



Efficiënte belastingen, grote overheid?

Auteur(s):

Caminada, C.L.J.
Universiteit Leiden, Fiscaal-economisch departement, afdeling Openbare Financiën.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4209, pagina 475, 18 juni 1999

Rubriek:

Uit de vakliteratuur

Trefwoord(en):

uit, de, vakliteratuur, belastingen

Veel economen pleiten voor een eenvoudiger belastingstelsel: minder aftrekposten en vrijstellingen maken de weg vrij voor lagere tarieven. Zo kan de schatkist tegen lagere worden gevuld door beperking van de welvaartsverliezen van belastingheffing. In een recent artikel plaatsen Becker en Mulligan kanttekeningen bij deze gangbare economie-logica¹. Zij betogen dat een meer efficiënte belastingheffing op den duur leidt tot méér uitgaven, en zelfs dat dit een belangrijke verklaring is voor de groei van de overheidsfinanciën in de afgelopen decennia. Hoe kan dat?

De gehanteerde modelanalyse is nieuw, maar de gedachte erachter is gebaseerd op het idee van de belastingillusie: sommige vormen van belastingheffing zijn beter zichtbaar voor de burger, en roepen daardoor meer weerstand, gedragsreacties en welvaartsverlies op dan andere². Wanneer de inkomstenbelasting wordt vervangen door een systeem met minder aftrekposten en lagere tarieven, zou dat volgens de gangbare economische theorie dus welvaartswinsten opleveren. Maar daar staat ook iets tegenover: de politiek weerstand tegen aftrekbeperking (in ruil voor tariefverlaging). Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de hypotheekrenteaf trek. Door de grote politieke weerstand tegen beperking van de aftrekmogelijkheid, biedt dit geen mogelijkheid voor beleidsmakers om de belastinginkomsten te vergroten en deze te gebruiken voor nieuwe overheidsuitgaven. Politici zullen de collectieve sector daarom vooral willen financieren uit heffingen die minder weerstand - en in economische zin: minder gedragsreacties - oproepen, zoals de door het kabinet voorgestelde verhoging van de omzetbelasting. Becker en Mulligan wijzen op het gevaar, dat de overheid vervolgens van de belastingillusie van de burgers gebruik kan maken om gemakkelijker een tariefverhoging door te voeren.

Becker en Mulligan onderzoeken hun hypothese door de groei van de collectieve sector te toetsen aan het toenemend belang van de zogeheten 'broad based flat-rate consumption and income taxes', dus aan de mate van efficiëntie van de financieringswijze. Dit verband wordt inderdaad gevonden op basis van een omvangrijke dataset (83 landen, periode 1973-1990). Echter, de indicatoren die de auteurs gebruiken om de efficiëntie van belastingheffing te meten, komen weinig geloofwaardig over: aandeel beroepsbevolking in de agrarische sector, bevolkingsomvang, de mate van modernisering van de industrie en het aantal jaren dat een land btw-heffing kent. Verder kijken de auteurs naar de verhouding tussen de gemiddelde druk van de inkomstenbelasting en de hoogte van het toptarief als maatstaf voor inefficiëntie. Maar dit heeft betrekking op het jaar 1984, en sindsdien zijn in veel oeso-landen hervormingen doorgevoerd die zich kenmerken door een bredere grondslag en fors lagere (top)tarieven. Bovendien zegt de verhouding tussen de gemiddelde druk en het toptarief van een land niet zo veel. In veel landen zullen maar weinig mensen door het toptarief worden getroffen. Ook andere onderdelen van de empirische analyse overtuigen niet altijd.

Het opgeroepen schrikbeeld van de almaar groeiende overheid lijkt daarmee wat overtrokken. Zo wordt de groei van de belastinginkomsten beperkt door fiscale concurrentie: een hoge belastendruk wordt internationaal afge straft, of burgers nu aan belastingillusie lijden of niet. Daarnaast suggereert het model dat de efficiëntie van systemen positief samenhangt met de omvang van de collectieve sector. Maar is die relatie niet omgekeerd? Een omvangrijke collectieve sector kan op (financierings)- draagvlak rekenen zolang de 'welvaartskosten van de belastingheffing' binnen de perken blijven.

De analyse van Becker en Mulligan doet dus maar weinig af aan de simpele economie-logica dat het juist nastrevenswaardig is om de schatkist tegen de laagste kosten te vullen. Bovendien zou het nog wel eens kunnen meevallen met de veronderstelde argwaan burgers tegen de onbetrouwbare overheid (ongewenste uitgavenverhoging), waardoor ook de weerstand tegen een efficiëntere belastingmix uitblijft³.

De conclusie dat de voordelen van goed vormgegeven stelselwijzigingen niet opwegen tegen de kosten van de dalende politieke weerstand tegen hogere uitgaven, vraagt in ieder geval om een betere empirische onderbouwing. Van groter belang is hun kritiek op de gangbare theorie vover belastinghervorming en uitgavenprogramma's: teveel nadruk op de vermindering van verstoringen en nauwelijks aandacht voor mogelijke reacties uit de politieke arena. Dat kan treffend worden geïllustreerd met de belastinghervorming-Oort in 1990. Een groot deel van de toen voorgestelde grondslagverbreding is in de jaren erna geleidelijk weer teniet gedaan. Belastingplanners moeten daarin echter geen reden zien om geen efficiëntieverbeteringen te bepleiten, maar juist het omgekeerde doen: stel voortaan veel verdergaande grondslagverbreding en tariefverlaging voor, omdat die in het proces van beleidsvoorbereiding, belangenbehartiging en politieke overeenstemming ten dele zullen sneuvelen. In dat opzicht is er dus (ook) weinig nieuws onder de zon

1 Gary S. Becker en Casey B. Mulligan, *Deadweight costs and the size of government*, NBER Working Paper 6789, 1998.

2 G. Brennan en J. Buchanan, *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press, 1980.

3 Een goed voorbeeld is het unanieme SER-advies [Naar een robuust belastingstelsel](#), 98/07, Den Haag, 1998.