

# Profiel van de Belgische belastingbetaler



Max Frank [vertaling: Annie Gay]  
Professor Emeritus aan de ULB

In 1972 publiceerde Max Frank in de *Cahiers économiques de Bruxelles* een raming van de omvang van de belastingfraude en de fiscale onderschattingen. Naar aanleiding daarvan werd in het Ministerie van Financiën een werkgroep opgericht die belast werd met het onderzoek naar de belastingfraude. In 1973 bracht de werkgroep haar eerste rapport uit, over het aanslagjaar 1966. Ook in de daaropvolgende jaren werden ramingen gemaakt - de laatste voor het aanslagjaar 1975. Sindsdien ligt het cijferwerk stil.

In dit artikel neemt Max Frank de draad weer op. Hij actualiseert een aantal cijfers, belicht de sociale implicaties van fiscale scheefftrekkingen, maakt een stand van zaken op van de bestrijdingsmaatregelen en doet een aantal beleidsaanbevelingen voor de toekomst<sup>1</sup>.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen belastingfraude en fiscale onderschattingen. Bij belastingfraude wordt gebruik gemaakt van onwettige praktijken om gedeeltelijk of volledig aan de belastingen te ontsnappen. Die praktijken kunnen worden bestraft met administratieve of strafrechtelijke sancties. Fiscale onderschattingen vloeien voort uit het feit dat de administratie bepaalde componenten van de belastingobjecten veel lager heeft vastgesteld dan ze had moeten doen. Vaak gebeurt dat onder druk van belangengroepen. Voorbeelden daarvan zijn de forfaitaire aanslagvoet van de landbouwinkomsten, de kadastrale inkomens en, sinds 1984, het bevrijdende karakter van de roerende voorheffing.

Het begrip belastingontwijking daarentegen verwijst naar het geheel van procédés waardoor belastingplichtigen helemaal of gedeeltelijk aan de belastingen kunnen ontsnappen zonder frauduleuze handelingen te plegen. Daarbij spelen ze in op lacunes of onnauwkeurigheden in de wetteksten of beroepen ze zich op nationaal of internationaal vlak op een lagere belastingschaal. Door de aard van de belastingontwijking is het onmogelijk haar systematisch in cijfers uit te drukken.

## Belastingverlies voor 1966-1975

De omvang van het verlies dat de fiscus lijdt door fraude en onderschattingen kan daarentegen wel worden becijferd. In de periode tussen de aanslagjaren 1966 en 1975 zou het belastingverlies oplopen van 27,3 miljard tot 100,1 miljard fr. Ook in relatieve cijfers is er globaal genomen een toename: in 1975 bedroeg het belastingverlies 17,9% tegenover 16% in 1966. 87,5% daarvan was in 1966 toe te schrijven aan fraude; in 1975 was dat 95% (tabel 1).

In absolute cijfers was in 1966 68,4% van het totale belastingverlies afkomstig van de personenbelasting. In 1975 was dat 80%. Bepaalde aspecten van de belastingfraude en fiscale onderschattingen op het vlak van de personenbelasting moeten diepgaand worden geanalyseerd.

## Fiscale ongelijkheid

In het debat over belastingfraude en fiscale onderschattingen wordt vooral de nadruk gelegd op het verlies aan begrotingsmiddelen dat daaruit voortvloeit. De sociaal-economische ongelijkheid die daarvan het resultaat is, krijgt veel minder aandacht. Dat geldt met name voor de personenbelasting.

Tabel 2 heeft betrekking op de belasting-fraude en de fiscale onderschattingen van het beroepsinkomen die eigen zijn aan verschillende sociaal-professionele groepen. De gegevens voor de aanslagjaren 1966, 1968 en 1970 tonen aan dat de fiscus een duidelijk beeld heeft van de inkomsten van loontrekkenden en gepensioneerden, maar een veel minder goed beeld van die van zelfstandigen (beoefenaars van vrije beroepen, handelaars, ambachtslui). Het zeer hoge percentage te lage schattingen van inkomsten van land- en tuinbouwers is een probleem op zich en houdt ver-

band met de wijze waarop de forfaitaire aanslagvoet wordt bepaald.

Hoe zou, voor dezelfde globale belastingopbrengst, de verdeling tussen de sociaal-professionele groepen eruit zien als belastingfraude of fiscale onderschattingen zouden worden uitgeschakeld? In die hypothese zou de globale fiscale last van de loontrekkenden, de aangestelden en de gepensioneerden dalen met 8.591 miljoen (of 31.013 miljard fr. omgerekend in fr. van 1996). Die van de andere sociaal-professionele groepen zou evenredig stijgen (zie tabel 3).

**Tabel 1**

**Belastingverlies dat voortvloeit uit belastingfraude en te lage schattingen voor de aanslagjaren 1966 en 1975**

Aard v/d belastingen	1966 Belastbare grondslag <sup>1</sup>			1975 Belastbare grondslag <sup>2</sup>			% van het totaal
	aangegeven in miljard	niet aangegeven in miljard	in %	aangegeven in miljard	niet aangegeven in miljard	in %	
personenbelasting	62,2	18,7	23,1	230,2	79,2	25,6	79,1
- fraude		15,3			(74,2)		
- onderschatting		3,4			(5,0)		
vennootschapsbelasting	17,0	0,8	4,7	56,0	2,6	4,4	2,6
- fraude		0,8			(2,6)		
- onderschatting		-			-		
btw	56,3	5,7	9,2	155,8	13,6	8,0	13,6
- fraude		5,7			(13,6)		
- onderschatting		-			-		
successierechten	3,0	1,5	33,0	5,1	3,4	39,6	3,4
- fraude		1,5			(3,4)		
- onderschatting		-			-		
belasting op immobiëlen	5,4	0,6	10,0	11,8	1,3	10,0	1,5
- fraude		0,6			(1,3)		
- onderschatting		-			-		
totalen	143,3	27,3	16,0	458,9	100,1	17,9	100,0
- fraude		23,9			(95,1)		
- onderschatting		3,4			(5,0)		

Bronnen: 1/ Werkgroep, Ministerie van Financiën, 1975; 2/ Commissies Kamer-Senaat, 22 januari 1975.

De vermindering of de verhoging van de fiscale last zou in 1970 per aangifte variëren van een gemiddelde belastingvermindering van 7.147 fr. ten gunste van de beampten tot een gemiddelde supplementaire belasting van 31.054 frank ten nadele van de land- en tuinbouwers (tabel 3). Omgerend in fr. van 1996 ligen die bedragen tussen -25.800 fr. voor de loontrekkenden en +112.049 fr. voor land- en tuinbouwers.

#### Inkomens van de zelfstandigen

Uit een onderzoek van de Cel begroting en statistiek van de Algemene administratie van de directe belastingen inzake de gemiddelde inkomens van de zelfstandigen in 1993 kan men afleiden dat de belastingfraude en de fiscale onderschattingen op dat ogenblik nog een zeer hoog niveau bereiken (tabel 4).

58% van de landbouwers gaf voor 1994 een gemiddeld belastbaar inkomen aan van min-

der dan 250.000 fr. Dat komt neer op minder dan 21.000 fr. per maand. Niet minder dan 49% van de beoefenaars van een vrij beroep moest

**In het debat over belastingfraude en fiscale onderschattingen wordt vooral de nadruk gelegd op het verlies aan begrotingsmiddelen. De sociaal-economische ongelijkheid die er het resultaat van is, krijgt veel minder aandacht.**

het, naar eigen zeggen, stellen met minder dan 250.000 fr. per jaar of minder dan 21.000 fr. per maand. Ook bij de handelaars gaf 57% een jaarlijks belastbaar inkomen aan dat lager is dan 250.000 fr. of minder dan 21.000 fr. per maand.

Die gegevens ontlokten de auteurs van het onderzoek van 6 november 1995 van de Cel begroting en statistiek het volgende commentaar: "Het is een eufemisme te stellen dat deze bedragen niet de werkelijke levensstijl van iedereen weerspiegelen. Betekent dit dat we boeren, schoenmakers, traiteurs of kappers die hun gezin voeden en onderdak bieden met

**Tabel 2**

**Belastingfraude of fiscale onderschattingen van de semi-netto beroepsinkomens die 'eigen zijn aan de groep' voor de aanslagjaren 1966, 1968 en 1970 (in %)**

sociaal-professionele groepen	aard v/d onderevaluatie	aanslagjaren		
		1966	1968	1970
loontrekkenden	fraude	8,0	8,2	8,4
beampten	fraude	1,6	1,6	1,6
- bedienden en huishoudelijk personeel		89,8	89,8	89,8
- andere beampten		1,2	1,2	1,2
gepensioneerden	fraude	3,0	3,0	2,9
- bedienden en huishoudelijk personeel		89,8	89,8	89,8
- andere gepensioneerden		0,8	0,8	0,8
artsen en tandartsen	fraude	35,2	27,0	22,0
advocaten en pleitbezorgers	fraude	28,9	28,9	25,8
notarissen	fraude	19,6	19,6	19,6
andere vrije beroepen	fraude	28,5	28,5	25,4
land- en tuinbouwers	onderschatting	56,8	47,0	59,0
handelaars en onafhankelijke kunstambachtslui	fraude	28,1	28,1	25,0

Bron: Commissies Kamer-Senaat, 22 januari 1975

minder dan 30.000 fr. netto per maand, moeten feliciteren met hun aangeboren zuinigheid of met hun zin voor ascese, en dat we alle gezinnen van loontrekkenden en beambten moeten berispen omdat ze, zoals de krekkel uit de fabel, geld uitgeven zonder na te denken en het niet kunnen rooien met 'minder' dan 62.500 fr. per maand?"

Deze bedenking wordt bevestigd door de spreiding van het gemiddelde inkomen van loontrekkenden en beambten voor het aanslagjaar 1992. Bij slechts 7,6% van deze groep bedraagt het gemiddeld belastbaar inkomen minder dan 200.000 fr. (vergeleken met 58% voor de landbouwers, 49% voor de vrije beroepen en 57% voor de handelaars voor het

aanslagjaar 1994). In 1995 bedroeg het minimuminkomen 19.455 fr. voor alleenstaanden en 25.980 fr. voor een gezin.

Om het belang van de percentages van tabel 4 in te schatten, moet men er rekening mee houden dat er bij de houders van de inkomens vermeld door de fiscus een aantal personen zijn die hun beroep slechts als bijkomend beroep uitoefenen, die beginnelingen zijn of reeds gedeeltelijk gepensioneerd zijn.

#### Fraudebestrijding door de administratie

Het Jaarverslag van 1996 van de Algemene administratie van de belastingen meldt dat er grote inspanningen worden geleverd om de fraude te bestrijden. De coördinatie daarvan

**Tabel 3**

**Belastingongelijkheid tussen sociaal-professionele groepen, voortvloeiend uit belastingfraude en fiscale onderschattingen van de inkomens onderworpen aan de personenbelasting voor het aanslagjaar 1970 (inkomsten van 1969)**

Sociaal-professionele groepen	fiscale ongelijkheid		
	voor de groep in miljoen fr. 1970	per aangifte in fr. 1970	per aangifte in fr. 1996
	(a)	(b)	(c)
<b>Benadeelde groepen</b>			
- loontrekkenden	-2.084	-1.479	-5.339
- aangestelden	-6.372	-7.147	-25.800
- gepensioneerden	-135	-422	-1.523
Totaal	-8.591		
<b>Bevoordeelde groepen</b>			
- artsen en tandartsen	+180	+13.898	+50.171
- advocaten	+75	+25.728	+92.878
- notarissen	+35	+27.646	+99.802
- andere vrije beroepen	+239	+11.286	+40.742
- land- en tuinbouwers	+2.460	+31.054	+112.049
- handelaars en andere zelfstandigen	+3.383	+10.075	+36.370
- diverse	+2.219	+43.281	+156.244
Totaal	+8.591		

Bron: Commissies Kamer-Senaat, januari 1975

+ : zonder fiscale fraude of onderschattingen zouden de belastingplichtigen uit de met + gemarkeerde cijfergroepen gemiddeld een hogere fiscale bijdrage leveren

- : zonder fiscale fraude of onderschattingen zouden de belastingplichtigen uit de met - gemarkeerde cijfergroepen gemiddeld een lagere fiscale bijdragen leveren

wordt toevertrouwd aan een nieuwe hoge ambtenaar, de adjunct-administrateur-generaal van de belastingen. Er werden reeds nieuwe schikkingen getroffen en sommige andere zijn in de maak om het deze ambtenaar mogelijk te maken zijn taak optimaal te vervullen. De adjunct-administrateur-generaal kan overgaan tot hoorzittingen en raadplegingen, met name van het personeel en van de representatieve vakbondsorganisaties.

In het Permanent Comité ter Bestrijding van de Belastingfraude worden specifieke werkgroepen opgericht. In 1997 werd de coördinerende rol van dit comité in de strijd tegen de belastingfraude bevestigd door de oprichting van de administratie van ondernemings- en inkomensbelastingen. De adjunct-directeur-generaal van de belastingen zetelt in het directiecomité van deze nieuwe administratie. Dit comité zorgt voor de harmonieuze samenwerking tussen de administratie van de fiscaliteit van ondernemingen en inkomens, de administratie van fiscale zaken, de administratie van de directe belastingen, de administratie van de BTW, registratie en domeinen en de administratie van de bijzondere belastinginspectie.

#### Administratieve en gerechtelijke geschillen

De jaarverslagen van de Algemene administratie van de belastingen illustreren het zorgwekkende aantal belastingdossiers dat nog steeds niet is afgehandeld door de belastingadministratie en door de gerechtelijke instanties. Zelfs als er vanaf nu geen nieuwe dossiers meer worden ingediend, heeft het Hof

van Beroep tegen het huidige ritme nog ongeveer acht jaar nodig om de hangende dossiers af te handelen. Dat oefent ongetwijfeld een negatieve invloed uit op de bestrijding van de belastingfraude. De Algemene administratie van de belastingen meldt in haar Jaarverslagen van 1996 en 1997 dat er grote inspanningen worden geleverd om die situatie te verhelpen.

#### Ramingen voor 1997

Tussen 1975 en 1997 zijn de inkomens uit privé-vermogens sterk gestegen in vergelijking met de beroepsinkomens van loontrekken, beambten en vrije beroepen. Die toename bevestigt dat het globale gemiddelde niveau van de belastingfraude en de fiscale onderschattingen in vergelijking met 1975 niet afgenomen is. Rekening houdend met die omstandigheden heb ik drie ramingen gemaakt die steunen op de volgende hypothesen:

- hypothese 1: tussen 1975 en 1997 bleef het globale gemiddelde percentage van de fraude en van de fiscale onderschattingen behouden op dat van 1975, met name 17,9% van de totale verschuldigde belasting;
- hypothese 2: tussen 1975 en 1997 steeg het globale gemiddelde niveau van de belastingfraude en van de fiscale onderschattingen jaarlijks met eenzelfde gemiddelde als tussen 1966 en 1975;
- hypothese 3: tussen 1975 en 1997 steeg het globale gemiddelde niveau van de belastingfraude en van de fiscale onderschattingen jaarlijks gemiddeld half zo hoog als in de tweede hypothese.

Tabel 4

#### Zelfstandigen onderverdeeld op grond van hun belastbaar inkomen (boekjaar 1994)

	landbouwers	vrije beroepen	handelaars
minder dan 250.000 fr. per jaar	58%	49%	57%
van 250.000 tot 499.999 fr.	26%	12%	18%
van 500.000 tot 749.999 fr.	10%	9%	12%
van 750.000 tot 999.999 fr.	3%	7%	6%
meer dan 1.000.000 fr.	3%	23%	7%

Bron: Cel begroting en statistiek, november 1995

Hierbij moet worden opgemerkt dat het fraudepercentage vermeld in de drie hypothesen voor de periode 1975-1997 verwijst naar het gemiddelde jaarlijkse percentage. De percentages voor bepaalde jaren kunnen dus hoger of lager zijn dan die welke naar de hele periode verwijzen. Dat verklaart bijvoorbeeld waarom het globale jaarlijkse percentage van de fraude voor 1996 en 1997 waarschijnlijk lager ligt dan het globale percentage voor de hele periode 1995-1997. Die vermindering zou worden verklaard door de intense toename van de fraudebestrijding door de fiscale administratie onder impuls van de adjunct-administrateur-generaal van de belastingen waarvan hierboven sprake is. De resultaten van de berekeningen zijn vermeld in tabel 5.

#### De ramingen voorbij

Het zou natuurlijk belangrijk zijn mochten we voor de huidige periode kunnen beschikken over gedetailleerde cijfers inzake het probleem van de belastingfraude en van de fiscale onderschattingen. De administratie van financiën is van oordeel dat ze niet over de mogelijkheden beschikt om een onderzoekscommissie op te richten om de omvang van de fraude en van de belastingontwijking te ra-

men. Ze geeft toe dat ze haar twijfels heeft bij het praktische nut van een dergelijk onderzoek. Uit contacten met fiscale administraties van verschillende landen zou zijn gebleken dat de resultaten van buitenlandse onderzoeken om de omvang van de fraude en belastingontduiking te bepalen, zeer uiteenlopend zijn en niet algemeen worden aanvaard. Volgens de administratie van financiën zijn voor het redigeren van een wetenschappelijk en algemeen aanvaard rapport middelen vereist die niet in verhouding staan tot het nut van de verkregen resultaten. De administratie blijft bijgevolg bij haar optie de fraude "pragmatisch en vastbesloten" te bestrijden. Daarom wil ze haar inspanningen opdrijven, vooral op het vlak van haar herstructurering en de acties tegen fiscale engineering.

Gezien deze terughoudendheid van de administratie van financiën ben ik van oordeel dat de raming van de belastingfraude en van fiscale onderschattingen voor de jaren zeventig moet worden toevertrouwd aan een werkgroep van de Hoge Raad van Financiën, die ze kan bijwerken voor de jaren negentig. Die zou er beschouwingen moeten aan vastknopen over de oorzaken en de gevolgen van het verschijnsel, niet alleen door fiscalisten en sta-

Tabel 5

Raming voor 1997 van het belastingverlies ingevolge fraude en fiscale onderschattingen op grond van drie hypothesen

	miljard fr.	% BBP	verlies in % v/d verschuldigde belasting
hypothese 1 fraudepercentage gelijk aan dat tussen 1975 en 1997, nl. 17,9%	532	5,1	17,9
hypothese 2 stijging van het jaarlijkse gemiddelde fraudepercentage gelijk aan de stijging tussen 1966 en 1975, nl. 0,26% per jaar	649	7,4	20,2
hypothese 3 stijging van het jaarlijkse gemiddelde fraudepercentage met 0,13%	590	6,8	19,1

tistici, maar eveneens door sociologen, economen en vertegenwoordigers van de zakenwereld en de vakbonden.

### Beleidssuggesties

Men zou mij kunnen verwijten dat ik de nadruk heb gelegd op de omvang van de fraude en de fiscale onderschattingen, maar dat ik geen suggesties heb geformuleerd om ze te verminderen. Het was niet de bedoeling in mijn onderzoek op die belangrijke vraag in te gaan. Toch heb ik ze niet verwaarloosd: in diverse publicaties heb ik de voorbije twintig jaar een hele reeks maatregelen ter bestrijding van de fraude gesuggereerd. Een groot aantal daarvan is tot dusver dode letter gebleven of slecht toegepast.

In dit artikel wil ik daarom nog enkele suggesties doen die in mijn ogen heel belangrijk zijn:

- het opheffen van het bankgeheim van de fi-

nanciële instellingen tegenover de belasting-administratie en het invoeren van het 'reporting system', waardoor de identiteit van personen die inkomsten van kapitalen genieten en de hoogte van de bedragen automatisch aan de fiscus worden meegedeeld;

- het invoeren van een vermogenskadaster;
- het invoeren van een vermogensbelasting;
- het afschaffen van het bevrijdende karakter van de roerende voorheffing;
- fiscale harmonisering op Europees vlak;
- een samenwerking van de fiscale administratie op Europees vlak.

---

### Noot

- 1/ Voor een meer complete versie van dit onderzoek zie: *Au-delà des aspects budgétaires de la fraude et de la sous-estimation fiscales*, Courrier Hebdomadaire du CRISP, 1998, nr. 1620-1621.
-