



Wat doen we met de BTW-tarieven?

PROF. DR. S. CNOSSEN

Inleiding

De Nederlandse belasting naar de toegevoegde waarde (BTW) wordt geheven naar een algemeen tarief van 18% en een verlaagd tarief van 4%. De aan het verlaagde tarief onderworpen produkten, die te zamen ongeveer een derde van de totale heffingsgrondslag uitmaken, bestaan hoofdzakelijk uit levensmiddelen. Sedert de invoering van de BTW in 1969 is het algemene tarief binnen enkele jaren verhoogd van 12% tot 18%, maar het verlaagde tarief is ongewijzigd gebleven. De grote afstand tussen beide tarieven roept spanningen op. Gedurende de laatste jaren heeft de Tweede Kamer daarom enkele malen verzocht om een hernieuwde overweging van de tariefindeling. Tevens heeft zij aandacht gevraagd voor de mogelijkheid van een verhoogd tarief. Naar aanleiding van deze verzoeken heeft de staatssecretaris van Financiën op 8 september 1981 een *Tariefnota omzetbelasting* aan de Tweede Kamer aangeboden. Tegelijkertijd deed hij haar een nota *Selectieve indirecte belastingen* toekomen, waarin onder meer de problematiek van het instellen van een verhoogd tarief wordt behandeld 1).

Zoals tabel 1 aantoont, ligt het algemene BTW-tarief in Nederland ongeveer één procentpunt boven het (ongewogen) gemiddelde tarief in de EG 2). Voorts blijkt dat, op één na, alle landen één of meer verlaagde tarieven op primaire levensbehoeften toepassen. In Ierland en het Verenigd Koninkrijk worden dergelijke produkten zelfs met een nultarief „belast”, d.w.z. de voorbelasting wordt geheel teruggegeven 3). Frankrijk, België en Italië heffen bovendien één of twee verhoogde tarieven op goederen en diensten die zij als weelde-artikelen bestempelen. Tot voor kort was het aantal verlaagde en verhoogde tarieven in de lidstaten aanzienlijk groter, maar de laatste jaren hebben de meeste landen de tariefdifferentiatie sterk beperkt, voornamelijk omdat daaraan grote administratieve bezwaren kleven. In verband met het grensverkeer is voor Nederland de tariefsituatie in de buurlanden, België en de Bondsrepubliek, met name van belang. Naast het grote verschil in alge-

meen tarief ten opzichte van de Bondsrepubliek, valt bij de vergelijking op dat de afstand tussen het normale en verlaagde tarief hier te lande het grootste is, namelijk 14 procentpunten.

Tabel 1. BTW-tarieven in de EG (in procenten)

	Algemeen	Verlaagd	Verhoogd
Ierland	25	10 en 0	—
Denemarken	22	—	—
Nederland	18	4	—
Frankrijk	17,6	7	33½
België	17	6	25
Italië	15	8 en 2	35 en 18
Verenigd Koninkrijk	15	0	—
Bondsrepubliek	13	6,5	—
Luxemburg	10	5 en 2	—
Gemiddeld	17	5	28

Bron: *Tariefnota omzetbelasting*, blz. 12.

Tabel 2. Gevolgen van tariefwijzigingen van de BTW

Aard van de wijziging	Opbrengst c.q. derving (-) van belasting (in mln. guldens)	Stijging c.q. daling (-) van de prijsindex (in % van totaal)
1. Uniform tarief (13-14%)	budgetair neutraal	0,60
a. verlaging algemeen tarief met 1%-punt	- 1270	- 0,38
b. verhoging verlaagd tarief met 1%-punt	650	0,27
2. Overbrenging naar verlaagd tarief	- 455	- 0,28
a. voedingsmiddelen	- 425	- 0,26
chocolade- en suikerwerken	- 205	- 0,10
consumptie-ijs	- 60	- 0,02
suiker	- 50	- 0,03
aardappelprodukten	- 45	- 0,02
andere voedingsmiddelen	- 65	- 0,09
b. geneesmiddelen (drogist)	- 30	- 0,02
3. Overbrenging naar algemeen tarief	1170	0,61
horeca	450	0,25
sierteelprodukten	250	0,08
gebak, koekjes, biskwies	240	0,16
koffie, thee	230	0,13
4. Invoering verhoogd tarief (25%)	460	0,20
audio-visuele apparatuur	230	0,08
motorrijwielen, caravans, pleziervaartuigen	70	0,03
sieraden van edelmetaal	45	0,03
fototoestellen, filmcamera's	40	0,02
cosmetica	40	0,02
grammofoonplaten	25	0,01
uurwerken van edelmetaal	5	—
bontjassen	5	—

Bron: *Tariefnota omzetbelasting*, blz. 40; en nota *Selectieve indirecte belastingen*, blz. 25. Voor de onder 1, 2, 3 vermelde effecten heeft de prijsindex betrekking op de gezinsconsumptie van werknemersgezinnen met in 1975 een bruto-inkomen van minder dan f 43.000; de onder 4 gehanteerde prijsindex wordt niet nader gespecificeerd. De prijsindex geldt voor 1980 (1975=100).

In de door de staatssecretaris ingediende nota's wordt een viertal mogelijkheden van een gewijzigde tarifiering onderzocht, namelijk de instelling van een uniform tarief, de overbrenging van een aantal produkten van het algemene naar het verlaagde tarief dan wel van het verlaagde naar het algemene tarief, en de invoering van een verhoogd tarief. De budgettaire gevolgen van deze voorstellen en de effecten op de prijsindex van de gezinsconsumptie van werknemersgezinnen, zijn samengevat in tabel 2. Daarbij merk ik het volgende op:

- de instelling van een uniform tarief zou de concurrentieverstorende effecten, alsmede de afbakings- en interpreta-

1) Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor energiebelastingen, milieueffingen en accijnzen. Voor de nota's verwijs ik naar Tweede Kamer der Staten-Generaal zitting 1981, 17 047, nr. 2 en 17 048, nr. 2.

2) Van de EG-landen heeft alleen Griekenland het communautaire BTW-stelsel nog niet ingevoerd; het zal daartoe vóór 1 januari 1984 overgaan. Noorwegen, Oostenrijk en Zweden heffen ook een BTW naar het EG-model.

3) In tegenstelling tot de EG-regeling die van kracht is met betrekking tot vrijgestelde prestaties, waarvoor geen verrekening van in voorafgaande schakels geheven belasting plaatsvindt. Vrijstellingen zijn een andere methode om met name sociaal belangrijk geachte activiteiten te ontzien. Omdat de vrijstellingen echter grotendeels zijn geharmoniseerd en de betreffende EG-regelingen weinig speling toelaten, worden zij in de nota's niet uitvoerig behandeld.

tiemoeilijkheden van het twee-tarievenstelsel, elimineren. Op budgettair neutrale basis zou een uniform tarief uitkomen op 13-14%. Tegenover een verlaging van het algemene tarief met één procentpunt staat daarbij een verhoging van het verlaagde tarief met twee procentpunten. Het gesaldeerde effect op de prijsindex van de gezinsconsumptie van werknemersgezinnen is een stijging van ongeveer 0,6%;

- de afbakings- en interpretatiemoeilijkheden van het twee-tarievenstelsel liggen hoofdzakelijk op het terrein van de voedingsmiddelen en dat van de geneesmiddelen. Deze moeilijkheden zouden kunnen worden weggenomen door chocolade- en suikerwerken, consumptie-ijs, suiker, aardappelproducten, enkele andere voedingsmiddelen en geneesmiddelen van de drogist, over te brengen naar het verlaagde tarief. Dat zou een budgettaire aderlating van f. 455 mln. betekenen. Omdat het hier hoofdzakelijk inkomensinelastische producten betreft, zou de regressieve drukverdeling van de BTW enigszins worden gematigd;

- de budgettaire compensatie voor deze tariefwijziging zou volgens de staatssecretaris kunnen worden gevonden door één of meer thans aan het verlaagde tarief onderworpen producten naar het algemene tarief over te brengen. Het gaat daarbij voornamelijk om horecaleveringen, sierteeltproducten, gebak, koekjes, biskwies, koffie en thee. Omdat dit voornamelijk inkomenselastische producten zijn, zal de drukverdeling ten gevolge van deze wijziging iets progressiever worden;

- verreweg de belangrijkste categorie goederen die in aanmerking zou kunnen komen voor een verhoogd tarief is audio-visuele apparatuur. Daarnaast zijn ook vervoermiddelen, sieraden, fototoestellen en filmcamera's, en cosmetica van enig belang. De budgettaire opbrengst van deze operatie, die een niet geringe verzwaring van administratieve werkzaamheden zou betekenen, bedraagt slechts f. 460 mln. Verwacht mag worden dat het differentiële drukverdelingseffect wederom licht progressief zal zijn.

De staatssecretaris formuleert geen uitgesproken keuze ten aanzien van de hierboven genoemde mogelijkheden. Met een lichte buiging naar de instelling van een uniform tarief, zegt hij dat het in ieder geval wenselijk is om de afstand tussen het algemene en het verlaagde tarief te verkleinen. De uitwerking daarvan, met name wat betreft de kleine ondernemingsregeling en de landbouwregeling, wordt echter achterwege gelaten. De staatssecretaris zou het verlaagde tarief willen beperken tot noodzakelijke levensbehoeften en leveringen die het menselijk leed betreffen. Ook blijkt dat hij de invoering van een verhoogd tarief, waarvan de nadelen overigens duidelijk worden gesignaleerd, niet bij voorbaat

wil uitsluiten. Hieronder geef ik mijn eigen mening over de herstructurering van de BTW-tarieven 4).

Waarom nog een verlaagd tarief?

Hoewel reeds grotendeels achterhaald ten tijde van de invoering van de BTW, is het argument voor verlaagde tarieven op noodzakelijke levensbehoeften, die een relatief belangrijkere plaats innemen in het bestedingspatroon van lagere inkomensgroepen, altijd geweest, dat zij de regressieve drukverdeling van de BTW enigszins kunnen afzwakken. Daar komt nog bij dat de bewindsman in 1968, naast de stelselwijziging zelf, niet nog eens de drukverdeling ter discussie wilde stellen. Daarom werden de onder de oude omzetbelasting vrijgestelde goederen, waar alleen voordruk op rustte, aan het verlaagde tarief onderworpen. Ook zou het verlaagde tarief de uitvoering van de z.g. landbouwregeling vergemakkelijken.

Later hebben ook een aantal andere overwegingen hun intrede gedaan. Zo werden horecaleveringen in 1971 van het algemene naar het verlaagde tarief overgebracht omdat dit gunstig voor het toerisme zou zijn. En om de binnenlandse afzet te bevorderen, werden sierteeltproducten in 1975 eveneens in de 4%-tabel geplaatst.

Ik ben van oordeel dat er voor een verlaagd BTW-tarief hier te lande geen plaats meer is, en wel om de volgende redenen:

- de inkomensnivellering in Nederland is thans zo ver voortgeschreden dat er nauwelijks nog BTW-relevante verschillen bestaan tussen lagere- en hogere inkomensgroepen. Voor zover er wel verschillen zijn, betreffen zij uitgaven voor buitenlandse vakanties en studie; uitgaven die óf niet kunnen worden belast, óf om andere, goede redenen buiten de heffing worden gelaten. Een ander verschil is dat hogere inkomensgroepen vaak duurdere kwaliteiten van dezelfde soort goederen aanschaffen. Maar dit verschil kan geen aangrijpingspunt zijn de drukverdeling van de BTW te beïnvloeden, omdat verhoogde, prijsafhankelijke tarieven uitvoeringstechnisch in het algemeen niet te hanteren zijn 5). In het licht van de inkomensontwikkeling wekt het dan ook geen verbazing dat de druk van de BTW ruwweg proportioneel in verhouding tot het inkomen is verdeeld, en behoeft het gebrek aan progressiviteit geen aanleiding tot ongerustheid te zijn;

- de feitelijke inkomensverdeling daargelaten, is de BTW natuurlijk ook een bijzonder bot middel om inkomensverschillen te verkleinen. Daarvoor zijn betere fiscale kunstgrepen voorhanden. Zo is de inkomensbelasting een veel doeltreffender instrument om rekening te houden met de economische positie en de persoonlijke omstandigheden van het individu. En in vele gevallen is de proble-

matiek van de lagere-inkomensgroepen eerder een kwestie die de sociale-overdrachtsuitkeringen regardeert dan het belastingstelsel 6);

- met name indien de afstand groot is, zal een twee-tarievenstelsel concurrentieverstorende gevolgen hebben. De BTW-druk verschilt namelijk van de ene tot de andere bestedingscategorie, waardoor prijsveranderingen optreden die op hun beurt de gevraagde hoeveelheden zullen beïnvloeden en intersectorale bewegingen van produktiefactoren in gang zetten met daarmee gepaard gaande wijzigingen in beloningsvoeten. Voor zover de prijselasticiteit van de vraag gering is, zal de versterking niet zo groot zijn, maar in sommige gevallen is dat niet zo, of zijn differentieel belaste goederen zo nauw verwant dat de marktverhoudingen ernstig worden verstoord. Tabel 3 toont een aantal zeer sprekende voorbeelden van de concurrentievervalsende effecten van een twee-tarievenstelsel;

- voor een aantal goederen en diensten heeft de toepassing van een verlaagd tarief nauwelijks zin, omdat de prijs wordt gereguleerd of de prestatie wordt gesubsidieerd. Voorbeelden zijn te vinden op de terreinen van de gezondheidszorg, openbaar vervoer, cultuur en ontspanning. De heffing van de BTW is dan niet veel meer dan een „vestzak-broekzak"-operatie, welke een apart verlaagd tarief niet rechtvaardigt. Voorts zijn er diensten op het gebied van recreatie en ontspanning die complementair verbonden zijn aan de vrijetijdsbesteding. De leer van de optimale belastingheffing wijst uit dat daarbij geen verlaagd tarief past. Afgezien van mogelijke cumulatieve effecten, is een verlaagd tarief bij voorbeeld schilderijen en antiek ook niet op zijn plaats, omdat de gebruikswaarde daarvan toch al niet kan worden belast;

- het verlaagde tarief is van toepassing op 48 categorieën goederen en 14

4) Voor een bredere, economische en juridische analyse van de BTW, zie mijn artikelen, Fiscaal-economische analyse van de BTW, *ESB*, 29 april 1981, blz. 384-392 en, Twaalf jaar belasting over de toegevoegde waarde: Terugblik en beoordeling, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 8 oktober 1981, blz. 1101-1130.

5) Met uitzondering van sommige duurzame consumptiegoederen, zoals personenauto's waar dan ook een bijzondere, gedifferentieerde verbruiksbelasting voor geldt.

6) Vergelijk ook de uitspraak van M. Norr en N. G. Hornhammar, *The value-added tax in Sweden*, *Columbia Law Review*, 1970, nr. 3, 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 social and welfare policy than of tax policy".

soorten diensten, waarvan sommige met diverse onderverdelingen. Als gevolg van de veelal onvermijdelijke, verregaande verfijning rijzen er talloze, sterk casuïstische afbakenings- en interpretatieproblemen die vaak voor de hoven moeten worden beslecht. Hoe gekunsteld, ja bizar, vele tariefdifferentiaties zijn, met name wat voedingsmiddelen en geneesmiddelen betreft, blijkt zeer duidelijk uit tabel 3;

• zoals de geschiedenis van de BTW leert, is de reikwijdte van een verlaagd tarief zelden beperkt te houden. Er is een groot aantal, op zich zelf niet onjuiste argumenten aan te voeren om de voorkeursbehandeling ook tot niet-inkomensinelastische goederen en diensten uit te breiden. Horecaleveringen en sier-teelproducten zijn daarvan voorbeelden. Zoals de nota aangeeft, leidt het verlaagde tarief tot een stroom van wensen van verschillende bedrijfstakken om bepaalde, normaal getarifeerde groepen goederen of diensten ook naar het verlaagde tarief over te brengen;

• het twee-tariefstelsel betekent een belangrijke verzwaaring van de nalevings- en perceptiekosten van de BTW. Met name de kleinhandelaar die een groot assortiment differentieel belaste goederen moet aanhouden, zal het stelsel als onereus ervaren. Afzonderlijke registratie van verkochte goederen kan vaak niet worden geëist, zodat forfaitaire regelingen moeten worden ontworpen om tot een zo juist mogelijke vaststelling van de belastingschuld te komen. Op hun beurt bemoeilijken deze regelingen weer de controle op de naleving van de BTW. Daar komt nog bij dat de grote afstand tussen het algemene en het verlaagde tarief ertoe zal leiden dat in sommige gevallen permanent teruggaaf van belasting moet plaatsvinden, omdat de aftrek terzake van de naar het algemene tarief belaste inkopen groter is dan de belasting berekend over de naar het verlaagde tarief onderworpen verkopen. Deze situatie is in strijd met EG-bepalingen die voorschrijven dat normaliter volledige aftrek van voorbelasting mogelijk

moet zijn zonder dat zulks tot teruggaaf leidt.

Waarom wel een verhoogd tarief?

Mutatis mutandis pleiten vele van de hierboven weergegeven argumenten ook tegen de invoering van een verhoogd tarief op z.g. weelde-artikelen. Verschillen in consumptiepatronen tussen lagere- en hogere-inkomensgroepen zijn niet meer relevant voor de BTW, zodat de drukverdeling er nauwelijks door kan worden beïnvloed. Bovendien zal een verhoogd tarief de concurrentieverhoudingen eveneens verstoren en zullen de nalevings- en perceptiekosten worden verzaard. Op deze gronden meen ik dat een verhoogd tarief ook moet worden afgewezen. Meer in het bijzonder teken ik daarbij nog het volgende aan:

• de ervaring in het buitenland wijst uit dat de reikwijdte van een verhoogd tarief uiterst klein is. Voor Nederland zou zij nog geen 3% van de totale BTW-grondslag beslaan. Dit zou wellicht aanvaardbaar zijn indien het resultaat inderdaad zou overeenstemmen met het gewenste effect, maar nu dit nauwelijks het geval zal zijn, lijkt het me onverstandig om de BTW op te sieren met een onbetekend weeldetarief;

• de belangrijkste categorie goederen die voor toepassing van het verhoogde tarief in aanmerking zou kunnen komen, is audio-visuele apparatuur, fototoestellen en filmcamera's, maar juist hier zullen de afbakeningsmoeilijkheden en de controleproblematiek het grootst zijn. Dienen eenvoudige radio's en apart verkochte losse onderdelen ook in de heffingsgrondslag te worden betrokken? Moeten onderwijsinstellingen en omroepverenigingen buiten de heffing worden gelaten? Enige progressiviteit die in theorie met een verhoogd tarief wordt bewerkstelligd, zal kunnen worden ontgaan, omdat met name hogere-inkomensgroepen de apparatuur in het buitenland zullen aankopen; de grenscontrole daarop is niet waterdicht te maken. Het bovenstaande geldt ook voor dure sieraden, cosmetica en bontjassen. In voorkomende gevallen zal het mogelijk zijn dure artikelen hier te lande te bestellen, maar in de Bondsrepubliek af te halen;

• voor motorrijwielen, caravans, pleziervaartuigen en privé-vliegtuigen, die ook voor een verhoogd tarief in aanmerking zouden kunnen komen, geldt dat profijtheffingen veel betere instrumenten zijn om gebruikers te belasten. Zodoende worden de voordelen die zij genieten van door de gemeenschap getroffen voorzieningen, zoals de aanleg en het onderhoud van (vaar)wegen, havens, vliegvelden, recreatieterreinen en dergelijke faciliteiten, immers indirect in rekening gebracht. Alleen op deze wijze zullen de preferenties van de gebruikers bij benadering kunnen worden geïden-

Tabel 3. Voorbeelden van een onevenwichtige tariefindeling van de BTW

4%-tarief	18%-tarief
Levensmiddelen	
Zoutkoekjes (meelbasis) Patates-frites verstrekt door horecabedrijf Gebak, koekjes, biskwies, broodjes	Chips, dips (aardappelbasis) Patates-frites verstrekt door patates-friteskraam Suiker, chocolade, bonbons, snoepgoed, deegwaren in ongebakken staat, consumptie-ijjs
Soepen, bouillons Puddingpoeders Vla, yoghurt Cacaomix Gemarineerde zalm, gerookte paling Vlees Boterhambelegging Thee Gerede maaltijden in verduurzaamde vorm, afgehaalde maaltijden, verstrekkingen in horecabedrijven	Soep- en spijzenaroma's, jus, sauzen Puddingsauspoeders Puddingen, desserts Koffiemix Gerookte zalm, krab, kreeft, kaviaar Kunstvlees, vleesextract, vleesnat, ganzen- en eendelever Marmite, sandwichspread Kamille- en kruidenthee Belegde broodjes, patates-frites, pizza's, pannekoeken, loempia's, nasiballen, koekoeks, samengestelde salades, muesli's, braadpandiners
Gezondheidszorg, e.a.	
Geneesmiddelen van de apotheek Wettelijk geregelde paramedische beroepen (vrijgesteld)	Geneesmiddelen van de drogist Magnetiseurs, acupuncturisten, huidverzorgers, chiropractoren, yogaspecialisten
Invalidenwagentjes en -krukken, kunstledematen, gehoorapparaten, orthopedisch schoeisel Wasdiensten in verpleeg- en verzorgingsinstellingen (vrijgesteld)	Bladomslagapparaten, letterplankjes, invalidenlifjets, verrijdbare stoelen, invalidenauto's Wasserijen, wasserettes
Rechtskundige bijstand in het personen- en familierecht en zaken voor onvermogen Vuilophaaldienst van de overheid (vrijgesteld)	Rechtskundige bijstand op het gebied van het huur-, arbeids-, straf-, en verzekeringsrecht Vuilophaaldienst van particulieren
Agrarische sector	
Stro Meststoffen Agrarische loonbedrijven	Boomschors, papierpulp, houtvezels Potgrond, bladaarde, turfstrooisel, bolsterturf Ontsmettingsbedrijven, beroepsgoederenvervoer
Ontspanning, e.a.	
Circussen, dierentuinen, reizende kermisexploitanten Kamperen, logies in de horecasector Boeken, dag- en weekbladen, tijdschriften 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 muziekonderricht, anti-slipcursussen, sport-, ballet- en dansscholen Kunstfotografie

Bron: Samengesteld op basis van *Tariefnota omzetbelasting, Deel II*.

tificeerd en het overmatig gebruik van de voorzieningen kunnen worden teruggedrongen. Een bijkomend pluspunt van dit soort profijtheffingen is dat de drukverdeling zeer wel progressief kan uitvallen en dat huidige bezitters (en buitenlanders) niet gunstiger worden bejegend dan toekomstige bezitters. Jaarlijks terugkerende belastingen op belangrijke duurzame consumptiegoederen zijn in het algemeen billijkere en efficiëntere heffingen dan éénmalige weeldebelastingen. Ook kent een profijtheffing niet de afbakingsproblematiek van de aparte verkoop van accessoires, die inherent is aan de BTW;

- in andere landen met een BTW worden alcoholhoudende dranken veelal ook door het verhoogde tarief, indien aanwezig, getroffen. Evenals bij goederen belast met een profijtheffing is hier weinig aanleiding toe. Immers, bij de belasting van alcoholhoudende dranken gaat het primair om de internalisatie van de aan het verbruik verbonden maatschappelijke kosten. En daarvoor zijn selectieve belastingen, zoals accijnzen, de meest geëigende instrumenten.

Wat dan wel?

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn geworden dat ik een sterke voorkeur heb voor een uniform BTW-tarief. Ik meen dat de argumenten voor een verlaagd tarief op noodzakelijke levensbehoeften om zodoende de BTW-druk voor lagere-inkomensgroepen te verlichten, nauwelijks meer hout snijden in Nederland. Ook wat de concurrentieverhoudingen betreft heeft een twee-tarievenstelsel duidelijke nadelen ten opzichte van een unificieerd tarief. Een ander voordeel van unificatie is dat het algemene tarief aanzienlijk zou kunnen worden verlaagd; een niet geringe winst als bedacht wordt dat de „excess burden” van een belasting in het algemeen toeneemt met het kwadraat van haar tarief. Een uniform tarief zou een verlichting van de administratieve lasten betekenen, voor de ondernemer zowel als voor de belastingdienst. Het algemene tarief wordt thans steeds meer als een weeldetarief ervaren; unificatie zou die indruk afzwakken.

Ik denk echter dat tariefunificatie om politieke redenen niet direct is te verwezenlijken. Daarom stel ik het volgende voor:

- het algemene tarief wordt teruggebracht naar 16% en het verlaagde tarief wordt verhoogd tot 8%. Daarmee is de absolute afstand tussen beide tarieven weer teruggebracht tot de afstand die gold ten tijde van de invoering van de BTW. Deze operatie kan budgettair neutraal worden uitgevoerd. Zij zal geen invloed hebben op de algemene prijsindex van de gezinsconsumptie, maar de prijsindex van de consumptie van werknemersgezinnen zal 0,3% stijgen;

- levensmiddelen en geneesmiddelen

van de drogist die thans aan het algemene tarief zijn onderworpen, worden overgebracht naar het verlaagde tarief van 8%. Gemeten naar de waarde bestaat 70% van de betreffende goederen uit suiker of materialen waarin suiker is verwerkt. Daarom zou de met deze operatie gemoeide belastingderving van f. 325 mln. kunnen worden gecompenseerd door de accijns op suiker te verhogen 7). Deze overbrenging zou een aanzienlijke administratieve besparing opleveren en een belangrijke bron van conflicten verwijderen;

- door de accijnsverhoging zou, in tegenstelling tot het voorstel van de staatssecretaris, geen van de thans aan het verlaagde tarief onderworpen goederen en diensten naar het algemene tarief behoeven te worden gebracht. Wat betreft gebak, koekjes, biskwies, koffie en thee, zou zulks alleen maar tot administratieve moeilijkheden leiden. Wat de horecasector en de sierteelt aangaat, dient te worden overwogen dat de druk daarop toch al wordt verdubbeld;

- er komt geen verhoogd tarief, maar motorrijwielen worden aan de bijzondere verbruiksbelasting onderworpen en de motorrijtuigenbelasting op caravans wordt verhoogd. Tevens komt er een profijtheffing op pleziervaartuigen en privé-vliegtuigen. De met deze maat-

Deze rubriek wordt verzorgd door het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam

regelen verkregen hogere belastingopbrengst, die zeker op f. 300 mln. kan worden geschat, wordt aangewend voor verlaging van de inkomstenbelasting;

- de vrijgestelde bedragen van de kleine-ondernemersregeling worden verhoogd, vooral omdat de nalevingskosten van de BTW het sterkste op de kleine ondernemers drukken en de vrijgestelde bedragen in het verleden zijn achtergebleven bij de inflatie. Bij de verruiming zou ook aandacht kunnen worden geschonken aan de situatie van exporteurs, als gevolg waarvan sommige kleine ondernemers thans niet en sommige grote ondernemers wel onder de regeling vallen;

- bezien wordt of de kleine-ondernemersregeling eveneens op de landbouwsector kan worden toegepast. Voor zover landbouwbedrijven daar niet onder vallen zouden zij normaal BTW-plichtig moeten worden gesteld, zoals ook het geval is in de Scandinavische landen. Dit zou natuurlijk geen verhoging van de belastingdruk voor de meeste landbouwers moeten inhouden. Thans wordt de BTW op verzoek reeds op 10% van alle landbouwbedrijven toegepast. In de meeste gevallen zijn de boekhoudingen van ruim voldoende kwaliteit om een vlotte invoering van de BTW te ver-

zekeren. Wel betekent dit voorstel dat het bestand BTW-plichtigen met ongeveer 25% zal toenemen. Het is de vraag of dat op dit moment wenselijk is;

- compensatie voor de kosten van de verruiming van de kleine-ondernemersregeling en eventuele andere maatregelen kan gevonden worden door de verlaging van het algemene tarief wat betreft accijnsplichtige goederen, zoals tabaksfabrikaten, alcoholhoudende dranken, minerale oliën en frisdranken, om te zetten in een verhoging van de accijns op deze produkten 7). Per saldo zou de totale BTW- en accijnsdruk op deze goederen dan gelijk blijven.

Slotopmerkingen

De vorige staatssecretaris van Financiën, Van Amelsvoort, heeft een goed produkt geleverd met de *Tariefnota omzetbelasting*. De nota zou gaver zijn geweest, indien de problematiek van het verhoogde tarief daarin ook een plaats zou hebben gevonden. Het verbaast me dat bij de verschillende alternatieven geen aandacht is geschonken aan de compensatiemogelijkheden die in de accijnsfeer bestaan. Een verlaging van het algemene tarief houdt immers in dat er accijnsruimte vrijkomt die kan worden aangewend ter financiering van andere tariefwijzingen. Zodoende zou niet een gewrongen constructie bedacht behoeven te worden waarbij een aantal levensmiddelen, horecaleveringen of sierteeltprodukten van het verlaagde naar het algemene tarief moet worden gebracht om de opbrengst gelijk te houden.

Wie, zoals ik, van oordeel is dat de oplossing van de economische moeilijkheden in ieder geval niet moet worden gezocht in een verhoging van de belasting- en premiedruk, zal misschien slechts aarzelend instemmen met een verlaging van het algemene tarief en een verhoging van het verlaagde tarief. Daardoor zal de spanning binnen het twee-tarievenstelsel immers afnemen en de belasting een flexibeler instrument worden om b.v. een drukverschuiving van directe naar indirecte belastingen te bewerkstelligen. Maar die flexibiliteit zou ook kunnen worden aangewend om de totale belastingdruk te verhogen. De laatste kabinetscrisis wijst uit dat ook spijkerharde afspraken die daarover worden gemaakt, na korte tijd al weer boterzacht blijken te zijn.

S. Crossen

7) Dit voorstel staat uiteraard los van de onlangs door de regering aangekondigde verhoging van de accijnzen op suiker, bier en frisdranken. Van belang is hier dat de totale BTW- en accijnsdruk op deze produkten niet verandert ten opzichte van de uitgangssituatie.