

De impact van btw-aanpassing op de Nederlandse voedings- en genotmiddelenindustrie

Korte managementsamenvatting

Vanwege de door het kabinet beoogde herziening van het belastingstelsel heeft de FNLI behoefte aan inzicht in de effecten van mogelijke veranderingen van de btw-heffing voor de Nederlandse voedings- en genotmiddelenindustrie (VGI) en de rest van de maatschappij. Daarom heeft de FNLI aan Decisio gevraagd om deze effecten met een uitgebreide literatuur- en casestudie in beeld te brengen. Daarbij is zowel gekeken naar de effecten van een algemene btw-uniformering (inclusief grenseffecten) als naar de effecten van een gedifferentieerde belasting op bepaalde ingrediënten, voedingsmiddelen, (non-alcoholische) dranken of ingrediënten.

Btw-uniformering leidt tot relatief beperkte vraageffecten voor de voedings- en genotmiddelenindustrie (als geheel)

Afschaffing van het lage btw-tarief leidt tot het relatief duurder worden van alle goederen en diensten die onder het lage btw-tarief vallen (zoals voedingsmiddelen), terwijl de goederen en diensten die reeds onder het standaard btw-tarief vallen relatief goedkoper worden. Een stijging van de relatieve prijs heeft negatieve gevolgen voor de vraag naar deze producten en diensten. Voeding is echter een primaire levensbehoefte met een (gemiddeld genomen) lage prijselasticiteit. De effecten van een btw-uniformering voor de VGI (als sector) blijven dan ook relatief beperkt. Dat neemt niet weg dat consumenten hun consumptiepatroon tot op bepaalde hoogte zullen wijzigen door bijvoorbeeld minder vaak uit eten te gaan, vaker discountmerken aan te schaffen en relatief meer te besteden aan bijvoorbeeld elektronica en persoonlijke dienstverlening. Op bedrijfsniveau kunnen er daarom wel degelijk grote effecten optreden, afhankelijk van de mate van substitueerbaarheid van het product en de marktpositie en de markt- en productstrategie van de producent.

Toename btw-heffing in de belastingmix leidt tot welvaartswinst

Internationale experts zijn het er over eens dat een toename van de btw-opbrengsten door middel van een uniformering van de btw-tarieven gekoppeld aan een even grote afname van de loon- en inkomstenbelasting voordelen heeft. Het gebruik van verschillende btw-tarieven (inclusief btw-vrijstellingen) beïnvloedt de relatieve prijzen van producten en daarmee de consumptie- en productiebeslissingen. Met een uniform btw-tarief is elk goed en dienst tegen hetzelfde tarief belast en laat de consument zich meer leiden door de eigen voorkeuren in plaats van door de kunstmatige prijsverschillen. Dit leidt tot welvaartswinst. De huidige btw-vrijstellingen bij vrijgestelde sectoren (zoals banken en de overheid) verstoren bovendien hun inkoop- en uitbestedingsbeleid. Bovendien draagt een uniform btw-tarief ook bij aan een eenvoudiger belastingstelsel met lagere administratieve en bestuurlijke lasten voor het bedrijfsleven (met name het mkb) en de overheid. Wel is het nodig dat de inkomenseffecten voor de lage inkomensklassen worden gecompenseerd.

Maar de nadelen van btw-uniformering doen veel van deze welvaartswinst teniet

Er valt echter ook het nodige in te brengen tegen een btw-uniformering: In de eerste plaats zijn er steekhoudende argumenten om met verlaagde btw-tarieven te werken. Dit geldt met name voor sectoren waar de markt niet optimaal functioneert (concurrentie met de grijze/zwarte markt) en in samenlevingen met grote verschillen in inkomens omdat een verhoging van het lage btw-tarief vooral ten koste gaat van de lagere inkomensklassen. Om dit te voorkomen zijn corrigerende maatregelen nodig om de inkomenseffecten voor de lagere inkomensklassen te compenseren. Deze maatregelen zijn echter complex en leiden tot allerlei toeslagen en andere regelingen waar de beoogde belastingherziening juist van af probeert te komen. Bovendien gaan deze maatregelen gepaard met extra transactiekosten en kan er mogelijk misbruik van worden gemaakt. In de tweede plaats maakt het in termen van werkgelegenheid en economische groei per saldo weinig uit of mensen worden belast over hun inkomen of hun consumptie (en het vergroten van de werkgelegenheid was voor het kabinet een van de hoofddoelen van de herziening). Ten derde kunnen de beoogde welvaartseffecten van een btw-uniformering slechts gedeeltelijk worden bereikt. EU-lidstaten mogen namelijk niet op individuele basis sectoren belasten die van btw zijn vrijgesteld. Daar komt bij dat in de praktijk grenseffecten zullen optreden bij een btw-uniformering, waardoor Nederland wat betreft de btw-heffing niet te veel kan afwijken van de buurlanden. Met deze drie punten vervallen (bijna) alle voordelen van een uniformering van de btw-heffing.

Overheden worden zich steeds bewuster van de negatieve grenseffecten van belastingplannen

Nederland kent lange, open grenzen en de grenseffecten van de belastingherziening kunnen dan ook niet buiten beschouwing blijven. Uit een analyse van verschillende internationale en nationale empirische studies naar grenseffecten komt naar voren dat in bijvoorbeeld Denemarken de overheid zich meer en meer bewust is geworden van de negatieve gevolgen van grenseffecten. Door de bieraccijnzen en de belastingen op frisdranken, chocolade en snoepgoed te verlagen, heeft de Deense overheid de grenseffecten (met name voor bier en frisdranken) aanzienlijk terug gebracht. Ook landen als Canada, Mexico en Ierland zijn zich duidelijk bewust van de negatieve effecten van verschillen in belastingniveaus, maar voor deze landen spelen ook wisselkoersen en illegale grenshandel een rol.

Substitutie-effecten, administratieve lasten en grenseffecten ondermijnen de doelmatigheid van gedifferentieerde belastingen op bepaalde ingrediënten, voedingsmiddelen en non-alcoholische dranken

Een andere mogelijkheid voor de overheid om extra belastinginkomsten te generen, is door middel van het heffen van gedifferentieerde belastingen op bepaalde ingrediënten, voedingsmiddelen en non-alcoholische dranken. Uit de literatuurstudie en verdiepende casestudies komt naar voren dat gedifferentieerde belastingen effectief zijn in termen van belastingopbrengsten, maar door de hoge bestuurlijke en administratieve lasten is het zeker geen efficiënte manier van belastingheffing. Wat betreft de beoogde gezondheidseffecten worden er in de empirische literatuur veel twijfels geuit over de effectiviteit van gedifferentieerde belastingen. Op de korte termijn vanwege allerlei substitutie-effecten waardoor consumenten andere producten (of kwaliteitsniveaus) kiezen die voor de gezondheid niet beter zijn. Op de lange termijn omdat veel consumenten uiteindelijk weer op hun oude consumptiegedrag terugvallen. Daarnaast worden overheden gewaarschuwd voor de mogelijke grenseffecten,

maar ook voor onvoorziene effecten als gevolg van wederzijdse vraagbeïnvloeding (bijvoorbeeld in het geval van brood en boter).

Experts pleiten voor het combineren van maatregelen die de eetpatronen van burgers op de lange termijn aanpassen

Tot slot is er de Europese Commissie die scherp let op oneigenlijke staatssteun en oneigenlijke benadeling van buitenlandse producenten als gevolg van gedifferentieerde belastingen. Experts zien meer in het combineren van maatregelen die de eetpatronen van burgers op lange termijn aanpassen. Belastingen en subsidies kunnen hierin een rol spelen, maar alleen als investering in 'gezonde' eetpatronen.