

## Naar een aanvaardbare en prudente belastingpolitiek

J.W. de Beus

The lies and nonsense that law is stuffed with, form so thick a mist, that a plain man, nay even a man of sense and learning, who is not in the trade, can see neither through it nor into it.

Jeremy Bentham

Op het moment van verschijning van dit themanummer van *Beleid & Maatschappij* zal de Haagse veldslag rond de status van het rapport van de Commissie-Oort over vereenvoudiging van de inkomstenbelasting in volle gang zijn. Wordt het terzijde gelegd, zoals het rapport van de Commissie-Heerendiensten (Grapperhaus over verschuiving van administratieve verplichtingen in midden- en kleinbedrijf van leiding naar personeel)? Blijft het onbetekenend, zoals de Contourennota van Van der Stee uit 1982? Wordt het selectief gebruikt, zoals het geval was met de Nota Op Weg van Nootboom over verzelfstandiging (uit 1979)? Wordt lippen dienst bewezen, zoals aan het rapport van de Commissie-Christiaanse over het belastinggebied van provincies en gemeenten uit 1983? Of wordt het de basis van een ijzeren paragraaf in een regeerakkoord over herziening van het belastingstelsel?

De tijd zal het leren, maar, gezien het feit dat alle grote politieke partijen blijkens hun verkiezingsprogramma's de strijd willen aanbinden met de ingewikkeldheid van het belastingstelsel, mag worden verwacht dat de Commissie-Oort voor de jaren 1986-1990 de toon heeft gezet en het hervormingsdebat een stroomversnelling heeft bezorgd.

Dat debat is niet uniek. In de jaren tachtig is belastinghervorming in de meeste westerse industrielanden een politiek strijdpunt geworden en een voorwerp van regeringszorg, ofschoon de variatie tussen deze landen, bij voorbeeld tussen Nederland

en de Verenigde Staten, groot is, zowel met betrekking tot economische indicatoren (belastingdruk, hoogste tarieven, belastingopbrengsten en verhouding tussen en binnen directe en indirecte belastingen) als tot politieke indicatoren (belastingbetalersopstand, zwarte circuit, regeringsideologie ten aanzien van economisch herstel en rol van de overheid). De openbare-financiën literatuur biedt de weerspiegeling hiervan: papers en monografieën over grondslagen en typen van stelselherziening zijn internationaal in de mode.

Het Nederlandse debat speelt zich af tussen een aantal opmerkelijke polen. Het eerste paar van polen is dat van *alarmisme* tegenover *defaitisme*. De actieve belanghebbenden in het belastingstelsel zijn belastinginspecteurs, representanten van cliënten (belastingadviseurs, belastingwinkeliers), hoogleraren in het belastingrecht en sectorspecialisten in de Tweede Kamer. Ze betogen om strijd dat het stelsel totaal ontwricht is en ze stellen anderen aansprakelijk: kortzichtig spenderende politici, onbekwame wetgevingsambtenaren, getruce rijken, malafide bedrijven, discriminerende mannen of allen die last hebben van het menselijk tekort in een gedifferentieerde en geïndividualiseerde samenleving – een christendemocratisch gezichtspunt. Dan volgt een bekende litanie over een meerderheid van burgers die niet bij machte is een aangiftebiljet in te vullen, over een andere meerderheid die de fraudezone bedrijft, over personeelsgebrek, incompetentie en wisselvallig hulpbetoon van de belastingdienst, over de Sysiphusarbeid die reparatiewetgeving heet, over onuitvoerbaarheid van de Tweeverdienerswet en over talrijke andere misstanden.

Als een institutie – en de belastingheffing is zo'n institutie – niet alleen tot verspilling van hulpbron-

nen leidt, maar ook tot een tempoverlaging en kwaliteitsverslechtering van economisch-technische ontwikkeling, tot aantasting van wettelijke en morele rechten en tot acute daling van de levensstandaard, dan behoeft men geen sociaal-Darwinist te zijn om de optimistische verwachting te koesteren dat een effectieve coalitie wordt gesmeed die deze zo inefficiënt geachte institutie verandert of vervangt. De hervormingsgezinden zijn, opmerkelijk genoeg, pessimistisch gestemd over de kans op verbetering van een falend belastingstelsel. Men klaagt over het gezagsverlies van deskundigen en onwetendheid van het grote publiek over de echte verdeling van lastendruk. Men voorziet gebrek aan doorzettingsvermogen van grote politieke partijen (die andere prioriteiten hebben dan deze zoveelste grote operatie), onwil van bewindslieden (die zich in laatste instantie alleen druk maken om de inhoud van de schatkist) en, vooral, blokkeringsmacht van pressiegroepen (tegen opheffing van specifieke aftrekposten).

Het tweede paar van polen is dat van *burgerlijke rechten* tegenover *economische gevolgen*. Sommige critici van het stelsel leggen het accent op de bedreiging van rechten. Zij wijzen op de gang naar de rechter die altijd kostbaar is, op de willekeur die ontstaat als de dommen, de preciezen en de fiscaal gehandicapten (zonder ontwijkingsmogelijkheden) het onderspit delven tegen de slimmen, de parasieten en de fiscaal bevoorrechten (de terminologie is ontleend aan Stevers), op de strijdigheid van controle en privacy en op het opportunisme van de wetgever. Anderen erkennen het ongemak van ondoorzichtige wet- en regelgeving, maar nemen meer aanstoot aan economische schade in termen van vermindering van arbeidsaanbod en arbeidsvraag en van afkalving van bedrijvigheid in de marktsector. De eerste groep is primair geïnteresseerd in herstel van gezaghebbende regels, de tweede in drukverlaging. Het verschil in benadering manifesteert zich als het op besluitvorming aankomt. Toen de Tweede Kamer in het najaar van 1985 de uniformering van de BTW met een 15%-tarief afwees, gaf het aan het argument van negatieve effecten op de werkgelegenheid op de korte termijn een doorslaggevende betekenis, ongeveer zoals de minister van Financiën, voorstander van opheffing van het lage en hoge tarief, later beide

tarieven zou verhogen om zijn 1987-budget te redden. Argumenten omtrent de budgettaire en macro-economische gevolgen op de korte termijn hebben in het algemeen meer politiek gewicht dan argumenten omtrent gevolgen voor de rechtsorde en de micro-economie op langere termijn. Dit wordt nog versterkt door het gegeven dat het CPB kan kwantificeren (en, bij voorbeeld, ten behoeve van productie en werkgelegenheid een verlaging van de WIR-premie liever combineert met verhoging van overheidsbijdragen aan sociale-zekerheidsfondsen dan met belastingverlaging) en juristen geen geldswaarde berekenen.

Het derde paar van polen is dat van *consensus* tegenover *conflict*. Er lijkt onder opinielieden overeenstemming te bestaan over vele punten. Punten als de afkeer van fraude, de noodzaak van vermindering van de kloof tussen bruto- en netto inkomsten, de contraproductiviteit van de inkomstenbelasting als herverdelingsinstrument, de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen én van samenlevingsvormen en de wenselijkheid van minder gedetailleerde regels. Hier staat tegenover de belastingpolitiek, als altijd, een voortzetting van burgeroorlog met vreedzame middelen is. Er zijn vele consistente en aantrekkelijke wijzigingen voorgesteld, om te beginnen met de simpeltaks van De Kam en Van Herwaarden, maar er zijn te dusverre weinig voorstellen ontwikkeld die de belangen- en meningsverschillen overleven. Er is onenigheid over het belang van budgetneutraliteit, de uitleg en operationalisering van het draagkrachtprincipe (individu of samenlevingseenheid?), de werkingssfeer van het profijtbeginsel, de impact van belastinghervorming op de secundaire inkomensverdeling en de overheidsuitgaven – dit punt gaat zowel over feiten als over wensen –, de zin van uitbreiding van de belastingzones van lokale overheden, het behoud van bepaalde aftrekbare kosten of buitengewone lasten (hypotheekrente?), en de doelen van belastingbeleid (arbeidstijdverkorting, fundamentele sociale zekerheid, geëmancipeerde arbeidsverdeling).

Het vierde paar van polen is dat van *technocratie* tegenover *politieke democratie*. De experts hebben de neiging om de zaak van belastinghervorming te herleiden tot regeltechniek. Rekening houden met de noodzaak van bekostiging van overheidsuit

gaven en met allerlei kenbare gedragsreacties van personen en groepen, zoeken zij naar een optimale samentrekking van heffingen in de loon- en inkomstenbelasting alsmede premieheffing, naar optimale marginale tarieven en naar progressiviteit op een lager niveau enzovoort. De nieuwe structuur dient doordacht te zijn, de politici moeten uit diverse alternatieven kunnen kiezen. De technocraten kunnen zich beroepen op Adam Smith, die vroeg om prudente wetgeving '(...) to take out and keep out of the pockets of the people as little over and above what it brings into the public treasury of the state'. Maar dezelfde Smith stelde dat een belastingstelsel de maatschappelijke steun voor het politieke regime niet in gevaar mocht brengen, hetgeen in de beurt komt van het standpunt van degenen die de noodzaak van democratische legitimiteit voorstellen. In deze zienswijze gaat het niet alleen om de inzet van de besluitvorming, maar ook om de wijze van besluitvorming. De uitgangsvoorwaarde voor goede belastingpolitiek is morele en daadwerkelijke aanvaarding van de belangrijkste belastingregels door de burgerij. Het is wenselijk terug te keren naar een toestand waarin de wetgever het als zijn plicht en belang ziet het rechtsbewustzijn te eerbiedigen, en alle burgers het als hun plicht en belang zien om hun financieringsaandeel te leveren. Hierin past geen oplegging van een regeerakkoord door enkele bestuurders, maar wel een belastinghervorming die wordt gesteund door een ruime meerderheid van de volksvertegenwoordiging en de belangenorganisaties. Hierin past geen gelegenheidscompromis over beginselen ('Van ieder naar dezelfde individuele kenmerken, tenzij tweeverdieners teveel ontvangen: dan belasten we die zwaarder'), dat in zichzelf voor niemand aanvaardbaar is, maar een wilsovereenstemming over hoofdlijnen die ook voorziet in noodzakelijke compensaties voor bepaalde verliezers. Hierin past, ten slotte, het pleidooi van de Commissie-Biesheuvel voor de mogelijkheid van referenda over wetgeving inzake belastinginkomsten van de overheid. Het negatieve verband tussen directe democratie en informeel circuit in Zwitserland spreekt boekdelen.

Door deze vier tegenstellingen heen staan enkele dingen nochtans voor velen vast. In de eerste plaats is er behoefte aan een 'groot ontwerp'. Beleid voe-

ren 'met stukjes en beetjes' heeft het eindresultaat, namelijk een falend belastingstelsel, in de hand gewerkt en is dus niet zinvol. In de tweede plaats is de gewinning van alle betrokkenen aan de defecten van het huidige systeem (van aanpassing in de vorm van pseudo-bv's tot verdraagzaamheid met betrekking tot zwart werk) geen stabiele toestand. Het lijkt erop dat de belastingrevolutie moet worden gemaakt voordat zij uitbreekt. Wie hiertegen inbrengt dat de belastingopbrengsten, met name de revenuen van de vennootschapsbelasting, tegenwoordig weer aardig aantrekken vanwege het economisch herstel en de stapsgewijze tariefsverlaging, heeft misschien feitelijk gelijk, maar miskent de ware aard van fiscale verloedering. In de derde plaats – maar dit is meer speculatief – zal belastinghervorming geen simpel proces van beleidsimplementatie zijn. Als de Nederlandse overheid een staat zou zijn die belastingen int om een repressief apparaat te bekostigen, of om een dominerende klasse te ondersteunen of om de consumptie van staatsfunctionarissen te betalen, dan zou het belangenconflict even duidelijk zijn als de mogelijke afloop daarvan. Maar de overheid voorziet in collectieve consumptie- en kapitaalgoederen en doet aan diffuse horizontale herverdeling. Dat betekent enerzijds dat de analogie met de stelselwijziging in de sociale zekerheid niet opgaat (het belang van een kabinet bij betaalbaarheid van sociale zekerheid is evidentier dan een belang bij vereenvoudiging en tariefsverlaging), en anderzijds dat het verzet tegen hervorming langs andere lijnen wordt gemobiliseerd (niet een blok van inactieven in het openbaar, maar lobby van georganiseerde deelbelangen achter de schermen). De haalbaarheid van belastinghervorming hangt meer af van het samenwerkingsvermogen van politieke partijen en het initiatief van maatschappelijke bewegingen, zoals de vrouwenbeweging, dan van impulsen van het ministerie van financiën.

Het onderwerp belastinghervorming is omvangrijk en laat vele benaderingen toe. In dit nummer van *Beleid & Maatschappij* komen de volgende benaderingen aan bod. Van Overbeeke plaatst de belastingen in het spanningsveld van staat en gemeenschap. Snijders-Borst geeft een kritiek op belastingpolitiek vanuit het gezichtspunt van fiscale en economische gelijkberechtiging van mannen en

vrouwen. Albrechtse bepleit een eerherstel voor de klassieke, maar op de achtergrond geraakte, analyse op basis van belastingbeginselen. Renaud en Van Winden behandelen de politiek-economische

context van belastinghervorming alsmede de internationale dimensie daarvan. Allen staan sceptisch tegenover de kans op grote herziening. Een nieuwe Pierson is nog niet in aantocht.