

# Een Nederlandse poll tax?

P.B. Boorsma

Onlangs is wederom een commissie ingesteld die advies moet uitbrengen over vereenvoudiging van de belastingen en sociale-verzekeringspremies. Voor de installatie van haar voorganger, de commissie-Oort, heb ik er in dit blad (januari 1986) op gewezen dat het zinvol zou zijn om een commissie niet alleen advies te laten uitbrengen over de mogelijkheden van belastingvereenvoudiging, maar eerst over de 'grand design' van de overheidsinkomsten. Vragen die daarbij aan de orde zouden kunnen komen betreffen onder andere de relatieve omvang van de kostprijsverhogende belastingen, de toepassing van het profijtbeginsel en de relatieve omvang van de belastinggebieden van de verschillende overheden. Daaraan zijn inmiddels vragen toe te voegen over de (relatief stijgende) omvang van de milieuheffingen en van de stijging van allerlei accijnzen alsmede over de eigen middelen van de Europese Gemeenschappen. Ook zou het boeiend zijn om te bezien of de gemenebestconstructie die minister Hirsch Ballin heeft voorgesteld voor de verhouding tussen Nederland aan de ene kant en Aruba en de Nederlandse Antillen aan de andere kant, tevens in fiscaal-financiële verhoudingen kan worden gevat.

Maar nu terug naar de belastinggebieden binnen Nederland. Hier wil ik de aandacht richten op de provinciale belastingen omdat er pas een rapport is uitgebracht door de Werkgroep Alternatieve Belastingbronnen, de werkgroep-Haks<sup>1</sup>. Laten we de geschiedenis in enkele grote stappen van tien jaar doorlopen. In 1970 is de bevoegdheid van provincies tot het heffen van opcenten op de grondbelasting en de personele belasting beëindigd. Daarvoor in de plaats kwam de bevoegdheid tot het heffen van opcenten op de motorrijtuigenbelasting. De laatste bevoegdheid kon niet onmiddellijk ingaan, daarom kregen de provincies een compensatie-uitkering. In 1980 wordt de provinciale belasting in de vorm van opcenten op de motorrijtuigenbelasting een feit. Bij de behandeling van de daartoe strekkende wet is in de Tweede Kamer aangedrongen op een nadere studie naar mogelijke objecten voor belastingheffing door de provincies. Sla ik enkele studies als die van de commissie-Christiaanse over dan komen we in 1990, het jaar waarin de commissie-Haks haar voorstellen doet.

De commissie heeft een inventarisatie gemaakt van de mogelijke provinciale belastingbronnen en die besproken aan de hand van verschillende criteria. Hoewel het rapport degelijk en leesbaar is en de alternatieven tamelijk zorgvuldig worden getoetst aan de criteria, heb



ik tegen de inventarisatie twee bezwaren. Het eerste bezwaar is dat de indruk wordt gewekt dat alle mogelijkheden zijn onderzocht, zelfs een provinciale paardenbelasting. (Er wordt gefluisterd dat dit alternatief is opgenomen omdat een zittend bewindsman wel eens met dat voorbeeld komt.) De Werkgroep heeft niet veel woorden nodig om het alternatief weg te schrijven. Het tweede bezwaar is dat de inventarisatie niet volledig is geweest en mijn inziens een idee gedaan in mijn *ESB*-artikel van 1986 heeft laten liggen.

De Werkgroep noemt als eerste mogelijkheid een provinciale heffing op het afnemen van elektriciteit. Dit interessante voorstel stuit op een aantal bezwaren waaronder met name de hoge perceptiekosten. Om dit bezwaar te ondervangen wordt heel vindingrijk voorgesteld om een provinciale heffing in te stellen, niet op het afnemen maar op het distribueren van elektriciteit. De groep belastingplichtigen blijft dan immers beperkt tot het zeer beperkte aantal elektriciteitsdistributiebedrijven. De lezer houde dit punt vast voor de beoordeling van het voorstel dat ik zelf zal doen. Alvorens verder te gaan, wijs ik er op dat de Werkgroep van mening is dat zo'n heffing een goede provinciale heffing zou kunnen zijn. Een punt dat niet wordt genoemd is de willekeur. Waarom op elektriciteit en niet op gas of water?

De Werkgroep behandelt vervolgens de provinciale ingezetenenheffing. Zij heeft hiervoor een grote voorkeur vanwege de herkenbaarheid: een echte provinciale belasting. Aan de ingezetenenbelasting zijn echter te hoge perceptiekosten verbonden. Daarom gaat de Werkgroep op zoek naar alternatieven: een provinciale ingezetenenbelasting als opslag op de loon- en inkomstenbelasting, als opslag op de water-

verontreinigingsheffing, op basis van een elektriciteitsaansluiting, op basis van een waterleidingaansluiting of op basis van een telefoonaansluiting. Steeds is de conclusie van de Werkgroep dat deze varianten niet moeten worden ingevoerd. De Werkgroep behandelt daarna vele andere alternatieven waaronder provinciale opcenten op de loon- en inkomstenbelasting. De Werkgroep oordeelt nogal snel dat de invoering niet opportuun is; aan de loon- en inkomstenbelasting zitten te veel consequenties voor de inkomensverdeling, die primair een verantwoordelijkheid is van de centrale overheid. Het is te verwachten dat de provinciale bestuurders de variant wat minder snel zullen afwijzen.

Bij de provinciale ingezetenenheffing is echter voorbijgegaan aan een gedachte die ik begin jaren tachtig heb genoemd, namelijk de mogelijkheid van opwaartse belastingtoedeling van gemeenten naar provincies. Provincies vervullen tal van coördinerende werkzaamheden voor de gemeenten, zou de onderliggende ratio kunnen zijn. Toegepast op de voorstellen van de werkgroep-Haks rijst de vraag waarom bij de provinciale ingezetenenheffing niet een soortgelijke variant is ontwikkeld als voor de provinciale elektriciteitsheffing. Dáár is het zeer grote aantal belastingplichtigen (alle elektriciteitsverbruikers) vervangen door het uiterst beperkte aantal belastingplichtigen van de distributiebedrijven. Zo meen ik dat een provinciale ingezetenenheffing, waarvoor vele goede argumenten kunnen en zijn aangevoerd, heel praktisch zou kunnen worden ingevoerd door als belastingplichtige de gemeente aan te wijzen, waarbij de hoogte van de aanslag kan worden vastgesteld door het aantal inwoners. Elke burger wordt dan via de gemeente geconfronteerd met de provinciale belasting.

Zo'n provinciale heffing op gemeenten zou uniek en herkenbaar zijn, een zeer breed draagvlak hebben en zeer stabiel zijn, zou praktisch zeer uitvoerbaar zijn, met zeer lage perceptiekosten, terwijl eventuele inkomenspolitieke aspecten niet aanwezig zijn. Hooguit zou er een discussie kunnen ontstaan of een artikel 12-gemeente kan worden ontzien.

Uitgaande van stappen van tien jaar, is het te hopen dat we in 2000 onze eigen 'poll tax' hebben. Via het hier gedane voorstel zullen Britse taferelen makkelijk kunnen worden vermeden.

P.B. Boorsma

1. *Rapport Werkgroep alternatieve provinciale belastingbronnen*, (werkgroep-Haks), Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1990.