

Lastenverschuiving door uniformering van BTW-tarieven

S. Cnossen*

Het huidige duale BTW-tarief – een normaal tarief van 17,5% en een verlaagd tarief van 6% – is een anachronisme. Het verlaagde tarief heeft hoegenaamd geen matigend effect op de drukverdeling voor minder draagkrachtigen, is een bron van concurrentievervalsing, en heeft een aanmerkelijke verzwaring van de nalevingskosten voor sommige bedrijfstakken tot gevolg. De meeropbrengst van een uniform getarifeerde BTW zou kunnen worden aangewend om de lasten op arbeid te verlagen, met als bijkomend voordeel een verbetering van de concurrentiepositie.

Het duale tarief geldt al vanaf de invoering van de BTW in 1969. Indertijd werd betoogd dat de druk van een proportionele BTW in verhouding tot het inkomen regressief is, omdat de belaste consumptieve bestedingen van gezinshuishoudingen als fractie van het inkomen zouden dalen bij stijging van het inkomen¹. Om dit veronderstelde effect te matigen werd in Nederland en de vijf andere lidstaten van de toenmalige Europese Gemeenschap besloten verlaagde tarieven te heffen op die artikelen die verhoudingsgewijs een belangrijke plaats innemen in het consumptiepakket van lagere inkomensgroepen.

Op grond van dit, inmiddels achterhaalde, argument passen anno 1995 dertien lidstaten (Denemarken en Finland zijn de uitzonderingen, zie tabel 1) nog steeds één of meer verlaagde tarieven toe op goederen en diensten, zoals levensmiddelen (verreweg de grootste bestedingscategorie), medicijnen, farmaceutische producten, kranten, boeken, tijdschriften en personenvervoer. In Ierland en het Verenigd Koninkrijk zijn deze goederen en diensten, alsook kinderkleding en schoeisel, zelfs aan een nultarief onderworpen. Met andere woorden, de voorbelasting wordt volledig in de laatste schakel, de detailhandel, teruggegeven: een omslachtig gedoe dat per saldo geen cent oplevert (maar wel nalevings- en inningskosten met zich brengt). Vroeger hieven een groot aantal lidstaten ook één of meer verhoogde tarieven op zogenaamde weelde-artikelen, maar in 1992 werd overeengekomen die tarieven af te schaffen².

In Europees verband zou uniformering van de BTW-tarieven in Nederland een vrij unieke maatregel zijn, omdat de Europese Unie (EU) voorstander is van een duaal tarief. Toch zijn er steekhoudende argumenten die voor uniformering pleiten. Ten eerste, het verlaagde tarief verlicht niet de druk voor minder draagkrachtigen, zoals oorspronkelijk werd beoogd. Ten tweede, uniformering zou de concurrentievervalsing minder verstoren. Ten derde, een uniform tarief zou een vermindering van de niet geringe nale-

vings- en inningskosten van de BTW betekenen. Deze argumenten passeren hieronder de revue.

Het gewogen gemiddelde BTW-tarief bedraagt thans zo'n 14%; dat wil zeggen, de BTW brengt ongeveer f 3 mrd per tariefpunt op³. Uniformering van de tarieven op het niveau van 17,5% zou de opbrengst met zo'n f 10 mrd verhogen⁴. Dat is een aanzienlijk bedrag, dat ingezet zou kunnen worden om de lasten op arbeid te verlagen ter stimulering van de werkgelegenheid, met als bijkomend voordeel een verbetering van de concurrentiepositie.

Drukverdeling

De BTW-druk voor verschillende inkomensgroepen kan worden bepaald aan de hand van huishoudbudgetten die, samengesteld op basis van representatieve enquêtes, inzicht geven in de inkomens en bestedingspatronen van verschillende gezinnen. De bestedingen aan diverse goederen en diensten, waarover wordt gerapporteerd, worden eenvoudig met 6/106 dan wel 17,5/117,5 vermenigvuldigd om de BTW te kunnen afsplitsen. Na optelling en relatering aan het bruto (jaar)inkomen (of de consumptieve be-

* De auteur is hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. Zie Kamerstukken II 1967/68, 9324, *Memorie van Antwoord*, blz. 12.

2. De verhoogde tarieven werden geheven op goederen, zoals personenauto's, audio-visuele hulpmiddelen, juwelen, bont, reukartikelen en cosmetica. De verhoogde tarieven kwamen hoofdzakelijk in Zuid Europese landen voor.

3. De BTW-grondslag bestaat voor ongeveer 30% uit aan het verlaagde tarief en voor ongeveer 70% uit aan het normale tarief onderworpen goederen en diensten. Blijkens de Miljoenennota 1996, tabel 3.1, bedroeg de BTW-opbrengst in 1995 f 43 mrd.

4. Omdat de tariefsverhoging hoofdzakelijk prijsinelastische goederen zou betreffen is aannemelijk dat de vraag niet noemenswaardig zal teruglopen.

steden) blijkt dan welk percentage van het inkomen (of de consumptie) aan BTW wordt betaald⁵. Een vergelijking tussen de percentages van verschillende inkomens- of huishoudingsklassen geeft vervolgens het verloop van de drukverdeling weer. Daalt het percentage BTW bij stijging van het inkomen, dan is de drukverdeling regressief; blijft het percentage gelijk dan is de drukverdeling proportioneel; en bij stijging van het percentage kan van een progressieve drukverdeling worden gesproken⁶.

In de jaren zeventig en tachtig zijn internationaal een groot aantal studies over de drukverdeling van de BTW gepubliceerd die gebruik maakten van deze techniek⁷. De meeste studies kwamen tot de conclusie dat de BTW-druk in de meeste landen licht regressief verdeeld is indien zij gerelateerd wordt aan het jaarlijkse inkomen en nagenoeg proportioneel als zij wordt afgezet tegen de consumptieve bestedingen. Vier studies rond 1985 bevestigden dit beeld, maar tonen tevens aan dat de druk nauwelijks verandert als levensmiddelen met een nultarief worden belast (zoals in het Verenigd Koninkrijk), met een verlaagd tarief worden getroffen (zoals in Nederland) of, zoals alle andere goederen en diensten, aan het normale tarief worden onderworpen (zoals in Denemarken en Noorwegen). De reden is dat de consumptiepatronen van verschillende inkomensgroepen in de loop der jaren zijn geconvergeerd. Weliswaar kopen hogere inkomensgroepen in het algemeen duurdere variëteiten van eenzelfde produkt, maar de BTW moet

Tabel 1. BTW-tarieven in de Europese Unie, %, 1995

Lidstaat	Normaal	Verlaagd
België	20,5	6; 12 ^a
Denemarken	25	0 ^b
Duitsland	15	7
Finland	22	6; 12 ^c
Frankrijk	20,6	2,1; 5,5
Griekenland	18	4; 8
Ierland	21	0; 10; 12,5 ^d
Italië	19	4; 9; 13 ^e
Luxemburg	15	3; 6; 12
Nederland	17,5	6
Oostenrijk	20	10
Portugal	16	5
Spanje	16	4; 7
Verenigd Koninkrijk	17,5	0
Zweden	25	12; 21

Bron: OESO, *Consumption tax trends*, Parijs, 1995, tabellen 5 en 7a.

a. België heft ook een verlaagd tarief van 0% op kranten, sommige wekelijks verschijnende tijdschriften en auto's voor gehandicapten. Goud aangewend als beleggingsobject wordt belast met 1%.

b. Denemarken belast kranten met 0%.

c. Finland belast kranten, bosbouw, schepen en vliegtuigen met 0%.

d. Ierland onderwerpt de verkoop van vee aan 2,5% BTW.

e. Italië belast kranten, boeken, oud papier, oud ijzer en de verhuur van accommodatie met 0%.

Tabel 2. Drukverdeling BTW, %, 1992

10%-groepen van huish.	Bruto inkomen	BTW-druk	Besteedbaar inkomen	BTW-druk	Bestedingen	BTW-druk
1e (laagste)	19.500	8,6	14.500	11,6	18.785	8,9
2e	28.800	7,0	20.600	9,8	22.089	9,2
3e	36.400	6,7	25.900	9,4	27.474	8,8
4e	44.400	7,3	30.900	10,5	32.643	9,9
5e	54.300	6,7	36.100	10,1	37.139	9,8
6e	64.000	6,3	42.200	10,9	40.894	9,9
7e	75.000	6,5	48.400	10,0	47.346	10,3
8e	88.900	5,9	56.500	9,3	51.598	10,2
9e	103.100	5,9	66.300	9,2	57.704	10,5
10e	158.300	4,9	96.900	7,9	75.543	10,3
Totaal	67.300	6,0	43.800	9,2	41.010	9,9

Samengesteld op basis van staten 1-3 van C.A. de Kam en W. Wetzels, 1994, op.cit (zie voetnoot 9).

daarvoor hetzelfde tarief in rekening brengen als voor goedkopere variëteiten, omdat zij niet naar de prijs van een produkt gedifferentieerd kan worden⁸.

Een recente studie van De Kam en Wetzels, gebaseerd op een CBS-budgetonderzoek van 1992, bevestigt dit beeld⁹. Zoals tabel 2 aangeeft, bedroeg de BTW in dat jaar 6% van het geaggregeerde bruto inkomen van de bijna 6,3 miljoen huishoudens die Nederland toen telde. Laten we de huishoudens in de eerste 10%-groep en de laatste 10%-groep¹⁰, dan schommelde de gemiddelde BTW-druk tussen de 7% bij een bruto inkomen van f 28.800 en 5,9% bij een bruto inkomen van f 103.100. Dit licht regressieve drukbeeld wordt nagenoeg proportioneel als de betaalde BTW wordt gerelateerd aan het besteedbaar inkomen. Relatering aan de bestedingen, ten slotte, toont een licht progressief verloop van het drukbeeld van 9,2% tot 10,5%. Ten dele kan dit worden toegeschreven aan het feit dat het aandeel van de vrijgestelde bestedingen in de totale bestedingen bij de lagere 10%-groepen enkele punten hoger ligt dan bij

5. Relatering aan het inkomen is juist indien het de bedoeling is de BTW te vergelijken met de inkomstenbelasting. Is het echter de bedoeling om te bezien of de structuur van de BTW minder regressief kan worden gemaakt dan is consumptie de aangewezen noemer. Om tijdelijke jaarlijkse afwijkingen te redresseren wordt er ook wel voor gepleit om de BTW aan het permanente inkomen of de 'life-cycle' consumptie te relateren.

6. Zie OESO, *The impact of consumption taxes at different income levels*, Parijs, 1981.

7. Voor een overzicht zie OESO, *Consumption taxes*, Parijs, 1988, i.h.b. hfdst. 8.

8. Hogere inkomensgroepen besteden ook meer aan buitenlandse vakanties en onderwijs, maar deze bestedingen zijn óf niet in eigen land belast óf vrijgesteld van BTW.

9. C.A. de Kam en W. Wetzels, Drukverdeling van bestedingsbelastingen en milieuheffingen 1992, *Sociaal Economische Maandstatistiek*, november 1994, blz. 11-14.

10. De eerste 10%-groep bestaat voor een belangrijk deel uit huishoudens die tijdelijk een laag inkomen genieten en ontsparen. Voor de hoogste 10%-groep heeft de BTW-druk nauwelijks betekenis.

Tabel 3. Voorbeelden van onevenwichtige tariefindeling van de BTW

6%-tarief	17,5%-tarief
Algemeen	
Voedingsmiddelen, water, niet-alcoholhoudende dranken	Kleding, schoeisel, linnengoed, meubelen, verwarming, verlichting
Ontspanning e.d.	
Circussen, dierentuinen, reizende kermisexploitanten; Kamperen, logies in de horecasector; Boeken, dag- en weekbladen, tijdschriften; braille drukwerken; Wettelijk geregeld onderwijs, vak-, beroeps- en schriftelijk onderwijs (vrijgesteld); Beeldhouwwerken, schilderstukken, tekeningen, etsen, gravures, houtsneden	Sportevenementen, recreatieparken, speelhallen; Verhuur van pleziervaartuigen; Grammofoonplaten en cassettes met gesproken tekst; Huiswerkhelp, rij- en muziek-onderricht, anti-slipcursussen, sport-, ballet- en dansscholen; Kunstfotografie
Gezondheidszorg e.a.	
Geneesmiddelen van de apotheek; Wettelijk geregelde paramedische beroepen (vrijgesteld)	Geneesmiddelen van de drogist; Magnetiseurs, acupuncturisten, huidverzorgers, chiropractoren, yogaspecialisten
Invalidewagentjes en krukken, kunstledematen, gehoorapparaten, orthopedische schoeisel; Wasdiensten in verpleeg- en verzorgingsinstellingen (vrijgesteld); Rechtskundige bijstand in het personen- en familierecht en zaken voor onvermogenen; Vuilophaaldiensten van de overheid (vrijgesteld)	Bladomslagapparaten, letterplankjes invalidenwagentjes, verrijdbare stoelen, invalidenauto's; Wasserijen, wasserettes; Rechtskundige bijstand op het gebied van huur-, arbeids-, straf- en verzekeringsrecht
Agrarische sector	Vuilophaaldiensten van particulieren
Stro;	Boomschors, papierpulp, houtvezels;
Meststoffen;	Potgrond, bladaarde, turfstrooisel bolsterturf
Agrarische loonbedrijven;	Ontsmettingsbedrijven, beroepsgoederenvervoer
Gas en olie in de tuinbouw	Gas en olie

de hogere 10%-groepen¹¹. Dit zou niet veranderen als de tarieven zouden worden geüniformeerd.

In tegenstelling tot wat oorspronkelijk de bedoeling was matigt het duale tarief de drukverdeling van de BTW, afgezet tegen het inkomen, derhalve niet of nauwelijks. De BTW blijkt een ineffectief instrument om verschillen in inkomens-voor-belasting te verkleinen en, in het verlengde daarvan, om de druk op lagere inkomens te verlichten. De reden ligt voor de hand. In Nederland en andere EU-lidstaten besteden lagere inkomensgroepen weliswaar relatief meer (i.c. 12%) van hun (netto) inkomen aan levensmiddelen dan hogere inkomensgroepen, maar in absolute bedragen geven hogere groepen per gezinslid anderhalf maal zoveel uit aan levensmiddelen als lagere groepen¹². Hogere inkomensgroepen kopen duurder variëteiten van een voedingsmiddel, gaan vaker

uit eten, gooien meer voedsel weg, etc.¹³ Wat ook de reden is, het verlaagde 6%-tarief betekent, in gulden, anderhalf maal zoveel belastingverlichting voor hogere als voor lagere inkomensgroepen – een vreemde manier om de armen fiscaal te helpen. Toepassing van het normale tarief van 17,5% op levensmiddelen zou een veelvoud opleveren van wat nodig zou zijn om de (iets) grotere regressiviteit te matigen.

Kortom, de BTW is een ondoelmatig instrument om de drukverdeling te beïnvloeden. Als dat de bedoeling is dan zijn er betere fiscale kunstgrepen voor handen. Zo is de inkomstenbelasting een veel gevoeliger instrument om rekening te houden met de economische positie en de persoonlijke omstandigheden van het individu¹⁴. En in de meeste gevallen is de problematiek van de lagere inkomensgroepen veel meer een kwestie die de sociale uitkeringen regardeert dan het belastingstelsel. Voor de BTW geldt nog sterker dan voor andere heffingen dat een belasting mensen wel armer maar niet rijker kan maken¹⁵.

Concurrentieverstoringen

Met name indien de afstand tussen de tarieven groot is, zal een duaal tarief concurrentieverstorende gevolgen hebben. De prijsverschillen die toegeschreven kunnen worden aan het verschil in BTW-druk zullen de gevraagde hoeveelheden beïnvloeden en intersectorale bewegingen van productiefactoren in gang zetten met daarmee gepaard gaande wijzigingen in beloningsvoeten. Voor zover de prijselasticiteit van de vraag gering is, zal de verstoring niet zo groot zijn, maar in sommige gevallen is dat niet zo, of zijn differentieel belaste goederen zo nauw verwant dat de marktverhoudingen wel degelijk worden vervalst. Tabel 3 geeft daarvan een aantal sprekende voorbeelden. Waarom de vraag naar levensmiddelen stimuleren ten koste van de vraag naar kleding, schoeisel of verwarming? Waarom kamperen met 6% belasten, maar zeilen met 17,5%? Waarom komt de krant er met 6% af, maar moet voor een cassette met gespro-

11. De Kam en Wetzels, 1994, op.cit., blz. 14, voetnoot 5.

12. Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, *Budgetonderzoek 1992*, tabel 12, waaruit blijkt dat de eerste 25%-groep (van het netto-inkomen) jaarlijks f 3.137 per gezinslid aan levensmiddelen uitgeeft tegenover f 4.552 per gezinslid voor de hoogste 25%-groep.

13. Een Zweedse studie toonde aan dat de afschaffing van het normale BTW-tarief voor levensmiddelen vooral ten goede zou komen aan alleenstaanden met hogere inkomens. Zie *Skall matmomsen slopas* (Moet de BTW worden afgeschaft voor voeding?), Stockholm, SOU, 1983.

14. Voor het Verenigd Koninkrijk is berekend dat afschaffing van het nultarief op levensmiddelen en enkele andere producten hoegenaamd niets zou veranderen aan de drukverdeling van het gehele belastingstelsel indien het basistarief van de inkomstenbelasting met 1%-punt zou worden verlaagd en de belastingvrije som zou worden verhoogd. Zie R. Hemming en J.A. Kay, The United Kingdom, in H.J. Aaron (red.), *The value-added tax: lessons from Europe*, Washington DC, Brookings Institution, 1981, blz. 75-89.

15. Ook heeft de toepassing van een verlaagd tarief soms geen zin, omdat de prijs wordt gereguleerd of de prestatie wordt gesubsidieerd (zoals bij stedelijk openbaar vervoer). Zouden het tarief en de subsidie tegelijkertijd worden verhoogd, dan hoeft de passagier daar niets van te merken.

ken tekst 17,5% worden betaald? Is een bladomslag-apparaat (17,5%) minder noodzakelijk dan een gehoorapparaat (6%)? Waarom verschillende vormen van rechtskundige bijstand verschillend belasten?

Hoewel uniformering van de tarieven een verbetering van de concurrentieverhoudingen zou betekenen, houdt dit niet in dat de BTW daarmee volledig neutraal zou worden met betrekking tot het economisch keuzegedrag van consumenten en producenten. De verstoringen op het gebied van de vrijstellingen die bijna een derde van de potentiële heffingsgrondslag omvatten, blijven namelijk bestaan. De niet-afrekbare voorbelasting is een onvolkomen substituuut voor de theoretisch verschuldigde belasting. Ook zal zij onsystematisch in de prijzen terecht komen en verondersteld mag worden dat de druk op arbeidsintensieve diensten geringer is dan op kapitaalintensieve prestaties.

Voorts worden vrijgestelde ondernemingen, zoals ziekenhuizen, aangemoedigd hun was-, schoonmaak- en administratieve activiteiten zelf te verrichten ten einde de betaling van voorbelasting te ontgaan. In de praktijk is het tevens mogelijk dat financiële instellingen rente op belasting besparen door hun kapitaalintensieve activiteiten, zoals computerfaciliteiten, waarop voorbelasting drukt, onder te brengen in belastingplichtige dochterondernemingen. En ten slotte is het mogelijk dat grote ondernemingen een voordeel hebben, omdat zij de verrichting van sommige vrijgestelde prestaties op het gebied van de gezondheidszorg of de financiële dienstverlening tot op zekere hoogte met hun hoofdactiviteiten kunnen integreren zodat toch aftrek van voorbelasting kan worden genoten.

De vrijstellingen zijn echter in verregaande mate geharmoniseerd in EU-verband en Nederland zou hen niet unilateraal kunnen wijzigen. Voorts doet het er niet zoveel toe hoe de meeste vrijstellingen voor de BTW worden behandeld. De prijzen op het gebied van de gezondheidszorg, huisvesting, en sociale dienstverlening, welke gezamenlijk meer dan 80% van de vrijgestelde bestedingen uitmaken, worden namelijk in verregaande mate beheerst. De feitelijke belasting op intermediaire goederen en investeringen, noch een belasting gebaseerd op de toegevoegde waarde, zal daarom nauwkeurig in de prijzen worden weerspiegeld. Indien vergoeding grotendeels buiten de markt om worden vastgesteld, is de neerslag van de BTW onbepaald en komt het vraagstuk van haar neutraliteit niet of nauwelijks aan de orde.

Nalevings- en inningskosten

Het duale tarief impliceert een belangrijke verzwa- ring van de nalevings- en inningskosten van de BTW. Het verlaagde tarief is van toepassing op niet minder dan 25 categorieën goederen en 9 soorten diensten, met diverse onderverdelingen. Met name het midden- en kleinbedrijf dat een groot assortiment verschillend belaste produkten verhandeld en ook de BTW-gevol- gen van statiegeld, waardebonnen, zegels, e.d. moet verwerken, zal het duale tarief als onereus ervaren. De in- en verkoop van de verschillend getarifeerde produkten moet afzonderlijk gefactureerd en geadmii-

Tabel 4. Nalevings- en inningskosten van belangrijke heffingen, 1990

Heffing	opbrengst		kosten (% opbr.)		
	f mrd	%	Naleving	Inning	Totaal
Premies, lb, ib	130,0	61,9	3,9	0,9	4,8
Vpb	17,0	8,1	3,9	1,2	5,1
BTW	38,0	18,1	5,5	0,7	6,2
Accijnzen	9,7	4,6	0,7	0,8	1,5
Andere	15,3	7,3			
Totaal	210,0	100,0	4,0	1,1	5,1

Samengesteld o.b.v. M. Allers, 1994, op.cit (voetnoot 16), tabel 7.1.

nistreerd worden. Zijn kleinhandelaren niet in staat de verkopen per tarief te registreren, dan moet de BTW op forfaitaire wijze worden bepaald. Meestal geschiedt dat op basis van de wel afzonderlijk geboek- te inkopen. Afgezien van de extra kosten die dit met zich brengt, is het natuurlijk hoogst merkwaardig dat alle aan de kleinhandel voorafgaande schakels hun produkten nauwkeurig tarifieren, maar dat in de laat- ste schakel overgegaan wordt op een forfaitaire bere- kening van de BTW.

Allers heeft onderzoek gedaan naar de nalevings- en inningskosten van verschillende belastingen en premies, waaronder de BTW. De resultaten van zijn onderzoek zijn samengevat in tabel 4. Duidelijk is dat de BTW van alle belastingen en premies verreweg de hoogste nalevingskosten heeft, namelijk 5,5% van de opbrengst tegenover 3,9% voor andere heffingen, zo- als premies, loon-, inkomsten- en vennootschapsbe- lasting. Als percentage van de omzet zijn de nale- vingskosten van kleine ondernemingen met een omzet tot f 500.000 veertig maal zo hoog als de nale- vingskosten van ondernemingen met een omzet van f 10-50 mln¹⁶. Studies voor andere landen bevestigen dit resultaat. Bovendien tonen zij aan dat het midden- en kleinbedrijf ook in absolute zin het leeuwedeel van de nalevingskosten moet ophoesten¹⁷. Hoewel het drukbeeld van de BTW zelf nauwelijks regressief is te noemen, zijn de nalevingskosten wel sterk re- gressief verdeeld, omdat kleine ondernemers meestal kleine inkomens hebben.

Hieruit blijkt dat de hoogte van de nalevingskos- ten niet alleen aan het duale tarief moet worden toe- geschreven. Zij heeft in belangrijke mate ook te ma- ken met de kleine-ondernemersvrijstelling in Nederland, die slechts f 2.174 bedraagt. Dit komt overeen met een jaaromzet van f 15.500, berekend naar het gewogen gemiddelde tarief van 14% (zonder rekening te houden met voorbelasting). Tot f 4.150 geldt een aflopende vermindering van BTW. Van deze kleine 'vrijgestelde' bedrijven moet de omzet echter worden berekend en aangegeven om terug- gaaf van BTW te kunnen krijgen. Een significante ver-

16. Op basis van tabellen 5.18 en 5.19 in M. Allers, *Administrative and compliance costs of taxation and public transfers in the Netherlands*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1994.

17. S. Cnossen, *Administrative and compliance costs of the VAT: A review of the evidence*, *Tax Notes International*, 26 juni 1994, blz. 1649-1668.

hoging van de kleine-ondernemersvrijstelling (zonder teruggaaf, tenzij voor de BTW wordt geopteerd) zou wel eens de belangrijkste bijdrage kunnen vormen aan een verlichting van de nalevings- en inningskosten van de BTW.

Verruiming van de kleine-ondernemersvrijstelling zou het ook mogelijk maken de landbouwregeling op te heffen. Onder de landbouwregeling zijn landbouwers niet BTW-plichtig, maar wordt de gemiddelde voordruk op hun met BTW-belaste inkopen gecompenseerd door een forfaitaire voorafrek van 5,6% te verstrekken aan BTW-plichtige afnemers van landbouwprodukten. Deze regeling is onevenwichtig, omdat zij een subsidie betekent voor bedrijven waarvan de gemiddelde voordruk lager is en een extra belasting voor bedrijven die met een hogere voordruk worden geconfronteerd¹⁸. Integratie van de landbouwsector in de BTW, zoals in Scandinavië en het Verenigd Koninkrijk, is het betere alternatief.

Een nadeel van een eventuele uniformering van de BTW is dat zij de belasting wel eens fraudegevoeliger zou kunnen maken, met name wat betreft direct aan de consument bewezen diensten (timmer- en schilderwerk, tuinonderhoud, kappers, etc.). Maar dit effect zal waarschijnlijk niet veel groter zijn dan thans het geval is, omdat ontduiking van de BTW meestal zal samengaan met ontduiking van de financieel belangrijker inkomstenbelasting. Het effect zou kleiner zijn, indien de kleine-ondernemersvrijstelling zodanig zou worden verhoogd dat de meeste klusjesmensen niet meer BTW-plichtig zouden zijn. De opbrengstderving van een verruiming van de kleine-ondernemersregeling zou gering zijn, indien vrijgestelde kleine-ondernemers wel BTW over hun inkopen zouden moeten betalen.

Evaluatie

Van de drie argumenten ten gunste van een uniform BTW-tarief (de drukverdeling verandert nauwelijks, er is minder verstoring van de concurrentie, en de nalevingskosten zijn geringer), legt het argument van de concurrentieverstoring waarschijnlijk het minste gewicht in de schaal. Het ligt niet voor de hand – vraagelasticiteiten wijzen ook in die richting – dat een significante verschuiving in de bestedingspatronen zal optreden ten nadele van levensmiddelen en andere laag-getarifeerde goederen en diensten.

Een veel krachtiger argument ten gunste van een uniform tarief is het feit dat het verlaagde tarief hoegenaamd geen matigende invloed heeft op de drukverdeling ten gunste van de minder draagkrachtigen. In feite ontvalt hiermee de dragende gedachte aan het duale tarief. Uniformering van de tarieven op het niveau van het algemene tarief zou een meeropbrengst genereren die een veelvoud zou zijn van de uitgaven die nodig zouden zijn om minder draagkrachtigen via de inkomstenbelasting of de sociale uitkeringen te compenseren.

Een belangrijk argument ten gunste van een uniform tarief is de verlichting van de nalevingskosten die dit mee zou brengen¹⁹. Aparte facturering en administratie van aan verschillende BTW-tarieven onderworpen goederen en diensten zou dan niet meer

nodig zijn. Ook zou de BTW als percentage van de kleinhandelsprijs altijd in overeenstemming met het wettelijke tarief zijn. De forfaitaire regelingen voor de kleinhandel zouden kunnen worden afgeschaft. Het gunstige effect op de nalevingskosten voor het midden- en kleinbedrijf zou kunnen worden versterkt door de vrijstelling voor kleine ondernemers aanzienlijk te verruimen. De landbouwregeling zou dan kunnen verdwijnen.

Een uniform BTW-tarief zou een effectief instrument zijn om de collectieve-lastendruk te verschuiven van arbeidsinkomen naar consumptie. Uniformering op 17,5% zou *f* 10 mrd opleveren waarmee de lasten op arbeid zouden kunnen worden verlaagd. Verdere verhoging tot 20% (een tarief dat in Nederland ook van 1 oktober 1986 tot 31 december 1988 heeft gegolden) zou in totaal zo'n *f* 18 miljard voor lastenverlichting beschikbaar maken. De lastenverlichting zal niet ten volle aan actieven ten goede komen, omdat ook zij de BTW ten dele dragen. Het deel van de hogere BTW echter dat door inactieven wordt gedragen kan wel naar de actieven worden doorgesluisd. Grosso modo is dat nog altijd de helft. Verder zal de concurrentiepositie verbeteren, omdat loonbelasting en premies wel op de uitvoer drukken, maar de BTW niet omdat zij bij de grens wordt teruggegeven²⁰.

Ten slotte, uniformering van BTW-tarieven en terugsluizing van de meeropbrengst is een gerichtere maatregel ter stimulering van de werkgelegenheid dan het overbrengen van een aantal arbeidsintensieve diensten (schilderwerk, reparaties, tuinonderhoud) naar het verlaagde tarief, waarvoor in de politiek nogal eens wordt gepleit²¹. De vermindering van 11,5% van de bruto prijs van arbeidsintensieve diensten is slechts een fractie van het verschil tussen zwart en wit uurloon. De totale vraag naar arbeid wordt niet groter voor zover sprake is van omzetting van zwart in wit werk. Ook zal het verlaagde tarief complementaire, aan het normale tarief onderworpen goederen, meetrekken. De benoeming van de preferentieel belaste arbeidsintensieve diensten zal tevens talrijke sterk casuïstisch getinte geschillen oproepen, die de controle en de naleving zullen bemoeilijken.

S. Cnossen

18. Landbouwers kunnen voor de BTW opteren en zodoende hun voorafrek verrekenen. Zij zullen dit echter alleen doen indien zij blijvend een hogere voordruk dan 5,6% van hun omzet verwachten.

19. Vanaf 1989 zijn de nalevingskosten reeds verlicht door een groot aantal 'luxe' voedingsmiddelen over te brengen naar het verlaagde tarief.

20. In de jaren zestig voerde Frankrijk een soortgelijke exercitie uit door de BTW te verhogen en de sociale premies te verlagen. Zie S. Cnossen, *Interjurisdictional coordination of value-added taxes*, hoofdstuk 4 in M. Gillis, C.S. Shoup en G.P. Sicat, *Value added taxation in developing countries*, Wereldbank, Washington DC, 1990, blz. 47.

21. Belangrijke arbeidsintensieve diensten, zoals de horeca, vallen reeds onder het verlaagde tarief. De bouwnijverheid is ook kandidaat voor tariefsverlaging, maar de afbakeningsproblemen en de opbrengstderving zouden aanzienlijk zijn.