

# Belastingcomplicatie

De belastingheffing krijgt de laatste jaren veel aandacht. Tot voor kort ging de belangstelling voornamelijk uit naar de inkomstenbelasting, en in het bijzonder naar de marginale tarieven en de complexiteit van het belastingstelsel. Onlangs kwam echter ook de omzetbelasting in het nieuws. Dit was het gevolg van een onderzoek van het Centraal Planbureau naar de wisselwerking tussen de formele en de informele economie<sup>1</sup>. Uit dit onderzoek bleek namelijk dat de hoogte van de btw op arbeidsintensieve producten van grote invloed is op de omvang van het zwarte circuit. De beleidsaanbevelingen van de auteur van het rapport, Graafland, komen erop neer dat de btw op producten uit de arbeidsintensieve sector omlaag moeten. Dit zou dan moeten worden gefinancierd uit een verhoging van de btw-tarieven op producten uit de kapitaalintensieve sector. Daarmee sluit het rapport aan op eerdere pleidooien om de formele werkgelegenheid te stimuleren door middel van lastenverschuiving. Zo ligt er het voorstel om met de middelen die vrijvallen door het afschaffen van de WIR een verlaging van de werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen te financieren. Hierdoor wordt arbeidsintensieve productie aantrekkelijker gemaakt. Ook kan worden gedacht aan het 'plan-Bakhoven', dat de invoering van een franchise voor de werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen behelst, waardoor lager betaalde arbeidskrachten relatief aantrekkelijker worden<sup>2</sup>.

In het CPB-rapport wordt de relatie tussen de formele en de informele sector geheel in markttermen geanalyseerd. Er wordt gekeken welke variabelen van invloed zijn op het aanbod van zwarte diensten en welke op de vraag, en vervolgens worden vraag en aanbod met elkaar geconfronteerd. Het aanbod van zwarte arbeidskracht is de uitkomst van een afweging tussen vrije tijd en inkomen. De vraag naar producten uit het zwarte circuit is afhankelijk van in de eerste plaats de afweging tussen producten uit de formele en de informele sector en in de tweede plaats de afweging tussen zelf doen en (zwart) laten doen. De confrontatie van vraag en aanbod resulteert in een evenwichtsniveau voor de prijzen en de transacties in het zwarte circuit.

Het grootste probleem bij economisch onderzoek in het algemeen en bij onderzoek naar de zwarte sector in het bijzonder is het gebrek aan betrouwbare data. Het is moeilijk vast te stellen hoe mensen op bepaalde financiële prikkels zullen reageren. De betreffende elasticiteiten zijn niet of nauwelijks te bepalen. Dit probleem is in het onderzoek opgelost door de waarde van de relevante substitutie-elasticiteiten te 'prikken'. Dit is enerzijds de kracht van het rapport, omdat het de enige manier is om wat zinnigs over een onderwerp als de zwarte sector te zeggen, en anderzijds de zwakte, omdat het zeer onzeker is hoe het in het model gesimuleerde beleid in de werkelijkheid zal uitpakken.

Met het aldus geformuleerde model zijn simulaties gedaan van een aantal beleidsalternatieven. De belangrijkste daarvan zijn een verlaging van de inkomstenbelasting en een verlaging van het btw-tarief. Beide maatregelen leiden tot groei van de formele sector ten koste van het informele circuit. Aan de aanbodkant komt dit doordat er meer mensen een formele baan vinden, waardoor er minder tijd overblijft voor zwartwerken, en doordat de inkomens toenemen, waardoor de preferentie voor vrije tijd toeneemt, hetgeen ten koste gaat van de tijd voor zwarte activiteiten. De vraag naar zwarte activiteiten wordt weliswaar enigszins gestimuleerd door de inkomensstijging, maar hier staat tegenover dat producten uit de formele sector relatief goedkoper wor-

den, hetgeen leidt tot enige substitutie. Bij een verlaging van het btw-tarief is het effect sterker dan bij een verlaging van de inkomstenbelasting, omdat direct wordt aangegrepen bij de prijsverhouding tussen formele en informele producten, zodat aan de vraagkant een sterkere substitutie is te verwachten. Met het oog op deze resultaten en op de tegenwoordig klemmende eis van budgettaire neutraliteit is ook nog een simulatie gedaan waarin de verlaging van het btw-tarief op arbeidsintensieve producten gepaard gaat met een verhoging van het tarief op kapitaalintensieve producten. Een dergelijke combinatie zou een nog groter effect op het zwarte circuit hebben. Dit komt doordat de formele werkgelegenheid toeneemt als gevolg van substitutie van arbeidsintensieve producten voor kapitaalintensieve producten, en mensen dus minder tijd overhouden voor zwarte activiteiten.

In Haagse kringen is het idee om de btw te differentiëren ontvangen als het ei van Columbus. Dit is ook wel begrijpelijk. Op het eerste gezicht lijken op een vrij eenvoudige wijze zowel het zwarte circuit als de belastingen te kunnen worden aangepakt. Er schuilen echter wat addertjes onder het gras. Zoals gezegd vormen de substitutie-elasticiteiten een cruciaal punt in het onderzoek, iets wat in het rapport zelf ook wordt benadrukt. Deze elasticiteiten worden gemakkelijk overschat. Een belangrijk deel van het zwarte circuit wordt gevormd door werkenden die geen loonbelasting afdragen of geen btw-bonnetje schrijven en door niet-werkenden die van het 'klusken' hun vak hebben gemaakt. Slechts voor een kleine groep geven marginale financiële verschillen de doorslag om zwart in plaats van wit te werken. Ook aan de vraagkant zal weinig veranderen: mensen gaan niet om een btw-bonnetje vragen als ze daarvoor 15 in plaats van 20% btw moeten betalen. Het valt niet te ontkennen dat er van enige substitutie sprake zal zijn bij een verlaging van het btw-tarief op arbeidsintensieve producten, maar het effect zal waarschijnlijk niet erg groot zijn.

Differentiatie van het btw-tarief heeft bovendien nog enige praktische nadelen. In de eerste plaats maakt het het belastingstelsel, dat toch al niet eenvoudig is, nog ingewikkelder. Er moeten normen worden aangelegd om te meten of bepaalde activiteiten al dan niet arbeidsintensief zijn, en de naleving van die normen moet worden gecontroleerd. Ook ontstaat de bizarre situatie dat de ene minister subsidies weggeeft om innovaties te stimuleren, terwijl de andere klaarstaat om, zodra een bepaalde mate van kapitaalintensiteit is bereikt, een hoger btw-tarief te heffen. Wanneer men op macro-niveau substitutie van arbeid voor kapitaal wil bereiken om zo de werkloosheid en dus de informele sector te bestrijden, moet worden aangegrepen bij de factorprijzen. Als het kabinet zijn werkloosheidsdoelstelling serieus neemt worden de WIR-gelden in die richting aangewend. Gekunstelde oplossingen in de sfeer van de btw-tarieven mogen dan misschien effectiever lijken, op de lange duur maken ze het probleem alleen maar ingewikkelder. Dan hebben we over tien jaar een commissie-Oort nodig voor de vereenvoudiging van de omzetbelasting.

**M.A. Langman**

1. J.J. Graafland, *Wisselwerking tussen formele en informele economie*, Occasional paper 42, Centraal Planbureau, Den Haag, 1988.

2. A.F. Bakhoven, Een marktgerichte oplossing voor het werkloosheidsprobleem, *ESB*, 13 januari 1988, jg. 73, nr. 3639, blz. 53-56.