

Fiscaal-economische analyse van de BTW

PROF. DR. S. CNOSSEN*

In 1969 werd in Nederland de belasting over de toegevoegde waarde (BTW) ingevoerd. In dit artikel wordt deze belasting geanalyseerd, met inbegrip van de heffingsgrondslag, sociale en economische effecten, en de mate van naleving. De auteur komt tot de conclusie dat de BTW niet zo'n algemene en neutrale belasting is als vaak wordt gedacht. In tegenstelling tot de onlangs door de minister van Financiën naar voren gebrachte wijzigingsvoorstellen beveelt hij onder meer aan het verlaagde en het normale tarief te unificeren rond 13,5%. Daarna zou overwogen kunnen worden de BTW enigszins te verhogen om de druk op de inkomstenbelasting te verlichten. De auteur is van oordeel, dat er geen plaats is voor een z.g. weeldetarief en dat de kleine ondernemersregeling zou moeten worden geliberaliseerd.

Geschiedenis van de omzetbelasting

Nederlandse ervaringen met de omzetbelasting gaan terug tot de Spaanse alcabala, een „monstreuze” heffing, in 1571 door de hertog van Alva opgelegd om het leger te betalen (dat de opstand in de lage landen zou moeten neerslaan 1). De geschiedenis van de eigentijdse omzetbelasting begint echter in 1934 met de invoering van een fabrikantenbelasting ter financiering van de budgettaire tekorten ten tijde van de grote depressie. In 1941, kort na de Duitse bezetting, werd deze vervangen door een cumulatieve omzetbelasting, welke op haar beurt werd gevolgd door een soortgelijk produkt van Nederlands fabrikaat in 1954. De laatste belasting werd geheven naar een algemeen tarief van 5%, maar een groot aantal noodzakelijke levensbehoeften, waaronder voedingsmiddelen, kleding, schoeisel en brandstoffen, was vrijgesteld. De voorbelasting op investeringsgoederen bleef echter wel op deze produkten rusten. Voor een aantal goederen golden z.g. weeldetarieven van 7% en 15%. De kleinhandel werd niet in de heffing betrokken. Het cascade-effect, als gevolg waarvan minder belasting rustte op produkten van geïntegreerde ondernemingen dan van gespecialiseerde bedrijven, werd tegengegaan door zelf vervaardigde goederen eveneens te belasten.

In de loop der jaren werd de cumulatieve omzetbelasting bijzonder gecompliceerd en moeilijk te hanteren (vooral na pogingen tot vereenvoudiging!) — zozeer dat werd beweerd dat alleen haar oorspronkelijke architect volledig op de hoogte was van alle fijne trekjes 2). Ingewikkelde regelingen waren noodzakelijk om de cumulatieve effecten van de belasting te matigen, alsook om de vele begripsmatige kwesties rondom de vrijstelling of gedifferentieerde belasting van een groot aantal produkten op te lossen. Het verschil in tarief tussen fabrikanten en groothandelaren leidde tot een stroom van jurisprudentie over het begrip „fabricage”. Daar kwam nog bij dat bij de geschatte heffingen bij invoer en de eveneens geschatte teruggaven bij uitvoer geen rekening werd gehouden met de aanzienlijke druk op kapitaalgoederen — een tekortkoming die als bijzonder onereus werd ervaren naar gelang de invoerrechten in de Europese Economische Gemeenschappen (EG) werden afgeschaft, en de uitvoer, b.v. van staal, chemische produkten, olie en papier, kapitaal-intensiever werd.

Grondtrekken van de BTW in de EG

Zoals bekend, werd de BTW in de EG ingevoerd ingevolge de daartoe in 1967 door de Raad van Ministers uitgevaardigde richtlijnen. De Raad gaf daarmede een belangrijke aanzet tot de harmonisatie van de indirecte belastingen (beoogd in artikel 99 van het Verdrag van Rome) ten einde de bestaande fiscale grenscorrecties op de lange duur te elimineren 3). Geopteerd werd voor een belasting over de waardevermeerdering die plaatsvindt in de voortbrenging van consumptiegoederen tot en met de kleinhandelsfase. Ingevoerde goederen zouden op dezelfde voet moeten worden belast als binnenlandse produkten en de uitvoer zou geheel van belasting moeten worden bevrijd. Na een intensieve voorbereidings-

*De auteur doceert fiscale economie aan de Economische Faculteit, Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is gebaseerd op een geschrift aangeboden op de Conference on Value-Added Tax Experience in Europe, Brookings Institution, Washington DC, 16-17 oktober 1980. Gaarne dank ik H. J. Aaron, A. E. de Moor en J. B. van der Zanden voor hun kritiek op het concept van het geschrift en J. Weitenberg voor zijn stimulerende respons als coreferent. Enkele stafleden van het Centraal Bureau voor de Statistiek waren behulpzaam bij de analyse van de nationale rekeningen. Uiteraard ben ik alleen verantwoordelijk voor het eindprodukt.

1) Voor een interessante analyse van de geschiedenis van de omzetbelasting, zie J. C. L. Huiskamp, *De omzetbelasting in internationaal verband*, Deventer, 1966, deel I. Voor een korte omschrijving van de alcabala, ook G. Parker, *The Dutch Revolt*, Harmondsworth, 1979, blz. 114-115.

2) Door H. Schuttevåer, geciteerd in J. Reugebrink, *Omzetbelasting*, 2e druk, Deventer, 1979, blz. 36. Sommigen dachten dat er meer kenners van de omzetbelasting waren, maar de meesten waren het er over eens dat zij op de vingers van één hand konden worden geteld.

3) De richtlijnen waren gebaseerd op het werk van twee studiegroepen waarvan de verslagen zijn gepubliceerd in International Bureau of Fiscal Documentation, *The EEC reports on tax harmonization: The report of the Fiscal and Financial Committee and the reports of the sub-groups A, B and C*, Amsterdam, 1963. Het comité werd voorgezeten door Fritz Neumark van de Bondsrepubliek. Van Nederlandse zijde had B. Schendstok, eertijds verbonden aan de Erasmus Universiteit, daarin zitting. De subgroepen werden voorgezeten door onze landgenoot J. C. Jansen.

en publiciteitscampagne ging de nieuwe belasting in Nederland op 1 januari 1969 van start 4).

Hoe werkt de BTW?

De opzet en de werking van de BTW kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van het voorbeeld in tabel 1. Als de totstandkoming van de typemachine waarmee het concept van dit artikel werd gemaakt, door de bedrijfskolom wordt getraceerd, kan worden begonnen met de mijnbouwer die erts verkoopt aan de ijzergieter, de ijzergieter die staal levert aan de fabrikant, de fabrikant die de typemachine ter beschikking stelt aan de groothandelaar, de groothandelaar die haar distribueert aan de kleinhandelaar, die het produkt ten slotte aan de klant verkoopt. In elke schakel wordt de waarde van de typemachine groter en neemt de verkoopprijs dienovereenkomstig toe.

Voor een goed begrip van de werking van de BTW wordt de aandacht op de volgende punten gevestigd:

- de som van alle toegevoegde waarden in de tabel (f. 400) is gelijk aan de consumentenprijs, exclusief de belasting. De heffingsgrondslag van de BTW is derhalve identiek aan die van een belasting geheven van consumentenprijzen, m.a.w. een kleinhandelsbelasting;
- in elke schakel wordt de toegevoegde waarde bepaald door de verkopen te verminderen met de inkopen (substractieve methode), maar de toegevoegde waarde zou ook kunnen worden berekend door lonen en kapitaalinkomsten (winst, rente, huur) te sommeren (additieve methode). Voor deze methode is niet gekozen, omdat zij uitvoeringstechnisch moeilijker is te verwezenlijken en tot verwarring aanleiding zou kunnen geven bij de beoordeling van de neerslag van de BTW;
- de belasting op kapitaalgoederen (duurzame produktiemiddelen) kan onmiddellijk in mindering worden gebracht op de belasting verschuldigd ter zake van de verkopen. De heffingsgrondslag van dit z.g. consumptie-type BTW is derhalve identiek aan het totale bedrag van de consumptieve bestedingen (nadat deze van een aantal posten zijn gezuiverd) dat in de nationale rekeningen kan worden gevonden;
- de belasting op kapitaalgoederen zou ook naar rato van de afschrijvingen in mindering kunnen worden toegelaten. De heffingsgrondslag van dit z.g. netto-inkomst-type BTW is gelijk aan het netto nationaal produkt. Alle lidstaten hebben overigens voor het consumptie-type gekozen; dit lijkt juist, omdat onder de inkomstenbelasting reeds rekening wordt gehouden met afschrijvingen;
- de belasting kan worden berekend door het tarief toe te passen op het verschil tussen verkopen en inkopen (aftrek van vooromzet), maar hetzelfde resultaat wordt bereikt door de belasting ter zake van de verkopen te verminderen met de belasting over de inkopen (aftrek van voorbelasting). De EG heeft voor de laatste methode gekozen, omdat zij uitvoeringstechnische voordelen biedt (kruiscontrole);
- zou de fabrikant in tabel 1 de typemachine rechtstreeks aan de kleinhandelaar leveren, dan betaalt hij f. 22 belasting (f. 32 over de verkoopprijs verminderd met f. 10

ter zake van de inkopen). Ook al wordt de groothandels-schakel overgeslagen, de consument blijft in totaal f. 40 belasting betalen. M.a.w., het effectieve belastingtarief is niet afhankelijk van het aantal schakels dat een goed doorloopt voordat het bij de consument terecht komt: de BTW is intern neutraal 5);

- zou de typemachine niet in het binnenland worden vervaardigd, maar van een buitenlandse fabrikant worden betrokken, dan betaalt de groothandelaar f. 30 belasting aan de grens. Bij aankoop door de consument zal de totaal betaalde belasting wederom f. 40 bedragen. De BTW werkt derhalve niet verstorend ten opzichte van ingevoerde goederen: ook extern is de belasting neutraal;
- zou de fabrikant de typemachine niet in het binnenland verkopen maar uitvoeren, dan betaalt hij geen belasting over de door hem toegevoegde waarde en krijgt hij de belasting die in de voorgaande schakels is geheven (f. 10) terug; in feite wordt dus een nultarief toegepast. Het produkt verlaat het land geheel geschoond van belasting en het invoerland kan zijn eigen tarief toepassen (bestemmingslandbeginsel) 6). Ook in dit opzicht is de BTW extern neutraal;
- zou in het gegeven voorbeeld worden besloten de fabrikant 20% belasting te laten betalen, dan leidt het mechanisme van de belasting er toe dat de groothandelaar, die 10% betaalt, de doorgefactureerde bruto belasting van de fabrikant (f. 60) volledig in mindering kan brengen op de door hem te betalen belasting. Hij ontvangt derhalve een teruggaaf van f. 28 en bij de consument is het totaal betaalde bedrag weer f. 40. Hetzelfde verschijnsel, dat ook wel het inhaaleffect wordt genoemd, doet zich voor indien de levering van de fabrikant aan een lager tarief zou worden onderworpen. Uit de aard der zaak treedt het effect niet op op kleinhandelsniveau; alleen in deze schakel

4) Voor de parlementaire behandeling wordt verwezen naar Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1967-1968, nrs. 9324, 9410; en de verslagen van de vergaderingen op 21, 22, 29 en 30 mei, en 5 en 6 juni, 1968; alsmede naar Eerste Kamer der Staten-Generaal, zitting 1967-1968, nrs. 135, 137; en het verslag van de vergadering van 25 juni 1968. Voor een uitvoerig wetscommentaar, zie J. B. van der Zanden, *Wet op de omzetbelasting 1968*, Fiscale Encyclopedie: De Vakstudie, Deventer.

5) In tegenstelling tot de oude cumulatieve omzetbelasting. Zou het tarief onder de laatste belasting ook 10% bedragen, dan zou door het optredende cascade-effect in totaal 33% belasting over de kleinhandelsprijs moeten worden betaald. Door volledige integratie van de bedrijfskolom zou dit percentage tot 10 kunnen worden teruggebracht.

6) De ontwerpers van de EG-BTW hoopten dat uiteindelijk het oorsprongslandbeginsel zou kunnen worden toegepast, nadat alle heffingsgrondslagen en tarieven volledig zouden zijn geharmoniseerd. Indien in tabel 1 de bedrijfskolom zich t/m de fabrikant in Duitsland zou bevinden, zou de Duitse fiscus f. 30 BTW ontvangen en de Nederlandse schatkist f. 10 belasting. Verschillen in onderlinge handelsstromen zouden dan automatisch in de wisselkoersen worden weerspiegeld en er zou geen reden zijn de grenscorrecties te handhaven.

Tabel 1. Illustratie van de werking van de BTW

Productie- of handelsschakel	Transacties (excl. belasting)			BTW (tarief 10%)			
	toegevoegde waarde	= verkopen	- inkopen	verkopen	- inkopen	= netto-belastinggrondslag	
Mijnbouwer	40	40	0	4	0	4	
IJzergieter	60	100	40	10	4	6	
Fabrikant	200	300	100	30	10	20	
Groothandelaar	20	320	300	32	30	2	
Kleinhandelaar	80	400	320	40	32	8	
Totaal	400						10%-BTW ----- 40

kel kunnen derhalve gedifferentieerde tarieven worden toegepast 7);

- zouden kleinhandelaren in typemachines worden vrijgesteld van de belasting, dan rust er in totaal f. 32 belasting op het produkt, ofte wel 8% van de consumentenprijs (exclusief belasting). In tegenstelling tot het nultarief wordt de voorbelasting bij een vrijstelling niet teruggegeven. Ten opzichte van andere produkten kan deze BTW dan niet meer neutraal worden genoemd. De inbreuk op de neutraliteit is uiteraard geringer naarmate de toegevoegde waarde in de vrijgestelde schakel kleiner is, maar de verstoring zal nooit geheel afwezig zijn;
- zou op uitvoeringstechnische gronden besloten worden de ijzergieter buiten de heffing te laten, dan kan de neutraliteit ruwweg worden hersteld door de fabrikant een z.g. forfaitaire aftrek van voorbelasting te geven van f. 4, gelijk aan de in een eerder stadium door de mijnbouwer doorberekende belasting. Maar door deze aanpak, die ten onzent aan de landbouwregeling ten grondslag ligt, wordt geen rekening gehouden met in de voorgaande schakel bestaande individuele verschillen in voordruk.

De BTW in de EG

In tabel 2 worden de hoofdlijnen geschetst van het hierboven omschreven BTW-model, zoals dat in verschillende EG-lidstaten wordt toegepast. Met uitzondering van het kortgeleden toegetrede Griekenland, is de belasting door alle lidstaten ingevoerd 8). De volgende punten verdienen in dit verband vermelding:

- 7) Gedifferentieerde tarieven, zoals ten onzent de bijzondere verbruiksbelasting op personenauto's, kunnen alleen in andere schakels worden geheven, indien de daarmee gemoede belasting niet aftrekbaar wordt gesteld in een volgende schakel. Eigenlijk hebben we dan met een accijns te maken.
- 8) Europese landen die niet tot de EG behoren, maar wel een BTW heffen, zijn Oostenrijk, Noorwegen en Zweden. Voor een recent verslag van de Europese ervaringen, zie G. N. Carlson, *Value-added tax: European experience and lessons for the United States*, Washington DC, oktober 1980. Van 126 landen heffen 22 landen (een kwart van alle landen met een omzetbelasting in 1977), een belasting over de toegevoegde waarde. Voor een overzicht, zie S. Cnossen, *Excise systems: a global study of the selective taxation of goods and services*, Baltimore, 1977, blz. 17-22 en Appendix B.

Tabel 2. De BTW in de EG, 1981

Lidstaat	Vorige omzetbelasting	Naam BTW (en jaar van invoering)	Opbrengst in 1978 (en in het jaar na invoering) in procenten van		Huidige (en initiële) tarieven		
			de totale belastingopbrengst	het bruto binnenlands produkt	normaal	verlaagd	verhoogd
Denemarken	Groothandelsbelasting	Omsaetningsafgift (1967)	21,2 (18,7)	9,2 (6,8)	22 (10)	geen	geen
Frankrijk	Fabrikanten- en groothandelsbelasting	Taxe sur la valeur ajoutée (1968)	21,6 (26,8)	8,6 (9,7)	17,6 (16,7)	7 (6) voedings- en geneesmiddelen, horecabedrijven, openbaar vervoer, drukwerk, water, uitvoeringen, kunstmest en bestrijdingsmiddelen	33,3 (33,3) personenauto's, beeld- en geluidsapparatuur, bont, juwelen
Bondsrepubliek Duitsland	Cumulatieve omzetbelasting	Mehrwertsteuer (1968)	15,1 (16,6)	5,7 (5,6)	13 (10)	6,5 (5) voedingsmiddelen, lokaal vervoer, drukwerk, uitvoeringen, vrije beroepen	geen
Nederland	Cumulatieve omzetbelasting	Omzetbelasting (1969)	16,0 (14,6)	7,5 (5,8)	18 (12)	4 (4) voedings- en geneesmiddelen, horecabedrijven, openbaar vervoer, drukwerk, inputs voor de agrarische sector	16, 21,5 (15) personenauto's (bijzondere heffing)
Luxemburg	Cumulatieve omzetbelasting	Taxe sur la valeur ajoutée (1970)	10,4 (11,9)	5,2 (4,1)	10 (8)	2 (-) zuivelprodukten, vlees 5 (4) voedings- en geneesmiddelen, elektriciteit en brandstoffen, horecabedrijven, openbaar vervoer, drukwerk, kunstmest en bestrijdingsmiddelen, advertenties, vrije beroepen	geen
België	Cumulatieve omzetbelasting	Belasting over de toegevoegde waarde (1971)	17,6 (19,4)	7,8 (7,1)	16 (16)	6 (6) voedings- en geneesmiddelen, kleding, brandstoffen, openbaar vervoer, drukwerk, uitvoeringen, landbouwprodukten, ertsen	25 (25) personenauto's, jachten, beeld- en geluidsapparatuur, bont, juwelen, kaviaar
Ierland	Klein- en groothandelsbelasting	Value-Added Tax (1972)	19,5 (16,3)	6,5 (5,1)	20 (16,4)	0 (0) voedings- en geneesmiddelen, kleding, en schoeisel, elektriciteit en brandstoffen, voeder en kunstmest 10 (5,3) dieren, frisdranken, drukwerk, bouwmaterialen, machines, onroerend goed, vervoermiddelen	geen (25)
Italië	Cumulatieve omzetbelasting	Imposta sur valore aggiunto (1973)	14,2 (17,3)	4,6 (4,9)	14 (12)	1 (-) pasta, brood 6 (6) voedings- en geneesmiddelen, gas en elektriciteit, drukwerk 9 (-)	18 (18) kleine auto's, vlees, vruchtensappen 35 (35) grote personenauto's, beeld- en geluidsapparatuur, bont, juwelen, reukartikelen
Verenigd Koninkrijk	Groothandels- en loonsombelasting	Value-Added Tax (1973)	9,0 (8,9)	3,1 (3,1)	15 (10)	0 (0) voedings- en geneesmiddelen, kinderkleding, elektriciteit en brandstoffen, openbaar vervoer, drukwerk, bouwmaterialen, caravans en woonschepen, water, riolering, advertenties	geen

Bron: International Bureau of Fiscal Documentation, *Value Added Taxes in Europe*, Guides to European Taxation, Volume IV, Amsterdam. De opsomming van goederen en diensten onderworpen aan verlaagde dan wel verhoogde tarieven is niet uitputtend.

- in vijf van de zes oorspronkelijke lidstaten kwam de BTW in de plaats van een cumulatieve omzetbelasting die tot distorsies in het internationale handelsverkeer leidde, omdat de fiscale grenscorrecties niet nauwkeurig konden worden bepaald; de vervanging van deze belasting was een „must”, indien de gemeenschappelijke markt voortgang zou vinden;
- in alle lidstaten is de BTW een belangrijke bron van overheidsinkomsten. In procenten van de totale belastingontvangsten (inclusief sociale-verzekeringspremies) varieert de BTW-opbrengst van 9 (Verenigd Koninkrijk) tot bijna 22 (Frankrijk);
- ook in procenten van het bruto binnenlands produkt is de BTW een niet te verwaarlozen belasting, variërend van 3 (Verenigd Koninkrijk) tot meer dan 9 (Denemarken) 9). In twee derde van de lidstaten is deze ratio gestegen sedert de invoering van de BTW;
- het behoeft dan ook niet te verbazen dat alle lidstaten, met uitzondering van België, het normale tarief in de achterliggende jaren hebben verhoogd; in Denemarken is het tarief zelfs meer dan verdubbeld;
- met uitzondering van Denemarken, hebben alle lidstaten één of meer verlaagde tarieven, voornamelijk om de belastingdruk voor lagere-inkomensgroepen te verlichten. Voedings- en geneesmiddelen zijn de belangrijkste laag getarifeerde groep, maar in vele landen wordt het verlaagde tarief ook toegepast op brandstoffen, kleding, openbaar vervoer, drukwerk, horeca-consumpties en culturele prestaties. In Ierland en het Verenigd Koninkrijk wordt een nultarief gehanteerd voor de meeste van deze artikelen;
- vier van de negen lidstaten heffen verhoogde tarieven op z.g. weeldeartikelen. De belangrijkste daarvan zijn personenauto's en geluids- en beeldapparatuur, maar ook reukartikelen, bont, juwelen en kaviaar worden in sommige landen zwaarder belast;
- ten aanzien van de vrijstellingen is een grote mate van uniformiteit bereikt; zij zijn daarom niet in tabel 2 vermeld. De belangrijkste vrijgestelde diensten omvatten gezondheidszorg, sociale en culturele prestaties, onderwijs, verzekeringen en financiële activiteiten, PTT-diensten, radio- en tv-uitzendingen en overdracht van onroerende goederen (uitgezonderd de eerste levering). Bovendien hebben sommige landen nog vrijstellingen voor sommige vrije beroepen en openbaar vervoer.

In het algemeen geldt dat de heffingsgrondslagen in verregaande mate zijn geharmoniseerd, maar dat dit nog in geen deele het geval is ten aanzien van de tarieven.

Heffingsgrondslag en structuur van de Nederlandse BTW

Hoewel de Nederlandse BTW in overeenstemming met de EG-richtlijnen wordt geheven, is een korte analyse op haar plaats alvorens de sociale en economische effecten en de administratieve problematiek worden besproken.

Heffingsgrondslag

Uit tabel 3 blijkt dat de uitvoer ongeveer de helft van het bruto binnenlands produkt beslaat. Ten gevolge daarvan wordt ongeveer een kwart van de bruto BTW-ontvangsten teruggegeven, een fractie welke nog groter zou zijn als niet zo'n tegemoetkomende regeling zou zijn getroffen voor het veredelingsverkeer en de internationale diensten. Voorts wordt ongeveer een derde van de consumptieve bestedingen vrijgesteld of om andere redenen buiten de heffing gelaten. Hoewel de BTW in principe alleen consumptiegoederen beoogt te treffen, valt op dat bijna een kwart van de feitelijke heffingsgrondslag uit investeringsgoederen bestaat, een aspect dat niet onmiddellijk uit de wettelijke bepalingen is op te maken. Een groot gedeelte van de belasting wordt ge-

ind ter zake van de levering van intermediaire en kapitaal-goederen aan vrijgestelde ondernemingen, investeringen in vaste activa door de overheid en nieuwe woningen. Als gevolg daarvan is de BTW niet geheel vrij van cumulatieve effecten en daarmee gepaard gaande distorsies van het economische gedrag, hoewel algemeen aangenomen wordt dat deze met de oude omzetbelasting zijn verdwenen. Ten slotte blijkt dat de helft van de heffingsgrondslag onderworpen is aan het normale tarief van 18%; de andere helft wordt getroffen met het verlaagde tarief van 4% of is vrijgesteld (zie tabel 4).

Tabel 3. Heffingsgrondslag van de BTW in 1977, in mrd. gld.

Bruto binnenlands produkt:	261,4	
— invoer		127,4
— uitvoer		130,7
Totale bestedingen:	258,1	
— consumptie van gezinshuishoudingen		153,8
— consumptie van de overheid		47,6
— bruto investeringen in vaste activa		54,9
— toename van voorraden		1,8
Uitgezonderde bestedingen:	116,7	
— lonen, salarissen van de overheid		21,0a)
— verkopen van de overheid, afschrijvingen (saldo) ..		0,2
— investeringen in vaste activa		23,4b)
— toename van voorraden		1,8
— consumptie in het buitenland		2,9c)
— vrijstellingen		48,1
— kranten (nultarief)		0,8
— BTW		18,9d)
Heffingsgrondslag van de BTW:	141,4	
— consumptieve bestedingen		109,0
— investeringsuitgaven		32,4
— belast met 4 procent		46,8
— belast met 18 procent		94,6

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Nationale Rekeningen 1979, 's-Gravenhage, 1980, staten 1 en 7; tabellen 21, 22, 37, 39 en 40. Zie ook tabel 4.

a) Uitgezonderde lonen, salarissen enz. van onderwijsinstellingen die als benaderende maatstaf voor de vrijstelling van de bewezen diensten zijn beschouwd.

b) Bruto investeringen verminderd met het bedrag van de belaste kapitaalgoederen (inclusief de belasting) aangegeven in tabel 4.

c) De consumptie van Nederlanders in het buitenland (f. 6,4 mrd.) verminderd met de consumptie van buitenlanders in Nederland (f. 3,7 mrd.) en vermeerderd met de materiële consumptieve bestedingen van de overheid in het buitenland (f. 0,2 mrd.).

d) De werkelijke ontvangsten in 1977 bedroegen f. 19,3 mrd. Het verschil kan worden verklaard door het gebruik van gegevens over goederenstromen in plaats van huishoudbudgetten, de toepassing van de tarieven op brede categorieën goederen en diensten, en de verschillen in tijdstip van verkoop en afdracht van belasting aan de fiscus.

Tabel 5 geeft een aantal effectieve gemiddelde tarieven van de BTW van particuliere en overheidsbestedingen, in de consumptieve sfeer zowel als in vaste activa.

Tarieven

De opmerkelijkste wijzigingen in de BTW sedert haar invoering betreffen de grote en snelle verhogingen van het normale tarief: van 12% in 1969, tot 14% in 1971, 16% in 1973, en uiteindelijk tot 18% in 1976. De BTW-ontvangsten stegen van f. 4,5 mrd (4,8% van het bruto binnenlands produkt) in 1969 tot f. 22,4 (8,3% van het bruto binnenlands produkt) in 1979. De BTW-opbrengst bedraagt thans een zesde van alle belastingontvangsten (inclusief sociale-verzekeringspremies; zie tabel 2). Uitgedrukt in procenten van de feitelijke heffingsgrondslag kan het effectieve BTW-tarief op 13,4 worden berekend (zie tabel 3).

ONDANKS de aanzienlijke stijging van het normale tarief, is het verlaagde tarief, dat geldt voor vijftig groepen goederen en vijftien groepen diensten — de belangrijkste staan aangegeven in tabel 4 — in de achterliggende jaren niet gewijzigd. Oorspronkelijk bestond de 4%-tabel hoofdzakelijk uit produkten die een belangrijke plaats innamen in het huishoud-

9) De belasting uitgedrukt in procenten van de totale belastingontvangsten drukt een voorkeur uit voor de ene belasting ten opzichte van de andere. De belasting uitgedrukt in procenten van het bruto binnenlands produkt is tevens een indicatie van de grootte van de publieke sector.

budget van lagere-inkomensgroepen, maar om administratieve en andere redenen werd daaraan later een aantal inkomenselastische producten, waaronder horecaconsumpties, toegevoegd 10). Van tijd tot tijd rijst de vraag of een bepaald product wel of niet in aanmerking komt voor het verlaagde tarief. Daarbij moeten vaak beslissingen worden genomen die haaks staan op de met dit tarief beoogde doelstelling.

Tabel 4. Structuur van de BTW in 1977, in mrd. gld., vóór belasting

Tariefgroep	Bestedingen			%
	gezinshuishoudingen	overheid	totaal	
Nultarief	0,8 a)	0	0,8	0,4
Vrijstellingen	33,3	14,8	48,1	25,3
— gezondheidszorg	16,0	0	16,0	
— woningdiensten	14,1	0	14,1	
— onderwijs	0	14,1 b)	14,1	
— sociale en erediensten	3,9	0	3,9	
— verzekeringsdiensten, banken	3,7 c)	0	3,7	
— PTT	1,9	0,5	2,4	
— overige diensten	0,3	0,2	0,5	
— kleine ondernemers	0,4 d)	0	0,4	
— belaste intermediaire goederen	-7,0 e)	0	-7,0	
Belast met 4%	43,7	3,1	46,8	24,6
Consumptie	42,4	3,1	45,5	
— voedingsmiddelen	(22,4)	(0)	(22,4)	
— brandstoffen f)	(4,2)	(1,0)	(5,2)	
— horecaconsumpties	(4,1)	(0)	(4,1)	
— water, koffie, thee	(2,8)	(0)	(2,8)	
— openbaar vervoer	(2,0)	(0,7)	(2,7)	
— boeken, tijdschriften	(2,1)	(0)	(2,1)	
— ontspanning, ontwikkeling	(2,1)	(0)	(2,1)	
— geneesmiddelen	(1,4)	(0)	(1,4)	
— bloemen, planten	(1,3)	(0)	(1,3)	
— overige diensten	(0)	(1,4) g)	(1,4)	
Investerings	1,3	0	1,3	
— landbouw (vaste activa)	(0,8) h)	(0)	(0,8)	
— intermediair verbruik vrijgestelde sectoren	(0,5)	(0)	(0,5)	
Belast met 18%	80,0	14,6	94,6	49,7
Consumptie	56,1	7,4	63,5	
Investerings	23,9	7,2	31,1	
— woningen (12,8)	(12,8)	(0)	(12,8)	
— overheid (vaste activa)	(0)	(7,2) h, i)	(7,2)	
— landbouw (vaste activa)	(1,7) h)	(0)	(1,7)	
— vrijgestelde sectoren (vaste activa)	(3,9) h)	(0)	(3,9)	
— intermediair verbruik vrijgestelde sectoren	(5,5) h)	(0)	(5,5)	
Totaal	157,8	32,5	190,3	100,0

Bron: zie tabel 3.

a) Dagbladen die bij abonnement worden verkocht. Het nultarief werd eind 1979 afgeschaft; dagbladen zijn thans aan het 4%-tarief onderworpen.

b) Lonen, salarissen en sociale lasten van onderwyzend personeel, welke als benaderende maatstaf voor de bewezen diensten zijn genomen.

c) Niet inbegrepen rentemarges van banken ten bedrage van f. 8,2 mrd.

d) De som van (a) het aantal vrijgestelde kleine ondernemers \times (bruto winst minus de voorbelaste inkomsten): $10,055 \times (f. 41,464 - 50\% \text{ van } f. 21,464) = f. 0,31 \text{ mrd.}$; plus (b) het aantal kleine ondernemers \times de gemiddelde vrijstelling: $74,536 \times f. 1,057 = f. 0,08 \text{ mrd.}$; totaal f. 0,35 mrd.

e) Met inbegrip van f. 1 mrd. belasting.

f) Met ingang van 1980 belast met 18%.

g) Bijdragen vanwege de overheid aan instellingen zonder winstoogmerk.

h) Gegevens verstrekt door het CBS.

i) Niet inbegrepen f. 0,5 mrd. investeringen in eigen beheer.

vangen ondernemers die vrijgestelde diensten verrichten geen teruggaaf van voorbelasting. Evenals andere EG-landen heeft Nederland geopteerd voor aparte selectieve heffingen op verzekeringen (6% van de premie), de uitgifte van aandelen (1% van het gestorte kapitaal) en effectenbemiddeling (1,2% van de waarde). Deze alternatieve vorm van belastingheffing van vrijgestelde prestaties is onder meer bedoeld om de administratie te verlichten, maar dit doel wordt niet bereikt voor zover banken, verzekeringsmaatschappijen en andere financiële bedrijven, tevens belastbare prestaties verrichten. Dan moet de voordruk namelijk op de juiste wijze worden omgeslagen en dat is een bron van onenigheid.

In plaats van huren en huurwaarden te belasten, zoals in theorie zou moeten, heeft Nederland gekozen voor belastingheffing over de overdracht van onroerende goederen binnen twee jaren na de eerste ingebruikneming. De belasting is dan eindheffing indien het goed wordt verkocht aan een particulier. Indien het goed na twee jaren wordt overgedragen, maar binnen negen jaren na de eerste ingebruikneming, dient een evenredig gedeelte van de aftrek wegens voorbelasting te worden terugbetaald. Onroerend goed omvat ook wegen, bruggen en kanalen, maar het zal duidelijk zijn dat de toepassing van de BTW op deze zaken weinig meer is dan een oefening in het boekhouden. De overdracht van onroerend goed dat niet aan de BTW is onderworpen wordt met 6% overdrachtsbelasting getroffen 12).

Tabel 5. Effectieve BTW-tarieven in 1977

Soort besteding	Bedrag in mrd. gld.	Belasting in mrd. gld.	Effectief tarief in procenten
Consumptie	152,2	14,3	9,4
— gezinshuishoudingen	141,0	12,8 a)	9,1
— overheid (materieel)	11,2	1,5	13,4
Vaste activa	50,2	4,6	9,2
— woningen	12,8	2,3	18,0
— overheid	7,7 b)	1,3	16,9
— andere sectoren	29,7	1,0	3,4
Totaal	202,4	18,9	9,3

Bron: zie tabellen 3 en 4.

a) Met inbegrip van de BTW ter zake van intermediaire goederen van vrijgestelde sectoren.

b) Met inbegrip van investeringen in eigen beheer.

Bijzondere regelingen

Bijzondere regelingen zijn getroffen voor landbouwers en kleine ondernemers. Landbouwers behoeven geen belasting af te dragen ter zake van de door hen geleverde producten, maar zij ontvangen ook geen aftrek voor de aan hen doorberekende voorbelasting. Zodoende wordt de agrarische sector grotendeels buiten de BTW gehouden. Om cumulatieve effecten te vermijden — immers, de keten is doorbroken en de voorbelasting blijft „hangen” — mogen afnemers van landbouwproducten een bedrag gelijk aan 4,5% van hun inkoop in mindering brengen op de belasting die zij over hun verkopen moeten afdragen. Zolang de voordruk

Zo wordt duur vlees met 4% belast, maar dure vissoorten met 18%. Bereide maaltijden zijn aan het verlaagde tarief onderworpen, maar voor pizza's, pannenkoeken, patat-frites en salades moet 18% worden betaald, tenzij deze producten in horecabedrijven worden geconsumeerd, waar zij, evenals alle andere consumpties, met 4% worden belast 11). De interne consistentie van de BTW is hier ver te zoeken.

Vrijstellingen

De vrijstellingen onder de Nederlandse BTW (zie tabel 4) komen praktisch geheel overeen met de vrijstellingen die zijn toegestaan onder de zesde richtlijn. Zoals bekend, ont-

10) De meeste levensmiddelen zijn aan het verlaagde tarief onderworpen. Belangrijke uitzonderingen zijn consumptie-ijs, aardappelproducten, suiker en snoepgoed, waaraan in 1977 f. 1,8 mrd., exclusief belasting, werd besteed. Dit bedrag beslaat echter slechts 8% van de lager belaste uitgaven aan levensmiddelen. Uit een lijst van 580 levensmiddelen blijkt verder dat slechts 160 artikelen aan het normale tarief zijn onderworpen.

11) Tot 1971 werden spijzen en dranken genuttigd in horecabedrijven aan het normale tarief onderworpen, en koffie en thee tot 1976, maar thans worden alle consumpties met 4% belast. Ten einde de belastingderving te beperken werd het recht op aftrek van voorbelasting ter zake van horecaconsumpties in 1971 beëindigd.

12) Nu de belastingplicht onder beide belastingen aangrijpt bij de overdracht, is het soms de vraag welke belasting van toepassing is. In het algemeen treedt de overdrachtsbelasting het eerste terug. Zie ook Reugebrink, op. cit., blz. 253-257.

van landbouwers ongeveer gelijk is aan het (verlaagde) tarief op de verkoop van produkten aan de consument, zullen er geen of weinig distorsies optreden. Landbouwers kunnen voor belastingheffing opteren, indien hun voordruk hoger is dan 4,5% van de afzet. In 1979 maakten iets meer dan 15.000 landbouwers (10% van alle agrarische bedrijven) van deze mogelijkheid gebruik.

Kleine ondernemers zijn geheel of gedeeltelijk van belasting vrijgesteld op basis van het netto bedrag dat jaarlijks verschuldigd zou zijn zonder de vrijstelling. Het criterium is derhalve gerelateerd aan de toegevoegde waarde, welke in de meeste gevallen ongeveer gelijk zal zijn aan de bruto winst. Dit lijkt een bevredigender maatstaf dan een vrijstelling op basis van de omzet. Ondernemers die goederen verkopen die aan het verlaagde tarief zijn onderworpen worden zodoende echter begunstigd. Ook zal enige cumulatieve optreden, indien de ongeveer 29.000 vrijgestelde ondernemers die geen boekhouding voeren (en de belasting niet op hun facturen mogen vermelden), leveringen verrichten aan belastingplichtige ondernemers. Aan de andere kant mogen kleine ondernemers die een boekhouding voeren, de belasting wel vermelden, maar dat betekent dat de fiscus in de volgende schakel een aftrek toestaat waar geen BTW-betaling tegenover heeft gestaan. In 1979 kwamen in totaal ongeveer 85.000 ondernemers voor de kleine-ondernemersregeling in aanmerking.

In-, uit- en doorvoer

Het buitengewoon grote aandeel van de buitenlandse handel in de Nederlandse economie heeft tot een aantal speciale grensfaciliteiten geleid. „Rotterdam vrijer dan een vrijhaven” is de door de tijd heen geëerde stelregel die ook ten grondslag ligt aan de behandeling van uitgevoerde goederen onder de BTW. Doorvoergoederen worden geacht niet te zijn ingevoerd en zijn daarom niet aan de BTW onderworpen. Diensten verricht in verband met de in-, uit- en doorvoer, zoals transport, laden, lossen en opslag worden ook naar het nultarief belast, evenals diensten verricht aan vervoerders, zoals onderhouds-, herstel-, sleep-, loods- en reddingswerkzaamheden; deze bepaling wordt ruim geïnterpreteerd. Het nultarief is ook van toepassing op de veredeling (mengen, verpakken, etiketteren) van goederen bestemd voor de uitvoer. Ten slotte is het van belang te vermelden dat, om het aantal administratieve handelingen en de expediteurskosten te beperken, de heffing van de BTW met betrekking tot meer dan 95% van alle ingevoerde goederen naar het binnenland wordt verlegd.

Sociale en economische aspecten

De voorgaande analyse van de heffingsgrondslag en de structuur, toont aan dat de BTW in de praktijk niet een eenvoudige, uniforme belasting op alle consumptieve bestedingen is. Daarmee dient rekening te worden gehouden bij een beschouwing over de effecten van de belasting op de inkomensverdeling, de allocatie van produktiemiddelen en de prijsvorming. De BTW rust ten dele op investeringen en, afhankelijk van het tarief, verschilt de neerslag van de ene tot de andere bestedingscategorie en derhalve van consument tot consument. Door deze differentiële belastingeffecten zullen de relatieve prijzen gewijzigd worden. Deze prijsveranderingen kunnen op hun beurt de gevraagde hoeveelheden van verschillende produkten beïnvloeden en intersectorale bewegingen van produktiefactoren in gang zetten met daarmee gepaard gaande wijzigingen in beloningsvoeten. Hoewel hierover geen empirisch materiaal voorhanden is, zal de gebruikelijke hypothese dat de BTW door gezinshuishoudingen wordt gedragen in verhouding tot hun consumptieve bestedingen (13), derhalve niet onder alle omstandigheden behoeven op te gaan en zal de drukverdeling van de BTW veel gecompliceerder kunnen zijn dan gewoonlijk wordt aangenomen.

Inkomensverdelende aspecten

Uitgaande van de gebruikelijke stelregel, zal de druk van een uniforme BTW, per definitie, proportioneel zijn gerelateerd aan de bestedingen en regressief aan het inkomen, omdat het aandeel van de consumptieve bestedingen in het inkomen achterblijft bij stijging van het inkomen. De regressiviteit van een BTW kan worden gematigd door lagere tarieven toe te passen op produkten die een belangrijke plaats innemen in het huishoudbudget van lagere-inkomensgroepen en hogere tarieven op produkten die voornamelijk door hogere-inkomensgroepen worden geconsumeerd. Met uitzondering van de bijzondere, niet aftrekbare, verbruiksbelasting op personenauto's werkt Nederland maar alleen met een verlaagd tarief; soms wordt echter een pleidooi gehouden voor de invoering van een verhoogd tarief. Voordat deze suggestie op haar merites wordt beoordeeld, worden eerst de resultaten van een drietal studies over de drukverdeling van de BTW besproken.

Ten tijde van de stelselwijziging werd uitgegaan van de veronderstelling dat de drukverdeling onder de nieuwe belasting ongeveer gelijk moest zijn aan die onder de oude omzetbelasting. Daarom werd een verlaagd tarief op levensmiddelen en andere noodzakelijke produkten ingevoerd en een groot aantal diensten vrijgesteld. Het Centraal Planbureau (CPB) berekende dat de drukverdeling van de BTW enigszins minder regressief zou uitvallen dan die van de oude belasting (14). Op basis van huishoudbudgetonderzoeken in de periode 1963-1965 concludeerde het CPB dat de toename in de kosten van levensonderhoud ten gevolge van de BTW opliep van 1,2% voor gezinnen met een jaarinkomen van f. 6.000-f. 9.000 tot 1,6% voor gezinnen met jaarinkomens hoger dan f. 20.000. Dit progressieve, differentieële effect kon worden toegeschreven aan het feit dat voortaan meer diensten zouden worden belast. Een andere uitkomst was dat de gezinsgrootte negatief gecorreleerd was aan de stijging van de kosten van levensonderhoud ten gevolge van de nieuwe belasting. De berekeningen van het CPB toonden derhalve aan dat de invoering van de BTW een licht progressief effect sorteerte op de drukverdeling.

Een latere studie, gebaseerd op huishoudbudgetonderzoeken van werknemersgezinnen in de periode 1974-1975, liet zien dat de BTW, uitgedrukt in procenten van het inkomen, terugliep van 8 voor inkomens lager dan f. 21.000 tot 7,5 voor inkomens hoger dan f. 21.000 (15). Deze bevinding werd bevestigd in een recent artikel waarin, op basis van dezelfde gegevens, werd berekend dat de BTW-druk afnam van 9,3% voor gezinsinkomens beneden f. 16.000 tot 6,7% voor inkomens hoger dan f. 44.000 (16). Deze studies wijzen derhalve uit dat de vervanging van een BTW door een proportionele inkomstenbelasting een progressief effect zou sorteren (17). In beide studies werden inkomenselastische bestedingen, zoals nieuwe woningen en buitenlandse vakanties (waarop elders belasting drukt), buiten beschouwing ge-

13) Zie R. A. Musgrave en P. B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, 3e ed., New York, 1980, blz. 281-287 en 294.

14) Zie Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1967-1968, nrs. 9324 en 9410. Memorie van Antwoord, Bijlage VI, blz. 12-14.

15) B. de Vet, De druk van BTW en accijnzen voor werknemersgezinnen in de periode mei 1974-april 1975, *Sociale Maandstatistiek*, 1978, nr. 8, blz. 730-737. In feite berekende De Vet de druk met betrekking tot de bestedingen, maar de uitkomsten kunnen gemakkelijk in relatie tot de inkomens worden berekend, waarvan ook gegevens werden verstrekt.

16) R. Goudriaan, F. G. van Herwaarden en C. A. de Kam, De drukverdeling van omzetbelasting en accijnzen, 1974-1975, *ESB*, 11 februari 1981, blz. 128-133.

17) In tegenstelling overigens tot de conclusie van een studie naar de drukverdeling van de BTW in een aantal andere EG-landen. Zie D. W. Adams, The distributive effects of VAT in Belgium, Germany, Ireland and the United Kingdom, *The Three Banks Review*, nr. 128, december 1980, blz. 37-53. Helaas werden de resultaten van deze studie niet meegenomen in het artikel van Goudriaan c.s., op. cit.

laten. Indien hiermee rekening wordt gehouden, is het niet onwaarschijnlijk dat de druk van de BTW ruwweg proportioneel in verhouding tot het inkomen is verdeeld, uiteraard met uitzondering van de hoogste-inkomensgroepen.

Pogingen om de inkomensregressiviteit van de BTW af te zwakken door toepassing van een verlaagd tarief en vrijstellingen zijn grotendeels geslaagd te noemen, maar het is zeer de vraag of de daartoe noodzakelijke maatregelen verdedigbaar zijn in een land als Nederland dat veel betere instrumenten heeft om de secundaire inkomensverdeling te beïnvloeden. Zoals hierna verder wordt uiteengezet, is een krachtig pleidooi op zijn plaats voor een zo breed mogelijke heffingsgrondslag, waarin zoveel mogelijk goederen en diensten zijn opgenomen die allemaal naar hetzelfde tarief worden belast. Mogelijke regressieve effecten kunnen worden gecompenseerd door aanpassingen van de overdrachtsuitgaven of veranderingen in andere belastingen. Het gebruik van veelvoudige tarieven en vrijstellingen resulteert in verstoringen van de neutraliteit van de belasting en een verzwaring van de administratie. Inkomensverdelende doelstellingen kunnen doorgaans nauwkeuriger worden bereikt met voorhanden zijnde alternatieve instrumenten 18).

Verstoringen van de neutraliteit

Hoewel de BTW in economisch opzicht een aanzienlijke verbetering is ten opzichte van de cumulatieve omzetbelasting, is de belasting niet zo neutraal als vaak wordt verondersteld 19). De vrijstellingen en het verlaagde tarief betekenen aanzienlijke inbreuken op de theoretisch wenselijke grondslag. Onder de BTW worden meer diensten, zoals van vrijeberoepsbeoefenaren en transportondernemingen, belast dan onder de oude omzetbelasting, maar zeer belangrijke categorieën (zie tabel 4), zoals gezondheidszorg, onderwijs en financiële activiteiten zijn vrijgesteld. De niet-afrekbare voorbelasting is een onvolkomen substituut voor de theoretisch verschuldigde belasting. Bovendien zal zij onsystematisch in de prijzen terecht komen en verondersteld mag worden dat de druk op arbeidsintensieve diensten geringer is dan die op kapitaalintensieve diensten.

In de praktijk is het tevens mogelijk dat grote ondernemingen worden begunstigd ten opzichte van kleine bedrijven, omdat grote ondernemingen het verrichten van sommige, overigens vrijgestelde, medische, tandheelkundige en verzekeringsdiensten tot op zekere hoogte met hun hoofdactiviteiten kunnen integreren; zodoende zullen zij toch aftrek van voorbelasting krijgen. Ook zullen banken rente op belasting kunnen besparen door hun kapitaalintensieve activiteiten, zoals computerfaciliteiten, onder te brengen in belastingplichtige dochterondernemingen. En de belasting zou in dit geval kunnen worden ontgaan, indien de prestaties niet volgens het „arm's length"-beginsel worden gewaardeerd. Om soortgelijke redenen zullen vrijgestelde ondernemingen, zoals ziekenhuizen, aangemoedigd worden hun was-, schoonmaak- en administratieve diensten zelf te verrichten ten einde de betaling van voorbelasting te ontgaan. De minister is bevoegd dit soort zelfverrichte diensten te belasten, maar de bepaling is tot nu toe niet ingeroepen; de uitvoeringstechnische problematiek daarvan zou ook niet gering zijn.

Omdat het moeilijk is huren en huurwaarden in de heffing te betrekken, worden nieuwe woningen in plaats daarvan belast. Maar een belasting op nieuwe investeringen in woningen is natuurlijk een slecht substituut voor een belasting op de woondiensten van de bestaande huizenvoorraad. Bovendien is de woningmarkt onderworpen aan ingrijpende beheersings- en beschermingsmaatregelen; in vele gevallen worden gronden en gebouwen gesubsidieerd. De feitelijke belasting, noch een belasting gebaseerd op de toegevoegde waarde, zou daarom nauwkeurig in de prijzen worden weerspiegeld. De belasting op investeringen in vaste activa door de overheid is helemaal niet in de prijzen terug te vinden. Verder kunnen subsidies de neutraliteitseis geweld aandoen.

Indien zij niet in de maatstaf van heffing worden begrepen, zullen zij de prijzen van gesubsidieerde (kapitaal)goederen kunnen verstoren en daardoor ook de prijzen van de eindprodukten of intermediaire goederen. Worden zij wel in de maatstaf opgenomen, dan zullen zij moeilijk zijn te onderscheiden van „zachte" leningen of verborgen subsidies in overeenheidscontracten.

Er valt niet zo veel te vermelden over de verstoringen die het gevolg zijn van het verschil tussen het normale en het verlaagde tarief, omdat de prijselasticiteiten van de meeste produkten niet bekend zijn. Hoewel de vraag naar essentiële voedingsmiddelen tamelijk inelastisch is (en de omvang van de verstoring derhalve vrij gering zal zijn), is bekend dat de vraag naar fruit, vis, dure vleessoorten, bloemen, toegangsprijzen en horecadiensten tamelijk tot zeer elastisch is. De lagere belasting van deze goederen en diensten zal daarom invloed hebben op de vraag naar en het aanbod van, alsook op de factorbeloningen in hoger belaste industrieën. Deze distorsies van het consumenten- en producentgedrag verdienen de meeste aandacht, omdat zij een kwart van de totale heffingsgrondslag betreffen en omdat de prijzen van vrijgestelde diensten (die ook tot verstoringen aanleiding zouden kunnen geven) toch grotendeels buiten de markt om worden vastgesteld (het BTW-effect is dan onbepaald).

Prijseffecten

Ten tijde van de invoering van de BTW berekende het CPB dat het prijsniveau van de totale consumptieve bestedingen, als gevolg van de nieuwe belasting, met 1,4% zou stijgen, maar dat dit effect in drie jaren zou teruglopen tot 0,9% 20). De redenering was dat de belasting, ook onder de veronderstelling van een gelijkblijvende opbrengst, voortaan in een vroeger stadium zou worden geïnd dan onder de oude belasting, toen de belasting op voorraden en kapitaalgoederen als het ware werd voorgefinancierd door het bedrijfsleven, en pas bij verkoop en naar gelang afschrijvingen plaatsvonden, werd terugverdiend.

Hoewel het gemiddelde prijseffect gering zou zijn, werd wel duidelijk aangetoond dat de stelselwijziging aanzienlijke veranderingen zou teweegbrengen in de relatieve prijzen van verschillende goederen en diensten — een overtuigende indicatie van de neutraliteitsgebreken van de oude belasting. Voorts mocht worden verwacht dat de verhoging van de consumentenprijzen zou leiden tot een afname van het volume van de binnenlandse consumptie; zodoende zou er meer productiecapaciteit voor de export vrijkomen. De tekens van deze en andere effecten zouden echter omkeren, indien rekening werd gehouden met de invloed van de liquiditeitsverruiming ten gevolge van de teruggaaf van de oude omzetbelasting op voorraden.

De effecten van de invoering en de veranderingen in de BTW op de prijsindex voor de gezinsconsumptie zijn samengevat in tabel 6. De totale prijsstijging ten tijde van de stelselwijziging bedroeg 7,5%, hoofdzakelijk omdat zij samenviel met een cyclisch opwaartse beweging van de economische

18) Vergelijk ook M. Norr en N. G. Hornhammer, *The value-added tax in Sweden*, *Columbia Law Review*, nr. 70/379, maart 1970, blz. 386-387: „That sales taxes take a higher proportion of lower incomes than of higher is clear . . . But this „social" reason is no longer enough . . . The burden of indirect taxes on lower-income recipients can be made up in part by adjustments in the income tax, and in still larger part through the social security and welfare systems . . . To the Swedes the problem of the lower-income groups is more a problem of a social and welfare policy than of tax policy".

19) Voor een algemene verhandeling over de neutraliteitsaspecten van de BTW, zie J. Reugebrink, *Enkele beschouwingen over de neutraliteit van de omzetbelasting*, oratie, Deventer, 1965, en J. F. Due, *The universality and neutrality of the value-added tax reexamined*, *Taxes — The Tax Magazine*, juli 1977, blz. 469-475.

20) Bijlage VI bij de Memorie van Antwoord, Tweede Kamer, zitting 1967-1968, nrs. 9 324 en 9 410, blz. 13.

bedrijvigheid. De prijswijziging werd monetair geaccommodeerd en het is mogelijk dat bedrijven de gelegenheid hebben waargenomen hun bruto-winstmarges te verhogen. De totale prijsstijging overtrof de prognose van het CPB met 1,5 procentpunten, maar het vond hierin geen aanleiding de schatting ten aanzien van de BTW te herzien 21).

Tabel 6. BTW en consumptieprijsstijgingen, 1969-1980

Jaar	Aard van de BTW-maatregel	Prijnsindex van de gezinsconsumptie (procentuele mutaties t.o.v. voorafgaand jaar)		
		BTW	andere factoren	totale feitelijke verandering
1969	Invoering	1,4	6,1	7,5
1970	Uitstel terugaaf omzetbelasting op voorraden en invoering volledige aftrek voorbelasting op kapitaalgoederen	—	4,4	4,4
1971	Tariefsverhoging van 2 punten; overbrenging van verschillende goederen en diensten naar het verlaagde tarief	0,6	6,4	7,0
1972	Overbrenging van enige goederen en diensten naar het verlaagde tarief; toepassing normale tarief op elektriciteit ..	0,1	7,9	8,0
1973	Tariefsverhoging van 2 punten	1,2	6,8	8,0
1974	Geen	—	9,5	9,5
1975	Overbrenging van enige goederen naar het verlaagde tarief	—	10,0	10,0
1976	Tariefsverhoging met 2 punten; overbrenging van enige goederen naar het verlaagde tarief	0,7	8,3	9,0
1977	Geen	—	6,5	6,5
1978	Toepassing van het normale tarief op brandstoffen	0,4	3,6	4,0
1979	Geen	—	4-4,5	4-4,5
1980	Geen	—	6,5-7	6,5-7

Bron: Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning*, 's-Gravenhage, verschillende jaren; en Memorie van toelichting, verschillende jaren.

Tabel 6 toont overigens duidelijk aan dat de invoering van de BTW, noch de daaropvolgende verhogingen van het normale tarief, belangrijke factoren zijn geweest ter verklaring van de inflatie in Nederland. Andere oorzaken, zoals de internationale energiesituatie, hebben een grotere rol gespeeld. Indien de index van de gezinsconsumptie begin 1969 op 100 wordt gesteld, dan zou hij in 1978 tot 203,7 zijn gestegen. Zonder BTW (wijzigingen) zou de index op 195,5 hebben gestaan — slechts 8,2 punten of 7,9% lager in verhouding tot de toename dan feitelijk het geval is geweest.

Uitvoering en naleving

Nederlandse (en buitenlandse) ervaringen met de BTW wijzen er op dat het z.g. ingebouwde „self-enforcing” karakter van de belasting, waarbij de voorbelasting van de ene belastingplichtige kan worden gepaard met de door een ander betaalde belasting in de vorige schakel, aanvankelijk aanzienlijk werd overschat. Een analyse van gegevens over de BTW-administratie toont aan dat de belastingdienst een groot gedeelte van zijn tijd moet besteden om te zorgen dat aangiften tijdig worden ingediend en aan het verifiëren van verzoeken om teruggaaf. Aanslagen vormen het primaire instrument om aangiften en betalingen af te dwingen, maar zij betekenen een aanzienlijke duplicering van administratieve werkzaamheden.

Aangiften, aanslagen en nalevingskosten

In 1979 dienden 434.256 belastingplichtige ondernemers in totaal bijna 2,2 mln. aangiften in. 62% van hen deed kwartaalaangiften; grote ondernemers moeten een maandaangifte doen en kleine ondernemers kunnen met een jaaraangifte volstaan. Ongeveer een vijfde van alle aangiften behelste verzoeken om teruggaaf van belasting, waarmee in totaal een bedrag gelijk aan een derde van de totale netto ontvangsten was gemoeid. De meeste verzoeken hebben betrekking op uitgevoerde goederen, maar een niet gering aantal vindt zijn oorzak in het grote verschil tussen het normale tarief op machi-

nes, halffabrikaten en grondstoffen, en het verlaagde tarief op eindprodukten.

Indien een aangifte niet tijdig wordt ingediend, de belastingplichtige een fout heeft gemaakt, of een boekenonderzoek aantoonde dat hij te weinig belasting heeft betaald, wordt onverwijld een aanslag opgelegd door de belastingadministratie. In 1979 werden 253.564 aanslagen verzonden, ofte wel één op elke acht aangiften; de totaal bij wege van aanslag geheven belasting bedroeg 10% van de netto BTW-ontvangsten. De meeste aanslagen zijn pro forma berichtgevingen gebaseerd op veronderstelde niet-tijdige betaling. Het behoort dan ook geen verbazing te wekken dat tegen zes van de tien aanslagen bezwaar werd gemaakt; ongeveer de helft van de bij wege van aanslag geheven belasting werd daarbij teruggegeven.

Hoewel er geen studies zijn verricht naar de kosten die zijn verbonden aan de nakoming van BTW-verplichtingen, is er weinig twijfel aan dat deze kosten het zwaarst op de kleine ondernemer drukken. Door het grote assortiment dat velen moeten aanhouden, zijn de moeilijkheden verbonden aan het werken met verschillende tarieven het grootst op kleinhandelniveau. In deze schakel moeten ook de gevolgen voor de BTW van statiegelden, zegels en waardebonnen, worden geregistreerd. Deze overwegingen houden in dat de nalevingskosten zeer waarschijnlijk regressief zijn verdeeld in verhouding tot het inkomen. Kleine ondernemers komen in aanmerking voor een vrijstelling in de vorm van een aftrek van belasting van ten hoogste f. 2.050, maar deze „vergoeding” lijkt onvoldoende, gezien de extra administratieve kosten die zij zich moeten getroosten.

Ontduiking van belasting

Het onlangs door W. J. van Bijsterveld uitgebrachte rapport over belastingfraude bevat een aanzienlijke hoeveelheid gegevens over de ontduiking van de BTW 22). Te dien aanzien is het rapport gebaseerd op 77.000 controles verricht in 1976. Als gevolg van deze onderzoeken werden 45.000 naheffingsaanslagen opgelegd ten bedrage van in totaal f. 0,31 mrd., bijna 2% van de ontvangsten voor dat jaar. Het rapport bracht aan het licht dat ontduiking iets vaker voorkwam bij de kleinhandel dan in andere schakels van de bedrijfskolom, maar dat de gederfde belasting geringer was.

Belangrijker is dat 34% van alle ondernemingen waarbij een controle werd ingesteld, de belasting had ontdoken voor in totaal 1,2% van de BTW-ontvangsten. 44% van alle correcties betrof de opzettelijk onjuiste toepassing van de wet, zoals de regeling met betrekking tot de aftrek van voorbelasting. 16% van de belastingplichtigen had geprobeerd de betaling ten onrechte uit te stellen. In 38% van alle gevallen waren de verkopen niet geboekt of was de boekhouding onvolledig. Zeven van de tien overtredingen waren door recidivisten begaan, wellicht omdat de boeten tamelijk laag zijn 23).

Het rapport schatte, dat indien alle aangiften zouden zijn onderzocht, ongeveer f. 0,87 mrd. extra ontvangsten zouden zijn geïnd. De periode waarop de controles betrekking hadden, was echter langer dan een jaar. Bovendien was het rapport gebaseerd op onderzoeken van bestaande dossiers; geen

21) De berekeningen werden in twijfel getrokken door A. E. de Moor, *Het mysterie van de prijsstijging*, oratie, Alphen aan den Rijn, 1970. De Moors stellingname werd heftig aangevallen door H. den Hartog, *Mystificatie van de prijsstijging*, *ESB*, 24 juni 1970, blz. 612-616. Zie ook het antwoord en weerwoord in *ESB*, 6 september 1970, blz. 877-883.

22) W. J. van Bijsterveld, *Aangepaste versie van het verslag van een onderzoek naar de aard en de omvang van de belastingfraude*, 's-Gravenhage, april 1980, hfst. 7 en blz. 254-257.

23) Idem, blz. 195, vermeldt dat van alle naheffingsaanslagen, de helft niet tot een boete leidde, slechts 2% tot boeten van een kwart van de verschuldigde belasting, en in minder dan twee tiende van 1% van alle gevallen werd een boete gelijk aan het bedrag van de aanslag opgelegd.

rekening was gehouden met een vrij groot bedrag aan belasting dat op kleinhandelsniveau wordt ontdoken, omdat belastbare prestaties zoals schilders-, loodgieters- en timmerwerkzaamheden in het geheel niet worden aangegeven. Het rapport concludeerde onder meer dat hogere boeten dienden te worden opgelegd, in bijzonder wat betreft recidivisten. Ik ben van oordeel dat het meer algemeen verplicht stellen van de maandaangifte de fraude ook zou kunnen terugdringen.

Het is mogelijk dat de naleving beter zal kunnen worden afgedwongen nu een begin is gemaakt met de mechanisatie van gegevens betreffende de invoer; dit zal de kruiscontrole van de BTW vergemakkelijken. Van een dergelijke stap moet echter niet al te veel worden verwacht, omdat alleen gegevens die aan de belastingdienst worden gerapporteerd, zullen worden verwerkt. Gegevens van activiteiten die geheel buiten het „witte” circuit blijven, blijven uiteraard buiten het gezichtsveld van de belastingdienst. Dat dit een ernstig probleem kan zijn blijkt uit de ervaringen in België waar 8% van de BTW-ontvangsten wordt ontdoken, ondanks het feit dat alle invoergegevens op de computer worden gezet en gepaard 24).

Conclusies

De belangrijkste conclusie van dit artikel is dat pogingen om inkomensherverdelende overwegingen in een BTW te incorporeren, misplaatst zijn. De BTW is een goede belasting om grote sommen gelds naar de overheid over te hevelen, maar een billijker verdeling van lasten kan doeltreffender en administratief eenvoudiger worden bereikt door middel van de inkomstenbelasting en overdrachtsuitgaven. Bij de opzet van de BTW dient met name aandacht te worden besteed aan de micro-economische effecten; verstoringen van het producenten- en consumentengedrag dienen te worden vermeden 25).

De BTW is een enorme verbetering ten opzichte van de cumulatieve omzetbelasting die eertijds van kracht was. De heffingsgrondslag is breder, de fiscale grenscorrecties kunnen nauwkeurig worden berekend (een belangrijk voordeel in een kleine open economie), de belasting wordt redelijk goed aanvaard en de uitvoeringsproblemen blijven binnen hanteerbare grenzen. De stelselwijziging werd buitengewoon goed voorbereid en uitgevoerd en de overgangsprikelen werden vaardig gladgestreken. Meer zou echter kunnen worden gedaan om de neutraliteit van de belasting te verhogen door een groter aantal diensten te belasten en door de vrijstellingsmethode te vervangen door nultarifiering, hoewel een dergelijke stap in strijd is met de EG-richtlijnen. Groter gebruik van het nultarief in plaats van vrijstellingen zou het voordeel dat grote ondernemingen hebben ten opzichte van kleine bedrijven verminderen.

De toepassing van het verlaagde tarief zou zeker moeten worden ingekrompen. Nederland heeft betere instrumenten in huis om de inkomensverdeling te beïnvloeden. Ook werkt het gebruik van verlaagde tarieven ten dele averechts, omdat administratieve overwegingen er vaak toe nopen de voorkeursbehandeling eveneens uit te strekken tot artikelen die voornamelijk door hogere inkomensgroepen worden geconsumeerd. Een z.g. weeldetarief heeft geen zin: het zou òf reeds accijnsplichtige goederen treffen, òf de heffingsgrondslag zou te klein zijn om serieus te nemen. Unificatie van het normale en het verlaagde tarief rond 13,5% zou de index voor de kosten van levensonderhoud ruwweg met 1½ punt doen stijgen.

Een aantal andere wijzigingen in de BTW zou wenselijk zijn. Zo zou het nultarief op de landbouwsector kunnen worden toegepast en het forfait afgeschaft. Door deze maatregel zou de aftrek van voorbelasting gelijk zijn aan de werkelijke voordruk van landbouwers. Daar staat tegenover dat dan ook de verkoop van landbouwprodukten rechtstreeks aan de consument zou moeten worden belast. Er zijn geen goede argumenten aan te voeren voor de belasting van overheidsinvesteringen in vaste activa, zoals wegen, bruggen en kanalen; goed opgezette en uitgevoerde profijtheffingen zouden veel betere

instrumenten zijn om de aangeboden diensten in rekening te brengen.

Met de BTW is een omvangrijke papierwinkel gemoeid, zowel voor de belastingadministratie als de belastingplichtigen. Van elke gulden die wordt geïnd, moet een kwartje worden teruggegeven. De nalevingskosten zijn waarschijnlijk regressief verdeeld en hierin ligt een reden de vrijgestelde bedragen van de kleine ondernemersregeling te verhogen. De naleving van de BTW zou wellicht effectiever kunnen worden afgedwongen door zwaardere boeten en een algemenere invoering van de maandaangifte. Niettemin worden de verplichtingen voor de BTW beter nagekomen dan die voor de inkomstenbelasting en om deze reden zou een pleidooi kunnen worden gehouden voor een verhoging van de BTW (nadat de tarieven zijn geunificeerd) en een gelijktijdige verlaging van de inkomstenbelasting.

In de EG is grote vooruitgang geboekt met de harmonisatie van de verschillende heffingsgrondslagen, maar de unificatie van de tarieven — noodzakelijk indien het de bedoeling is de fiscale grenscorrecties af te schaffen en de belasting volgens het oorsprongslaanbeginsel te heffen — is nog lang niet bereikt. De grenscorrecties zouden kunnen worden afgeschaft, indien een aantal lidstaten zou besluiten de BTW-tarieven gelijk te trekken en een suppletoire kleinhandelsbelasting in te voeren voor het verschil tussen het geunificeerde tarief en het oude BTW-tarief, zo dit hoger zou zijn. Verschillen in kleinhandelstarieven tussen de landen zouden in sommige gevallen tot verplaatsing van afzet leiden en de beslissing met betrekking tot de lokatie van industriële activiteiten enigszins kunnen verstoren, maar dat is de prijs die moet worden betaald voor het afschaffen van fiscale grenzen, zonder volledige harmonisatie van belastingstelsels.

S. Cnossen

24) Zie prof. M. Frank over belastingontduiking en fiscale onderschatting, *Maandblad Belastingbeschouwingen*, jg. 49, nr. 7/8, juli-augustus 1980, blz. 154-155.

25) Vooral ook omdat de empirie nog zo weinig te vertellen heeft over de macro-economische effecten van verschillende vormen van belastingheffing. Vergelijk C. S. Shoup, *Public finance*, Chicago, 1969, blz. 466: „our knowledge of how the economic and social system responds to one or another stimulus or deterrent is as yet so imperfect and the system-wide approach is still so unfamiliar, that there is little even to report on so far”.