



Het belang van het beginsel van de minste pijn

Frank Vuijk	415303
-------------	--------

Bachelorscriptie Fiscale economie

Begeleider: Dr. F.M. Werger

Datum: 16-07-2018

Inhoudsopgave

Contents

Inhoudsopgave	1
Hoofdstuk 1: Inleiding	2
1.1 Aanleiding.....	2
1.2 Vraagstelling.....	5
1.3 Structuur.....	6
1.4 Afbakening.....	7
1.5 Relevantie.....	10
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	12
2.1 Inleiding	12
2.2 De algemene beginselen van het belastingrecht	12
2.3 De administratieve lasten.....	16
2.4 Loonbelasting en het beginsel van de minste pijn	18
2.5 Dividendbelasting en het beginsel van de minste pijn.....	20
2.6 Dividend- en loonbelasting naast elkaar	21
Hoofdstuk 3: Het huidige belang.....	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Overtollige administratieve lasten	23
3.3 Verhouding met het beginsel van de optimale realisatie	25
3.4 Een disbalans in het beginsel van de minste pijn.....	26
Hoofdstuk 4: Verhouding met de andere beginselen	29
4.1 Inleiding	29
4.2 De verdelingsbeginselen	29
4.3 Welvaartbeginsel.....	31
4.4 Beginsel van de optimale realisatie.....	32
Hoofdstuk 5: De rol van technologie.....	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Technische definities	33
5.3 Artificial Intelligence en Robotics	34
5.4 Blockchain en smart contracts	35
Hoofdstuk 6: Samenvatting en conclusie	37
6.1 Samenvatting.....	37
6.2 Conclusie	38
Literatuurlijst	43
Papers, boeken en overige publicaties.....	43
Jurisprudentie.....	44
Kamerstukken.....	45

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 10 oktober 2017 werd het regeerakkoord van Rutte III bekend gemaakt. Een van de meest besproken onderdelen van dit regeerakkoord is het afschaffen van de dividendbelasting. Deze regeling zou per 2020 de dividendbelasting afschaffen, om zo meer kapitaal uit het buitenland aan te trekken voor ondernemingen.¹ Opvallend aan deze maatregel is dat geen van de partijen uit de coalitie deze in het verkiezingsprogramma had staan. Dit is dan ook een van de redenen dat er zo veel over deze afschaffing is gesproken. De oppositie is fel tegen deze afschaffing, voornamelijk vanwege de manier waarop beleid is gevoerd door het nieuwe kabinet.²

Wanneer het beleid van het nieuwe kabinet buiten beschouwing wordt gelaten zijn er diverse argumenten te geven voor het afschaffen van de dividendbelasting. Een van de argumenten die gebruikt wordt door het nieuw kabinet is het tegengaan van de administratieve rompslomp. Vakstudie nieuws geeft aan dat dit argument versterkt wordt door het feit dat het belang van de dividendbelasting al af begon te nemen.³ Dit geeft aan dat de nadelen op dit moment zwaarder zouden kunnen wegen dan de voordelen.

Administratieve rompslomp is altijd een moeilijk punt geweest bij belastingen. De Tweede Kamer heeft al meerdere pogingen gedaan om administratieve lasten te verminderen. Belastingen zijn ingewikkeld en van groot belang voor zowel het rijk als de inwoner, dit leidt tot een spanningsveld tussen het betalen van zo min mogelijk belasting en het heffen van een rechtvaardige hoeveelheid belasting. Het nadelige gevolg hiervan is het gecompliceerde wettenstelsel zoals we dit nu kennen. Om te kijken hoe we in deze situatie terecht zijn gekomen moet er gekeken worden naar de eisen voor een goed belastingstelsel.

Een belastingstelsel dient te voldoen aan de volgende criteria: eerlijkheid, effectiviteit, efficiëntie en eenvoud.⁴ Deze criteria zorgen er voor dat het belastingstelsel rechtvaardig, uitvoerbaar, niet onevenredig duur en niet te ingewikkeld is. Deze criteria worden nagestreefd door middel van algemene beginselen. Deze beginselen berusten op wat de Langen omschrijft als "gevoelens".⁵ Deze gevoelens betreffen de behoefte aan rechtvaardigheid, welvaart, voorkoming van misverstanden en het verwezenlijken van de einddoelen van de wetgeving. De beginselen van goede wetgeving is waar,

¹ Regeerakkoord Rutte III, 2017, p. 35-36

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2017-2018, 32140, nr. 46

³ V-N 2017/50.3

⁴ Stevens & de Smit, 2015, p. 9

⁵ De Langen, 1954, p. 1

naar mijn mening, de grondslag van de wet ligt die getoetst kan worden op rechtvaardigheid. Deze beginselen zijn ongeschreven regels, maar vormen wel de basis van het Nederlands belastingrecht.⁶ Deze beginselen zijn door de Langen opgesteld aan de hand van rechtsverschijnselen die hij heeft opgemerkt.⁷

Eén van deze beginselen is het beginsel van de minste pijn, dit beginsel ziet op de subjectieve pijn en de administratieve lasten van belastingwetgeving. Dit beginsel vindt zijn wortels in de werken van Adam Smith. Smith gaf aan dat belastingen moeten worden geheven op een manier die voor de bijdrager, de belastingplichtige, het meest geschikt is.⁸ De andere beginselen, welke later in dit verslag nog naar voren komen, zien vooral op de rechtvaardigheid van het tarief. Het beginsel van de minste pijn ziet samen met één ander beginsel, het beginsel van de optimale realisatie, op de administratieve rompsloep. Het beginsel van de minste pijn ziet ook op de andere 'pijn' die een belastingplichtige voelt wanneer belasting geheven wordt. Deze andere pijn is de daadwerkelijke kostenpost van de belasting, de geldelijke betaling.

Zijn deze twee eigenschappen van dit ene beginsel in balans? Of staan deze juist tegenover elkaar en dient er een afweging gemaakt te worden? Een blik op de uitvoering van het beginsel van de minste pijn voor belastingwetten biedt meer duidelijkheid. De twee belastingwetten waar in dit onderzoek naar gekeken zal worden zijn de Wet op de loonbelasting 1964 (hierna: Wet LB) en de Wet op de dividendbelasting 1965 (hierna: Wet DB).

Wanneer je loon geniet valt dit onder inkomsten uit werk en woning. De grondslagen van deze inkomsten zijn terug te vinden in hoofdstuk 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB). Dit leidt er toe dat loon uit dienstbetrekking een onderdeel is van box 1 in de inkomstenbelasting (hierna: IB). Toch wordt de belasting, die je over dit loon betaald moet worden, geheven op grond van de Wet LB. Door deze heffing van de LB is er veelal haast geen betaling bij de aangifte IB. Dit komt omdat de loonheffing dient als een voorheffing op grond van artikel 9.2 van de wet IB. De loonbelasting is vanaf zijn oorsprong in 1941 al bedoeld als een voorheffing op de IB⁹ en dus bedoeld om hiermee verrekend te worden. Toentertijd door de wetgever beschreven in het Besluit op de loonbelasting 1940. Deze voorheffing vindt plaats door middel van inhouding op grond van artikel 27 wet LB.

Deze inhouding is waar naar mijn mening het beginsel van de minste pijn zijn belangrijkste realisatie vindt. Onder inhouding moet worden verstaan: het van een bepaald overeengekomen brutobedrag

⁶ De Langen, 1954, p. 2

⁷ De Langen, 1954, p. 32-33

⁸ Smith, 1776, p. 371

⁹ Mertens, 2015, p. 7

van het loon afzonderen van de later op aangifte af te dragen loonbelasting. De werkgever moet uit eigen middelen een bedrag afzonderen voor de af te dragen loonbelasting.¹⁰ De inhouding van de belasting over het loon vermindert de pijn die de belastingplichtige voelt.¹¹ Het is niet het geval dat de belasting ongemerkt geheven wordt, maar wel dat door de geleidelijke heffing de impact van de pijn kleiner wordt.

De dividendbelasting is een soortgelijk geval als de loonbelasting. Voor elk binnenlandsbelastingplichtig natuurlijk persoon in Nederland zijn aandelen een bron van inkomen dat belast zal worden in de IB.¹² Het tarief van de heffing en de maatstaf van de heffing kan verschillen afhankelijk van het feit of het dividend verbonden is aan een aandeel waarbij wel of geen sprake is van aanmerkelijk belang. De aanslag IB is hier echter, net als bij de loonbelasting, niet het eerste betaalmoment over het gegenereerde inkomen. Bij het uitkeren van dividend is er al dividendbelasting afgedragen. Net als bij de loonbelasting is deze dividendbelasting een voorheffing op grond van artikel 9.2 wet IB. Marres en Wattel geven 4 redenen voor het toepassen van de dividendbelasting als voorheffing op de IB: een budgettaire reden, een betaalmoment reden, een fraudepreventie reden en een efficiency reden.¹³ Zowel de betaalmoment- als de efficiencyredenen geven naar mijn mening de invloed van het beginsel van de minste pijn weer.

Bovenstaande twee paragrafen geven aan dat zowel de dividend- als de loonbelasting voorheffingen zijn op grond van artikel 9.2 wet IB, maar wat houdt dit in voor de inkomstenbelasting? Bij het opstellen van de IB aangifte wordt de totale IB / Premie volksverzekeringen berekend, deze wordt verminderd met de loonheffingen en de dividendbelasting om de nog verschuldigde IB te berekenen. De loonheffing en dividendbelasting kunnen dus gezien worden als een voorheffing, wat wil zeggen dat het bestaan van deze belastingen niet leidt tot het heffen van meer belasting maar slechts tot het heffen op een ander moment.¹⁴ Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat deze belastingen niet in alle gevallen slechts als voorheffing dienen. In het geval dat het salaris het enige belaste inkomen is kan de loonbelasting eigenlijk al als eindheffing gezien worden voor de belastingplichtige. Bij dividendbelasting die betaald wordt door buitenlandse aandeelhouders dient de dividendbelasting als eindheffing.

Het feit dat deze belastingen voorheffingen zijn is wat deze interessant maakt voor een observatie van de werking van het beginsel van de minste pijn. Een voorheffing heeft als doel de belasting niet

¹⁰ HR, 1981, 20 547

¹¹ De Langen, 1958, p. 361-362

¹² V-N 2004/4.12

¹³ Marres & Wattel, 2006, p. 4

¹⁴ Stevens & de Smit, 2015, p. 26

bij de belastingplichtige te heffen maar bij de bron, de inhoudingsplichtige. Door deze voorheffing zou de belastingplichtige minder merken van het heffen van deze belasting en hierdoor wordt de acute klap van de IB-heffing verminderd, zowel door het indirect heffen als door het geleidelijk heffen. De voorheffing heeft ook als effect dat de belastingplichtige minder administratieve lasten heeft aan deze belasting. De belasting wordt op grond van artikel 27 wet LB ingehouden op het loon van de werknemer, maar de werkgever moet zelf een bedrag afdragen voor de loonbelasting en heeft hiermee dus de administratieve lasten.¹⁵

Van uit dit opzicht zou dus gesteld kunnen worden dat het beginsel van de minste pijn succesvol is toegepast op de loonbelasting. Maar is dit wel zo? Leidt het neerleggen van deze lasten bij de werkgever tot minder administratieve lasten, en voor wie dan? Er dient gekeken te worden of het neerleggen van deze lasten bij de werkgever wel rechtvaardig is, of dat dit in strijd is met andere beginselen voor belastingwetgeving. Ook dient hierbij gekeken te worden naar andere lasten die bij de werkgever zijn komen te liggen die misschien helemaal niet terecht daar zijn gekomen. Als voorbeeld kan gedacht worden aan de administratie voor de premie werknemersverzekering. Een aanzet voor deze probleemstelling volgt uit de stelling dat het goed mogelijk is dat het beginsel van de minste pijn nog niet ten volle tot zijn recht komt.¹⁶

Een belangrijke realisatie is dat het verschuiven van de administratieve lasten deze lasten over het algemeen wel kan verlichten, maar dat er ook “slachtoffers” zijn die juist meer administratieve lasten hebben. Dit creëert een spanningsveld in het beginsel van de minste pijn waarin het verlagen van de administratieve lasten en het verzachten van de pijn van geldontneming niet samenloopt. Dit spanningsveld vormt een belangrijk deel van de basis van dit onderzoek. In deze paper zal onderzoek gedaan worden naar het belang van het beginsel van de minste pijn, om zo antwoord te geven op bovenstaande onduidelijkheden en vragen.

1.2 Vraagstelling

De nadruk van dit onderzoek zal dus liggen bij het beginsel van de minste pijn. Zoals in de voorgaande alinea is aangegeven wordt er gekeken naar het belang van dit beginsel, maar ook naar de verhouding met de andere beginselen voor belastingwetgeving. Omdat de focus ligt op de beginselen voor belastingwetgeving zal er ook gekeken worden naar de wetgever, en hoe deze handelt ten opzichte van het beginsel van de minste pijn. De onderzoeksvraag luidt:

¹⁵ HR 22-07-1981, 1981/305

¹⁶ Werger, 2011, p. 45

'Heeft het beginsel van de minste pijn de gewenste rol in onze belastingwetgeving en zo nee, hoe kunnen de huidige heffingen worden aangepast zodat wel een optimalere invulling wordt gegeven aan dit beginsel?'

Voor het beantwoorden van deze hoofdvraag zal er gekeken worden naar twee belastingen, de loonbelasting en de dividendbelasting. Beide belastingen zijn bedoeld als voorheffingen en worden om deze reden geacht opgesteld te zijn in nastreving van het beginsel van de minste pijn. De hoofdvraag is gefocust op de huidige situatie met eventueel aanbevelingen voor de toekomst. Echter moet er voor een goed beeld ook naar de oude situatie gekeken worden, omdat dit de basis vormt van de huidige situatie. Om volledig antwoord te krijgen dient er eerst antwoord op de volgende deelvragen gegeven te worden:

- *In welke elementen in de loon- en dividendbelasting komt het belang van het beginsel van de minste pijn naar voren?*
- *Hoe verhouden de beginselen van belastingheffing zich onderling voor de loon- en dividendbelasting, met welke beginselen bijt het beginsel van de minste pijn?*
- *Welke effect kan de modernisering hebben op het beginsel van de minste pijn en de verhouding van deze met de andere beginselen voor belastingwetgeving?*

De eerste twee deelvragen zien op de huidige situatie, opgesplitst in de naar mijn mening belangrijkste onderdelen. De eerste deelvraag kijkt meer naar het beginsel van de minste pijn zelf, waar de tweede deelvraag ook kijkt hoe dit beginsel zich verhoudt tot de andere grondbeginselen. In de laatste deelvraag zal er vooral gekeken worden naar de manier waarop een optimalere invulling nagestreefd kan worden.

1.3 Structuur

In het theoretisch kader wordt de definitie van het beginsel van de minste pijn uitgewerkt. Wanneer de definitie en toepassing van dit beginsel duidelijk zijn, wordt er gekeken naar de manier waarop deze tot uiting komt in de loon- en dividendbelasting. De probleemstelling van dit onderzoek berust voor een aanzienlijk deel op de overmaat aan administratieve lasten. In het theoretisch kader zal nader toegelicht worden wat de administratieve lasten zijn en waarom deze een probleem vormen. Ten slotte zal er een parallel getrokken worden tussen de dividend- en loonbelasting.

In hoofdstuk drie is de eerste deelvraag uitgewerkt, waarbij is gekeken naar de opzet van deze wetten aan de hand van dit beginsel en of er voldoende aan dit beginsel vastgehouden wordt. Ook is er gekeken naar een probleem wat naar mijn mening ontstaan is in de uitwerking van het beginsel

van de minste pijn. Dit probleem heeft naar mijn mening geleid tot een disbalans in het beginsel van de minste pijn en zal daarom behandeld worden.

In hoofdstuk vier zal de tweede deelvraag behandeld worden. Deze deelvraag zet het beginsel van de minste pijn meer in verhouding met de andere beginselen van belastingwetgeving. Een belangrijk onderdeel is een blik op het beginsel van de optimale realisatie, een van de andere beginselen voor belastingwetgeving. Dit beginsel heeft namelijk als doel dat de andere beginselen zo optimaal mogelijk worden nagestreefd in samenwerking met elkaar. Wanneer het beginsel van de minste pijn niet perfect nagestreefd wordt komt dit voort uit het beginsel van de optimale realisatie. In dit hoofdstuk zal ik nader toelichten met welke andere beginselen het beginsel van de minste pijn bijt en wat de oorzaak hiervan is.

Hoofdstuk vijf behandelt deelvraag drie en is een blik op de toekomst. Belastingwetgeving verandert constant. De afgelopen jaren heeft de dividendbelasting haar rol als voorheffing verloren en de dividendbelasting zal misschien zelfs verdwijnen.¹⁷ Waar in hoofdstuk drie en vier de knelpunten worden blootgelegd van het beginsel van de minste pijn zal in hoofdstuk vijf een mogelijke oplossing aangedragen worden. Hierin zal de technologie een grote rol gaan spelen. Dit is omdat naar mijn mening de technologie het best een aandeel kan leveren in het verminderen van de administratieve lasten, vooral wanneer gekeken wordt naar al de informatie die een werkgever momenteel dient te verzamelen. Er zal gekeken worden of de oude kritiek nog wel opgaat en of een nieuwe disbalans zou kunnen volgen.

Hierna volgt een samenvatting en een conclusie. Aan de hand van deze conclusie en het gedane onderzoek draag ik ook mijn mening aan voor de afschaffing van de dividendbelasting. Ten slotte zal ik de beperkingen van dit onderzoek aanstippen en aanbevelingen doen voor een eventueel vervolgonderzoek.

1.4 Afbakening

Zoals al eerder vermeld zal er in dit onderzoek gekeken worden naar het beginsel van de minste pijn in de loonbelasting en de dividendbelasting. De reden dat hiervoor gekozen is zit hem in een huidig punt waar naar mijn mening de belastingwetgeving te kort schiet. Belasting gaat momenteel gepaard met veel administratieve lasten voor de belastingplichtige. Aan deze administratieve lasten zit ook economische en maatschappelijke schade verbonden.¹⁸ Pronk toont in zijn werk aan dat de politiek al

¹⁷ V-N 2017/50.3

¹⁸ Pronk, 2004, p. 4

meer aandacht besteed aan deze administratieve lasten, maar dit was terug in 2004. Ik sluit me aan bij Pronk dat administratieve lasten maatschappelijke en economische schade met zich mee brengen.

Dit is waar het beginsel van de minste pijn naar mijn mening een rol speelt. Zoals eerder aangegeven kunnen de keuzes in de gehele belastingwetgeving naar mijn mening herleid worden naar de zes grondbeginselen.¹⁹ Het beginsel van de minste pijn houdt volgens de Hoge Raad in dat de lasten van een belasting of een wet mogen niet zwaarder mogen wegen dan strikt noodzakelijk.²⁰ De hoeveelheid administratieve lasten is iets waar bedrijven veel werk aan hebben.²¹ Dit wekt de notie dat het beginsel van de minste pijn te kort schiet. De reden zit hiervoor in het beginsel van de optimale realisatie, en dat het beginsel van de minste pijn dus ook ruimte moet maken voor de andere grondbeginselen. Ook al zal de focus liggen op het beginsel van de minste pijn, om het daadwerkelijke belang hiervan te laten blijken moet er ook gekeken worden naar de verhouding met de andere beginselen. Belangrijk is dat bij het beginsel van de minste pijn het tegengaan van pijn het primaire doel is. Deze pijn kan zowel de administratieve lasten als het negatieve gevoel van veel geld verliezen bevatten. De voornaamste focus ligt in dit onderzoek op het terugdringen van de administratieve lasten, maar beide doelen gaan hand in hand met elkaar en worden dus ook beiden behandeld.

Uit deze twee vormen van pijn die bedoeld worden blijkt ook een opsplitsing in het doel van het beginsel van de minste pijn, namelijk het tegengaan van administratieve lasten en het tegengaan van het negatieve gevoel dat belasting betalen met zich mee brengt.

Voor dit onderzoek is gekeken naar twee belastingen waar de stempel van het beginsel van de minste pijn duidelijk is terug te zien, namelijk de loonbelasting en de dividendbelasting. Dit zijn niet de enige wetten waarin het beginsel van de minste pijn een rol speelt. Het beginsel van de minste pijn heeft ook een duidelijke werking bij wetten als de omzetbelasting en de Successiewet.

Bij de Successiewet is het beginsel van de minste pijn ook nadrukkelijk aanwezig. Dit beginsel kan naar mijn mening vooral teruggevonden worden in de erfbelasting, een belangrijk onderdeel van de Successiewet. Op grond van artikel 36 van de Successiewet 1956 (hierna SW) wordt de erfbelasting geheven van de verkrijger. Van de erflater zou gezegd kunnen worden dat deze de belasting draagt en dat deze dan dubbel belast zou worden. Maar van het dragen of voelen van belastingheffing is vanzelfsprekend geen sprake meer voor de erflater.

¹⁹ Zie afdeling 1.1, alinea 4

²⁰ HR 29-05-1996, 30212

²¹ Hoogteijling, 2004, p. 1

Ook al is de verkrijger zelf de belastingplichtige, er kunnen wel argumenten gemaakt worden dat de gevoelde pijn klein is ten opzichte van andere belastingen. De belastingplichtige betaalt belasting over een inkomen dat buiten het normale besteedbare inkomen van de verkrijger valt, en kan meestal voldaan worden uit het bruto verkregen vermogen.²² Wanneer er niet voldaan kan worden vanuit het bruto verkregen vermogen zijn er uitstelmogelijkheden beschikbaar waardoor de pijn minder gevoeld wordt door de verkrijger. Het minder voelen van de belasting door de betaler van de belasting is de basis van het beginsel van de minste pijn.

Ook in de omzetbelasting komt het beginsel van de minste pijn tot uiting. De belasting wordt in de prijs van de goederen en diensten die geleverd worden verwerkt en de consumenten zijn de dragers van de belasting. Toch wordt de belasting over het algemeen geheven bij de ondernemers, op grond van artikel 12 van de wet op de omzetbelasting 1968 (hierna: wet OB). De omzetbelasting brengt minder verdriet door het kiezen van deze manier van heffen ten opzichte van een aanslag biljet.²³ Hierdoor blijft volgens de Langen de belasting ongemerkt, geschiedt deze geleidelijk en op door de drager gekozen tijdstippen en is er nog een mate van vrijwilligheid voor de drager bij het betalen van deze belasting. Al deze kenmerken dragen bij aan het “gevoel” wat het beginsel van de minste pijn nastreeft.

Bovenstaande belastingen zijn beide goede kandidaten voor een analyse van het beginsel van de minste pijn. Echter is voor mij de keuze gevallen op de twee voorheffingen van de wetten DB en LB. Waar voor de erf- en omzetbelasting het beginsel van de minste pijn zeker een rol speelt in de werking, kan voor de dividend- en loonbelasting gezegd worden dat deze wetten hun hele reden van bestaan putten uit het beginsel van de minste pijn. De verklaring ligt in de functies van de wetten.

Omzetbelasting heeft als hoofdfunctie toch wel het belasten van het algemene verbruik van de consument²⁴ en het is een zelfstandige belasting welke niet voorheft op een andere belasting. De erfbelasting belast al wat krachtens erfrecht is verkregen op grond van artikel 1 SW. Dit maakt de erfbelasting, evenals de omzetbelasting, een zelfstandige heffing. Een heffing die anders niet plaats zou hebben gevonden. Dit is verschillend van de dividendbelasting en loonbelasting, welke vaak slechts als voorheffing op de IB dienen. Dit is voor mij het kenmerkende verschil waarvoor niet voor de erf- en omzetbelasting is gekozen bij de analyse van het beginsel van de minste pijn.

Als laatste toevoeging van de afbakening wil ik nog toevoegen dat het beginsel van de optimale realisatie een grote rol speelt in dit onderzoek. In dit onderzoek wordt er gekeken naar de

²² Oliemans & Stevens, 2008

²³ De Langen, 1958, p. 360-361

²⁴ Stevens & de Smit, 2015, p. 379

verhouding tussen het beginsel van de minste pijn met de andere rechtsbeginselen. Het beginsel van de optimale realisatie ziet op de ideale verhouding tussen de andere rechtsbeginselen. Wanneer er naar het belang van één de beginselen gekeken wordt, moet dit eigenlijk geplaatst worden in een kader naast de andere beginselen. Deze uitwerking van het beginsel van de optimale realisatie vormt de kern van het antwoord op de hoofdvraag.

1.5 Relevantie

Het maatschappelijk belang van dit onderzoek is naar mijn mening voornamelijk terug te vinden in de grootste kritiekpunten waar belasting al sinds jaar en dag mee zit, rechtvaardigheid en complexiteit. Rechtvaardigheid, ofwel het “Fairness principle” ziet vooral op heffen van belasting naar wat het gehele volk als eerlijker en meer proportioneel ziet.²⁵ Complexiteit speelt ook een grote rol in belastingwetgeving. Iedereen die in Nederland woont, is belastingplichtig voor de Inkomstenbelasting op grond van artikel 2.1 lid 1a van de wet IB, toch zijn er maar weinig mensen die veel van belastingen afweten. Een groot deel van de bevolking kiest ervoor om hun aangifte vanwege de complexiteit door een ander te laten doen. Een complex belastingstelsel geeft meer ruimte voor fouten en grijze gebieden van wat toegestaan is en wat niet.²⁶ Pronk trok een soortgelijke conclusie, hij zag dat te veel administratieve lasten schade konden aanbrengen aan de economie en de naleving van de regels van een samenleving.²⁷ Naar mijn mening kan het beginsel van de pijn strakker nastreven een oplossing zijn voor deze complexiteit. Het verlagen van de lasten naar het strikt noodzakelijke en het eventueel verleggen van de lasten naar werkgevers die zich hier beter op kunnen laten adviseren door fiscalisten zou de maatschappelijke en economische schade kunnen verminderen.

De actualiteit van dit onderwerp zou het idee kunnen opwekken dat dit onderzoek te laat komt. Dit komt omdat de literatuur van de beginselen van belastingwetgeving, waar nog steeds aan vast wordt gehouden, voornamelijk in de jaren 50 van de vorige eeuw beschreven is. In de vorige alinea heb ik de, naar mijn mening, grootste problemen van belastingwetgeving aangegeven. Deze problemen zijn nog steeds de kritiekpunten van belastingwetgeving en zijn dus na al die jaren nog niet opgelost. Er kan gesteld worden dat deze punten haast onvermijdbaar zijn, maar dit geeft naar mijn mening nog steeds voldoende ruimte een kritische analyse van de rol van het beginsel van de minste pijn bij deze kritiekpunten te doen. Ook vindt dit onderwerp actualiteit in andere redenen. Zoals in de inleiding al aangegeven is dividendbelasting en de afschaffing daarvan een veelbesproken onderwerp. Zoals in

²⁵ Schoenblum, 1995, p. 221

²⁶ Pechman, 1987, p. 16-21

²⁷ Pronk, 2004, p. 309-314

de afbakening aangeven zullen in dit onderzoek parallellen getrokken worden tussen de dividendbelasting en de loonbelasting. Er valt uit het regeerakkoord geen plan op te maken voor de loonbelasting, een belasting waar vorig jaar, op Prinsjesdag, al veel wijzigingen in zijn doorgevoerd. Maar het is wel een wet waar ook veel kritiek op gegeven is en waar de wetgever actief verbeteringen voor zoekt. Operatie-Walvis²⁸ en de paarse krokodil²⁹ zijn voorbeelden van pogingen van de wetgever om de administratieve lasten in de loonbelasting te verminderen. De grootste veroorzakers zijn volgens Werger de fiscale inhoudingsplicht en de premieplicht voor de werknemersverzekeringen.³⁰ Dit lijkt voor mij voldoende reden om op dit moment, nu we de dividendbelasting nog hebben, een vergelijking tussen deze wetten te maken.

Voor mij zelf is rechtvaardigheid wel de grootste drijfveer geweest om onderzoek te doen naar dit onderwerp. Zoals Pronk al aangaf is aan administratieve lasten zowel economische als maatschappelijke schade verbonden, waarbij vooral de naleving van de regels geschaad kan worden door een overvloed aan administratieve lasten.³¹ Het beginsel van de minste pijn is als rechtsbeginsel naar mijn mening een beschermmiddel tegen deze administratieve lasten. Helaas kunnen niet alle rechtsbeginselen volledig nageleefd worden vanwege onderlinge verhoudingen tussen deze beginselen, dit is ook waarom het beginsel van de optimale realisatie bestaat. Toch vind ik het belangrijk om te kijken of het beginsel van de minste pijn wel voldoende wordt nagestreefd en niet te vaak plaats moet maken voor andere belangen. Ook uit dit nastreven van rechtvaardigheid komt de actualiteit naar voren.

Als laatste toevoeging wil ik opmerken dat er al jarenlang gezegd wordt dat belastingen vanwege modernisering steeds makkelijker en overzichtelijker zullen worden. Dit is naar mijn mening een trend waar al decennia voor gewaarschuwd wordt, maar we zien dat fiscalisten tegenwoordig nog steeds nodig zijn. Toch kan niet ontkend worden dat modernisering zeker een rol zou kunnen spelen in de toekomst van de fiscale wetgeving. Modernisering zou naar mijn mening ingezet kunnen worden om de fiscale wereld transparanter te maken. Op deze manier zouden de administratieve lasten verminderd kunnen worden, zonder dat dit ten koste gaat van het nastreven van de andere rechtsbeginselen. In hoofdstuk 5 en 6 van deze paper is dit verder uitgewerkt. De grondbeginselen hebben als functie om het belang van de gehele maatschappij zo goed mogelijk na te streven. Het belang van de maatschappij wat relevant is voor dit onderzoek komt naar voren in het tegengaan van de complexiteit en het nastreven van rechtvaardigheid. De kapstok waaraan het belang van het beginsel van de minste pijn gemeten zal worden zijn deze complexiteit en rechtvaardigheid.

²⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2001-2002, 28219, nr. A

²⁹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30577, nr. 3

³⁰ Werger, 2011, p. 1

³¹ Pronk, 2004, p. 309-314

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Voordat het belang van het beginsel van de minste pijn besproken kan worden dient deze eerst duidelijker uitgewerkt te worden. In afdeling twee van dit hoofdstuk zullen de algemene beginselen van het belastingrecht gedefinieerd en uitgesplitst worden. Hierna komt de focus meer te liggen op enkel het beginsel van de minste pijn. In dit onderzoek wordt het beginsel van de minste pijn aangedragen als een oplossing voor de administratieve lasten, in de derde afdeling zal het probleem van de administratieve lasten duidelijk aangegeven worden en de oplossing die dit beginsel voor dit probleem kan bieden. In afdeling vier en vijf zal er gekeken worden naar de toepassing van het beginsel van de minste pijn in de belastingwetten die in dit onderzoek vergeleken worden, de loon- en dividendbelasting. Hierbij wordt er gekeken waar de wetsingang zit voor dit beginsel en hoe deze zijn stempel drukt op deze wetten. Er zal ook gekeken worden naar de werking van deze wetten in het algemeen en of deze gewenst is. In de laatste afdeling is er een parallel getrokken tussen deze wetten om een duidelijk beeld te krijgen wat de relevante overeenkomsten en verschillen zijn.

2.2 De algemene beginselen van het belastingrecht

De Langen heeft zes hoofdbeginselen geconstateerd die de algemene ongeschreven regels vormen voor ons huidige belastingstelsel ³². Dit zijn naar mening van de auteur ook de grondbeginselen waar deze vast gehouden dient te worden voor een eerlijk, effectief, efficiënt en eenvoudig belastingstelsel. Deze rechtsbeginselen voor een goede belasting kunnen opgesplitst worden in de beginselen voor een rechtvaardige verdeling en de doelmatigheidsbeginselen. Deze grondbeginselen zijn door vele fiscale auteurs aangehouden als de basis waar ons recht op gebaseerd is en zo zal dit bij dit onderzoek niet anders zijn. De beginselen van de Langen zijn:

- Het draagkrachtbeginsel
- Het profijtbeginsel
- Het beginsel van de bevoorrechte verkrijging
- Het welvaartbeginsel
- Het beginsel van de minste pijn
- Het beginsel van de optimale realisatie

³² De Langen, 1954, p. 38

De drie rechtvaardige verdelingsbeginselen zijn: het draagkrachtbeginsel, het profijtbeginsel en het beginsel van de bevoorrechte verkrijging. Deze beginselen overzien voornamelijk de verdeling van de totale belastinglast en spelen alleen een aanzienlijke rol in het belastingrecht. Naast de verdelingsbeginselen zijn er de doelmatigheidsbeginselen: het welvaartbeginsel, het beginsel van de minste pijn en het beginsel van de optimale realisatie. Het welvaartbeginsel houdt in dat de welvaart van de maatschappij zo min mogelijk geschaad dient te worden. De andere twee doelmatigheidsbeginselen hebben als doel om de uitvoering van het welvaartsbeginsel te realiseren.³³

Het draagkrachtbeginsel houdt in dat de belastingplichtigen met de meeste draagkracht ook de meeste belasting betalen, meestal wordt inkomen of vermogen als maatstaf gebruikt voor draagkracht³⁴. Volgens de Langen is het doel van dit beginsel: het creëren van gelijke druk op individuen in verhouding tot de omvang van de behoefte bevrediging die voor ieder bereikbaar is, dus de ethisch meest bevredigende manier.³⁵ De verhouding waar de Langen hier op doelt, is een verhouding naar inkomen en vermogen die binnen proporties van rechtvaardigheid valt. Naar mijn mening ligt deze verhouding op het punt dat streven naar een hoger inkomen rendabel kan blijven maar dat leven met een laag inkomen in Nederland nog steeds als welvend gezien kan worden. Hiervoor moet de werking van Beckers theorie voor *allocation of time* niet verstoord worden. Beckers model houdt in dat tijd op twee manieren ingedeeld kan worden: werken, wat leidt tot meer koopkracht, en vrije tijd.³⁶ De belasting zou de keuze in dit model zo min mogelijk moeten proberen te schaden, maar wel de sterkste schouders de zwaarste lasten laten dragen. Dit voorkomt ook een verbitterdheid van de maatschappij die plaats zou vinden bij een vergroting van de ongelijke verdelingen.³⁷

Het profijtbeginsel houdt in dat bij de belastingplichtigen geheven wordt naar de mate waarin zij daadwerkelijke profijt trekken uit de voorzieningen die de overheid financiert.³⁸ Dit trekt de overheidsdiensten meer richting de particuliere sector waar over het algemeen één op één betaald wordt voor de diensten of goederen die je verkrijgt. Een zekere mate van rechtvaardigheid is hier duidelijk terug te vinden. Het doel van de overheid mag dan wel zijn om de algemene lasten te verdelen over de gehele bevolking, dit moet wel naar gebruik gealloceerd worden.

³³ De Langen, 1954, p. 39

³⁴ Stevens & de Smit 2015, p. 10

³⁵ De Langen, 1954, p. 43

³⁶ Becker, 1965, p. 493-496

³⁷ Nederlands vakbond van vakverenigingen, 1957, p. 104

³⁸ De Langen, 1954, p. 184

Het beginsel van de bevoorrechte verkrijging ziet op speciale belastingen in het geval iemand baten heeft uit een “gelukkige positie”, of buitenkansje.³⁹ Bevoorrechte verkrijging komt vooral voor bij de successiewet en kansspelbelasting. Voor de wetten die voor dit onderzoek bekeken worden verwacht ik de stempel van de bevoorrechte verkrijging niet of nauwelijks terug te zien. Wel kan er een opmerking bij gemaakt worden dat de Langen ook een ander belangrijk inkomen aanstipt als bevoorrechte verkrijging. Volgens de Langen kan elk surplus boven een normale beloning voor eigen arbeid en de normale vergoeding voor het eigen kapitaal onder de bevoorrechte verkrijging vallen, iets wat bij de ondernemers ten opzichte van werkgevers het geval is.⁴⁰

Het welvaartsbeginsel heeft als functie dat de belastingwetgeving de welvaart van de samenleving na kan streven. Dit beginsel is door de overheid ingebouwd in een poging de samenleving te bevorderen.⁴¹ Volgens de Langen is de inhoud van dit beginsel: bij de belastingheffing wordt er naar gestreefd dat de welvaart van het volk, voor zover afhankelijk van de particuliere sector, zo weinig mogelijk geschaad wordt.⁴² De Langen geeft hierbij wel aan dat dit beginsel als inbreuk op de drie voorgaande beginselen gezien kan worden. Bevindingen van Kaplow en Shavell kwamen op een soortgelijke conclusie. In dit beginsel spelen rechtvaardigheid en eerlijkheid, ook wel billijkheid genoemd, namelijk een grote rol. De onderlinge verhouding tussen welvaart en billijkheid is een onderwerp waar Kaplow en Shavell onderzoek naar hebben gedaan. Het nastreven van de grootste algemene welvaart is een ander belang dan het nastreven van het meest eerlijke systeem. Wanneer het nastreven van welvaart verschilt van het nastreven van billijkheid moet het bevorderen van het één de uitwerking van het ander aantasten.⁴³ Om deze reden kan gesteld worden dat het welvaartsbeginsel in strijd is met de bovenstaande drie beginselen voor een rechtvaardige verdeling. Deze onderlinge machtsstrijd tussen beginselen die gezamenlijk een wetgeving vormen zou betekenen dat het onmogelijk is om een wet conform alle grondbeginselen op te stellen, om deze reden is er ook het beginsel van de optimale realisatie.

Het beginsel van de optimale realisatie wordt ook wel het beginsel van de maximale realisatie genoemd. Deze houdt in dat de andere rechtsbeginselen, inclusief het beginsel van de minste pijn, nooit ten volle gerealiseerd kunnen worden maar dat een optimale realisatie nagestreefd dient te worden.⁴⁴ Dit beginsel ziet, in tegenstelling tot de andere vijf genoemde grondbeginselen, niet op de eerder omschreven “gevoelens” aan rechtvaardigheid, welvaart, voorkoming van misverstanden en

³⁹ De Langen, 1954, p. 38-45

⁴⁰ De Langen, 1954, p. 161-162

⁴¹ Stevens & de Smit 2015, p. 15

⁴² De Langen, 1958, p. 234

⁴³ Kaplow & Shavell, 2003, p. 335

⁴⁴ Stevens & de Smit 2015, p. 10-15

het verwezenlijken van de einddoelen van de wetgeving. Het beginsel van de optimale realisatie bevat het rationele deel wat nodig is voor een goede belastingwetgeving, namelijk de realisering van de andere grondbeginselen en hun doeleinden.⁴⁵ Dit maakt dit beginsel niet minder nodig. De Langen stelt zelfs dat dit beginsel geen nieuwe waarde toe voegt voor belastingwetgeving, maar een nieuw doel stelt bij het opstellen van een goede wetgeving. Het doel is, zoals de naam van het beginsel al aangeeft, de optimale realisatie. Deze optimale realisatie ziet op de onderlinge afweging tussen de andere vijf beginselen, de formulering van de wettelijke regels die deze beginselen en hun doelstellingen realiseert en het zo veel mogelijk tot uitvoering laten komen van de wetten.⁴⁶ Anders gezegd, dit beginsel ziet toe op het evenwicht tussen enerzijds de doelmatigheid van het efficiënt heffen van de belastingen en anderzijds het op een rechtvaardige manier heffen van de belasting.

Het beginsel van de minste pijn houdt in dat de belastingheffing op een zodanige wijze plaats moet vinden dat deze zo min mogelijk pijn voor de belastingplichtige veroorzaakt.⁴⁷ De Hoge Raad kenmerkt het beginsel van de minste pijn door de lastenverlichting, de lasten van een belasting of een wet mogen niet zwaarder mogen wegen dan strikt noodzakelijk.⁴⁸ Pronk geeft als definitie van dit beginsel dat er afdoende reden en motivering moet zijn om de pijn, die men de maatschappij met een heffing aandoet, te rechtvaardigen.⁴⁹ Deze 3 definities vormen samen de definitie van het beginsel van de minste pijn waar in dit onderzoek aan vastgehouden zal worden: de belastingheffing moet op een zodanige wijze plaats vinden dat deze enkel de strikt noodzakelijke pijn voor de belastingplichtige veroorzaakt. Let hierbij dat de pijn die bedoeld wordt op de administratieve lasten en het negatieve gevoel van veel geld verliezen ziet.

Uit de definitie van de Langen, welke de basis vormt voor het beginsel van de minste pijn, springt de verlichting van de administratieve lasten niet direct naar voren. Uit de latere toevoeging van de Langen blijkt wel dat hij wel degelijk een spanningsveld en een directe causale relatie ziet. Met deze relatie bedoelt de Langen de relatie tussen het beginsel van de minste pijn en de administratieve lasten die bij een belastingplichtige komen te liggen. Het doel van dit beginsel kan volgens de Langen in verschillende hoofdgroepen worden opgesplitst: Druk van de belasting zo ongemerkt mogelijk maken, de belastingplichtige ontlasten van plichten die hem te zwaar vallen, het verschaffen van zekerheid en het verschaffen van gunstige betalingscondities.⁵⁰ Deze doelen, in combinatie met de definitie van de Hoge Raad, leggen voor mij een duidelijke causale relatie tussen naleving van het

⁴⁵ De Langen, 1958, p. 403-404

⁴⁶ De Langen, 1958, p. 407-413

⁴⁷ De Langen, 1958, p. 344

⁴⁸ HR, 1996, 30212

⁴⁹ Pronk, 2004, p. 3

⁵⁰ De Langen, 1958, p. 347

beginsel van de minste pijn en het verlichten van administratieve lasten. Naast het duidelijke doel om voor belastingplichtigen onredelijke lasten weg te nemen, kan er ook een negatief effect zijn. Het verleggen van belastingafdracht legt ook weer administratieve lasten neer bij de inhoudingsplichtige. Dit creëert een spanningsveld in het beginsel van de minste pijn.

Uit deze twee vormen van pijn die bedoeld worden blijkt ook een opsplitsing in het doel van het beginsel van de minste pijn, namelijk het tegengaan van administratieve lasten en het tegengaan van het negatieve gevoel dat belasting betalen met zich mee brengt. Ook al wordt er in dit onderzoek naar beide doelen gekeken, de focus ligt voornamelijk bij de administratieve lasten. Pronk heeft een duidelijk verband aangetoond tussen administratieve lasten en het schaden van de welvaart.⁵¹ Aan de hand van deze bevindingen kan het beginsel van de minste pijn dus aan de kant van het welvaartsbeginsel toegeschreven worden, waarbij beide beginselen het schaden van de welvaart proberen tegen te gaan.

Deze afdeling is bedoeld om een duidelijker beeld te scheppen van de definities van de zes groundbeginselen van het belastingrecht. Op basis van deze definities zijn de conclusies en vergelijkingen van dit onderzoek gebaseerd. De eerste vier beginselen zien voornamelijk op een goed tarief voor het heffen van belasting. Het welvaartsbeginsel staat hierbij tegenover de drie beginselen voor een rechtvaardige verdeling. Het beginsel van de minste pijn sluit aan op het welvaartsbeginsel als een beperking van de werking van de andere beginselen. Deze beperking is dat, mocht het beginsel van de minste pijn er niet zijn, er een oneindige hoeveelheid regels en uitzonderingen zou zijn om de perfecte verdeling te krijgen. De huidige grote hoeveelheid aan regels en administratieve lasten wekken het idee dat het beginsel van de minste pijn niet voldoende tot zijn recht komt. Mocht dit inderdaad het geval zijn, dan kan er direct ook gesteld worden dat het beginsel van de optimale realisatie, welke ziet op het zo goed mogelijk uitvoeren en in balans houden van deze beginselen, ook niet tot zijn recht komt. Deze eventuele disbalans vormt de basis van dit onderzoek.

2.3 De administratieve lasten

In deze paper wordt het probleem gesteld als een overvloed aan administratieve lasten, wat leidt tot een schading van de welvaart. Het doel van deze afdeling is drie dingen duidelijk maken. Wat wordt er bedoeld met administratieve lasten, hoe schaden administratieve lasten de welvaart en hoe speelt het beginsel van de minste pijn een rol in het bestrijden van dit probleem. De gedachtegang in deze afdeling is grotendeels gebaseerd op de denkwijze van dr. P.A. Pronk. Zijn beeld over het causale

⁵¹ Pronk, 2004, p. 309-310

verband tussen administratieve lasten, naleving van regelgeving en schading van de maatschappij vormen de fundering van deze afdeling.

Het bestaan van administratieve lasten vormt een belangrijke kern van dit onderzoek. Administratieve lasten in de loon- en dividendbelasting vragen veel van werkgevers en vennootschappen vanwege hun ingewikkelde aard.⁵² Administratieve lasten ontstaan door een vergaande detaillering van de regelgeving. Deze detaillering is tot stand gekomen in een poging voor elke mogelijke situatie een passende maatregel toe te passen.⁵³ Andere oorzaken die worden gegeven zijn Europese regelgeving en kleinere overheidsinstanties als waterschappen, provincies en gemeenten. De definitie van administratieve lasten waar Pronk aan vasthoudt is: de kosten die nodig zijn om te voldoen aan de informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Hierbij gaat het om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie, zowel aan de overheid als aan derden.⁵⁴ Deze administratieve lasten hebben betrekking op de verplichtingen van ondernemers, in de vorm van administratie- en bewaarplicht en informatieverplichtingen voor heffingswetten.

Een toevoeging aan de administratieve lasten die zowel op de loon- als de dividendbelasting ziet is de administratieverplichting. De administratieve lasten in zowel de loon- als de dividendbelasting worden voornamelijk gevoeld door de inhoudingsplichtige, welke hiertoe verplicht is op grond van artikel 52 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR). Deze bepaling in de AWR ziet op alle belastingwetten en vormt hiermee de bulk van de administratie plicht die komt kijken bij belastingheffing. Artikel 52 AWR stelt dat alle administratieplichtigen al hun gegevensbronnen op zodanige wijze moeten bewaren dat zij hun informatieverplichtingen voor de belastingheffing kunnen voldoen, administratieplichtigen zijn alle rechtspersonen en natuurlijke personen met een zelfstandig beroep, ondernemerschap, inhoudingsplicht of ter beschikking gesteld vermogensbestandsdeel.

Maar hoe schaden deze administratieve lasten nou de welvaart en van welke omvang zijn deze lasten? Administratieve lasten kosten ondernemingen veel tijd en geld, en het terugdringen hiervan is wenselijk voor een beter ondernemersklimaat.⁵⁵ In 2005 werden de kosten van de administratieve lasten in Nederland op 2,5 miljard gezet, waarvan het grootste deel uit het jaarrekeningrecht voortkwam. Er werd een plan opgesteld dat de kosten van administratieve verplichtingen zou doen

⁵² Gradus, 2009

⁵³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29515, nr. 2

⁵⁴ Pronk, 2004, p. 12-15

⁵⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 1999-2000, 24036, nr. 148

afnemen met 925 miljoen, waarvan 675 miljoen voor kosten van jaarrekeningrecht⁵⁶ Van dit genoemde bedrag van 2,5 miljard was per 31 oktober 2014, negen jaar later, een kleine 95% ingevuld met concrete plannen. Een vermindering van 35% was daadwerkelijk gerealiseerd.⁵⁷ Dit geeft aan dat er verbetering wel mogelijk is op het gebied van administratieve lastenverlichting, maar dat dit nog niet tot uitwerking komt. Ook leidt het verlagen van de administratieve lasten tot het verlagen van de complexiteit van de belastingwetgeving, iets wat de handhaving weer ten goede komt.⁵⁸

De verlichting van deze administratieve lasten is waar voor mij de helft van de waarde van het beginsel van de minste pijn gemeten wordt. Wanneer het verlichten van de administratieve lasten als een geïsoleerd probleem besproken wordt is de trend in de Tweede Kamer duidelijk, administratieve lasten moeten zoveel mogelijk verlicht worden. Deze lastenverlichting kan het beste plaats vinden door middel van aanpassingen in de regelgeving waarop een onderneming aanspreekbaar is door de overheid.⁵⁹ Gezien de functie van het beginsel van de minste pijn ziet op het verlichten van deze lasten, houd ik me vast aan de aanname dat meer belang bij het beginsel van de minste pijn direct of indirect zal resulteren in het verlichten van administratieve lasten.

2.4 Loonbelasting en het beginsel van de minste pijn

De wet LB 1964 kan gezien worden als een invulling van het beginsel van de minste pijn, omdat het in veel gevallen als voorheffing op de inkomstenbelasting fungeert.⁶⁰ Deze manier van voorheffing zorgt er voor dat de pijn van de belastingheffing ongemerkt is voor de belastingplichtige. De loonbelasting is vanaf zijn oorsprong in 1941 al bedoeld als een voorheffing op de IB⁶¹. De bedoeling was dat de loonbelasting verrekend zou worden met de IB. Deze voorheffing vindt plaats door middel van inhouding op grond van artikel 27 wet LB. De wetsingang kan bij de wet IB gevonden worden in artikel 9.2, lid 1 onderdeel a wet IB. Dit artikel geeft aan dat de geheven loonbelasting een voorheffing is, maar dit is wel uitgezonderd de als eindheffing geheven loonbelasting. De als eindheffing geheven loonbelasting heeft zijn wetsingang weer in de wet LB, namelijk artikel 31 wet LB. De laatste belangrijke aansluiting tussen deze wetten is de aansluiting van de maatstaf. Dit is geen volledige match, maar er is wel een duidelijke samenhang. Het begrip 'loon' kan in de wet LB teruggevonden worden in Hoofdstuk II. In afdeling 3.3 van de wet IB kan de belasting over belastbaar loon gevonden worden. Artikel 3.81 wet IB geeft aan: het loonbegrip van de inkomstenbelasting is overeenkomstig met het loonbegrip van de loonbelasting.

⁵⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 29515, nr. 64

⁵⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2013-2014, 29515, nr. 354

⁵⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2001-2002, 28219, nr. 3

⁵⁹ Pronk, 2004, p. 18

⁶⁰ Werger, 2011, p. 44

⁶¹ Mertens, 2015, p. 7

Kan de pijn van de heffing zo maar als ongemerkt weggeschreven worden? De werknemer is zich ervan bewust dat er een verschil is tussen zijn loon en het bedrag wat hij daadwerkelijk ontvangt.⁶² Wel vindt de betaling nu geleidelijk plaats en heeft de belastingplichtige eigenlijk nooit beschikkingsmacht over het te betalen bedrag. Dit kan naar mijn mening als een voordeel gezien worden voor zowel de belastingplichtige als de belastingdienst. Voor de belastingdienst is het voordeel simpel, zij krijgen eerder beschikkingsmacht over de geldmiddelen en loopt hierdoor ook minder debiteurenrisico.⁶³ Voor de belastingplichtige is het voordeel vooral aanwezig voor de mensen die niet over belasting nadenken. De belastingplichtige krijgt het verschuldigde belastingbedrag niet in handen, waardoor hij niet in verleiding komt het verschuldigde bedrag te spenderen. Ook hoeft hij deze niet zelf te berekenen en opzij te zetten.⁶⁴ De loonbelasting kan om deze reden gezien worden als een beschermmiddel voor de belastingplichtige.

De bovenstaande verzachting van de pijn ziet zowel op het verminderen van het voelen van de belastingplicht als het verlagen van de administratieve lasten voor de belastingplichtige. Wel legt deze weer meer lasten bij de werkgever. Dit resulteert weer in het spanningsveld van het beginsel van de minste pijn. Deze administratieve lasten voor de loonbelasting die bij de werkgever neergelegd worden is gecombineerd met nog meer administratieve lasten, de volks- en werknemersverzekeringen.

De loonbelasting, premie volksverzekeringen, premie werknemersverzekeringen en de bijdrage zorgverzekeringswet (hierna: ZVW) zijn samengevoegd en kunnen door de werkgevers in één gecombineerde aangifte worden afgedragen.⁶⁵ Met deze gecombineerde loonaangifte is de vraag aan hoeveelheid gegevens aanzienlijk uitgebreid. Wat betekent dit voor de werkgever? De premieplichtige voor sociale verzekeringen is te vinden in artikel 6 van de Wet financiering sociale verzekeringen (hierna: Wfsv). Lid 1 van dit artikel geeft aan dat de verzekerde, de werknemer, premieplichtig is. De inhoudingsplichtige voor de volksverzekeringen is, net als bij de loonbelasting, de werkgever. Deze volksverzekeringen zijn de Algemene Ouderdomswet (hierna: AOW), Algemene nabestaandenwet (hierna: Anw) en de Wet langdurige zorg (hierna: Wlz). Bij deze inhoudingsplicht komt ook een informatieverplichting kijken. De administratieve lasten zijn voor werknemers erg hoog met meer dan 100 informatieonderdelen die per werkgever verzameld dienen te worden. Dit brengt de vraag met zich mee of het nog wel rechtvaardig is hoeveel informatie van werkgevers gevraagd

⁶² De Langen, 1958, p. 361-362

⁶³ Marres & Wattel, 2006, p. 5

⁶⁴ De Langen, 1958, p. 363

⁶⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29 529, nr. 3

wordt. Zeker omdat een groot deel van de gevraagde informatie niet voor de loonbelasting vereist is.⁶⁶

Uit bovenstaande alinea springen twee dingen naar voren op het gebied van de administratieve lasten. Namelijk dat er veel administratieve lasten bij de werkgever worden neergelegd, meer dan slechts de loonbelasting. Echter worden deze lasten wel ingeperkt door het samenvoegen van deze inhoudingsplicht tot slechts één aangifte.

De vermindering van de pijn die je voelt bij geldafname is naar mijn mening duidelijk in werking. Door het inhouden van de belasting aan de bron merkt de werknemer significant minder van de belastingheffing, cruciaal voor de minder oplettende belastingplichtige. Deze vermindering verlaagt de complexiteit en heeft hierdoor een positief effect op de welvaart van de samenleving.⁶⁷ Voor rechtvaardigheid kan hier misschien gesproken worden van een struikelblok. De werkgever wordt door de huidige wetgeving opgezadeld met een hoop verplichtingen voor het houden van informatie.

2.5 Dividendbelasting en het beginsel van de minste pijn

De dividendbelasting dankt, net als de loonbelasting, zijn bestaan aan het beginsel van de minste pijn. De dividendbelasting is vaak een voorheffing op de inkomstenbelasting. De wetsingang hiervoor is artikel 9.2 lid 1 onderdeel b wet IB. Het gebruik van een voorheffing, wat de dividendbelasting voor binnenlandse aandeelhouders altijd is, resulteert in een verzachting van de pijn die gevoeld wordt als resultaat van de heffing. De pijn die bedoeld wordt is niet de overvloed aan administratieve lasten, maar de andere pijn waar het beginsel van de minste pijn op doelt. De pijn die verzacht wordt door het gebruiken van een voorheffing is namelijk de pijn die gevoeld wordt bij het ontnemen van beschikkingsmacht over geldmiddelen.⁶⁸ Wanneer Nederlandse dividenden naar buitenlandse aandeelhouders gaan dient de dividendbelasting wel als eindheffing.

Er kan gezegd worden dat het eerder heffen van belasting deze pijn juist versterkt, omdat de koopkracht al eerder ontnomen wordt bij de belastingplichtige. Toch is naar mijn mening sprake van een pijnverzachting. De koopkracht wordt niet ontnomen omdat de belastingplichtige hier helemaal niet over hoorde te beschikken. De dividendbelasting leidt ook niet tot meer heffing voor de Nederlandse belastingplichtige, gezien deze zijn betaalde dividendbelasting weer kan verrekenen in zijn IB aangifte.⁶⁹ Door het heffen van de belasting voordat de IB heffing plaats vindt kan de heffing al bij de bron plaats vinden. Op grond van artikel 7 lid 1 wet DB is de dividendbelasting een belasting

⁶⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2001–2002, 28 219, nr. 3

⁶⁷ *Zie afdeling 1.5, alinea 1*

⁶⁸ De Langen, 1958, p. 344

⁶⁹ *Zie afdeling 1.1, alinea 8*

die wordt geheven door middel van inhouding. Bij een inhouding aan de bron is er sprake van een minder pijnlijke heffingswijze dan wanneer de heffing plaats vindt door middel van een aanslagbiljet.⁷⁰ Dit is omdat de belastingplichtige anders beschikt over geld wat eigenlijk niet van hem is. Een inhouding bij de bron geeft dus juist een betere weergave van koopkracht. Voor de inhoudingsplichtige is er qua ontnemen van geldmiddelen ook geen sprake van pijn. Volgens de Langen verliest de uitkeerder namelijk niet zijn eigen geldmiddelen en voelt hij de pijn van de aandeelhouder niet. Dit laatste is omdat de uitkeerder zich niet bezighoudt met de persoonlijke omstandigheden van de aandeelhouder.

De dividendbelasting vermindert dus de pijn van geldontneming, maar gaat dit niet ten koste van nog meer administratieve verplichtingen? Zoals in afdeling 2.3 aangegeven, komt er een grote hoeveelheid administratieve lasten kijken bij de administratieplicht van de dividendbelasting. Voor de dividendbelasting zal de informatie die gehouden moet worden neerkomen op: tijdstippen van declareren van dividend, het bedrag van de opbrengst, het bedrag van de inhouding, het tijdstip van afdracht en het bedrag van de afdracht.⁷¹ Naast de administratieve lasten die plaats vinden op grond van de AWR is er nog een andere verplichting, namelijk een die zijn wetsingang in de wet DB vindt. Zo legt artikel 9 lid 1 wet DB de inhoudingsplichtige op om een gedagtekende dividendnota aan de aandeelhouders uit te reiken. Aan deze dividendnota zijn weer aan verscheidene eisen gesteld op grond van artikel 1b van de uitvoeringsbeschikking dividendbelasting.

Als we kijken naar de uitwerking van het beginsel van de minste pijn, komen we voor de dividendbelasting in een soortgelijke situatie met de loonbelasting. De directe pijn van de belastingheffing wordt verminderd. Dit draagt bij in de afname van de complexiteit op een merkwaardige manier. Door het huidige systeem is de belasting minder fraudegevoelig en makkelijker te controleren. Door het inhouden bij de bron, welke minder geneigd is fraude te plegen, is er meer overzicht voor de geheven belasting.⁷²

2.6 Dividend- en loonbelasting naast elkaar

Deze twee voorheffingen vertonen veel gelijkenissen. Echter is ook het nodige onderscheid te maken tussen de twee. Verschillen zijn te zien in de reden van ontstaan, de tariefvorming, de mate van uitsluitend voorheffing en de toegevoegde waarde van deze twee belastingen.

⁷⁰ De Langen, 1958, p. 369-370

⁷¹ Marres & Wattel, 2006, p. 237

⁷² Marres & Wattel, 2006, p. 4

Voor het bestaan van de dividendbelasting zijn er vier redenen: een budgettaire reden, een betaalmoment reden, een fraudepreventie reden en een efficiency reden.⁷³ De budgettaire reden, ook wel pay-as-you-go reden, is waar het doel van de dividendbelasting afwijkt van het beginsel van de minste pijn. Deze geeft aan dat geleidelijk belastingen bij de bron als functie heeft de belastingdienst eerder beschikkingsmacht over het geld geven. Dit was niet de functie van de loonbelasting en hierin wijken deze wetten af.

Het tarief is waar een duidelijk verschil ontstaat tussen de dividendbelasting en de loonbelasting. Het tarief bij de dividendbelasting is 15%⁷⁴ en bij de loonbelasting kan deze oplopen tot 52%.⁷⁵ Dit is echter niet het verschil wat deze wetten inhoudelijk verschillend maakt. Het verschil is dat het tarief in de loonbelasting volledig aansluit op het tarief op belastbaar loon in de inkomstenbelasting, terwijl het tarief in dividendbelasting niet volledig aansluit op het 25% tarief in de inkomstenbelasting. Door het niet volledig aansluiten van het tarief in de dividendbelasting is deze minder efficiënt als voorheffing dan de loonbelasting.⁷⁶ Dit zorgt ervoor dat de dividendbelasting juist dubbel administratief werk op levert. Dit gebeurt bij de loonbelasting alleen wanneer de afwijkingen van het loonbegrip in de IB voor een afwijkende heffing zorgen.

⁷³ Marres & Wattel, 2006, p. 4

⁷⁴ Art 5 wet DB

⁷⁵ Art 20 wet LB

⁷⁶ Marres & Wattel, 2006, p. 5

Hoofdstuk 3: Het huidige belang

3.1 Inleiding

Belastingheffing doet pijn, hieraan valt niet te ontkomen. Belastingheffing kan aangemerkt worden als het onttrekken van de koopkracht van particuliere productie en consumptie ten behoeve van de overheid.⁷⁷ Belastingheffing heeft echter wel een belangrijke functie, deze komt tot uiting door dat wat de overheid teruggeeft aan de hand van de belasting.⁷⁸ Het doel van zowel het beginsel van de minste pijn en het beginsel van de optimale realisatie is het zo veel mogelijk voorkomen van deze pijn waar mogelijk. Dit is ook terug te zien in de loon- en dividendbelasting als voorheffingen. De vraag die in dit hoofdstuk behandeld wordt is: In welke elementen in de loon- en dividendbelasting komt het belang van het beginsel van de minste pijn naar voren?

Eerder in dit verslag zijn er al een aantal voordelen genoemd als elementen van de werking van het beginsel van de minste pijn in de loon- en dividendbelasting. De meest kenmerkende voordelen staan hier nog kort samengevat: Een voorheffing als loonbelasting, en in mindere mate dividendbelasting, dient als een bescherming van de belastingplichtige tegen zichzelf.⁷⁹ Het hebben van een voorheffing op de inkomstenbelasting leidt ook tot een verlaging van de complexiteit van de belastingheffing.⁸⁰ Deze voordelen zijn echter niet zonder bijkomende nadelen, de belangrijkste is het leggen van extra administratieve lasten bij de werkgever⁸¹, iets wat als het ware dubbel zou tellen wanneer de voorheffing niet het volledige bedrag dekt en er dus zowel een voorheffing als een heffing in de IB is.

De relevantie van dit onderzoek betreft het belang van het beginsel van de minste pijn voor het nastreven van rechtvaardigheid en het tegengaan van complexiteit.⁸² Dit zijn de twee eigenschappen waar naar mijn mening het belang van dit beginsel aan gemeten moet worden. De genoemde voor- en nadelen hebben hier ook een duidelijk verband mee.

3.2 Overtollige administratieve lasten

In afdeling 2.3 is al ingegaan op de administratieve lasten die de loon- en dividendbelasting teweeg brengen. Ook is hier duidelijk gemaakt wat de schade is van de administratieve lasten. In deze

⁷⁷ Marchal, 1945, p. 32

⁷⁸ Van den Berge, 1949, p. 60

⁷⁹ Zie afdeling 2.4, alinea 2 en afdeling 2.5, alinea 2

⁸⁰ Zie afdeling 2.4, alinea 6

⁸¹ Zie afdeling 2.3, alinea 3

⁸² Zie afdeling 1.5

afdeling zal nader behandeld worden wat de overtollige administratieve lasten zijn voor de loon- en dividendbelasting. Ook zal de rol van het beginsel van de minste pijn beschreven worden.

Allereerst de loonbelasting: Voor de loonbelasting, premie volksverzekeringen, premie werknemersverzekeringen en de bijdrage zorgverzekeringswet (hierna: ZVW) is één gecombineerde aangifte.⁸³ Waar zitten de administratieve knelpunten in de loonbelasting en premies volksverzekeringen nu we deze gecombineerde aangifte hebben? De premieheffing werknemersverzekeringen, die bij de heffing loonbelasting komt kijken, brengt voor werkgevers nog steeds een hoop lasten met zich mee.⁸⁴ De oorzaak zit in de vele details die de gecombineerde loonaangiften met zich mee brengt. Daarnaast worden zowel de premies als de loonbelasting bepaald aan de hand van het loonbegrip, maar zitten er wel verschillen in het loonbegrip waarover geheven wordt. Voor de premie werknemersverzekeringen wordt op grond van artikel 16 Wfsv het loonbegrip van de wet LB aangehouden. Hier zitten echter wel uitzonderingen op. Deze verschillende begrippen leiden volgens Werger tot en toename van administratieve lasten die gedragen worden door de werkgever.

De wetgever heeft al meerdere malen een poging gedaan tot vereenvoudiging van loonbelasting met bijvoorbeeld de wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten, of haar officiële citeertitel: Walvis.⁸⁵ Deze wet trad in 2006 in werking met als doel om het huidige loonbegrip aan te passen in een poging de administratieve lasten te verlichten.⁸⁶ Het gevolg is een gelijk loonbegrip voor de loonbelasting en de premies volksverzekeringen. Maar zelfs na deze wetgeving blijkt het dat werkgevers nog steeds gebukt gaan onder een overtollige hoeveelheid administratieve lasten.⁸⁷ Een overtollige hoeveelheid aan administratieve lasten is naar mijn mening een indicator dat het belang van het beginsel van de minste pijn het spit heeft moeten delven ten opzichte van andere belangen.

Hoe zit dit dan bij de dividendbelasting, waar zitten voor deze wet de administratieve knelpunten? Er wordt sinds oktober 2017, de publicatie van het regeerakkoord, veel gesproken over de administratieve lasten van de dividendbelasting. Wat echter opvallend is, is dat er weinig geschreven is over welke administratieve lasten het nou precies gaat. Zoals eerder aangegeven kan de dividendbelasting op administratief gebied als overtollig worden beschouwd omdat deze niet leidt

⁸³ Zie afdeling 2.4, alinea 4

⁸⁴ Werger, 2011, p. 2-5

⁸⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2001–2002, 28371, nr. 3

⁸⁶ Werger, 2002

⁸⁷ Werger, 2011, p. 3

tot meer belastingheffing.⁸⁸ Verder lijkt deze wet naar mijn mening een stuk netter ingericht dan de loonbelasting. Er zitten geen verschillende begrippen in wanneer deze vergeleken wordt met de wet IB en de wet op de vennootschapsbelasting 1969. De administratieve lasten in de dividendbelasting⁸⁹ zijn naar mijn mening dus niet zozeer het knelpunt van de dividendbelasting. Het bestaan van de dividendbelasting zelf is voor de regering, welke het verlagen van administratieve lasten als speerpunt heeft⁹⁰, een knelpunt waarbij de baten niet langer opwegen tegen de administratieve lasten. Het gebrek aan efficiëntie van de dividendbelasting zou deze, naar mijn mening schone en overzichtelijke wet, obsoleet maken en dus een overtollige last.⁹¹

3.3 Verhouding met het beginsel van de optimale realisatie

Het beginsel van de optimale realisatie ziet op het nastreven van de doelen van de wetgever op een realistische wijze. Dit houdt in dat de andere beginselen niet volledig nagestreefd dienen te worden maar op de best mogelijke manier.⁹² Er zit ook een tweede kant aan deze realisatie en dat is het inperken van hoever de overheid dient te gaan in het heffen van belasting. De Langen omschrijft deze belangrijke kant als de geoorloofde realisatie.⁹³ Deze geoorloofde realisatie wil zeggen dat de belastingheffing niet te ruw of te fijn moet zijn, maar alleen de strikt noodzakelijke lasten bij de belastingplichtige moeten worden gelegd door de wetgever. Naar mijn mening kan dit simpelweg gezien worden als een stukje rechtsbescherming, waarbij de belastingplichtige beschermd wordt tegen onredelijkheden.

Deze kant van optimale realisatie zou volgens De Langen samengevoegd kunnen worden tot één uitvoeringsbeginsel wat ziet op het verkleinen van de offers die de belastingplichtigen maken. Waarbij het beginsel van de minste pijn ziet op de psychische offers en het beginsel van de geoorloofde realisatie ziet op de beschikbare uitvoeringsmiddelen die ziet op het inperken van de uitvoering van de overheid. Aan de hand van de definitie van de Hoge Raad voor het beginsel van de minste pijn kan opgemaakt worden dat zij deze beginselen eigenlijk al als samengevoegd ziet.⁹⁴ Dit is een logisch gevolg waar ik me ook bij aansluit, gezien dat er een duidelijke harmonie is tussen deze geoorloofde realisatie en het willen tegengaan van pijn bij belastingheffing. De Langen zelf heeft ook

⁸⁸ Zie afdeling 1.1, alinea 8

⁸⁹ Zie afdeling 2.5, alinea 3

⁹⁰ Regeerakkoord Rutte III, 2017, p. 10-16

⁹¹ Zie afdeling 2.6, alinea 2

⁹² De Langen, 1958, p. 405-412

⁹³ De Langen, 1958, p. 511-513

⁹⁴ Zie afdeling 2.2, alinea 8

aangegeven dat er een samenwerking is tussen het beginsel van de geoorloofde realisatie en het beginsel van de minste pijn.⁹⁵

Deze samenwerking tussen beginselen stelt vast dat er in de wetgeving een duidelijk doel is om niet onredelijk veel administratieve lasten neer te leggen bij de belastingplichtigen. Als we dit doel zetten naast de bevindingen van afdeling 3.2 komt duidelijk naar voren dat dit niet volledig gerealiseerd wordt. De loonbelasting heeft nog steeds veel complicaties, welke de overheid probeert tegen te gaan met acties als wet Walvis, Wfsv en operatie de paarse krokodil. Voor de dividendbelasting zijn er zelfs plannen tot volledige afschaffing van de administratieve lasten. Zijn de administratieve lasten die we nu hebben misschien juist in strijd met het beginsel van de optimale realisatie?

Zoals eerder aangegeven moet bij de aangifte loonbelasting ook aangifte gedaan worden voor de premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen.⁹⁶ Maar is dit niet volledig in strijd met het beginsel van de geoorloofde realisatie? Is het verzamelen en bewaren van werknemersgegevens die niet voor de loonbelasting relevant zijn een taak die wel bij werkgever neergelegd dient te worden? Dit is een moeilijke vraag waarbij het antwoord zal verschillen per individu, afhankelijk van zijn of haar prioriteiten.

Het beginsel van de geoorloofde realisatie geeft aan dat verwaarloosbaar kleine verschillen achterwege dienen te worden gelaten voor de belastingheffing, gezien dat deze niet opwegen tegen de extra lasten. Toch zijn het vooral de arbeidsrelaties van een kleine omvang die leiden tot relatief onevenredig veel administratieve verplichtingen.⁹⁷ Dit lijkt mij een knelpunt in de huidige uitvoering van de wet. De lasten voor de premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen leggen momenteel te veel administratieve lasten neer bij werkgevers. Dit is naar mijn mening in strijd met het beginsel van de minste pijn en het beginsel van de optimale realisatie.

3.4 Een disbalans in het beginsel van de minste pijn

In dit onderzoek is gekeken naar de twee functies van het beginsel van de minste pijn, het verlagen van de pijn en het verlagen van de administratieve lasten. Opvallend is dat wanneer naar de uitvoering gekeken wordt deze twee functies niet altijd in harmonie zijn. In theorie lijkt het alsof deze twee eigenschappen elkaar zouden moeten complementeren. Het wegnemen van pijn gebeurt namelijk al automatisch door het af laten nemen van administratieve lasten. Het probleem is echter dat in de uitvoering van het beginsel van de minste pijn de lasten vaak verlegd worden.

⁹⁵ De Langen, 1958, p. 513

⁹⁶ Zie afdeling 2.4, alinea 4

⁹⁷ Werger, 2011, p. 140

Belangrijk is om te kijken of het rechtvaardig is en hoe dit zich verhoudt tot de afname van complexiteit. De rechtvaardigheid van het neerleggen van de huidige administratieve lasten bij de werkgever is dubieus te noemen. Het is waar dat het verleggen van deze lasten de pijn en stress weghaalt bij hen die dit zwaar valt.⁹⁸ Ook is eerlijk te noemen dat de lasten gelegd worden bij iemand die zich hier beter op kan laten adviseren door fiscale, juridische en bedrijfseconomische adviseurs. Dit verklaart waarom de lasten van de loonbelasting bij de werkgever neergelegd kunnen worden. Naar mijn mening is dit echter geen verklaring waarom de lasten van de premies volks- en werknemersverzekeringen bij de werkgevers worden neergelegd. Dit is waar de onderlinge belangen van het beginsel van de minste pijn botsen, ook botst dit met het beginsel van de optimale realisatie.⁹⁹

In de dividendbelasting zien we een andere botsing tussen deze twee functies van het beginsel van de minste pijn.¹⁰⁰ Waar bij de loonbelasting de werkgever de inhoudingsplichtige is, is dit bij de dividendbelasting de vennootschap die de opbrengst verschuldigd is.¹⁰¹ Deze vennootschap is verplicht om zelf bij dividenduitkering een aangiftebiljet te verzoeken.¹⁰² De inhoudingsplichtige is dus net als de belastingplichtige een belanghebbende bij dividendbelasting, met de daarbij komende rechtsmiddelen en verplichtingen.¹⁰³

Dividendbelasting als voorheffing dankt zijn bestaan aan het beginsel van de minste pijn.¹⁰⁴ Maar de functie van de dividendbelasting als voorheffing is niet meer wat deze ooit geweest is. Door de verschillen in de tarieven in de dividendbelasting en de IB zien we dat er nooit meer een volledige aansluiting is en dat er in de IB nog steeds geheven zal worden.¹⁰⁵ In de gevallen van Nederlands aandeelhouders zal de dividendbelasting plaatsvinden als zowel voorheffing als een heffing bij de IB aangifte. Naar mijn mening is dit niet in harmonie met de administratieve lastenverlichting het beginsel van de minste pijn.

De dividendbelasting verlaagt inderdaad de pijn van de geldafname die een belastingplichtige voelt. Wel is deze pijnverzachting minder relevant bij de dividendbelasting in verhouding met de loonbelasting, omdat belastingplichtigen voor de dividendbelasting over het algemeen over meer vermogen beschikken.¹⁰⁶ Volgens de Langen waren het vooral de niet vermogenden die slecht met

⁹⁸ De Langen, 1958, p. 345-347

⁹⁹ De Langen, 1958, p. 543-544

¹⁰⁰ Zie afdeling 2.6, alinea 2

¹⁰¹ Art 7 lid 2 wet DB

¹⁰² Art 6 lid 3 AWR

¹⁰³ Marres & Wattel, 2006, p. 232-236

¹⁰⁴ Stevens & de Smit, 2015, p. 26

¹⁰⁵ V-N 2017/50.3

¹⁰⁶ Marres & Wattel, 2006, p. 4

geld om gaan die deze bescherming nodig hebben.¹⁰⁷ Deze functie van het beginsel van de minste pijn is bij de dividendbelasting dus minder van belang dan bij de loonbelasting.

Dan is er nog de andere kant van het beginsel van de minste pijn, de administratieve lasten. Naast het feit dat de dividendbelasting zijn beschermende functie en zijn functie als voorheffing verloren is, brengt deze belasting wel de nodige verplichtingen met zich mee voor vennootschappen. Opvallend is het dat een wet die zijn functie dankt aan het beginsel van de minste pijn zo in strijd kan zijn met de doelen van hetzelfde beginsel. Dit geeft naar mijn mening een verklaring voor de afschaffing van de dividendbelasting. Let wel dat er nu niet naar de volledige functie van de dividendbelasting is gekeken, maar slechts naar die als voorheffing. De andere functie van de dividendbelasting is in afdeling 4.3 nader toegelicht.

¹⁰⁷ De Langen, 1958, p. 363

Hoofdstuk 4: Verhouding met de andere beginselen

4.1 Inleiding

Aan de hand van de grondbeginselen van de Langen kan je opmaken dat de zes grondbeginselen voor een goed belastingstelsel verschillende belangen en doelen nastreven. Het bestaan van het beginsel van de optimale realisatie heeft al aangetoond dat deze belangen een onderlinge machtsstrijd hebben. In het vorige hoofdstuk heb ik gekeken naar de onderlinge disbalans in het beginsel van de minste pijn. Het leek me passend om in dat hoofdstuk ook al een deel van de verhouding tussen het beginsel van de minste pijn en het beginsel van de optimale realisatie te bespreken. Dit komt omdat deze twee beginselen van nature al zo in elkaar verweven zijn dat de onderlinge verhouding van een groter belang is dan de verhouding tussen het beginsel van de minste pijn en de andere grondbeginselen. Niettemin is het voor het belang van de minste pijn wel relevant om de verhouding met de andere beginselen te bestuderen. De vraag die in dit hoofdstuk beantwoordt dient te worden is: Hoe verhouden de beginselen van belastingheffing zich onderling voor de loon- en dividendbelasting, met welke beginselen bijt het beginsel van de minste pijn?

De eerste 4 beginselen zien op een zo eerlijk mogelijke afname van geldmiddelen, het beginsel van de minste pijn ziet op het voelen van zo min mogelijk pijn bij deze afname.¹⁰⁸ Het gevolg van deze verschillende belangen is dat het beginsel van de minste pijn bijt met de eerdere vier rechtsbeginselen. Stel nu dat het enige beginsel dat nageleefd zou worden, het beginsel van de minste pijn zou zijn. Het minst pijnlijke zou geen enkele belasting zijn, er hoeft dan administratief niets bijgehouden te worden en er worden geen geldmiddelen ontnomen van de mensen. Echter zou dit ten kosten gaan van de welvaart, gezien de overheid zijn inkomen zou verliezen en zijn mogelijkheid om vermogen her te verdelen. Dit geeft aan dat er een verhouding van naleving moet zijn tussen de grondbeginselen. Deze verhouding zal ik in dit hoofdstuk nader toelichten. De vraag die dit hoofdstuk moet beantwoorden is: Hoe verhouden de beginselen van belastingheffing zich onderling voor de loon- en dividendbelasting, met welke beginselen bijt het beginsel van de minste pijn?

4.2 De verdelingsbeginselen

De Langen heeft de grondbeginselen opgesplitst in twee delen, de verdelingsbeginselen en de doelmatigheidsbeginselen.¹⁰⁹ De verdelingsbeginselen beheersen de verdeling van de totale

¹⁰⁸ De Langen, 1958, p. 512

¹⁰⁹ De Langen, 1954, p. 38

belastinglast over alle belastingplichtigen. De doelmatigheidsbeginselen zien op de uitvoering van de belastingheffing. Allereerst zal er gekeken worden naar de verhouding tussen het beginsel van de minste pijn en de verdelingsbeginselen, de verdelingsbeginselen zijn het draagkrachtbeginsel¹¹⁰, het beginsel van de bevoorrechte verkrijging¹¹¹ en het profijtbeginsel.¹¹²

Het profijtbeginsel en het beginsel van de bevoorrechte verkrijging zijn naar mijn mening niet relevant voor dit onderzoek. In de loon- en dividendbelasting bijten deze naar mijn mening niet voldoende om relevant te zijn voor dit onderwerp. Voor het profijtbeginsel kan gesteld worden dat het bij moeten houden van wie waar profijt van heeft een administratieve last is. Dit is echter naar mijn mening zo gegrond in de wetgeving dat dit niet een relevant discussiepunt is. Het draagkrachtbeginsel schuurt daarentegen meer met het beginsel van de minste pijn. Wel kan van de verdelingsbeginselen simpelweg gesteld worden dat zonder deze beginselen de administratieve lasten van belastingen significant lager zijn. Zonder de verdelingsbeginselen zou naar mijn mening enkel een vlaktaks kunnen zijn. Een vlaktaks is een uniform belastingpercentage voor bijvoorbeeld alle inkomen uit arbeid. Dit zou de administratieve lasten in de loonbelasting significant verlagen.¹¹³

Het draagkrachtbeginsel heeft als doel dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Redenen dat dit schuurt met het beginsel van de minste pijn is voornamelijk op het gebied van de administratieve lasten. Het belasten naar draagkracht zorgt voornamelijk voor meer regels en uitzonderingen zoals in de vorige alinea beschreven. Dit maakt naar mijn mening het draagkrachtbeginsel de belangrijkste van de verdelingsbeginselen die bijt met het beginsel van de minste pijn.

Het hoeft echter niet het geval te zijn dat het draagkrachtbeginsel en het beginsel van de minste pijn tegengestelde doelen hebben. Een voorbeeld van harmonie tussen het draagkrachtbeginsel die het beginsel van de minste pijn is het heffingsvrije vermogen. Op grond van artikel 5.5 wet IB is €30.000 per belastingplichtige vrijgesteld van de box 3 grondslag. Wanneer iemand vermogen van minder dan €30.000 heeft zie je in de praktijk vaak dat het vermogen niet ingevuld wordt bij de aangifte. Het niet hoeven controleren en invullen van deze bezittingen is op kleine schaal een verlichting van administratieve lasten.

¹¹⁰ Zie afdeling 2.2, alinea 3

¹¹¹ Zie afdeling 2.2, alinea 5

¹¹² Zie afdeling 2.2, alinea 4

¹¹³ WFR 2009/1103

4.3 Welvaartbeginsel

In afdeling 3.4 heb ik aangegeven dat de dividendbelasting de functie als voorheffing niet meer fatsoenlijk in kan vullen. Echter is er wel nog een andere functie van de dividendbelasting. De dividendbelasting is namelijk meer dan slechts een voorheffing op de IB. Het is een zelfstandige belasting. De dividendbelasting kan voor buitenlands belastingplichtigen als eindheffing optreden.

De dividendbelasting wordt door Nederland geheven bij elke dividendgerechtigde onafhankelijk van zijn woonplaats, zo lang de uitkerende instantie maar een Nederlandse vennootschap is.¹¹⁴ Om de betaalde dividendbelasting te verrekenen met de IB aangifte moet je echter wel een Nederlands belastingplichtige voor de IB of vennootschapsbelasting zijn. Dit betekent dat voor niet in Nederland belastingplichtige entiteiten deze belasting niet te verrekenen valt en dus als eindheffing dient. Aan de hand van verdragen zou het mogelijk kunnen zijn dat de belasting alsnog teruggegeven, of bij voorbaat niet geheven, dient te worden om economische dubbele belasting te voorkomen.¹¹⁵ Het niet-heffen van dividendbelasting gebeurt echter alleen aan de hand van deze verdragen en niet aan de hand van de wet. Zoals het in de wet is geregeld moet deze belasting gewoon betaald worden.

Dit betekent dat puur op grond van de wet de dividendbelasting ook een extra inkomensbron is voor de overheid. Het welvaartsbeginsel ziet op het nastreven van een zo groot mogelijke welvaart van het Nederlandse volk, zo ver afhankelijk van de particuliere sector.¹¹⁶ Naar mijn mening zijn er argumenten die aantonen dat de dividendbelasting in het belang is van dit beginsel en argumenten dat deze belasting in strijd is met dit beginsel. In beginsel kan gesteld worden dat meer belasting heffen bij buitenlandse entiteiten leidt tot minder belasting voor het Nederlandse volk. Dit heeft als gevolg dat de welvaart van het Nederlandse volk inderdaad bevorderd wordt.

In zijn werken heeft de Langen echter nog extra nadruk gelegd op het feit dat het welvaartsbeginsel vooral er op ziet dat belastingheffing de welvaart afhankelijk van de particuliere sector niet belemmert.¹¹⁷ De dividendbelasting heeft een belemmerende werking voor Nederlandse vennootschappen voor het vinden van buitenlandse investeerders. Daarnaast is het niet kunnen verrekenen van de dividendbelasting voor buitenlandse investeerders in strijd met de door het EG-verdrag beschermde vrijheden van vestiging en kapitaalverkeer.¹¹⁸ Het zijn slechts de belastingverdragen, welke tot verrekening leiden, die deze overtreding neutraliseren.¹¹⁹ Aan de hand

¹¹⁴ Marres & Wattel, 2006, p. 135-137

¹¹⁵ Marres & Wattel, 2006, p. 98

¹¹⁶ *Zie afdeling 2.2, alinea 6*

¹¹⁷ De Langen, 1958, p. 234-235

¹¹⁸ HvJ, 2006, C-513/04

¹¹⁹ HvJ, 2011, C-284/09

van deze feiten kan gesteld worden dat de dividendbelasting de welvaart van de particuliere sector schaadt door het afschrikken van potentiële investeerders. De conclusie die hieruit volgt is dat de dividendbelasting juist in strijd is met het welvaartsbeginsel.

4.4 Beginsel van de optimale realisatie

De verhouding tussen het beginsel van de minste pijn en het beginsel van de optimale realisatie is al eerder aan bod gekomen.¹²⁰ Een toevoeging die ik hier nog aan zou willen leveren is dat het beginsel van de optimale realisatie ziet op de onderlinge verhouding tussen alle rechtsbeginselen. Dit betekent dat bij een conclusie dat het beginsel van de minste pijn een groter belang zou moeten hebben, er eigenlijk sprake is van een tekortkoming van het beginsel van de optimale realisatie.

¹²⁰ Zie afdeling 3.3

Hoofdstuk 5: De rol van technologie

5.1 Inleiding

In de hoofdstukken drie en vier zijn een aantal knelpunten in de loon- en dividendbelasting blootgelegd waar het belang van het beginsel van de minste pijn naar mijn mening niet optimaal tot uitwerking komt. De problemen voor de loonbelasting zitten vooral in de administratieve lasten in de die voortkomen uit de samenvoeging van de loonbelasting met de premies werknemers- en volksverzekeringen. Het probleem is dat deze lasten momenteel te veel administratieve lasten neerleggen bij werkgevers en dat dit in strijd is met het beginsel van de minste pijn en het beginsel van de optimale realisatie.

Het moge duidelijk zijn dat niemand deze administratieve lasten wil dragen. Naar mijn mening kan de technologie hier een uitkomst bieden. Vanwege technologische ontwikkelingen als Artificial intelligence, robotics, blockchain en smart contracts kunnen deze administratieve lasten significant verlaagd worden. In dit hoofdstuk wordt een korte uitleg gegeven van een aantal mogelijkheden welke door deze technologische ontwikkelingen aan het licht zijn gekomen.

5.2 Technische definities

In dit hoofdstuk is er gekeken naar een aantal technologische ontwikkelingen die een rol kunnen spelen voor het belang van het beginsel van de minste pijn. De technische termen die gebruikt zijn heb ik geprobeerd zo eenvoudig mogelijk te houden. Het gevolg van deze vereenvoudiging is dat deze technologieën nog veel meer bevatten dan de informatie die ik voor dit verslag gebruikt heb. De belangrijkste termen worden in deze afdeling uitgelegd zijn: Blockchain, smart contracts, Artificial intelligence en robotics.

Er is sprake van Artificial intelligence wanneer een levenloos voorwerp tekenen van intelligentie vertoont. Intelligentie wordt omschreven als de vaardigheid om aan de hand van ervaring te leren hoe een taak uitgevoerd dient te worden.¹²¹ Belangrijke eigenschappen van Artificial intelligence zijn dat het computers in staat stelt om zelf te leren en problemen op te lossen.¹²² Eén van de belangrijkste mogelijkheden van Artificial intelligence is robotics. Robotics is een vorm van bouwkunde die zich focust op de bouw en het gebruik van computersystemen die ingezet kunnen worden voor informatieverwerking.

¹²¹ Fetzer, 1990, p. 3-5

¹²² Michalski e.a. 2013, p. 3-4

Blockchain kan het beste vergeleken worden met een grootboek, het is een digitale database waarbij niet één instantie de eigenaar is, maar waarbij alle gebruikers de eigenaar zijn.¹²³ De documenten die in dit grootboek opgeslagen worden, worden ook wel blokken genoemd. Wanneer de gegevens van een blok eenmaal zijn opgenomen kunnen deze niet met terugwerkende kracht worden aangepast, tenzij de meerderheid van het netwerk dit wil. Wel kan er informatie aan een blok toegevoegd worden in de vorm van een nieuw blok. Door de toevoeging van deze nieuwe informatie verifieer je zowel de nieuwe informatie van het nieuwe blok, als de voorgaande informatie van de oude blokken. Op deze manier vormen deze blokken van informatie een keten van informatie, ergo de naam blockchain.

Zoals eerder aangegeven is een van de belangrijkste mogelijkheden die blockchain presenteert smart contracts. Een smart contract is een script die op blockchain wordt opgeslagen. Dit script bevat een contract zoals we deze nu kennen. Echter is door middel van blockchain dit contract in staat zichzelf tot uitvoering te laten komen. Wanneer het contract weet wat de mogelijke uitkomsten van het contract zijn, kan het aan de hand van de uitkomsten ook acties uitvoeren. Dit betekent dat het nakomen van het contract beloond kan worden terwijl het overtreden van het contract bestraft kan worden. Belangrijk is dat de gevolgen niet anders zijn als bij een gewoon contract, maar dat het smart contract zelf in staat is om de gevolgen uit te voeren. Aangezien alle interacties met het contract gebeuren via blockchain krijgen alle deelnemers van het netwerk een traceerbaar spoor van de werking en uitvoering van het contract.

5.3 Artificial Intelligence en Robotics

De werking van Artificial intelligence is iets wat we al jaren in werking zien. Al sinds de uitvinding van het wiel proberen mensen taken makkelijker te maken door middel van gereedschappen. Artificial intelligence is ook een stap in dit proces. Wanneer een computersysteem zelf in staat is om dingen te leren kan deze taken van mensen overnemen.¹²⁴ Door middel van robotics zijn computersystemen ontworpen die in staat zijn om gegevens op te sporen aan de hand van commando's. Dit zien we ook al in uitwerking in de belastingsector.

Hierbij kan gedacht worden aan de digitale IB aangifte. De belastingdienst krijgt de nodige gegevens van de bank en de werkgevers en een computersysteem vult deze gegevens in op de juiste plek in de aangifte. Wanneer er documenten zijn die de juiste gegevens bevatten is het computersysteem zelf in staat om dit correct te verwerken.

¹²³ Narayanan e.a. 2016, p. 51-56

¹²⁴ Mittal & Mittal, 2011, p. 119-120

Dit zou een toevoeging kunnen zijn voor de dividendbelasting. Aan de hand van artikel 216 van het Burgerlijk Wetboek Boek 2 kan een uitkering van dividend alleen plaatsvinden aan de hand van een besluit van de algemene vergadering van aandeelhouders. Dit betekent dat er voorafgaande aan de aangifte al een document bestaat die de nodige gegevens voor de aangifte bevat. Dit is naar mijn mening een kleine vermindering van de administratieve lasten in de dividendbelasting.

5.4 Blockchain en smart contracts

Een naar mijn mening belangrijkere mogelijkheid van robotics is in samenwerking met blockchain. Blockchain en Artificial Intelligence hebben samen de capaciteiten om te dienen als de technologische onderlegger voor het uitvoeren van veilige betalingen, activa invocatie en smart contracts.¹²⁵ Blockchain zal naar verwachting een revolutie teweegbrengen in de handel omdat deze onveranderbaar, transparant en herdefinieerbaar is en veilige, snelle, betrouwbare en transparante oplossingen mogelijk maakt.¹²⁶

Smart contracts kunnen naar mijn mening de administratieve lasten van de loonbelasting voor de werkgevers verlichten. De werkgevers zijn inhoudingsplichtige voor de loonbelasting gemaakt in een poging de belastingplichtige te beschermen voor de pijn van belastingen.¹²⁷ Echter zijn er ondertussen zoveel lasten voor de werkgever deze inhoudingsplichtige dat dit een schading vormt voor de invulling van het beginsel van de minste pijn.¹²⁸ Ook al sluit ik me er bij aan dat deze administratieplichten niet bij de belastingplichtigen gelegd moeten worden, naar mijn mening zou de uitvoerende macht van de overheid zelf een grotere rol moeten spelen in het houden van deze informatie. Een nog makkelijkere uitkomst zou echter zijn dat aan deze lasten automatisch voldaan worden. Dit is waar smart contracts een rol kunnen spelen. Een smart contract kan door middel van geautomatiseerde transacties de voorwaarden van contracten zelf uitvoeren.¹²⁹ Wanneer de fiscus betrokken wordt bij het smart contract kan de inhoudingsplicht als last weggenomen worden.

In de situatie van een smart contract kan de werkgever het brutoloon naar de werknemer overmaken. Bij het overmaken van dit bedrag krijgt de fiscus een melding dat een betaling van loon heeft plaatsgevonden. Door middel van het smart contract heeft de fiscus dan de machtiging om automatisch de verschuldigde loonbelasting en premies volks- en werknemersverzekeringen af te nemen van de belastingplichtige. Door deze uitvoering hoeft de werkgever niet meer als inhoudingsplichtige te dienen. De werkgever heeft dus minder lasten en voor de werknemer komen

¹²⁵ Swan, 2015, p. 7

¹²⁶ Underwood, 2016, p. 15-16

¹²⁷ Zie afdeling 1.1, alinea 8

¹²⁸ Zie afdeling 3.2, alinea 3

¹²⁹ Underwood, 2016, p. 15-16

er geen nieuwe lasten bij. Dit zorgt naar mijn mening voor een betere invulling van het beginsel van de minste pijn. Een goede uitvoering van smart contracts zou alle huidige voordelen van inhouding behouden en de nadelen van inhouding wegnemen.

Omdat zowel de fiscus, de werkgever als de werknemer bij het smart contract betrokken zijn is het bijhouden van de informatie ook makkelijker. Door de werking van blockchain kan de huidige informatie constant aangevuld worden door de betrokken partijen. Naar mijn mening zou de plicht van het bijhouden van deze informatie voornamelijk bij de fiscus moeten liggen. Dit zou dan in samenwerking zijn met een verplichting voor zowel de werknemer en de werkgever om veranderingen van relevante feiten wel te melden bij de fiscus. Dit zou naar mijn mening de optimale invulling van het beginsel van de minste pijn zijn.

Hoofdstuk 6: Samenvatting en conclusie

6.1 Samenvatting

In dit onderzoek is gekeken naar één van de grondbeginselen van ons belastingrecht, het beginsel van de minste pijn. De grondbeginselen, zoals de Langen deze heeft opgesteld aan de hand van empirisch onderzoek, vormen de ongeschreven basis waar onze belasting wetgeving op gebaseerd is. Het beginsel van de minste pijn heeft als functie dat de wetgeving zo min mogelijk ergernis en administratieve rompslop veroorzaakt voor de belastingplichtige. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

‘Heeft het beginsel van de minste pijn de gewenste rol in onze belastingwetgeving en zo nee, hoe kunnen de huidige heffingen worden aangepast zodat wel een optimalere invulling wordt gegeven aan dit beginsel?’

Hierbij is gekeken naar de elementen van het beginsel van de minste pijn in de huidige wetgeving, de verhouding van dit beginsel met de andere grondbeginselen en de effecten die modernisering kunnen hebben op het beginsel.

In dit onderzoek is gekeken naar twee belastingwetten, namelijk Wet op de loonbelasting 1964 en de Wet op de dividendbelasting 1965. In deze twee belastingwetten ontstaat er een bepaald spanningsveld in het beginsel van de minste pijn, waarbij het verschuiven van lasten soms juist meer administratieve lasten kan creëren. Het belang van de maatschappij in dit spanningsveld is het tegengaan van complexiteit en het nastreven van rechtvaardigheid. Dit is de kapstok waaraan het belang en onderlinge spanningsveld van het beginsel van de minste pijn gemeten wordt in dit onderzoek.

Voor het huidige belang is er gekeken in welke elementen in de loon- en dividendbelasting het belang van het beginsel van de minste pijn naar voren komt. De loon- en dividendbelasting zijn als voorheffingen opgezet om de pijn die de belastingplichtige voelt te verminderen. Door de jaren heen is de definitie van het beginsel van de minste pijn ook steeds meer gaan zien op het verlagen van de administratieve lasten. In principe is dit een logisch gevolg gezien de administratieve lasten ook gezien kunnen worden als een pijn. In de loonbelasting is het duidelijke voordeel van deze heffing dat het minder irritatie brengt bij de belastingplichtigen en dat zij ook beschermd worden door deze geleidelijke heffingen. De administratieve lasten in de loonbelasting zitten voornamelijk in de samenvoeging van de loonbelasting met de premies werknemers- en volksverzekeringen waar deze bij de dividendbelasting zitten in het volledige bestaan van de dividendbelasting.

De verhoudingen tussen de beginselen is voor een deel in hoofdstuk drie behandeld, dit is in hoofdstuk vier nog verder uitgewerkt. Het probleem van een te klein belang van het beginsel van de minste pijn zou alleen kunnen ontstaan omdat de belangen een of meerdere van de andere grondbeginselen zwaarder weegt. Het belangrijkste probleem is naar mijn mening de geoorloofde realisatie. De geoorloofde realisatie is een onderdeel van het beginsel voor de optimale realisatie. De geoorloofde realisatie functioneert als een soort rem voor de overheid dat deze niet te ver dient te gaan bij de uitvoering van de overige grondbeginselen. De problemen die we gezien hebben op het gebied van een overvloed aan administratieve lasten zijn naar mijn mening in strijd met het beginsel van de geoorloofde realisatie.

Opmerkelijk is dat de twee functies van het beginsel van de minste pijn lang niet altijd met elkaar in harmonie zijn. Enerzijds is er het tegengaan van de pijn van geldheffing die een belastingplichtige voelt bij belastingheffing en anderzijds is er het tegengaan van administratieve lasten die een belasting- of inhoudingsplichtige voelt bij belastingheffing. Wanneer deze twee functies niet in harmonie zijn zien we de knelpunten van het belang van het beginsel van de minste pijn het duidelijkst.

Na het aantonen van het knelpunt in het beginsel van de minste pijn is er gekeken naar een mogelijke oplossing. Deze oplossing heb ik gezocht in de technologische ontwikkeling. Voor de dividendbelasting zou een kleine verbetering zijn door het automatiseren van de invulling van de aangifte dividendbelasting. Voor de loonbelasting zouden smart contracts een goede uitkomst zijn. Deze smart contracts werken aan de hand van blockchain, een gedecentraliseerd grootboek waar meerdere belanghebbenden informatie toe kunnen voegen en verifiëren. Deze smart contracts kunnen het voldoen van inhouding en het houden van informatie automatiseren.

6.2 Conclusie

Er zijn twee doelen van het beginsel van de minste pijn die naar mijn mening beoordeeld kunnen worden. Het tegengaan van de pijn van geldheffing die een belastingplichtige voelt bij belastingheffing en het tegengaan van administratieve lasten die een belasting- of inhoudingsplichtige voelt bij belastingheffing. Deze doelen moeten naar mijn mening beoordeeld worden aan de hand van complexiteit en rechtvaardigheid. Complexiteit is hierbij eigenlijk ondergeschikt aan rechtvaardigheid, waarbij naar mijn mening complexiteit tegengaan alleen plaats moet kunnen vinden op een rechtvaardige wijze. De hoofdvraag die beantwoord diende te worden is: *'Heeft het beginsel van de minste pijn de gewenste rol in onze belastingwetgeving en zo nee, hoe kunnen de huidige heffingen worden aangepast zodat wel een optimalere invulling wordt gegeven*

aan dit beginsel?'. Deze hoofdvraag heb ik geprobeerd te beantwoorden aan de hand van de volgende deelvragen:

- *In welke elementen in de loon- en dividendbelasting komt het belang van het beginsel van de minste pijn naar voren?*
- *Hoe verhouden de beginselen van belastingheffing zich onderling voor de loon- en dividendbelasting, met welke beginselen bijt het beginsel van de minste pijn?*
- *Welke effect kan de modernisering hebben op het beginsel van de minste pijn en de verhouding van deze met de andere beginselen voor belastingwetgeving?*

Deze vragen zal ik nu per alinea beantwoorden aan de hand van het gedane onderzoek.

In welke elementen in de loon- en dividendbelasting komt het belang van het beginsel van de minste pijn naar voren? Allereerst kan heel simpel gezegd worden dat de loon- en dividendbelasting hun bestaan danken aan het beginsel van de minste pijn. Deze belastingen zijn als voorheffing in het leven geroepen in een poging de pijn van geldheffing te verminderen. Voor de loonbelasting kan gesteld worden dat de pijn van geldheffing inderdaad significant afneemt door deze voorheffing. Naar mijn mening is deze voorheffing een cruciale bescherming tegen overbesteding voor bepaalde belastingplichtigen. Voor de dividendbelasting is dit effect over het algemeen kleiner en kan men zich afvragen of een hogere voorlopige aanslag van de IB niet voldoende zou zijn. De bescherming tegen overbesteding is minder van belang gezien deze belasting meestal de meer vermogenden raakt en de dividendbelasting vaak niet voor het noodzakelijke levensonderhoud wordt gebruikt. Dit zijn naar mijn mening de belangrijkste elementen voor het tegengaan van de pijn van geldheffing.

Daarnaast is er nog de pijn die door de administratieve lasten veroorzaakt worden. Zowel de loon- als dividendbelasting leiden naar mijn mening tot overbodig veel administratieve lasten. Voor de loonbelasting is de oorzaak hiervan naar mijn mening de lasten waar de werkgever mee opgezadeld wordt die eigenlijk niet op de loonbelasting zien. De samenvoeging van de loonbelasting met de premies volks- en werknemersverzekeringen heeft erg veel lasten bij de werkgevers gelegd die naar mijn mening daar niet gelegd mogen worden. Het frustrert dat voornamelijk de kleine ondernemers hier de dupe van zijn.

Hoe verhouden de beginselen van belastingheffing zich onderling voor de loon- en dividendbelasting, met welke beginselen bijt het beginsel van de minste pijn? Het is onvermijdbaar dat de beginselen van belastingheffing met elkaar schuren. Deze beginselen vormen kort samengevat de verschillende belangen die bij belastingheffing allemaal nagestreefd dienen te worden. De verhouding tussen het beginsel van de minste pijn en de verdelingsbeginselen komt voor uit enerzijds het belang zo eerlijk

mogelijk te heffen en anderzijds zo pijnloos mogelijk te heffen. Eerlijk mogelijk heffen leidt tot meer uitzonderingen en regels terwijl pijnloos heffen, zeker op het gebied van administratieve lasten, juist zou moeten zien op minder regels en uitzonderingen. Opvallend is dat het beginsel van de optimale realisatie het meeste bijt met het beginsel van de minste pijn, maar ook het meest samenwerkt met dit beginsel. Dit komt naar mijn mening door het feit dat deze beginselen net een ander doel nastreven maar wel met elkaar verweven zijn.

Welke effect kan de modernisering hebben op het beginsel van de minste pijn en de verhouding van deze met de andere beginselen voor belastingwetgeving? Voor de effecten van modernisering heb ik naar een aantal technologische ontwikkelingen gekeken. Voor de dividendbelasting zijn er naar mijn mening weinig uitkomsten die de technologie kan bieden. Dit komt omdat er niet zo zeer sprake is van overtollige administratieve lasten in de dividendbelasting. Het probleem van de dividendbelasting zit in het bestaan van de belasting zelf en het gebrek aan efficiency. Voor de loonbelasting is er echter een optimistischer uitzicht. Ik denk dat de mogelijkheden die smart contracts bieden een cruciale rol zullen spelen in de toekomst van de loonbelasting. Ik denk dat smart contracts de overheid eindelijk de nodige middelen zal geven om de administratieve lasten in de loonbelasting significant terug te dringen.

Na de beantwoording van deze deelvragen acht ik mijzelf in staat om een redelijk antwoord te geven op de vraag: *'Heeft het beginsel van de minste pijn de gewenste rol in onze belastingwetgeving en zo nee, hoe kunnen de huidige heffingen worden aangepast zodat wel een optimalere invulling wordt gegeven aan dit beginsel?'*. Ik heb in deze vraag bewust enige subjectiviteit laten zitten om zo duidelijk beide kanten van het verhaal te belichten. Het beginsel van de minste pijn heeft tot op zekere hoogte wel de gewenste rol in onze belastingwetgeving. Er is echter wel nog voldoende ruimte voor verbetering. Voor de dividendbelasting lijkt dat deze verbetering op een hele abrupte manier plaats zal vinden, namelijk door afschaffing. In hoofdstuk vijf heb ik een duidelijke verbetering voor de loonbelasting blootgelegd. Ondanks dat veranderingen al plaatsvinden, dient de huidige situatie zich te veranderen, naar mijn mening moet dat op bovenstaande manieren. Voor de loonbelasting zien we dat er meerdere pogingen gedaan zijn en in werking zijn om deze eenvoudiger te maken, naar mijn mening kan dit nu eindelijk met succes gebeuren. De dividendbelasting wordt zeer waarschijnlijk afgeschaft, dit zal ik in de volgende afdeling nog verder uitwerken. Naar mijn mening kunnen de technologische ontwikkelingen en de afschaffing van de dividendbelasting zeer dicht in de buurt komen van een optimale invulling van het beginsel van de minste pijn.

Als laatste toevoeging aan deze conclusie wil ik zeggen dat het spanningsveld wat ik omschreven heb in het beginsel van de minste pijn naar mijn mening ontstaan is door het feit dat we af zijn gedreven

van de definitie van de Langen voor het beginsel van de minste pijn. De manier waarop ik de visie van de Langen heb geïnterpreteerd geeft aan dat het tegengaan van de pijn van geldheffing de hoofdrol speelt. De schuld van de administratieve lasten ligt niet zozeer bij het beginsel van de minste pijn zelf, maar deze heeft wel de ingang gegeven tot een verhoging van de administratieve lasten. Dit verklaart ook waarom het beginsel van de minste pijn juist heeft geleid tot de introductie van belastingen als de dividendbelasting en de loonbelasting.

6.3 Afschaffing dividendbelasting

De waarschijnlijke afschaffing van de dividendbelasting krijgt veel kritiek. Naar mijn mening is de dividendbelasting een netter ingerichte belasting dan de loonbelasting, echter is het de bestaansgrond van deze belasting die in twijfel getrokken moet worden. Ik wil in deze afdeling de manier waarop de regering tot deze afschaffing is gekomen links laten liggen en puur focussen op het bestaansrecht van de dividendbelasting. Naar mijn mening en aan de hand van het gedane onderzoek is de dividendbelasting een overbodige belasting. Deze belasting is in overtreding van het EG-verdrag op het gebied van vrijheid van vestiging en kapitaalverkeer. Deze vrijheid van vestiging en kapitaalverkeer verbiedt dat iemand meer belast zou worden wanneer hij ervoor kiest in een andere lidstaat te wonen.¹³⁰ Het niet kunnen verrekenen van de dividendbelasting voor buitenlandse investeerders is naar mijn mening een overtreding. Deze overtreding wordt slechts door verslagen redelijk in toom gehouden.

Daarnaast is er zeker iets te zeggen over de mening van de regering dat de dividendbelasting buitenlandse investeerders afschrikt. Er kan worden gesteld dat de mate waarin ene bepaalde staat actief politiek voert een natuurlijke relatie heeft met de belastingheffing van dit land. Positieve dingen voor de maatschappij worden bevorderd door belastingen, waarbij negatieve delen worden benadeeld.¹³¹ Het heffen van belasting over dividend vermindert de investeringen die in Nederlands ondernemingen gedaan wordt.

De functie van voorheffing van de dividendbelasting is ook in belang afgenomen. Door de afwijkende tarieven in de IB en de dividendbelasting zal er altijd nog nageheven worden voor Nederlands belastingplichtigen. Hierdoor heeft de dividendbelasting zijn efficiency verloren en levert deze juist dubbel werk op.¹³² Het enige gevolg van het afschaffen van deze dividendbelasting voor Nederlands belastingplichtigen zou een grote voorheffingsaanslag IB zijn en eventueel een hogere aanslag IB.

¹³⁰ HvJ 27-01-2005, C-403/03

¹³¹ Van den Berge, 1949, p. 26

¹³² Marres & Wattel, 2006, p. 5

De argumenten voor het behouden van de dividendbelasting is dat de afschaffing 1,4 miljard euro terug zou geven aan buitenlandse investeerders.¹³³ Echter zijn het naar mijn mening niet de buitenlandse investeerders die hiervan zullen profiteren. De voorheffing werd namelijk vaak alsnog bij de investeerder verrekend op grond van belastingverdragen. Deze belastingverdragen zorgen er voor dat of een buitenlandse overheid niet kan heffen voor de 15% belasting die Nederland al over het dividend heeft geheven, of dat Nederland deze 15% dividendbelasting toch niet mag heffen of terug moet geven. Het zijn dus de overheden die deze 1,4 miljard niet langer dienen te betalen. Toch moet gezegd worden dat deze budgettaire redenen nog steeds op gaat voor de dividendbelasting.

Aan de hand van bovenstaande feiten verbaast het mij niet dat de dividendbelasting zal worden afgeschaft. Een aanzienlijk deel van de functie van deze belasting is in strijd met de vrijheid van vestiging en kapitaalverkeer. De budgettaire redenen wegen naar mijn mening hier niet tegen op en ook verwacht ik niet dat dit lang stand zou houden bij het Europese hof. Het gebruik van verdragen is het enige wat deze overtreding in toom houdt.

¹³³ FD, 2017

Literatuurlijst

Papers, boeken en overige publicaties

Bartel, *Dividendbelasting*, Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht, Den Haag, 2005.

Becker, *A theory of the allocation of time*, The royal economic society, Londen, 1965.

Michalski, Carbonell & Mitchell, *Machine learning: An artificial intelligence approach*. Springer Science & Business Media, 2013.

Christidis & Devetsikiotis, *Blockchains and smart contracts for the internet of things*, Ieee Access, 2016.

De Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht deel 1*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1954.

De Langen, *De grondbeginselen van het Nederlandse belastingrecht deel 2*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1958.

Fetzer, *What is Artificial Intelligence?* Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1990.

Financieel Dagblad, *Hoekstra: effect afschaffen dividendbelasting onzeker*, 2017.

Gradus, *De charme van eenvoud: naar een sociale vlaktaks en één loonbegrip*, WFR 2009/1103.

Hoogteijling, *Administratieve lasten, meer dan het lijkt*, Forfaitair, Amersfoort, 2004.

Kuipers, *opkomst en ondergang van de loonbelasting*, Reed Business BV, Doetinchem, 2007.

Narayanan, Bonneau, Felten, Miller & Goldfeder, *Bitcoin and cryptocurrency technologies: a comprehensive introduction*, Princeton University Press, Princeton, 2016.

Nederlandse vakbond van vakverenigingen, *Wenkend perspectief; studie over de inkomens- en vermogensverdeling*, Nederlandse vakbond van vakverenigingen, Amsterdam, 1957.

Marchal, *The state and its budget*, Tijdschrift voor openbare financiën, Den Haag, 1948.

Marres & Wattel, *Dividendbelasting; derde druk*, Kluwer, Deventer, 2006.

Mertens, *Het beginsel van de minste pijn: Een inleiding tot de loonheffingen; negende druk*, Ars Aequi Libri, Nijmegen, 2015.

Mittal S. & Mittal A. *Versatile question answering systems: seeing in synthesis*, International journal of intelligent information and database systems, 2011

Oliemans & Stevens, *Is de boedelheffing een goed alternatief voor de successiewet?* WFR, 2008/577.

Pechman, *Tax reform: theory and practice*, Journal of Economic Perspectives, 1987.

Pronk, *De verborgen belastingdienst*, Eburon, Delft, 2004.

Schoenblum, *Tax Fairness or Unfairness - A Consideration of the Philosophical Bases for Unequal Taxation of Individuals*, The American journal of tax policy, 1995.

Smith, *An inquiry into the nature and causes of the Wealth of Nations*, A. Spottiswoode, Londen, 1776.

Stevens & de Smit, *Elementair Belastingrecht voor economen en bedrijfsjuristen*, Kluwer, Deventer 2015.

Swan, *Blockchain: Blueprint for a new economy*, O'Reilly Media, Sebastopol, 2015.

Underwood, *Blockchain beyond bitcoin*, Communications of the ACM, 2016.

Van den Berge, *Beginzelen van de belastingheffing*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1949.

V-N 2004/4.12, Inkomstenbelasting; Bron van inkomen.

V-N 2017/50.3, Fiscale plannen nieuwe kabinet. Regeerakkoord 2017–2021.

Vertrouwen in de toekomst, regeerakkoord Rutte III, 2017.

Werger, *Loonsomheffing*, Fiscale monografieën deel 135, Kluwer, Deventer, 2011.

Werger, *Operatie Walvis; is het beestje bij voorbaat gedoemd te stranden?* WFR, 2002/1271.

Jurisprudentie

HR 22-07-1981, 20547, ECLI:NL:HR:1981:AW9782

HR 29-05-1996, 30212, ECLI:NL:HR:1996:AA1817

HvJ 27-01-2005, C-403/03, conclusie AG

HvJ 06-04-2006, C-513/04, conclusie AG

Kamerstukken

Kamerstukken II, vergaderjaar 1999-2000, 24036, nr. 148

Kamerstukken II, vergaderjaar 2001-2002, 28219, nr. A

Kamerstukken II, vergaderjaar 2001-2002, 28219, nr. 3, Memorie van toelichting

Kamerstukken II, vergaderjaar 2001-2002, 28371, nr. 3

Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29 529, nr. 3

Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29515, nr. 2

Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 29515, nr. 64

Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 30577, nr. 3

Kamerstukken II, vergaderjaar 2013-1014, 29515, nr. 354

Kamerstukken II, vergaderjaar 2017-2018, 32140, nr. 46