

# Inhoud

<b>Inleiding – Democratische belastingheffing</b>	7
Londens belastingoproer – Wat niet weet, wat niet deert – Technocratie versus democratie – Een inspirerende oorsprong	
<b>I Fiscale revolutie</b>	21
Eigenaar van de wereld – Feodale belastingheffing – Renovatie – Frederiks politiek – De belastingcommissie van Roncaglia – De <i>Lex Tributum</i> – Regalia en staatsvorming – Gewetenloos – Opstand – Vrede in Konstanz	
<b>II Het ideaal</b>	62
De stad – Bloeiend stadsrecht – Sociaal contract – Geheiligde schuld – Adel verplicht – Imitatie en inspiratie – Draagkracht – Belasten van kapitaal – Het ideaal?	
<b>III Teloorgang</b>	107
De koopman van Prato – Woest en ledig – Begrensde belastingen – Fiscale vluchtelingen – Kapitaalvlucht – Joviale broeders – Bergen van schuld – Efficiënte belastingen – De woede van de <i>Ciampi</i> – Terug naar Perugia	

<b>iv Botsende principes</b>	159
De onsterfelijke fiscus – Doctor Bartolo – Tussen theorie en praktijk – Botsing tussen kapitaal en belastingen – Gelijkheid voor de wet – De grote omwenteling – Ondergang en opkomst van <i>tax havens</i> – Kapitalistische belastingprincipes	
<b>v Het fiscale zenuwstelsel van vandaag</b>	198
De fiscale rechtsstaat – De moderne belastingmix – De verdeling van de belastingdruk – Problemen bij het belasten van kapitaalinkomen – Inkomen of vermogen belasten? – Inclusief of exclusief? – Verborgene belastingheffing – Moderne belastingprincipes	
<b>vi De sterkste schouders</b>	245
Vroeger en nu – Een rechtvaardige verdelingsnorm – Afschaffing van de inkomstenbelasting – Eén belasting – Klimaatbeleid en woningmarkt – Effecten van de nieuwe verdelingsnorm – Persoonlijke belasting – Belastingontwijking – Utopie of uitvoerbaar?	
<b>Conclusie – Van wie is de wereld?</b>	301
<b>Dankwoord</b>	307
<b>Bronnen en literatuur</b>	310
<b>Noten</b>	334

# Inleiding

## Democratische belastingheffing

### Londens belastingoproer

Het is 27 oktober 2010 als de Londense winkelstraat Oxford Street het toneel is van lichte ophef. Het winkelpand van Vodafone wordt belegerd door tientallen actievoerders van de actiegroep UK Uncut. De groep verzet zich tegen de groot-schalige bezuinigingen op de sociale zekerheid die de Britse regering een week daarvoor heeft aangekondigd.<sup>1</sup> Als gevolg van de kredietcrisis heeft de wereldeconomie te kampen met de grootste recessie sinds de jaren dertig van de vorige eeuw en voelen overheden zich gedwongen om in de publieke uitgaven te snijden. Toch lopen de actievoerders van UK Uncut niet met spandoeken voor het parlamentsgebouw te hoop. Evenmin richten zij hun pijlen op de Londense City, waar de banken gevestigd zijn die worden gezien als hoofdschuldigen aan de crisis. Dat juist het winkelhart van de hoofdstad wordt opgeschud, heeft alles te maken met belastingheffing, of eigenlijk: het ontbreken daarvan.

Van Vodafone is bekend geworden dat het door grootschalige belastingontwijking nauwelijks belasting betaalt in het Verenigd Koninkrijk. Het contrast is duidelijk. Waar de armere lagen van de bevolking bezuinigingen moeten slikken om de overheidsfinanciën weer gezond te krijgen, levert een van de grootste telecombedrijven ter wereld – dat in 2010 een brutowinst behaalde van bijna tien miljard Britse ponden – nauwelijks een bijdrage. In de maanden na het protest in Londen verspreiden de acties zich naar andere vestigingen van Vodafone. Wanneer Starbucks evenmin de beste belastingbetaler blijkt

te zijn, wordt ook de toegang tot sommige vestigingen van de steenrijke koffieketen geblokkeerd.

De protesten op Oxford Street lijken een voetnoot in de geschiedenis, maar ze betekenden het startpunt van meer publieke aandacht voor belastingheffing. De afgelopen vijftien jaar bleek achter de lage belastingafdracht van multinationals een tot dan toe onbekende wereld schuil te gaan. In die wereld tuigt een leger aan belastingadviseurs juridische constructies op zodat behaalde winsten zo laag mogelijk worden belast. Brievenbusmaatschappijen, trusts en tal van vennootschappen worden ingezet om het begeerde einddoel te bereiken. Uiteindelijk moet het geld veilig aankomen in een zogenoemd belastingparadijs: zon, zee en geen belastingheffing. Geliefde bestemmingen zijn de Britse Maagdeneilanden, de Kaaiman-eilanden en Bermuda. Echt eindbestemmingen zijn dit niet; vanuit de veilige haven wordt het geld weer elders op de wereld geïnvesteerd. Naar schatting is wereldwijd zo'n 12 000 miljard dollar ondergebracht in belastingparadijzen, ongeveer twaalf procent van de totale wereldproductie.<sup>2</sup> Maar de reis naar het paradijs is vol gevaren. Onderweg passeert het geld tal van landen die hun graantje willen meepikken en de winst willen belasten. Het bereiken van het paradijs is dan ook niet mogelijk zonder de hulp van overheden die bedrijven in ruil voor werkgelegenheid helpen met het plannen van hun fiscale route. Veel van die routes lopen door Nederland, Ierland of Luxemburg. De koopmansgeest in deze landen heeft van het faciliteren van belastingontwijking een belangrijk exportproduct gemaakt.<sup>3</sup>

Belastingen vormen de zenuwen van de staat, zei de Romeinse redenaar Cicero al.<sup>4</sup> Zoals het zenuwstelsel onmisbaar is in het functioneren van ons lichaam, zo zijn belastingen noodzakelijk om de staat draaiende te houden. Zonder belastingen stopt het staatsapparaat. In de tijd van Cicero betekende dat geen beroepsmilitairen om het uitgestrekte Romeinse Rijk tegen de vijand te verdedigen, maar ook geen voedsel en drink-

water voor het volk van Rome.<sup>5</sup> In onze tijd betekent dat onveiligheid op straat, armen die aan hun lot worden overgelaten en zieken die geen medische behandeling kunnen krijgen. In landen waar het zenuwstelsel jarenlang is verwaarloosd, met de Verenigde Staten als meest nijpende voorbeeld, is deze teeloorgang al ingezet.

Belastingen zijn vaak verborgen aanwezig in het lichaam van de staat: wie weet precies welk deel van zijn of haar inkomen jaarlijks aan btw wordt betaald? Toch zijn belastingen – anders dan de zenuwen in ons lichaam – geen natuurlijk fenomeen of neutraal gegeven. De inrichting van het belastingstelsel vraagt om het maken van keuzes. Zonder twijfel is belasting de belangrijkste politiek-filosofische kwestie die er is. Dat stelt tenminste Thomas Piketty, de econoom die onophoudelijk aandacht vraagt voor de wereldwijd groeiende vermogensongelijkheid.<sup>6</sup> Zijn collega-economen Emmanuel Saez en Gabriel Zucman, die met Piketty aandacht vragen voor het effect van belastingheffing op die ongelijkheid, noemen het belastingstelsel de belangrijkste institutie van een democratische samenleving.<sup>7</sup> Ook wie dat wel erg grote woorden vindt, zal toegeven dat belastingen raken aan een van de belangrijkste vragen in een samenleving, namelijk hoe de lasten van dat samenleven verdeeld moeten worden.

De protesten van UK Uncut zijn incidenteel gebleken. Tot massale demonstraties of blijvende publieke verontwaardiging hebben ze niet geleid. Bij mediaberichten over belastingontwijking en belastingparadijzen zullen de meeste mensen het gevoel krijgen dat de lasten niet eerlijk worden verdeeld. Het beeld dat wordt opgeroepen is dat grote bedrijven en vermogende personen met constructies aan hun fiscale verplichtingen kunnen ontkomen, terwijl de grote massa gewoon betalen moet. Toch is de publieke weerstand tegen deze praktijken gering. De aanpak van belastingontwijking wordt overgelaten aan beleidsmakers; maatschappelijk is het geen groot thema.

Politici pronken liever met nieuwe overheidsuitgaven dan met plannen om de overheidsinkomsten te verhogen. Bij de laatste Nederlandse parlementsverkiezingen was de afschaffing van het eigen risico in de zorg een belofte waarvoor kiezers gevoelig bleken, zonder dat politici zich uitspraken over de belastingen die ze wilden verhogen om dat te bekostigen. De Europese Unie, die de afgelopen jaren forse stappen heeft gezet om belastingontwijking aan te pakken, lijkt voor de Europese burgers op afstand te staan, getuige in elk geval de lage opkomstcijfers bij Europese verkiezingen.<sup>8</sup> Hoe is dat mogelijk? Eerlijke belastingheffing is toch bij uitstek een publieke zaak?

### Wat niet weet, wat niet deert

Dat eerlijke belastingheffing vaak ondergesneeuwd raakt, heeft te maken met gebrek aan inzicht in het belastingstelsel. Het is voor velen onbekend hoe de belastingheffing van zo'n grote multinational als Starbucks of Vodafone in zijn werk gaat en wat de onderliggende principes zijn. Zelfs het nationale belastingstelsel is goeddeels onbekend. De meeste mensen die weleens zelf aangifte doen, zullen ongeveer weten hoeveel belasting ze betalen over hun eigen inkomen en misschien weten wat het maximale belastingtarief is. Daarnaast voelen sommigen wel aan dat voor hun zeer rijke medeburgers en grote ondernemingen andere regels zullen gelden, maar welke belastingen die precies betalen is voor hen verborgen. In mijn ervaring hebben zelfs parlementariërs die het woord voeren over fiscale zaken geen scherp zicht op de wisselwerking tussen de verschillende belastingen die juist op de rijkere mens van toepassing zijn.

Dit is niet verwijtend bedoeld. Sterker nog, het is geen verassing dat er in de samenleving weinig kennis van het belastingrecht is. Er zijn genoeg vakgebieden waar moeilijkere en

diepere vragen centraal staan, maar zo (nodeloos) ingewikkeld als in het belastingrecht wordt het nergens. Wetboeken hebben nooit bekendgestaan als kort en bondig, maar wie de omvang van de belastingwetten ziet zal eerder denken dat iemand een parodie op een wetboek heeft geschreven dan dat deze regels écht toegepast moeten worden. In Nederland, normaal gesproken toch een toonbeeld van efficiëntie, telt een beetje belastingwet al gauw 50 000 woorden; de wet die de inkomstenbelasting regelt zelfs bijna 100 000. De juridische commentaren waarin artikel voor artikel uitleg wordt gegeven aan de wet zijn, hoe kan het ook anders, nog omvangrijker. Wie zich wil verdiepen in de inkomstenbelasting kan bijvoorbeeld terecht bij het handboek van professor Leo Stevens.<sup>9</sup> In 1928 pagina's praat hij de geïnteresseerde lezer bij, zij het met de kanttekening dat natuurlijk niet alle details besproken kunnen worden.

Als u de € 184,00 die voor dit standaardwerk wordt gerekend denkt uit te sparen door een oude druk te kopen, komt u bedrogen uit. Belastingwetten worden zo vaak gewijzigd dat een oude druk slechts van nut kan zijn als bijzettafel. De wet die de loonbelasting regelt, werd de afgelopen dertig jaar bijvoorbeeld maar liefst 305 keer gewijzigd. Dat is gemiddeld tien keer per jaar.<sup>10</sup> En dan te bedenken dat de loonbelasting ooit is ingevoerd om de heffing van inkomstenbelasting te vergemakkelijken. Bovendien komen er bij al die wetswijzigingen steeds meer regels bij, terwijl er zelden een regel wordt afgeschaft. Ter illustratie: de wet die de vennootschapsbelasting – de belasting van grote ondernemingen – regelt is de afgelopen twintig jaar in woordenaantal meer dan verdubbeld.

Deze complexiteit is geen typisch Nederlands verschijnsel. De Britse belastingwet is met meer dan tien miljoen woorden zo lang dat een oudheidkundige daarin het tegenovergestelde probleem ziet van onderzoek naar belastingen in de Oudheid: waar voor de oudheidkundige het gebrek aan bronnen een worsteling is, wordt de moderne student juist belemmerd door

de overvloed aan materiaal.<sup>11</sup> De overeenkomst is dat beide slechts met uiterste inspanning een overzicht zullen krijgen van de werking van het belastingstelsel.

Waarom is het belastingstelsel zo complex? Op die vraag ga ik later uitgebreid in, maar voor nu is het van belang om te weten dat een gemeenschappelijke oorzaak voor deze uitdijende wetten de politieke neiging is om allerhande beleidsdoelen te bereiken via fiscale prikkels, zoals het ontmoedigen van roken door het heffen van accijns en het stimuleren van elektrisch rijden door een lagere belasting op zulke auto's. Tegelijkertijd mag de invoering van zulke regels de koopkracht van huishoudens niet aantasten, want dat kost stemmen. Naast deze politieke verklaring wordt veel complexiteit veroorzaakt door talloze regels om belastingbesparende constructies tegen te gaan. De invoering van zulke regels leidt vervolgens weer tot nieuwe constructies, een kat-en-muisspel dat wetgevingsjuristen steeds opnieuw van werk voorziet.

Juist waar verschillende belastingstelsels elkaar raken is het belastingrecht op z'n moeilijkst, omdat er dan meerdere staten zijn die belasting willen heffen of dat juist doelbewust niet willen doen. Dat is nu precies waar internationaal opererende ondernemingen als Vodafone en Starbucks mee te maken hebben. Het verklaart de beperkte publieke ophef naar aanleiding van berichtgeving over belastingontwijking door zulke bedrijven. Natuurlijk roept nieuws over belastingontwijking het gevoel op dat er iets niet klopt, maar zonder kennis van zaken gaat de gemiddelde burger niet snel de barricade op. Een verhoging van de btw op knipbeurten snapt iedereen en is direct voelbaar in de portemonnee. Daar kun je concreet voor of tegen zijn. Maar de wereld van grote concerns en belastingparadijzen blijft abstract en ontoegankelijk. Het bericht dat Starbucks geen belasting betaalt in Nederland omdat zij een royalty betaalt aan een Engelse brievenbusfirma voor het gebruik van een recept voor het roosteren van koffiebonen, terwijl die

Engelse firma daarover geen belasting betaalt, roept vermoedelijk alleen maar boosheid op omdat het zo onbegrijpelijk is.<sup>12</sup> En als je het na enige studie al begrijpt, hoe bepaal je dan of wat er gebeurt eerlijk is of niet? Ook de politiek krijgt maar moeizaam grip op de materie. Toen het Engelse Lagerhuis in de nasleep van de Vodafone-bezetting een aantal Amerikaanse multinationals ondervroeg over hun ontwijkingsstructuren, werden de geschokte parlementariërs weinig wijzer over de onderliggende oorzaken en bleef het bij een beschuldiging van immoreel gedrag aan het adres van de zich in allerlei bochten wringende CFO's.<sup>13</sup>

### Technocratie versus democratie

De complexiteit van belastingwetgeving wordt alom beschouwd als een probleem. Aan de ene kant wijzen belastingadviseurs erop dat de belastingbetaler door de stortvloed aan regels niet meer weet waar hij aan toe is.<sup>14</sup> Aan de andere kant klinkt van overheidswege het geluid dat de Belastingdienst steeds verder verstrikt raakt in nieuwe regels, waardoor het uitvoeringsapparaat langzaam maar zeker vastloopt.<sup>15</sup> Toch zijn dit in zekere zin technische problemen. Het grootste probleem van complexiteit is democratisch van aard. Door de ontoegankelijkheid van het belastingstelsel is belasting geen publiek bezit. Als het gaat om de fundamentele vraag hoe de lasten verdeeld worden, hoe we het zenuwstelsel van de staat willen inrichten, staat de samenleving buitenspel. De stapeling van nieuwe regelingen heeft het zicht ontnomen op de principes die aan de belastingheffing ten grondslag liggen. Het is niet duidelijk op welke basisgedachten het belastingstelsel is gebaseerd, laat staan dat de burger kan beoordelen of hij die onderschrijft. Ons democratische instrument is daardoor onbruikbaar geworden. De burger in een democratische samen-

leving zou moeten kunnen beoordelen of hij de lastenverdeling eerlijk vindt of niet; dat is nu praktisch onmogelijk.

Wie weet wél hoe belastingen werken? Daarvoor zijn we overgeleverd aan vakspecialisten met specifieke kennis van het belastingrecht. Deze specialisten, fiscalisten genoemd, hebben doorgaans een juridische of economische achtergrond. Nederland is wereldwijd koploper als het gaat om fiscale kennis. Met maar liefst 63 hoogleraren die zich bezighouden met belastingrecht heeft geen land een hoger aantal fiscale hoogleraren per hoofd van de bevolking.<sup>16</sup> Meer dan de helft van de universiteiten biedt dan ook een volledige studie fiscaal recht of fiscale economie aan. Het zijn praktisch ingestoken opleidingen die de fiscalist voorbereiden op een leven als belastingadviseur, hoewel het werkveld veel breder is dan dat. Op het ministerie van Financiën schrijven fiscalisten aan nieuwe belastingwetgeving. Bij de Belastingdienst voeren zij deze wetgeving uit. Als rechter oordelen zij over fiscale geschillen. Verreweg de meesten van hen helpen belastingbetalers om aan hun verplichtingen te voldoen en waar het mogelijk is belasting te besparen. Van het kleine advieskantoor op de hoek tot de grote kantoren op de Amsterdamse Zuidas, belastingconsulenten vind je overal. Een enkeling schopt het zelfs tot verantwoordelijk bewindspersoon, zoals voormalig staatssecretaris van Fiscaliteit Marnix van Rij en zijn (kortstondige) opvolger Folkert Idsinga. Geen belastingheffing zonder fiscalist.

Alleen de groep van fiscalisten heeft de kennis om een oordeel te kunnen vellen over de werking van het belastingstelsel. Dat op een bepaald beleidsterrein deskundigen leidend zijn, is op zichzelf geen slechte zaak. Denk aan de gezondheidszorg. De toegankelijkheid van die zorg is een publieke zaak waarover politici duidelijke opvattingen hebben. Het zou echter levensgevaarlijk worden als de minister na het verzamelen van voldoende budget zelf operaties gaat uitvoeren. Het verschil is dat bij belastingheffing juist de inhoud – wie de belasting