

Is beleidscoördinatie goed voor de burger?

Economische integratie versterkt de concurrentie tussen staten. Het effect hiervan op de welvaart van de burgers is echter zeer omstreven. Met name over de vraag of bij voortgaande economische integratie internationale coördinatie van overheidsbeleid wenselijk is, wordt verschillend gedacht.

Eenzijds is er de literatuur over belastingconcurrentie, die zegt dat door economische integratie overheden van een economische unie zullen pogen om voor zichzelf een zo groot mogelijke belastingbasis te creëren. Daarom worden belastingtarieven op mobiele factoren laag gehouden om hun emigratie te voorkomen en immigratie ervan te stimuleren. Omdat alle leden van de unie op dezelfde wijze handelen, zal het belastingtarief in alle landen te laag zijn, waardoor er dus ook te weinig collectieve goederen worden aangeboden. Dat leidt tot een welvaartsverlies voor de burgers. Vanuit dit perspectief is coördinatie tussen landen, met als uiterste een centrale regering, gunstig voor de burger: hierdoor kan het te lage aanbod van collectieve goederen worden gecorrigeerd.

Daar tegenover staat de literatuur die aanneemt dat overheden deels ook uit zijn op eigen gewin: de overheid als Leviathan. Dit kan vorm krijgen door 'leisure on the job' of zelfs overdrachten naar zichzelf ten koste van de belastingbetalers. In deze visie is een in isolatie optredende overheid te groot, omdat een deel van de belastingopbrengsten wordt verspild. Economische integratie heeft dan een welvaartsverhogend effect omdat overheden door de concurrentie met andere overheden zich zullen beperken in hun verspillend gedrag. Coördinatie moet juist vermeden worden, omdat anders aan deze overheden de mogelijkheid wordt teruggeven de burger onevenredig zware belastingen op te leggen.

Deze twee visies over de wenselijkheid van centrale besluitvorming in een economische unie, spelen ook binnen de Europese Unie. Het Verenigd Koninkrijk draagt de Leviathan-visie uit en is daarom gekant tegen het overdragen van bevoegdheden aan een centraal Europees orgaan. Landen als Nederland en Duitsland zien de overheid meer als hoeder van de welvaart van haar burgers. Zij achten centralisatie van bevoegdheden binnen de EU meer gewenst.

Op deze tegengestelde beleidsimplicaties van beide visies is nu door de Engelse econoom Keen een nieuw licht geworpen¹. Zijn stelling is dat gezamenlijke coördinatie ook bij Leviathan-overheden tot welvaartswinsten voor de burger kan leiden. De reden daarvoor is dat ook de Leviathan-overheid een deel van de belastingopbrengst besteedt aan collectieve goederen. Belastingen zijn vaak gekoppeld aan goederen die collectieve voorzieningen noodzakelijk maken, bij voorbeeld benzine-accijns voor de aanleg van wegen. Voorts zijn in een democratie overheden gewongen om collectieve voorzieningen

aan te bieden, al was het alleen maar om hun herverkiezing veilig te stellen. Bij toenemende belastingconcurrentie tussen staten, kan coördinatie dan ook welvaartverhogend zijn voor de burger. Het volgende voorbeeld moge dit verduidelijken.

Stel, er bestaat in de lidstaten van een economische unie een bronbelasting op inkomsten uit vermogen. Als in een lidstaat de inkomsten uit vermogen f 100 bedraagt en in die staat wordt het tarief met 1% verhoogd, dan is de extra belastingopbrengst minder dan f 1, omdat burgers vermogen uit die staat zullen terugtrekken om het elders te beleggen. Als bij voorbeeld f 60 van de belastingbasis weglekt, is de extra opbrengst slechts f 0,40. Als nu alle landen gezamenlijk het tarief verhogen met 1%, zal deze verschuiving van vermogen tussen landen niet optreden. De extra belastingopbrengst is nu wel f 1, omdat er geen weglekeffect optreedt. Deze extra opbrengst van f 0,60 die optreedt door de gecoördineerde belastingverhoging kan geïnterpreteerd worden als een welvaartsverbetering voor de burger voor zover de extra betaalde belasting ten goede komt aan collectieve voorzieningen. Het deel van de belastingopbrengst dat de Leviathan-overheid ten eigen bate aanwendt, is daarentegen volledig welvaartsverlies voor de burger. Stel dat 70% van de belastingopbrengst ten goede komt aan collectieve voorzieningen. Dan is de welvaartswinst van de belastingverhoging voor de burger $0,7 \times f$ 0,60 is f 0,42, hetgeen groter is dan het bedrag dat Leviathan voor zichzelf aanwendt, namelijk f 0,30.

Uit het voorbeeld blijkt dat er een grotere kans is dat de burger voordeel zal hebben bij coördinatie als het weglekeffect van belastingen groot is. Als economische integratie betekent dat het weglekeffect toeneemt, zoals veelal wordt aangenomen, zal de economische eenwording binnen de EU volgens bovenstaande redenering dus vroeg of laat om een sterker centraal ingrijpen vragen. Alleen als de overheid een pure Leviathan is en zich niet bekomert om haar burgers, zal coördinatie vanuit welvaartsoogpunt geen winsten maar alleen kosten voor de burger opleveren. Nu zal de overheid zelden voldoen aan de extreme typering van een Leviathan. De analyse van Keen geeft aan dat, zelfs als de overheid maar een klein beetje om haar burgers geeft, het al goed is dat er een Europese regering komt.

H.A.A. Verbon*

* De auteur is hoogleraar Openbare financiën aan de Katholieke Universiteit Brabant.

1. M. Keen, *Pursuing Leviathan: fiscal federalism and international tax competition*, paper IIPF-congres, Lissabon, 1995 en J. Edwards en M. Keen, *Tax competition and Leviathan*, te verschijnen in *European Economic Review*.