Centraal Planbureau

Vrijstellingen verstoren concurrentie | *Verlaagd tarief ondoelmatig*

CPB Policy Brief | 2014/02

Bouwstenen voor een moderne btw

Leon Bettendorf
Sijbren Cnossen

Samenvatting

Het btw-regime in Nederland kan beter. De vrijstellingen en het verlaagde tarief veroorzaken economische verstoringen en welvaartsverliezen. Er zijn voldoende voorbeelden in andere landen waar de btw-heffing deze nadelen niet heeft. Daarom zijn aanpassingen gewenst, zowel in Nederland als op Europees niveau.

Zo'n 40% van de totale consumptieve bestedingen van huishoudens en overheden wordt belast met het standaard- (van 21%) of verlaagde tarief (6%) onder aftrek van de btw over de inkopen. De overige 60% van de bestedingen is 'vrijgesteld'. Vrijgestelde sectoren, zoals zorg, onderwijs en financiële dienstverlening, hoeven weliswaar geen btw te berekenen over hun verkopen, maar mogen de betaalde btw over hun inkopen niet aftrekken. Hierdoor wordt het inkoop- en uitbestedingsbeleid van deze sectoren verstoord. Zij nemen activiteiten in eigen beheer die zij anders zouden hebben uitbesteed. Dit ontmoedigt economische specialisatie en is dus inefficiënt. Daarbij kunnen vrijgestelde organisaties en overheden de concurrentiepositie van private ondernemingen benadelen die wel btw over hun verkopen moeten berekenen.

Het verlaagde tarief is niet doelmatig. Het is bedoeld als instrument om de belastingdruk van lagere inkomensgroepen te verminderen. De belastingderving is hierdoor groot, maar de bereikte herverdeling is klein. In absolute bedragen hebben hogere inkomensgroepen veel meer voordeel van het verlaagde tarief dan lagere inkomensgroepen, omdat zij meer goederen en diensten consumeren die belast zijn met het verlaagde tarief. Bijvoorbeeld uit eten gaan, musea- en concertbezoek. In plaats van het verlaagde btw-tarief zijn de inkomstenbelasting en sociale uitkeringen betere instrumenten om mensen met lagere inkomens te helpen. Uit berekeningen voor België en het Verenigd Koninkrijk blijkt dat gelijktrekken van de btw-tarieven een aanzienlijke welvaartswinst oplevert. Dat zou voor Nederland ook het geval zijn.

Het huidige btw-regime gaat voorbij aan de inzichten die zijn opgedaan in landen met een moderne btw. Daarbij wordt een bredere heffingsgrondslag doorgaans gecombineerd met een uniform tarief. Het staat Nederland vrij het verlaagde tarief te verhogen, maar de vrijstellingen zijn op Europees niveau geharmoniseerd. Deze kunnen daarom alleen met unanieme instemming van de lidstaten worden gewijzigd. Aangezien dat de aard van de verstoringen natuurlijk niet verandert, zou het daarom ook voordelen hebben om het Europese btw-regime te moderniseren.

1 Inleiding

Nederland heeft zich in Europees verband gecommitteerd aan de gemeenschappelijke richtlijn voor de omzetbelasting (hierna: btw), die in 1977 werd overeengekomen. Sindsdien is weinig aan de richtlijn veranderd. De Europese btw voldoet niet aan de eisen van een moderne btw, die hoofdzakelijk een instrument is om zo neutraal mogelijk belasting te heffen. Dit kan door alle goederen en diensten die voor finale consumptie worden aangewend, tegen een uniform tarief te belasten. Op die manier doorkruist de btw de voorkeuren van de eindverbruikers niet. Ook blijft het welvaartsverlies van de belasting (dat wil zeggen: de maatschappelijke kosten die btw-heffing veroorzaakt) zo gering mogelijk.

De Europese btw, en daarmee ook de Nederlandse, gaat voorbij aan de inzichten die zijn opgedaan in landen met een moderne btw, zoals Nieuw-Zeeland, Canada, Australië, Singapore en Zuid-Afrika. De btw in deze landen heeft een bredere heffingsgrondslag, met geen of zeer weinig vrijstellingen en kent veelal een uniform tarief. Nieuwe inzichten over de functionaliteit van de btw heeft de Europese Commissie in 2010 doen besluiten een *Green Paper* te publiceren. Daarin wijst de Commissie op de talrijke tekortkomingen van het Europese regime. In Nederland hebben de Studiecommissie Belastingstelsel (2010) en de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2013) gepleit voor een uniform btw-tarief en het opschonen van de vrijstellingen.

Deze Policy Brief wijst op de voordelen voor een vermindering van het aantal vrijstellingen, en de afschaffing van het verlaagde tarief onder verlaging van het standaardtarief. Vrijstellingen verstoren de concurrentieverhoudingen, en het verlaagde tarief is een ondoelmatig instrument om de belastingdruk voor lagere inkomens te matigen. Beide aspecten compliceren de uitvoering van de btw. Modernisering van de btw zou dan ook een aanzienlijke welvaartswinst opleveren.

2 Analyse van de huidige btw

De btw is vooral een opbrengstbelasting. Zij kan daarom het beste worden geëvalueerd door de feitelijke ontvangsten te vergelijken met een schatting van de potentiële ontvangsten (Keen, 2013). Deze kunnen worden berekend door het standaardtarief toe te passen op de totale finale consumptie van gezinnen, overheden en instellingen zonder winstoogmerk. Dit is de heffingsgrondslag van een moderne btw. Deze maatstaf staat bekend als de ‘collection-efficiency’ (C-efficiency) van de btw. De C-efficiency van een btw die alle goederen en diensten tegen een uniform tarief belast, is gelijk aan 1, oftewel 100%. De C-efficiency is minder dan 1 als er sprake is van een beleidstekort (‘policy gap’) of een nalevingstekort (‘compliance gap’). Een beleidstekort houdt in dat sommige goederen en diensten tegen een verlaagd tarief worden belast en dat vrijstellingen de grondslag uithollen. Een nalevingstekort is toe te schrijven aan de onvolledige handhaving van de btw.

Zoals tabel 1 laat zien was de C-effiency van de Nederlandse btw in 2010 54%.[1] Dit is hoger dan de efficiency in de EU-27 (zonder Kroatië), die gemiddeld rond de 50% ligt (CASE en CPB, 2013), maar beduidend lager dan 100%. Ter vergelijking: de C-efficiency van de zeer moderne Nieuw-Zeelandse btw is 99%.

Tabel 1 Samenstelling van de btw-ontvangsten in 2010

	Mld euro	%
Potentiële ontvangsten = Standaardtarief * Totale finale consumptie	74,7	100,0
Beleidstekort		44,2
vrijstellingen	19,6	(26,2)
onbelaste overheid	5,3	(7,1)
verlaagd tarief	8,1	(10,9)
Ontvangsten bij volledige naleving	41,6	
Nalevingstekort	1,5	
Berekende ontvangsten (C-efficiency)	40,1	53,6

Bron: CBS, BTW nota 2010 en Nationale rekeningen 2010, en CASE en CPB (2013).

Het nalevingstekort wordt gedefinieerd als het verschil tussen de op basis van de bestaande btw-regelgeving verschuldigde belasting en de feitelijke ontvangsten. Het nalevingstekort wordt niet alleen veroorzaakt door fraude, maar ook door andere factoren zoals faillissementen, insolvabiliteit en uitgestelde betalingen. In 2010 was het nalevingstekort in Nederland bijna 4% van de feitelijke ontvangsten, of 0,3% van het bbp. Dit is laag in vergelijking met het EU-26-gemiddelde (zonder Cyprus en Kroatië) dat 1,2% van het gezamenlijke bbp bedroeg (CASE en CPB, 2013). In het licht van het lage Nederlandse tekort is het de vraag of de kosten van het verder inperken hiervan opwegen tegen de additionele opbrengsten. Bovendien blijkt uit tabel 1 dat het nalevingstekort klein is in vergelijking met het beleidstekort. Daarom besteden we verder geen aandacht aan het nalevingstekort.

Het beleidstekort is de opbrengstderving die is toe te schrijven aan het verlaagde tarief en de vrijstellingen. Het verlaagde *nominale* tarief van 6% wordt geheven op voedingsmiddelen, horecadiensten, genees- en verbandmiddelen, vervoer, lectuur en een aantal andere goederen en diensten. Voor de vrijstellingen, zoals gezondheids- en welzijnszorg, onderwijs en financiële diensten, geldt een verlaagd *effectief* tarief, omdat wel btw wordt betaald over de belaste inkopen. Ook over overheidsdiensten hoeft geen btw te worden betaald, maar de overheid moet wel belasting betalen over haar inkopen. Het beleidstekort was 44% van de potentiële ontvangsten in 2010 (zie tabel 1). In de EU-26 is het gemiddelde 36% (CASE en CPB, 2013).

Uit tabel 1 blijkt dat de opbrengstderving als gevolg van de vrijstellingen en de onbelaste overheid met 33% groter is dan de derving door toepassing van het verlaagde tarief, namelijk 11%.[2] Dit suggereert dat de afschaffing van de vrijstellingen en het verlaagde tarief leidt tot een stijging van de btw-ontvangsten. Dat is niet het geval als de meeropbrengst

[1] Vanwege statistische discrepanties zijn de ontvangsten - berekend op basis van de btw-nota - lager dan de feitelijke ontvangsten in de Nationale rekeningen die 42,7 mld euro bedragen. De feitelijke ontvangsten resulteren in een C-efficiency van 56%.

[2] In tabel 1 is de samenstelling van het beleidstekort berekend door de grondslag van het verlaagde tarief en die van de vrijstellingen te belasten met het standaardtarief (19% in 2010) en de uitkomsten te verminderen met de opbrengsten van het verlaagde tarief en de niet-verrekenbare btw over de inkopen van vrijgestelde sectoren en de overheid.

wordt gebruikt om het standaardtarief te verlagen nadat rekening is gehouden met een stijging van de overheidsuitgaven in de vorm van hogere subsidies voor bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg. Of een eventuele compensatie van lagere inkomensgroepen die nu meer btw moeten betalen over goederen en diensten die aan het verlaagde tarief waren onderworpen.

Tabel 2 preciseert het beleidstekort. De totale bestedingen van huishoudens en overheid zijn te vinden in de eerste kolom onder het kopje 'grondslag moderne btw'. Het kopje 'opbrengst huidige btw' laat de feitelijke ontvangsten zien van het standaardtarief, het verlaagde tarief, de vrijgestelde sectoren en de overheid. Voor de vrijgestelde sectoren en de overheid is dit de niet-verrekenbare btw die wordt betaald op de inkoop van intermediaire goederen en vaste activa. Door deze btw uit te drukken als percentage van de verschillende grondslagen kunnen effectieve tarieven worden berekend. Het blijkt dat die tarieven in het algemeen laag zijn en sterk variëren naar gelang de bestedingscategorie.

De tabel maakt duidelijk dat de btw allesbehalve een algemene, neutrale belasting is op het eindverbruik van goederen en diensten. Slechts circa 40% van de totale consumptieve bestedingen wordt 'normaal' aan de btw onderworpen, ruim een derde met het verlaagde tarief van 6% en tweederde met het standaardtarief van 19%. Dit betekent dat niet minder dan 60% van de bestedingen van huishoudens en overheid is vrijgesteld of onbelast blijft. Weliswaar wordt 'indirect' belasting betaald op intermediaire goederen en vaste activa, maar deze hoogst 'abnormale' wijze van belastingheffing is in strijd met een van de basisprincipes van de economische wetenschap, namelijk dat niet producenten maar consumenten dienen te worden belast (Diamond en Mirrlees, 1971). Onder een moderne btw worden medische zorg, onderwijsinstellingen, banken en verzekeringsmaatschappijen en ook de overheid dan ook belast over hun omzet in plaats van over hun inkopen.

Tabel 2 Samenstelling van de btw-grondslag in 2010 (in mld euro)

Bestedingscategorieën	Grondslag moderne btw		Opbrengst huidige btw	
	Bedrag	% Totaal	Bedrag	Effectief tarief
A. Huishoudens	334,1	85,0	35,8	10,7
Standaardtarief (19%)	102,6	26,1	19,5	19,0
Verlaagd tarief (6%)	62,5	15,9	3,7	6,0
Vrijgestelde sectoren	168,9	43,0	12,5	7,4
Medische diensten, welzijn	(61,7)	(15,7)	(2,6)	(4,2)
Huren en huurwaarden	(44,3)	(11,3)		
Verhuur/handel onroerend goed			(5,5)	
Onderwijs (waaronder salarissen)	(30,0)	(7,6)	(1,1)	(3,5)
Bank- en verzekeringsdiensten	(20,5)	(5,2)	(2,3)	(11,1)
Sport, recreatie, loterijen	(2,3)	(0,6)	(0,3)	(10,8)
Overige goederen en diensten	(10,0)	(2,5)	(0,9)	(8,9)
B. Overheid (m.u.v. onderwijs)	58,9	15,0	5,9	10,0
C. Totale consumptieve bestedingen	392,9	100,0	41,6	10,6

Bron: zie tabel 1. De totale consumptieve bestedingen zijn het bedrag in tabel G12 van de Nationale rekeningen 2010 verminderd met de btw in tabel D1.1.

De volgende paragrafen gaan dieper in op de effecten van vrijstellingen, de argumenten voor verlaagde tarieven en de voordelen van één standaardtarief. Tegelijkertijd worden de contouren geschetst van een moderne btw, waaronder vrijgestelde sectoren volledig worden belast en het duale tarief wordt opgeheven.

3 Effecten van vrijstellingen

Op grond van de Europese richtlijn dient Nederland specifiek genoemde branches en bedrijfsactiviteiten vrij te stellen van btw, zoals zorg, onderwijs en financiële diensten. Bovendien kent de richtlijn vrijstellingen voor specifieke sectoren (zoals de landbouwvrijstelling) en kleine ondernemingen (de kleine ondernemersregeling). Ten slotte vallen de niet-commerciële activiteiten van overheden en andere publiekrechtelijke lichamen buiten de heffing.

Bij vrijstellingen is de levering of prestatie zelf niet belast en mag er dus ook geen btw aan afnemers in rekening worden gebracht. Maar de btw over de belaste inkopen is niet aftrekbaar. Of een vrijstelling de btw-opbrengst verkleint of vergroot, hangt af van wanneer deze wordt geëffectueerd. Bij vrijstellingen van goederen en diensten die direct aan consumenten worden geleverd, B2C-prestaties ('business-to-consumer') genoemd, zoals sportevenementen, is sprake van belastingderving. Maar bij intermediaire of B2B-prestaties (business-to-business), zoals financiële dienstverlening aan btw-plichtige bedrijven, neemt de opbrengst toe. Dit komt door het cascade-effect (belasting-op-belasting) van de niet-aftrekbare btw die over de inkopen wordt betaald. Als een vrijgestelde verzekerings-maatschappij de niet-aftrekbare btw over haar inkopen doorberekent in de verzekerings-premie, kan een btw-plichtige onderneming die een verzekering afsluit, deze btw niet aftrekken van haar eigen btw. Als de onderneming deze btw vervolgens opneemt in de verkoopprijs, wordt daarover nog eens btw geheven.

Ondanks deze mogelijk hogere opbrengst staat vast dat vrijstellingen en buiten de heffing vallende activiteiten het economisch handelen verstoren en de uitvoering van de btw bemoeilijken (Ebrill et al., 2001). Ten eerste is de btw over belaste inkopen niet aftrekbaar, waardoor vrijgestelde sectoren geneigd zijn deze inkopen te vervangen door niet of lager belaste goederen en diensten. Met andere woorden, de vrijstelling verstoort de inkoopkeuze. Bovendien, als de btw op belaste inkopen niet of niet volledig kan worden doorberekend, leidt dat tot een vermindering van de beloning van de productiefactoren die zijn gebruikt. Betreft de vrijstelling een levering aan de consument, dan verbruikt hij of zij, *ceteris paribus*, meer van de vrijgestelde diensten dan zonder de vrijstelling het geval zou zijn. De producent biedt dan meer vrijgestelde diensten aan. Gaat het om een intermediaire vrijstelling, dan is de verkoopprijs hoger, of is de beloning van productiefactoren lager.

In het verlengde van de verstoring van de inkoopkeuze vermijden vrijgestelde sectoren de btw op belaste inkopen door activiteiten in eigen beheer te verrichten in plaats van uit te besteden. Dit is nu juist een effect dat de btw wil voorkomen, omdat het specialisatie

ontmoedigt. Administratieve werkzaamheden, IT, voedselbereiding, schoonmaakdiensten en veiligheidsvoorzieningen zijn hiervan voorbeelden. Dit 'doe-het-zelfeffect' is het grootst bij laagbelaste activiteiten (voedselbereiding, reparatie en onderhoud) waarvoor hoog belaste materialen (gamellen, raamkozijnen) worden gebruikt. Ook van belang is dat bedrijven minder geneigd zullen zijn hun onderzoek bijvoorbeeld door ziekenhuizen en universiteiten te laten verrichten, omdat deze de btw op de eigen inkopen niet kunnen doorgeven.

Een tweede verstoring betreft de internationale handel. De btw volgt het bestemmingsbeginsel. Dat wil zeggen dat bij uitvoer de btw die in voorgaande schakels is geheven, wordt teruggegeven aan de exporteur, terwijl de invoer volledig in de heffing wordt betrokken. Relatieve prijzen blijven zodoende hetzelfde, waardoor de btw geen belemmering vormt voor de concurrentiepositie van nationale ondernemingen op internationale markten. Vrijstellingen, bijvoorbeeld van financiële diensten en verzekeringen, schenden het bestemmingsbeginsel, omdat de belasting op de voorinkopen op de dienst blijft drukken en zodoende de uitvoerprijzen van exporterende ondernemingen verhoogt, of hun factorbeloningen vermindert. Ook importeren ondernemingen vrijgestelde diensten als daarover in het buitenland geen belasting wordt geheven, of de btw bij uitvoer vanuit het buitenland volledig wordt teruggegeven.[3]

Ten derde lokken vrijstellingen belastingontwijking uit. Pressiegroepen proberen de vrijstellingen uitgebreid te krijgen tot de leveranciers en afnemers van vrijgestelde organisaties. Verder ontstaan er geschillen over de juiste verdeling van de btw op inkopen over belaste en vrijgestelde prestaties tussen vrijgestelde organisaties en de belastingdienst. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als vrijgestelde banken belaste accountants- en adviseurswerkzaamheden verrichten, of als sportclubs kantines exploiteren.

Ten slotte werkt het buiten de heffing laten van door de overheid verrichte 'niet-commerciële' activiteiten concurrentievervalsend. De overheid kan haar diensten namelijk tegen een lagere prijs aanbieden dan private leveranciers. De gemeenschappelijke richtlijn somt een aantal activiteiten op die altijd belast dienen te worden, maar er blijven diensten over die evengoed door de private sector kunnen worden verricht. De gemeentelijke vuilnisophaaldienst is daarvan een standaardvoorbeeld.

4 Vrijgestelde diensten en sectoren

Onder de vrijstellingen nemen de medische sector, de welzijnszorg en het onderwijs een belangrijke plaats in (zie tabel 2). Vaak wordt betoogd dat de diensten die deze sectoren leveren, (mogelijk) positieve interne en externe effecten genereren die een vrijstelling rechtvaardigen. Dit argument zou ook gelden voor sociaal-culturele instellingen, samenwerkingsverbanden en sportorganisaties. Zelfs als dat voor al deze diensten het geval zou zijn, is het doelmatiger om de diensten te subsidiëren maar verder volledig te belasten

[3] In de EU kan de btw over vrijgestelde financiële diensten die naar andere lidstaten worden geëxporteerd, niet worden teruggeven, maar er vindt wel teruggave van voorbelasting plaats indien die prestaties naar derde landen worden uitgevoerd. Dit vormt een oneigenlijke prikkel voor vrijgestelde ondernemingen om hun leveringen naar andere lidstaten via derdelanden te doen plaatsvinden.

(inclusief de verstrekte subsidies). Dan treden er geen verstoringen op van inkoop- en uitbestedingsbeslissingen en wordt geen onderscheid gemaakt met soortgelijke belaste private diensten.

De zeer ruime vrijstelling van financiële diensten verdient speciale aandacht. De waarde van financiële (intermediaire) dienstverlening kan moeilijk worden toegerekend aan individuele transacties, wat noodzakelijk is om btw-aftrek bij afnemers mogelijk te maken. Om deze reden worden financiële diensten vrijwel overal ter wereld vrijgesteld van btw. Onder moderne btw's wordt echter een aanzienlijk minder brede vrijstelling gehanteerd dan in de EU.[4] De beste aanpak hebben Nieuw-Zeeland, Australië en Singapore, waar een nultarief geldt voor financiële B2B-diensten (zodat er geen cascade-effect optreedt), terwijl B2C-diensten zijn vrijgesteld (dus zonder verrekening van btw over de inkopen).[5] Het zou veel voordelen hebben als deze aanpak door de EU wordt overgenomen. Ook de btw op onroerend goed kan worden verbeterd door de vrijstelling in te trekken voor onroerende zaken die niet als woning kunnen worden aangemerkt.[6]

Ook voor een landbouwvrijstelling is geen plaats in een moderne btw. Het is een ruwe en nogal ondoorzichtige manier om het cascade-effect van de btw op belaste inkopen van vrijgestelde landbouwers uit te sluiten – een manier die zich leent voor impliciete subsidiëring. Volledige belasting, zoals in Denemarken en Zweden, is daarom wenselijk onder toepassing van een kleine ondernemersregeling. Om de administratieve lasten van kleine ondernemingen te verlichten zou een vrijstelling van zo'n 100.000 euro omzet kunnen gelden. Een vrijstelling van die omvang vermindert de opbrengst van de btw nauwelijks, omdat vrijgestelde kleine ondernemers wel btw over hun inkopen blijven betalen. De hogere vrijstelling heeft een progressief effect op de verdeling van de belastingdruk, omdat aannemelijk is dat de meeste kleine ondernemers tot de lagere inkomensgroepen behoren en met disproportioneel hoge nalevingskosten worden geconfronteerd.

5 Overheden

Publiekrechtelijke lichamen die optreden als overheid zijn alleen aan de btw onderworpen als het niet belastingplichtig zijn van de lichamen tot concurrentievervalsing van enige betekenis leidt.[7] Met de toenemende vervlechting van publieke en private activiteiten is het steeds moeilijker geworden om te bepalen wanneer sprake is van concurrentievervalsing. Veel overheidsactiviteiten kunnen ook door private belastingplichtige ondernemingen worden verricht. Ook als dat laatste niet het geval is, heeft de vrijstelling verstoringen van het inkoop- en het uitbestedingsbeleid tot gevolg.[8]

[4] Zo zijn de in de EU vrijgestelde diensten van makelaars en agenten, het beheer van vermogensfondsen en de expliciete tarieven voor bancaire diensten belast in Nieuw-Zeeland, Singapore, Zuid-Afrika en India.
[5] Zie Pallot (2011) voor een beschrijving van de situatie in Nieuw-Zeeland. Voor de relatief eenvoudige toepassing van de btw op verzekeringen, zie Cnossen (2013).
[6] Voor een uitvoerige verhandeling van de btw op onroerend goed in de EU, zie Cnossen (2011).
[7] Vermeld zij dat de EU-richtlijn een aantal prestaties (telecommunicatie, goederen- en personenvervoer, havendiensten, de levering van gas, water en stroom) noemt waarvoor overheidslichamen altijd als btw-plichtige moeten worden aangemerkt.
[8] De (nodeloos) ingewikkelde wet- en regelgeving en de complexe jurisprudentie rondom de belasting van publiekrechtelijke lichamen in de EU worden geanalyseerd in De la Feria (2009).

Onder moderne btw's worden publiekrechtelijke lichamen (en instellingen zonder winstoogmerk) daarom veel uitgebreider in de heffing betrokken.[9] Dit kan op drie manieren:

1. Vrijstelling, maar aanzienlijk strikter geïnterpreteerd dan nu;
2. Teruggaaf van over belaste inkopen betaalde btw, waardoor specifieke verstoringen worden opgeheven. Concurrentievervalsing blijft dan nog steeds een probleem, omdat wel btw wordt geheven over soortgelijke door de private sector geleverde prestaties. Canada is hiervan een voorbeeld; of
3. Volledige belasting van de prestaties van publiekrechtelijke lichamen, zoals in Nieuw-Zeeland en Australië

In enkele EU-landen, waaronder Nederland, wordt geprobeerd de verstoring van het uitbestedingsbeleid van lagere overheden te verminderen door middel van een btw-compensatiefonds. Het fonds zelf maakt geen onderdeel uit van de btw, maar compenseert de belasting zodat lagere overheden een zuiverder afweging kunnen maken tussen zelf doen en uitbesteden. Deze wijze van selectieve compensatie veroorzaakt echter weer nieuwe verstoringen, bijvoorbeeld omdat het prijsverschil (exclusief btw) ten opzichte van activiteiten die ook door de private sector (inclusief btw) kunnen worden verricht nog groter wordt.[10]

De belasting van zoveel mogelijk activiteiten van overheden en andere publiekrechtelijke lichamen bevordert de eenvoud, transparantie en de werking van de btw. Hoewel overheden geen winstmaximalisatie nastreven, is kostenminimalisatie wel een doel. Dat wordt bevorderd door de btw zoveel mogelijk in rekening te brengen. De administratieve lasten zijn lager, omdat de btw op belaste inkopen niet over belaste en vrijgestelde prestaties hoeft te worden verdeeld. Ook zou het inkoop- en uitbestedingsbeleid van overheden niet worden verstoord.

Onderzoeksbureau Copenhagen Economics (2013) heeft de efficiencywinst berekend die gemaakt kan worden als overheidsactiviteiten en vrijgestelde diensten worden belast (onder verrekening van de voorbelasting op intermediaire goederen en vaste activa). Zes kerndiensten (gezamenlijk goed voor 14,2% van het bbp in de EU-27) werden in het onderzoek betrokken, te weten culturele activiteiten, onderwijs, gezondheidszorg, afvalverwerking, postdiensten en radio- en tv-uitzendingen. De winst van het volledig belasten van deze diensten, zoals in Nieuw-Zeeland gebeurt, zou 0,34% van het bbp bedragen. Het alternatief met teruggave van voorbelasting levert slechts 0,02% winst op. Volledige belasting zou een significant positief effect hebben op het midden- en kleinbedrijf, dat 60% van de zakelijke dienstverlening voor zijn rekening neemt. Niet verbazingwekkend concludeert Copenhagen Economics dan ook: "we recommend to look towards a full taxation solution".[11] Gezien de geharmoniseerde vrijstellingen mag worden verondersteld dat voor

[9] Voor een uitgebreide analyse van de belasting van publiekrechtelijke lichamen in de EU, Australië, Canada en Nieuw-Zeeland, zie Gendron (2013).
[10] Zie bijvoorbeeld Wassenaar en Gradus (2004) die de compensatiefondsen in Denemarken, Finland, Nederland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden met elkaar vergelijken en analyseren.
[11] Copenhagen Economics (2013) wijst erop dat overheden en thans vrijgestelde instellingen de btw zouden kunnen ontwijken door productsubsidies (die ook thans belast zijn als zij worden verstrekt aan btw-plichtigen) om te vormen tot

Nederland een soortgelijke efficiencywinst zou kunnen worden geboekt. Het zou daarom goed zijn als beleidsmakers zich over dergelijke voorstellen zouden buigen.

6 Het verlaagde tarief

Naast de vrijstellingen past ook het verlaagde tarief slecht in een moderne btw. De voor- en nadelen van een gedifferentieerd btw-tarief zijn herhaaldelijk onderwerp van debat geweest.[12] Verlaagde tarieven kunnen worden verdedigd op basis van vier overwegingen:

1. Voor het levensonderhoud noodzakelijke goederen en diensten dienen lager te worden belast om lagere inkomensgroepen te ontzien, omdat zij daaraan verhoudingsbewijs meer besteden.
2. Een verlaagd tarief kan een correctie vormen op de verstoringen van de inkomstenbelasting.
3. Om de werkgelegenheid te stimuleren dienen arbeidsintensieve diensten lager te worden belast.
4. De consumptie van meritgoederen wordt minder ontmoedigd door een verlaagd tarief.

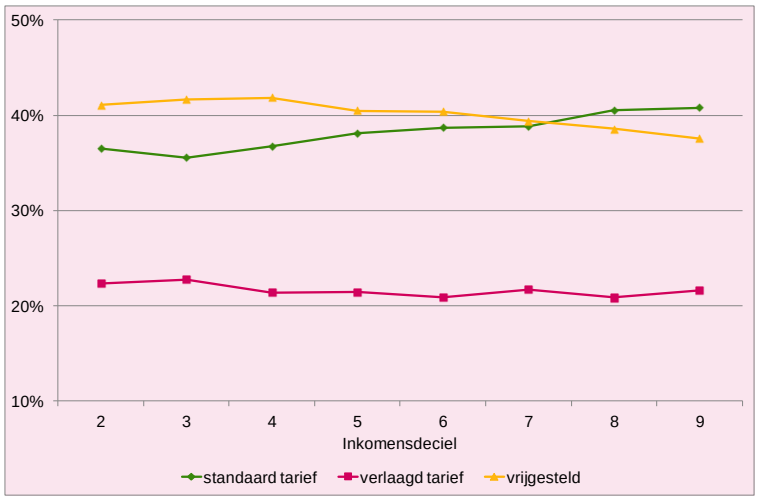
Om het eerste argument te kunnen beoordelen is inzicht vereist in de bestedingspatronen van individuele huishoudens. Deze zijn te vinden in de (laatst bruikbare) CBS-budgetenquête van 2004. Huishoudens worden ingedeeld op basis van het besteedbaar inkomen in tien groepen of decielen.[13] Uit figuur 1 blijkt dat er geen groot verschil is tussen de inkomensgroepen qua aandeel van het budget dat besteed wordt aan productcategorieën die vallen onder het lage tarief. Verder besteden huishoudens in het negende deciel iets meer aan goederen en diensten met het standaardtarief dan huishoudens in het tweede deciel.

budgetsubsidies (die niet belast zijn). Ook budgetsubsidies zouden daarom in de maatstaf van heffing moeten worden opgenomen; een bepaling die overigens al lang onderdeel is van moderne btw's.

[12] Zie Cnossen (1995), ministerie van Financiën (2008) en Crawford et al. (2010).

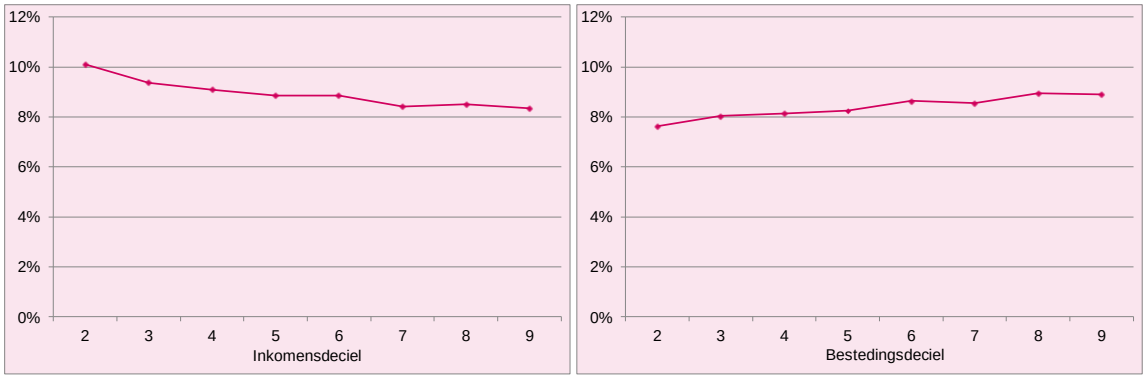
[13] Het eerste en laatste deciel blijven normaliter buiten beschouwing, omdat de gegevens daarvan minder betrouwbaar zijn.

Figuur 1 Verdeling van soorten bestedingen (exclusief btw) naar inkomensdecielen (in 2004)



Verschillen in bestedingspatronen tussen lagere en hogere inkomensgroepen kunnen ook zichtbaar worden gemaakt door middel van de effectieve btw-druk. Dat is de verhouding tussen de totale btw-betalingen van een huishouden en het totaal besteedbaar inkomen, exclusief inkomstenbelasting en btw. Zoals het linkerpaneel van figuur 2 laat zien, daalt de btw-druk lichtjes vanaf het tweede deciel bij een stijging van het besteedbaar inkomen (dat sneller stijgt dan de bestedingen). Deze figuur suggereert dat de btw een regressieve belasting is: als percentage van het besteedbaar inkomen is de effectieve btw-druk lager voor hogere dan voor lagere inkomens.

Figuur 2 De effectieve btw-druk over inkomens- en bestedingsdecielen (in 2004)



In deze berekening van de btw-druk wordt het besteedbaar inkomen als vergelijkingsmaatstaf genomen. De totale bestedingen zijn echter een beter alternatief, omdat bestedingen de grondslag van de btw vormen. Als de druk wordt weergegeven in termen van bestedingen, laat de btw een licht progressieve drukverdeling zien (zie rechterpaneel van figuur 2). Vergelijkbare uitkomsten zijn in andere EU-lidstaten gevonden (IFS, et al., 2011).

De vaststelling dat hogere inkomensgroepen hetzelfde aandeel van hun budget besteden aan goederen en diensten, waarop een verlaagd tarief van toepassing is, impliceert dat zij

daaraan in absolute bedragen meer besteden dan lagere inkomensgroepen. Een huishouden in het negende bestedingsdeciel gaf in 2004 per persoon 1,8 keer meer uit aan laagbelaste goederen dan een huishouden in het tweede deciel. Hogere inkomensgroepen kopen duurdere voedingsmiddelen, gaan meer uit eten, gooien meer voedsel weg, kopen meer tijdschriften en boeken, bezoeken vaker musea, concerten, etc. Het verlaagde tarief is daarom geen doelmatig instrument om de belastingdruk voor lagere inkomensgroepen te verlichten. De belastingderving is groot (meer dan 8 miljard euro, zie tabel 1) en de herverdeling die wordt bewerkstelligd, is klein (zie figuur 2). Voor herverdeling zijn effectievere instrumenten voorhanden, zoals de inkomensbelasting en de sociale uitkeringen.

Het tweede argument ten gunste van het lage tarief is dat het de verstorende effecten van de inkomstenbelasting kan verlichten. De inkomstenbelasting op de arbeidsbeloning beïnvloedt de arbeidsaanbodbeslissing door niet-werken aantrekkelijker te maken. Om dat effect te corrigeren, zouden goederen die complementair zijn aan het verrichten van betaald werk, minder zwaar belast kunnen worden. Uit schattingen voor het Verenigd Koninkrijk blijkt dat een stijging in het aantal arbeidsuren samengaat met een stijging in het aandeel van uitgaven aan bijvoorbeeld restaurants en motorbrandstoffen (Crawford et al., 2010). Het minder zwaar belasten van de consumptie van deze goederen zou het arbeidsaanbod daarom stimuleren. Een omgekeerde relatie wordt gevonden voor uitgaven aan voeding, verlichting en verwarming. Vanuit dit perspectief is het feit dat voeding onder het verlaagde tarief valt, opmerkelijk. De berekening van de tarieven die voor deze effecten corrigeren, vereist echter een grondiger kennis van de samenhang tussen de consumptie van specifieke goederen en het arbeidsaanbod dan thans voorhanden is.

Het derde argument is gerelateerd aan het tweede argument: het belasten van arbeidsintensieve diensten (zoals tuin- en woningonderhoud, reparatiewerkzaamheden, e.d.) prikkelt tot het zelf verrichten van deze taken. De doe-het-zelfwerkzaamheden gaan echter ten koste van vrije tijd of het aanbieden van betaald werk op de arbeidsmarkt. Bovendien, zonder belasting zou een ambachtsman deze diensten goedkoper kunnen verrichten. Het verlaagde tarief wordt daarom wel ingezet, ook in Nederland, om de werkgelegenheid in de betreffende sectoren te stimuleren. Verder kan de btw op dit soort consumptieve bestedingen tot belastingontwijking leiden, maar ook tot belastingontduiking.

Een probleem is echter dat het moeilijk is een scherpe definitie te geven van prijsgevoelige arbeidsintensieve diensten. Verder kan btw weglekken als de btw op hoger belaste inkopen (verf) verrekend wordt met de btw op de lager belaste diensten (schilderwerk). Bovendien, als de bestrijding van belastingontduiking een bijkomend doel is, is het btw-tarief minder belangrijk dan het veel hogere tarief van de inkomstenbelasting (ib). Daarom zou een lager ib-tarief op inkomen dat met arbeidsintensieve diensten wordt verdiend, een geschikter middel zijn om arbeidsintensief werk aan te moedigen.

Het laatste argument betreft de heffing van een lager btw-tarief op de consumptie van meritgoederen en diensten die positieve interne en externe effecten genereren, zoals onderwijs, gezondheidszorg, boeken, tijdschriften en culturele evenementen. Van

meritgoederen wordt gezegd dat hun intrinsieke waarde onvoldoende gewaardeerd wordt door consumenten en dat de aankoop daarom door de overheid dient te worden gestimuleerd. Zoals accijnzen worden ingezet om de consumptie te ontmoedigen van goederen die negatieve externaliteiten veroorzaken (zoals milieuvervuiling), zou een verlaagd tarief de consumptie van meritgoederen kunnen stimuleren. Maar ook hier geldt dat de btw niet een geëigend instrument is om prijzen te corrigeren voor positieve interne of externe effecten. Gerichte subsidies zijn daarvoor een efficiënter instrument, want zij komen daar terecht waar het maatschappelijke rendement het grootst wordt geacht.

7 Voordelen van een uniform tarief

Het verlaagde tarief is geen geschikt instrument om de hierboven veronderstelde doeleinden te verwezenlijken. Bovendien toont de literatuur aan dat de toepassing van een uniform tarief onder stringente voorwaarden optimaal is. De praktische argumenten ten voordele van een uniform tarief zijn zo sterk, dat dit doorgaans als 'best practice' wordt beschouwd (Keen, 2013).

Een uniform tarief verstoort de consumptie- en productiebeslissingen niet, want de relatieve prijzen blijven gelijk. Stel dat een consument zonder btw goed A prefereert boven het even dure goed B. Vervolgens wordt goed A zwaarder belast dan goed B, reden waarom de consument goed B aanschaft in plaats van goed A. In dit geval is sprake van een welvaartsverlies, omdat de keuze tussen A en B niet wordt bepaald door de voorkeur van de consument, maar door het verschil in belasting. De afschaffing van het verlaagde tarief leidt daarom tot welvaartswinst. Met z'n allen zijn we beter af met een uniform tarief, zeker als alle huishoudens die als gevolg daarvan een verlies lijden, worden gecompenseerd (Crawford et al., 2010).

Het Institute for Fiscal Studies et al. (2010) heeft de potentiële welvaartswinst van tariefuniformering gekwantificeerd voor het Verenigd Koninkrijk en België. Een verhoging van de verlaagde btw-tarieven (waaronder het nultarief op voeding en huisvesting in het Verenigd Koninkrijk) tot het niveau van het standaardtarief, betekent een welvaartswinst van 3,5% van de totale btw-ontvangsten in het Verenigd Koninkrijk.[14] De welvaartswinst voor België is zelfs hoger, namelijk 4,6%. In een alternatief wordt de afschaffing van het verlaagde tarief gecombineerd met een verlaging van het standaardtarief (met 5%-punten), zodat de hervorming opbrengstneutraal blijft. De welvaartswinst stijgt dan naar 5,6% in het Verenigd Koninkrijk en 6,5% in België. Voor Nederland zou een soortgelijke welvaartswinst geboekt kunnen worden, omdat het gedifferentieerde tarief tot ongeveer dezelfde opbrengstderving leidt als in België (Keen, 2013).

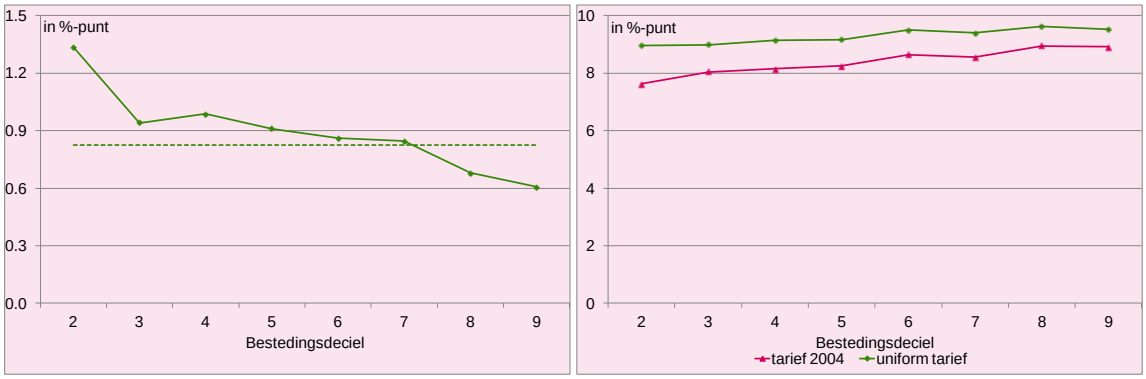
Een uniform tarief draagt ook bij aan een eenvoudiger belastingstelsel met lagere innings- en nalevingskosten. Voor 2007 werden de btw-gerelateerde nalevingskosten voor het bedrijfsleven geschat op 408 mln. euro (Studiecommissie Belastingstelsel, 2010). Het

[14] Deze studie drukt de welvaartswinst uit in termen van de btw-ontvangsten. Hierboven werd de efficiencywinst van de afschaffing van de vrijstellingen uitgedrukt als fractie van het bbp.

ministerie van Financiën (2008) schat dat een uniform btw-tarief deze kosten met ca. 100 mln euro zou verlagen. Ook de directe uitvoeringskosten van de Belastingdienst, die op 138 mln euro worden geschat, zouden omlaag gaan. In tegenstelling tot een duaal btw-tarief is een uniform tarief minder gevoelig voor lobbyactiviteiten en komen misclassificaties niet voor. De invoering van een uniform tarief vermindert daarom niet alleen het beleidstekort, maar ook het nalevingstekort.[15]

De verdelingseffecten van de invoering van een uniform tarief kunnen worden geïllustreerd met behulp van een simulatie op basis van de geobserveerde bestedingen in de budgetenquête in 2004.[16] In de simulatie wordt de invoering van een opbrengstneutraal uniform tarief onderzocht onder handhaving van de vrijstellingen.[17] Het berekende uniforme tarief was gelijk aan 15,6% in 2004. Dit impliceert dat het verlaagde tarief wordt verhoogd met 9,6%-punten, terwijl het standaardtarief wordt verlaagd met 3,4%-punten. Aangezien huishoudens een groter deel van hun uitgaven besteden aan laag getarifeerde goederen en diensten dan bedrijven en overheden, worden huishoudens geconfronteerd met een gemiddelde stijging van de effectieve druk met 0,8%-punt. Figuur 3 laat zien dat deze maatregel de drukverdeling van de btw enigszins minder progressief maakt, omdat huishoudens met lage bestedingen relatief iets meer besteden aan laag getarifeerde en vrijgestelde goederen en diensten (figuur 1). Het verschil is echter zeer beperkt: de verhoging van het effectieve tarief is het hoogste voor het tweede deciel, namelijk 1,3%-punten, maar blijft beperkt tot 0,6%-punt voor het negende deciel.

Figuur 3 De stijging (links) en het niveau (rechts) van de effectieve btw-druk van huishoudens bij een uniform tarief van 15,6%



8 Conclusie

Deze Policy Brief heeft inzichtelijk gemaakt dat met een hervorming van de btw aanzienlijke welvaartswinst geboekt kan worden, met name voor het midden- en kleinbedrijf.

[15] Een nadeel van de afschaffing van het verlaagde tarief is dat Nederlandse grensbewoners hun levensmiddelen misschien in België en Duitsland zullen gaan inslaan. Daar staat tegenover dat het lagere Nederlandse standaardtarief Belgische en Duitse kopers zal aantrekken. Overigens zijn grensoverschrijdende inkopen meer een probleem voor goederen waarop accijnzen worden geheven dan voor goederen en diensten waarop alleen btw drukt. Zie het overzicht in Cnossen (2003).
[16] De veronderstellingen van deze simulatie worden toegelicht in de bijlage.
[17] De afschaffing van de vrijstellingen kan moeilijk gesimuleerd worden omdat de (publieke) uitgaven aan zorg en onderwijs niet zijn opgenomen in de budgetenquête.

Modernisering van de btw houdt in dat de vrijstellingen worden afgeschaft en dat het standaard- en het verlaagde tarief geleidelijk worden geünificeerd. De vrijstellingen verstoren het inkoop- en uitbestedingsbeleid van vrijgestelde sectoren en de overheid. Het verlaagde tarief is een ondoelmatig instrument om de belastingdruk op lagere inkomensgroepen te verlichten. Tariefunificatie behoort tot de eigen competentie van Nederland, maar voor het opschonen van de vrijstellingen is de instemming van andere lidstaten noodzakelijk. Daarvoor zou Nederland zich kunnen inzetten.

Literatuur

CASE en CPB, 2013, Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, Studie in opdracht van de Europese Commissie, DG TAXUD, [link].

Cnossen, S., 1995, Lastenverschuiving door uniformering van BTW-tarieven, *ESB,* vol. 80(4033): 1026-30.

Cnossen, S., 2003, Is the VAT's Sixth Directive becoming an anachronism?, *European Taxation* (December): 434-42.

Cnossen, S., 2011, A Proposal to improve the VAT treatment of housing in the European Union, *Fiscal Studies* 32/4, 455-481, herdrukt als hoofdstuk 7 in R. de la Feria (red.), *VAT Exemptions: Consequences and Design Alternatives*, Wolters Kluwer, Law and Business.

Cnossen, 2013, A Proposal to apply the Kiwi-VAT to insurance services in the European Union, *International Tax and Public Finance*, vol. 20(5): 867-83.

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 2013, Naar een activerender belastingstelsel.

Copenhagen Economics, 2013, VAT in the Public Sector and Exemptions in the Public Interest, Europese Commissie, Brussel.

Crawford, I., M.J. Keen, en S. Smith, 2010, VAT and Excises, in: J.A. Mirrlees, S. Adam, T.J. Besley, R, Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G.D. Myles en J.M. Poterba, *The Mirrlees Review - Dimension of Tax Design*, Chapter 4, pp. 275–362, Oxford University Press, Oxford [link].

De la Feria, R., 2009, The EU VAT Treatment of Public Sector Bodies: Slowly Moving in the Wrong Direction, *Intertax*, vol.37(148): 158-196.

Diamond, P.A., en J.A. Mirrlees, 1971, Optimal taxation and public production, I: Productive efficiency, *American Economic Review,* vol. 61(1): 8-27.

Ebrill, L., M. Keen, J-P. Bodin, en V. Summers, 2001, The modern VAT, Internationaal Monetair Fonds, Washington DC.

Europese Commissie, 2010, Green Paper: On the future of VAT: Towards a simpler, more robust and efficient VAT system, COM(2010) 695/4 [link].

Gendron, P-P., 2013, VAT treatment of public sector bodies: The Canadian model, hoofdstuk 3 in R. de la Feria (red.), *VAT Exemptions: Consequences and Design Alternatives*, Wolters Kluwer, Law and Business.

Institute for Fiscal Studies et al, 2011, A retrospective evaluation of elements of the VAT system, Studie in opdracht van de Europese Commissie (DG TAXUD) [link].

Keen, M., 2013, The anatomy of the VAT, *National Tax Journal*, vol. 66(2): 423-446.

Mellens, M., en J. Dijkstra, 2013, Schatting effect btw-verhoging op inflatie, CPB Achtergronddocument, 17 september [link].

Ministerie van Financiën, 2008, Uniform btw-tarief: aspecten en overwegingen in kort bestek, Kamerbrief 23/12/2008 [link].

Pallot, M., 2011, Financial Services under New Zealand's GST, International VAT Monitor 5, 310-315.

Studiecommissie belastingstelsel, 2010, Continuïteit en vernieuwing, [link].

Wassenaar, M.C., en R.H.J.M. Gradus, 2004, Contracting out: The importance of a solution to the VAT distortion, *CESifo Economic Studies*, vol. 50(2): 377-96.

Bijlage: Toelichting op de simulatie van het uniform tarief

De microsimulatie van de verdelingseffecten van de invoering van een uniform tarief is gebaseerd op de geobserveerde bestedingen van 1570 huishoudens aan 135 categorieën van goederen en diensten uit de budgetenquête van 2004. Bestedingen zijn gecorrigeerd voor de omvang en samenstelling van het huishouden.[18] Huishoudens zijn vervolgens ingedeeld in tien decielen op basis van de 'equivalente' bestedingen.

De analyse is statisch in de zin dat we veronderstellen dat de uitgaven exclusief btw constant blijven na de tariefsuniformering. Gedragsreacties op prijsaanpassingen en effecten op grensoverschrijdende aankopen worden dus niet meegenomen in de analyse. De effecten worden gewogen met het aandeel van elk huishoudtype in de totale bevolking. Daarnaast veronderstellen we dat de veranderingen in de tarieven volledig worden doorberekend in de consumentenprijzen (i.e. de prijzen exclusief btw blijven constant). Deze veronderstellingen worden in veel empirische studies gemaakt.[19] Ten slotte nemen we aan dat de gevolgen van de tariefsaanpassingen voor niet-huishoudens niet worden doorberekend aan huishoudens. Bijvoorbeeld, de verkoopprijzen van niet-btw-plichtige ondernemingen worden constant verondersteld zelfs als zij meer btw moeten gaan betalen over hun inkopen.

Het uniforme tarief wordt berekend als de verhouding tussen de totale btw-ontvangsten en de feitelijke btw-grondslag. Dit tarief was in 2010 gelijk aan 15,6% (CBS, btw-nota 2010), hetzelfde als in 2004. Na de verhoging van het standaard tarief met 2%-punten in 2012 steeg het opbrengstneutrale tarief naar 17% onder de veronderstelling van constante aandelen van de tariefgroepen in het huishoudbudget in 2010 (26,5% voor het verlaagde tarief en 73,5% voor het standaardtarief).

[18] Alle bestedingen worden gedeeld door de zogenaamde equivalentiefactor. Deze factor varieert van 1,00 tot 2,61 en is gemiddeld 1,48. De factor is gelijk aan 1,00 voor een alleenstaande volwassene en gelijk aan 1,37 voor een huishouden van twee volwassenen zonder kinderen. De factor stijgt naar 1,88 voor een huishouden met twee volwassenen en twee minderjarige kinderen.

[19] Mellens en Dijkstra (2013) concluderen dat de btw-verhoging van oktober 2012 al in maart 2013 volledig was doorberekend in de consumentenprijzen. IFS et al. (2010) bespreken studies voor andere landen.

Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

Maart 2014 | ISBN 978-90-5833-630-0