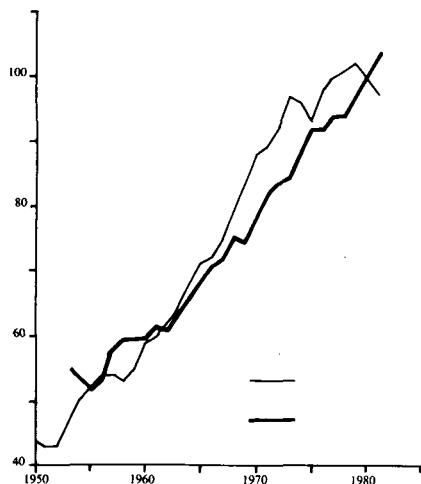


Belastingopstand?

Wat is er van de „tax revolt” geworden? Op 6 juni 1978 stemden twee van de drie kiezers in de Amerikaanse staat Californië voor „Proposition 13”. Dit was een door de burger Howard Jarvis uitgelokt referendum, waarbij de kiezers het voorstel kregen voorgelegd om de tarieven van de onroerend-goedbelasting („property tax”) te halveren. Voor de bestuurders van Californië betekende de aanneming van Proposition 13 op het eerste gezicht weinig minder dan een ramp. Want de „property tax” bracht ongeveer een vijfde deel van de totale staatsontvangsten in de schatkist. Het algemene commentaar was aanvankelijk dat de belastingbetalers in Californië ten slotte massaal in verzet waren gekomen tegen de te grote omvang van de collectieve voorzieningen en tegen de te hoge belastingdruk. Velen spraken destijds de verwachting uit, dat de „tax revolt” zou overwaaien naar andere delen van de Verenigde Staten. Aanvankelijk was dit zeker het geval. In de loop van 1979 werden in tal van staten min of meer vergelijkbare initiatieven genomen en in een vrij groot aantal gevallen honoreerden de kiezers voorstellen voor „tax limitation”. Sommige vooruitziende geesten meenden dat ook het klimaat in Nederland geleidelijk aan rijp was voor een belastingopstand.

De ontwikkelingen in ons land schenen een nationale opstand van belastingplichtigen te begunstigen. Uit de figuur blijkt immers dat de collectieve-lastendruk sinds het midden van de jaren vijftig nagenoeg is verdubbeld. De pijn werd echter in belangrijke mate verzoet doordat het netto nationaal

Figuur. Ontwikkeling van het netto nationaal inkomen per hoofd (constante prijzen) en van de collectieve lastendruk, 1950 – 1980 a)



naal inkomen per hoofd (constante prijzen) gedurende de periode 1950 – 1980 ruimschoots vertweevoudigde.

Inmiddels was in Californië en elders in de Verenigde Staten nogal wat onderzoek gedaan naar de beweegredenen van kiezers om voorstellen tot beperking van de (stijging van de) belastingdruk te steunen. Uit deze enquêtes kwam – voor sommige bezuinigingsideologen tamelijk verrassend – duidelijk naar voren dat de voorkeur van het electoraat voor collectieve voorzieningen over het geheel genomen vrijwel stabiel was gebleven. Kiezers toonden zich over het algemeen tevreden met het bestaande voorzieningenniveau. Diezelfde burgers bleken echter onvoldoende te beseffen dat lagere belastingen gelijk staan aan minder respectievelijk kwalitatief slechtere collectieve voorzieningen. De burgers wilden de door de collectieve sector geproduceerde dienstverlening niet missen, maar hadden geen oog voor het rechtstreekse verband met de hoge druk van de collectieve lasten, die noodzakelijk is om gezondheidszorg, onderwijsvoorzieningen enzovoort te bekostigen. Met andere woorden, de kiezers in Californië wilden iets voor niets: zowel goede collectieve voorzieningen als lage belastingen. En dat gaat niet.

Twee jaar later, op 3 juni 1980, mocht het Californische electoraat zich opnieuw uitspreken over een „tax limitation proposal” van Howard Jarvis: „Proposition 9”. Dit voorstel behelsde niets minder dan een halvering van de tarieven van de inkomstenbelasting in de staat Californië. Het werd, met vijf van elke acht stemmen tegen, verworpen. Alle gezaghebbende commentatoren stelden vast dat de „tax revolt” na twee jaar was verlopen. Waarom?

Er waren in 1978 incidentele factoren geweest (een groot overschot op de staatsbegroting, onhandig manoeuvreren van de politieke autoriteiten, sterke verhoging van belastingtarieven) die twee jaar later niet langer actueel waren. Het begrotingsoverschot was verdwenen, de autoriteiten kwamen zelf met voorstellen voor een (beperkte) lastenverlichting en de burgers raakten ervan overtuigd dat een verdergaande belastingvermindering ten koste

zou gaan van het niveau van collectieve dienstverlening. Het was precies die gehechtheid aan het bestaande voorzieningenniveau die voor een belangrijk deel de politieke ommezwaai kan verklaren. Het electoraat realiseerde zich in meerderheid dat het de belastingen niet wilde verlagen, gezien het gevaar dat collectieve voorzieningen daarna zouden worden afgebroken 1).

Deze conclusie wordt gedeeld door twee andere Amerikaanse onderzoekers, Sears en Citrin. Zij stelden met de nodige slagen om de arm vast dat een belastingopstand een grotere kans maakt als de belastingen sterk stijgen, terwijl de belastingdruk in de uitgangssituatie al vrij hoog is. Ook vonden zij aanwijzingen dat de kiezers na een tamelijk drastische meerderheidsuitspraak over belastingverlaging de neiging hebben om de kat een tijdje uit de boom te kijken, terwijl de bezorgdheid over mogelijke aantasting van het voorzieningenniveau groeit. Deze onderzoekers waarschuwen overigens voor gemakkelijke generalisaties, omdat de dynamiek van een bepaalde verkiezingscampagne en de opstelling van vooraanstaande politici grote invloed op de uitslag kunnen hebben 2).

Het inzakken van de „tax revolt” is overigens ook goed verklaarbaar met behulp van de „logica van de collectieve actie” (vrij naar Olson). Als belastingbetalers hun ergste emotie hebben afgereageerd, geloven zij het verder wel. Hun directe geldelijke belang blijft betrekkelijk gering. Pressiegroepen en de bureaucratie, die groot belang hebben bij lopende uitgaavenprogramma's, zijn veel meer gemotiveerd om zich tegen belastingverlaging en beperking van collectieve voorzieningen te weer te stellen.

Deze situatie versterkt de steeds aanwezige neiging tot „liftersgedrag” van de individuele burger. Hij of zij zal enerzijds zoveel mogelijk trachten te profiteren van collectieve voorzieningen, maar zich anderzijds proberen te onttrekken aan het betalen van de verschuldigde belastingprijs. Daartoe staan legale wegen open (b.v. het gebruik van juridische constructies) en ook illegale wegen (b.v. deelname aan het zwarte circuit). Individueel liftersgedrag ondermijnt het belastingstelsel en noodzaakt tot ingewikkelde „reparatiewetgeving” alsmede tot controlemaatregelen die vaak als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer blijken te worden beschouwd. De „liftersziekte” dreigt de gezondheid van de verzorgingsstaat op een fatale wijze aan te tasten. Een effectief medicijn is niet beschikbaar. Maar de koortsverschijnselen zouden mogelijk afnemen als een duidelijker verband wordt gelegd tussen profiteren en betalen.

1) A. Robushka en P. Ryan, *The tax revolt*, Hoover Institution, Stanford, 1982, blz. 206.
2) D.O. Sears en J. Citrin, *Tax revolt. Something for nothing in California*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1982, blz. 227.