

BTW-bulletin 2024/2

## Verlaagde btw-tarieven onder vuur!

Mr. R. Vos, datum 13-12-2023

Datum	13-12-2023
Auteur	Mr. R. Vos <sup>[1]</sup>
JCDI	JCDI:ADS935637:1
Vakgebied(en)	Belastingrecht algemeen (V)

Op 11 april 2023 heeft Staatssecretaris van Financiën Van Rij het rapport 'Evaluatie van het verlaagde btw-tarief' van extern adviesbureau Dialogic & Significant Public aan de Tweede Kamer aangeboden. Volgens Dialogic is het btw-tarief van 9% inefficiënt en duur. Kort daarvoor oordeelde SEO Economisch Onderzoek (SEO) in opdracht van Kabinet Rutte IV ook al negatief over een eventuele verlaging van de btw op groente en fruit naar 0%. Volgens SEO scoort een nultarief laag op doeltreffendheid, doelmatigheid, juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid. Voornoemde externe rapporten lieten de Staatssecretarissen van Financiën Van Rij en Volksgezondheid Van Ooijen niet onberoerd. De besluitvorming over de invoering van het nultarief voor groente en fruit wordt doorgeschoven naar een volgend kabinet, aldus de staatssecretarissen in een brief aan de Tweede Kamer op 19 september 2023.

### Verlaagde btw-tarieven zijn bewust en met zorg ingevoerd

Het verlaagde btw-tarief is in 1969 ingevoerd gelijktijdig met de invoering van het huidige btw-stelsel. De btw-tarieven zijn later op Europees niveau geharmoniseerd zoals blijkt uit de Btw-richtlijn uit 2006 (Richtlijn 2006/112). Op 5 april 2022 is deze richtlijn aangepast (Richtlijn 2022/542) en is bepaald dat verlaagde btw-tarieven alleen worden toegepast om duidelijk omschreven redenen van maatschappelijk of algemeen belang.

Elke lidstaat mag twee verlaagde tarieven hanteren - mits niet lager dan 5% - en daarnaast mag een 'superverlaagd' btw-tarief worden toegepast lager dan 5%. Ook mag een 'nultarief' worden geheven. De Btw-richtlijn bevat een beperkte lijst productcategorieën waarvoor de hiervoor vermelde tarieven mogen gelden. De verlaagde btw-tarieven die in Nederland gelden voldoen hieraan.

Het voornemen van ons kabinet bij aantreding begin 2022 om een btw-nultarief in te voeren voor groente en fruit is op zich dus geheel EU-proof! In eerdere afleveringen van *BTW-bulletin* heb ik ook mijn steun betuigd aan invoering van een nultarief voor groente en fruit (*BTW-bulletin* 2021/48, *BTW-bulletin* 2022/11 en *BTW-bulletin* 2022/90). Kijk alleen maar naar de in de Btw-richtlijn gegeven doelstelling van het maatschappelijk en algemeen belang.

Voor de bevordering van de gezondheid van mensen, waaronder met name het tegengaan van overgewicht, is het van belang dat de btw geen drempel vormt. Het dient tevens als signaalfunctie vanuit de overheid. Ik verwijs ook graag naar de opinie van Fons Overwater in het *FD* van 3 april 2023, waarin hij toelicht dat een dergelijke maatregel prima uitvoerbaar is en dat uit onderzoek blijkt dat de consumptie van groente en fruit naar verwachting zal stijgen.

## Rapport 'Evaluatie verlaagde tarief' van externe adviseur Dialogic & Significant

Op 3 juni 2022 kondigde de Staatssecretaris van Financiën per brief aan (3 juni 2022, Fiscale beleids- en uitvoeringsagenda, 2022-000132565) in zijn fiscale beleids- en uitvoeringsagenda aandacht te willen besteden aan een eenvoudiger en beter uitvoerbaar belastingstelsel.

In dat kader wil hij ook de verlaagde tarieven (laten) evalueren en bij een negatief oordeel afschaffen. Adviesbureau Dialogic & Significant Public (Dialogic) heeft vervolgens de opdracht gekregen het verlaagde btw-tarief te evalueren. Op 11 april 2023 heeft Staatssecretaris van Financiën Van Rij het rapport 'Evaluatie verlaagde btw-tarief' van Dialogic (Publicatienummer 2022.107-2304) aan de Tweede Kamer aangeboden.

Volgens Dialogic is het btw-tarief van 9% inefficiënt in het behalen van de gezette doelen en duur, want dit kost jaarlijks € 13,4 miljard. Dialogic maakt daarbij wel het voorbehoud dat zijn econometrische analyses slechts voor een deel ingezet konden worden en dat hij geen statistische conclusies kan presenteren over de effecten van btw-veranderingen op vraag en werkgelegenheid. Het lukte niet om een geschikte controlegroep te construeren. In het algemeen vindt Dialogic het verlaagde tarief geen doelmatig instrument om de fiscale druk op minder draagkrachtigen te verminderen en om de consumptie van bepaalde goederen te vergroten. Het kwantificeren is volgens Dialogic niet mogelijk.

Conclusies die mijns inziens op drijfzand zijn gebaseerd. Het heeft de voorkeur van Dialogic gerichte subsidies te geven aan producenten en/of consumenten om verbruik van bepaalde goederen te stimuleren. En de fiscale druk op minder draagkrachtigen te verminderen kan door de IB te verlagen of gerichte toeslagen toe te kennen. Hoer ik hier de suggestie van toeslagen ...? Gezien alle negatieve ervaringen vind ik dat al helemaal een slecht plan. Het is volgens Dialogic bovendien te overwegen om te kiezen voor een radicale strategie, namelijk het verlaagde tarief volledig af te schaffen en het normale tarief te verlagen.

### Kabinetsreactie 19 september 2023

Op 19 september 2023 hebben de Staatssecretarissen van Financiën Van Rij en Volksgezondheid Van Ooijen gereageerd richting de Tweede Kamer op de bevindingen van SEO van maart 2023 en zij verwijzen ook naar het rapport van Dialogic van april 2023 over verlaagde tarieven in brede zin. Het kabinet uit zijn waardering voor de grondige analyse die SEO heeft verricht. De staatssecretarissen verwijzen naar de beperkte doeltreffend- en doelmatigheid van een nultarief op groente en fruit. Een door het SEO berekende consumptiestijging van 4% zou leiden tot een beperkt effect op de gezondheid van mensen. Hoge en lage inkomensgroepen geven ongeveer een even groot deel van hun inkomen uit aan groente en fruit. Dit betekent aldus de staatssecretarissen dat hoge inkomensgroepen in absolute termen meer van een nultarief profiteren dan lage inkomensgroepen. Een vreemde manier van 'framen' vind ik dit. Zo kun je alles wel negatief omkatten. De budgettaire kosten van het invoeren van een nultarief kunnen variëren van € 550 miljoen tot € 950 miljoen. Ik ben benieuwd wat een consumptiestijging van 4% voor een effect heeft op de gezondheid van mensen en welke besparingen daarmee in de gezondheidszorg kunnen worden gerealiseerd. In het voor de zomer van 2023 georganiseerd rondetafelgesprek (12 juni 2023) over het afschaffen van btw op groente en fruit kwamen ook diverse deskundigen uit de gezondheidssector aan het woord die het belang van het stimuleren van gezonde voeding en het effect op de volksgezondheid met klem hebben benadrukt. Daar hoort een Staatssecretaris van Volksgezondheid in elk geval oog voor te hebben. Reden voor het kabinet om alternatieve gezondheidsbevorderende maatregelen in overweging te nemen zoals het gratis verstrekken van groente en fruit of het aanbieden van schoolmaaltijden voor een bepaalde groep schoolgaande kinderen. De besluitvorming over de invoering van een nultarief op groente en fruit wordt doorgeschoven naar een volgend kabinet. De staatssecretarissen schrijven wel dat aandacht voor een gezonde levensstijl van belang blijft. De doelen van het Nationaal Preventieakkoord voor 2040 staan, met als doel een gezonder Nederland in 2040. Dat red je niet met wat schoolmaaltijden en hier en daar gratis groente en fruit. Als overheid neem je dat in mijn beleving wel serieus als je geen btw wilt heffen op gezonde voeding zoals groente en fruit. Daarvan gaat in elk geval een duidelijk signaal uit naar de bevolking!

De staatssecretarissen merken op dat de conclusies over de doelmatig- en doeltreffendheid van een verlaagd tarief niet op zichzelf staan, maar worden gesteund door een reeks aan onderzoeken die gedaan zijn naar verlaagde btw-tarieven. Het CPB (CPB Policy Brief 2014/02) concludeerde in zijn beleidsbrief over het verlaagde btw-brief in brede zin het volgende:

*“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 dienst consumeren die belast zijn met het verlaagde tarief.”*

Dit beeld wordt - aldus staatssecretarissen Van Rij en Van Ooijen - bevestigd in rapporten over de bestaande verlaagde btw-tarieven door Dialogic en ook in dat van de Europese parlementaire onderzoeksdienst ten behoeve van het Europees Parlement (EPRS, VAT gap, reduced rates and their impact on compliance costs for businesses and on consumers, september 2021). Intussen is in datzelfde EU-kader in 2022 de mogelijkheid van verlaagde tarieven voor EU-lidstaten verruimd, voeg ik daar graag aan toe.

De afdeling Advisering van de Raad van State ([Kamerstukken II 2022-23, 36 315](#), 2023D17277) heeft er in haar advies inzake het Wetsontwerp betaalbare boodschappen op gewezen dat voedingsmiddelen een geringe prijselasticiteit bezitten en een btw-verlaging op haar best een beperkt effect heeft op de hoogte van de consumentenprijzen.

Hoewel de staatssecretarissen zich in hun brief aan de Tweede Kamer vooral richten op het vooralsnog in de ijskast zetten van een nultarief voor groente en fruit, klinken er sombere geluiden in door over verlaagde tarieven voor andere leveringen en diensten. De doeltreffend- en doelmatigheid van diverse verlaagde tarieven wordt namelijk in twijfel getrokken in het rapport van Dialogic. Volgens Dialogic zit dat niet zozeer in de afbakening, want die is volgens Dialogic voor geneesmiddelen wel mogelijk in tegenstelling tot groente en fruit. Dat staat er blijkbaar niet aan in de weg dat ook daar regelmatig over wordt geprocedeerd. Tot een overbelasting van de rechterlijke macht leidt dat in elk geval niet en dat verwacht ik ook niet bij groente en fruit.

### **Doemscenario: afschaffing van verlaagde tarieven?**

De externe rapporten van SEO en Dialogic en de terugkoppeling van het kabinet zouden weleens een bom kunnen leggen onder het scala aan verlaagde tarieven die in Tabel I van de Wet OB 1968 zijn opgenomen. De gevolgen hiervan zouden wel eens veel verder kunnen gaan dan het skippen van een btw-verlaging op groente en fruit. Als een volgend kabinet zijn oren laat hangen naar genoemde externe deskundigen en verlaagde tarieven gaat afschaffen, reken er dan maar op dat de prijzen van die goederen en diensten onmiddellijk stijgen. De leveranciers zullen hun prijzen gaan verhogen als gevolg van die extra btw-druk. In het Belastingplan van het huidige demissionaire kabinet is intussen voorgesteld het verlaagde tarief op de levering van bepaalde agrarische goederen per 1 januari 2025 af te schaffen. Reden hiervan is de in 2018 ingetrokken landbouwregeling (btw-vrijstelling). Het verlaagde tarief was bedoeld om cumulatie van btw in de bedrijfskolom te voorkomen en nu dat niet meer nodig is, is er geen reden meer het verlaagde tarief toe te passen. Dat begrijp ik. In de in oktober 2023 - vlak voor de Tweede Kamerverkiezingen van 21 november 2023 - ingediende motie door onder anderen Pieter Omtzigt is nog een poging gedaan het verlaagde btw-tarief voor de hotelsector per 1 juli 2024 te laten vervallen. Dit amendement is door de Tweede Kamer op 25 oktober 2023 verworpen. Kijk je naar de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen van 21 november 2023, dan zijn D66, Partij voor de Dieren, ChristenUnie, BBB en BVNL voor het afschaffen van btw op groente en fruit. De PVV is voor een verlaging van btw op boodschappen van 9% naar 0%. Het NSC heeft in zijn verkiezingsprogramma opgenomen het verlaagde btw-tarief voor hotels en vakantieparken te verhogen van 9 naar 21%. Mijn verwachting is dat in het Haagse de komende jaren in elk geval het nodige kan worden verwacht op het front van het verlaagde tarief.

En kiest een toekomstige regering voor een radicale strategie dan is het appeltje-eitje om eerst de afschaffing van het verlaagde tarief te 'verkopen' door het normale tarief naar beneden bij te stellen om vervolgens na

een aantal jaren het normale tarief weer te verhogen. Immers het normale tarief is vanaf 1969 gestegen van 14% naar 21% nu.

Ik weet in elk geval wel wat duur is: de afschaffing van de verlaagde tarieven voor de burger. Forse prijsstijgingen op producten en diensten zijn het gevolg. Goedkoper wellicht voor de overheid, maar duurder voor de burger. Bij compensatie via gerichte subsidies of verlaging van belasting op arbeid moet je vervolgens maar afwachten wat ervan terechtkomt. En over toeslagen willen we het al helemaal niet hebben. Goed opletten, heren en dames parlementariërs! Laat u de spreekwoordelijke 'kaas' niet van uw brood eten.

## Conclusie en slotopmerkingen

Na jaren relatieve stilte over onze verlaagde btw-tarieven is het in 2023 ineens stevig gaan waaien. De commotie begon over de zin of onzin van de invoering van een nultarief voor groente en fruit. Weliswaar plechtig beloofd door het kabinet als bijdrage aan een gezonder Nederland; voorlopig is die maatregel gestrand. Het vuurtje was opgestookt door de bevindingen van een extern rapport van SEO. Vervolgens kwam er ook een rapport uit van een tweede externe commissie over de evaluatie van verlaagde tarieven in brede zin. Ook daar zie je vergelijkbare kritiek. En dat kan ertoe leiden dat verlaagde tarieven gaan sneuvelen met prijsstijgingen tot gevolg.

---

## Voetnoten

[1] Mr. R. Vos is werkzaam als advocaat bij Hertoghs advocaten in Amsterdam en docent bij de afdeling belastingrecht van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.