

# 0 Inleiding

## 0.1 Overheidsinkomsten en -uitgaven

De overheid heeft geld nodig om de collectieve uitgaven (van het leger tot de kunstsubsidies) te bekostigen. Die collectieve uitgaven staan niet vast; zij zijn voorwerp van politieke besluitvorming. Het ene kabinet (of het ene college van burgemeester en wethouders) kan voorrang geven aan het terugdringen van de files op de wegen, aan de marktwerking in de zorg, het nationaliseren van omvallende banken, humanitaire interventie in Verwegistan of een tweede Schiphol in de Noordzee; het andere kabinet (of het andere college van B&W) kan voorrang geven aan het terugdringen van de werkdruk in de thuiszorg, aan het stimuleren van de woningmarkt, het terug naar de beurs brengen van eerder genationaliseerde banken of aan terrorismebestrijding. Afhankelijk van de politieke prioriteiten gaat er naar de ene bestemming meer geld dan naar de andere of andersom.

Niet alleen de verdeling van de collectieve uitgaven is geen vast gegeven, ook de totale omvang ervan is dat niet. Die omvang is met name afhankelijk van de inkomsten van de overheid ('de tering naar de nering' om het begrotingstekort en de staatsschuld terug te dringen of juist, omgekeerd, stimulering van de economie door extra overheidsuitgaven met als effect oplopend begrotingstekort en staatsschuld) en van de vraag hoeveel de overheid wil, mag en kan lenen en tegen welke rente (staatsleningen; in 2019 wordt een staatsschuld ('EMU') van € 404 miljard voorzien; dat is 49,6% van het bruto binnenlands product (bbp), dat voor 2019 begroot is op € 813 miljard). Aangezien belastingen verreweg de belangrijkste inkomstenbron van de overheid zijn, is de totale omvang van de collectieve uitgaven mede afhankelijk van de vraag hoeveel 'lastenverlichting' of 'lastenverzwaring' de overheid aan haar burgers en bedrijven wil gunnen respectievelijk opleggen.

De ruimte voor lastenverlichting (door te lenen in plaats van de belastingen te verhogen) wordt beperkt door het Groei- en Stabiliteitspact van de Europese Unie (EU), dat overheidstekorten op de begrotingen van de eurostaten in beginsel op 3% van hun bbp maximeert en hun staatsschulden op 60% van het bbp, en – na de (krediet)crisis en de enorme overheidsinterventies, het bankroet van Griekenland en Cyprus en de budgettaire problemen in Ierland, Portugal en Spanje –

nadere Europese garantie- en toezichtregels. Om de euro te redden moesten andere eurolanden Griekenland, Spanje, Portugal, Cyprus en Ierland steunen, die op de kapitaalmarkt niet meer konden lenen (in Ierland waren bovendien alle banken technisch failliet en in Griekenland en Cyprus de staat als geheel). Er zijn maar weinig eurolanden die hun begrotingstekort en hun staatsschuld op orde hebben; ook in Nederland kwam onder druk van de opeenvolgende crises (kredietcrisis, mondiale economische crisis, bankencrisis, schuldencrisis, eurocrisis) de AAA-status van de kredietbeoordelaars even in gevaar. Voor 2018 was bij ons het 'EMU-saldo' op de begroting (het begrotingsoverschot) voor het derde jaar op rij positief, namelijk 0,8% van het bbp ad € 773 miljard; ook voor 2019 wordt in de rijksbegroting een overschot van 1,0% voorzien. Dat heeft tot gevolg dat de staatsschuld in 2019 daalt van € 410 miljard naar € 404 miljard. In 2019 verwacht Nederland een kleine € 6 miljard aan rente te betalen op zijn staatsschuld. Als gevolg van het (zeer omstreden) lagerentebeleid van de Europese Centrale Bank (ECB) is er voor eurostaten met een grote staatsschuld weinig aanmoediging om te hervormen: bij een zeer lage rente kost lenen bijna niets.

Andere significante bronnen van overheidsinkomsten naast belastingen zijn:

- het staatsaandeel in de olie- en aardgasbaten; als gevolg van de (aansprakelijkheid voor de) aardbevingen in Groningen en Drenthe is de gaswinning sinds 2015 aanzienlijk teruggeschoefd. In 2018 is besloten de gaswinning in Groningen uiterlijk per 2022 te stoppen, waardoor de overheidsinkomsten uit gas aanzienlijk teruglopen;
- retributies ('leges' en 'rechten') en bijdragen: publiekrechtelijk geregelde prijzen voor overheidsdiensten; bijvoorbeeld tolgelden, rioolrechten, marktgelden, de bedragen die men moet betalen om aan een paspoort of een bouwvergunning te komen, griffierechten bij toegang tot de rechtspraak, waterschapsomslagen, enzovoort;
- privaatrechtelijke prijzen voor prestaties van de overheid; daaronder kan van alles vallen, want de overheid kan net als een privaatrechtelijke (rechts)persoon op alle mogelijke manieren aan het rechtsverkeer deelnemen, ook als koopman. Veel gemeenten geven grond in erfpacht uit aan burgers of bedrijven die willen bouwen. Dat is een privaatrechtelijk contract, dat sommige gemeenten veel geld oplevert (de jaarlijks door de erfpachter te betalen erfpachtcanon volgt vaak de grondprijzen). Er kan ook onder vallen de winst van overheidsmonopolies, de opbrengst van privatiseringen van overheidsbedrijven ('uitverkoop van het tafelzilver'), zoals destijds het naar de beurs brengen van KPN en de Postbank (nu ING) of het terug naar de beurs brengen van eerder genationaliseerde omvallende banken, zoals ABN AMRO, de verkoop van de gemeentelijke kabelnetwerken (nu Cogas, Ziggo, Caiway, enz.), de privatiseringen van de energiesector, de verkoop door provincies van hun aandelen in Nuon en Essent, en de opbrengst van de veiling van etherfrequenties door de overheid onder telecommunicatie- of omroepbedrijven.

## 0.2 Belastingen

Veruit de belangrijkste bron van overheidsinkomsten wordt gevormd door de belastingen. De rijksbelastingopbrengst inclusief premies volksverzekeringen bedroeg in Nederland in 2018 circa € 220,9 miljard op kasbasis (voor 2019 is € 234,1 miljard begroot). De gemeentelijke heffingen brachten in 2018 € 9,8 miljard op (€ 5,5 miljard belastingen, waarvan € 4,1 miljard aan onroerendezaakbelastingen (OZB), en € 4,3 miljard retributies; voor 2019 is aan gemeentelijke heffingen € 10,2 miljard begroot, waarvan € 5,7 miljard aan belastingen (€ 4,1 miljard OZB) en € 4,5 miljard aan retributies. De provinciale belastingen brachten in 2018 € 1,6 miljard op (begroot voor 2019: € 1,6 miljard) en de waterschapsheffingen € 2,8 miljard (2019: € 2,9 miljard). Daarmee komt de totale belastingdruk inclusief premies volksverzekeringen op circa € 235,1 miljard voor 2018 (begroot voor 2019: € 248,8 miljard); dat is in 2018 30,4% van het bbp ad circa € 773 miljard (voor 2019: 30,6% van het begrote bbp ad € 813 miljard). Als men de begrote premies volksverzekeringen voor 2019 ad € 43,5 miljard daarvan aftrekt, lijkt de belastingdruk wel mee te vallen (€ 190,6 miljard of 23,4% van het bbp). Maar accurater lijkt het om die er juist niet van af te trekken (ze zijn, zoals hieronder zal blijken, nauwelijks te onderscheiden van belastingen) en er de premies werknemersverzekeringen (zie hieronder: € 69,0 miljard) bij op te tellen, nu ook dat collectieve lasten zijn. Dan komt men voor 2019 uit op een totale belasting- en premiedruk van € 303,1 miljard; dat is 37,2% van het begrote bbp ad € 813 miljard.

Belastingen zijn gedwongen financiële bijdragen van burgers en bedrijven aan de overheid zonder individuele tegenprestatie, ter financiering van collectieve uitgaven, die gegeven worden volgens democratisch tot stand gekomen regels (belastingwetten en -verordeningen). Dat is een materiële definitie. Er is ook een formele: belasting is elke heffing die door de wet zo wordt genoemd. De formele definitie is van enig belang omdat de Grondwet (art. 104) voorschrijft dat (rijks)belastingen uit kracht van een (formele) wet geheven moeten worden (formele wetten zijn wetten waarover het parlement gestemd heeft; zie nader par. 1.1), terwijl andere (rijks)heffingen bij de wet 'geregeld' mogen worden. Dat betekent dat voor een belasting alle belangrijke regels in de formele wet zelf moeten staan (zodat het parlement daarover meegepraat heeft), terwijl voor andere heffingen delegatie aan de regering of aan een minister mag plaatsvinden, waardoor de heffingsregels dus grotendeels buiten het parlement om gesteld worden. De Grondwet geeft echter geen (materieel) criterium hoe men 'belastingen' van 'andere heffingen' moet onderscheiden, terwijl door de overheid opgelegde lasten die noch 'belastingen' noch 'andere heffingen' zijn in de zin van art. 104 Grondwet (zoals schadevergoedingen, bestuurlijke boeten, en vooral: premies voor verplichte collectieve verzekeringen), geheel buiten art. 104 Grondwet om kunnen gaan. Bovendien kan de rechter de formele wet niet toetsen aan de Grondwet (zie art. 120 Grondwet; op dat punt loopt Nederland achter op nagenoeg de gehele democratische wereld), zodat het verschil in de praktijk vooralsnog weinig uitmaakt.

Dat is ook de mening van de burger, die het in het algemeen niet bovenmatig interesseert of datgene wat hij gedwongen aan de (semi)overheid moet betalen nu ‘belasting’, ‘andere heffing’ of ‘premie’ heet. Een oude – maar dus nogal theoretische – discussie gaat over de vraag of de premieheffing voor de volksverzekeringen (Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene nabestaandenwet (Anw), Wet langdurige zorg (Wlz)) ook als belasting beschouwd moet worden. Enerzijds kan men betogen dat dat niet zo is omdat het volksverzekeringstelsel gebaseerd is op onderlinge solidariteit en de premies niet in de algemene middelen komen, maar in een apart circuit voor de financiering van de uitkeringen (de sociale fondsen). Anderzijds kan men betogen dat het verschil niet te zien is:

- De kosten voor een bestaansminimum voor iedereen die dat nodig heeft, zijn een collectieve uitgave. Er is immers geen individuele tegenprestatie: er is geen verband tussen de betaalde premie – die oploopt met het inkomen tot aan de zogenoemde premiegrens – en de uitkeringsrechten die voor iedereen gelijk zijn. Men kan zijn leven lang premie betalen zonder ooit een uitkering te genieten en men wordt andersom niet van uitkering uitgesloten als men bij gebrek aan inkomen geen premie betaald heeft.
- De volksverzekeringen worden gefinancierd door middel van een algemeen omslagstelsel, dat wil in de eerste plaats zeggen dat de premies gedwongen betalingen aan de overheid zijn (men kan niet zeggen: ‘Nou nee, bedankt; ik wil liever geen premie betalen en dan hoeft ik ook geen uitkering’) en in de tweede plaats dat de huidige uitkeringen uit de huidige premies betaald worden (ik verzeker niet mijn eigen AOW, maar de premie die ik nu betaal, wordt gebruikt voor de uitkeringen aan degenen die nu ouder dan 67 zijn; als ik zelf 67 ben, moet ik maar hopen dat u voor mij betaalt; er wordt dus geen kapitaal opgebouwd; kortom: een financieringswijze die zich niet onderscheidt van financiering via belastingen, ook al bestaan er boekhoudkundig onder meer een ‘ouderdomsfonds’, een ‘nabestaandenfonds’ en een ‘fonds langdurige zorg’; zie art. 82 t/m 91 van de Wet financiering sociale verzekeringen).
- De scheiding tussen de algemene middelen en de volksverzekeringsfondsen is kunstmatig, getuige het feit dat er ook landen zijn die geen onderscheid maken tussen de belastingheffing en de premieheffing volksverzekeringen en die de uitkeringen uit de algemene middelen bekostigen. Ook in Nederland wordt regelmatig een deel van de volksverzekeringsuitkeringen uit de algemene middelen betaald. De AOW wordt, behalve uit premies, sinds 2003 mede betaald uit een rijksbijdrage. De Wajong (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) wordt zelfs geheel uit de algemene middelen bekostigd (wat uit de algemene middelen wordt betaald, wordt ‘sociale voorziening’ genoemd). De loonbelasting/inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen worden in Nederland bovendien geïntegreerd geheven over dezelfde grondslag (het inkomen) door dezelfde overheidsdienst (de Belastingdienst) op dezelfde aanslag, maar formeel bestaat het onderscheid nog.

Materieel kan men er dus gevoeglijk van uitgaan dat de premieheffing voor de volksverzekeringen als belasting kan worden beschouwd. De overheid verantwoordt in haar macro-financiële verslaglegging dan ook slechts het totale bedrag aan 'loonheffing', dus zonder te onderscheiden tussen loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen. Dat geldt niet voor de premieheffing voor de werknemersverzekeringen. Die wordt apart verantwoord en daar zit ook een duidelijker verzekerings-element in (een directer verband tussen premie en uitkeringsrechten). De werknemersverzekeringspremies worden betaald door de werkgevers, die een deel mogen verhalen op de werknemers (zie de cijfers hierna).

Het zijn de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen die de lastendruk op arbeid in Nederland vrij hoog maken (al is Nederland in de westerse wereld inmiddels een middenmoter), en niet zozeer de belastingen: in de eerste twee schijven van de loonbelasting/inkomstenbelasting in box 1, dat wil zeggen over het belastbaar inkomen uit werk en woning tot € 34.200, geldt per 1 januari 2019 een belastingtarief van 9,0% (tot € 20.384) respectievelijk 10,45%, maar een premietarief voor de volksverzekeringen van 27,65% (17,9% AOW; 0,1% Anw en 9,65% Wlz). De premieheffing volksverzekeringen beliep in 2018 een absoluut bedrag van circa € 44,5 miljard op kasbasis (begroot voor 2019: € 43,5 miljard).

De druk van de werknemersverzekeringen zal in 2019 rond de 10% van het loon tot de premiegrens ad € 55.927 belopen, voor rekening van de werkgever: 2,85% premie WW-Awf (Werkloosheidswet-Algemeen); 0,77% premie WW-Snf (sector-specifiek); 0,5% bijdrage kinderopvang; 6,46% premie WAO/WIA (Wet op de arbeidsongeschiktheid/Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) en een per werkgever naar risico gedifferentieerde premie WGA (werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten; rekenpremie 1,22%). Daar komt voor de werkgever nog de premieheffing voor de verplichte zorgverzekering bij: 6,95% inkomensafhankelijke bijdrage Zvw (Zorgverzekeringswet) over het loon tot de premiegrens ad € 55.927. Daarnaast betaalt overigens ook iedere werknemer zelf een zogenoemde 'nominale' Zvw-premie. In 2018 ging het bij de werknemersverzekeringen om een totaalbedrag van circa € 63,9 miljard (begroot voor 2019: € 69,0 miljard). De totale premiedruk (volksverzekeringen plus werknemersverzekeringen) bedroeg dus in 2018 € 108,4 miljard en zal in 2019 circa € 112,5 miljard bedragen.

### **0.3 Free riders-probleem; controle en opsporing**

Omdat de tegenprestatie van de overheid niet individueel is, is zij niet erg zichtbaar, of liever gezegd: zij is soms zó 'gewoon' dat veel mensen haar als vanzelfsprekend beschouwen en nauwelijks meer zien; reden waarom sommigen denken dat het niets kost: rust op straat en fatsoen in het zakendoen (politie, justitie, sociaal werk, toezichthouders), rust aan de grenzen (het leger, de marechaussee, internationale samenwerking), stabiliteit van de euro en demping van onrust op de financiële markten (EMU, ECB, IMF, EMF staatssteun aan financiële instellingen).

gen), gezonde en geschoolde medeburgers (gezondheidszorg en onderwijs), economische mogelijkheden en uitdagingen voor ondernemers, fysieke en digitale infrastructuur, overheidsgarantie van spaartegoeden tot € 100.000, nationalisering van 'systeembanken' als die dreigen failliet te gaan, enzovoort.

Er zijn dan ook theoretici die menen dat belastingen niet (geheel) gezien moeten worden als geld van burgers en bedrijven dat door de overheid van hen 'afgenomen' wordt, maar als dat deel van het nationale inkomen dat toekomt aan de overheid (aan de collectieve sector) als vergoeding voor de bijdrage die de collectieve sector levert aan de welvaart; aan de mogelijkheden van burgers en bedrijven om zich te ontplooien en daar (veel) geld mee te verdienen. Iemand die rijk wordt van de exploitatie van wegrestaurants moet zich realiseren dat het de collectieve sector is die de wegen heeft aangelegd en die mede de voorwaarden heeft geschapen voor de economische bedrijvigheid als gevolg waarvan er zoveel vracht-, lease- en gezinsauto's over die wegen rijden, met daarin mensen die tijd hebben en het zich kunnen permitteren om in restaurants te eten. Iemand die rijk wordt van riskant bankieren, moet zich realiseren dat dat alleen maar kan doordat de overheid de financiële infrastructuur heeft geschapen en de belastingbetaler de gerealiseerde risico's voor zijn rekening neemt. Maar het is makkelijk dat soort verbanden niet te leggen of niet te willen zien, omdat ook voor degene die geen belasting betaalt of die de belastingbetaler met een crisis opzadelt, de wegen gewoon blijven liggen en worden onderhouden en steunfondsen worden opgezet, en ook voor hem politie, justitie, EMF en IMF, onderwijs en gezondheidszorg gewoon blijven functioneren, al zal dat functioneren op den duur, als velen frauderen of ontwijken of als al te veel overheidsgaranties ingeroepen worden, wel op een steeds lager pitje geschieden, of helemaal niet meer.

Bij collectieve (niet-individualiseerbare) uitgaven kan niemand uitgesloten worden, ook niet als hij geen bijdrage heeft geleverd of de collectiviteit enorme schade berokkend heeft; althans niet zolang er geen onvervalsbare onderhuidse chip wordt ingevoerd die je bij alle grenzen, stoplichten, bruggen, ziekenhuizen, scholen, politiebureaus, rechtszalen, enzovoort tegenhoudt als je je belasting niet betaald hebt of je medeburger onredelijk veel gekost hebt. Bij collectieve uitgaven bestaat dus het zogenoemde *free riders*-probleem: niemand vraagt je of je je belasting wel betaald hebt of hoeveel je de collectiviteit al gekost hebt als je gebruikmaakt van de collectieve voorzieningen of (impliciete) overheidsgaranties: je kunt gratis meerijden zonder dat iemand merkt dat je de prijs voor het burgerschapspakket niet betaald hebt of al veel te veel gratis gereden hebt. Daardoor zouden sommigen in de verleiding kunnen geraken om geen of minder belasting te betalen. Controle en handhaving zijn dus noodzakelijk.

De wetgever heeft een scala van controlebevoegdheden aan de fiscus gegeven (van inzage in boekhoudingen tot toegangnemings- en monsternemingsbevoegdheden; zie par. 1.6), alsmede een scala van sanctionering sbevoegdheden: informatiebe-

schikkingen en geschatte aanslagen met ‘omkering van de bewijslast’ voor degenen die niet meewerken aan controle (zie par. 1.7), bestuurlijke boeten tot 100% of zelfs 300% (voor zwartsparenders) boven op het ontdoken bedrag voor ontduikers (zie par. 1.8), de bevoegdheid tot inbeslagneming en uitwinning van vermogen (zie par. 1.15) en de mogelijkheid van een openbare strafvervolgning met de kans op gevangenisstraf in ernstige gevallen van fraude of obstructie (zie par. 1.14).

#### **0.4           Financieringsfunctie en instrumentele functie van belastingen**

De overheid kan beleid voeren door middel van rechtstreekse financiering van haar taken uit de belastingopbrengst, zoals defensie, politie en justitie, zorg, wegeaanleg, onderwijs en rechtspraak. Dan vervullen belastingen hun traditionele taak: de financierings- of budgettaire functie. De overheid kan de belastingheffing ook proberen te gebruiken om beleid te voeren – in plaats van beleid te financieren – dus om de inkomens- en vermogensverhoudingen te beïnvloeden en om het gedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden in een door haar gewenste richting. Zij kan bijvoorbeeld lage inkomens vrijstellen of naar een (veel) lager tarief belasten dan hoge inkomens (progressieve inkomstenbelastingheffing), zij kan de aftrek van belastingvrije sommen – die meer opleveren naarmate de top van het inkomen in een hoger tarief valt – vervangen door een heffingskorting die voor alle inkomens evenveel oplevert of nog verder gaan door de heffingskorting te verkleinen als het inkomen hoger wordt (zie art. 8.10 Wet IB 2001) en zij kan gebruikmaken van de voorspelbare reflex van burgers en bedrijven om hoogbelast gedrag te vermijden en laag- of niet-belaste situaties op te zoeken (‘geld stroomt naar het laagst belaste punt’).

De overheid kan dus haar beleidsdoelen mede proberen te bereiken door ongewenst gedrag (bijvoorbeeld alcoholgebruik, roken en milieuvervuiling) zwaar te belasten (*sin taxes*: hoge accijnzen op tabak, alcohol en fossiele brandstoffen; heffingen op kooldioxide-uitstoot, afvalproductie en grondwateronttrekking; de vervuiler betaalt) en door gewenst gedrag te begunstigen door belastingverminderingen of -vrijstellingen; bijvoorbeeld: vrijstelling of verlaging van BPM en motorrijtuigenbelasting van auto’s met zeer lage CO<sub>2</sub>-uitstoot, willekeurige afschrijving op milieuvriendelijke en andere wenselijk geachte bedrijfsmiddelen (art. 3.31 en 3.34 Wet IB 2001), een vriendelijke tariefbox voor winst op *know how* (de innovatiebox in de vennootschapsbelasting, art. 12b Wet Vpb 1969), een tonnageregeling in plaats van een winstbelasting voor de zeescheepvaart (art. 3.22 Wet IB 2001; staatssteun, goedgekeurd door de Europese Commissie), aftrekbaarheid van giften aan algemeen nuttige instellingen (art. 6.32 t/m 6.39a Wet IB 2001), vermindering van loonbelasting voor speur- en ontwikkelingswerk, voor lage lonen, voor indienstneming van langdurig werklozen, of voor onderwijs, begunstiging van werknemersparticipatie in het bedrijf van hun werkgever, enzovoort.

Als de belastingheffing op deze wijze gebruikt wordt, spreekt men van instrumentalisme (de instrumentele functie van belastingen). Financieringsfunctie en instru-

mentalisme zijn niet scherp te scheiden en de vage grens ertussen is bovendien afhankelijk van uw (politieke) opvatting welke taken van de overheid zijn en welke tot de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven behoren. Milieubelastingen nemen vanuit de dichotomie ‘financiering of instrumentalisme’ een problematische positie in. Zij zijn enerzijds bedoeld als ontmoediging van milieuvervuilend gedrag (instrumentalisme), maar zij zijn óók bedoeld om mede de reguliere financieringsbehoefte van de overheid te dekken, met name om te substitueren voor de gewenste verlaging van de belastingdruk op arbeid (de zogenoemde ‘vergroening’ van het belastingstelsel door de verlaging van de druk op arbeid onder gelijktijdige verhoging of invoering van ‘ecotaxen’): als de ene beleidsdoelstelling slaagt (minder vervuiling), faalt de andere (financiering) en andersom.

## 0.5 Belastingmix

Daarmee komen wij op de ‘belastingmix’, dat is de verhouding tussen de bijdragen die de verschillende belastingsoorten leveren aan de totale belastingopbrengst binnen een nationale overheidshuishouding. Er zijn belastingen op inkomsten, winst en vermogen (loonbelasting, vennootschapsbelasting, inkomstenbelasting, erf- en schenkbelastingen), en kostprijsverhogende belastingen (op consumptie, invoer en verbruik: omzetbelasting, douanerechten, accijnzen, belastingen op energie- en grondwaterverbruik), er zijn belastingen op arbeid tegenover belastingen op kapitaal of belastingen op milieuvervuilende activiteiten. In Nederland waren traditioneel de directe belastingen (op inkomen, winst en vermogen) in elk geval optisch erg hoog (eind jaren zeventig liep het marginale inkomstenbelastingtarief op tot 72% en was het vennootschapsbelastingtarief 42%) en de indirecte belastingen (op verbruik) gematigder (behalve die op enige als luxe en/of ongewenst beschouwde goederen, zoals auto’s, benzine, tabak en alcoholische drank). Het werd ook als een teken van ontwikkeling, beschaving en rijkdom gezien om hoge directe en gematigde indirecte belastingen te hebben. Indirecte belastingen werden als grof en primitief gezien.

In de eerste plaats vergt heffing van directe belastingen een verder ontwikkeld overheidsapparaat en verder ontwikkelde metings-, aftap- en controlemogelijkheden (dus een verder ontwikkelde maatschappij) dan de heffing van indirecte belastingen, die in wezen transactiebelastingen zijn. In de tweede plaats kan men met directe belastingen inkomens- en vermogensverhoudingen beïnvloeden, wat met indirecte belastingen minder goed mogelijk is, omdat zij niet het inkomen, maar slechts besteding belasten. Het zijn dan ook veelal de ontwikkelingslanden die hoge indirecte belastingen en bronheffingen (brutoheffingen op uitgaande rente, dividend en royalty’s) hebben en weinig ontwikkelde of zelfs geen directe belastingen.

Naarmate de directe belastingen in de ontwikkelde landen verder opgetuigd werden en progressiever werden, werd de weerstand ertegen echter ook groter, waardoor zij – mede door de globalisering van de economie en de mobilisering van



kapitaal – steeds enthousiaster ontweken of ontdoken werden, hetgeen weer leidde tot verdere ingewikkelde wetgeving, die ook weer ontweken of ontdoken werd. Als dat niet meer lukte, werd er desnoods geëmigreerd of bedrijvigheid verplaatst.

Volgens de Amerikaanse econoom Laffer (die van de zogenoemde Laffer-curve) bestaat er een punt in het inkomstenbelastingtarief (en dat punt ligt beneden de 50%) waar de optimale verhouding tussen opbrengst, *compliance* (medewerking) en perceptiekosten bestaat. Tot dat punt stijgen de opbrengsten als men het tarief verhoogt, ook zonder aanzienlijke controle- en invorderingsinspanningen. Maar ergens rond de 50% haken vele belastingplichtigen af en stijgt de opbrengst niet zonder meer bij verhogingen van het tarief: de belastingplichtigen vinden meer dan 50% onredelijk en gaan ontwijken en ontdoken en de perceptiekosten schieten omhoog. Volledige perceptie zou dan een fiscale politiestaat vereisen, hetgeen niemand wenst. Het Duitse *Bundesverfassungsgericht* heeft eens als zijn oordeel te kennen gegeven dat een (effectief) inkomstenbelastingtarief boven de 50% in beginsel in strijd komt met de grondwettelijke *Steuergerechtigkeit*. Overigens was de beïnvloeding van de inkomensverhoudingen in de jaren zeventig en tachtig met hun hoge marginale tarieven voornamelijk optisch. Het tarief was (en is nog steeds) wel progressief hoger naarmate het inkomen stijgt, maar er waren zoveel (en er zijn nog steeds enige) aftrekposten (nu met name nog hypotheekrente, ondernemersaftrek, MKB-winstvrijstelling, pensioenpremies en de persoonsgebonden aftrek) dat de grondslag waarop dat tarief wordt toegepast (het belastbare inkomen), werd uitgehouden, waardoor de effectieve druk nog wel meeviel.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw begon door te dringen dat de samenleving toch niet zo maakbaar was als politici dachten en dat het beïnvloeden van welvaartsverhoudingen door middel van belastingen niet zelden ofwel geen, ofwel niet-gewenste of zelfs ongewenste effecten had. In die jaren tachtig heeft dan ook een eerste wereldwijde correctie plaatsgevonden in de ontwikkelde landen, bestaande uit een ongedaanmaking van de – toch tamelijk zinloze – verfijningen in de directe belastingen, dus uit een zekere verruwing (globalisering) van de directe belastingen. Het pakket bestond uit overheidsbezuinigingen ('ombuigingen': efficiënter maken van de overheid en van het overheidsbeleid) en verlaging van de tarieven in ruil voor verbreding van de grondslag, dat wil zeggen afschaffing van een groot aantal aftrekposten en verfijningen. De Nederlandse Wet inkomstenbelasting 2001 is een verdere verruwing (globalisering; ontsturing) van het belastingstelsel doordat (1) de belastingdruk (verder) verschoven is van de directe belastingen (met name die op winst) naar de indirecte belastingen (met name die op bestedingen en op milieuvervuiling), (2) niet meer gepoogd wordt de werkelijke vermogensinkomsten te belasten (maar slechts het vermogen zelf: box 3), en (3) de aftrek van verwervingskosten voor werknemers vrijwel is afgeschaft. De winstbelasting ging omlaag, de loonheffing ging omlaag, aftrekposten verdwenen, een forfaitaire vermogensrendementsheffing werd ingevoerd (box 3; zie hoofdstuk 5 van de Wet IB 2001 en par. 2.5 van dit boek), en de ecotaxen en de omzetbelasting gingen omhoog, de omzetbelas-

ting van 17,5% in 1992 naar de huidige 21% (met inflatoire gevolgen, die als gevolg van de eurocrisis geheel verdwenen zijn; de ECB probeert al jaren de inflatie omhoog – naar de 2% – te krijgen).

In 2018 brachten de indirecte belastingen op kasbasis circa € 87,0 miljard op (begroot voor 2019: € 94,2 miljard), terwijl de directe belastingen (inclusief premies volksverzekeringen) toen circa € 132,9 miljard opbrachten (begroot voor 2019: € 138,2 miljard). De hoogste opbrengst komt van de algemene verbruiksbelasting (de omzetbelasting): € 52,4 miljard in 2018 (begroot voor 2019: € 58,1 miljard) en de loonbelasting plus premieheffing volksverzekeringen (samen loonheffing genoemd). Als men die 'loonheffing' als één belasting beschouwt, dan is zij met afstand de grootste: in 2018 € 102,8 miljard opbrengst; voor 2019 is € 105,3 miljard begroot. De inkomensheffing (de eindheffing in de inkomstenbelasting en de premieheffing) is sinds jaar en dag negatief (2018: negatief € 2,5 miljard). Bijzonder is dat voor de inkomstenbelasting in 2019 voor het eerst een positief saldo wordt verwacht, namelijk € 1,9 miljard. Een negatieve inkomstenbelasting betekent dat bij veel werknemers te veel loonbelasting of premie volksverzekeringen is ingehouden die op aanslag teruggegeven moet worden en dat, andersom, weinig inkomen verdiend is door niet-geïncorporeerde ondernemers (*freelancers*; wél geïncorporeerde ondernemers vallen in de vennootschapsbelasting). De vennootschapsbelasting leverde in 2018 € 23,6 miljard op (begroot voor 2019: € 25,3 miljard); de dividendbelasting € 3,9 miljard (2019: € 5,5 miljard); de schenk- en erfbelasting € 1,9 miljard (2019: € 1,5 miljard); de accijnzen € 12,1 miljard (2019: € 12,2 miljard); de belastingen op milieugrondslag € 5,1 miljard (2019: € 5,8 miljard); de belastingen van rechtsverkeer (overdrachtsbelasting en assurantiebelasting) € 5,4 miljard (2019: € 5,5 miljard); de BPM € 2,2 miljard (2019: € 2,2 miljard); de motorrijtuigenbelasting € 4,1 miljard (2019: € 4,2 miljard) en de verhuurderheffing € 1,7 miljard (2019: € 1,7 miljard). De verbruiksbelasting, de bankbelasting en de kansspelbelasting leverden in 2018 nog eens € 1,2 miljard op (2019: € 1,3 miljard).

## 0.6 Structuur en indeling van belastingen

Een belasting is altijd te ontleden in de formule: grondslag × tarief = belastingsschuld. De grondslag is datgene wat de wetgever wil belasten. Dat kan van alles zijn: het genieten van inkomen (inkomstenbelasting: IB), het houden van een auto of motor of het rijden op de weg met een bus (motorrijtuigenbelasting: Mrb), het registreren van een kenteken voor een auto (belasting van personenauto's en motorrijwielen: BPM), het kopen van een huis (overdrachtsbelasting: OvdB), het bezitten van een huis (gemeentelijke onroerendezaakbelastingen: OZB), het bewonen van een huis (eigenwoningforfait in de inkomstenbelasting), het bezitten van een tweede huis (vermogensrendementsheffing in de IB), het erven van een huis (erfbelasting), de afgifte van afvalstoffen bij een verwerkingsinrichting (afvalstoffenbelasting), het als ondernemer verkopen van goederen of diensten (omzetbelasting),

enzovoort. Om op de grondslag een tarief te kunnen toepassen moet die grondslag eerst in een getal uitgedrukt worden. Om daartoe te geraken moet nauwkeurig worden gedefinieerd wat het belastbare feit is (het ‘voorwerp van de belasting’ of ‘het object van heffing’) en wat de maatstaf van heffing is (hoe reken je dat ‘voorwerp’ om in een getal?). Bij de inkomstenbelasting is dat laatste eenvoudig: de maatstaf voor de inkomstenbelasting is de hoogte van het (belastbare) inkomen (art. 2.3 Wet IB 2001). Dat is een grootte die al in een getal, zelfs al in een geldbedrag wordt uitgedrukt. Maar de definitie van het belastbare feit voor de inkomstenbelasting (wat is belastbaar inkomen?) neemt een kleine 140 dichtbedrukte bladzijden in uw wettenpocket in beslag (art. 2.18 t/m 7.8 Wet IB 2001).

Voor de BPM is het belastbare feit de kentekenregistratie (art. 1 lid 2 Wet BPM), voor de Mrb het houden van een auto (art. 1 lid 1 Wet Mrb). Daar kan men geen tarief op loslaten: 25% van registratie of van houderschap levert geen begrijpelijk resultaat op. De maatstaf van heffing zorgt voor de omrekening naar iets waar wel een tarief op toegepast kan worden. Voor de BPM is dat de cataloguswaarde van de geregistreerde auto, voor de Mrb is dat het gewicht van de auto. De maatstaf van heffing bepaalt dus samen met het belastbare feit om wat voor soort belasting het gaat: de BPM wordt eenmalig geheven naar de waarde van nieuwe auto’s en motoren en is dus een bijzondere verbruiksbelasting op de aanschaf van bepaalde luxe goederen (zo heette zij vroeger ook: bijzondere verbruiksbelasting), terwijl de Mrb elk jaar geheven wordt naar het gewicht van het motorrijtuig en dus een bijdrage is aan het onderhoud van de wegen die slijten door al dat daaroverheen razend gewicht (zou deze ratio werkelijk serieus genomen worden, dan zou de opbrengst in een bestemmingsfonds moeten in plaats van in de algemene middelen en zou het vrachtverkeer meer moeten betalen: slijtage is evenredig aan wieldruk; de werkelijke transportkosten zitten dus niet alle in de vrachtprijs). En de inkomstenbelasting is wat haar naam zegt, behalve in box 3, in wezen geen *inkomsten*belasting, maar een *vermogens*belasting. De vennootschapsbelasting heeft een enigszins verkeerde naam: niet de hoedanigheid van vennootschap leidt tot een belastingschuld, maar het maken van winst door aangewezen vennootschappen en andere lichamen. De Engelse aanduiding (*corporate income tax*) is beter.

Als het belastbare feit (het object van heffing), de maatstaf van heffing en het tarief bepaald zijn, moet er ook nog iemand aangewezen worden van wie die belasting wordt geheven: de belastingplichtige. Voor de inkomstenbelasting is dat iedereen die in Nederland woont, alsmede iedereen die niet in Nederland woont, maar wel Nederlands inkomen geniet (art. 2.1 Wet IB 2001); voor de BPM is dat degene op wiens naam het kenteken van de auto wordt gesteld, of, als er ten onrechte niet geregistreerd wordt, degene die feitelijk in de auto rondrijdt (art. 5 Wet BPM). Voor de motorrijtuigenbelasting is het zo ongeveer dezelfde persoon als voor de BPM (zie art. 6 t/m 9 Wet MRB 1994).

Met het onderscheid tussen het object van heffing (het belastbare feit) en het subject van heffing (de belastingplichtige) correspondeert het onderscheid tussen objectieve belastingplicht en subjectieve belastingplicht. Objectieve belastingplicht betekent dat zich daadwerkelijk een belastbaar feit heeft voorgedaan (een inwoner van Nederland heeft daadwerkelijk loon of winst genoten die in de heffing betrokken wordt), subjectieve belastingplicht betekent niet meer dan onderworpenheid in beginsel (iedereen die in Nederland woont, ook de pasgeboren baby, is subjectief belastingplichtig voor de inkomstenbelasting, maar heeft pas een belastingschuld als er ook objectieve onderworpenheid is, dus als er zich daadwerkelijk een belastbaar feit voordoet dat in de heffing betrokken wordt). Het onderscheid kan van groot belang zijn, bijvoorbeeld bij de toepassing van belastingverdragen of van het Besluit voorkoming (internationale) dubbele belasting: voor de belastingvrijstelling voor buitenlands inkomen is onderworpenheid aan een buitenlandse inkomstenbelasting vereist. Als subjectieve onderworpenheid voldoende is, dan bestaat recht op vrijstelling ongeacht het ontbreken van een daadwerkelijke buitenlandse heffing. Maar als objectieve onderworpenheid vereist is, dan is daadwerkelijke aanslagoplegging in het buitenland vereist.

Afhankelijk van de vraag of bij een belasting het object van heffing of de persoon van de belastingplichtige vooropstaat, wordt een belasting objectief of subjectief genoemd. De inkomstenbelasting is subjectief, omdat zij aanknoopt bij de persoon van de belastingplichtige en wij het belangrijk vinden dat iedereen naar zijn totale draagkracht bijdraagt aan de publieke lasten; de OZB is een objectieve heffing omdat aangeknoopt wordt bij het object (de onroerende zaak) en de personen (de eigenaar en de gebruiker) alleen maar de rol spelen van belastingplichtige wegens het objectieve feit van eigendom of gebruik.

Afhankelijk van de vraag of een belasting abstraheert van persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige of met die omstandigheden juist rekening houdt, wordt een belasting zakelijk of persoonlijk genoemd. De inkomstenbelasting is dus een persoonlijke belasting omdat rekening gehouden wordt met persoonlijke omstandigheden en draagkracht, zoals die beïnvloed wordt door kindertal, wel of geen verdienende echtgenoot, onderhoudsverplichtingen, zoals alimentatie, en buitengewone uitgaven, zoals ziektekosten. De BPM daarentegen is een zakelijke belasting: de cataloguswaarde van de auto is beslissend; of de koper zich een gloednieuwe auto kan permitteren, is irrelevant, evenals zijn persoonlijke omstandigheden. Het zal duidelijk zijn dat objectieve belastingen meestal zakelijk zijn en subjectieve belastingen meestal persoonlijk.

## 0.7 Heffing en invordering

Zijn eenmaal het object en de maatstaf van heffing bepaald, het tarief daarop toegepast en de belastingplichtige aangewezen, dan staat vast hoe hoog de belastingschuld is en wie die moet betalen. Dat proces heet *heffing*: de juiste vaststelling van

de belastingschuld zoals die uit de wet en de feiten voortvloeit en de aanwijzing van de belastingplichtige. De heffing kan op verschillende manieren plaatsvinden. De klassieke manier is dat de fiscus het doet door middel van het opleggen van een aanslag (aanslagbelastingen; zie par. 1.4). Moderner en efficiënter is het om het uitrekenen van de belastingschuld aan de belastingplichtige zelf over te laten (voldoening op aangifte) of om het aan een derde, bijvoorbeeld de werkgever, op te dragen (afdracht van loonheffing op aangifte), maar wel met controle door de fiscus, dat spreekt. De in opbrengst veruit belangrijkste belastingen, de omzetbelasting (voldoening) en de loonheffingen (afdracht), zijn dergelijke doe-het-zelfbelastingen (zie par. 1.5).

Met de *heffing* van de belasting is zij nog niet betaald. Zodra het op betalen aankomt, heeft de wetgever het niet meer over heffen, maar over *invorderen*. Namens de fiscus treedt dan ook een andere ambtenaar op: niet meer de inspecteur, die zich uitsluitend met de heffing bezighoudt (de vaststelling van de belastingschuld en de controle daarop), maar de ontvanger, die zich uitsluitend met inning en desnoods incasso onder dwang bezighoudt. De ontvanger heeft dan ook niet zozeer te maken met het belastingrecht, maar meer met het burgerlijke recht, zoals het beslag- en executierecht, het zakelijke zekerhedenrecht (pand en hypotheek en dergelijke) en het faillissementsrecht, en met de bijzondere incassobevoegdheden die hem als bijzondere crediteur namens de overheid zijn gegeven in de Invorderingswet 1990 (zie par. 1.15).

## **0.8 Belasting(rechts)beginselen**

Zowel de aanwijzing van de grondslag van heffing (*wat* is belast en naar welke maatstaf?) als de aanwijzing van de belastingplichtigen (*wie* wordt belast?) en de bepaling van het tarief (*hoe zwaar* wordt wie belast?) zijn politieke beslissingen, die beïnvloed worden door opvattingen over (politieke) opportuniteit, over economische efficiency en effectiviteit, over de stuurbaarheid ('maakbaarheid') van de samenleving, over bureaucratische uitvoerbaarheid, over de rol van de overheid in de samenleving en haar verhouding tot de burgers, over maatschappelijke acceptatie van belastingen en hun besteding en over het wezen van de mens (wolf onder een dun laagje beschaving of gemeenschapswezen), dus over solidariteit, collectivisme, individualisme, eigen verantwoordelijkheid, enzovoort. De laatste tijd worden zij bovendien meer en meer bepaald door fiscale beleidsconcurrentie tussen de lidstaten van de EU en door de globalisering van de economie in het algemeen, zoals de krediet-, banken- en eurocrisis en de daaruit voortvloeiende enorme staatschulden en begrotingstekorten laten zien.

De leidende uitgangspunten bij de verdeling van de belastingdruk zijn economische efficiency (de belastingheffing moet welvaart en welzijn bevorderen en niet hinderen, dus bijvoorbeeld niet de ondernemers het land uit jagen, maar ook niet de kansarmen aan hun lot overlaten), rechtvaardigheid en draagkracht (men moet

het geld halen waar het geld zit en iedereen moet in redelijkheid naar vermogen meebetalen), consumptie (men moet het geld halen waar het besteed wordt), profijt (degenen die van bepaalde overheidsvoorzieningen structureel meer dan gemiddeld profiteren, moeten daar ook meer dan gemiddeld aan bijdragen), compensatie van hinder en maatschappelijke schade, met name milieuhinder (de vervuiler betaalt), misbruik van overheidsgarantie ('moral hazard': bankenbelastingen) en uitvoerbaarheid (doelmatigheid). De leidende opvatting bij de belastingplichtigen (u en ik) is dat zij iets afstaan (de drie keuzen die in een enquête eens aan hen voorgelegd werden, waren: 'ik draag iets bij', 'ik sta iets af' of 'mij wordt iets afgenomen').

Erg concrete grondslagen en tarieven leveren deze inzichten echter niet op. Het zijn weinig operationele uitgangspunten. Zij zijn dogmatisch zelfs moeilijk uit elkaar te houden. Men kan immers zeggen dat iemand die een bepaalde welstand bereikt heeft, een bepaalde draagkracht heeft en daarom (meer) belasting moet betalen, maar evengoed dat hij die welstand slechts heeft kunnen bereiken doordat hij in een samenleving opereerde die hem daartoe de mogelijkheden en kansen heeft geboden en dat hij daarom – op grond van het profijt dat hij van de collectieve sector van die samenleving heeft gehad – (meer) belasting moet betalen. Zoals de geslaagde Amerikaanse zakenman Edward Filene zei ter ondersteuning van Roosevelts *New Deal*: 'Why shouldn't the American people take half my money from me? I took all of it from them.' Veel zinnigers dan dat belastingheffing dient aan te sluiten bij wat door de burgers en bedrijven als rechtvaardig en redelijk wordt ervaren en dat belasting zowel economisch opportuun als efficiënt, dus tegen zo laag mogelijke perceptiekosten en met zo weinig mogelijk beïnvloeding van investeringsbeslissingen, geheven moet worden, valt er niet over te zeggen. Momenteel (2019) moet vooral worden gebalanceerd tussen enerzijds het op gang houden van economisch herstel en anderzijds het beheersen van de staatsschuld en het begrotingstekort als gevolg van de krediet- en eurocrisis.

Een wellicht blijvend gevolg van de opeenvolgende crises is de publieke en parlementaire verontwaardiging en achterdocht ter zake van graaiende bankiers met impliciete staatssteun en multinationals zoals Apple, Google, Starbucks en Amazon, die handig gebruikmaken van *mismatches* (ongelijkheden tussen nationale belastingstelsels) en *royalty conduits* (aftrekbare betaling van vergoeding voor merkenpatentrechtgebruik in hoogbelaste regimes naar groepsvennootschappen in laagbelaste regimes) om nauwelijks belasting te betalen. Blijvend is zeker de opheffing van het bankgeheim en de momenteel binnen de EU ingevoerde vergaande automatische digitale fiscale gegevensuitwisseling, met name ter zake van bankrekeningen, inkomensgegevens en *rulings* (afspraken van multinationals met de fiscus), en binnenkort ook verplichte *country by country reporting* (multinationals moeten separaat per EU-lidstaat waarin zij opereren, hun aantal werknemers, omzet, aangegeven winst, betaalde en verschuldigd geworden belastingen en nog enige gegevens opgeven, en de lidstaten moeten die gegevens met elkaar uitwisselen). De opeenvol-

gende crises en de analyse van de oorzaken daarvan hebben onder meer geleid tot bankenbelastingen, opheffing van alle bankgeheimen, zelfs die in Luxemburg, Zwitserland en Liechtenstein, en de G20-, EU- en OECD-initiatieven tegen *aggressive tax planning* (maatregelen tegen ‘BEPS’: *base erosion and profit shifting*; winstverschuiving door multinationals van hoogbelastende landen naar lagerbelastende landen en naar *tax havens*).

Belastingrecht is *recht* en dient dus rechtvaardig te zijn. Dat betekent dat alle algemene rechtsbeginselen ook in meer of mindere mate van toepassing zijn op het belastingrecht. Wat als rechtvaardig en redelijk wordt ervaren, is in zekere mate tijd- en plaatsgebonden, maar er is sinds de invoering van de burgerlijke democratieën één constante, die dan ook opgenomen is in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (art. 26 IVBPR), in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (art. 14 en het Twaalfde Protocol bij het EVRM), in het EU-Handvest van de Grondrechten (art. 20 en 21) en in diverse bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU): het gelijkheidsbeginsel (discriminatieverbod), dat ook voor de belastingheffing geldt: burgers en bedrijven in vergelijkbare situaties dienen vergelijkbaar belast te worden. Dat klinkt verhelderend, maar is het niet. Men weet immers pas wanneer twee personen of gevallen vergelijkbaar zijn als men weet naar welk criterium men hen moet vergelijken. Het raakt niet veel kant of wal om *voor de toepassing van de inkomstenbelasting* alle roodharigen of brildragers in het laagste tarief in te delen, ook al onderscheiden zij zich door hun haarkleur of oogwapening wel van de andere belastingplichtigen. Haarkleur of oogwapening is immers niet *relevant* voor de heffing van inkomstenbelasting, maar eerder voor de selectie van fotomodellen respectievelijk piloten. De vergelijking dient te geschieden naar een *relevant* criterium en daarmee zijn wij weer terug bij dezelfde vraag, want wat is relevant voor de belastingheffing? Draagkracht? Profijt? Besteding? Inkomensverwervend potentieel (talenten, vermogen)? Schade aan de maatschappij of hinder jegens de medemens?

Het geloof in de bestaanbaarheid van autonome belastingbeginselen is verlaten. Vrijwel gemeengoed is de opvatting dat de belastingheffing aan twee hoofdvoorwaarden moet voldoen, namelijk dat zij beantwoordt aan algemeen levende opvattingen van rechtvaardigheid, dus aan de grondrechten, zoals het eigendomsgrondrecht en het discriminatieverbod, en aan algemene rechtsbeginselen zoals rechtsgelijkheid, rechtszekerheid (met name geen terugwerkende kracht), willekeurverbod (behoorlijke belangenafweging), effectieve rechtsbescherming en democratische motivering en verantwoording, en dat zij past binnen en dienstbaar is aan het totale beleid dat de gekozen regering voert om haar doeleinden te verwezenlijken, zoals bevordering van groei en werkgelegenheid, het corrigeren van de markt waar de marktprijs niet alle maatschappelijke kosten laat zien (zoals die van concurrentievervalsing of milieuvervuiling), het bevorderen van zelfstandigheid en zelfredzaamheid van alle burgers, dus ook de voorkoming van excessieve inkomensverschillen,

van ‘tweedeling van de maatschappij’, en van onverantwoordelijk casinokapitalisme op kosten van anderen, en het stimuleren van creativiteit op alle mogelijke maatschappelijke vlakken, van de beeldende kunst tot het onderzoek naar de antizwaartekracht.

## 0.9 Materieel en formeel belastingrecht

Het onderscheid tussen materieel en formeel belastingrecht is die tussen de zogenoemde heffingswetten, dat zijn de wetten waarin belastbare feiten, voorwerpen van heffing, maatstaven van heffing, belastingplichtigen en tarieven worden aangewezen, dus de wetten die bepalen wie voor wat en voor hoeveel belast wordt, en aan de andere kant de zogenoemde algemene wetten, dat zijn de wetten die voor alle belastingen algemene heffingsregels, controleregels, sanctieregels, invorderingsregels en rechtsbeschermingsregels geven. Zo zou men bij elke afzonderlijke belasting steeds in de heffingswet van die belasting kunnen regelen: de wijze van heffing (bij aanslag door de fiscus, door voldoening op aangifte door de belastingplichtige zelf of door inhouding door een derde), de rechtsbescherming (bij welke rechter en binnen welke termijn kan men in bezwaar en (hoger) beroep gaan), de rente bij te laat betalen, de boete bij fraude, en de invorderingsbevoegdheden van de ontvanger als er niet betaald wordt. Maar dat is niet erg efficiënt. Daarom is de wetgever al vroeg (in 1959) begonnen om dat soort bepalingen, die voor alle of vele belastingen toch min of meer gelijk luiden, in algemene wetten onder te brengen. Momenteel zijn dat er drie:

- de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) voor onder meer de heffingstechnieken (aangifte, aanslag, naheffingsaanslag, voorlopige aanslag, navorderingsaanslag, uitnodiging tot betaling), de controlebevoegdheden van de fiscus, de boeteopleggingsbevoegdheden van de fiscus, het fiscale strafrecht, de rechtsbescherming van de belastingplichtige en het fiscale procesrecht;
- de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die ook geldt voor het belastingrecht omdat ook het belastingrecht bestuursrecht is. In de Awb vindt men ook voor het belastingrecht de algemene bepalingen over bezwaar en (hoger) beroep, over het verkeer tussen overheid en burger, het uniforme deel van het bestuursprocesrecht en het bestuurlijke-boeterecht en de algemene regels over bestuurlijke geldschulden;
- de Invorderingswet 1990, over de speciale incassobevoegdheden van de ontvanger van rijksbelastingen als er niet (tijdig) betaald wordt.

Al het niet-materiële belastingrecht, dus al het belastingrecht dat ergens anders dan in de heffingswetten is geregeld, met name in de genoemde algemene wetten, wordt formeel belastingrecht genoemd. Dat geldt zelfs voor regels waar niets formeels (organisatorisch of procedureel) aan is, zoals bijvoorbeeld het materiële fiscale strafrecht (art. 68 e.v. AWR) en de definitie van de fiscale woonplaats (art. 4 AWR), omdat zij nu eenmaal algemeen (voor alle belastingen hetzelfde) zijn en (dus) in de AWR staan.