

Veel economen pleiten voor een eenvoudiger belastingstelsel: minder aftrekposten en vrijstellingen maken de weg vrij voor lagere tarieven. Ook bij de inrichting van uitgavenprogramma's mag niet te veel geld aan de strijkstok blijven kleven. Becker en Mulligan plaatsen kanttekeningen bij deze gangbare economieënlogica.<sup>1</sup> Wat is er aan de hand? Iedere lasten- of uitgavenverhoging kan op een kritische afweging rekenen, maar de weerstand (politieke druk) zal toenemen naarmate een stelsel minder efficiënt is. Inefficiency in systemen vult de groei ervan af. Volgens Becker en Mulligan is toenemende efficiency van fiscale stelsels en uitgavenprogramma's zelfs een belangrijke verklaring voor de groei van de overheidsfinanciën in de afgelopen decennia. Maar is dat nu wel zo?

De theorie van de openbare financiën heeft inmiddels tientallen plausibele verklaringen aangedragen. Denk aan de plateautheorie (Peacock en Wiseman), de ziekte van Baumol en de theorie over belasting- en schuldillusie (Buchanan). Geen van deze theorieën kan de ontwikkeling van de collectieve sector overigens volledig verklaren en ook de onderhavige theorie lijkt (hooguit) een deelverklaring. De gehanteerde modelanalyse is nieuw, maar de gedachte erachter is gebaseerd op het bekende werk van Brennan en Buchanan (1980) en Becker (1983). Laten we de modeloefening van Becker en Mulligan (daarom) eens toepassen op de Nederlandse belastingplannen voor de 21e eeuw. Wanneer de inkomstenbelasting wordt vervangen door een efficiënter systeem (minder aftrekposten, lagere tarieven) zou dat volgens de gangbare economische theorie welvaartswinsten opleveren. Maar daar staat ook iets tegenover. Aangezien belastingvoordelen van mensen in het geding zijn, neemt de politieke weerstand toe. Heel herkenbaar in dit verband is de weerstand tegen de beperking van de hypotheekrenteaftrek. Politici zullen de collectieve sector daarom vooral willen financieren uit heffingen die minder weerstand - en in economische zin minder gedragsreacties - oproepen, zoals de voorgestelde verhoging van de omzetbelasting. Volgens Becker en Mulligan kleven aan zo'n efficiënter stelsel ook nadelen, omdat de overheid nu gemakkelijker een lastenverzwaring zal doorvoeren.

Het opgeroepen schrikbeeld van de almaar groeiende overheid lijkt wat overtrokken. Ten eerste is de groei begrensd door aanwezigheid van fiscale concurrentie. Daarnaast is het juist nastrevenswaardig om de schatkist tegen de laagste kosten te vullen, zeker wanneer uitgavenprogramma's op hun eigen merites worden beoordeeld. Waar efficiencywinst wordt omgezet in lastenverlichting voor burgers zal weinig verzet optreden. Het zou dus nog wel eens kunnen meevallen met de veronderstelde argwaan van burgers tegen de onbetrouwbare overheid (ongewenste uitgavenverhoging), waardoor ook de weerstand tegen een efficiëntere belastingmix uitblijft.<sup>2</sup> Daarnaast suggereert het model dat de efficiency van systemen positief samenhangt met de omvang van de collectieve sector. Maar is die relatie niet omgekeerd? Een omvangrijke collectieve sector kan op (financierings) draagvlak rekenen zolang de 'red tape' binnen de perken blijft. De auteurs gaan uitgebreid in op deze voor de hand liggende kritiek. De op de empirische analyse gebaseerde argumenten overtuigen de auteurs wel ('some evidence'), maar de(ze) lezer.

Becker en Mulligan toetsen de groei van de collectieve sector aan het toenemend belang van de zogeheten 'broad based flat-rate consumption and income taxes', dus aan de financieringswijze. Dit verband wordt inderdaad gevonden op basis van een omvangrijke dataset (83 landen, periode 1973-1990). De deels aan de literatuur ontleende proxies voor (in)efficiënte heffingen kunnen echter niet verhullen dat de auteurs nogal wat moeilijkheden moesten overwinnen om hun model te operationaliseren. De volgende proxies komen toch weinig geloofwaardig over: aandeel

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

<sup>2</sup> Illustratief is het *unanieme* SER-advies, *Naar een robuust belastingstelsel*, Advies 98/07, Den Haag.

beroepsbevolking in de agrarische sector (nb 'economically and statistically significant'), bevolkingsomvang, de mate van modernisering van de industrie en het aantal jaren dat een land een BTW-heffing kent. Andere proxies lijken logischer, maar van de uitwerking kan dat niet gezegd worden. De verhouding tussen de gemiddelde druk van de inkomstenbelasting en de hoogte van het toptarief als maatstaf voor inefficiency heeft betrekking op het jaar 1984! Sindsdien zijn in veel OECD-landen belastinghervormingen doorgevoerd die zich kenmerken door een bredere grondslag en fors lagere (top)tarieven. Bovendien zegt de verhouding tussen de gemiddelde druk en het toptarief van een land niet zo veel. In veel landen zullen maar weinig mensen door het toptarief worden getroffen. Dit komt niet tot uitdrukking in de berekende progressie-indicator (bias). Ook andere onderdelen van de empirische analyse overtuigen niet altijd.<sup>3</sup>

Van groter belang is hun kritiek op de gangbare theorie over belastinghervorming en uitgavenprogramma's: teveel nadruk op de vermindering van verstoringen en nauwelijks aandacht voor mogelijke reacties uit de politieke arena. De conclusie dat de voordelen van goed vormgegeven stelselwijzigingen niet opwegen tegen de kosten van de dalende politieke weerstand vraagt om een betere empirische onderbouwing. Maar dat de voordelen per saldo wel eens kunnen tegenvallen, kan treffend worden geïllustreerd aan de belastinghervorming 'Oort' in 1990. De les die huidige belastingplanners hieruit kunnen trekken is simpel: stel voortaan veel verdergaande grondslagverbreding en tariefverlaging voor, omdat die in het proces van beleidsvoorbereiding, belangenbehartiging en politieke overeenstemming ten dele zullen sneuvelen. In dat opzicht is er dus (ook) weinig nieuws onder de zon.

Koen Caminada  
Universiteit Leiden  
Fiscaal-economisch Departement  
Afdeling Openbare Financiën

---

<sup>3</sup> Er is empirisch werk waaruit blijkt dat politieke en institutionele factoren nauwelijks effect hebben op de samenstelling van de belastingmix. Zie Bjorn Volkerink en Jakob de Haan, *Political and Institutional Determinants of the Tax Mix: An Empirical Investigation for OECD Countries*, SOM Research Rapport 99E05, 1999, Groningen.