

Belastinghervorming

De loon- en inkomstenbelasting in ons land lijkt op een „door bomkraters geteisterd landschap”, het is een „wet in ontbinding”, „de heffing naar draagkracht is een farce geworden”. Dit zijn geen uitlatingen van belastingplichtigen die vastgelopen zijn bij het invullen van hun aangiftebiljet, het zijn kwalificaties die men de laatste jaren in de fiscale vakliteratuur kan aantreffen. De boosheid over het steeds ingewikkelder worden van de belastingwetgeving beperkt zich al lang niet meer tot de kring van eenvoudige contribuabelen, de situatie is nu ook het merendeel der fiscalisten te gortig geworden. De druppel die de emmer heeft doen overlopen is de recente tweeverdienerswetgeving met de omstreken voordeurdelersregeling. Dit juridische wangedrocht heeft alom in den lande zoveel commotie veroorzaakt dat ook regering en parlement zijn gaan inzien dat het zo niet langer kan. Als gevolg daarvan zijn stappen ondernomen om een commissie in te stellen die nog voor de verkiezingen een rapport moet uitbrengen over de vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting. Afgelopen maandag is deze commissie – naar haar voorzitter de commissie-Oort genoemd – geïnstalleerd.

Er is geen twijfel over dat vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting hard nodig is. Zowel vanuit het gezichtspunt van rechtvaardige verdeling als vanuit dat van economische doelmatigheid is stroomlijning geboden. Een eerste belangrijke vereenvoudiging zou het afschaffen van een groot aantal (misschien zelfs alle) aftrekposten zijn. Er zijn in de inkomstenbelasting thans meer dan vijftig belastingfaciliteiten die de schatkist vele miljarden per jaar kosten zonder dat er een parlementaire haan naar kraait. Deze aftrekposten veroorzaken niet alleen grote complicaties in de belastingwetgeving en bij de belastinginning, zij vertroebelen ook het zicht op de feitelijke verdeling van de belastingdruk. De ondoorzichtigheid van het systeem werkt in de hand dat de handigsten c.q. degenen die de beste belastingadviseurs kunnen betalen, het meest van de fiscale mogelijkheden profiteren. Dit heeft natuurlijk niets met een rechtvaardige drukverdeling te maken. Integendeel, het ondermijnt de belastingmoraal. Als alle aftrekposten zouden worden afgeschaft, zou het belastingtarief over de hele linie aanzienlijk kunnen dalen. Dit zou een gunstig effect op de besparingen en de investeringen in de economie hebben en op de bereidheid (extra) arbeid te verrichten. Dat is goed voor het tempo van de economische groei. Bovendien zou de neiging tot zwart werken, en daarmee de omvang van het zwarte circuit, afnemen.

Een tweede belangrijke vereenvoudiging zou het samenvoegen van de loon- en inkomstenbelasting en de sociale-premieheffing zijn. Voor de doorsnee-burger maakt het weinig verschil of hij zijn geld nu aan belastingen of aan sociale premies kwijt is. Het nieuwe tarief zou nagenoeg proportioneel kunnen zijn. Dat is de gezamenlijke druk van belastingen en sociale premies voor de meeste inkomensgroepen nu ook al, omdat de progressie van de inkomstenbelasting over een belangrijk deel van het inkomenstraject wordt geneutraliseerd door de degressie van de sociale-premieheffing. Een uniform, proportioneel tarief zou geweldige administratieve voordelen bieden en alle inspanningen die belastingplichtigen zich nu getroosten om inkomensbestanddelen van de ene bron naar de andere over te hevelen, in een klap overbodig maken.

De vraag is of deze hervormingen mogelijk zijn. Natuurlijk mag men de complicaties van een dergelijke operatie niet bagatelliseren, maar uit fiscale beschouwingen spreekt in het algemeen toch wel de teneur dat de technische problemen oplosbaar zijn. Een andere vraag is of de hervormingen niet tot inkomensderving voor het rijk of inkomensachteruitgang voor bepaalde groepen belastingplichtigen leiden. Want in dat geval zou de hele vereenvoudigingsoperatie op losse schroeven komen te staan. Het merkwaardige nu is dat het met deze gevolgen best meevalt. De belastingvereenvoudiging kan budgettair neutraal worden uitgevoerd en het is mogelijk de veranderingen zo in het vat te gieten dat de inkomenseffecten over de hele linie gezien helemaal niet zo groot zijn. De Amerikaanse belastingdeskundige Roger S. Smith rekende begin dit jaar in *ESB* voor dat bij een sterke uitbreiding van de heffingsgrondslag en een sterke vereenvoudiging van de tariefstructuur de verdeling van de belastingdruk tussen grote groepen belastingbetalers grosso modo

gelijk kan blijven 1). Dit neemt niet weg dat er voor individuele belastingplichtigen natuurlijk toch grote verschillen kunnen ontstaan 2). In sommige gevallen is dit niet erg (vooral daar waar nu bovenmatig van bepaalde aftrekposten wordt geprofiteerd); in andere gevallen zullen compenserende maatregelen nodig zijn, al moeten deze natuurlijk tot het uiterste worden beperkt en een aflopend karakter hebben omdat anders de problemen die bestreden moeten worden langs een achterdeur weer worden binnengehaald.

Iets heel anders is of een grootscheepse belastinghervorming in de praktijk veel kans van slagen heeft. Wat dit betreft stemt de ervaring die in andere landen met dergelijke plannen is opgedaan, niet erg hoopvol. In een paper voor het 41e congres van het International Institute of Public Finance beschrijft J.A. Kay hoe het met een aantal belangrijke belastinghervormingspogingen is afgelopen: de Carter Commission in Canada (1962), het Asprey Committee in Australië (1972), Blueprints for Basic Tax Reform in de VS (1977), het Meade Rapport in Engeland (1978), de Irish Commission in Ierland (1980) en het McCaw Rapport in Nieuw-Zeeland (1982) 3). Hoewel sommige van de rapporten zeker een rol speelden in het aangeven van de richting waarin veranderingen moesten gaan en uiteindelijk ook gingen, was het resultaat op korte termijn in alle gevallen teleurstellend. Belastinghervormingsplannen leiden niet tot radicale verandering van het belastingstelsel, aldus Kay; feitelijke veranderingen vinden altijd stap voor stap plaats. Belastinghervormingscommissies moeten volgens hem dan ook niet proberen elke stap precies voor te schrijven; hun taak is het kader te schetsen aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of feitelijke veranderingen stappen in de goede of de verkeerde richting zijn.

Daarbij is het belangrijk zich te blijven realiseren dat het niet economische of fiscale adviezen zijn die bepalen of belastinghervormingen doorgaan, maar politieke factoren. Elke wijziging in de belastingwetgeving is de uitkomst van politieke touwtrekkerij tussen voor- en tegenstanders van die wijziging. Daarbij is het een bekend verschijnsel dat kleine, goed georganiseerde belangengroepen die ergens een groot belang bij hebben („gepassioneerde minderheden”) vaak meer invloed op de besluitvorming uitoefenen dan de grote meerderheid die weliswaar profijt heeft van de verandering, maar voor wie er minder op het spel staat en die minder goed geïnformeerd en georganiseerd is. In de praktijk blijkt vaak dat de uitkomst van het politieke-besluitvormingsproces het alternatief is waartegen de oppositie het geringst is (in de openbare financiën staat dit bekend als „het beginsel van de minste pijn”). En bij belastingen betekent dit meestal dat alles bij het oude blijft, zoals verwoord in het fiscale adagium: „de beste belasting is de oude belasting”.

Het gaat er niet om de net geïnstalleerde Commissie voor de vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting onmiddellijk het graf in te praten, want, zoals gezegd, vereenvoudiging van het belastingstelsel in ons land is zowel uit rechtvaardigheids- als uit doelmatigheidsoverwegingen dringend gewenst. Maar de verwachtingen ten aanzien van het succes van de commissie kunnen helaas niet al te hoog gespannen zijn. Niet alleen de internationale ervaring wijst uit dat het succes van belastinghervormingscommissies op korte termijn meestal beperkt is, het vraagstuk van de belastingvereenvoudiging lijkt in ons land ook niet hoog genoeg op de politieke agenda te staan. Anders dan in de VS, waar president Reagan de publieke opinie en alle Amerikaanse sentimenten bespeelt om steun te krijgen voor zijn „Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth”, is de belastingvereenvoudiging in ons land geen „hot issue”. Ook dat is een reden om aan het resultaat ervan te twijfelen. Niettemin zij de commissie alle succes toegewenst.

L. van der Geest

1) R.S. Smith, Herstructurering van de inkomstenbelasting: naar een bredere heffingsgrondslag en lagere tarieven, *ESB*, 9 januari 1985.

2) Zie ook Flip de Kam en Floor Gerard van Herwaarden, *Simpeltaks*, *Intermediair*, 26 april 1985.

3) J.A. Kay, *Tax reform in retrospect: the role of inquiries*, paper voor het 41e congres van het International Institute of Public Finance, Madrid, 1985.