

5. De inkomsten van de overheid: belastingheffing.

5.1. Waarom heft de overheid belasting?

Profijtbeginsel en draagkrachtbeginsel

Het antwoord op de vraag: "Waarom heft de overheid belasting" lijkt eenvoudig. De overheid heeft geld nodig om haar taken uit te voeren. De kosten van de collectieve goederen die de overheid aanbiedt, en alle andere taken die de overheid op zich heeft genomen, moeten op de een of andere manier over de bevolking worden omgeslagen.

Voor sommige diensten en producten kan de overheid een echte "prijs" berekenen en vragen. Dit hoeft geen kostendekkende prijs te zijn. De overheid kan bijvoorbeeld schoolgeld heffen. Dit is niet bedoeld om te reguleren hoeveel kinderen naar school zullen gaan, maar is een manier om ouders van kinderen iets meer te belasten dan mensen zonder kinderen. Hier wordt het eerder besproken profijtbeginsel toegepast. Hoe meer je gebruik maakt van een bepaalde overheidsdienst, hoe meer je betaalt.

Gaat het om betaling voor goederen of diensten die alleen de overheid kan of mag leveren, zoals een paspoort of een vergunning, dan spreekt men van een retributie.

Retributie

Een retributie is een betaling voor een dienst die alleen de overheid kan of mag leveren.

De meeste overheidsgoederen en diensten kunnen we niet in rekening brengen aan individuele personen. De lasten hiervan moeten we dus op een andere manier verdelen. We zoeken bijvoorbeeld een manier om meer belasting te heffen bij mensen of bedrijven die meer gebruik maken van diensten van de overheid. Als we invoerrechten of een "sales tax" heffen, laten we mensen die meer consumeren ook meer belasting betalen. Dat kan logisch zijn; meer consumeren betekent waarschijnlijk ook meer gebruik maken van het wegennet, van de vuilnisophaal, van de waterzuivering en zo voort.

Vaak passen we het draagkrachtbeginsel toe. We laten mensen die veel verdienen, meer belasting betalen. Zelfs als we iedereen het zelfde percentage belasting laten betalen, passen we het draagkrachtbeginsel toe; degene die twee keer zoveel verdient heeft waarschijnlijk niet twee keer zoveel brandweer of onderwijs nodig. Hij draagt echter wel twee keer zo veel belasting bij aan de algemene middelen. In de meeste landen is de inkomstenbelasting zelfs progressief: naarmate het inkomen hoger is, betaal je een hoger percentage belasting; een extra sterke toepassing van het draagkrachtbeginsel.

De meeste belasting heeft dus een *fiscaal motief*. De overheid heft belasting om de staatskas te vullen, en daarmee haar taken uit te voeren. De overheid kan de belasting echter ook gebruiken voor andere doeleinden. Een belangrijk doel is inkomensherverdeling. De overheid belast hogere inkomens meer dan lagere. Vervolgens vult de overheid lagere inkomens aan met uitkeringen, zoals onderstand, en subsidies, zoals huursubsidie. Dit werkt nivellerend. De inkomensverschillen worden hierdoor kleiner. Dit is nodig omdat het marktmechanisme niet altijd vanzelf zorgt voor een inkomensverdeling die wij rechtvaardig vinden.

Belastingheffing wordt ook gebruikt om het gedrag van bedrijven of burgers te beïnvloeden. Door hogere of lagere belastingen en accijnzen kan de overheid milieuvriendelijke brandstof goedkoper maken, de verkoop van hybride auto's stimuleren, of de burgers ontmoedigen om te roken of alcohol te drinken. We maken onderscheid tussen merit goods, die de overheid probeert te stimuleren, en demerit goods, waarvan de overheid het gebruik probeert af te remmen.

Merit goods (bemoeigoederen) zijn goederen waarvan de overheid het gebruik probeert aan te moedigen. Goederen waarvan het gebruik wordt afgeremd zijn **demerit goods**. De overheid gebruikt in dit geval de belasting (of accijnzen, subsidie) met een "paternalistisch" motief.

Het heeft alleen zin goederen duurder te maken als er voor de burger (consument) iets te kiezen valt. Een heffing op het ophalen van huisvuil of het storten van afval werkt alleen, als de burger een alternatief heeft voor het produceren van vuil (bijvoorbeeld recycling). Is dat niet zo, dan beïnvloedt zo'n heffing het gedrag van de burger niet. De totale hoeveelheid afval en huisvuil blijft hetzelfde, dus de heffing werkt alleen als (extra) belasting. Erger nog, de burger kan een andere manier zoeken om van zijn vuilnis af te komen, dus verbranden of illegaal storten, wat de lasten afwentelt op het milieu, dus op de maatschappij als geheel. Dit gedrag heeft zogeheten "negatieve externe effecten". Deze milieuvervuiling tast onze welvaart wel aan, maar niemand betaalt de kosten hiervan, in ieder geval niet nu.

Ten slotte heeft belasting ook een macro-economisch effect. Als het slecht gaat met de economie, wil de overheid vaak de belasting verlagen, zodat er meer besteedbaar inkomen overblijft, en er dus meer vraag naar goederen komt. De productie wordt daardoor gestimuleerd. Dit kan helpen om de economie uit een laagconjunctuur te halen.

5.2. Hoe heft de overheid belasting?

De klassieke tweedeling in de belastingen is die tussen *directe* en *indirecte* belastingen. Het idee was, dat directe belastingen worden gedragen door degene die ze betaalt. Als een werknemer inkomstenbelasting betaalt, draagt hij dat zelf, hij kan dit niet afwentelen op een andere sector van de economie. Voor een bedrijf zou het zelfde gelden; winstbelasting gaat ten koste van de aandeelhouders en/of ten koste van de ingehouden winst. Het kan niet op de klanten of de afnemers worden afgewenteld. In de praktijk klopt dit niet echt. Werknemers die meer loon- of inkomstenbelasting moeten gaan betalen, gaan ook hogere looneisen stellen. Dit heeft soms prijsstijgingen (inflatie) tot gevolg. Bedrijven streven naar gelijkblijvende *netto* winst dus ze wentelen wel degelijk een hogere winstbelasting af op de afnemers. De meeste directe belastingen werken dus toch verhogend op het prijspeil; ze veroorzaken vaak wel degelijk inflatie. Men spreekt tegenwoordig vaker van belasting op inkomen, winst en vermogen.

Directe belastingen (belastingen op inkomen, winst en vermogen)

Directe belastingen worden tegenwoordig vaak belastingen op inkomen, winst en vermogen genoemd. Voorbeelden zijn loonbelasting, winstbelasting, onroerend goed-belasting en successierechten.

Soms duurt het lang vóórdat het duidelijk is hoeveel belasting een belastingplichtige moet betalen. Bij de inkomstenbelasting wordt daarom voor de zekerheid alvast loonbelasting geheven op het inkomen uit loondienst. Dit heet een voorheffing.

Voorheffing en eindheffing

Iedereen die in loondienst is betaalt loonbelasting. De werkgever is verplicht deze belasting in te houden op het loon en af te dragen aan de ontvanger. Loonbelasting is eigenlijk geen echte "belasting"soort. Het is een aanbetaling (voorheffing) op de inkomstenbelasting. Iedereen kan (moet) na afloop van het jaar dan ook een inkomstenbelastingbiljet invullen. De "echte" inkomstenbelasting wordt dan uitgerekend (de eindheffing), en de reeds betaalde loonbelasting (de voorheffing) wordt daar van afgetrokken. Soms moet de belastingplichtige bijbetalen, vaak krijgt hij geld terug.

De andere groep belastingen heet indirecte belastingen. Het idee is, dat deze belastingen door bedrijven worden doorberekend (afgewenteld) op hun afnemers, en zodoende uiteindelijk op de consument. Voorbeelden hiervan zijn de accijnzen op benzine, tabak en alcohol, en in Aruba zijn natuurlijk ook de invoerrechten belangrijk. Ook hier gaat de theorie niet helemaal op; producenten

en handelaren berekenen niet elke verhoging van indirecte belastingen door aan de afnemer, bijvoorbeeld als het hun internationale concurrentiepositie zou verslechteren. We spreken tegenwoordig vaak over kostprijsverhogende belastingen. Of de producent de belasting nu doorberekent of niet, de kostprijs gaat er zeker door omhoog. Kostprijsverhogende belastingen worden dus vrijwel geheel tot prijsverhoging voor de consument. Ze leiden rechtstreeks tot inflatie.

Indirecte belastingen (kostprijsverhogende belastingen)

Indirecte (kostprijsverhogende) belastingen worden geheven op goederen diensten. Voorbeelden zijn invoerrechten, accijnzen, maar ook de deviezenprovisie is hier een voorbeeld van.

Invoerrechten, BTW of sales tax?

In Aruba kennen we wel invoerrechten, maar geen BTW (belasting op de toegevoegde waarde) of sales tax/bestedingsbelasting (belasting bij levering aan de eindconsument). BTW wordt geheven door elk bedrijf belasting te laten betalen over zijn output. Daar mag het bedrijf dan de belasting aftrekken, die hij heeft betaald over zijn input. Per saldo betaalt hij dus belasting over de toegevoegde waarde die hij heeft geproduceerd. Voor een land als Aruba is het effect van invoerrechten bijna gelijk aan het effect van BTW. Arubaanse bedrijven produceren niet veel, ze voegen over het algemeen niet veel waarde toe aan eenmaal geïmporteerde goederen. Dus of we ze nu belasting laten betalen over de import, of over import en toegevoegde waarde, maakt niet veel uit. Ten minste, niet voor goederen. Voor diensten ligt dat anders. Dienstverlening produceert ook toegevoegde waarde, die nu helemaal niet wordt belast. Dat betekent, dat in Aruba goederen eigenlijk te duur zijn (te zwaar belast) en diensten te goedkoop (te weinig belast). Dat terwijl onze economie draait op dienstverlening. De "heffingsbasis" voor onze indirecte belastingen is dus erg smal geworden, nu onze economische productie zo sterk op dienstverlening is georiënteerd.

In Aruba zijn we voorzichtig met het belasten van dienstverlening. Meer belasting op dienstverlening maakt immers ons land duurder voor toeristen. Goederen daarentegen maken maar een klein deel uit van de kosten die de toerist betaalt op Aruba. Belasting op goederen dragen de Arubaanse burgers dus voor het grootste deel zelf.

Invoering van BTW brengt grote administratieve verplichtingen met zich mee voor alle ondernemingen. Zij moeten per maand of kwartaal precies aangifte doen over hun omzet en daar omzetbelasting over betalen, en ook precies hun inkopen

registreren, en de omzetbelasting die zij aan hun leveranciers hebben betaald, aftrekken van de belasting die zij gaan betalen. BTW is dus een grote last voor bedrijven, vooral het midden- en kleinbedrijf. Aan de andere kant kan het ook gunstig zijn; een bedrijf gaat vaak beter draaien als het wordt "gedwongen" een deugdelijke financiële administratie bij te houden. Om het simpel te houden kan ook pas omzetbelasting worden geheven als de goederen of diensten aan de consument worden geleverd. Leveringen van bedrijf tot bedrijf worden dan niet belast. Dit systeem is bijvoorbeeld in Curaçao toegepast onder de naam "bestedingsbelasting".

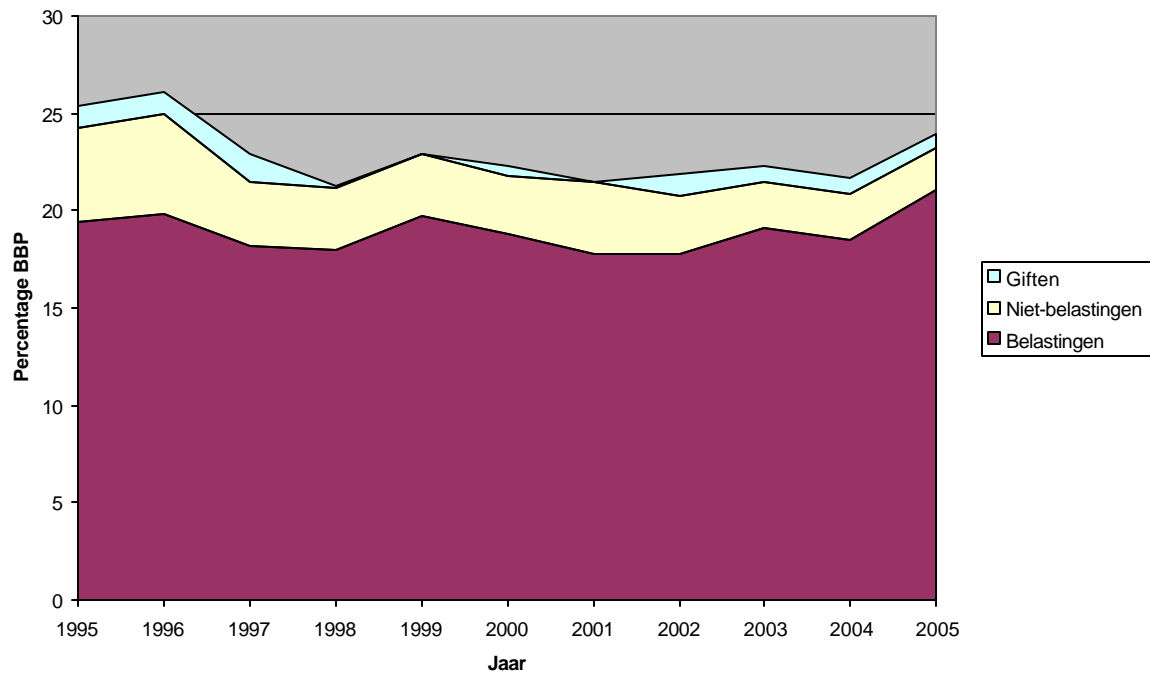
5.3. Belastingheffing; hoeveel en in welke "mix"

Hoeveel belasting is veel?

Hoeveel belastingheffing "goed" is voor de economie is moeilijk te zeggen. Het is duidelijk dat te hoge belastingen de economie afremmen. Het is ook duidelijk dat de overheid wel belasting moet heffen om haar taken uit te kunnen voeren. Wat de optimale belastingheffing is, is eerder een politieke dan een economische vraag. Zeker is in ieder geval, dat we het totale effect alleen kunnen beoordelen, als we ook kijken wat de overheid met het geïnde geld doet. Afl. 800 miljoen belastingheffing gecombineerd met hoge uitgaven aan onderwijs en infrastructuur is niet gelijk aan Afl. 800 miljoen belastingheffing met hoge uitgaven aan meer ambtenaren zonder duidelijke vooruitgang in de dienstverlening. De eerste belasting is misschien op een juist niveau, de tweede is zeker te hoog.

Ook hier moeten we de ontwikkeling in de tijd bekijken. Stijgende belastingen als percentage van het BBP is alleen te verdedigen, als de overheid zichzelf duidelijk hogere doelen heeft gesteld, of als de dienstverlening van de overheid duidelijk in kwaliteit is toegenomen. Grafiek 5-1 geeft de ontwikkeling van de laatste elf jaar te zien. Tot 2001 daalt de belastingdruk, niet zozeer door verlaging van de belastingen, maar door groei van het BBP. Vanaf 2001/2002 loopt de belastingdruk gestaag op.

Figuur 5-1 Overheidsinkomsten als percentage van het BBP 1995-2005



Hoe ziet de belastingmix er uit?

Niet iedere belasting heeft het zelfde effect op de economie. Er is een groot verschil tussen directe en indirecte belastingen. Directe belastingen drukken op loon en winst. We zien een negatief effect op de internationale concurrentiepositie van Aruba als we te veel directe belastingen heffen; bedrijven houden minder over van hun winst en werknemers zullen hogere bruto lonen gaan eisen als zij meer belasting moeten betalen. Dit probleem hebben de meeste landen. Vrijwel overal zien we een verschuiving van directe naar indirecte belastingen. In Nederland bijvoorbeeld, was loonbelasting jarenlang de grootste inkomstenbron van de overheid, nu is dat de BTW. De balans is omgeslagen van direct naar indirect.

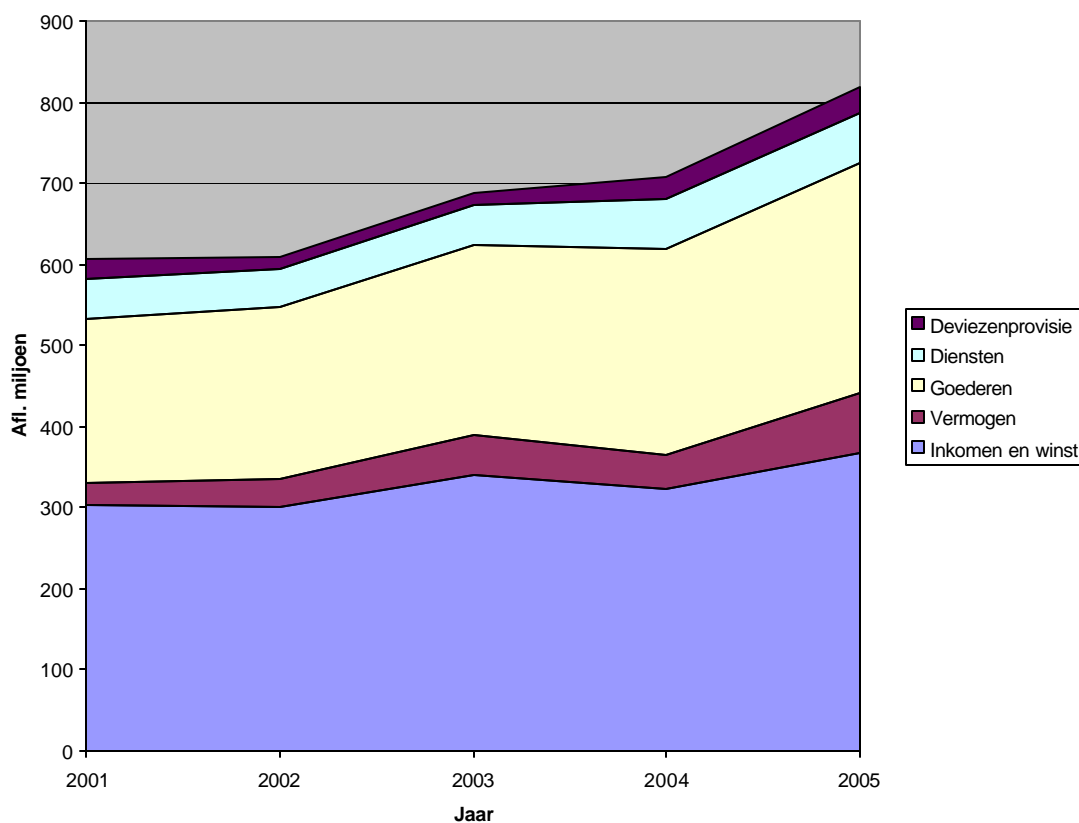
Er is ook een nadeel aan deze ontwikkeling. Directe belastingen zijn geschikt om de inkomens te nivelleren. We kunnen hoge inkomens naar verhouding meer laten betalen dan lage inkomens. Met indirecte belastingen kan dat niet. Iedereen betaalt uit zijn inkomen ongeveer een even hoog percentage aan BTW, accijnzen en invoerrechten. De verschuiving van direct naar indirect werkt dus denivellerend op de inkomens. Rijke mensen hebben er meer voordeel van dan mensen met een smalle beurs.

Ook in Aruba wordt al jaren gepraat over deze verschuiving van direct naar indirect. Tot nu toe zonder duidelijk resultaat. Figuur 5 -2 geeft de Arubaanse "belastingmix" te zien over de afgelopen jaren. De onderste twee vlakken zijn de directe belastingen (op inkomen,

winst, vermogen), de bovenste drie zijn de indirecte (kostprijsverhogende) belastingen.

Beide soorten belastinginkomsten schommelen van jaar tot jaar als percentage van de totale inkomsten (zie bijlage 1) maar de directe belastingen blijven ruim boven de vijftig procent van het totaal.

Figuur 5-2 De belastingmix in Aruba 2001 -2005



Bijlage 1. Belastingcategorieën 2001-2005
Afl. miljoen

Belastingcategorieën 2001-2005					
	2001	2002	2003	2004	2005*)
Inkomen en winst	303	301	340	322	368
Loon- en inkomsten	213	223	234	248	261
Winst	90	78	106	74	107
Vermogen	28	34	51	43	74
Motorrijtuigen	13	15	15	15	16
Successie, OG, overdracht	15	19	36	28	57
Ink, winst vermogen	331	335	391	365	442
IWV als % belastingink	55%	55%	57%	52%	54%
Goederen	203	214	234	255	282
Benzine	62	65	69	70	73
Tabak, alcohol	42	44	51	53	59
Invoerrechten	98	105	115	133	151
Diensten	48	47	48	61	62
Casino	16	17	17	24	21
Roomtax	27	25	25	31	35
Overig	6	5	6	6	6
Deviezenprovisie	25	14	14	26	32
Kostprijsverhogend	276	275	297	342	377
Kostp verh als % bel.ink.	45%	45%	43%	48%	46%
TOTAAL belastingen	606	610	687	707	819
Niet-belasting	129	144	299	123	113
Giften	0	37	30	31	24
Overig	129	107	269	91	88
TOTAAL	735	754	987	830	932

Bron: 2001 t/m 2005 kwartaal III:CBA 2005-III, *) 2005 = extrapolatie op basis van kw 1,2,3 naar rato van kwartaalpatroon 2004.

Bijlage 2. Overheidsinkomsten als percentage van het BBP 1995-2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
overheidsinkomsten	25,4	26,1	22,9	21,25	22,9	22,3	21,5	21,9	22,3	21,7	23,9
belastingen	19,4	19,9	18,2	18	19,7	18,8	17,8	17,8	19,1	18,5	21,0
niet-belastingen	4,9	5,1	3,3	3,2	3,2	3	3,7	3	2,4	2,4	2,3
giften	1,1	1,1	1,4	0,05	0	0,5	0	1,1	0,8	0,8	0,6
Bronnen: 1995-2003: IMF 2005; 2004: CBA 2005-III, 2005: extrapolatie op basis van 2005-I,II,III en 2% groei BBP in 2005.											