

Tweeërlei belasting: machtsmiddel van de staat of vorm van samenlevingsgemeenschap

Samenvatting

De erosie van het belastingstelsel wordt beschreven als een proces van vergroting van staatsmacht en verkleining van samenlevingsgemeenschap, en wordt geïllustreerd met het geval van de Tweeverdienersregeling. Voorstellen voor vereenvoudiging van het stelsel worden gebaseerd op rechtvaardigheidsbeginselen en worden verder geconcretiseerd.

Verzuring

Het belastingstelsel is gedurende de laatste vijftien jaar onderworpen aan een ernstig verzuringsproces dat minstens zo bedreigend is voor de samenleving als de meer zichtbare bodemverzuring. Tientallen min of meer ondoordachte wettelijke maatregelen op het gebied van de inkomstenbelasting hebben als een zure regen het functioneren van het gehele belastingstelsel ernstig aangetast met als donderbui de tweeverdienersregeling. Zoals milieudeskundigen en -activisten een betrekkelijk geringe invloed hebben op het tegengaan van vervuiling en aantasting van land en zee, zo hebben jarenlange pleidooien vanuit wetenschap en fiscale praktijk om tot grondige herziening van het belastingstelsel te komen, nauwelijks iets uitgehaald. Gezaghebbende schrijvers als Van Dijk, Grapperhaus, Hofstra, Meeles, Zwemmer en talrijke anderen verheffen regelmatig hun stem: tot op heden vrijwel tevergeefs. Politici hebben er kennelijk geen aandacht voor; een doorzichtig evenwicht en consistent belastingbeleid ontbreken. Dit is des te opvallender nu ruim f 94 miljard aan belastingen en ruim f 80 miljard aan premies van de bevolking worden geheven, wat niet minder is dan 60% van het nationale inkomen. Deze fiscale en sociale heffingen zijn nagenoeg geheel bestemd voor salarissen, uitkerin-

Prof. dr. M.P. van Overbeeke

Hoogleraar in het belastingrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Hij was voorheen verbonden aan de belastingdienst als rijksaccountant respectievelijk inspecteur vennootschapsbelasting. Adres: C.W.A. de Jonghweg 11, Postbus 7, 8084 LG 't Harde, tel. 05255-3330.

gen en subsidies ten gunste van grotendeels diezelfde bevolking.

Gedurende tientallen jaren is sprake van een inkomensherverdelingsproces dat zichzelf vrijwel jaarlijks pleegt te versterken. Degenen die hun plaats hebben aan de ontvangende zijde zullen trachten hun positie – al dan niet collectief – te versterken. Het gedeelte van de bevolking dat zichtbaar betaalt, is geringer van omvang en niet georganiseerd in belangengroepen. Het herverdelingsproces wordt derhalve niet alleen omvangrijker, maar het drukt bovendien – optisch gezien – steeds zwaarder op degenen die zichtbare belastingen betalen. Juist deze groep, voor wie de druk kenbaar is, zal trachten de eigen positie te versterken door afwenteling, vermindering en ontduiking van belastingen en/of sociale premies. Voor de betalers zijn belastingen en premies in feite kostenposten. De werkelijke arbeidskosten per man-uur bedragen minstens 200% van het nettoloon; gevolg is dat arbeidsintensieve productie zoals woningbouw, landbouw en veeteelt fors gesubsidieerd moet worden. Een gedeelte van de werkloosheid is mede te danken aan de hoge toeslagen op de nettoloonkosten. Er ware dan ook veeleer te pleiten voor een algemene arbeidsplaatsensubsidie dan voor de huidige WIR-premie. De financiering van het zichzelf opblazend herverdelingsproces legt thans reeds beslag op de te heffen belasting van hen die nog geboren moeten worden. Immers, de jaarlijkse financieringstekorten hebben de staatsschuld doen oplopen tot f 200 miljard. De hieruit voortvloeiende rente- en, zo mogelijk, aflossingsverplichtingen zullen door de toekomstige generatie moeten worden nagekomen: het is een bij voorbaat vaststaand herverdelingsproces van inkomen dat toekomstige generaties niet kunnen ontlopen.

Dat 60% van het nationale inkomen omgeleid wordt, vloeit voort uit de gedachte dat aldus een optimale maatschappelijke welvaart wordt bereikt. Een van de (politieke) middelen daartoe is het belastingstelsel, dat dan zodanig behoort te zijn ingericht, dat belastingen op rechtvaardige wijze over de bevolking worden verdeeld, naar draagkracht zoals dat heet, terwijl daarnevens een zekere herverdeling van inkomen en vermogen wordt nastreeft. Beide doelstellingen beogen het gevoel bij de burger te wekken dat de lasten inderdaad op rechtvaardige wijze worden verdeeld: men behoort zich fiscaal netjes te gedragen en wie dat niet doet door belasting te ontgaan of te ontduiken, is *a priori* een slecht lid van de maatschappij. Deze overtuiging heeft niet bij iedere burger of groep van burgers in gelijke mate postgevat: het grootste deel van de contribuabelen betaalt directe belastingen die onzichtbaar zijn (loonbelasting en premieheffing) en heeft daarom geen idee hoe groot de belastingdruk in feite is. Degenen die een aangifte inkomstenbelasting dienen in te vullen, betalen echter zichtbare belasting; vooral de zelfstandige beroepsbeoefenaren en kleine ondernemers die de volledige belastingdruk ondervinden door middel van de (voorlopige) aanslagen. Beide groepen identificeren zich op eigen wijze met de zogeheten '*rechtvaardige verdeling*': degenen die onzichtbaar betalen hebben hiervan geen weet of zijn afgunstig op degenen die hogere (bruto)inkomens hebben; degenen die zichtbaar betalen hebben het gevoel uitgeperst te worden. Wie het volledig eens denkt te zijn met het gesuggereerde rechtsgevoel is sociaal braaf: hij past zich aan totdat hij weet dat de '*rechtvaardige verdeling*' slechts een motivering is om het bestaande belastingstelsel te handhaven. Overheidsdeskundigen zullen dan niet bereid zijn toe te geven dat van heffing naar draagkracht niets terecht komt en dat herverdeling van inkomens geheel anders uitpakt dan beoogd werd. Een dergelijke conclusie ontnemt immers de grondslag aan de belastingheffing, en zou de subjectieve aanvaardbaarheid van de belasting frustreren.

Staatsmacht vergroot

De verzuring van het belastingstelsel staat uiteraard niet op zichzelf. Zij maakt deel uit van en is af

te leiden uit het verzuringsproces van staat en maatschappij. Bureaucratisering en regelgeving zijn *ad absurdum* voortgewoekerd, gelegitimeerd door het axioma dat de staat er is ten behoeve van het *algemeen belang*, wat per definitie sociaal is en dus geen financieel plafond kent. Een voorbeeld van een aspect van algemeen belang is de gezondheidszorg. Indien onder alle omstandigheden de gezondheid van de bevolking voorrang heeft boven uitgaven voor andere doeleinden, dan zijn de daaraan verbonden kosten in beginsel onbegrensd. Waar dit algemeen belang maar enigszins in het geding is, ontstaat het recht voor de staat zich daarmee ook daadwerkelijk te bemoeien en de vereiste middelen ervoor aan te trekken. De burger daarentegen vertegenwoordigt slechts zijn individueel eigenbelang; dat is per definitie antisociaal.

De toenemende invloed van de staat op het maatschappelijk functioneren van de burgers steunt op de veronderstelde behartiging van het algemeen belang. Dit laatste profileert zich des te nadrukkelijker naarmate men het individueel eigenbelang als egoïsme of materialisme voorstelt: het is dan eenvoudiger om dit eigenbelang als antisociaal te bestempelen. Het meest extreme voorbeeld hiervan is de centraal geleide volkshuishouding. Hierin past dat voor de burger als enkeling slechts een minimuminkomen rechtvaardig is; vergelijk het bijstands- of minimumloonniveau te onzent. Er zijn vanzelfsprekend graduele verschillen in benadering naarmate de staatsmacht minder straf is. In deze visie past alleszins dat modale en zeker bovenmodale inkomens fors belast mogen worden onder de (schijn)rechtvaardiging van herverdeling van inkomens ten behoeve van het algemeen belang. Het is in dit opzicht onbegrijpelijk dat burgers die op het minimuminkomensniveau leven nog loonbelasting en premieheffing willen betalen; de achtergrond hiervan is wellicht het feit dat deze belasting onzichtbaar is en men dus niet beseft welke druk 'het algemeen belang' oplegt.

Al te dikwijls huldigt men de fictieve opvatting dat de staat er is ten behoeve van de onderdanen en mitsdien onder alle omstandigheden per definitie sociale rechtsgronden formuleert voor uit te vaardigen wetgeving (sociale rechtsstaat).¹ Dit is de illusie van een over ons wakend 'vadertje staat'. De werkelijkheid heeft echter ook een ander gezicht

de staat als systeem houdt zichzelf in stand, met als motivering het algemeen belang. Hoe meer ambtenaren er zijn, des te meer regelgeving en perfectie-ning.² Want zonder deze regelgeving zou de werkgelegenheid van het staatsysteem verkleind worden. De perfectieoning roept de noodzaak op tot fijnmazige en diepgaande, in de privacy tredende, controle om de naleving van verscheidene (detail)regelingen af te dwingen. De psychologie van de persoon achter de wetgever is heel bijzonder: zijn beeld van de mensen in het land is meestal een heel ander dan dat van de eigen familieleden of vrienden. De opdringerigheid van de staat – als systeem – in het persoonlijk leven van de onderdaan tast de privacy aan, op grond van legitimering als gelijkheid en solidariteit. Ordinaire belastingverhoging verkoopt men als solidariteitsheffing. Het staatsstelsel wordt geacht sociaal te zijn: er is dan ook geen enkel bezwaar dat dit veel geld mag kosten; méér dan de burger zelf bezuinigen kan.

Samenlevingsgemeenschap verkleind

Men kan dit alles de verzuring van het staatsstelsel noemen, nochtans dient men in het oog te houden dat de staat als zodanig deel uitmaakt van de scheppingsorde. In een moderne maatschappij maakt de staat óók het menselijk rechtsleven mogelijk; er is een samenlevingsgemeenschap op basis van gemeenschappelijke aanwezig geachte waarden en normen die men aanduidt met staatsgemeenschap. Het bestaan van deze gemeenschap veronderstelt een zekere *communis opinio* omtrent de inhoud van rechtswaarden. Binnen het staatsverband is de mens vrij zijn eigen leven te leiden, individueel, in gezins- en andere samenlevingsverbanden. Deze verbanden zijn facetten van het menselijk bestaan en behoren niet tegenover de individuele gedragsvrijheid te staan doch dienen deze mede te omvatten. De tegenstelling sociaal-antisociaal behoort in deze visie geen plaats te hebben. Het staatsverband brengt een gebondenheid tot uitdrukking waardoor staatsburgers elkaar tot op zekere hoogte als gelijken erkennen. Het lijkt mij echter geoorloofd dat burgers onderling onderscheid maken op basis van persoonlijke voorkeur die stoelt op het algemene vrijheidsbegrip. De ver-

houding van de overheid – dus de staat – tot de burger is echter een fundamenteel andere dan de verhouding van burgers onderling; de overheid kent immers geen persoonlijke voorkeur. De regel ‘gelijke behandeling in gelijke gevallen’ ziet slechts op de verhouding van de overheid tot de burgers, en niet op die tussen burgers onderling. Indien toch via de wetgeving blijk gegeven wordt van een ‘persoonlijke voorkeur’, dan negeert de overheid genoemde verbondenheid.

Dit betekent niet dat een overheid geen onderscheid zou mogen maken: niet alle gevallen zijn gelijk. De gelijkwaardigheid van alle mensen is echter het grondbeginsel van onze rechtsorde, zoals Van der Grinten in *Discriminatie en burgerlijk recht* (1984) heeft opgemerkt. Langemeijer sprak reeds in zijn oratie (1946) uit dat de eis dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld, en verschillende in evenredigheid van het verschil, een beginsel is dat alle rechtsleer als minimum van juist recht erkent. Dit beginsel veronderstelt relaties die gezien kunnen worden vanuit verschillende optiek; voor het belastingrecht vanuit de overheid respectievelijk vanuit de belastingplichtigen. Het gelijkheidsbeginsel kan dus niet absolutistisch zijn. Niet alleen genoemde optiek leidt tot relativisering, maar ook andere beginselen, zoals het vertrouwensbeginsel, het gerechtigheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel en de beginselen van rechtszekerheid en doelmatigheid. De erkenning van deze beginselen moet leiden tot het toekennen van een relatieve normatieve waarde van het gelijkheidsbeginsel voor het belastingrecht in het bijzonder. Dit kan met een voorbeeld geïllustreerd worden. Indien een aanslag aantoonbaar te laag is vastgesteld door een subjectief waarderingsoordeel van de inspecteur, dan kan dit niet leiden (in volgende jaren) tot eveneens te lage aanslagen op vergelijkbare gevallen: het legaliteitsbeginsel prevaleert boven het gelijkheidsbeginsel. Onder andere omstandigheden behoort de rechtszekerheid of gerechtigheid te prevaleren boven de gelijkheid als het subjectieve belang van de individuele burger van overwegende betekenis blijkt te zijn (bij voorbeeld de beperking van de navorderingstermijn tot – thans nog – vijf jaar).

Een tot aan absolute grenzen reikend gelijkheidsbeginsel – non-discriminatie – laat geen enkele

le ruimte aan andere menselijke waarden. De uiterste consequentie van een absolutistische gelijkheidsideologie is een totalitaire staatsstructuur waarvan de leden allen in gelijke mate onvrij zijn. Een elite die meer gelijk is dan de grote massa stelt in een dergelijke staat autonoom de gelijkheidsideologie vast. Het behoeft geen betoog dat een dergelijke structuur aan de menselijke waardigheid geen enkel recht doet en het bestaan van een individuele identiteit volkomen miskent: het staatsstelsel in zijn meest afschuwelijke vorm, als doel in zichzelf. Een typisch voorbeeld van een te ver doorgevoerde gelijkheidsideologie is de tweeverdienersregeling in de Wet op de Loon-, respectievelijk Inkomstenbelasting, waarbij vrijwel alle niet-huwelijkse samenlevingsvormen gelijk behandeld worden als het wettig huwelijk. Vijf belastingvrije voeten en een nog groter aantal toeslagen alsmede voetoverheveling moeten een gelijkheid tot uitdrukking brengen die niet bestaat. Angstvallig wordt via onbegrijpelijke letterknechterij ernaar gestreefd de genoegens in natura, zoals maaltijden en reizen voor werknemers, zogenaamd te waarderen in het economisch verkeer. Wat voor zin heeft een wet indien 95% van degenen die voor het eerst een aangifteformulier moeten invullen dit zelf niet kunnen doen?⁷³ Het is een merkwaardig element van verzuring dat voorlichtingsavonden en belastingtelefoons hier uitkomst moeten bieden.

De belastingdienst zelf is evenzeer verplicht de aandacht te richten op futiliteiten. Wat te denken van een correctie in het privé-gebruik auto of van een andere beloning in natura? Het gevolg is dat allerlei andere posten op de aangifte eveneens herkend moeten worden: mutaties oudedagsreserve, zelfstandigenaftrek, drempels van de – individueel buitengewone – buitengewone lastenregeling en giftenaftrek. Wanneer men bij voorbeeld overgaat op een duurdere auto is het gevolg dat de rekening van de tandarts niet meer aftrekbaar is.

Men zal tot de erkenning moeten komen dat de belastingheffing niet in staat is om een volkomen gelijkheidsideaal te verwezenlijken en evenmin om ieder individueel geval precies in te passen. Het is een *conditio sine qua non* dat de staat als samenlevingsverband het recht – in de ruimste zin bedoeld – behoort te handhaven. Hierin ligt de zin van belastingheffing besloten en wordt betaling van belas-

ting in het rechtsbewustzijn van de burger als billijke praktijk geaccepteerd. Onder de huidige maatschappelijke verhoudingen betekent de rechtsorde niet alleen dat de gemeenschappelijke kosten van ordehandhaving uit het nationale inkomen betaald worden, maar ook dat deze orde in staat stelt deel te nemen aan de nationale productie, waardoor particuliere productie en welvaart mogelijk blijven. Of de betrokkenheid van de staat zich moet uitstrekken tot meer dan 60% van het nationale inkomen – wat erop neerkomt dat het grootste deel van de individueel verrichte arbeid genationaliseerd wordt – laat ik thans in het midden; het is een politieke keuze van het staatsstelsel zelf. Als gevolg van de voortdurende staatsbemoeienis – in het kader van het zogenaamde algemeen belang – is de financiële behoefte van het zichzelf uitbreidende staatsstelsel gegroeid tot een dergelijke omvang, dat het belastingrecht als regelgeving van de heffing niet meer accordeert met op het rechtsbewustzijn gebaseerde rechtsoordelen van de belastingplichtige gemeenschap.

Miskennis van rechtsbeginselen

Fundamenteel herstel van de inkomstenbelasting kan naar mijn overtuiging niet zonder meer gefundeerd worden op pragmatische politieke *meerderheidsdictaten*, maar dient gebaseerd te zijn op *rechtsoordelen*, waarbij oplossingen worden gezocht die in overeenstemming zijn met het gemeenschappelijke rechtsbewustzijn van de samenleving. Belastingrecht maakt deel uit van de rechtsorde; dit schept de verplichting te zoeken naar het waarheidsgehalte van zijn vooronderstellingen. Het belastingrecht berust in de eerste plaats op rechtsregels. In de tweede plaats heeft de belastingheffing, die via belastingregels wordt gerealiseerd, al dan niet beoogde economische en sociale gevolgen. Hierdoor ontstaat een spanningsveld indien belangrijk geachte doeleinden van economische en sociale politiek worden nagestreefd en vertaald in rechtsregels zonder dat afweging van deze economische factoren tegenover al dan niet geconcretiseerde rechtsbeginselen plaats heeft. Miskennis van dit spanningsveld alsmede de hogere ordening van beleidsdoelen leiden tot misvorming van belastingrecht. Naar mijn mening zijn eisen van rechts-

gelijkheid en gerechtigheid van hoger orde dan regels van economisch nut welke de beleidsmaker zich stelt.

Wanneer het belastingrecht, in het bijzonder onze inkomstenbelasting, ingericht, geamendeerd en gedetailleerd wordt op grond van puur budgettaire behoeften van het staatsstelsel, onder miskenning van rechtsbeginselen, dan ligt hier de *grondoorzaak* van de verpaupering van het geldende belastingrecht. In het zedelijk oordeel over dit verschijnsel herkent men niet langer het gerechtigheidskarakter van het belastingrecht, zodat overtreding van de desbetreffende rechtsregels onder grote groepen in de samenleving niet meer als laakbaar wordt ervaren. Uit recente enquêtes is gebleken dat 65% van de belastingbetalers het ontduiken of ontgaan van belastingen niet onrechtvaardig vindt. Er bestaat geen twijfel over het gegeven dat van elke drie belastingbetalers die ertoe in staat zijn, er twee belasting ontgaan of ontduiken. Het zwarte circuit is zelfs bestaansvoorwaarde voor de kleine ondernemingen.⁴

Hiervoor zijn natuurlijk diverse oorzaken aan te wijzen. Men kan bij voorbeeld de indruk hebben dat met belastinggelden ongewenste zaken gefinancierd worden; dan wel ondoelmatige uitgaven gedaan worden. Een ander verschijnsel is de afnemende gemeenschapszin tegenover een meer op de voorgrond tredend materieel eigenbelang, hetgeen de lust tot belastingbetaling niet bevordert. De belangrijkste oorzaak lijkt evenwel gelegen te zijn in de *tariefstructuur en -hoogte* van de inkomstenbelasting. Het steile progressieve tarief – bij een modaal inkomen ad rond f 40.000,– levert ‘zwart klussen’ al gauw ruim 40% belasting- en premiebesparing op – is naar mijn overtuiging geen in het algemeen rechtsbewustzijn levende conventie. In India heeft de overheid in de begroting 1985-1986 de inkomstenbelasting voor particulieren en bedrijven verlaagd. Door de lagere tarieven is er minder sprake van belastingontduiking; het gevolg is dat in de eerste zeven maanden van dat belastingjaar 25% (!) meer belastinggelden konden worden geïnd.⁵ De tariefstructuur en de ingewikkelde tot in de kleinste details uitgewerkte regelgeving zijn volgens opvatting van velen in en buiten de wetenschap de belangrijkste oorzaak van belastingfraude.

De samenhang van deze twee verschijnselen leidt, gevoegd bij gebrek aan naleving van adequate rechtsbeginselen als grondslag voor de belastingheffing, tot de gevolgtrekking dat de uitkomsten van de studie van de Commissie-Oort over *technische* vereenvoudiging op de inkomstenbelastingwetgeving, nauwelijks invloed zullen hebben op de omvang van fraude. Vereenvoudiging kan bij (te) hoge tarieven slechts zeer relatieve betekenis hebben omdat anders te grote rechtsongelijkheid zou ontstaan. Daadwerkelijke vereenvoudiging valt daarom niet te verwachten, als niet gelijktijdig de tariefstructuur wordt aangepakt.

Draagkracht en herverdeling

In de aanhef heb ik opgemerkt dat het staatsstelsel onderdanen wil doen geloven dat deze betalen naar draagkracht (de zwaarste schouders betalen de zwaarste lasten) en dat bovendien op deze wijze een rechtvaardige herverdeling van inkomens tot stand wordt gebracht. Zowel draagkracht als herverdelingsbeginsel zijn op zichzelf in samenhang een mythe. Ze klinken goed en bij voldoende herhaling lijken ze geloofwaardig. Het is niet toevallig dat juist in parlementaire stukken zoals Memories van Toelichting op Wetswijzigingen nogal eens met deze termen wordt geschermd. In de belastingwetenschap is reeds lang erkend en vastgesteld dat de begrippen draagkracht en inkomensherverdeling geen concrete inhoud (kunnen) hebben en elkaar bovendien uitsluiten. Draagkracht houdt in dat een ieder belasting betaalt overeenkomstig het *evenredig genotsoffer*: bij toename van het nominale inkomen heeft iedere toevoeging een dalende betekenis voor de inkomensgenieter. Een progressieve belasting zou in deze utilitaristische zin volstrekt fiscaal neutraal werken. Afgezien van de onmogelijkheid draagkrachtverschillen te meten, veronderstelt heffing naar draagkracht instandhouding van de bestaande inkomensverhoudingen. Draagkrachtverschillen zijn nu eenmaal resultanten van subjectieve waarderingsinzichten; men kan slechts spreken over een algemene leer van het afnemende grensnut. Deze leer kan geen rekening houden met de individuele grensnutwaarde, slechts in het algemeen kan gesteld worden dat elk toegevoegd inkomensdeel een lagere persoon-

lijke nutswaarde heeft dan het voorgaande. Draagkracht klinkt bovendien bekend en sympathiek in de oren. Het is een subjectief begrip dat voor ieder individu een andere betekenis en inhoud heeft en dus niet in algemene zin kwantificeerbaar is: er is dus geen concept van draagkracht als algemene grondslag voor verdeling van de belastingdruk.⁶ In zijn omvangrijke studie *Belasting naar draagkracht* is Stevens tot de conclusie gekomen dat het beginsel op vele punten terzijde geschoven is en nog maar een zeer bescheiden plaats in het belastingrecht wordt gegend.⁷

Onze overheid is evenwel beslist niet neutraal ten opzichte van de inkomensverhoudingen en wil dit ook niet zijn. Een deel van de progressie wordt gedragen door het herverdelingsmotief. Hofstra heeft er in 1975 op gewezen dat hier een spanningsveld aanwezig is: de neutrale draagkrachtgedachte en de niet-neutrale herverdelingseis zijn niet met elkander verenigbaar.⁸ De beoogde herverdeling van inkomens komt evenwel slechts zeer ten dele of helemaal niet tot stand als de inkomstenbelasting wordt afgewenteld, als dus de belastingplichtige erin slaagt de van hem geheven belasting geheel of ten dele op andere deelnemers aan het economisch ruilproces over te dragen, waardoor hij zelf van de druk van de belasting wordt bevrijd. De herverdeling van inkomens door middel van belastingen betreffende inkomens, lonen en winsten mislukt zelfs volledig indien bepaalde inkomensgroepen hun relatieve inkomens- of winstpositie in vergelijking tot andere groepen genietters van winst en inkomen kunnen handhaven. Meeles komt tot de conclusie dat de inkomstenbelasting grotendeels, en de loonbelasting en sociale premies vrijwel geheel, een kostenfactor voor de ondernemer vormen.⁹ Bovendien is uit kwantitatieve onderzoeken gebleken dat in de periode 1950 tot 1967 de jaarlijks stijgende progressieve inkomstenbelasting geen meer genivelleerde inkomensverdeling na belastingheffing tot stand heeft kunnen brengen.

Recente onderzoeken zwakken dit resultaat enigszins af, hetgeen betekent dat afwenteling niet alle herverdeling ongedaan maakt. Nochtans lijkt de mening van Hofstra onaangetast, waar hij stelt: 'Mede door de stijging van de tarieven zijn de belastingbetalers wel zodanig "taxconscious" gewor-

den, dat zij zich primair afvragen wat zij "schoon" in handen wensen te krijgen, om dan daaruit te berekenen hoe hoog, de inkomstenbelasting in aanmerking genomen, hun nominale prijs moet zijn. De mogelijkheden om aldus de belasting op anderen af te wentelen worden versterkt door de eveneens genoemde institutionalisering en objectivering van de inkomensvorming'.¹⁰ Effectieve inkomensnivellering wordt bereikt door meer directe maatregelen als subsidiëring en ingrijpen in loon- en winstvorming. Zonder micro-economisch onderzoek naar dit fenomeen is het weinig zinvol om een principiële belastingherziening in overweging te nemen. Zolang het staatsstelsel vasthoudt aan de mythe dat de belastingheffing is gebaseerd op draagkracht en beoogde herverdeling van inkomens, valt een grondige aanpak van het belastingstelsel niet te verwachten.

Tweeverdienersregeling

Het dieptepunt van wetgeving waarbij krampachtig de mythe van de draagkrachtgedachte als rechtvaardig wordt gehanteerd is het fiscale monster dat tweeverdienerswetgeving wordt genoemd. Deze vrijwel onuitvoerbare wetgeving is te danken aan het feit dat de wetgever naar buiten toe de schijn wil wekken van individualisering van de belastingheffing, doch tegelijkertijd wil vasthouden aan een belastingheffing per gezin of economische eenheid. Het is zoiets als het belasten van zowel afzonderlijke tandenborstels als diezelfde tandenborstels in één glas. Juist bij dit vraagstuk komen het algemeen rechtsbewustzijn, de rechtsorde en rechtsbeginselen aan de orde. De praktische betekenis van het probleem boet overigens fors aan betekenis in bij een proportioneel of licht progressief tarief.

Een *individualistische* belastingheffing, zoals deze thans tot uitdrukking komt in onze loon- en inkomstenbelasting en welke grotendeels voorbijgaat aan de zorgplicht binnen het gezinsverband, is naar mijn stellige overtuiging het resultaat van een politieke keuze welke indruist tegen de bestaande rechtsorde. Het belastingrecht maakt deel uit van die rechtsorde, hetgeen meebrengt dat de keuze tussen het samenvoegingssysteem en het individualiseringssysteem bepaald dient te worden op basis

van gemeenschappelijke rechtsoordelen van een ruime meerderheid in de samenleving. Het is funest voor de rechtsorde indien pressiegroepen bepaalde gelijkheidsideeën of politieke wensen via de wetgeving aan de gehele samenleving opleggen (met een beroep op rechtvaardige verdeling). Nog erger is het de zaak ondoorzichtig te laten. Enerzijds wordt afzonderlijk belasting geheven van het arbeidsinkomen van de gehuwde vrouw; anderzijds wordt het hieruit voor de gehuwde vrouw persoonlijk verkregen voordeel weer te niet gedaan door een lagere belastingvrije som voor de gehuwde man. Per saldo is het zelfs mogelijk dat enig nadeel ontstaat. Men bespeurt hier een ambivalent standpunt: de wetgever volgt het individualiseringsproces, doch anderzijds geeft het effect dat tweeverdieners dan gunstiger zouden worden behandeld dan alléénverdieners de wetgever aanleiding de ingewikkelde tweeverdienerswetgeving te introduceren, omdat de gezinsdraagkracht nu eenmaal als principe gehandhaafd moet worden.

Een dergelijk standpunt ligt niet besloten in het algemeen rechtsbewustzijn, waaruit de gepassioneerde weerstand tegen de regeling dan ook valt te verklaren. De oorzaak hiervan is de introductie in het belastingrecht van begrippen als 'duurzaam gescheiden leven' en sedert kort het 'duurzaam samenleven'. Beide situaties zijn – bij gebreke van een civielrechtelijke fundering – juridisch onbestaanbaar en daarmee praktisch niet controleerbaar en hanteerbaar. Nu de fiscale wetgeving op dit punt niet uitvoerbaar is, kiezen belastingbetalers eenvoudig voor de voordeligste oplossing.

Slechts het in het personen- en familierecht tot uitdrukking gebrachte en geregistreerde samenlevingsverband van het huwelijk behoort in het belastingrecht het fundament te vormen van de loon- en inkomstenbelasting. Er is pas plaats voor fiscale individualisering, indien ook het burgerlijk recht dit mogelijk maakt door regelgeving op het gebied van de zorgplicht (bij voorbeeld afschaffing van alimentaties; strikte pensioenscheiding). De ernstige nadelen van de individualisering zien de voorstanders overigens maar liever over het hoofd. De juridische gevolgen van het huwelijk betekenen vooral gemeenschap van goederen en dus ook het gezamenlijk genieten van inkomens, eigen huis, vakanties en het samen dragen van de hypothecaire

lasten. Dit is een regelgeving die berust op het zedelijk oordeel van verreweg het grootste deel van de samenleving. Het wettelijk huwelijk is een duurzame eenheid, die een volledige levenseenheid zowel intern als ten opzichte van derden tot uitdrukking brengt, waarbij een integratie plaats vindt van geestelijke en materiële belangen, zonder het individueel belang van de partners te verwaarlozen. De uitbreiding van het gezinsinkomen, of dat nu komt van de zijde van de vrouw of van de man, is, in het algemeen gesproken, bestemd om gezamenlijke behoeften te bevredigen. Er is een gemeenschappelijke wederzijdse zorgplicht. Hoe de partners de zaken dan onderling regelen dient voor de belastingheffing irrelevant te zijn; belastingheffing mag slechts gebaseerd zijn op algemene waarderingsoordelen en niet op specifieke oordelen over vrijwillige privé-regelingen.

Niet-huwelijkse samenlevingsvormen hebben, in het algemeen gesproken, ondanks hun beoogde duurzaamheid en eenheid kennelijk een toch meer vrijblijvend karakter. In het uitvoerend vlak is het, zoals reeds gesteld, bij gebreke van een juridisch kader niet mogelijk om zonder aantasting van de privacy het bestaan van zulke economische eenheden afdoende te controleren. Een ieder kan thans in zijn eigen omgeving gevallen aanwijzen waarbij de regeling voor samenwonenden wordt ontduken. De regeling is derhalve om praktische redenen reeds ondoelmatig. Indien het huwelijk een financiële eenheid is met gezamenlijke inkomsten en uitgaven, dan kan heffing naar draagkracht niets anders inhouden dan algehele *samenvoeging* van de inkomens van man en vrouw. Hierin is geen enkele tegenstrijdigheid te zien met de zelfstandige positie van de gehuwde vrouw (en van de gehuwde man!). Men geeft die zelfstandigheid juist prijs in de huwelijkse eenheid, terwijl de 'fiscale eenheid' geen enkele afbreuk doet aan de al of niet werkelijke zelfstandigheid van beide partners. In mijn visie op het gezinsinkomen als eenheid werpen het marginaal inkomen van zowel de gehuwde man als de gehuwde vrouw een lager persoonlijk nut af dan de vorige inkomenstoevoeging.

Herziening en vereenvoudiging

Uit het voorgaande blijkt dat ten aanzien van het

belastingrecht een duidelijke discrepantie bestaat tussen wenselijk recht dat voortvloeit uit rechtsoordelen op basis van het algemene rechtsbewustzijn, en het, op politieke meerderheidsdictaten berustende, positieve geldende recht. In het bijzonder de tariefstructuur van onze loon- en inkomstenbelasting vertoont een ernstig structureel rechtstekort en beantwoordt naar veler overtuiging niet aan zijn doel. Dit betekent dat de belasting als onrechtvaardig wordt beschouwd; het ontgaan en ontduiken van belasting wordt dan door de belastingbetaler als een gerechtvaardigde correctie beschouwd op hetgeen men meent te veel te betalen.

In de eerste plaats moet hier gewezen worden op de materiële band tussen aard en omvang van de overheidsuitgaven en aard en omvang van de daarvoor aan iedere burger op te leggen financiële last. Dit betekent dat, gegeven het financieringstekort en de teruglopende aardgasbaten, herziening en verlaging van het tarief van de inkomstenbelasting niet realiseerbaar zijn. Het gekozen overheidsbeleid legt nu eenmaal beslag op het grootste deel van het nationale inkomen. Tariefsverlaging is alléén mogelijk indien men bereid is een aanzienlijke verschuiving van de directe naar de indirecte belastingen teweeg te brengen: een verschuiving van inkomens- naar *bestedings*belasting. Een dergelijke verschuiving is te rechtvaardigen door het gelijkheidsbeginsel. Dit beginsel ligt ten grondslag aan de zakelijke prestatiegedachte, waarop het verband tussen overheidsuitgaven en lasten van de burgers berust. De aanpak van het belastingstelsel kan dan niet volstaan met vereenvoudiging van de inkomstenbelasting. Herziening zal dan moeten gaan in de richting van objectivering van de belastingheffing. Dit leidt behalve tot versterking van de indirecte belastingen, tot ombouw van de huidige loon- en inkomstenbelasting op de grondslag van objectieve, naar proportionele en – voorbij de hoogste middeninkomens – licht progressieve tarieven geheven directe opbrengstbelastingen. In dit kader past bij voorbeeld de door Hofstra bepleite loonsombelasting, waarbij de loonbelasting wordt vervangen door een ten laste van de werkgever blijvende proportionele belasting naar zijn totale arbeidskosten, betaalde pensioenpremies daaronder begrepen.

In de tweede plaats bestaat er een band tussen

staat en onderdaan van geestelijke en materieel-ideële aard waardoor tevens ruimte is voor een op persoonlijke omstandigheden gebaseerde belastingheffing. Indien het fundament daarvan gevonden kan worden in de in het algemeen rechtsbewustzijn levende draagkrachtgedachte, waarbij een ieder een gelijk genotsoffer brengt, en indien daarbij de overtuiging heerst dat elke toeneming van het gezinsinkomen een licht dalend grensnut vertoont, dan leidt dit tot een aanvankelijk proportioneel en vanaf het hoogste middeninkomen *licht progressief* tarief inzake belastingen naar het inkomen, waarbij het minimuminkomen buiten deze directe belastingheffing wordt gehouden. Dit laatste kan tevens betekenen dat belastingsubsidies kunnen worden verlaagd en grotendeels afgeschaft.

Daarbij leidt samenvoeging van inkomens tot een daadwerkelijke belastingvereenvoudiging, vooral als dit gecombineerd wordt met de hiervoor bepleite herziening van de tariefstructuur. Samenvoeging of individualisering maakt dan overigens praktisch geen verschil meer uit. Alle tariefstoeslagen kunnen worden afgeschaft, terwijl volstaan kan worden met twee of drie belastingvrije voeten, die overigens aanmerkelijk hoger zouden moeten zijn dan de huidige; de belastingvrijdom zou zich moeten uitstrekken tot het minimuminkomensniveau. De huidige verspreiding en omvang van belastingfraude alsmede de vergaande mate waarin de inkomstenbelasting afgewenteld wordt bevestigen mijn overtuiging dat deze belasting niet rust op een gemeenschappelijke rechtsovertuiging. De absurde snelheid van de progressie over een kort traject beoogt een herverdeling van inkomens, die door afwenteling of overdracht van de belasting niet wordt gerealiseerd en *de facto* door belastingontduiking een individuele verdeling van de belastingdruk bewerkstelligt, die totaal afwijkt van de beoogde drukverdeling.

Perspectief

In mijn intrede¹¹ heb ik gepleit voor een zo breed mogelijk samengesteld openbaar belastinginstituut dat tot taak dient te krijgen de rechtsbeginselen te bestuderen waarop een nieuw vereenvoudigd belastingstelsel zou moeten rusten. Door-

slaggevend voor de realisatiegraad van de belastingheffing is de mate waarin het belastingrecht steunt op gemeenschappelijke elementen in het rechtsbewustzijn van burgers én hun politieke representanten. Dit vergt uiteraard onderzoek om betrekkelijke definitieve uitspraken te kunnen doen over dit rechtsbewustzijn en de daarop te enten belastinghervorming. Vorenstaande beschouwing is bedoeld daarvoor enkele bouwstenen aan te dragen. Er past terughoudendheid met betrekking tot de verwachtingen omtrent de rapportage van de Commissie-Oort. Haar taakstelling is beperkt tot technische vereenvoudigingen van de bestaande loon- en inkomstenbelasting. Dit betekent dat doelmatigheid prevaleert boven rechtmatigheid; waarbij doelmatigheid staat voor efficiënt technisch gebruik door de staat van het middel belastingheffing. Omdat het op zichzelf al twijfelachtig is of bij de huidige tariefstructuur technische vereenvoudiging niet nog grotere of andere onewichtigheden oproept, acht ik fundamentele herziening en vereenvoudiging alleen mogelijk op basis van gemeenschappelijke rechtsbeginselen, waarin het doelmatigheidsprincipe deel uitmaakt van de rechtsnorm als zodanig. Dit betekent dat de voorstellen van de Commissie-Oort gebaseerd zouden moeten worden op levende rechtsbeginselen, waartoe echter gefinancierd onderzoek noodzakelijk is. Eerst dan zijn effectieve hervormingsvoorstellen te verwachten die kunnen steunen op fundamentele algemeen aanvaarde rechtsoordelen. Te veel echter legt men zich neer bij de rechtsbeginselen zoals deze door de staat worden uitgesproken. Naar mijn overtuiging kan het belastingrecht slechts gerealiseerd worden indien het wortelt in het zedelijk oordeel dat leeft in het rechtsbewustzijn van de gemeenschap; dit is ten laatste een gewee-

tenoordeel. Naast de ideële band tussen staat en burger vormt het gelijkheidsbeginsel in dat rechtsbewustzijn een blijvende maatstaf voor het (belasting)recht.

Noten

1. Typerend is dat de term sociale rechtsstaat voorkomt in de titel van een wetenschappelijk handboek ('Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat'). Het zal wel even duren voordat een boek verschijnt met als titel: de sociale belastingbetaler. In het huidige staatssysteem is de burger niet sociaal. Wordt dit wel erkend, dan verzwakt het de staat als systeem.
2. In de Tweede Kamer werden bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Onderwijs opmerkingen gemaakt over de niet te verwerken stroom nota's, verkenningen en aanschrijvingen die over de onderwijsinstellingen worden uitgestort, waarbij de ene nota de voorgaande geheel of gedeeltelijk ongedaan maakt.
3. *NRC-Handelsblad* van 30 januari 1986. Uit onderzoeken blijkt dat 65% van alle belastingplichtigen die een aangiftebiljet ontvangen niet in staat is zonder deskundige hulp de aangifte correct te verrichten.
4. *Rapport-Bijsterveld* over belastingfraude, april 1980; *ISMO-rapport* inzake oneigenlijk gebruik van belastingen en sociale wetten, 1985, M.A. Snijder, *De invloed van de fiscus op midden- en kleinbedrijf*, Deventer 1981.
5. *NRC-Handelsblad* van 8 januari 1986.
6. Zie H.J. Hofstra, *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, 5e druk, Deventer 1980, p. 101 e.v.
7. L.G.M. Stevens, *Belasting naar draagkracht*, Deventer 1980 (diss.), p. 409 resp. 562.
8. H.J. Hofstra, 'De toekomst van de inkomstenbelasting', *Weekblad voor fiscaal recht*, 104, 1975, p. 1039.
9. D.A.M. Meeles, *Inflatoire belastingheffing*, Deventer 1976 (oratie); zie ook zijn afscheidsrede, *Welvaartsverstorende belastingheffing*, Deventer 1985, waarin betoogd wordt dat het afwentelingsverschijnsel, hoewel door macro- en micro-economen erkend, op generlei wijze heeft geleid tot een gewijzigde aanpak van de belastingwetgeving.
10. Hofstra, *aldaar*, p. 1039-1040.
11. M.P. van Overbeek, *Het begin der belastingbeginselen*, Deventer 1982 (oratie).