



## De ondernemende overheid, belasting en privatisering

**Auteur(s):**

Huizinga, H.P.

Katholieke Universiteit Brabant.

*Dit artikel is gebaseerd op H.P. Huizinga en S.B. Nielsen, Privatization, public investment, and capital income taxation, CentER DP 9709, 1997.***Verschenen in:**

ESB, 83e jaargang, nr. 4163, pagina 604, 14 augustus 1998

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

marktwerving, regulering, publieke, sector

*Hoge belastingen gaan gepaard met een grote rol van de overheid in de productieve sfeer. Naarmate belasting op kapitaal of winst lager wordt, zal het afstoten van overheidsproductie naar de private sector aantrekkelijker worden.*

**De overheid van veel landen manifesteert zich graag als ondernemer. Overheidsdienaren exploiteren bijvoorbeeld een casino in Ghana, ze bakken koekjes in Egypte, en ze fabriceren horloges in India, zo blijkt uit een studie van de Wereldbank<sup>1</sup>. De economische hervormingen in China hebben er verder toe geleid, dat het roemruchte Volksbevrijdingsleger nu meer aandacht heeft voor lucratieve deals dan voor het verspreiden van de revolutie. Het Chinese leger en KPN zijn onlangs een joint-venture overeengekomen. In ons land zijn veel nutsbedrijven nog altijd gegoten in een publiekrechtelijke vorm, en heeft de overheid een aanzienlijk of uitsluitend belang in een aantal verzelfstandigde staatsbedrijven, zoals SDU en de Nederlandse Spoorwegen. In de sectoren onderwijs en gezondheidszorg is het publieke aanbod dominant.**

De gewenste rol van de overheid in het productieproces is een oud en omstrede onderwerp in de politieke economie. Recente bijdragen van economen op dit gebied geven blijk van pragmatisme. Economen zijn zich bewust, dat zowel privaat als publiek eigendom (en productie) kunnen leiden tot ongewenste uitkomsten. Er kan dus sprake zijn van publiek falen en van marktfalen. Publieke productie is te prefereren boven private productie, als het publieke falen relatief minder ernstig is dan het marktfalen. Publieke en private productie kunnen dus naast elkaar bestaan.

Als alleen private ondernemingen belastingplichtig zijn in zo'n gemengde economie, dan verstoren belastingen de private investeringen en productie en vormen een additionele bron van marktfalen. Belastingheffing maakt private productie dus relatief onaantrekkelijk. Dit geldt in de eerste plaats voor de vennootschapsbelasting, maar ook voor andere versturende directe en indirecte belastingen. Belastingen leiden ertoe, dat de private sector naar verwachting kleiner is dan in een wereld zonder belastingen. Belastingverlaging maakt het dan mogelijk de private sector weer enigszins te verruimen, en kan dus vergezeld gaan van een (gedeeltelijke) privatisering van de overheidsproductie.

In dit artikel wordt eerst ingegaan op de rechtvaardiging van overheidsproductie en het mogelijke verband met de hoogte van belastingen. Vervolgens wordt het verband empirisch geanalyseerd. Daarbij komt aan bod hoe Margaret Thatcher privatiseringen flankeerde met fiscaal beleid. Het afstoten van staatsbedrijven deed zij vergezeld gaan, zo blijkt, van een verschuiving in de belastingmix van de vennootschapsbelasting (en andere inkomstenbelastingen) naar de btw. Het positieve verband tussen de omvang van de publieke productie en de belastingdruk blijkt in een empirische analyse van 42 landen te gelden. Het artikel sluit af met een bespreking van de Nederlandse situatie, waarbij wordt ingegaan op het rapport Markt en overheid van de Commissie Cohen.

### Overheidsproductie in theorie

De grondleggers van de economische wetenschap worstelden al met de vraag in hoeverre de staat eigenaar moet zijn van de productiemiddelen. Agrarisch land was de belangrijkste productiefactor in het Engeland van 1776. In de *Wealth of Nations* stelt Adam Smith onomwonden, dat de landerijen van de kroon maar beter geprivatiseerd konden worden om een verhoogde efficiëntie te bereiken. Keynes spreekt zich in 1927 genuanceerder uit in een lezing voor scholieren. Over de demarcatielijn tussen de private en publieke sector zegt hij: "As to where precisely this line should be drawn no great question of principle is involved"<sup>2</sup>. Met deze uitspraak zette Keynes de toon voor de latere theorievorming. Moderne economiebeoefenaars zijn namelijk uitermate eclecticisch en pragmatisch op dit punt. Het heersende paradigma wordt verhelderend samengevat door Stiglitz in een essay over de rol van de staat<sup>3</sup>. Markten en instituties met onvolledige mededinging, gebrekkige en asymmetrische informatie, zwakke prikkels en ondeugdelijke contracten kunnen een optimale productie in de weg staan, ongeacht of de productie plaats vindt in de private of de publieke sector. De private productievorm is te verkiezen, zo luidt de theorie, als private ondernemers relatief weinig hinder ondervinden van dergelijke versturende elementen.

Er zijn echter legio redenen om te veronderstellen dat overheidsproductie relatief inefficiënt is. Ambtelijke managers hoeven, ten eerste, niet te voldoen aan de rendementseisen van private kapitaalverschaffers. Ten tweede worden ze vaak bijgestuurd door hun politieke bazen. Dit kan publieke managers er toe brengen om te veel personeel vast te houden, omdat ontslagen in de publieke sector voor de verantwoordelijke politici nu eenmaal vervelend zijn. Overheidsbedrijven ondervinden, ten derde, het nadeel, dat de overheid in alles, dus ook in het zakendoen, graag een slag om de arm houdt. In ontwikkelingslanden bestaat, ten vierde, nog het probleem, dat de publieke sector gebruikt wordt door politici om zichzelf te verrijken. Deze nadelen van publieke productie moeten worden afgewogen

tegen mogelijke problemen met private productie, waaronder de versturende werking van belastingen op private ondernemingen.

## Belastingen

De vennootschapsbelasting verhoogt de kosten van kapitaal in de marktsector en verlaagt derhalve de private investeringen. Belastingen op arbeid, zoals de loonbelasting, verhogen op hun beurt de bruto arbeidskosten, en verstoren zodoende de vraag naar arbeid van een bedrijf. Staatsbedrijven zijn vaak een integraal onderdeel van de overheid, en daarom niet belastingplichtig. Een afzonderlijke boekhouding, voor zover die bestaat, wordt dan alleen aangehouden voor 'control'-doeleinden en niet voor de fiscus. Zelfs al zouden publieke bedrijven belastingplichtig zijn, dan nog kan van publieke managers verwacht worden dat ze door de sluier van het belastingsysteem heen zien, en dat ze hun economische beslissingen laten afhangen van de werkelijke sociale kosten en baten (die kunnen verschillen van marktprijzen en -lonen). Publieke managers, die door de fiscaliteit heen zien, maximaleren de bruto winst in plaats van de netto winst. In dat geval zijn belastingen opgelegd aan staatsbedrijven immaterieel. Private managers maximaleren echter de netto winst, en hun handelen wordt dus verstoord door de belastingen. Hoe lager de belastingdruk in de marktsector, hoe kleiner de versturende werking van de belastingen, en hoe aantrekkelijker de private sector als locus van activiteit. Een belastingverlaging maakt privatisering van de staatsproductie derhalve relatief aantrekkelijker. Dit verklaart een positief verband tussen de belastingdruk en de omvang van de staatsproductie. De samenhang tussen de schaal van de overheidsproductie en de belastingdruk wordt in het vervolg empirisch onderzocht.

## Overheidsproductie in de praktijk

De rol van de overheid in het productieproces is voor een groot aantal landen in kaart gebracht door de Wereldbank. Er wordt gekeken naar de productie van (niet-financiële) staatsbedrijven, die het grootste deel van hun revenuen verkrijgen uit de verkoop van goederen en diensten die in principe door de markt geleverd kunnen worden. De definitie van marktgoederen gekozen door de Wereldbank is vrij eng en gaat voorbij aan onderwijs, gezondheidszorg, en alle bouwactiviteiten.

Het aandeel van staatsbedrijven in het bbp was gemiddeld 7,8 procent voor acht ontwikkelde landen in de onderzochte periode van 1978 tot 1991. In veertig ontwikkelingslanden was het publieke productie-aandeel gemiddeld 10,9 procent. Frankrijk blijkt met een publiek aandeel van 10,0 procent (in de periode 1986-1991) relatief staatsgeoriënteerd te zijn, terwijl de VS met 1,0 procent zeer marktgericht is (zie [tabel 1](#)). De omvang van de overheidsproductie loopt gedurende de onderzochte periode wereldwijd nauwelijks terug, ondanks alle discussie over privatisering.

**Tabel 1. Productie staatsbedrijven als percentage van het bbp, 1986-1991**

België	2,8
Denemarken	5,1
Duitsland	6,4*
Frankrijk	10,0
Griekenland	11,5
Italië	5,6
Verenigd Koninkrijk	3,0
Verenigde Staten	1,0

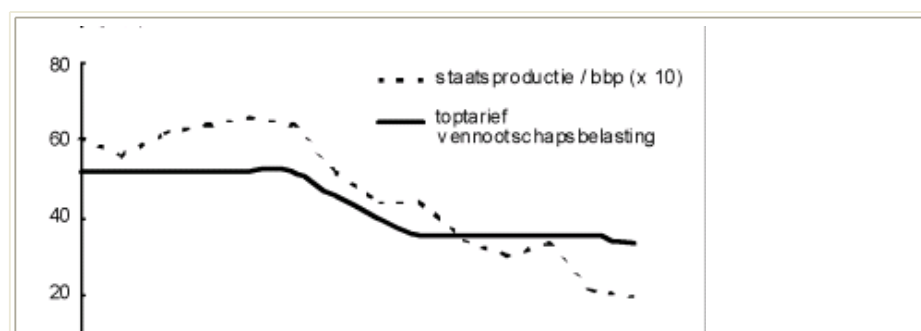
\* enkel 1985.

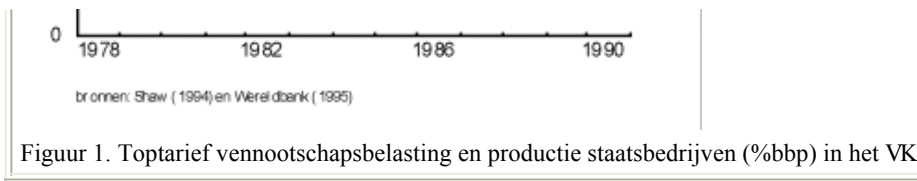
Bron: Wereldbank, 1995, tabel A1.

## Thatcherisme

Speciale aandacht verdient het Verenigd Koninkrijk, dat tijdens het bewind van Margaret Thatcher een ingrijpend privatiseringsprogramma doorvoerde. Privatisering en belastingverlaging worden in het verkiezingsmanifest van 1979 aldus aangeprezen: de staat heeft een te groot aandeel in 's lands inkomèn, en zijn aandeel moet teruggedrongen worden; een vermindering van verspilling, bureaucratie en overheid leidt tot aanzienlijke besparingen; lagere belastingen zijn nodig om hard werken, verantwoordelijkheid en succes te belonen [4](#).

In Thatchers eerste kabinetsperiode (1979-1983) werd echter weinig voortgang geboekt met het privatiseringsbeleid. Enkele grote staatsbedrijven werden geprivatiseerd (waaronder Cable and Wireless en Britoil, het latere British Petroleum), maar de privatiseringsrevenue waren niet meer dan 0,4 procent van alle overheidsinkomsten in elk jaar. Thatcher kon weinig vordering maken, omdat ook het Verenigd Koninkrijk in het begin van de jaren tachtig werd geplaagd door de wereldwijde recessie, met oplopende werkloosheid en inflatie als gevolg. [figuur 1](#) laat zien, dat het staatsaandeel in de productie in Thatchers eerste kabinetsperiode eerder steeg dan daalde, terwijl het toptarief van de vennootschapsbelasting constant bleef op 52 procent [5](#).





Figuur 1. Toptarief vennootschapsbelasting en productie staatsbedrijven (%bbp) in het VK

In Thatchers tweede kabinetsperiode (1983-1987) herstelde de Britse economie zich, zodat meer uitgebreide privatisering mogelijk werd; in de periode 1983-1989 liepen de inkomsten uit privatisering geleidelijk op tot 4,5 procent van de overheidsinkomsten. Per saldo werd de overheidsproductie in het bbp teruggebracht van 6,1 procent in 1978 tot 1,9 procent in 1991. [figuur 1](#) laat zien, dat de vermindering van de overheidsproductie gepaard ging met een trapsgewijze verlaging van het toptarief van de vennootschapsbelasting van 52 procent in 1983 tot 35 procent in 1986.

Ook het toptarief van de inkomstenbelasting werd verlaagd van 98 procent in 1979 tot veertig procent in 1990. De lagere inkomstenbelastingrevenue werden opgevangen door hogere btw-tarieven en hogere sociale zekerheidspremies. Per saldo steeg de belastingdruk gedurende het Thatcher-tijdperk. Thatcher veranderde de belastingdruk echter zo, dat de verstoringende werking op investeringen verminderd werd. Een dergelijke belastingherziening schept inderdaad een vruchtbare bodem voor privatiseringen.

In het Engeland van Thatcher diende privatisering verder nog de volgende beleidsdoelen: een vermindering van de schuldfinanciering van de overheid, het breken van de macht van de vakbonden, het instellen van een 'volkskapitalisme' met wijdverbreid aandelenbezit, en uiteraard het gunstig stemmen van de kiezers (o.a. met de verkoop van 'council homes' door de lokale overheden aan de huurders).

### Empirisch onderzoek

De Wereldbank data maken het mogelijk te onderzoeken of er een systematisch verband bestaat tussen de omvang van de overheidsproductie en de belastingdruk. Dit wordt onderzocht aan de hand van enkele regressies. De te verklaren variabele is het gemiddelde aandeel van staatsbedrijven in het bbp over de periode 1978-1991 voor elk van 48 landen. Een aantal afzonderlijke belastingen heeft een verstoringende werking op de private investeringen en productie en wordt als verklarende variabelen opgenomen. De belangrijkste is wellicht de vennootschapsbelasting, die wordt gemeten als de nationale belastingopbrengst in deze categorie gedeeld door het bbp (en daarna gemiddeld voor de periode 1978-1991). Op deze manier wordt een maatstaf van de gemiddelde vennootschapsbelasting per land verkregen. Variabelen voor de loonbelasting en de inkomstenbelasting worden op dezelfde manier geconstrueerd. Een variabele voor de handelsbelasting (op invoer en uitvoer) wordt berekend als de belastingopbrengst gedeeld door de som van de invoer en de uitvoer.

Er blijkt een duidelijk positief verband te bestaan tussen de omvang van de overheidsproductie en de vennootschapsbelasting ([tabel 2](#)). De druk van de handelsbelasting doet er tevens toe. Invloeden van de loonbelasting en de inkomstenbelasting zijn in de regressie niet aantoonbaar. Als extra variabele is de zwarte markt wisselkoerspremie (gedefinieerd als de ratio van de zwarte en de officiële wisselkoers) in de regressie opgenomen. De gedachte is dat uiteenlopende zwarte en officiële wisselkoersen eveneens verstoringen werken, vooral voor private ondernemingen. Deze variabele heeft inderdaad een positief en significant effect op de schaal van de overheidsproductie. Het nationale ontwikkelingsniveau, weergegeven als het inkomen per hoofd van de bevolking, heeft ten slotte een negatief (maar niet significant) effect op de omvang van de overheidsproductie [6](#).

**Tabel 2. Het verband tussen productie staatsbedrijven en belastingen**

Vennootschapsbelasting/bbp	1,08*
Handelsbelasting/handel	0,43*
Loonbelasting/bbp	0,28
Inkomstebelasting/bbp	0,31
Zwarte markt wisselkoerspremie	0,07*
Inkomen per hoofd	-0,05
R <sup>2</sup>	0,49
aantal waarnemingen	46

\*: significant op 5-procent niveau.

\*\* : significant op 10-procent niveau.

Eenheid van inkomen is \$ 10.000. Een constante en economische en financiële structuurvariabelen zijn niet weergegeven.

Volgens het empirisch onderzoek zijn een omvangrijke overheidsproductie en een hoge belastingdruk op de private sector positief gerelateerd. Het kan zijn, dat overheden inderdaad op de optimale manier de grootte van de overheidssector en de belastingdruk op elkaar afstemmen. Uiteraard kunnen regressievergelijkingen zo iets nooit volledig aantonen. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat er een andersoortig budgettair verband bestaat tussen de omvang van staatsondernemingen en de belastingheffing: staatsbedrijven lijden vaak verliezen, die vervolgens met belastingopbrengsten afgedekt worden [7](#).

### De Nederlandse situatie

In Nederland is privatisering al sinds het begin van de jaren tachtig een beleden onderdeel van het overheidsbeleid. Dit beleid werd kracht bijgezet met een trapsgewijze verlaging van het toptarief van de vennootschapsbelasting naar het huidige niveau van 35 procent in 1990. Privatiseren is in ons land echter een weg van lange adem [8](#). Zelfs nadat een staatsbedrijf is verzelfstandigd en dus is omgezet in een privaatrechtelijke vorm (NV of BV), blijven de aandelen vaak lange tijd volledig in handen van de staat. Zo werd het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie (PTT) al op 1 januari 1989 verzelfstandigd en omgezet in de Koninklijke PTT Nederland NV (KPN). Pas

in 1994 werd de eerste tranche van KPN aandelen echter feitelijk naar de beurs gebracht, gevolgd door een tweede tranche in 1995. De Staat bezit nu nog een aandelenpakket van 45 procent in KPN (zie [tabel 3](#)).

**Tabel 3. Enkele deelnemingen van de Nederlandse Staat als percentage van de aandelen, 1996**

Alpinvest	30
Bank der Nederlandse Gemeenten	50
DAF Trucks	40
DSM	31
ING	1
KLM	38*
KPN	45
De Nederlandse Munt	100
Nederlands Omroep Bedrijf	100
Nederlandse Spoorwegen	100
Roccade Informatie Groep	100
Sdu	100
VAM	100
Verenigd Streekvervoer Nederland	100

\* wordt binnenkort afgestoten.

Bron: *Privatisation Yearbook 1996*, Privatisation Int'l Ltd, Londen.

Gedurende de jaren voor en na de verzelfstandiging (maar voor de beursgang) wordt een bedrijf klaargestoomd voor de tucht van de markt. Doorgaans wordt het personeel ingekrompen en worden andere maatregelen genomen, die het rendement op geïnvesteerd vermogen moeten opkrikken. Op dit moment zitten onder andere de Nederlandse Spoorwegen, de Roccade Informatica Groep, de Sdu (de voormalige Staatsdrukkerij/Uitgeverij), de VAM en Verenigd Streekvervoer Nederland in het 'klasje' van al verzelfstandigde staatsbedrijven, die nog voor de volle honderd procent staatsbezit zijn.

De ondernemingen in [tabel 3](#) houden zich voornamelijk bezig met de productie van normale marktgoederen en -diensten, en dit overheidsbezit is daarom vooral een erfenis uit het verleden. Daarnaast heeft de Staat een aantal deelnemingen in bedrijven, waar het overheidsbezit een gewenste regulerende invloed kan hebben. Zo heeft de Staat deelnemingen in de Nederlandse Pijpleiding Maatschappij, de haven van Vlissingen en in diverse vliegvelden (Maastricht, Schiphol en Eelde). De Nederlandse overheid is ook direct betrokken bij nucleaire activiteiten: de Staat heeft een 98,9 procent aandeel in de Ultra Centrifuge Nederland. Met de tijd verdwijnt echter de onderliggende reden voor overheidsdeelname in bepaalde sectoren. Verscherpte internationale concurrentie in de elektriciteitsmarkt maakt het bijvoorbeeld mogelijk energiebedrijven in de toekomst te privatiseren <sup>9</sup>.

## MDW

De Commissie Cohen heeft zich recentelijk gebogen over de relatie tussen markt en overheid in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit. In haar eindrapport stelt de commissie, dat de huidige fiscale behandeling van overheidsbedrijven voor de heffing van de vennootschapsbelasting (vpb) in een aantal gevallen tot concurrentievervalsing leidt <sup>10</sup>. De huidige regeling, daterend uit 1956, bepaalt dat overheidsbedrijven alleen vpb-plichtig zijn, indien hun activiteiten vallen onder een limitatieve opsomming van bedrijfsactiviteiten (waaronder landbouw, openbare nutsbedrijven en vervoer). Deze regeling is van toepassing op directe overheidsbedrijven (publiekrechtelijke rechtspersonen) en op indirecte overheidsbedrijven (privaatrechtelijke rechtspersonen, waarin een publiekrechtelijk rechtspersoon direct of indirect volledige zeggenschap heeft). Overheidsbedrijven in de groeiende dienstensector zijn veelal niet vpb-plichtig onder de huidige regeling. Deze praktijk kan worden opgevat als een publieke steunmaatregel voor de betrokken bedrijven, wat in strijd is met artikel 92 van het EG-Verdrag.

De Commissie Cohen komt met voorstellen voor een nieuwe regeling voor de vpb: voor indirecte overheidsbedrijven in de vorm van een NV of BV wordt deze privaatrechtelijke vorm bepalend voor de vpb-toepasbaarheid; directe overheidsbedrijven worden verder vpb-plichtig voorzover zij in concurrentie treden met het belastingplichtig bedrijfsleven. Naast deze algemene regels zou een ontheffing of vrijstelling mogelijk moeten zijn onder een aantal randvoorwaarden, zoals verenigbaarheid met het EU-recht.

Het rapport-Cohen neemt de positie in, dat de eventuele belastingplicht van overheidsbedrijven hun economisch handelen werkelijk beïnvloedt. Het rapport gaat hiermee voorbij aan de mogelijkheid, dat publieke managers heen kijken door de sluier van de fiscaliteit in het besef dat de gehele bruto winst van overheidsbedrijven uiteindelijk toekomt aan de overheid. Slimme publieke managers begrijpen dit en maximaliseren derhalve de bruto winst, ongeacht de fiscale behandeling van hun productie-eenheid. Het onderliggende probleem hier is, dat het niet geloofwaardig is voor de overheid om zichzelf belastingplichtig te maken. In deze optiek is het wezenlijke verschil tussen overheidsbedrijven en private ondernemingen de onderliggende bezitsverhouding. Afstoten en privatiseren zijn daarom de enige remedie tegen concurrentievervalsing door overheidsbedrijven. Feitelijke afstoting is ook noodzakelijk, om publieke bemoeienis met de bedrijfsexploitatie uit te sluiten. Regelmatige politieke discussie over de tariefstelling van de NS maakt dit overduidelijk.

## Conclusie

Het privatiseringsbeleid heeft een aantal doelstellingen, waarvan een hogere efficiëntie wellicht de belangrijkste is. Dit artikel stelt dat privatisering aantrekkelijker en daarom ook waarschijnlijker is als de belastingen worden verlaagd. Wereldwijd blijkt inderdaad, dat landen met een lage belastingdruk ook een relatief kleine publieke productiesector hebben

**2** Zie: D. Moggridge (red.), *The Collected writings of John Maynard Keynes*, Macmillan, Cambridge University Press, 1981, jg. 19, deel 2, blz. 695.

**3** J.E. Stiglitz e.a., *The economic role of the state*, Basil Blackwell, Oxford, 1989.

**4** Zie D. Marsh, Privatization under Mrs. Thatcher: a review of the literature, *Journal of the Royal Institute of Public Administration*, 1991, blz. 459-479.

**5** Zie G.K. Shaw, Fiscal policy: the third Thatcher administration 1987-1990 and the Thatcher legacy 1990-1993, *Finanzarchiv*, 1994, blz. 75-94, tabel 1.

**6** Een variant waarbij de totale belastingdruk (gedeeld door het bbp) is opgenomen als een verklarende variabele geeft soortgelijke resultaten.

**7** In een alternatieve specificatie zijn de belastingvariabelen niet gemiddeld maar genomen voor enkel het jaar 1978. Dit beperkt het aantal observaties tot 24. De significantie van de variabele voor de totale belastingdruk in regressie waar deze variabele als verklarende factor geldt blijft overeind, wat duidt op een causaliteit van de belastingdruk naar de omvang van de publieke productie. De invloed van de uitgesplitste belastingvariabelen in de regressie die in [tabel 2](#) is gerapporteerd is niet langer significant.

**8** H.J. de Ru, De lange weg naar privatisering in Nederland, *Maandblad voor Ondernemingsrecht en Rechtspersonen* 35, blz. 111-116, 1992.

**9** Elektriciteitsdistributie blijft echter een natuurlijk monopolie met een noodzakelijke rol voor de overheid.

**10** Zie *Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid*, Ministerie van Economische Zaken, 20 februari 1997, blz. 77-80 en bijlage 2.