

# Dé overgangsregeling bij een fundamentele belastinghervorming in een markteconomie: vrije keuze

Reële mogelijkheid of gimmick ?

A.R. Leen<sup>■</sup>

1 DE MARKTECONOMIE

Hoe dient een fiscale overgangsregeling er uit te zien in een markteconomie? We gaan op zoek naar een marktconforme overgangsregeling bij een fundamentele belastinghervorming: een regeling die gebruik maakt van de sterke punten van een markteconomie. In de markteconomie staat de vrijheid tot ruil centraal. De markt is niets anders dan een groot ruilproces. Je hebt de vrijheid om jezelf nuttig te maken: de ander te dienen. De markt is letterlijk en figuurlijk één grote uitwisseling van diensten. Ruilen, mits vrijwillig, doen we alleen als we erop vooruit gaan. De welvaart groeit. Anders zouden we het wel laten.<sup>1</sup> De eerste wijsheid van de markt is daarom: 'Als er twee ruilen, hoeft er niemand te huilen'. Natuurlijk, achteraf kan het altijd tegenvallen. Vooraf bezien echter, ruilen we alleen als we erop vooruit gaan. De ruil is geen *zero-sum game* waarbij de winst van de een het verlies van de ander is. Dit laatste vanuit het perspectief dat er slechts een bepaalde hoeveelheid goederen in de wereld beschikbaar is. De markt is een *positive-sum game*. Door ruil stijgt het voordeel voor beide deelnemers. Geen van de partijen betrokken bij de ruil verliest ten behoeve van de winst van de ander.<sup>2</sup> Een marktconforme overgangsregeling weerlegt het eerste deel van de slogan van de belastingdienst: 'Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker.' Ruil geeft in principe alleen maar lachende gezichten.

De markteconomie kan op twee wijzen worden geanalyseerd. In de *mainstream* neoklassieke benadering staat de efficiëntie van de einduitkomst centraal. De aanname is dat aanpassingsprocessen snel verlopen en we ons in onze analyse kunnen richten op het vergelijken van situaties van evenwicht: de beginsituatie en het uiteindelijk resultaat van het aanpassingsproces. Producent en consument staan centraal in hun rol van efficiënte allocatoren van een gegeven hoeveelheid middelen over gegeven doeleinden.

In de Oostenrijkse benadering daarentegen staat het marktproces zelf – de weg naar het evenwicht – centraal.<sup>3</sup> Voor de van afkomst Oostenrijker Friedrich Hayek, Nobelprijswinnaar voor economie in 1974, is de markt een

---

■ Dr. A.R. Leen is verbonden aan de Universiteit Leiden en fellow van het onderzoeksprogramma 'Doelstellingen en effecten van fiscale regelgeving'.

1 Jeffrey Herbener, 'Austrian Methodology: The Preferred Tax Type', *The Review of Austrian Economics*, 1988, Vol. 2, p. 99.

2 Howard Beatjes, 'Profit-Maker-Friend of Foe?', *The Freeman*, Vol. 35, 1985, No. 4, p. 198-201.

3 Ludwig von Mises, *Human Action*, Chicago: Contemporary Books 1949, p. 257 e.v.

ontdekkingsproces. De nadruk ligt op het ontdekkingsproces in de markt van producent en consument: Wat zijn de doeleinden en de ter beschikking staande middelen? Onze fundamentele onkunde is het probleem.<sup>4</sup> Het is dus niet zo dat, zoals bij de standaard neoklassieke benadering, onkunde het bereiken van een evenwicht in de weg staat. Het omgekeerde is het geval. Omdat er onkunde is, is er een marktproces.

Centrale planning is geen optie. Onze kennis over marktomstandigheden valt niet te centraliseren. Dat zou misschien nog wel lukken als kennis slechts wetenschappelijke kennis betrof. Een belangrijk deel van onze kennis echter betreft unieke kennis van tijd en plaats. Kennis die slechts decentraal, veelal latent, aan verschillende individuen bekend is. Bovendien, waarom zouden we het marktproces nog laten verlopen als we op basis van onze volledige kennis de juiste uitkomst van het marktproces al kennen. Dat zou hetzelfde zijn als het laten lopen van een paardenrace waarvan de uitslag al bekend is.

In het marktproces zijn de consumenten de baas. De consumenten stemmen met hun geld op de goederen en sturen daarmee ook indirect de aanwending en de prijzen van de productiefactoren. Zij bepalen het inkomen van alle deelnemers aan het marktproces. De ondernemers richten zich op de winstmogelijkheden die veranderende consumentenbehoeften bieden en op het ontdekken van nieuwe manieren om in bestaande behoeften te voorzien. Die ondernemers behalen winst die alert zijn op deze lacunes in onze kennis en daarvan als eersten profiteren.

In deze beschouwing richten wij ons op de Oostenrijkse analyse en de consequentie daarvan voor de gewenste overgangsregeling bij een fundamentele belastinghervorming.

## 2 REGELGEVING

In de *mainstream* economie staan twee benaderingen van het belastingbeleid centraal. Beide veronderstellen de aanwezigheid van veel kennis bij de overheid.<sup>5</sup> In de theorie van de rechtvaardige belastingheffing betreft dat kennis over de waardeoordelen van de belastingplichtigen. In het algemene evenwichtsmodel van de theorie van de optimale belastingheffing betreft dat kennis over de gedragingen van de individuen. Kennis die indien niet als reëel dan toch wel in theorie als een te benaderen ideaal aanwezig moet zijn.

In de Oostenrijkse benadering is gericht overheidsbeleid, gebaseerd op de pretentie dat de noodzakelijke kennis daarvoor centraal bij de overheid aanwezig is, gegeven onze fundamentele onkunde, onmogelijk. Zo kan niemand een zinnig woord zeggen over wie een verhoging van de vennootschapsbelasting betaalt.<sup>6</sup> Belastingbeleid leidt ook vaak tot onvermoede uitkomsten.

4 Friedrich A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Chicago: University of Chicago 1982, p. 12.

5 Walter Hettich & Stanley Winer, 'Blueprints and Pathways: The Shifting Foundations of Tax Reform', *National Tax Journal*, Vol. XXXVIII, No. 4, 1985, p. 438-439.

6 Auke Leen, 'Afschaffen, die winstbelasting', *Het Financiële Dagblad*, 4 november 2004.

Bekend is bijvoorbeeld dat belastingplichtigen op een belastingverhoging reageren door voor het ondernemerschap te kiezen. Daar valt de belastingverhoging makkelijker te ontlopen dan in loondienst. Ook zijn bij een belastingverhoging ondernemers genegen meer risico te lopen. De overheid deelt immers extra mee in een eventueel verlies.<sup>7</sup> Belastingbeleid met het doel de economie te sturen is daarmee uit den boze. Door een gebrekkig inzicht schiet het beleid te kort.

Voor de Oostenrijker zijn belastingen er om de noodzakelijke inkomsten voor de staat te genereren. Belastingheffing hoort typisch bij een markteconomie. In een communistische wereld is belastingheffing niet nodig; de overheid is immers al eigenaar van de productiemiddelen en hun inkomsten. Voor Ludwig von Mises, de grondlegger van de moderne Oostenrijkse School, is belastingbeleid er niet op gericht specifiek beleid te voeren of inkomens te herverdelen. De taken van de overheid liggen op het terrein van het bewaken van de eigendomsrechten. Mises maakte dan ook niet veel woorden vuil aan de wijze van belastingheffing. Bij een laag bedrag doet het er niet toe of de inkomsten van de overheid op basis van inkomen, consumptie of invoerrechten worden verkregen. Natuurlijk, iedere belasting verstoort. Maar de verstoring is klein daar de totale belastinglast ook klein is.<sup>8</sup> Overgangsregelingen zijn dan ook niet van belang. Overgangsregelingen schijnen ook niet van belang te zijn in landen die in transitie zijn naar een markteconomie of in revolutionaire omstandigheden verkeren. Bij de eerste landen kunnen we denken aan Rusland en andere voormalige Oostbloklanden alwaar de vlaktaks zonder grote overgangsregelingen wordt ingevoerd. Irak alwaar hetzelfde in 2004 geschiedde, is een voorbeeld van de tweede situatie.

Voor Hayek leven we in twee werelden. De wereld van onze directe omgeving, de wereld van de kleine groep (de microkosmos) en de grote wereld rondom ons (de macrokosmos). Dit te weten is van belang voor onze regelgeving. Iedere wereld heeft zijn eigen regels die toegepast in een andere wereld desastreus uitwerken. Bestaande (fiscale) wetgeving in de macrokosmos dient als een kostbaar goed te worden behandeld. Het is het spontane resultaat van menselijk handelen maar niet van een bewust menselijk ontwerp.<sup>9</sup> Het hoe en waarom van bepaalde regels overzien we vaak niet. De regels zijn het resultaat van spontaan menselijk handelen; de wijsheid van eeuwen menselijk handelen zit er in opgesloten.

Alle vooruitgang is gebaseerd op traditie. We kunnen slechts sleutelen aan de producten daarvan.<sup>10</sup> Centraal staat niet de zichtbare hand van de overheid maar de onzichtbare hand van de markt. Een onzichtbare hand die, in de woorden van de grondlegger van de economie Adam Smith, ervoor zorgt dat een ieder een doel met zijn handelen dient dat in het geheel niet zijn

7 Auke Leen, 'Uncertainty, taxation and entrepreneurial entry,' *Archives of Economic History*, Vol. XV, No. 2, July-December 2003, p. 17.

8 Mises 1949, p. 740 (zie noot 3).

9 Hayek 1982, p. 37 (zie noot 4).

10 Hayek 1982, p. 167.

bedoeling is. Een ondernemer wil winst behalen. Hij kan dat slechts bereiken door mensen te dienen: ze betere waar voor hun geld te geven dan zijn concurrent.

Gegeven onze onkunde zijn er regels nodig om ons gedrag in goede banen te leiden. Bestaande regels hebben zich in de tijd bewezen en reduceren de onzekerheid die het gedrag van anderen voor ons kan betekenen. Regels van de overheid zijn niet gericht op sociaal juiste uitkomsten; regels definiëren het toegelaten gebied van handelingen van individuen.<sup>11</sup> Het zijn dit soort regels over eigendom en ruil waarop de markteconomie is gebaseerd.

De markteconomie veronderstelt dus wel degelijk regels. Het invoeren van een markteconomie in het voormalige Oostblok ging daarom vaak mis, omdat het kader van geschreven en ongeschreven regels om de markt naar behoren te laten functioneren ontbrak. Volgens Ronald Coase<sup>12</sup> zijn er veel regels voor de vrije markt nodig. Hij noemt als voorbeeld de aandelenmarkt: het voorbeeld bij uitstek van het ideaal van een vrije markt. Een veelheid van regels omtrent tijdstip en wijze van verhandeling zijn nodig om deze markt te laten functioneren. Inclusief bepalingen wie er in de aandelen mogen handelen en het toezicht door een financiële autoriteit op het reilen en zeilen van de markt.

Regelgeving door de overheid dient gekenmerkt te worden door een grote mate van stabiliteit en slechts geringe veranderingen te ondergaan.<sup>13</sup> Immers, al gauw wordt op grond van fundamentele onkunde meer kapot gemaakt dan kan worden vermoed. Het zigzagbeleid van de overheid inzake het afwisselend verhogen en verlagen van belastingen en het stimuleren van investeringen toont het arbitraire karakter van de onderliggende motivatie. Dit voorzover het geen Keynesiaansbeleid betreft dat is gericht op het stimuleren of afremmen van de economie in zijn totaliteit. Voor Hayek dient belastingbeleid algemeen en niet-discriminerend te zijn. In de bekende terminologie spreken we over horizontale gelijkheid en neutraliteit van beleid. Hier kan worden aangetekend dat veel verandering niet noodzakelijk slecht uitwerkt voor de hoogte van de investeringen. Als de veranderingen maar frequent genoeg zijn en alle richtingen opgaan, wachten ondernemers gewoon de voor hen goede tijden af om investeringen te doen dan wel ten gelde te maken.<sup>14</sup>

Neem aan dat ons doel is dat individuen krijgen wat ze graag willen. Iedere verandering in het belastingregime geeft echter winnaars en verliezers. Dit vaak zonder dat de winnaars en verliezers dat verdienen. De vraag is, wat is het netto resultaat? De *mainstream*-econoom kent twee manieren om indivi-

11 Hayek 1982, p. 108.

12 Ronald H. Coase, *The Firm, the Market and the Law*, Chicago: Chicago University Press 1988, p. 10.

13 Michael W. Spicer, 'On Friedrich Hayek and Taxation: Rationality, Rules and Majority Rule', *National Tax Journal*, Vol. 48, No. 1, 1995, p. 103.

14 Kevin Hassett & Gilbert Metcalf, 'Investment with Uncertain Tax Policy: Does Random Tax Policy Discourage Investment?', *Economic Journal*, Vol. 109, No. 457(Jul.), 1999, p. 372-393; , Sumru Altug, Fanny S. Demers & Michel Demers, 'The impact of Tax Risk and Persistence on Investment Decisions,' *Economics Bulletin*, Vol. 5, No. 1, 2001, p. 1-5.

duale voorkeuren bij elkaar op te tellen.<sup>15</sup> Volgens Marshall kunnen we bij een belastinghervorming de winnaars vragen hoeveel ze eventueel voor die vooruitgang hadden willen betalen en de verliezers hoeveel zij er voor hadden willen betalen om niet achteruit te gaan. Bij bijna iedere verandering is er immers altijd wel een verliezer. Als het nettoresultaat positief is, is de verandering een economische verbetering. Dit is oplossing, die ook bekend staat als de oplossing van Hicks/Kaldor. De winnaars moeten de verliezers in principe kunnen afkopen. Sommige economen, teneinde het probleem te omzeilen dat de winsten en verliezen van individuen bij elkaar moeten worden opgeteld, gaan uit van de regel van Pareto. Deze sprak van een vooruitgang als tenminste een individu erop vooruitgaat en geen individu erop achteruitgaat.

Hoe moet er in de Oostenrijkse visie over een overgangsregel worden beslist? De regel dat dit met een eenvoudige meerderheid van stemmen moet gebeuren, is voor Hayek<sup>16</sup> niet gewenst. Hayek is niet ondemocratisch, maar tegen een onbegrensde rol van de meerderheid. De regel dat de meerderheid beslist, is verworpen tot het instrument waarmee wisselende groepen hun wil aan een minderheid kunnen opleggen. Met als uiterste consequentie dat de meerderheid beslist dat de minderheid moet betalen. In de loop van de tijd zien we door het proces van besluitvorming dan ook allerlei vormen van inkomen buiten de belasting komen; de belastingbasis wordt kleiner. Steeds weer dienen wisselende meerderheden van het electoraat met specifiek beleid te worden gekocht. Reden voor Hayek om bij een verandering in het belastingregime een supermeerderheid te vereisen van driekwart van de stemmers. De vereiste meerderheid dient in de grondwet te worden vastgelegd.

Als er al veranderingen nodig zijn, zijn dat voor Hayek, per definitie, alleen kleine veranderingen. Kleine veranderingen zijn de wijze waarop een wet zich in de loop van de tijd aanpast aan veranderende omstandigheden. Een wet kan juist daarom zo levenskrachtig zijn omdat zij al zoveel eeuwen heeft stand gehouden. Iedere grote verandering daarin betekent dat het hele ontdekkingsproces weer van vooraf aan moet beginnen.

Bij verandering dient een eventuele overgangsregel ook voor een ieder transparant te zijn.<sup>17</sup> De mensen weten dat er iets gaat veranderen en kennen de last die het oplegt. Het stilzwijgend niet aanpassen aan inflatie van de verschillende belastingschijven is een voorbeeld van het tegendeel.

15 Alfred Marshal, *Principles of Economics*, London: Macmillan Marshall 1890, p. 124-137; David D. Friedman, *Law's Order*, Princeton and Oxford: Princeton University Press 2000, p. 18 en 24.

16 Friedrich A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago 1960, p. 103 e.v. en p. 306 e.v.

17 Vgl. Richard K. Vedder & Lowell E. Gallaway, 'Some Underlying Principles of Tax Policy', *Joint Economic Committee Study*, 1998, <[www.house.gov/jec/fiscal/tx-grwth/taxpol/taxpol.htm](http://www.house.gov/jec/fiscal/tx-grwth/taxpol/taxpol.htm)>; AICP (American Institute of Certified Public Accountants), *Guiding Principles of Tax Law Transparency*, September, New York, 2003, p. 7.

## 3 FISCALE REGELGEVING

Als de overheid regels dwingend oplegt, dienen ze – willen ze niet arbitrair worden – voor allen te gelden. Dit willen ze niet arbitrair worden. Zelfs als het doel het bestrijden van een onrechtvaardigheid is, stelt Hayek, zijn progressieve belastingen uit den boze. Ze zijn arbitrair en wisselen veelvuldig.<sup>18</sup> Regels moeten bekend en zeker zijn. Het gaat erom de onzekerheid te beperken. Zo niet, dan wordt planning door burgers en bedrijven moeilijker.

Als het economisch proces centraal staat, komen twee regels in aanmerking om beslissingen te nemen. De eerste is een collectieve beslisregel die start en voortbouwt op de regel ‘geen belasting zonder vertegenwoordiging’: het aloude *no taxation without representation* uit de Amerikaanse revolutie. De tweede regel, waarover hieronder meer, laat individuen de vrije keuze zelf voor het oude dan wel nieuwe systeem te kiezen. De burger blijft in de meest directe zin van het woord consument van het belastingregime.

De eerste regel stelt ‘wie betaalt, bepaalt’. Niemand zou belasting moeten betalen als hij ook niet zelf de hoogte en aanwending, al is het maar indirect, kan bepalen.<sup>19</sup> Met als consequentie de regel ‘geen vertegenwoordiging, zonder belasting te betalen’. Maar dan volgt ook als uiterste consequentie de regel ‘hoe meer getroffen (gemeten naar de belastinglast voor het individu), hoe meer er mee verbonden’. De eerste regel luidt voluit: slechts zij stemmen over een belastingverandering die, en gewogen naar mate waarin, belasting betalen. Het democratische *one man, one vote* staat hiermee op gespannen voet. Bij die regel kan een meerderheid een minderheid haar wil kan opleggen. Wat vooral tot conflicten kan leiden als grote groepen geen of weinig belasting betalen, zoals ouderen versus jongeren, of als belastingbetalers en (per saldo) ontvangers in verschillende geografische gebieden wonen.

Een eenvoudige meerderheid kan te gemakkelijk een belasting wijzigen. Een oplossing is om constitutioneel te verankeren dat dit niet zo eenvoudig kan. Hier vertoont het werk van de Oostenrijkers overeenkomst met het werk van Buchanan. Met dit verschil dat Hayek niet voor een radicale verandering van het belastingregime is. Hoe onrechtvaardig dat regime op het eerste gezicht ook mag ogen. Ook hier overheerst onze onkunde. Het aannemen van de regel en het vastleggen in de constitutie dat belastingen slechts met een drievijfde (of tweederde) meerderheid mogen worden gewijzigd, is een drempel voor te gemakkelijke belastingveranderingen.

Maar als bijna een ieder voor moet zijn, is dat bijna de zekerste manier om nooit tot een besluit te komen. We zijn bij de Poolse landdag. Alwaar de vorst alleen kon beslissen als bijna een ieder voor was. Dezelfde problematiek zal zich voordoen in ieder besluitvormend orgaan waarvan de leden verschillende interessen hebben. Daarom valt bijvoorbeeld ook van het Europese parle-

18 Hayek 1960, p. 308 (zie noot 16).

19 Robert Nef, *Lob des Non-Zentralismus*, Sant Augustin: Academia Verlag 2002, p. 45-46.

ment moeilijk beleid te verwachten?<sup>20</sup> Natuurlijk, over algemene doelstellingen zoals welvaart voor een ieder, of de voorkeur voor een simpel, rechtvaardig en efficiënt belastingregime valt overeenstemming te verkrijgen. Maar dan wordt het stil. Concrete doelstellingen kunnen onmogelijk worden geformuleerd. De landen van de EU verschillen daartoe te veel in cultuur, geschiedenis en economische ontwikkeling.<sup>21</sup> Iedere keuze veronderstelt een afwijking. Neem de afgezwakte dienstenrichtlijn die het sociale gezicht van de EU zou tonen. Geen Poolse werker is blij daarmee kennelijk tegen zichzelf te worden beschermd. Binnen een relatief homogeen Nederland, echter, zou de onvervalste richtlijn geen probleem zijn geweest. Iedere Groningse glazenwasser is welkom in Zuid-Holland. Zo kan Nederland ook een nationale trots zoals de glastuinbouw in het Westland, steunen met een lage gasprijs. Iedere Nederlander betaalt mee. Maar diezelfde solidariteit opbrengen voor een Spaanse nationale trots, is een andere zaak. En omgekeerd! De ware gemeenschap die voor beleid noodzakelijk is, is binnen de EU flinterdun. Zelfs binnen één land doen verschillen in taal (België), godsdienst (Noord-Ierland) of economische ontwikkeling (Noord en Zuid Italië) de solidariteit teniet. Situaties die in het Europese parlement versterkt aanwezig zijn. Van een (in de toekomst) democratisch gekozen Chinees volkscongres met zijn ongeveer 3000 leden vallen eerder prioriteiten in beleid te verwachten dan van de ruim 700 europarlementariërs. China met zijn vijftig minderheden, maar overweldigende meerderheid van bijna 95% Han-Chinezen is meer een eenheid dan 25 EU-landen dat zijn.

Punt is dat beleid, hoe goed bedoeld ook, dat voor een land afzonderlijk wel kan, in een groter geheel zoals de EU niet kan. De noodzakelijke homogeniteit ontbreekt; prioriteiten kunnen niet worden gesteld. Beleid overdragen aan Brussel heeft zijn grenzen. Als een parlement geen doelstellingen voor beleid kan geven en dus ook niet zinvol om advies kan worden gevraagd, blijft de Europese Commissie het beleid bepalen. Vaak onder het mom dat het slechts een technische zaak betreft. Maar dat is onzin. Over een verandering in beleid, hoe technisch ook, behoort het parlement te beslissen. Het zullen met name fiscale overgangsrelingen zijn die, gezien de financiële belangen die op het spel staan, als slecht een 'technisch probleem' door de Commissie worden afgehandeld. Maar ook de Commissie heeft met het zojuist genoemde probleem van een gebrek aan homogeniteit te maken. Bovendien grote landen zullen nooit hun economische macht aan Brussel overdragen. De gang rond de aanpassing van het Stabiliteitspact is tekenend. Het getuigt van naïviteit om dezelfde aanpassing te hebben verwacht als een paar kleine landen de regels hadden overtreden. Zo zal ook de rechtsgeldigheid van de beslisregel dat

20 Auke Leen, 'Zoektocht naar de kat die blaft', *NRC-Handelsblad*, 15 april 2005, p. 17.

21 Friedrich A. Hayek, *Freedom and the Economic System*, Public Policy Pamphlet No. 29, Chicago: University of Chicago 1939, p. 7 en Friedrich A. Hayek, 'The Economic Conditions of Interstate Federalism', in: *Individualism and Economic Order*, London: Routledge & Kegan Paul 1949, p. 265.

bij stemming minstens tien landen met 65% van de EU-bevolking voor moeten zijn, zo het de grote landen nadelig treft, met voeten worden getreden.

Voor Buchanan en Hayek gaat het erom te kijken hoe instituties met informatie omgaan: de maatschappij daar de gelegenheid toe geven.<sup>22</sup> Buchanan en Brennan<sup>23</sup> stellen dat iedere theorie over de rol van belastingen en dus ook een verandering daarin niet kan worden besproken zonder naar het politieke proces te kijken waarin deze verandering tot stand komt. Geen wonder, belastingverandering is een onderhandelingproces waarbij veelal groepen moeten worden gekocht om een meerderheid te krijgen. Dit wetende zijn Buchanan en de Oostenrijkers niet optimistisch over de rationaliteit van de afloop daarvan. Waarin Buchanan<sup>24</sup> en Hayek ook met elkaar overeenkomen, is de voorkeur die zij geven aan marktconforme instituties. Zo moet de grondwet het geschikte kader bieden voor het marktproces. Er moet ruimte zijn om verschillende alternatieven te onderzoeken in overeenstemming met de belangen van de relevante individuen. De beperkingen in de grondwet moeten zoveel mogelijk met beperkingen die ook in de markt aanwezig zijn, overeenkomen.

De eerste beslisregel is niet slechter dan het meer gebruikelijke *one man one vote* uit de politiek. In het met onze eerste regel in de politiek nagespeelde marktproces telt ieders invloed, gewogen naar het belang daarvan, mee in het politieke proces. Vanuit deze optiek is het eerder het traditionele politieke proces van *one man, one vote* dat een nadeel heeft ten opzichte van het marktproces.<sup>25</sup> In de politiek tellen slechts de stemmen uitgebracht op de meerderheidskandidaat. In de markt, daarentegen, telt iedere stem in de zin dat zij het productieproces in een bepaalde richting stuurt. Natuurlijk, in de markt verschilt de invloed van de kiezers naar de mate waarin zij geld hebben. Maar dit verschil is het resultaat van een daaraan voorafgaand proces. Een proces waarin de burger zich als producent in meerdere of mindere mate dienstbaar maakt aan de wens van de consumenten en daar de vruchten van plukt in de vorm van een bepaald inkomen.

Concluderend moeten we echter stellen dat de eerste regel in de huidige politieke constellatie niet gewenst en haalbaar is. Zij is niet gewenst daar zij te veel een terug naar af is: naar de aanvang van de democratie waarin ook

22 Jürgen G. Backhaus, *Alte oder Neue Finanzwissenschaft? Ein Plädoyer für das Alte und Bewährte*, Universität Erfurt 2001.

23 Geoffrey Brennan & James M. Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University 1981; Charles, W. Baird, 'James Buchanan and the Austrians: The Common Ground', *Cato Journal*, Vol. 9. No. 1. 1989, p. 201-230; Mark Brandly, 'Austrians and their Precursors on Taxation', *Mises Institute Working Papers*, 2000, <[www.mises.org/workingpapers.asp](http://www.mises.org/workingpapers.asp)>; David Gordon, 'Justice and Redistributive Taxation: James Buchanan versus Ludwig von Mises', *The Review of Austrian Economics*, Vol. 8, No. 1, 1994, p. 117-131.

24 James M. Buchanan & Viktor J. Vanberg, 'Constitutional Implications of Radical Subjectivism', *The Review of Austrian Economics*, 15: 2/3, 2002, p. 121-129.

25 Mises 1949, p. 271 (zie noot 3).

slechts diegenen mochten stemmen die aan bepaalde criteria voldeden, waaronder het bezit van een bepaald vermogen. Zij is niet haalbaar daar de in de regel vereiste meerderheid *de facto* iedere verandering onmogelijk maakt. Eenduidige prioriteiten, die werkelijke keuzes inhouden, vallen niet te stellen.

#### 4 EEN MARKTCONFORME FISCALE OVERGANGSREGELING

Voor de tweede regel kan het belastingregime van Hong Kong en ideeën, zoals deze zijn geuit in het Amerikaanse congres, ons als voorbeeld dienen.<sup>26</sup> In Hongkong bestond (en bestaat), bij de invoering van de vlaktaks – één laag belastingtarief voor iedereen – de mogelijkheid om gewoon in het oude systeem (te vergelijken met ons systeem naar draagkracht) te blijven zitten of naar het nieuwe eenvoudige systeem over te stappen. Zij die voordeel denken te behalen door over te stappen doen dat. Anderen blijven gewoon zitten, maar gaan er dus ook niet op achteruit. Deze laatste mogelijkheid wordt door maar weinigen gekozen. Het principe van de vrijwillige ruil wordt hier direct toegepast op de keuze van belastingregime.

Het voordeel van deze overgangsregel, onze tweede beslisregel, is dat geen discussie en besluitvorming nodig is over rechtvaardigheid en wijze van compensatie van getroffenen. Een proces van politieke besluitvorming waarbij de voordelen van de belastinghervorming door een ingewikkelde overgangsregeling al gauw teniet worden gedaan. Het middel is erger dan de kwaal.<sup>27</sup> De keuzemogelijkheid is ook een manier voor politieke partijen om eerder gedane beloften omtrent onderdelen uit het oude belastingregime in stand te houden.<sup>28</sup> Behalve dat de regel een discussie over een overgangsregeling overbodig maakt – is het ook een antwoord op de desastreuze invloed van de vele buitenparlementaire lobbygroepen. Problemen waar ze in de VS bij belastinghervormingen veel last van hebben. De angst voor de invloed van lobbyisten was bij de parlementaire behandeling van de grote belastingverlaging onder president Reagan in 1986, waarvoor heel wat heilige huisjes in de aftreksfeer moesten sneuvelen, bij de besluitvormende vergadering daarover dermate groot dat het de senatoren niet was toegestaan het toilet te bezoeken. Dit uit angst dat zij door de lobbyisten op de gang zouden worden belaagd met gevolg dat het hele proces weer opnieuw kon beginnen.<sup>29</sup>

26 Voor in Engeland, zie Andrei Greco, *Flat Tax - The British Case*, Londen: Adam Smith Institute 2004, p. 20-21.

27 Alan J. Auerbach, 'The Future of Fundamental Tax Reform,' *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2. (May), 1997.

28 Auke Leen, 'Maak van de vlaktaks een reëel alternatief', *NRC-Handelsblad*, 15 februari 2005, p. 7 en Auke Leen, 'Vlaktaks of progressieve belasting? Laat de betaler zelf kiezen', *Liberaal Reveil*, 46e jaargang, april 2005 (2).

29 Charles E. McLure & George R. Zodrow, 'Treasury I and the Tax Reform Act of 1986: The Economics and Politics of Tax Reform,' *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 1, No. 1 (Summer), 1987, p. 37-58 en Jeffrey H. Birnham & Alan S. Murray, *Showdown at Gucci Gulch*, New York: Vintage Books 1988.

Het idee van de vrije keuze, als vorm van overgangsregeling, is in de VS herhaaldelijk in de pers<sup>30</sup> en het parlement geuit<sup>31</sup>, maar ook bestreden.<sup>32</sup> Stephen Moore noemt deze mogelijkheid de *alternative post maximum tax* (MAXTAX). 'Post' omdat hij op een briefkaart aan de belastingdienst past. Jack Kemp stelt voor in de VS bepaalde gebieden aan te wijzen alwaar bedrijven en personen vrij zouden mogen kiezen voor het simpele systeem. Een mogelijkheid die ingewikkelde overgangsregelingen voorkomt en als een beperkt experiment kan aantonen dat het ook echt kan.

De tweede overgangsregel die de individuele vrijheid maximeert en zo min mogelijk van boven oplegt, is ook het meeste in overeenstemming met het fundamentele individualisme van de markteconomie. Het benadert de sturende rol van de burgers als consument (consumentensoevereiniteit) het meest. In een markteconomie doen individuen ertoe; zij zijn de basis van de creativiteit van de markteconomie – het door Hayek en Buchanan geroemde ontdekkingsproces van de markt. De overheid geeft slechts het kader aan, zij schept geen vooruitgang.<sup>33</sup>

De vrije keuzemogelijkheid bij een belastinghervorming wordt in verschillende varianten aangeboden in theorie (in de VS) en praktijk (in Hong Kong). Ze komen echter alle op hetzelfde neer. Zo dient in het voorstel van Snowbarger de *Flat Alternative Individual Return (FAIR) Act* van 1997<sup>34</sup>, de keuze ieder jaar opnieuw te worden gemaakt. In deze vorm zou het ook de angst wegnemen dat na enige tijd het lage vlaktakstarief weer omhoog gaat. Indachtig de regel dat geen enkele belastingverandering er is voor de eeuwigheid. Er is, immers, slechts een ding erger dan het bestaan van hoge belastingen en veel aftrekposten. Dat is hoge belastingen en geen aftrekposten. Bovendien wordt het probleem ondervangen dat geen individu weet hoe zijn optimale keuze op een verdergelegen tijdstip in de tijd er uitziet.<sup>35</sup> Maar in feite betreft de toevoeging van een jaarlijkse keuze geen overgangsregel op zich. Zij betreft eerder een regel hoe belastingverhogingen door de overheid in de

- 
- 30 Stephen Moore, 'The Alternative Maximum Tax,' *Wall Street Journal*, Tuesday, January 14, 1997; Stephen Moore, 'How Much Do You Want to Pay? (Your answer on a postcard please),' *Wall Street Journal*, Sunday, January 30, 2005; Jack Kemp, 'Enterprise Zones of Choice,' *FreedomWorks*, 2003, <[www.freedomworks.org](http://www.freedomworks.org)>, *Cato Handbook for Congress. Policy Recommendations for the 106<sup>th</sup> Congress*, Cato Institute: Washington 2001, <[www.cato.org](http://www.cato.org)>.
- 31 Vince Snowbarger, *Flat Alternative Individual Return Tax Act of 1997*, H.R. 2685 in the 105<sup>th</sup> Congress, 1997, <<http://thomas.loc.gov>>; Spencer Abraham, Speech on Budget Surplus, Senate March 3, 1998, <<http://thomas.loc.gov>>; Byron Dorgan, Fair and Simple Shortcut Tax Plan, S. 3087 in the 106<sup>th</sup> Congress, 2000, <<http://thomas.loc.gov>>; Michael C Burgess, *Freedom Flat Tax Act*, H.R. 1783 108<sup>th</sup> Congress, 2003, <<http://thomas.loc.gov>>.
- 32 Bruce Bartlett, 'Alternative maximum tax gimmick,' *The Washington Times*, February 1, 2005.
- 33 Margeter Thatcher, 'Freedom Works,' *Wallstreet Journal Europe*, Monday, Januari 15, 1996.
- 34 Snowbarger 1997 (zie noot 31).
- 35 Vgl. Bartlett 2005 (zie noot 32).

hand te houden. In het *Fair and Simple Shortcut Tax Plan* van Dorgan<sup>36</sup> uit 2000 daarentegen geldt de keuzemogelijkheid voor inkomsten uit arbeid tot een bepaald maximum en slechts in beperkte mate voor inkomsten uit andere bronnen. In het voorstel van Burgess<sup>37</sup> de *Freedom Flat Tax Act* is de keuze voor een vlaktaks voor eens en altijd en nieuwe gevallen vallen er sowieso onder. Het doel dat dan duidelijk voor ogen staat, is om het oude systeem te laten verdwijnen en te vervangen door een beter systeem. Het enige punt dat dan nog van belang is, is hoe lang de overgangstermijn moet duren. Het kiezen van een lange termijn heeft als voordeel dat de groepen die er kennelijk echt door getroffen worden duidelijk zichtbaar worden. Zij zullen immers het langst aan het oude systeem vasthouden. Eventueel valt voor deze groepen een gerichte overgangsregeling te treffen.

Maar schiet de overheid er dan niet bij in? Immers je stapt alleen maar over naar de vlaktaks als dat je geld scheelt. Natuurlijk het is en blijft een overgangsregeling waar geld bij moet. Maar er is ook een directe winst voor overheid en burger. Zie wat er in Hong Kong gebeurt. Bijna niemand kiest voor het invullen van het 'lange' formulier. Het invullen van zo'n ingewikkeld traditioneel biljet kost tijd en geld. Met de vlaktaks ben je in een kwartiertje klaar; het invullen van het traditionele biljet kost, zo luidt een Amerikaanse schatting, alles bij elkaar een week en daar moeten de kosten van de belastingadviseur nog bij. Inwoners van Hongkong betalen liever een iets hoger vlaktakstarief dan een met veel pijn en moeite verkregen lager tarief. Zowel overheid als burgers strijken een deel van de kosten op die eerst verbonden waren aan het invullen van een belastingbiljet. De grote verliezer van de vlaktaks is de belastingconsulent.

Het idee van het bieden van een vrije keuze mogelijkheid aan de burgers dient zich natuurlijk niet tot een keuze tussen belastingregimes te beperken. Voorstellen in de VS over de keuze tussen het plaatsen van pensioenrechten bij de staat of, met behulp van individuele pensioenrekeningen, bij een privaot commercieel pensioenfonds, zijn daar een voorbeeld van. Een keuzemogelijkheid die in Chili en Mexico voor de burger al een bestaand alternatief is.<sup>38</sup>

Concluderend, als een *big-bang*-belastinghervorming zonder een gedetailleerde overgangsregeling niet mogelijk is, een gedetailleerde overgangsregeling het middel erger dan de kwaal maakt, is vrije keuze, onze tweede marktconforme beslisregel, een reëel alternatief. We maken daarmee gebruik van ieders kennis. Verwachtingen van bestaande belastingbetalers worden zo min mogelijk verstoord. De regel geeft de gelegenheid ervaring met het nieuwe systeem op te doen. De overgangsregel is daarmee in overeenstemming met de Oostenrijkse opvatting over de rol van de burger/consument in de markteconomie. Zij is algemeen en niet-discriminerend en laat ruimte voor het ontdekkingsproces dat de markt is.

36 Dorgan 2000 (zie noot 31).

37 Burgess 2003 (zie noot 31).

38 ABP, 'Pensioenen goed voor Mexico,' *ABP Wereld*, No. 1, 2005, p. 29.