



# De verzorgingsstaat tussen solidariteit en belastingweerstand

DRS. C. A. HAZEU

## Inleiding

Prijzen en heffingen zijn de twee voorname methoden om de voortbrenging van goederen en diensten in een economie te bekostigen. Een prijs is een *vrijwillige* betaling voor een individueel aanwijsbare tegenprestatie. Een heffing is een *gedwongen* betaling. Heffingen kunnen nog nader worden onderscheiden in profijtheffingen en belastingen. Bij belastingen is er geen sprake van een aanwijsbare tegenprestatie, bij profijtheffingen wel (kijk- en luistergeld, schoolgeld, sociale-verzekeringspremies). In Nederland beslaan de heffingen in totaal zo'n 55% van het nationaal inkomen. Daarmee behoren we wereldwijd tot de koplopers. Slechts een klein deel van die 55% is bestemd voor de bekostiging van traditionele overheidsstaken; het leeuwedeel hangt samen met een herverdeling van geld en goederen. Het is de materialisering van de maatschappelijke solidariteit die het ideologische fundament vormt van de verzorgingsstaat.

Het is deze verzorgingsstaat die momenteel geteisterd wordt door structurele crisisverschijnselen, zowel financieel als ideologisch. Financierbaarheid en solidariteit lijken hun uiterste grenzen te hebben bereikt. Niet zo nadrukkelijk als b.v. in de VS lijkt zich ook in Nederland een „tax-welfare backlash” 1) voor te doen: we willen wel graag profiteren van allerlei voorzieningen maar geven steeds vaker niet thuis als het op betalen aankomt. Deze realiteit heeft erkenning gekregen in het kabinetsbeleid dat beoogt lastenverzwaringen tegen te gaan en te bezuinigen op de collectieve uitgaven. Enigszins haaks op dit beleid staat het voornemen tot het invoeren van een (éénmalige) solidariteitsheffing. Deze heffing moet de middelen verschaffen voor de financiering van het werkgelegenheidsplan van het kabinet. Deze belastingverhoging ontleent zijn naam aan de veronderstelling dat waar een band wordt gelegd tussen last en bestemming niet, of althans in mindere mate, gestuit zal worden op verschijnselen van belastingweerstand 2).

Dit artikel handelt over de benaderingen ter verklaring van het fenomeen be-

lastingweerstand. Tevens worden er enige kanttekeningen geplaatst bij het idee van de gelede budgettering als mogelijk medicijn ter vermindering van de belastingweerstand, zoals dat onlangs weer eens (door Van de Braak 3)) is gepropageerd.

## Belastingweerstand

Belastingweerstand is een complex fenomeen dat zich in verschillende vormen voordoet. De volgende etiketten worden doorgaans naast elkaar onderscheiden: afwenteling, ontmoediging, ontgaan en ontduiken. Belastingafwenteling is het overdragen van de last via het prijsvormingsproces aan andere deelnemers in het ruilverkeer. Ontmoedigings-effecten doen zich voor als door belastingheffing het aanbod van produktiefactoren afneemt of zich naar het buitenland verplaatst. Het ontgaan of ontwijken van belastingen doet zich in verschillende vormen voor. Daaronder valt b.v. een wijziging in het consumptiepatroon ten nadele van hoger belaste bestedingen. Belastingbetaling kan ook worden ontgaan door zich aan markttransacties te onttrekken (doe-het-zelf, de eigen moestuin, transacties met gesloten beurs). Ook kan belastingbetaling worden vermeden door gebruik te maken van de mazen van de wetgeving (denk b.v. aan de „Cyprus-constructie” of koopsompolissen van enkele jaren geleden.) Belastingontduiking (verzwijging, verschrijving, fraude, zwart werken enz.) ten slotte onderscheidt zich van de andere vormen van belastingweerstand door het illegale karakter.

We zullen ons hier niet het hoofd buigen over de juridische of ethische (on)aanvaardbaarheid van deze verschillende vormen van belastingweerstand. Evenmin zullen we ons verder verdiepen in de verschillen tussen deze vormen van belastingweerstand. Deze blijken in de praktijk erg subtiel te zijn en zijn bovendien in economisch opzicht niet zo wezenlijk. Van belang is dat, hoewel soms naar de aard niet of moeilijk meetbaar, geconstateerd kan worden dat de belastingweerstand groeiende is. Voor dit verschijnsel worden zowel sociolo-

gisch getinte als economisch getinte verklaringen gegeven. Deze verklaringen monden uit in uiteenlopende suggesties over hoe belastingweerstand het best kan worden tegengegaan. We gaan eerst summier in op wat in het vervolg gemakshalve zal worden aangeduid als de sociologische verklaring.

## Sociologische verklaring

De sociologische verklaring zoekt de oorzaak van de belastingweerstand bij het gefrustreerde rechtsbewustzijn van de burgers. Het uitgangspunt van deze benadering, en in het bijzonder die van de z.g. macrosociologische ruittheorie 4), is dat het nastreven van eigenbaat door belastingplichtige burgers geen afdoende verklaring biedt voor het fenomeen belastingweerstand, maar dat ook gevoelens van groepsolidariteit een plaats hebben in de verklaring. Belastingbetaling wordt gezien als onderdeel van een ruil tussen individu en samenleving. In deze opvatting zullen belastingplichtigen de nakoming van hun financiële verplichtingen laten afhangen van de mate waarin naar hun gevoelens sociale rechtvaardigheid en solidariteit worden beoogd en bereikt met behulp van heffing en bestemming van belastingmiddelen. Belastingweerstand zal ontstaan wanneer de samenhang tussen heffing en bestemming van algemene middelen gebrekkig is. Belastingweerstand vloeit in die verklaring niet voort uit welbegrepen eigenbelang maar uit verzet tegen de bestemming van belastinggelden of uit gebrek aan zicht op wat ermee gebeurt.

Brüll 5) heeft het destijds in zijn Rotterdamse oratie zo geformuleerd dat er op de rijksbegroting ook sprake behoort te zijn van een *rechtsevenwicht*. Om het ontstaan van een *budgettaire rechtstekort* 6) tegen te gaan heeft hij het

1) Vergelijk H. L. Wilensky, *The „new corporatism”, centralization, and the welfare state*, SAGE, Contemporary political sociology series, Londen/Beverly Hills, 1976.

2) Eigenlijk zouden we van „heffingenweerstand” moeten spreken omdat de weerstand betrekking heeft op alle opgelegde collectieve lasten, zowel belastingen als profijtheffingen. We hanteren hier echter de meer gebruikelijke term „belastingweerstand”, met dien verstande dat we het begrip belasting hier verruimen tot alle collectieve heffingen.

3) H. J. van de Braak in zijn boeiende en veelzijdige dissertatie *Belastingweerstand. Een proeve van fiscale sociologie*, Deventer, 1981.

4) Zie de beschrijving van Van de Braak, op. cit., blz. 87 e.v.

5) D. Brüll, *Rechtssnorm en overheidsbudget*, Amsterdam, 1967.

6) De analogie tussen begrotingsevenwicht en rechtsevenwicht en tussen begrotingstekort en rechtstekort is overigens zwak. Immers, sinds Keynes geldt begrotingsevenwicht niet als hoogste budgettaire ideaal en ook het in Nederland gevoerde begrotingsbeleid stoelt al een aantal decennia op de gedachte dat het bestaan van begrotingstekorten kan bijdragen tot bevordering van de nationale welvaart.

belastingpolitieke ideaal van de *gelede budgettering* geschilderd. Deze conceptie, die inmiddels in de vergeethoek was geraakt, is door Van de Braak in een nieuw jasje gestoken. De gelede budgettering beoogt een parallelle koppeling tussen belasting- en uitgavenstructuur tot stand te brengen. De conceptie grijpt aan bij bepaalde uit het belastingrecht bekende belastingbeginselen en het in de leer van de openbare financiën gemaakte onderscheid in verschillende typen overheidsprestaties. Deze belastingbeginselen zijn de z.g. verdelingsbeginselen: het profijtbeginsel, het draagkrachtbeginsel en het beginsel van bevoorrechte verkrijging. De onderscheiden typen overheidsprestaties zijn: individuele (en quasi-collectieve) goederen en inkomensoverdrachten.

Het *profijtbeginsel* zegt dat de bekostiging van overheidsprestaties dient te geschieden naar gelang van het profijt dat men ervan heeft. Het beginsel kan alleen gehanteerd worden voor die overheidsprestaties die individueel dan wel groepsgewijs aanwijsbaar en toerekenbaar zijn. Dat is de categorie van individuele en quasi-collectieve goederen. Op basis van het profijtbeginsel kan de overheid deze goederencategorie bekostigen door middel van profijtheffingen of prijzen. De overeenkomst tussen deze twee bekostigingsmiddelen is het verband tussen betaling en overheidsprestatie.

Het *draagkrachtbeginsel* zou moeten gelden voor de bekostiging van de z.g. zuiver collectieve goederen als defensie, algemeen bestuur en infrastructuur. Kenmerkend voor zuiver collectieve goederen is dat niemand van het profijt ervan kan worden uitgesloten. Individueel profijt kan niet worden vastgesteld en kan dus ook geen rol spelen bij de wijze van bekostiging van deze goederen. In deze gevallen zou daarom de bekostiging uit draagkrachtheffingen rechtvaardig zijn. Ieder levert een bijdrage naar draagkracht. Er is overigens onder fiscalisten noch éénstemmigheid over wat de juiste maatstaf is om de draagkracht aan af te meten 7), noch over de tariefstructuur die het best de verschillen in draagkracht weerspiegelt 8). De meeste auteurs zijn het er over eens dat het draagkrachtbeginsel een zwakke progressie in de tarieven zou rechtvaardigen. Met het draagkrachtbeginsel wordt vooral geschermd als de loon- en inkomstenbelasting ter sprake komt.

Het *beginsel van bevoorrechte verkrijging* zegt dat het rechtvaardig is om voorrechten en voorsprongen die mensen in de schoot vallen extra te belasten. Dit beginsel zou ten grondslag liggen aan de kansspelbelasting en de successiebelasting en kan wellicht ook een scherpere progressie in de inkomstenbelasting rechtvaardigen. Aan de uitgavenzijde van de overheid zou dit beginsel een rechtvaardiging vormen voor het doen van inkomensoverdrachten aan diegenen

die de last van kwade kansen moeten dragen. Hierbij kan met name gedacht worden aan de uitgaven in de sfeer van sociale zekerheid.

Met een stelsel van gelede budgettering wordt dus beoogd over de hele linie een koppeling tussen bekostiging en bestemming tot stand te brengen. Willekeurige belastingpenningen verdwijnen dan niet langer zo maar in de algemene middelen. Dit zou de belastingmoraal ten goede kunnen komen en de belastingweerstand kunnen verkleinen.

### Kanttekeningen

De idee van de gelede budgettering is blijven steken in de rudimentaire vorm waarin Brüll het destijds heeft gepresenteerd. Onmiddellijk is toen al als praktisch bezwaar naar voren gebracht dat de kwantitatieve verhoudingen binnen de drie geledingen grote problemen oproepen. Met name de opbrengst van de rent- of surplusheffingen, geheven op basis van het beginsel van bevoorrechte verkrijging, zou volstrekt ontoereikend

---

### Deze rubriek wordt verzorgd door het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam

---

zijn om er het bestaande omvangrijke stelsel van inkomensoverdrachten mee te bekostigen.

Een bezwaar van principiële aard is dat de sociologische benadering aansluiting heeft gezocht bij de uit de belastingleer bekende verdelingsbeginselen. Empirisch-analistisch kan geconstateerd worden dat deze verdelingsbeginselen een rol spelen in de besluitvorming over belastingheffing, maar er vallen geen normen aan te ontlenen over de mate en hoedanigheid waarin ze die rol zouden moeten spelen. Vanuit de belastingleer kan met andere woorden geen hiërarchische ordening van belastingbeginselen worden aangegeven. Bovendien spreken naast de verdelingsbeginselen ook de z.g. doelmatigheidsbeginselen (beginsel van de minste pijn, beginsel van maximale realisatie) een belangrijk woordje mee. Dit laatste geldt des te sterker in de moderne verzorgingsstaat met zijn „big government” en „big public spending” waarin belastingheffing, net als begrotingsuitgaven of wetgeving, functioneert binnen het algemene overheidsbeleid. Dat overheidsbeleid heeft zowel betrekking op allocatieve doelstellingen als op doelstellingen van stabilisatie en verdeling. Belastingheffing kan bij al deze drie aspecten van overheidsbeleid als instrument worden gehanteerd. Het onderscheid tussen fiscale doeleinden van belastingheffing, de kasfunctie, en later bijgekomen niet-fiscale doeleinden (con-

junctuurbeïnvloeding, inkomensverdeling) is in deze optiek irrelevant. De integratie van belastingheffing in het overheidsbeleid heeft tot gevolg gehad dat belastingmaatregelen vaak worden gehanteerd in relatie tot andere beleidsinstrumenten. In die praktijk is er geen plaats voor op zichzelf staande belastingbeginselen 9).

Veel van de vermeende verbanden tussen belastingbestemming en belastingbeginsel in de conceptie van gelede budgettering zijn bovendien zwak, onduidelijk of minstens discutabel. Quasi-collectieve goederen of inkomensoverdrachten worden in de verzorgingsstaat vaak willens en wetens behandeld als zuiver collectieve goederen. Dat wil zeggen dat bij de bekostiging bewust geen profijtheffing of prijs wordt gehanteerd omdat het doel is aan alle leden van de maatschappij bepaalde sociale grondrechten (geneeskundige verzorging, onderwijs, wonen, inkomen enz.) te verschaffen.

Een andere zwakte in de pleidooien voor een gelede budgettering is dat toepassing van het draagkrachtbeginsel ter bekostiging van zuiver collectieve goederen wordt gemotiveerd vanuit de gedachte dat die taken een *gelijkelijk* profijt voor iedere burger met zich meebrengen 10). Dit laatste berust echter op een hardnekkige misvatting. Kenmerkend voor zuiver collectieve goederen is de niet-uitsluitbaarheid waardoor er geen feitelijk gebruik kan worden gemeten. Dat betekent dat voor deze categorie voorzieningen nog moeilijker dan voor andere collectieve voorzieningen kan worden vastgesteld wie het profijt ervan heeft. Dat betekent *niet* dat alle burgers er een gelijke waardering aan zullen toekennen. De pacifist en de communistenvreter zullen ongetwijfeld een zeer uiteenlopende waarde hechten aan onze defensie-inspanning.

Eenzijds valt er — mede door het verschijnsel van belastingweerstand — niet of nauwelijks aan te geven op wie een last uiteindelijk drukt terwijl anderzijds het ook al heel onduidelijk is hoe het met de verdeling van het profijt van de overheidsuitgaven zit. Dat betekent dat we niet uit de voeten kunnen met normatief

---

7) Vergelijk b.v. S. Cnossen, *De belasting van de toekomst?*, Deventer, 1978. Cnossen bepleit in dit kader invoering van een consumptiebelasting als voornaamste draagkrachtbelasting als alternatief voor de huidige inkomstenbelasting.

8) Dit probleem werd al gesignaleerd door A. J. Cohen Stuart in zijn *Bijdrage tot de theorie der progressieve inkomstenbelasting*, 's-Gravenhage, 1889, heruitgave vanwege de Stichting Pierson Fonds, Deventer, 1981.

9) Het is dan ook niet verwonderlijk dat uit onderzoek blijkt dat er in de praktijk weinig terecht komt van de belastingbeginselen. Dit wordt b.v. bevestigd door L. G. M. Stevens, *Belasting naar draagkracht*, Alphen a/d Rijn, 1980.

10) Vergelijk b.v. de formulering van Van de Braak, op. cit., blz. 16.

gehanteerde belastingbeginselen die zeggen hoe en aan wie de overheid heffingen moet opleggen. In de verzorgingsstaat is belastingheffing een instrument, een zaak van pragmatische overweging, hetgeen ook betekent dat een bepaalde mate van belastingweerstand ex ante wordt ingecalculeerd. De sociologische invalshoek op de belastingweerstand miskent het feitelijk verschil tussen een prijs en een heffing. Een heffing is geen prijs: er is geen band tussen betaling (als vrijwillige blijk van waardering) en prestatie en het creëren van een quasi-band met behulp van gelede budgettering maakt een gekunstelde indruk. De kritiek daarop is zowel praktisch, principiële als conceptueel.

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat het geenszins voor de hand ligt dat gelede budgettering zal bijdragen ter vermindering van belastingweerstand. Het kan er integendeel juist een alibi voor verschaffen. Als contribuabelen duidelijker bemerken dat middelen niet conform hun wensen worden aangewend zal belastingweerstand eerder toenemen.

### **Economische verklaring**

Economen beschrijven menselijk gedrag niet zoals het *moet* zijn, maar zoals het blijkt te zijn. Belastingweerstand is voor economen dan ook een begrijpelijk verschijnsel. Een heffing is een éézijdig opgelegde last en de hypothese van rationeel handelende subjecten is toereikend om te verklaren dat getracht zal worden onder deze last uit te komen. Uit negatieve reacties op belastingheffing kan geenszins worden afgelezen dat belastingplichtigen niet zouden instemmen met de bestemming van hun belastingpenningen. Zelfs al stemmen alle burgers met de besteding van de belastingmiddelen in, dan is het voor iedere afzonderlijke belastingplichtige rationeel om te trachten zijn bijdrage te minimaliseren. Iedereen kan immers redeneren dat zijn bijdrage aan de bekostiging van collectieve voorzieningen zo gering is in het totaal dat deze ook niet zal worden gemist. Dit is de z.g. *lifters-hypothese* die verklaart waarom dwang een noodzakelijk element is om de bekostiging van collectieve voorzieningen te verzekeren. Met vrijwilligheid komen we er niet, ook als we in merendeel bestaan uit welwillende en solidaire mensen.

Het fenomeen belastingweerstand laat zich dus met behulp van de economische theorie eenvoudig verklaren. Het ligt dan verder voor de hand de oorzaken van een toename van belastingweerstand te zoeken bij verhoging van de tarieven en een grotere zichtbaarheid van de belastingheffing. Dit laatste duidt op het verschijnsel van belastingillusie. Belastingillusie hangt samen met belastingsoort en heffingstechniek. Directe belas-

tingen zullen in het algemeen harder aankomen dan indirecte belastingen. Daarom is om de belastingpijn te verzachten in het verleden overgegaan op de indirecte heffingsmethode van directe belastingen (belasten bij de bron). Een andere wijze om een belastingillusie te creëren is door de spreiding van de collectieve last over een groot aantal bronnen.

Thans lijken de mogelijkheden minniem om nieuwe belastingillusies te wekken door van heffingstechniek te veranderen of door nieuwe bronnen aan te

boren. Het ligt al evenmin voor de hand dat de overheid, gezien haar inkomensherverdelingsdoelstellingen, belangrijk sterker op indirecte belastingen zal willen gaan steunen. Het lukt dus niet meer belastingweerstand in de hand te houden door het creëren van nieuwe belastingillusies.

Wat dan te doen tegen belastingweerstand? Het antwoord is verrassend eenvoudig: leg het groeiend belang van heffingen als bekostigingsmiddel van goederen en diensten in onze economie aan banden en hanteer waar mogelijk „ech-

te” prijzen. Ook binnen de collectieve sector zijn daar mogelijkheden toe. Het is immers de paradox van de verzorgingsstaat dat naarmate er een groter beroep wordt gedaan op de solidariteit (heffingen, zonder aanwijsbare tegenprestatie) deze zich feitelijk minder zal manifesteren (belastingweerstand)! Het is daarom zaak niet een al te zware wissel op de solidariteit te trekken.

**C. A. Hazeu**