

FATSOENLIJKE BELASTINGHEFFING

Jaap Hage

1 INLEIDING

Voor veel mensen zijn belastingen een noodzakelijk kwaad. Of eigenlijk nog niet eens zozeer noodzakelijk als wel onvermijdelijk. Er zijn niet veel mensen die graag belastingen betalen, maar de meeste zullen het er wel over eens zijn dat belastingen nodig zijn om collectieve kosten te betalen. Welke collectieve kosten dat precies zijn staat niet iedereen even precies voor ogen en bovendien zal het velen ook niet zo heel veel kunnen schelen, want de belastingen zijn behalve noodzakelijk toch onvermijdelijk. Ze overkomen je, net als het weer. En net zoals je de regen niet kunt voorkomen, maar wel kunt proberen zo min mogelijk nat te worden, kun je de belastingen niet vermijden, maar wel proberen zo min mogelijk te betalen. Bij voorkeur op een legale manier, maar als dat zonder al te veel kosten kan, zo nodig ook langs een minder legale weg.

Ontwijking en ontduiking van belastingen brengen veel maatschappelijke kosten mee. Kosten die nodig zijn om dit gedrag binnen de perken te houden, zoals controle en opsporing en vervolging van ontduiking, maar ook kosten die het gevolg zijn van succesvolle ontduiking en ontwijking, bijvoorbeeld doordat minder geld beschikbaar is voor collectieve doeleinden, of doordat meer, of hogere belastingen nodig zijn teneinde toch voldoende inkomsten te krijgen ten behoeve van de publieke middelen. Het is dan ook een belangrijke vraag hoe belastingontduiking en – misschien in iets mindere mate – ontwijking, binnen de perken kan worden gehouden zonder dat dit al te veel kosten meebrengt. Een deel van het antwoord zou kunnen liggen in fatsoenlijke belastingheffing.

Wat is fatsoenlijke belastingheffing en waarom zou deze kunnen bijdragen aan een betere belastingmoraal? Ik zal deze vragen in omgekeerde volgorde behandelen.

2 WAAROM MENSEN GRAAG BELASTING BETALEN

Op het eerste gezicht is het heel vanzelfsprekend dat mensen proberen zo min mogelijk belasting te betalen. Het is immers zo dat je het geld dat aan belasting is betaald niet meer zelf kunt besteden en dat je door belasting te betalen armer wordt. Vanuit dit perspectief is het logisch dat mensen proberen om het bedrag dat ze aan belasting moeten betalen zo gering mogelijk te houden en een even ‘logisch’ uitvloeisel daarvan is dat er ook wordt gekeken naar juridisch minder nette varianten om dit te bewerkstelligen. Pogingen om hier verandering in te brengen lijken dus pogingen om mensen iets te laten doen dat vanuit het perspectief van hun eigenbelang onverstandig is.

Bij nader inzien is het minder vanzelfsprekend dat mensen zo weinig mogelijk belasting willen betalen. Om te beginnen zijn mensen soms altruïstisch en is het niet zo vanzelfsprekend dat ze alles zullen doen om hun eigen belangen te beschermen. Zo geldt dat velen er geen bezwaar tegen hebben om geld te geven aan goede doelen. Mensen zijn lang niet altijd egoïstisch en zijn onder omstandigheden best bereid om geld te geven aan belangen die niet direct de hunne zijn. Maar dat geldt niet voor alle mensen en voor de meeste mensen geldt het niet altijd. Een belangrijke vraag in dit verband is onder welke omstandigheden mensen geneigd zijn tot altruïstisch gedrag. Dit is een vraag die hier onbeantwoord moet blijven, al was het maar omdat de motivatie om belasting te betalen helemaal niet altruïstisch hoeft te zijn.

Mensen zijn vaak ook bereid om geld bij te dragen aan gemeenschappelijke belangen. Een eenvoudig voorbeeld is een groep mensen die een avond gaan stappen en allen een bedrag storten in een pot waaruit de consumpties zullen worden betaald. Het is van te voren niet perse bekend wie in welke mate zal profiteren van de pot, maar dat weerhoudt de

deelnemers er niet van om aan de collectieve middelen bij te dragen. Een voorbeeld dat al meer in de sfeer van het juridische belandt en daarmee al dicht bij belastingbetaling is dat van de leden van een vereniging, die allen vrijwillig contributie betalen – ze zijn althans vrijwillig lid van de vereniging – en die het aan het verenigingsbestuur over laten hoe de kas van de vereniging zal worden besteed.

Weer een stapje verder richting belastingen zijn we bij de houder van een appartementsrecht, die weliswaar vrijwillig het appartementsrecht verwerft, maar daarmee semi-vrijwillig – want niet perse gewenst – ook de verplichting krijgt om aan het collectieve belang van de appartementseigenaren bij te dragen in de vorm van servicekosten.

‘Deelname’ aan een staat is wel een beetje te vergelijken met deelname aan een vereniging van eigenaren van een appartement. Het is semi-vrijwillig. Aan de ene kant is het niet nodig om mee te doen: je kunt er van af zien om een appartementsrecht te verwerven en je kunt besluiten een land te verlaten, of er niet naar toe te gaan. Aan de andere kant gaat het om besluiten die niet geheel vrijwillig zijn. Als je een appartementsrecht koopt, zijn de servicekosten niet zozeer iets dat je vrijwillig op je neemt, als wel een onvermijdelijke consequentie van het gewenste appartementsrecht. Als je in een bepaald land gaat wonen, is dat meestal geen bewuste keuze (als je er bent geboren) en bovendien zul je in een land moeten wonen. En praktisch elk land heft belastingen. De belastingen zijn een noodzakelijk gevolg van een opgedrongen keuze.

Als belastingen wel wat weg hebben van servicekosten, waarom lijkt de bereidheid om servicekosten te betalen dan zoveel vanzelfsprekender dan die om belastingen te betalen? Waarom is het semi-vrijwillige karakter van de betaling bij servicekosten zoveel zichtbaarder dan bij belastingen? Misschien omdat belastingen meer op een onvermijdelijk kwaad lijken, in plaats van op een bijdrage aan een collectieve onderneming. De vraag is in hoeverre fatsoenlijke belastingheffing er toe bij kan dragen om belastingen meer dit laatste aanzien kan geven. Ter beantwoording van deze vraag zal ik ingaan op drie aspecten van fatsoenlijke belastingheffing, namelijk op het fatsoen dat mensen er überhaupt toe worden gedwongen om aan het collectief bij te dragen, op de vraag welke belastingen fatsoenlijk kunnen worden geheven en tenslotte op de vraag welke wijze van belastingheffing fatsoenlijk is.

3 IS HET FATSOENLIJK OM BELASTING TE HEFFEN?

Belastingen zijn zo vanzelfsprekend dat slechts mensen met een politieke opvatting die tegenwoordig in Europa als wat extreem wordt ervaren, te weten het libertarisme, de vraag opwerpen of belastingheffing überhaupt wel fatsoenlijk is. Libertaristen gaan er van uit dat de overheid er slechts is om de rechten van de burgers te beschermen. Vanuit dit perspectief is belastingheffing niet zozeer bescherming van burgerlijke rechten, maar veeleer een aantasting van één van de belangrijkste rechten, namelijk het eigendomsrecht. De overheid zou moeten optreden als bewaker van de eigendommen van de burgers. Maar als de bewaker die je hebt aangesteld om je eigendommen te bewaken er juist met die eigendommen vandoor gaat, dan moet er toch wel iets ernstigs mis zijn.

Het is natuurlijk wat anders als de eigenaar vrijwillig wat van zijn eigendommen aan de bewaker geeft, als beloning voor de bewezen diensten. Dat moet dan wel op basis van vrijwilligheid zijn, bijvoorbeeld door het sluiten van een bewakingsovereenkomst. En dan nog kan het fout gaan, namelijk als de bewaker de eigenaar bedreigt, zodat deze eigenlijk geen keus heeft of hij al dan niet een bewakingsovereenkomst zal aangaan. Mafia-achtige praktijken kunnen niet de basis zijn voor een als vrijwillig ervaren belastingheffing.

Vanuit een libertaristisch perspectief kan belastingheffing enkel dan fatsoenlijk zijn, als het gaat om een vrijwillige bijdrage aan collectieve middelen. Belastingheffing die niet berust op daadwerkelijke instemming van degene die de belasting moet betalen is vergelijkbaar met ordinaire diefstal of afpersing. Zuiver theoretische instemming is

onvoldoende om belastingheffing te rechtvaardigen. Het volstaat dus niet om te betogen dat wie rationeel is, zou instemmen met belastingheffing. Een dergelijk betoog kan op zijn best aannemelijk maken dat het rationeel is om belasting te betalen. Maar daaruit volgt nog niet dat de overheid burgers mag dwingen om op deze wijze rationeel te handelen. Uitzonderingen zoals onvolwassenheid of geestelijke stoornis daargelaten, is het de overheid niet toegestaan mensen te dwingen om rationeel te handelen.¹

Wil gedwongen belastingheffing gerechtvaardigd zijn, dan moet er iets mis zijn met het libertaristische uitgangspunt. Een voor de hand liggend punt van kritiek tegen het libertarisme is dat het veronderstelt dat mensen eigendomsrechten hebben die blijkbaar aan het bestaan van een overheid voorafgaan. Dit was inderdaad een aanname van de aartsvader van het libertarisme, de Engelse filosoof John Locke, een aanname die ook werd gemaakt door de voornaamste 20^{ste}-eeuwse proponent van het libertarisme, de Amerikaanse filosoof Robert Nozick. Maar is deze aanname wel juist? Bestaan er rechten die aan een overheid vooraf gaan?

Als we de eveneens Engelse filosofen Thomas Hobbes en Jeremy Bentham en de 20^{ste}-eeuwse Amerikaanse navolger van Hobbes, Thomas Nagel mogen geloven, bestaan dergelijke rechten niet. De redenering van Hobbes is tamelijk eenvoudig. Een recht is een door de samenleving beschermd belang en bestaat dus enkel voor zover het gehandhaafd wordt. In een samenleving zonder overheid is iedereen op zichzelf aangewezen voor de handhaving van zijn 'rechten'. Dit leidt tot een oorlog van allen tegen allen, waarin de handhaving van rechten een farce is. En omdat rechten voor hun bestaan van handhaving afhankelijk zijn, zijn subjectieve rechten in een 'samenleving' zonder overheid een farce.

Met andere woorden, het libertaristische uitgangspunt dat mensen ook zonder dat er een overheid is rechten kunnen hebben en dat de overheid tot taak heeft deze reeds bestaande rechten te beschermen, zou onjuist zijn. Rechten bestaan slechts in een samenleving die deze rechten beschermd en de bestaansvoorwaarden voor deze samenleving zijn tevens bestaansvoorwaarden voor subjectieve rechten. Als een menselijke samenleving slechts kan bestaan als er een overheid is die het recht – en dus ook de subjectieve rechten – handhaaft en als zo'n overheid slechts kan bestaan dankzij gedwongen belastingheffing, dan is gedwongen belastingheffing een voorwaarde voor het bestaan van de overheid en dus voor de samenleving en dus voor het bestaan van subjectieve rechten. Gedwongen belastingheffing is dus geen ongerechtvaardigde inbreuk op bestaand eigendomsrechten, maar juist een bestaansvoorwaarde voor deze rechten. Geen rechten zonder belastingen! Als deze Hobbesiaanse redenering correct is, is gedwongen belastingheffing niet verkeerd, maar juist een zegen, omdat deze bijdraagt aan een fatsoenlijke samenleving.

4 FATSOENLIJKE BELASTINGEN

Laten we aannemen dat de Hobbesiaanse redenering in essentie juist is en dat belastingen een vooronderstelling van rechten zijn in plaats van dat ze daar een inbreuk op maken. Dan nog is het de vraag of *alle* belastingen geoorloofd zijn. De Hobbesiaanse redenering rechtvaardigt belastingen slechts voor zover ze nodig zijn om subjectieve rechten, waaronder prominent het eigendomsrecht, mogelijk te maken. De vraag hoeveel en welke belastingen gerechtvaardigd zijn, is daarmee nog niet beantwoord. Het profijtbeginsel suggereert dat vooral degenen die veel subjectieve rechten (lees: eigendommen) hebben belast zouden moeten worden en dat de basis voor de belastingen primair de eigendommen zouden moeten zijn. Belasting zou dan vooral een vorm van vermogensbelasting moeten zijn en er zou net zoveel belasting geheven

¹ Het is overigens een interessante vraag waarom dit uitzonderingen zijn. De voor de hand liggende rechtvaardiging voor paternalisme is als mensen niet instaat zijn om zelf voor hun belangen op te komen. Maar is het feit dat mensen irrationeel handelen niet het bewijs dat ze niet voor hun belangen kunnen opkomen? Het lijkt van tweeën één: of paternalisme is steeds toegestaan als mensen irrationeel handelen, of het is nooit toegestaan.

moeten worden als nodig is om de effectieve bescherming van subjectieve rechten mogelijk te maken.

De parallel tussen belastingheffing en de verplichting voor een appartementseigenaar om servicekosten te betalen suggereert echter een andere benadering. De vereniging van eigenaren van een gebouw dat is onderverdeeld in appartementen kan besluiten nemen over uitgaven die gedaan moeten worden ten behoeve van het functioneren van het gebouw. De aan deze besluiten verbonden kosten worden volgens een vaste formule verdeeld over de appartementseigenaren. Is het niet mogelijk om de staat te zien als een organisatievorm van mensen die een samenleving vormen? Net zoals een vereniging van eigenaren kan besluiten welke uitgaven er nodig zijn voor het gebouw waarvan de leden samen de eigenaars zijn, zo kan de staat besluiten nemen welke uitgaven er nodig zijn voor het functioneren van de samenleving. De staat is dan als het ware de organisatievorm van de samenleving.

In verhouding tot de benadering van Hobbes en nog meer die van Locke is dit een wezenlijke verandering van perspectief. Het gaat niet meer om individuen die hun rechten (Locke) of belangen (Hobbes) beschermd willen zien door een machtige organisatie, maar om een samenleving die via zijn organisatievorm (de staat) beraadslaagt over de beste inrichting van zichzelf en waarbij de burgers primair leden van deze samenleving zijn. Welke belastingen moeten worden geheven en wie deze moet opbrengen, is een kwestie van besluitvorming door de samenleving zelf en vindt plaats binnen de staatsorganisatie. Deze besluitvorming zou heel goed een of andere vorm van democratie kunnen zijn, maar dat is niet wezenlijk. Wezenlijk is dat de besluitvorming binnen de staatsorganisatie kan gelden als een besluit van de samenleving over de inrichting van zichzelf.

Dit collectivistische perspectief is bekend geworden door het werk van de filosoof Jean-Jacques Rousseau, die in zijn boekje 'Du contrat social' betoogde dat regelgeving een uitvloeisel diende te zijn van de algemene wil, de wil van een volk als geheel, gericht op wat het volk zou moeten doen. Als men de visie van Rousseau onderschrijft, is belastingheffing fatsoenlijk als deze berust op een besluit van de samenleving over hoe deze zichzelf wil inrichten.

Een interessante, maar moeilijk te beantwoorden vraag in dit verband is hoe de samenleving besluiten over zichzelf neemt. Het is verleidelijk om zich van die vraag af te maken door te wijzen op de democratische procedures die politieke besluitvorming in veel moderne samenlevingen beheersen. Besluiten van de overheid zouden 'democratisch gelegitimeerd' zijn en daarom bindend voor alle deelnemers aan de samenleving. Maar men kan zich afvragen of de democratie zoals die in een bepaald land de facto functioneert besluiten oplevert die kunnen gelden als besluiten van de samenleving over zichzelf. Rousseau zelf zou die opvatting in ieder geval niet onderschrijven.

5 TUSSENCONCLUSIE

Voor de vraag in hoeverre burgers gemotiveerd zullen zijn om belastingen te betalen is het niet zozeer van belang of belastingheffing en de wijze waarop deze plaats vindt (wie betaalt op grond waarvan) fatsoenlijk *is*, maar veeleer of deze als fatsoenlijk *wordt ervaren*. Hebben burgers het idee dat belastingheffing inbreuk maakt op hun eigendommen, of dat belastingheffing juist de basis vorm voor hun eigendomsrechten? Zien burgers de staat als een instrument om hun privé-belangen te beschermen, of als organisatievorm van de samenleving waarvan zij zelf deel uitmaken? Het gaat hier om fundamentele vragen over de relatie tussen mensen en de samenleving waar zij deel van uitmaken en het ligt voor de hand dat niet iedereen deze vragen op dezelfde wijze beantwoordt. Een gevolg hiervan is dat verschillende mensen verschillende perspectieven zullen hebben op belastingheffing, hetgeen weer implicaties heeft voor hun belastingmoraal.