"¹³. Zoals uit deze omschrijving naar voren komt, verstaat de HMRC onder de oorzaken van de Tax Gap allerlei activiteiten die variëren van het al dan niet per ongeluk nalaten van de nodige zorgvuldigheid (failure to take reasonable care) tot criminaliteit.

¹⁰ M.J. Mazur & A.H. Plumley, 'Understanding the Tax Gap', *National Tax Journal*, September 2007, p. 570.

¹¹ Anonymous, 'HMRC pledges to close the tax gap', *International Tax Review*, 2010-12, p. 1.

¹² 'Measuring Tax Gaps 2011', bron: <http://www.hmrc.gov.uk/stats/mtg-2011.pdf>, pag. 5, geraadpleegd op 20 april 2012.

¹³ 'Measuring Tax Gaps 2011', bron: <http://www.hmrc.gov.uk/stats/mtg-2011.pdf>, pag. 5, geraadpleegd op 20 april 2012.

De HMRC schat de omvang van de Tax Gap in het Verenigd Koninkrijk in 2009-2010 op £35 miljard. Dit komt overeen met zo'n 43,5 miljard euro¹⁴.

De schatting die de HMRC van de Tax Gap maakt, vindt plaats op basis van modellen. Dit is een indirecte manier om de omvang van de Tax Gap te bepalen. Een zwakte van modellen is het feit dat zij slechts een goede en betrouwbare weergave van de werkelijkheid geven als er aan de assumpties is voldaan die aan het model ten grondslag liggen. Dit brengt dus restricties met zich mee.

De HMRC gebruikt samples voor de schatting. Er wordt dus slechts een deel van de totale populatie gebruikt voor de schatting van de Tax Gap die geldt voor het Verenigd Koninkrijk. Om de schatting van de totale Tax Gap mogelijk te maken, verdeelt de HMRC het geheel in verschillende delen¹⁵.

Ten eerste verdeelt hij de Tax Gap op basis van de belastingsoort. Zoals bijvoorbeeld blijkt uit de gegevens van de HMRC en diverse krantenartikelen¹⁶, is de BTW een belastingsoort ten aanzien waarvan een aanzienlijk deel van de Tax Gap wordt bepaald. Dit kan voor de HMRC van belang zijn om te weten, aangezien duidelijk wordt waar de meeste progressie valt te boeken ten aanzien van de belastinginning.

In deze scriptie behandel ik de Tax Gap in het algemeen. Ik ga verder dus niet in op de verdeling van de Tax Gap naar belastingsoort.

Daarnaast vindt er een verdeling plaats naar gedrag van belastingplichtige (bijvoorbeeld belastingontwijking en criminaliteit). Dit is in het kader van deze scriptie van groot belang. Dit geeft immers aan wat de HMRC onder oorzaken van de Tax Gap verstaat.

Ten slotte vindt er een verdeling plaats naar groep (bijvoorbeeld bedrijven en individuen). Met betrekking tot dit hoofdstuk is met name de tweede verdeling van belang. Zoals ook al uit de definitie van de Tax Gap blijkt, verstaat de HMRC onder oorzaken van de Tax Gap een groot scala aan activiteiten.

Zoals eerder al naar voren is gebracht, heeft de HMRC een strategisch plan om de Tax Gap in het Verenigd Koninkrijk terug te dringen.

Aan de hand van het beleid dat de HMRC voert, wordt duidelijk waar de HMRC in de bestrijding van de Tax Gap de nadruk op legt.

Zo verscheen er onlangs in *The Guardian* een artikel¹⁷ over de bestrijding van belastingontwijking door de HMRC. De HMRC verlegt zijn aandacht. In eerste instantie pakte de HMRC ten aanzien van natuurlijke personen vooral de belastingontwijking onder de rijken aan, maar steeds meer richt hij zich op bijvoorbeeld privéleraren die zich schuldig maken aan 'tax-dodging'.

De HMRC is naar eigen zeggen, mede door maatregelen als deze, de strijd tegen belastingontduiking, belastingontwijking en fraude aan het winnen.

Deze uitspraak geeft een goed beeld van wat de HMRC als oorzaken van de Tax Gap ziet.

Naast belastingontduiking en belastingontwijking, ziet zij ook fraude als oorzaak van de Tax Gap.

¹⁴ De koers van de Britse pond ten opzichte van de euro was op 13 juni 2012 £1=€0,8032.

¹⁵ Methodological annex for measuring tax gaps 2011, <http://www.hmrc.gov.uk/stats/mtg-annex2011.pdf>, geraadpleegd op 1 juni 2012.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld: 'HMRC warns tax dodgers of fresh VAT crackdown', *The Independent*, 30 mei 2011.

¹⁷ 'Revenue clamps down on tax-dodging private tutors: Action follows targeting of plumbers and doctors HMRC announces success in narrowing 'tax gap'', *The Guardian*, 22 september 2011.

Samenvattend, de HMRC verdeelt de Tax Gap op basis van belastingsoort, gedrag van belastingplichtige en groep.

Net als de IRS schaaft de HMRC onder de oorzaken van de Tax Gap zowel bewuste als onbewuste belastingbesparing.

Belastingontduiking, de ondergrondse economie en belastingontwijking lijken op basis van de beschrijvingen door beide belastingdiensten als oorzaak van de Tax Gap aangewezen te worden.

Dit zijn overeenkomsten die in het kader van deze scriptie van belang zijn.

Op basis van de woordelijke beschrijving die beide belastingdiensten van de Tax Gap geven, zijn er weinig verschillen te ontdekken. Wat verder opvalt, is het feit dat beide belastingdiensten samples gebruiken voor de schatting van de Tax Gap. Dit is enerzijds logisch, aangezien het onderzoeken van de gehele populatie vrijwel niet mogelijk is. Anderzijds brengt dit wel enige onzekerheid met zich mee in de schattingen.

2.3 Nederland: Belastingdienst

In tegenstelling tot de IRS en de HMRC, meet de Nederlandse fiscus de Tax Gap niet¹⁸. Er kan dus niet, in tegenstelling tot de IRS en de HMRC, uit de schatting die van de Tax Gap wordt gemaakt, afgeleid worden wat de Nederlandse belastingdienst als componenten van de Tax Gap ziet.

Een directe en duidelijke woordelijke definitie van de Tax Gap geeft hij ook niet. De Nederlandse belastingdienst heeft geen rapport naar buiten gebracht waarin specifiek de Tax Gap wordt behandeld en geschat. Desondanks is wel uit overige bronnen van de Belastingdienst af te leiden wat de Nederlandse fiscus bedoelt als hij over de Tax Gap spreekt.

De Nederlandse fiscus houdt er toezicht op dat de belastingheffing volgens de wet plaatsvindt. Dit blijkt mede uit de doelstelling van de belastingdienst. De belastingdienst formuleert het intern als volgt: "Door een samenstel aan handhavingactiviteiten bevordert de Belastingdienst de juiste naleving van fiscale, douane en inkomensgerelateerde regelingen (compliance), waarvan de uitvoering bij de Belastingdienst is belegd"¹⁹. Er is sprake van deze zogenaamde compliance als aan de volgende criteria voldaan is²⁰:

- 1) Registreren
- 2) (Tijdig) aangifte doen
- 3) Juist of volledig aangifte doen
- 4) (Tijdig) op de aangifte betalen.

De belastingdienst omschrijft compliance als volgt: "de bereidheid om de wettelijke verplichtingen na te komen, noemen we compliance"²¹.

¹⁸ Kamerbrief 4 januari 2012, de meting en publicatie van de tax gap. Bron: www.rijksoverheid.nl

¹⁹ Symposium "Handhaving en Toezicht", bron: http://www.inspectieloket.nl/Images/TmE%205-11-09%20heroen-roose_tcm296-267467.pdf, slide 4. Geraadpleegd op 23 april 2012.

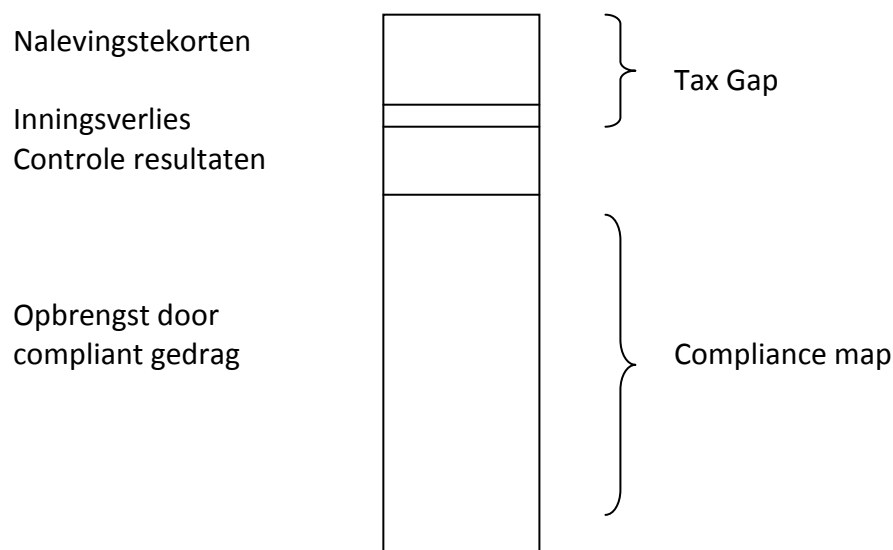
²⁰ Symposium "Handhaving en Toezicht", bron: http://www.inspectieloket.nl/Images/TmE%205-11-09%20heroen-roose_tcm296-267467.pdf, slide 5. Geraadpleegd op 23 april 2012.

²¹ Beheerverslag belastingdienst 2011, p. 7.

Het gaat er bij compliant gedrag volgens deze omschrijving dus om dat er binnen de wet gehandeld wordt en dat dit geschiedt op basis van de bereidheid van de belastingplichtige.

Als aan bovengenoemde criteria is voldaan, kan er gesproken worden van een juiste naleving van de wetten. Keerzijde hiervan is dat als er niet wordt voldaan aan deze eisen, er niet gesproken kan worden van een juiste naleving van de wetten (non-compliance). Door deze non-compliance ontstaat er een gat tussen wat er volgens de wet geïnd zou kunnen worden en wat er uiteindelijk geïnd wordt.

De Belastingdienst brengt dit intern in kaart met een Tax Bar²². Deze Tax Bar geeft inzicht in wat de Belastingdienst onder 'Tax Gap' verstaat. Het is geen cijfermatige voorstelling van de omvang ervan. Deze Tax Bar ziet er als volgt uit.



Zoals uit de Tax Bar op te maken is, bestaat de Tax Gap volgens de Belastingdienst uit 2 onderdelen. Het grootste deel wordt uitgemaakt door nalevingstekorten. Het gedrag dat ten grondslag ligt aan de Tax Gap is niet compliant. De criteria voor compliant gedrag zijn: Registreren, (tijdig) aangifte doen, juist of volledig aangifte doen en (tijdig) op de aangifte betalen.

Als aan één of meer van deze criteria niet wordt voldaan, wordt er in strijd met de wet gehandeld. Immers, voor wat betreft de belastingen waarbij een aangifte verplicht²³ is, zijn het allemaal wettelijke verplichtingen. Als hier niet aan voldaan wordt, is er dus sprake van het overtreden van de wet. Belastingontduiking en de ondergrondse economie worden dus in ieder geval als oorzaken van de Tax Gap gezien door de Belastingdienst.

Als de omschrijving van compliant gedrag, die in het beheerverslag van de belastingdienst wordt genoemd, wordt gelezen, kan geconcludeerd worden dat ook met deze omschrijving belastingontduiking en de ondergrondse economie bedoeld wordt. Het gaat immers om de bereidheid van de belastingplichtige om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen.

²² Symposium "Handhaving en Toezicht", bron: http://www.inspectieloket.nl/Images/TmE%205-11-09%20heroen-roose_tcm296-267467.pdf, slide 16. Geraadpleegd op 23 april 2012.

²³ Zoals genoemd in Art. 8 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen.

Compliant gedrag is dus gedrag dat voldoet aan wettelijke verplichtingen. Dit is het geval bij belastingontwijking, er wordt dan immers binnen de wet gehandeld.

Onwetendheid kan ook een rol spelen in het niet voldoen aan bovenstaande criteria. Deze onwetendheid beperken of wegnemen wordt niet direct als een hoofdtaak van de Belastingdienst genoemd²⁴. Dit speelt echter een belangrijke rol in de bevordering van compliant gedrag door de belastingdienst. De belastingdienst formuleert het als volgt: “De Belastingdienst bevordert de compliance in de eerste plaats door goede voorlichting en dienstverlening aan burgers en bedrijven”²⁵. De belastingdienst kan dus door middel van goede voorlichting de onwetendheid beperken, zodoende wordt de omvang van het niet compliant gedrag beperkt en dus de omvang van de Tax Gap. De effecten van deze maatregelen op de compliance van burgers en bedrijven zijn echter maar moeilijk te meten²⁶.

Ook noemt de Belastingdienst expliciet het inningverlies. Dit zijn bedragen aan belasting die niet geïnd worden omdat de Belastingdienst het op een gegeven moment niet meer zinvol en kansrijk acht om te proberen deze alsnog te innen. Het gaat hierbij om een fors bedrag. Per jaar gaat het hier in Nederland om zo’n 2 miljard euro²⁷. Dit is 1% van alle belastingvorderingen. Hiermee levert het een bijdrage aan de totale omvang van de Tax Gap.

Samenvattend, de Nederlandse Belastingdienst heeft in tegenstelling tot de Engelse en de Amerikaanse belastingdienst dus geen uitgebreid onderzoek gedaan naar de omvang van de binnenlandse Tax Gap. Haar doel is evenwel een effectieve en juiste inning van belastingen. Hiervoor beoordeelt hij, voor zover mogelijk, of het gedrag van de belastingbetaler compliant is. Uit de definitie die door de Belastingdienst van compliance wordt gegeven, kan geconcludeerd worden dat belastingontduiking en de ondergrondse economie in ieder geval als oorzaken van de Tax Gap worden gezien.

²⁴http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/prive/organisatie/kerntaken/. Geraadpleegd op 26 april 2012.

²⁵ Beheerverslag belastingdienst 2011, p. 7.

²⁶ Brief van de staatssecretaris van Financiën van 23 december 2010, ‘Zevende halfjaarsrapportage naar de Tweede Kamer’. Bron: www.ntfr.nl

²⁷ ‘Wanbetalers kosten fiscus 2 miljard’, *De Telegraaf*, 8 maart 2012.

2.4 Overige opmerkingen

Het is van belang om goed te realiseren dat de Tax Gap niet gezien kan worden als een synoniem van de eerder genoemde ondergrondse economie. Dit laatste bestaat uit activiteiten die niet zichtbaar zijn voor de belastingdienst en overige overheidsinstanties. Er zijn een aantal overlappingsen met de Tax Gap, maar dit wil niet zeggen dat deze termen synoniemen van elkaar zijn²⁸.

Belangrijk in dit onderscheid zijn activiteiten die in een illegale sector plaatsvinden. Het gaat er ten aanzien van de ondergrondse economie om dat de activiteiten voor de overheid niet zichtbaar zijn, het zegt niet zozeer iets over de aard van de sector waarin zij plaatsvinden. Het is dus niet per definitie zo dat een sector illegaal is als zijn activiteiten in de ondergrondse economie plaatsvinden.

Voor de heffing van inkomstenbelasting maakt de fiscus geen onderscheid tussen legale en illegale activiteiten²⁹. Ook over inkomsten die bekend zijn bij de fiscus en die gegeneerd worden uit illegale activiteiten, wordt dus belasting geheven. Echter, als deze illegale activiteiten niet aan het licht komen en de inkomsten hieruit dus ook niet bij de fiscus of andere overheidsinstanties bekend zijn, kan hier geen belasting over geheven worden. Dit in tegenstelling tot de situatie dat de inkomsten wel bij de overheid bekend zijn.

Door de vele overlappingsen met de Tax Gap, maakt de ondergrondse economie ook voor een aanzienlijk gedeelte deel uit van de Tax Gap.

Het is tevens van belang om, na definiëring van het begrip Tax Gap, helder voor ogen te hebben over *welk* Tax Gap het gaat. De Tax Gap waar ik deze scriptie over schrijf heeft ten eerste betrekking op alle belastingen.

Eric Toder³⁰ maakt onderscheid tussen de bruto Tax Gap en de netto Tax Gap. De bruto Tax Gap wordt beschreven als het verschil tussen het totaal aan belastingen dat door de belastingplichtigen in een jaar verschuldigd is en het bedrag aan belastingen dat vrijwillig, dus zonder verdere maatregelen van de fiscus, en op tijd wordt betaald door de belastingplichtigen. De netto Tax Gap, daarentegen, is de bruto Tax Gap verminderd met belastingbedragen die betrekking hebben op het betreffende jaar, maar in een later jaar alsnog met of zonder maatregelen van de belastingdienst geïnd worden. De IRS vermeldt duidelijk dat zij van de bruto Tax Gap uitgaat in de schatting van de Tax Gap. Deze definitie gebruik ik ook in deze scriptie. Er is immers niet altijd goed rekening te houden met betalingen die betrekking hebben op een bepaald jaar en in een later jaar nog gedaan zullen worden. Dit maakt eventuele schattingen van de Tax Gap onzeker.

Bij bestudering van de definities van de (bruto) Tax Gap, zijn er een aantal vaste onderdelen te onderscheiden. Allereerst vormt belastingontduiking een onderdeel van de Tax Gap. Dit vormt in elke beschrijving een prominent onderdeel van de Tax Gap. De ondergrondse economie vormt tevens een belangrijk onderdeel van de Tax Gap. Dit mag niet verward worden met belastingontduiking, zoals verderop in deze scriptie zal blijken.

Daarnaast kan belastingontwijking gezien worden als onderdeel van de Tax Gap. Deze is in de meeste omschrijvingen iets moeilijker te vinden. Dit kan komen door het feit dat er geen uniforme invulling van dit begrip is.

²⁸ M.J. Mazur & A.H. Plumley, 'Understanding the Tax Gap', *National Tax Journal*, September 2007, p. 570.

²⁹ Zoals blijkt uit bijvoorbeeld: Hof 's-Hertogenbosch 26 juni 2009, nr. 06/00406, *LJN* BJ4241.

³⁰ E. Toder, 'What is the Tax Gap', *Tax Notes*, 22 oktober 2007, p. 1.

3. Belastingontduiking

De Tax Gap. Een teken dat het innen van belasting niet altijd gaat zoals de overheid wil. Veel mensen zien er tegenop om een deel van hun inkomen en vermogen af te moeten dragen aan de fiscus. Het kan hierbij gaan om grote bedragen. Denk bijvoorbeeld aan de Inkomstenbelasting. In de hoogste schijf van box 1 is de belastingbetaler in beginsel 52% van zijn marginale inkomen kwijt aan alleen nog maar de heffing over werk en woning. Er kan zelfs zo'n weerstand tegen het afdragen van belasting ontstaan dat mensen belasting ontduiken.

Dit is om verschillende redenen nadelig voor een land. Ten eerste dalen de overheidsinkomsten als gevolg van belastingontduiking, daarnaast ontstaat er ongelijkheid tussen belastingontduikers en belastingplichtigen die eerlijk hun verschuldigde belasting voldoen³¹.

Volgens onderzoek van de belastingdienst vindt in 2011 93% van de Nederlandse burgers en bedrijven belastingontduiking onaanvaardbaar³². Dit is dus een zeer grote meerderheid. Tegelijkertijd is er dus een deel van de burgers en bedrijven in Nederland dat belastingontduiking niet direct onaanvaardbaar noemt. Opvallend is dat volgens ditzelfde onderzoek in Nederland in 2011 88% van de burgers en bedrijven zegt dat het uitgesloten is dat hij belasting zal ontduiken³³. Er is dus een verschil van 4 procentpunt in percentage dat zegt dat het onaanvaardbaar is en het percentage dat zegt het zelf niet te zullen doen. Hieruit kan niet geconcludeerd worden dat die 4% belasting ontduikt, terwijl zij zegt het onaanvaardbaar te vinden, maar opvallend is het wel.

Maar wat is dat precies? Belastingontduiking?

Het woord 'ontduiking' impliceert dat je wegduikt voor iets. Het is een vrij overtrokken manier om iets te ontlopen dat je ziet aankomen en dat je wilt voorkomen. Om een definitie van belastingontduiking te kunnen geven, zijn bronnen onontbeerlijk.

Alvorens ik da fiscale literatuur zal raadplegen, zal ik eerst kijken wat het Nederlands woordenboek onder belastingontduiking verstaat.

Als de online vertaling van Van Dale³⁴ wordt geraadpleegd voor een omschrijving, meldt deze dat belastingontduiking omschreven kan worden als "bewuste misleiding om minder belasting te hoeven betalen". Dat belastingontduiking gericht is op het doel om minder belasting te hoeven betalen, is een aanname die vrij logisch klinkt. De woorden 'bewust' en 'misleiding', zijn woorden die van belang kunnen zijn om belastingontduiking te omschrijven en het te onderscheiden van belastingontwijking. Hier kom ik later op terug, maar ik zal eerst onderzoeken wat de (fiscale) literatuur over belastingontduiking vermeldt.

Debruyne³⁵ omschrijft belastingontduiking als volgt: "belastingontduiking doet zich voor wanneer een persoon die zich in de voorwaarden bevindt waarin een bepaalde belasting verschuldigd is, en die door een of ander middel aan die belasting tracht te ontsnappen". Dit is een vrij vage omschrijving, want wat wordt er verstaan onder 'een of ander middel'?

³¹ J.S. Feinstein, 'An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and Its Detection', *Rand Journal of Economics*, 1991-1, p. 14.

³² Beheerverslag belastingdienst 2011, p. 8.

³³ Idem

³⁴ vandale.nl, geraadpleegd op 24 april 2012.

³⁵ E. Debruyne, *Praktisch fiscaal recht basisbeginselen*, Antwerpen: De Boeck 2009, p. 38.

Om het begrip verder te uit te leggen, geeft Debruyne³⁶ een aantal voorbeelden van belastingontduiking: het herstellen van een wagen zonder factuur, verkoop zonder factuur en het opnemen van valse aankoopfacturen onder de bedrijfsuitgaven.

De eerste twee voorbeelden illustreren dat het doel van belastingplichtige is inkomen te verzwijgen. Immers, door geen factuur te schrijven, blijven (de inkomsten van) de handelingen in de meeste gevallen geheim voor de fiscus. Het geheel van dit soort verzwijgingen voor de fiscus en overige overheidslichamen wordt aangeduid met verschillende termen. Enkele voorbeelden zijn: ondergrondse economie, informele economie en het grijze circuit, en -als het om illegale praktijken gaat- het zwarte circuit³⁷. De informele economie kan omschreven worden als: het geheel van activiteiten, betalingen, transacties, inkomen, vermogen en besparingen (Renooy 1990: 165)³⁸. Ik zal in het vervolg de term 'ondergrondse economie' gebruiken. Verderop in deze scriptie zal ik de ondergrondse economie verder bestuderen.

Het derde voorbeeld dat Debruyne noemt (het opnemen van valse aankoopfacturen onder de bedrijfsuitgaven) is een manier om het resultaat van de onderneming te vertekenen. Er worden immers (aankoop-) kosten geboekt die niet daadwerkelijk gemaakt zijn. Het verschil met de eerste twee voorbeelden die Debruyne noemt, is dus dat in dit geval kosten naar voren gebracht worden die niet werkelijk bestaan. In de andere twee voorbeelden worden opbrengsten verzwegen die wel werkelijk bestaan.

Couturier, Peeters & Plets³⁹ zijn wat betreft de definiëring van belastingontduiking iets specifiekier ten opzichte van Debruyne. Zij omschrijven het als volgt: "Belastingontduiking is aan de orde wanneer een belastingplichtige die zich bevindt in de voorwaarden waarin een bepaalde belasting verschuldigd is, zich opzettelijk (intentioneel element) geheel of gedeeltelijk onttrekt aan de betaling van de wettelijk verschuldigde belasting en daartoe een inbreuk pleegt op de fiscale wet (materieel element)".

Deze omschrijving is tot aan de eerste komma precies hetzelfde als de omschrijving die Debruyne geeft. Couturier, Peeters & Plets leggen de nadruk in hun omschrijving echter op een aantal punten die van belang kunnen zijn voor een goed begrip van de term belastingontduiking.

Ten eerste is het van belang dat de belastingplichtige opzettelijk minder belasting afdraagt. Dit kwam in de omschrijving van Van Dale ook voor. Deze gebruikte het woord 'bewust'. Hoewel er verschillende woorden worden gebruikt, komt dit neer op hetzelfde. Als iemand iets met opzet doet, is erover nagedacht en wordt het dus bewust gedaan. Er moet een intentie zijn om belasting te besparen. Het kan bijvoorbeeld ook zo zijn dat de belastingplichtige een bepaalde rechtshandeling doet en als gevolg hiervan er minder belasting wordt afgedragen. Dit kan niet gezien worden als belastingontduiking, want bij belastingontduiking is de belastingplichtige er zich van bewust dat hij door zijn acties zijn belastinggrondslag drukt. Dit alleen is nog niet genoeg om verboden te zijn. Het is immers voor de belastingplichtige niet verboden om de fiscaal meest gunstige weg te kiezen.

³⁶ Idem

³⁷ L. Sansone, *Schitteren in de schaduw*, Amsterdam: het spinhuis 1992, p. 74.

³⁸ Idem.

³⁹ J.J. Couturier, B. Peeters & N. Plets, *Belgisch belastingrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu 2012, p. 38.

Er is dus naast het bewust zijn dat er belasting bespaard wordt, meer nodig om te kunnen spreken van belastingontduiking.

Ten tweede is het voor belastingontduiking, afgaande op de omschrijving die Couturier, Peeters & Plets geven, genoeg dat er een gedeeltelijke onttrekking van belastingbetaling plaatsvindt. Dit biedt dus ruimte voor de mogelijkheid dat een belastingplichtige voor een deel van zijn totale inkomen belasting ontduikt en voor een deel belasting ontwijkt of zonder een poging de belastingafdracht te beperken, de belasting voldoet.

Ten derde benadrukken Couturier, Peeters & Plets dat er in strijd met de fiscale wet wordt gehandeld. Dit is van belang voor een juiste definitie. Dit geeft het illegale karakter van belastingontduiking weer. Dit is van belang in het onderscheid met belastingontwijking. Op belastingontwijking ga ik verderop in deze scriptie dieper in.

Ook van Schie benadrukt het belang van het onderscheid tussen het handelen volgens de wet en het handelen tegen de wet.

Van Schie⁴⁰ geeft aan dat er een principiële scheidslijn loopt tussen strafbaar en niet-strafbaar gedrag. Het overleggen van een valse rekening zal meestal een strafbaar feit opleveren en is, aldus Van Schie, aan te merken als (poging tot) belastingontduiking.

Hiertegenover plaatst hij het geval waarin via een juridische constructie wordt voorkomen dat een belastbaar feit ontstaat. Dit is aan te merken als belastingontwijking.

Bij belastingontduiking is sprake van het voor de fiscus achterhouden van bepaalde feiten en zodoende het ontstaan van een reeds ontstane materiële belastingschuld verzwijgen.

Belastingbesparende constructies daarentegen, zijn er op gericht om te voorkomen dat de belastingschuld ontstaat⁴¹.

Van Dale noemt het woord 'misleiding' om het strafbare karakter te benadrukken.

Dit woord geeft aan dat er iets gedaan wordt dat niet mag en dat dus illegaal is. In het geval van belastingontduiking, kan er dus gesproken worden over misleiding van de fiscus. De rechter noemt het misleiden van de fiscus een kwalijke zaak⁴².

In veel gevallen zal de misleiding van de fiscus zich uiten in de vorm van valsheid in geschriften conform Art. 225 Wetboek van Strafrecht. Een voorbeeld hiervan is het opnemen van valse aankoopfacturen in de bedrijfsuitgaven, zoals Debruyne naar voren bracht.

Als de fiscus valse geschriften onder ogen krijgt en zich niet van deze valsheid bewust is, kan de belastingheffing hier (mede) door worden beïnvloed omdat de fiscus zich hierop baseert. Dit kan voor de belastinginspecteur reden zijn om een vergrijpboete als in Art. 67e AWR (in geval van aanslagbelasting) of als in Art. 67d AWR (in geval van aangiftebelasting) op te leggen.

Ook het doen van een valse belastingaangifte is een strafbaar feit en een vorm van misleiding van de fiscus. Op basis van Art. 69 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen is dit strafbaar.

Het is mogelijk om als gevolg van het misleiden van de fiscus tot een gevangenisstraf veroordeeld te worden. Bijvoorbeeld als er zowel sprake is van het opzettelijke onjuist of onvolledig doen van aangifte als van valsheid in geschriften.

⁴⁰ P.M. van Schie, *Belastingrecht in Hoofdlijnen*, Deventer: Kluwer 2007, p. 82.

⁴¹ Idem

⁴² Rechtbank Haarlem 8 juni 2010, nr. 13/077040-04, *LJN* BM7059.

Er zijn vele zaken te vinden waarin de belastingplichtige door de rechter tot een celstraf veroordeeld wordt als gevolg van misleiding van de fiscus⁴³.

3.1 Wanneer wordt er belasting ontdoken?

Belastingontduiking wordt dus door elk van de drie belastingdiensten die ik onderzocht heb als onderdeel van de Tax Gap gezien. Hiermee wordt duidelijk dat dit een belangrijke oorzaak is van de Tax Gap. Belastingontduiking helemaal reduceren tot nul is waarschijnlijk onmogelijk.

Om de omvang van belastingontduiking te reduceren is het van belang om te weten wanneer en waarom er belasting ontdoken wordt. Wat maakt het voor belastingplichtige aantrekkelijk om belasting te ontdoken? Voor de beantwoording van deze vraag is economische kennis onontbeerlijk.

In de standaardbenadering van belastingontduiking bepaalt het risico-averse individu de hoeveelheid belasting die hij ontduikt op zo'n manier dat zijn verwachte nut van zijn inkomen (expected utility of income) maximaal is. Deze keuze tussen wel of niet belasting ontdoken, hangt af van vier punten. Dit zijn⁴⁴:

- 1) De pakkans
- 2) De boete of straf die opgelegd wordt als de belastingontduiking bekend wordt
- 3) Het marginale belastingtarief
- 4) Het inkomensniveau.

Op de eerste drie punten kan de overheid min of meer direct invloed uitoefenen.

De pakkans vergroten kan bijvoorbeeld door het uitvoeren van meer controles door de belastingdienst. Er zal hierbij overigens een goede afweging moeten worden gemaakt tussen de kosten die dit met zich meebrengt en de uiteindelijke opbrengsten. Er is onderzoek gedaan naar de pakkans die door belastingplichtigen in Nederland die geen (juiste) aangifte voor belastingen doen, ervaren wordt. Deze is 84% in 2011. Dit is een lichte daling ten opzichte van 2009 en 2010 (beiden 86%)⁴⁵.

In de keuze tussen wel of niet belasting ontdoken, zal de belastingplichtige een afweging maken tussen de kosten en de baten ervan. Of beter gezegd, de marginale kosten en baten. Marginale kosten en baten zijn de kosten en baten die gelden voor 'one more unit of an activity'⁴⁶.

Als de marginale voordelen van een actie groter zijn dan de marginale kosten, zal de actie door een rationeel handelende persoon worden ondernomen⁴⁷. Dit geldt ook voor de belastingplichtige die zich afvraagt of hij wel belasting zal ontdoken of niet.

⁴³ Zie bijvoorbeeld: Rechtbank Utrecht 4 april 2012, nr. 16/994012-10, L/JN BW0928.

⁴⁴ W.W. Pommerehne & H. Weck-Hanneman, 'Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland', *Public Choice*, 1996-1, p. 162.

⁴⁵ Beheerverslag belastingdienst 2011, p. 18.

⁴⁶ R.H. Frank, *Microeconomics and Behavior*, New York: McGraw-Hill 2008, p. 12

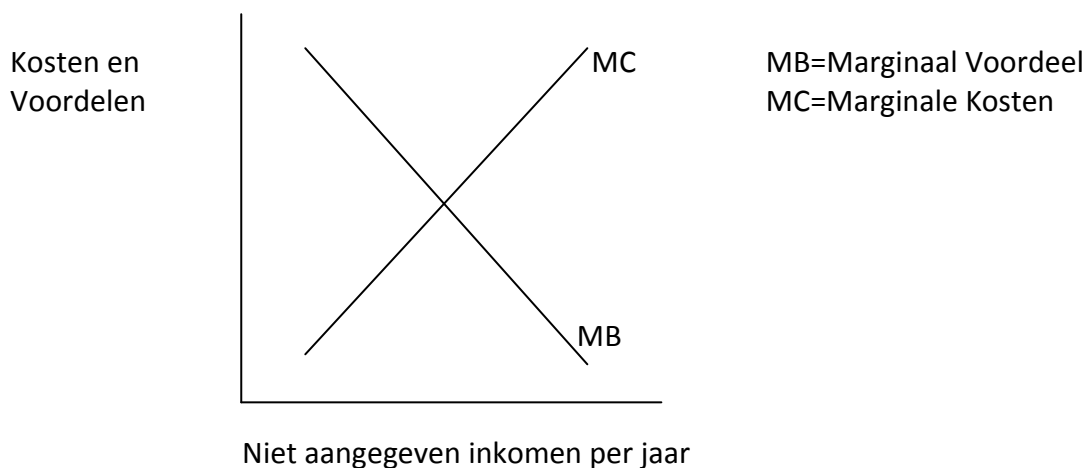
⁴⁷ Idem

Als de marginale kosten van het ontduiken van belasting omhoog gaan en/of de marginale voordelen omlaag, zal de totale omvang van belastingontduiking afnemen. Wel moet er bedacht worden dat dit model overige variabelen die meespelen in een beslissing, constant veronderstelt. Modellen geven immers pas een goede weergave van de werkelijkheid als aan haar assumpties is voldaan.

Dit model zegt bijvoorbeeld niks over de moraal van de betreffende belastingplichtige, het is zuiver een economische analyse. Het is wel mogelijk de moraal van de belastingplichtige mee te nemen in een model⁴⁸, maar dit doe ik verder niet om onnodig complexe wiskunde te vermijden.

Een grafische weergave

De afweging die gemaakt wordt tussen de marginale kosten en de marginale baten is te illustreren aan de hand van de volgende grafieken⁴⁹.



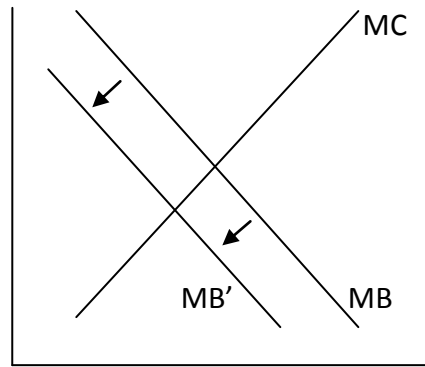
Belangrijk om op te merken is dat het hier gaat om marginale kosten en voordelen. Dit wordt dus gemeten over één euro extra belastingontduiking. Dezelfde conclusie kan dus niet automatisch getrokken worden voor wat betreft de *totale* kosten en voordelen. MB staat voor marginale opbrengsten. Dit is gelijk aan het marginale belastingbedrag. Immers bespaart de belastingplichtige dit bedrag als hij de belasting ontduikt. Tot het snijpunt van de twee lijnen zal de belastingplichtige op basis van deze grafiek zijn inkomen niet aangeven, dus belasting ontduiken. Hierna kost een euro extra belastingontduiking de belastingplichtige meer dan hem opbrengt en zal hij er op basis van deze grafiek voor kiezen geen belasting meer te ontduiken. Nogmaals, hier wordt geen rekening gehouden met bijvoorbeeld de moraal van de belastingplichtige.

Grafisch gezien is het voor het terugdringen van de belastingontduiking van belang dat het snijpunt naar links opschuift. Dit kan op 2 manieren. Allereerst door MB naar links te laten verschuiven.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld: het Allingham Sandmo model (1972).

⁴⁹ D.N. Hyman, *Public Finance*, Mason: Cengage Learning 2008, p. 418.

Kosten en
Voordelen



MB=Marginaal Voordeel
MC=Marginale Kosten

Niet aangegeven inkomen per jaar

De marginale voordelen nemen af. Bijvoorbeeld als gevolg van een lager belastingpercentage. Hetgeen dat dan wordt bespaard, is immers lager. Echter, het nadeel hiervan is dat als gevolg van een lager belastingpercentage ook de belastingopbrengst mogelijk in omvang zal afnemen.

Naast een lager belastingpercentage kunnen ook allerlei faciliteiten voor de belastingplichtige leiden tot minder belastingontduikend gedrag.

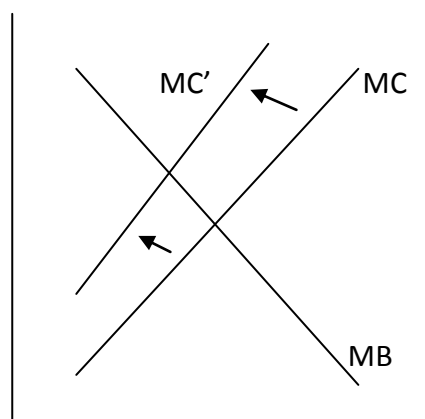
Dit kan enerzijds verklaard worden door het feit dat het belastingstelsel voor de belastingplichtige überhaupt aantrekkelijker gemaakt wordt doordat hij van deze faciliteiten gebruik kan maken en zodoende zijn verschuldigde belasting kan beperken.

Anderzijds worden de marginale voordelen van ontduiken lager. Immers, door deze faciliteiten is het voordeel dat behaald wordt door geen belasting te betalen lager dan zonder deze faciliteiten.

Aan de andere kant bestaat het risico dat belastingontduiking zich gaat uiten in het opzoeken van de betreffende faciliteiten, terwijl belastingplichtige er geen recht op heeft. Het invoeren van bepaalde faciliteiten is altijd een afweging die gemaakt moet worden tussen kosten (minder belastinginkomsten als gevolg van de faciliteit) en opbrengsten (minder belastingontduiking als gevolg van de faciliteit). Tevens is het effect niet makkelijk vooraf in te schatten.

Naast het verlagen van de marginale voordelen, kunnen de marginale kosten verhoogd worden. Grafisch ziet dit er als volgt uit.

Kosten en
Voordelen



MB=Marginaal Voordeel
MC=Marginale Kosten

Niet aangegeven inkomen per jaar

Dit effect kan bereikt worden door het voor de belastingplichtige duurder te maken om belasting te ontduiken. Dit kan enerzijds bereikt door de pakkans te vergroten in geval van belastingontduiking en anderzijds de straf (bijvoorbeeld een boete) te verhogen⁵⁰.

⁵⁰ D.N. Hyman, *Public Finance*, Mason: Cengage Learning 2008, p. 418.

4. De ondergrondse economie

Een deel van de activiteiten die uitgevoerd worden in een land, vindt buiten het zicht van de fiscus en overige overheidsinstanties plaats. Dit wordt de ondergrondse economie, of de informele economie, genoemd. Er zijn overeenkomsten met belastingontduiking, maar deze termen zijn zeker geen synoniemen. Maar wat is de ondergrondse economie?

Ik heb reeds eerder de ondergrondse economie genoemd. Zoals Sansone⁵¹ al opmerkte gaat het om het informele karakter van de activiteiten, betalingen, transacties, inkomen, vermogen en besparingen om deze te kunnen onderscheiden van de bovengrondse, of formele, economie. Een voorbeeld hiervan is ondergronds bankieren. Dit is de aanduiding die wordt gebruikt voor een specifieke vorm van dienstverlening die buiten het formele financiële stelsel wordt aangeboden⁵². Vaak gaat het hier om overboekingen van contant geld naar het buitenland, het wisselen van valuta of het lenen van geld⁵³. Ook kan gedacht worden aan inkomsten uit diefstal of handel in verdovende middelen.

Belangrijk om op te merken is het feit dat bepaalde activiteiten buiten het gezichtsveld van de overheid geschieden, en er dus een ondergrondse economie bestaat, niet alleen veroorzaakt wordt door het ontduiken van belasting. Slot merkt terecht op dat naast ten onrechte niet betaalde belastingen, ook andere oorzaken ten grondslag liggen aan de ondergrondse economie. De voorbeelden van zulke oorzaken die hij noemt, zijn: het plaatsvinden van activiteiten zonder de benodigde vergunningen of registratie bij de overheid, de geleverde producten en diensten die worden geleverd zijn illegaal of zijn van economisch nut zonder dat er een betaling tegenover staat⁵⁴.

In laatstgenoemde voorbeelden houdt degene die zichzelf schuldig maakt aan het betreffende niet per se de inkomsten geheim uit overwegingen die op belastingbesparing gericht zijn, maar kan het motief bijvoorbeeld zijn om niet veroordeeld te worden of niet een boete te krijgen.

Er moet echter wel goed opgelet worden. Er zijn namelijk meer werken waar geen vergoeding tegenover staat, maar die desondanks niet tot de ondergrondse economie kunnen worden gerekend. Slot geeft als voorbeelden huishoudelijke arbeid, het zelf opvoeden van de kinderen en het aanleggen van een keuken bij een naast familielid. Bovengenoemde zaken worden ook niet meegerekend in de bepaling van het Bruto Binnenlands Product (hierna: BBP)⁵⁵. Er zullen immers niet veel ouders zijn die betaald krijgen voor het opvoeden van hun eigen kinderen. Eventuele toeslagen van de belastingdienst daar gelaten. Voor zover je dat een betaling voor de opvoeding zou kunnen noemen.

⁵¹ L. Sansone, *Schitteren in de schaduw*, Amsterdam: het spinhuis 1992, p. 74.

⁵² B.M.J. Slot, 'Is ondergronds bankieren een reëel gevaar?', *Justitiële verkenningen*, Maart 2006, p. 1.

⁵³ Idem

⁵⁴ B.M.J. Slot, 'Informeel economie: oorsprong, oorzaak en ontwikkeling', *Justitiële verkenningen*, November 2010, p. 9.

⁵⁵ B.M.J. Slot, 'Informeel economie: oorsprong, oorzaak en ontwikkeling', *Justitiële verkenningen*, November 2010, p. 14.

Het feit dat de ondergrondse economie meer oorzaken kent dan slechts onterecht niet afgedragen belasting is een belangrijke reden dat belastingontduiking niet hetzelfde is als de ondergrondse economie. Van belang in het onderscheid tussen beide termen is het motief van de dader.

Zojuist heb ik namelijk uiteengezet dat het bij belastingontduiking van belang is dat de belastingplichtige zich ervan bewust is dat hij belasting bespaart. Als er bijvoorbeeld activiteiten zonder vergunning worden verricht terwijl een vergunning vereist is, kan het hoofdmotief van de verdachte bijvoorbeeld zijn om minder administratieve lasten en kosten te hebben, terwijl belastingbesparing slechts een bijkomend effect is. Dit kan niet automatisch onder belastingontduiking geschaard worden.

Aangezien de Tax Gap het verschil is tussen de belasting die wettelijk verschuldigd is door alle belastingplichtigen en de belasting die daadwerkelijk wordt geïnd door de overheid, is de ondergrondse economie hiervoor wel van belang. Immers, bij de Tax Gap gaat het om het feit *dat* er minder belasting geïnd wordt dan wettelijk mogelijk is. Het is niet zozeer van belang welke motieven de betreffende belastingplichtige had. Dit dus in tegenstelling tot bij het begrip belastingontduiking.

Om een beter beeld te krijgen van wat er precies met de ondergrondse economie wordt bedoeld, is raadpleging van meerdere bronnen essentieel.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de grijze en de zwarte economie. Sansone⁵⁶ beschrijft de grijze economie als volgt. In geval van de grijze economie is er hooguit sprake van een lichte overtreding van de wet. Als voorbeelden worden door Sansone gegeven: het misbruik maken van uitkeringen en het verlenen van diensten of het verrichten van reparaties tegen een zachte prijs naast de uitkering.

Sansone geeft dus aan dat een lichte overtreding van de wet ook tot de grijze economie kan behoren. Dit is ondanks de voorbeelden die Sansone geeft een enigszins vage definitie, want wat wordt er verstaan onder een lichte overtreding?

Het Internationaal Monetair Fonds (hierna: IMF) definieert in een van haar nota's de grijze economie als volgt: de economische activiteit die niet geregistreerd, maar wel legaal is⁵⁷. De auteurs van de betreffende nota benadrukken dat de grijze economie niet een synoniem is van de ondergrondse economie.

Het IMF spreekt dus van de grijze economie als er weliswaar ten onrechte belasting niet wordt afgedragen, maar er binnen deze economie wel sprake is van legale activiteiten. Dit is van belang in het onderscheid met de zwarte economie.

Ik ga in deze scriptie verder met de omschrijving van de grijze economie die het IMF geeft. In deze omschrijving komt immers het onderscheid met de zwarte economie het duidelijkst naar voren. Maar wat is de zwarte economie?

⁵⁶ L. Sansone, *Schitteren in de schaduw*, Amsterdam: het spinhuis 1992, p. 73.

⁵⁷ K. Smekens, P. Coppieters & G. Walraevens, *Economie 2*, Antwerpen: De Boeck 2004, p. 32 en 'Belang ondergrondse economie ruim gehalveerd sinds 1980', *De Tijd*, 3 mei 2000.

Sansone geeft van de zwarte economie de volgende beschrijving⁵⁸. Van zwarte economie is sprake als er activiteiten worden verricht die als misdrijf aangemerkt worden in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht.

Dit is een duidelijke omschrijving. Het geeft immers een maatstaf om te beoordelen of iets tot de zwarte markt behoort of niet. Als het Nederlandse Wetboek van Strafrecht aangeeft dat een bepaalde handeling een misdaad is, kan er gesproken worden over de zwarte markt. Aangezien er in de wet opgenomen is welke goederen niet verkocht mogen worden en welke goederen slechts met vergunning verkocht mogen worden, kan zowel de verkoop van illegaal waar kwalificeren voor de zwarte markt als de verkoop van bepaalde goederen zonder vergunning terwijl er wel een vergunning voor de verkoop van de betreffende goederen nodig is.

Aangezien het in de zwarte economie dus gaat om criminaliteit, zullen de criminelen niet willen dat de overheid van (de manier van verkrijging van) dit geld op de hoogte is. Gevolg hiervan is dat deze inkomsten geheim blijven en er dus geen belasting over afgedragen wordt. Hier geldt dus dat belastingontduiking niet het hoofdmotief is, maar wel een bijkomend effect.

Om te voorkomen dat de misdaad die aan het verkregen geld ten grondslag ligt, aan het licht komt, wassen veel criminelen hun geld wit. Dat dit op grote schaal gebeurt, blijkt wel uit het feit dat het IMF de wereldwijde omvang van totale witwaspraktijk jaarlijks op zo'n 2-5% van het totale BBP schat (IMF, 1998)⁵⁹. Unger schat dat er jaarlijks in Nederland voor ongeveer 3,8 miljard euro wordt witgewassen⁶⁰. Het is dus in omvang aanzienlijk, maar wat is het precies?

Masciandaro⁶¹ geeft twee kenmerken van witwassen. Het eerste kenmerk dat hij geeft is illegaliteit (illegality). Het geldt dat witgewassen wordt is meestal afkomstig uit criminele of illegale activiteiten. Daarnaast noemt Masciandaro geheimhouding (concealment) als kenmerk. Het belangrijkste doel van witwassen is het verbergen van de illegale bron van de inkomens.

Verrest omschrijft het als volgt: "witwassen is het verhullen van uit misdaad verkregen geld of ander vermogen"⁶².

Door middel van witwassen wordt de illegale bron van het geld dus verborgen. Echter, hier is nooit belasting over betaald. Het feit dat er met het witgewassen geld wellicht geïnvesteerd zal worden, betekent mogelijk belastinginkomsten voor de overheid in de vorm van bijvoorbeeld BTW. Het moge echter duidelijk zijn dat de overheid waarschijnlijk meer belasting had kunnen innen als er gewoon netjes aangifte van het geld was gedaan op het moment dat het verdiend was.

Bovendien worden de betreffende criminelen, als hun misdaden niet aan het licht komen, niet veroordeeld voor hun misdaden en is de kans op herhaling dus aanwezig. Dit kost opnieuw belastinginkomsten.

⁵⁸ L. Sansone, *Schitteren in de schaduw*, Amsterdam: het spinhuis 1992, p. 73.

⁵⁹ B. Unger, 'De omvang en het effect van witwassen', *Justitiële verkenningen*, 2006-2, p. 22.

⁶⁰ B. Unger, 'De omvang en het effect van witwassen', *Justitiële verkenningen*, 2006-2, p. 23.

⁶¹ D. Masciandaro, 'Money Laundering: the Economics of Regulation', *European Journal of Law and Economics*, 1999-3, p. 226.

⁶² P.A.M. Verrest, 'De stafbaarstelling van witwassen', *Justitiële verkenningen*, 2006-2, p. 41.

De ondergrondse economie is dus onder te verdelen in legale activiteiten (de grijze economie) en illegale activiteiten (de zwarte economie). Kenmerk van beiden is dat er geen belasting wordt geheven omdat de inkomsten niet bij de overheid bekend zijn. Het hoofdmotief van deze activiteiten is meestal niet het besparen van belasting, maar er liggen vaak andere motieven aan deze activiteiten ten grondslag. Het feit, echter, dat er belasting niet afgedragen wordt die wel verschuldigd zou zijn als de inkomsten bij de overheid bekend zijn, maakt de ondergrondse economie tot een onderdeel van de Tax Gap.

5. Belastingontwijking

Naast belastingontduiking is er nog een manier waarop belastingplichtigen belasting kunnen besparen: belastingontwijking. Maar wat is belastingontwijking precies? Als dit woord in het online woordenboek van Van Dale ingetypt wordt, geeft deze aan dat dit woord niet in de database staat. Dit doet al vermoeden dat dit begrip moeilijker te definiëren is dan het begrip belastingontduiking. Het Van Dale groot woordenboek van de Nederlandse taal⁶³ meldt dat het belasting ontwijken het best uitgelegd kan worden als “het op illegale wijze zich onttrekken aan belastingbetaling”. Dit is in mijn ogen geen goede omschrijving. Hetgeen belastingontwijking onderscheidt van belastingontduiking is juist dat belastingontwijking binnen de wettelijke kaders geschiedt en daarmee dus legaal is. Deze omschrijving voldoet in mijn ogen dus niet en deze zal ik dan ook niet verder gebruiken.

Als een persoon bezig is met iets ontwijken, dan wil hij voorkomen dat hij in aanraking komt met iets. In het geval van belastingontwijking is dit belastingheffing. Tot dusver is dit dus niet anders dan ontduiken. Zoals al eerder vermeld, geeft Van Schie aan dat belastingontwijking erop gericht is om te voorkomen dat de belastingschuld ontstaat⁶⁴.

Waar er bij belastingontduiking sprake is van minder afdracht van belasting als gevolg van het niet naleven van de belastingwetten, is er bij belastingontwijking wel sprake van handelingen die binnen de wet plaatsvinden.

Belasting ontwijken kan dus uitgelegd worden als het verlagen van de belastingdruk waarbij binnen de wettelijke kaders gehandeld wordt. Niet zelden zullen hierbij de randjes van de wet worden opgezocht.

Evenals bij belastingontduiking is het bij belastingontwijking van groot belang dat het begrip duidelijk afgebakend wordt.

Waar echter bij belastingontduiking de criteria helder zijn, namelijk illegaliteit en het doel om belasting te ontduiken, zijn de criteria bij belastingontwijking wat minder specifiek.

Belastingontwijking is niet een begrip dat universeel gedefinieerd is.

Ik zal eerst bestuderen wat er in de belastingwetten geschreven staat over belastingontwijking. Vervolgens bekijk ik wat er in de fiscale literatuur vermeld staat omtrent het begrip belastingontwijking. Daarna zal ik een aantal zaken uit de jurisprudentie behandelen die in mijn ogen van belang zijn voor de invulling van het begrip. Uit deze jurisprudentie blijkt immers wat de rechter onder belastingontwijking verstaat. Dit is van belang om een goed beeld te krijgen van hoe belastingontwijking zich in de praktijk openbaart en hoe de rechter de belastingwetten interpreteert.

⁶³ T. den Boon & D. Geeraerts, *Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal*, Utrecht/Antwerpen: Van Dale Lexicografie 2005, onder “belastingontwijking”.

⁶⁴ P.M. van Schie, *Belastingrecht in Hoofdlijnen*, Deventer: Kluwer 2007, p. 82.

In de wet staan verschillende maatregelen om te voorkomen dat er belastingontwijking plaatsvindt. Ik zal hiervan voorbeelden geven die in het vervolg van dit hoofdstuk nog een rol zullen spelen.

De vennootschapsbelasting kent de bedrijfsfusie. Deze staat in Art. 14 van de Wet vpb 1969. Deze wet komt op het volgende neer.

Als een belastingplichtige zijn gehele onderneming, of een zelfstandig deel daarvan, overdraagt aan een lichaam dat vennootschapsbelastingplichtig is of als gevolg van deze handeling wordt, wordt de winst die behaald wordt met deze overdracht niet in aanmerking genomen. In het vervolg van het eerste lid staan een aantal voorwaarden waar aan moet zijn voldaan om het eerste lid toe te mogen passen. Echter, het is mogelijk dat ondanks dat er voldaan wordt aan deze voorwaarden toch geen recht is op toepassing van deze wet. Lid 4 bepaalt namelijk dat de winst wel in aanmerking dient te worden genomen indien de bedrijfsfusie in overwegende mate is gericht op het ontgaan of het uitstellen van belastingheffing.

Volgens ditzelfde lid is hiervan sprake indien de bedrijfsfusie niet plaatsvindt op grond van zakelijke overwegingen, zoals herstructurering en rationalisering van de werkzaamheden van de overdrager en de overnemer.

Deze zakelijke overwegingen worden niet aanwezig geacht indien er binnen drie jaar na de overdracht een vervreemding van aandelen plaatsvindt aan een niet met de overdrager en overnemer verbonden lichaam.

Zoals blijkt uit dit artikel, gaat het om de aard van de overwegingen die aan de bedrijfsfusie ten grondslag liggen. Indien deze niet zakelijk zijn, wordt ervan uitgegaan dat de bedrijfsfusie is gericht op het ontgaan of het uitstellen van belastingheffing.

De zinsnede “in overwegende mate is gericht op het ontgaan of uitstellen van belastingheffing” komt ook in de Wet inkomstenbelasting 2001 voor. De artikelen 3.55, 3.56 en 3.57 regelen dat het voordeel uit respectievelijk een aandelenfusie, een juridische splitsing en een juridische fusie, onder voorwaarden, niet in aanmerking hoeft te worden genomen. Eveneens als bij de bedrijfsfusie van Art. 14 van de Wet vpb geldt ook hier dat de betreffende fusie of splitsing niet in overwegende mate gericht mag zijn op het ontgaan of het uitstellen van belastingheffing. De wetgever noemt hier eveneens als voorbeeld van zakelijke overwegingen de herstructurering en rationalisering van de werkzaamheden van de betrokken partijen. Hier wordt overigens geen termijn genoemd waarbinnen er geen vervreemding mag plaats vinden.

Uit deze voorbeelden blijkt dat de wetgever het van belang acht met welke intentie een bepaalde rechtshandeling wordt verricht. De overwegingen hiervan moeten overwegend zakelijk zijn. Later in dit hoofdstuk zal ik enige jurisprudentie aanhalen die dit verduidelijkt, maar eerst zal ik fiscale literatuur gebruiken om een verdere invulling te geven aan het begrip belastingontwijking.

Belastingontwijking wordt ook wel tax planning genoemd. Deze benaming geeft aan dat er een plan aanwezig is ten aanzien van de beperking van de belastingafdracht. Gribnau en Hamers⁶⁵ geven aan dat belastingplichtigen hun (ondernemings)activiteiten en de juridische vorm op een dusdanige wijze structureren dat het leidt tot vermindering van de belastingdruk.

Marres⁶⁶ benadrukt dat het bij belastingontwijking om een volstrekt kunstmatige constructie gaat.

Een kenmerk van belastingontwijking is dus dat er een gericht plan aanwezig is. De belastingplichtige is zich er dus van bewust is dat hij zijn belastingafdracht beperkt. Dit doet hij door een constructie te construeren die niet zou bestaan als de belastingplichtige niet uit zou zijn op belastingbesparing.

Echter, dit alleen is niet genoeg om belastingontwijking te kunnen onderscheiden van belastingontduiking. Om dit onderscheid helder voor ogen te krijgen, is verder onderzoek vereist.

Vanistendael⁶⁷ onderscheidt 4 categorieën binnen belastingontwijking. Dit zijn:

- 1) Acceptabele belastingontwijking. Hiervan is sprake in geval van acties die binnen de wet plaatsvinden door de belastingplichtige om de verschuldigde belasting in omvang te beperken. Van belang is wel dat er zakelijke overwegingen aan deze acties ten grondslag liggen.
- 2) Onacceptabele belastingontwijking. Hier is ook sprake van acties die binnen de wet plaatsvinden. Er liggen in dit geval echter geen zakelijke overwegingen aan deze acties ten grondslag.
- 3) Onacceptabele belastingontwijking die niet binnen de grenzen der wet plaatsvinden. Dit is strafbaar.
- 4) Strafbare belastingontduiking die ook voor een deel belastingontwijking als onder 3 is.

Zoals uit deze indeling naar voren komt, is de grens tussen belastingontduiking en belastingontwijking vrij vaag. In ieder geval ten opzichte van de definitie die ik voor belastingontduiking gebruik. Immers, belastingontwijking als onder 3 en 4 vinden niet binnen de grenzen der wet plaats en deze vormen lijken dus sterk op belastingontduiking. Belastingontwijking wordt zelfs wel eens onder belastingontduiking geschaard. Zo zegt Gärde⁶⁸ hierover: "Tax avoidance will include tax evasion, but also cover other actions to circumvent the tax laws" en over de relatie met belastingontduiking: "...tax avoidance covers a larger field of actions aimed at reducing taxes". Gärde ziet belastingontwijking dus als een breder begrip dan belastingontduiking. Acties waarmee de wet worden omzeild (circumvent) vallen volgens Gärde ook onder belastingontduiking. Dit heeft tot gevolg dat volgens Gärde zowel belastingontduiking als belastingontwijking het kenmerk heeft dat er belastingwetten omzeild worden.

⁶⁵ J.L.M. Gribnau & R. Hamers, 'Tax planning: Spel met regels dat om ethisch houvast vraagt-deel 1, Regelgedreven interactie', *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 2011, p. 154.

⁶⁶ O.C.R. Marres, *Winstdrainage door renteaftrek*, Deventer: Kluwer 2005, p. 227.

⁶⁷ F. Vanistendael, 'Belastingontduiking en -vermijding', *Algemeen Fiscaal Tijdschrift*, 2010-1, pp. 1-6.

⁶⁸ H. Gärde, 'Tax evasion and tax avoidance-new proposals', *International Business Lawyer*, 1980-8, p. 333.

Dit hoeft op zich niet te betekenen dat belastingontwijking volgens Gärde illegaal is. Als er immers belastingwetten omzeild worden, maar er toch als gevolg van andere belastingwetten belasting geheven wordt, is de handeling niet per definitie illegaal. Het feit echter dat Gärde belastingontduiking schaarst onder de term belastingontwijking, geeft aan dat belastingontwijking volgens hem wel degelijk een illegaal component kent.

Zoals uit de visie van zowel Vanistendael als Gärde blijkt, is de scheidslijn tussen belastingontduiking en belastingontwijking niet altijd duidelijk zichtbaar. Volgens hen is de indeling naar het al dan niet legale karakter van een actie niet afdoende voor het antwoord op de vraag waaronder de betreffende actie kan worden verstaan.

Weber geeft aan dat het illegale karakter van de vorm van belastingbesparing wel bepalend is in het onderscheid tussen belastingontduiking (“belastingfraude”) en belastingontwijking⁶⁹. Tevens geeft Weber aan dat het begrip belastingontduiking mogelijk zelfs breder is dan belastingontwijking⁷⁰. Dit is een bewering die tegenovergesteld is aan de bewering die Gärde doet. Dit geeft aan dat er de nodige verdeeldheid heerst binnen de fiscale literatuur ten aanzien van de vraag hoe belastingontwijking het beste gedefinieerd kan worden.

Weber wordt hierin gesteund door Hofstra. Deze voegt tevens nog toe dat het er bij belastingontwijking om gaat dat er fiscaal voordelige wegen worden gevolgd, al dan niet in strijd met de bedoeling van de wetgever⁷¹. Hoewel de wet niet overtreden wordt, kan er wel sprake zijn van handelen in strijd met de bedoeling van de wet.

Uit de bestudering van de literatuur komen een aantal kenmerken van belastingontwijking naar voren. Om echter een beter beeld te krijgen van wat belastingontwijking inhoudt, moet gekeken worden naar wat de rechterlijke macht hierover heeft gezegd. De rechter komt immers regelmatig in aanraking met zaken waarin het betwistbaar is of iets gericht is op belastingontwijking. Uit de uitspraken die hierin door de rechter zijn gedaan, kan een goed beeld worden verkregen van wat de rechter onder dit begrip verstaat en hoe belastingontwijking zich (niet) uit in de praktijk. Ik acht de zaken Leur Bloem, Halifax en Cadbury Schweppes in het kader van dit hoofdstuk van belang. Deze zal ik nu gaan bestuderen. Deze zaken spelen zich af op het gebied van verschillende belastingen. Dit acht ik van belang, aangezien de Tax Gap eveneens betrekking heeft op meerdere belastingen.

Leur Bloem

Een zaak die van belang is geweest in het kader van belastingontwijking is de zaak Leur-Bloem⁷². Deze zaak speelt zich af in de vennootschapsbelasting. De casus kan als volgt worden geschetst.

Een enig aandeelhouder van twee BV's waarin werkzaamheden plaatsvinden, verwerft aandelen van een lege BV en de betaling geschiedt middels een aandelenruil met de aandelen van beide BV's.

Vervolgens is de lege BV als holding enig aandeelhouder van de beide BV's. Dit resulteert, mits aan alle voorwaarden van Art. 15 VPB is voldaan, in de mogelijkheid een fiscale eenheid aan te gaan tussen de drie BV's.

⁶⁹ D.M. Weber, *Belastingontwijking en de EG-Verdragsvrijheden*, Deventer: Kluwer 2003, p. 16.

⁷⁰ D.M. Weber, *Belastingontwijking en de EG-Verdragsvrijheden*, Deventer: Kluwer 2003, p. 17.

⁷¹ R.E.C.M. Niessen, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 230.

⁷² Hof Amsterdam 24 juli 1998, nr. 93/1504, *BNB* 1998/398.

Een belangrijk voordeel van de fiscale eenheid is het onderling kunnen verrekenen van verliezen tussen maatschappijen, de zogenaamde horizontale verliescompensatie⁷³. In geschil was de vraag of er gebruik mocht worden gemaakt van de, eerder in dit hoofdstuk aangehaalde, gefaciliteerde fusiefaciliteit van Art. 3.55 Wet Inkomstenbelasting 2001. Uitkomst van de zaak was dat uitsluiting van de fusiefaciliteit niet toegestaan is als er zomaar, zonder dat de rechter daaraan getoetst heeft, aangenomen wordt dat de aandelenfusie gericht is op belastingontwijking. Het zuiver oprichten van een fiscale eenheid wordt voor deze zaak niet gezien als zijnde een handeling die gericht is op belastingontwijking. Dus ook al lijkt een bepaalde handeling of een bepaald samenstel van handelingen op het eerste gezicht te zijn gericht op het beperken van de belastingafdracht, dan kan niet automatisch gezegd worden dat het ook daadwerkelijk gericht is op het ontgaan van belastingheffing. Er dient dus per zaak zorgvuldig beoordeeld te worden of er sprake is van zakelijke overwegingen. Als deze aanwezig zijn, kan er niet gesproken worden van het door de belastingplichtige in overwegende mate gericht zijn op het ontgaan of uitstellen van belastingheffing.

Halifax

Arrest Halifax⁷⁴ speelt ook een grote rol. Deze zaak speelde zich af in de Omzetbelasting. Het feitencomplex⁷⁵ was als volgt.

Halifax verrichte als bank voornamelijk activiteiten die voor de BTW vrijgesteld zijn. Deze bank had een pro rata aftrek⁷⁶ van voorbelasting van minder dan 5%. Op de locaties die Halifax huurde wilde zij in het kader van de commerciële activiteiten een aantal callcenters bouwen. Zoals eerder vermeld zou de aftrek minder dan 5% zijn als er geen constructie wordt bedacht. Echter door de creatie van de Halifax Group bestaande uit een drietal vennootschappen, werd een volledig aftrekrecht gerealiseerd.

Het Hof van Justitie heeft aangegeven dat het op zich toegestaan is om de fiscaal meest voordelige weg te kiezen, maar dat dit niet toegestaan is als het doel belastingontwijking is. Zoals in casu geconcludeerd kan worden. Er wordt immers een BTW-constructie geconstrueerd om een volledig aftrekrecht te creëren.

De uitspraak die het Hof van Justitie in de zaak Halifax doet, is te plaatsen onder de strekking van de verschillende-wegenleer.

De verschillende-wegenleer houdt in dat de belastingplichtige niet de fiscaal minst voordelige weg hoeft te bewandelen⁷⁷. De Hoge Raad overweegt in een zaak⁷⁸: “de omstandigheid dat aan belanghebbende en zijn vader klaarblijkelijk verschillende wegen openstonden het terugtreden van de vader van belanghebbende te regelen en tot een volledige afwikkeling van hun zaken te geraken, laat open dat bij het maken van de keuze tussen de onderscheidende mogelijkheden, gelet op de verschillende daaraan verbonden fiscale gevolgen, het ontgaan van belasting (...) - voor zover belanghebbende betreft - de doorslaggevende reden is geweest”.

⁷³ Zie art. 12 Besluit fiscale eenheid VPB.

⁷⁴ HvJ EG 21 februari 2006, c-255/02, *BNB* 2006/170.

⁷⁵ M.E. van Hilten, & H.W.M. van Kesteren, *Omzetbelasting*, Deventer: Kluwer 2007, p. 37.

⁷⁶ Art. 173 BTW-richtlijn.

⁷⁷ J. Nieuwenhuizen, *Rechtsgeving en fiscale werkelijkheid*, Deventer: Kluwer 2010, p. 28.

⁷⁸ HR 11 juli 1990, nr. 26 306, *BNB* 1990/293.

De belastingplichtige heeft dus keuze om de fiscaal meest voordelige weg te bewandelen, maar dit geldt niet als het doel van belastingplichtige duidelijk het ontwijken van belasting is. Zoals zojuist uit de zaak van Leur Bloem naar voren is gekomen, kan hier niet automatisch vanuit worden gegaan na bestudering van de feiten die in de zaak een rol spelen.

Lang niet alle belastingontwijking vindt binnen de landsgrenzen plaats. Een aanzienlijk deel van de totale belastingontwijking in een land vindt plaats over de landsgrenzen. Dit is mede een oorzaak van het feit dat het moeilijk is om de omvang van de totale belastingontwijking in een land te meten.

Belastingontwijking kan zich uiten in de vorm van arbitrage tussen verschillende belastingsystemen. De globalisering en toenemende internationale belastingconcurrentie hebben de zorgen hierover doen toenemen⁷⁹.

In de Europese Unie heeft elke lidstaat tot een bepaalde hoogte⁸⁰ de vrijheid en de macht om haar binnenlandse belastingwetgeving vorm te geven.

Dit leidt ertoe dat binnen het ene land in Europa voor een belastingplichtige fiscaal meer gunstige wetten kunnen gelden. Hierdoor kan het voor belastingplichtigen lucratief zijn om bijvoorbeeld het hoofdkantoor te verplaatsen naar het land waar als gevolg hiervan de minste belasting afgedragen hoeft te worden. De Europese Commissie wil op termijn ook op fiscaal gebied een algemeen Europees beleid binnen de Europese Unie⁸¹. Dit zou de belastingarbitrage tussen verschillende belastingsystemen binnen de Europese Unie terug moeten dringen.

Cadbury Schweppes

Een zaak die zich over de landsgrenzen afspeelt, is de zaak “Cadbury Schweppes”⁸².

Het feitencomplex was als volgt:

Cadbury Schweppes plc is het moederbedrijf van de Cadbury Schweppes-groep en is in Engeland gevestigd. Het is een fabrikant van frisdranken en snoep.

Dit moederbedrijf had 2 dochters die in Dublin (Ierland) gevestigd zijn. Dit zijn CSTS en CSTI. In Ierland geldt een fiscaal gunstig regime. Er wordt slechts 10% van de winst belast in het jaar dat deze zaak zich afspeelt (1996).

De taak van beide dochters was het aantrekken van kapitaal en dit ter beschikking stellen aan andere dochters binnen de groep. De winst die als gevolg hiervan werd behaald, werd belast in Ierland.

De Engelse belastingdienst wilde ook heffen. Dit leidde ertoe dat Cadbury Schweppes plc voor de winst van CSTI een belastingaanslag opgelegd kreeg. De in Ierland betaalde belasting werd verrekend met deze belastingaanslag. De aanslag had een totale omvang van ruim 8,6 miljoen Britse pond.

⁷⁹ J. Diamond, ‘Tax avoidance and evasion’, *National Tax Journal International*, 2009-12, p. 699.

⁸⁰ De BTW-richtlijn, bijvoorbeeld, geeft resultaatvereisten waaraan de wetgeving van de EU-lidstaten moet voldoen.

⁸¹ De zogenaamde Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB).

⁸² HvJ EG 12 september 2006, c-196/04, *LJN AY9517*.

De uitkomst van deze zaak was als volgt.

Het Hof van Justitie besliste dat ondanks dat objectief vast te stellen is dat er fiscale beweegredenen zijn, er gekeken moet worden naar de vraag of de buitenlandse vennootschap daadwerkelijk in de lidstaat van ontvangst is gevestigd en hier haar economische activiteiten verricht.

Zoals uit bovenstaande zaak blijkt, heeft de belastingplichtige de nodige vrijheid in het kiezen van de voor hem fiscaal meest gunstige wet. Het lijkt vrij duidelijk dat in deze casus fiscale motieven van groot belang zijn geweest. Ierland kent bijvoorbeeld op het gebied van de vennootschapsbelasting een lager tarief dan de meeste Europese landen.

Het Hof heeft uiteindelijk de Engelse belastingdienst in het ongelijk gesteld. Het belastingbedrag dat op de belastingaanslag was vermeld, hoefde zodoende niet te worden voldaan door belastingplichtige.

Een conclusie naar aanleiding van deze zaak is dat het om fiscale redenen doen van bepaalde rechtshandelingen in een ander land dan het thuisland, niet per se hoeft te duiden op een rechtshandeling die gericht is op belastingontwijking. Het feit dat er in dat andere land een gunstiger fiscaal klimaat heerst voor de belastingplichtige doet hier niet per se iets aan af. Het hoeft voor de belastingplichtige niet altijd te leiden tot eveneens een belastingaanslag in het thuisland en het kan dus lonen om ook rechtshandelingen in een ander land te verrichten.

Net als bij belastingontduiking, geldt dat belastingontwijking plaatsvindt als de marginale voordelen groter zijn dan de marginale kosten. Voor de grafische weergave verwijs ik naar het hoofdstuk over belastingontduiking. Wel dient bedacht te worden dat de marginale kosten hier niet bepaald worden door pakkans en de hoogte van de boete. Immers, daar er bij belastingontwijking sprake is van een legale manier om minder belastingafdracht te realiseren, volgt er geen boete als ontdekt wordt dat er belasting ontweken wordt aangezien er niet in strijd met de wet wordt gehandeld.

Marginale kosten kunnen bijvoorbeeld de kosten zijn die gemaakt worden om een bepaalde constructie te (laten) construeren. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de oprichtingskosten van een vennootschap. De marginale voordelen zijn net als bij belastingontduiking bedragen aan belastingen die minder afgedragen worden. Bij belastingontwijking *hoeven* overigens deze belastingbedragen ook niet betaald te worden, dit is bij belastingontduiking wel het geval.

Om te kunnen spreken van belastingontwijking zijn er dus een aantal punten van belang. De belastingplichtige dient zich ervan bewust te zijn dat er belasting bespaard wordt.

Belastingontwijking vindt plaats door middel van constructies die door de belastingplichtige zijn geconstrueerd.

Belastingontwijking vindt in ieder geval binnen de grenzen van de wet plaats. Er heerst echter de nodige verdeeldheid binnen de fiscale literatuur over de precieze breedte van het begrip.

De belastingplichtige heeft de nodige vrijheid om zijn belastingafdracht te beperken. Dit geldt voor zowel situaties binnen de landsgrenzen als in situaties over de landsgrenzen heen. Bij belastingontwijking is van belang met welke bedoelingen de belastingplichtige bepaalde rechtshandelingen verricht. Als dit met het doel is om de belastingafdracht te beperken, is de rechtshandeling niet hoofdzakelijk gebaseerd op zakelijke overwegingen, maar op fiscale motieven. In dit geval kan er gesproken worden over belastingontwijking.

Er dient hierbij wel de nodige zorgvuldigheid gehanteerd te worden. Immers, wat op het eerste gezicht lijkt te zijn gericht op belastingontwijking, hoeft dat niet te zijn. Als de beperking van de belastingafdracht bijzaak is, maar niet het doel van de belastingplichtige kan er dan ook niet gesproken worden van belastingontwijking.

6. Schattingen van de omvang van de Tax Gap in Nederland

In de vorige hoofdstukken heb ik de vragen behandeld en beantwoord wat de Tax Gap is en waar deze uit bestaat. Zoals al eerder naar voren kwam, is de Tax Gap een groot probleem. De omvang van de schatting van de Tax Gap in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is aanzienlijk. Deze zijn omgerekend respectievelijk 360 miljard en ruim 43 miljard euro. In percentage van het totaalbedrag dat door de belastingplichtigen aan belasting verschuldigd is in deze landen, zijn dit 16,9% en 7,9%.

De Belastingdienst maakt geen schattingen van de omvang van de Tax Gap in Nederland. Hierin vormt Nederland geen uitzondering, want de meeste landen in EU- en OESO-verband publiceren ook geen Tax Gap⁸³. Wel is met behulp van steekproeven gemeten wat de mate van compliant gedrag is in de branches MKB en particulieren⁸⁴. MKB staat voor midden- en kleinbedrijf en onder deze term vallen ondernemingen met minder dan 250 werkzame personen⁸⁵. Voor de vraag wat De Belastingdienst onder compliant gedrag verstaat, verwijs ik naar paragraaf 2.3.

Uit deze metingen kwam onder andere het percentage aan belastingopbrengsten naar voren dat in deze branches vergaat als gevolg van niet compliant gedrag.

In 2010 werd 1,5% van de totale belastingopbrengst in de sector particulieren niet geïnd als gevolg van niet compliant gedrag. Voor de sector MKB was dit 6,1%. Echter, de belastingdienst geeft geen inzicht in de absolute grootte van deze bedragen. Met name ten aanzien van het MKB zal dit bedrag echter niet gering zijn. In 2010 was immers 99,6% van de bedrijven in Nederland een MKB-bedrijf⁸⁶. Op een totaal van 864.000 bedrijven, zijn dit dus 860.544 bedrijven. Bovendien was het MKB in 2009 verantwoordelijk voor meer dan 60% van de totale Nederlandse uitvoerwaarde van 309 miljard euro⁸⁷. Dat is dus meer dan de uitvoerwaarde van grote multinationals (als Philips en Heineken) samen. Het behoeft geen verdere uitleg dat er in deze branche dus veel geld omgaat en er dus naar alle waarschijnlijkheid veel belasting te heffen valt voor de overheid. Het is duidelijk dat met name in de sector MKB nog de nodige progressie valt te boeken op het gebied van compliance. Deze gegevens geven echter een uiterst beperkt en zeer onvolledig beeld van de Tax Gap in Nederland. Er zal dus verder gekeken moeten worden dan de gegevens die De Belastingdienst geeft.

⁸³ Kamerbrief 4 januari 2012, meting en publicatie van de tax gap. Bron: www.rijksoverheid.nl

⁸⁴ Begroting IXB van het ministerie van financiën. Bron: www.rijksbegroting.nl

⁸⁵ www.cbs.nl

⁸⁶ Deutsche Bank Research, 'Het mkb in Nederland'.

Bron: https://www.db.com/netherlands/docs/Deutsche_Bank_Research_-_MKB_in_Nederland.pdf

⁸⁷ 'MKB goed voor 60 procent van de exportwaarde'. Bron: www.cbs.nl

Het Engelse Tax Research LLP, onder leiding van Richard Murphy, heeft onderzoek⁸⁸ gedaan naar het zogenaamde tax evasion gap. Zoals de naam al zegt, gaat het hier om de Tax Gap voor zover dit toe te schrijven is aan belastingontduiking. Het onderzoek heeft schattingen opgeleverd voor de landen van de Europese Unie.

Tax Research heeft bij het schatten van de tax evasion gap gebruik gemaakt van de volgende stappen⁸⁹:

- 1) Bepalen wat de grootte van de schaduw economie (shadow economy) in een land is. De schaduw economie wordt hier beschreven als de ongeregisteerde economie waarin illegale financiële stromen plaatsvinden.
- 2) De effectieve belastingdruk in het land wordt vergeleken met de hiervoor genoemde omvang van de schaduw economie in dat land.
- 3) Het verlies aan belastinginkomsten in dat land wordt geschat.

Alvorens ik de schatting ga behandelen, zijn eerst een aantal punten van belang. Zo wordt de omvang van de schaduw economie geschat. Van schaduw economie is hier sprake in het geval van illegale geldstromen.

Er wordt in de schatting van de Tax Gap dus geen rekening gehouden met belastingontwijking. Dit resulteert dan ook in een beperkte schatting van de Tax Gap in Nederland. Maar deze cijfers geven wel een indruk over de orde van grootte waarin gedacht moet worden.

Uit de schatting van Tax Research blijkt voor Nederland voor 2010 het volgende. Het Bruto Binnenlands Product (BBP) van Nederland was, zoals blijkt uit cijfers van de Europese Unie⁹⁰, in 2010 €591 miljard. Tax Research schat dat de schaduw economie in Nederland in 2010 een omvang had van 13,2% van het BBP.

Dit komt in een bedrag uitgedrukt neer op een omvang van €78.012.000.000.

De effectieve belastingdruk in Nederland was volgens Tax Research 38,2%.

Uit deze gegevens concludeert Tax Research dat het verlies dat voortvloeit uit niet geïnde belastingbedragen als gevolg van het bestaan van een schaduw economie in Nederland €29.801.000.000 is.

Dit is een fors bedrag. Zeker als bedacht wordt dat voor 2013 het centraal planbureau een overheidstekort van €28 miljard⁹¹ verwacht. Ervan uitgaande dat de omvang van het verlies aan belastinginkomsten als gevolg van de schaduw economie de afgelopen jaren niet sterk is gedaald, is dit bedrag dus ongeveer gelijk aan het geschatte overheidstekort in 2013. Dit is mede gezien de economische omstandigheden waar Nederland in het bijzonder en de Europese Unie in het algemeen mee te maken heeft, een fors bedrag aan kostbare euro's.

⁸⁸ R. Murphy, 'Closing the European Tax Gap', pp. 8-14.

http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/3842_EN_richard_murphy_eu_tax_gap_en_120229.pdf

⁸⁹ R. Murphy, 'Closing the European Tax Gap', p. 9.

http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/3842_EN_richard_murphy_eu_tax_gap_en_120229.pdf

⁹⁰ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/National_accounts_%E2%80%93_GDP.

Geraadpleegd op 18 mei 2012.

⁹¹ 'Begrotingstekort naar 4,5 procent in 2013 - Voorzichtig herstel economische groei na 2012'. Bron: <http://www.cpb.nl/persbericht/3211348/begrotingstekort-naar-45-procent-2013-voorzichtig-herstel-economische-groei-na-2>. Geraadpleegd op 18 mei 2012.

Tax Research heeft geen schatting gemaakt van het deel van de Tax Gap dat toe te schrijven is aan belastingontwijking, het zogenaamde tax avoidance gap. Dit is dan ook geen eenvoudige taak. Tax Research geeft hiervoor 3 redenen⁹².

Ten eerste is, zoals eerder bleek in deze scriptie, belastingontwijking een woord dat geen uniforme definitie kent. De schatting zou dus erg afhankelijk zijn van hoe dit begrip wordt ingevuld. De omvang van de belastingontwijking in een land die uit een schatting naar voren zou komen, zou dus erg betwistbaar zijn om alleen al hetgeen dat in de schatting (niet) meegenomen wordt.

Daarnaast vindt een aanzienlijk deel van belastingontwijking over de landsgrenzen plaats. Het kan daarom moeilijk zijn om te bepalen in welk land de belastingontwijking heeft plaats gevonden. Hoe verdeel je dit immers over landen?

Als laatste noemt Tax Research het feit dat sommige officiële instanties, zo noemt Tax Research de IRS, de term niet expliciet noemen en er ook geen schattingen van maken. Tax Research heeft dus een schatting gemaakt van vergane belastinginkomsten als gevolg van de ondergrondse economie. Echter, dit is geen schatting van de totale Tax Gap. Er zijn meerdere bronnen die de omvang van de ondergrondse economie schatten⁹³.

Mogelijk kan het feit dat Nederland volgens sommigen tot de belastingparadijzen van de wereld behoort⁹⁴, erop duiden dat er veel belastingontwijking in Nederland plaatsvindt. De gedachte dat Nederland als belastingparadijs kan worden aangemerkt, wordt overigens niet gedeeld door zowel de huidige staatssecretaris van Financiën Weekers⁹⁵ alsook zijn voorganger De Jager⁹⁶.

Allereerst is van belang om door te hebben wat onder de term “belastingparadijs” wordt verstaan.

Delrue⁹⁷ beschrijft het als volgt: “Een belastingparadijs is een jurisdictie die een gunstig belastingstelsel bezit en slaat op ‘een toevluchtsoord waar sommige belastingplichtigen zich gaan vestigen en waar anderen gewoon hun fortuin naartoe sturen om te ontsnappen aan de risico’s van de fiscaliteit in hun land van herkomst’”⁹⁸.

In 2007 werd een bedrag van 8000 miljard aan buitenlandse winsten door Nederland gesluisd, dit was 10% van de totale wereldhandel. Dit leverde de Nederlandse belastingdienst slechts 2 miljard aan belastingopbrengsten op⁹⁹. Deze gegevens passen in de omschrijving die Delrue van een belastingparadijs geeft. Het geeft aan dat Nederland een aantrekkelijk land is om winsten doorheen te sluizen. Maar hier gaat het om winsten van buitenlandse ondernemingen en dus leveren deze feiten een bijdrage aan de Tax Gap van de landen waar de betreffende ondernemingen belasting zouden moeten betalen als de winsten niet via een ander land zouden zijn doorgesluisd.

⁹² R. Murphy, ‘Closing the European Tax Gap’, pp. 16-17.

http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/3842_EN_richard_murphy_eu_tax_gap_en_120229.pdf.

⁹³ Zie bijvoorbeeld: A. Buehn & F. Schneider, ‘Shadow economies around the world: novel insights, accepted knowledge, and new estimates’, *International Tax and Public Finance*, 2012-2, p. 160.

⁹⁴ ‘World map of tax havens’. Bron: www.taxjustice.nl. Geraadpleegd op 21 mei 2012.

⁹⁵ Beantwoording Kamervragen 15 november 2010, Vragen van het lid Bashir.

Bron: www.rijksoverheid.nl

⁹⁶ Reactie op de Zembla-uitzending van 18 oktober 2009 over Nederland als belastingparadijs.

Bron: www.rijksoverheid.nl

⁹⁷ G. Delrue, *Witwassen*, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu 2010, pag. 190.

⁹⁸ T. Afschrift, *Peut-on définir les paradis fiscaux?, Les paradis fiscaux et l'évasion fiscale*, Verslag van de studiedagen van 20/21 januari 2000, Brussel 2001, pag. 3.

⁹⁹ ‘Belastingdienst loopt 16 miljard mis’, *De Volkskrant*, 18 oktober 2009.

Echter, Nederlandse multinationals betalen ook niet het tarief dat voor hen geldt. De Nederlandse belastingdienst loopt namelijk naar schatting elk jaar 16 miljard euro aan belastingopbrengsten mis. Deze 16 miljard is alleen nog maar het bedrag dat Nederlandse multinationals niet aan belasting afdragen. Zij dragen jaarlijks, als gevolg van mazen in de wet, gemiddeld slechts 6 tot 7% belasting af in plaats van het officiële tarief van 25,5%¹⁰⁰ (in 2012 is dit 25%). Als de omvang van het MKB in Nederland in ogenschouw wordt genomen, is dit waarschijnlijk slechts een beperkt deel van de totale omvang van de belastingontwijking in Nederland.

Deze 16 miljard euro draagt dus bij aan de omvang van de Tax Gap in de vorm van belastingontwijking door Nederlandse multinationals. Tevens dient opgemerkt te worden dat dit alleen nog maar betrekking heeft op de vennootschapsbelasting.

Ook op het gebied van de omzetbelasting is er een schatting gemaakt van de verloren belastinginkomsten als gevolg van belastingontwijking. Dit zogenaamde VAT Gap bedraagt in Nederland voor het jaar 2006 1.381.000.000 euro, wat overeenkomt met 3% van de totaal verschuldigde omzetbelasting¹⁰¹. Op het gebied van de omzetbelasting vindt in Nederland dus aanzienlijk minder belastingontwijking plaats dan op het gebied van de vennootschapsbelasting. Dit verschil is extra opvallend als de opbrengst per belasting in ogenschouw wordt genomen. De opbrengst uit vennootschapsbelasting wordt voor 2012 immers begroot op 15,9 miljard euro. De overheid hoopt in 2012 42,3 miljard euro omzetbelasting te innen¹⁰². Het grote verschil in schatting van de omvang van belastingontwijking is wellicht te verklaren door het feit dat vennootschapsbelasting geheven wordt over de belastbare winst van een vennootschapsbelastingplichtige¹⁰³ en de belastingplichtige dus belasting moet betalen als deze winst haalt, eventuele vrijstellingen daargelaten. De omzetbelasting is echter een belasting die de ondernemer weliswaar af moet dragen aan de fiscus, maar die in beginsel verschuldigd is door de consument van het niet voor de omzetbelasting vrijgestelde goed.

Wat opvalt, is dat er geen schatting is te vinden van de volledige Tax Gap in Nederland. Dit is wellicht gedeeltelijk te verklaren door het feit dat het begrip belastingontwijking geen algemeen geldende definitie kent. Als gevolg hiervan is de invulling van dit begrip behoorlijk subjectief en daarmee de schatting van de omvang ervan ook. Echter als bovenstaande schattingen worden opgeteld, komt dit uit op een bedrag van ruim 47 miljard euro. Als dit afgezet wordt tegen het Nederlandse BBP in 2010 van 591 miljard euro, resulteert dit in een percentage van ongeveer 8% van het BBP. Wel is van belang om op te merken dat deze optelling niet kan worden gezien als een betrouwbare en nauwkeurige schatting van de totale Tax Gap in Nederland. Het betreft immers schattingen die betrekking hebben op verschillende jaren en die door verschillende instanties zijn gedaan. Wel geeft het een indruk van de orde van grootte waarin gedacht moet worden.

Het feit dat hierin bijvoorbeeld nog niet rekening gehouden is met een grote belasting als de inkomstenbelasting, doet vermoeden dat de werkelijke omvang van de Tax Gap nog groter is. Maar de precieze omvang blijft een geheim dat niemand kent.

¹⁰⁰ Idem

¹⁰¹ 'Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States', p. 9.

Bron:http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/combating_tax_fraud/rekon_report_sep2009.pdf

¹⁰² Rijksbegroting 2012, p. 2.

¹⁰³ Artikel 7 Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

7. Conclusie

De Tax Gap is te omschrijven als het verschil tussen het totale bedrag aan belastingen dat ingevolge de belastingwetten geïnd zou worden en wat werkelijk geïnd wordt.

De Tax Gap bestaat uit meerdere onderdelen. De definities die de Amerikaanse, Engelse en Nederlandse belastingdienst hiervan geven, staan in deze scriptie uitgewerkt. De Amerikaanse fiscus verdeelt de Tax Gap in verschillende gaps. Deze verdeling vindt in beginsel plaats naar de oorzaken van de Tax Gap die de IRS onderscheidt.

De Engelse fiscus gebruikt meerdere verdeelsleutels voor de definiëring van de Tax Gap. Zij verdeelt de Tax Gap op basis van soort belasting, gedrag van de belastingplichtige en groep waarin belastingplichtige geplaatst kan worden.

De Nederlandse fiscus maakt onderscheid tussen compliant en non-compliant gedrag. In deze laatste categorie valt de Tax Gap.

Bij bestudering van deze definities kunnen in ieder geval de volgende overeenkomsten gevonden worden. Belastingontduiking, ondergrondse economie en belastingontwijking passes alle drie in bovengenoemde definities. Maar wat houden deze begrippen in?

In het geval van belastingontduiking draait het erom dat er niet binnen de wet wordt gehandeld en zodoende de belastingafdracht beperkt wordt. Van belang bij belastingontduiking is dat er sprake is van de bewustheid bij belastingplichtige dat er belasting bespaard wordt.

Belastingontduiking vindt plaats als de marginale voordelen voor de belastingplichtige hiervan groter zijn dan de marginale kosten. Als de overheid belastingontduiking wil beperken, zal zij moeten zorgen dat de marginale kosten hoger zijn dan de marginale voordelen.

De ondergrondse economie kan onderverdeeld worden in de grijze economie en de zwarte economie. Van de grijze economie is sprake als de activiteiten die plaatsvinden niet illegaal zijn, maar er als gevolg hiervan wel belastingopbrengsten voor de overheid verloren gaan. Van de zwarte economie kan gesproken worden als er wel sprake is van illegale activiteiten, en er tevens belastingopbrengsten voor de overheid verloren gaan. De intentie van deze activiteiten hoeft niet zozeer te zijn het besparen van belasting. Het feit echter dat als gevolg van deze activiteiten er minder belasting wordt geheven dan als deze activiteiten bovengronds zouden zijn uitgevoerd, maakt de ondergrondse economie tot een onderdeel van de Tax Gap.

Belastingontwijking is een wat moeilijker begrip om invulling aan te geven.

Na bestudering van literatuur, heb ik de zaken Leur Bloem, Halifax en Cadbury Schweppes bestudeerd.

Kenmerken van belastingontwijking zijn bewuste vermindering van de belastingafdracht door middel van constructies die legaal zijn.

Voor de beoordeling of er sprake is van belastingontwijking dient er een zorgvuldige bestudering van de zaak te geschieden.

De belastingplichtige heeft immers tot een bepaalde hoogte de vrijheid om de fiscaal meest voordelige weg te kiezen.

Van de Tax Gap in Nederland zijn geen eenduidige schattingen gemaakt. Tax Research heeft een poging gedaan, maar dit geldt slechts voor het deel van de Tax Gap dat veroorzaakt wordt door de ondergrondse economie zoals Tax Research deze omschrijft. Deze schatting bedraagt 29,8 miljard euro.

Daarnaast is er een schatting gemaakt van de vergane belastingopbrengsten als gevolg van belastingontwijking door multinationals. Dit is zo'n 16 miljard euro.

Als gevolg van belastingontwijking op het gebied van de omzetbelasting loopt de overheid ruim een miljard euro mis.

Als deze bedragen opgeteld worden, resulteert dit in een bedrag van ruim 47 miljard euro. Dit kan niet gezien worden als een betrouwbare schatting van de omvang van de Tax Gap in Nederland, maar geeft wel een indruk van de orde van grootte.

Het mag duidelijk zijn dat er de nodige winst valt te boeken als het gaat om een heffing zoals de wet deze voor ogen heeft. Tevens ontstaat als gevolg van belastingontwijking ook een deel van de Tax Gap. De Tax Gap reduceren tot nul zou een zeer moeilijke, zo niet onmogelijke opgave, zijn. De Tax Gap beperken zou de nodige belastingopbrengsten opleveren. Er zal echter wel een goede afweging moeten worden gemaakt tussen de baten en de kosten hiervan.

Literatuurlijst

Literatuur

- Anonymous, 'HMRC pledges to close the tax gap', *International Tax Review*, 2010-12.
- T. Afschrift, *Peut-on définir les paradis fiscaux?, Les paradis fiscaux et l'évasion fiscale*, Verslag van de studiedagen van 20/21 januari 2000, Brussel 2001.
- T. den Boon & D. Geeraerts, *Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal*, Utrecht/Antwerpen: Van Dale Lexicografie 2005.
- A. Buehn & F. Schneider, 'Shadow economies around the world: novel insights, accepted knowledge, and new estimates', *International Tax and Public Finance*, 2012-2.
- J.J. Couturier, B. Peeters & N. Plets, *Belgisch belastingrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu 2012.
- E. Debruyne, *Praktisch fiscaal recht basisbeginselen*, Antwerpen: De Boeck 2009.
- G. Delrue, *Witwassen*, Antwerpen-Apeldoorn: Maklu 2010.
- J. Diamond, 'Tax avoidance and evasion', *National Tax Journal International*, 2009-12.
- J.S. Feinstein, 'An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and Its Detection', *Rand Journal of Economics*, 1991-1.
- R.H. Frank, *Microeconomics and Behavior*, New York: McGraw-Hill 2008.
- H. Gärde, 'Tax evasion and tax avoidance-new proposals', *International Business Lawyer*, 1980-8.
- J.L.M. Gribnau & R. Hamers, 'Tax planning: Spel met regels dat om ethisch houvast vraagt-deel 1, Regelgedreven interactie', *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 2011.
- M.E. van Hilten, & H.W.M. van Kesteren, *Omzetbelasting*, Deventer: Kluwer 2007.
- D.N. Hyman, *Public Finance*, Mason: Cengage Learning 2008.
- O.C.R. Marres, *Winstdrainage door renteaftrek*, Deventer: Kluwer 2005.
- D. Masciandaro, 'Money Laundering: the Economics of Rugulation', *European Journal of Law and Economics*, 1999-3.
- M.J. Mazur & A.H. Plumley, 'Understanding the Tax Gap', *National Tax Journal*, September 2007.
- J. McManus & N. Warren, 'The case for measuring Tax Gap', *eJournal of Tax Research*, 2006-4.
- R. G. Nath, 'Nonfiling of Federal Income Tax Returns', *Journal of Accountancy*, 1991-10.
- R.E.C.M. Niessen, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, Deventer: Kluwer 2010.
- J. Nieuwenhuizen, *Rechtsgeving en fiscale werkelijkheid*, Deventer: Kluwer 2010.
- W.W. Pommerehne & H. Weck-Hanneman, 'Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland', *Public Choice*, 1996-1.
- L. Sansone, *Schitteren in de schaduw*, Amsterdam: het spinhuis 1992.
- P.M. van Schie, *Belastingrecht in Hoofdlijnen*, Deventer: Kluwer 2007.
- B.M.J. Slot, 'Informeel economie: oorsprong, oorzaak en ontwikkeling', *Justitiële verkenningen*, November 2010.
- B.M.J. Slot, 'Is ondergronds bankieren een reëel gevaar?', *Justitiële verkenningen*, Maart 2006.

- K. Smekens, P. Coppieters & G. Walraevens, *Economie 2*, Antwerpen: De Boeck 2004.
- E. Toder, 'What is the Tax Gap', *Tax Notes*, 22 oktober 2007.
- E. Tylawsky, 'Underreporting income has far-reaching effects; in addition to tax penalties, value of business can be lowered', *The Connecticut Law Tribune*, 21 Februari 2011.
- B. Unger, 'De omvang en het effect van witwassen', *Justitiële verkenningen*, 2006-2.
- F. Vanistendael, 'Belastingontduiking en –vermijding', *Algemeen Fiscaal Tijdschrift*, 2010-1.
- P.A.M. Verrest, 'De stafbaarstelling van witwassen', *Justitiële verkenningen*, 2006-2.
- D.M. Weber, *Belastingontwijking en de EG-Verdragsvrijheden*, Deventer: Kluwer 2003.

Krantenartikelen

- 'Belang ondergrondse economie ruim gehalveerd sinds 1980', *De Tijd*, 3 mei 2000.
- 'Belastingdienst loopt 16 miljard mis', *De Volkskrant*, 18 oktober 2009.
- 'HMRC warns tax dodgers of fresh VAT crackdown', *The Independent*, 30 mei 2011.
- 'Revenue clamps down on tax-dodging private tutors: Action follows targeting of plumbers and doctors HMRC announces success in narrowing 'tax gap'', *the Guardian*, 22 september 2011.
- 'Wanbetalers kosten fiscus 2 miljard', *De Telegraaf*, 8 maart 2012.

Jurisprudentie

- HR 11 juli 1990, nr. 26 306, *BNB* 1990/293.
- Hof Amsterdam 24 juli 1998, nr. 93/1504, *LJN* AV8881.
- HvJ EG 21 februari 2006, c-255/02, *BNB* 2006/170.
- HvJ EG 12 september 2006, c-196/04, *LJN* AY9517.
- Hof 's-Hertogenbosch 26 juni 2009, nr. 06/00406, *LJN* BJ4241.
- Rechtbank Haarlem 8 juni 2010, nr. 13/077040-04, *LJN* BM7059.
- Rechtbank Utrecht 4 april 2012, nr. 16/994012-10, *LJN* BW0928.

Internetsites

- http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/prive/organisatie/kerntaken/
- <http://www.cbs.nl>
- <http://www.cpb.nl/persbericht/3211348/begrotingstekort-naar-45-procent-2013-voorzichtig-herstel-economische-groei-na-2>
- http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/combating_tax_fraud/reckon_report_sep2009.pdf
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/National_accounts_%E2%80%93_GDP
- <http://www.hmrc.gov.uk/stats/mtg-2011.pdf>
- <http://www.hmrc.gov.uk/stats/mtg-annex2011.pdf>

- http://www.inspectieloket.nl/Images/TmE%205-11-09%20heroen-roose_tcm296-267467.pdf
- http://www.irs.gov/pub/newsroom/summary_of_methods_tax_gap_2006.pdf
- <http://www.irs.gov/businesses/small/article/0,,id=164871,00.html>
- <http://www.ntfr.nl>
- <http://www.rijksoverheid.nl/>
- http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/3842_EN_richard_murphy_eu_tax_gap_en_120229.pdf
- <http://www.taxjustice.nl>
- <http://www.vandale.nl>
- https://www.db.com/netherlands/docs/Deutsche_Bank_Research_-_MKB_in_Nederland.pdf

Overig

- Beheerverslag belastingdienst 2011.
- *De Bijbel*. Romeinen 13 vers 7.
- Bundel belastingwetten 2012.
- IRS and the tax gap : hearing before the Committee on the Budget, House of Representatives, One Hundred Tenth Congress, first session, hearing held in Washington DC, February 16, 2007.
- Rijksbegroting 2012.