

Position Paper

Belang van het verlaagde btw-tarief

Het verlaagde btw-tarief...

- ... zorgt dat eerste levensbehoeften en zaken die we maatschappelijk belangrijk vinden zoals boodschappen, geneesmiddelen, personenvervoer, (school)boeken, cultuur, sport en schoonmaak bij ouderen **betaalbaar blijven voor een breed publiek**. Dit is van alle tijden, maar weegt in deze tijd van forse prijsstijgingen extra zwaar.ⁱ
- ... is **onmisbaar voor onze economie**: het zorgt dat Nederlanders de betreffende producten niet over de grens kopen, dat typisch Nederlandse producten als bloemen en planten aantrekkelijk blijven en dat onze gastvrijheidssector internationaal concurrerend is en blijft bijdragen aan ons welzijn.
- ... **draagt bij aan duurzaamheid** doordat bijvoorbeeld schoenen, fietsen en kleding niet weggegooid maar gerepareerd worden, doordat woningen worden geïsoleerd en hersteld en doordat mensen eerder voor het openbaar vervoer kiezen.
- ... biedt **steun aan specifieke sectoren**, is een **stimulus voor werkgelegenheid**, draagt bij aan het **behouden van vakmensen** en maakt **zwartwerk minder aantrekkelijk**.

Kortom: het verlaagde btw-tarief is een onmisbaar instrument met een breed draagvlak zowel bij ondernemers als bij consumenten. De in de evaluatie van Dialogic en Significant genoemde alternatieven leiden niet tot gerichte of eenvoudig uitvoerbare oplossingen. MKB-Nederland en VNO-NCW pleiten daarom voor het behoud van het verlaagde btw-tarief van 9% voor de producten en diensten zoals wij dat nu kennen. Zeker in een tijd waarin veel sectoren eindelijk herstellen van de moeilijke Coronatijd en voor kostbare uitdagingen staan rond personeelsbeleid en verduurzaming.

Aanleiding voor ons position paper

Op 11 april is het evaluatierapport van Dialogic en Significant over het verlaagde btw-tarief naar de Tweede Kamer gestuurd.ⁱⁱ De staatssecretaris van Financiën komt naar verwachting op Prinsjesdag met een kabinetsreactie. In dit position paper onderstrepen wij, mede namens de betreffende brancheorganisaties en ondernemers, het grote belang van het in stand blijven van het huidige stelsel van verlaagde btw-tarieven voor de betreffende producten en diensten. De economische en maatschappelijke impact van de verlaagde btw-tarieven valt niet te onderschatten. Afstand doen van het verlaagde btw-tarief zou dan ook onverantwoord en onacceptabel zijn. In deze paper gaan wij in op:

1. nuances die te plaatsen zijn bij het rapport
2. argumenten voor het in stand houden van het verlaagde btw-tarief
3. De complexiteit van mogelijke alternatieven

1. Ondoelmatigheid in het rapport juist vaker niet dan wel aan te tonen

Niet eerder is het verlaagde btw-tarief zo breed geëvalueerd als recent in opdracht van het kabinet door Dialogic en Significant is gedaan. Hun onderzoek geeft inzicht in de oorspronkelijke

doelstellingen van de verschillende producten en diensten onder het verlaagde tarief. Vrij generiek wordt daarbij aangegeven dat het lage btw-tarief weliswaar doeltreffend, maar niet doelmatig is.

Daar is zeer veel nuance bij te plaatsen en die missen we in het rapport:

- Door de breedte van het onderzoek is de analyse per sector of product beperkt gebleven. Enkele sectoren of producten zijn daardoor niet of slechts heel beperkt onderzocht.
- Het rapport laat zien dat de ondoelmatigheid bij 20 van de 27 (sub)onderdelen niet vast te stellen of niet te bepalen is. Het is dan ook opvallend dat een bovengenoemde generieke conclusie wordt getrokken. Kennelijk wordt 'doelmatigheid niet vast te stellen' gelijkgesteld met 'ondoelmatig', maar dat lijkt ons niet correct.
- Het rapport houdt geen rekening met de beleidsontwikkeling: er is alleen gekeken naar de oorspronkelijke, historisch bepaalde doelstellingen. Het zou echter logisch zijn om daarnaast te toetsen aan doelen die door veranderende inzichten ook relevant zijn geworden. Denk daarbij aan het stimuleren van duurzame oplossingen. Voorbeeld: het isoleren van woningen is oorspronkelijk onder het verlaagde tarief gebracht om bepaalde problemen op de woningmarkt te helpen oplossen. De problemen van toen zijn er niet meer, maar het belang van het isoleren van woningen is des te groter! Het ligt dan meer voor de hand de doelstelling te herzien, dan om het verlaagde btw-tarief als ondoelmatig te bestempelen.
- In het evaluatierapport ligt de nadruk op het verlagen van de fiscale druk bij minder draagkrachtigen. Daarbij wordt erop gewezen dat de meer draagkrachtigen in absolute zin meer profiteren dan de minder draagkrachtigen. De cijfers laten echter duidelijk zien dat de lage inkomensgroepen relatief meer profiteren van het verlaagde tarief dan hogere inkomensgroepen. In cijfers: de minst draagkrachtige 10% van Nederland verdient 2,2% van alle inkomens, maar van het verlaagde tarief slaat een veel hoger percentage - namelijk 5,2% - bij deze groep neer. Dat betekent dat deze groep veel meer dan gemiddeld profiteert van de maatregel en dat de maatregel een nivellerend effect heeft. De laagste inkomensgroepen worden dus met het verlaagde tarief relatief het meest geholpen om hun leven betaalbaar te houden en daar is het verlaagde tarief in de eerste plaats ook voor bedoeld. Overigens blijft het nivellerend effect niet beperkt tot de laagste inkomensgroepen: dat effect is ook te zien bij de (wat) hoger inkomens.
- Producten en diensten die onder het verlaagd tarief vallen hebben vaak meerdere doelen. Zo zorgt het verlaagd tarief voor personenvervoer niet alleen voor minder fiscale druk voor de minst draagkrachtigen, maar wordt tevens de sector ondersteund, wat ook een doelstelling is van het verlaagde tarief. Personenvervoer valt volgens het evaluatierapport daarnaast nog onder de bemoeigoederen (ook wel 'merit goods'). Het verlaagde tarief steunt dus vaak meerdere doelen tegelijkertijd en is in die zin zeer effectief in het bevorderen van uiteenlopende sociaal-maatschappelijke doelstellingen.

2. Argumenten voor een verlaagd btw-tarief

Onderstaand zetten we de belangrijkste argumenten voor het verlaagde btw-tarief op een rij:

Eerste levensbehoeften betaalbaar houden

Juist voor de laagste inkomensgroepen is het verlaagde btw-tarief van groot belang. Huishoudens met lagere inkomens zijn relatief – dus in verhouding tot hun inkomen - immers een groter deel van

dat inkomen aan btw kwijt dan huishoudens met hogere inkomens, zo stelde ook het CPB recent nog vast.ⁱⁱⁱ Het evaluatierapport kijkt op dit punt alleen naar de absolute getallen en concludeert dan dat groepen met een hoger inkomen in absolute zin meer profiteren van het verlaagde tarief. Maar op bijvoorbeeld voedingsmiddelen en water blijft het verlaagde tarief juist voor de laagste inkomensgroepen van groot belang om de boodschappen, waaronder diervoeding en een bloemetje, betaalbaar te houden. Zeker in deze tijd van hoge inflatie. Dat geldt natuurlijk ook voor bijvoorbeeld geneesmiddelen, de schoonmaak bij ouderen^{iv}, sportbeoefening^v, een treinkaartje, zorgvervoer of de overtocht met een veerpont.^{vi}

Ook belangrijk voor consumptie ‘merit goods’

Met elkaar vinden we het belangrijk de kennis en toegankelijkheid van cultuur te bevorderen. Cultuur kun je beschouwen als een grondrecht, van en voor iedereen.^{vii} Dan moet een kaartje voor de schouwburg, museum of bioscoop^{viii} of de prijs van een (school)boek en (online)krant voldoende aantrekkelijk zijn, waardoor cultuur voor een breed publiek bereikbaar blijft en ontleding wordt tegengegaan.^{ix}

Onmisbaar voor ons welzijn en onze economie

We willen graag dat mensen in Néderland winkelen en niet over de grens^x. We zijn trots op de bloemen en planten van Nederlandse bedrijven, we willen – zeker na corona – ontmoeten en recreëren bevorderen, ook in het kader van ons welzijn én we willen de huisvesting voor arbeidsmigranten die hard nodig zijn voor onze economie betaalbaar houden. Het verlaagde btw-tarief is een uitstekend instrument gebleken voor deze doelen. Ook voor onze economie is het verlaagde btw-tarief van belang. Berekeningen laten zien dat het schrappen van het lage tarief maar een beperkt (positief) effect zou hebben op de overheidsfinanciën, omdat dat leidt tot vraaguitval door hogere prijzen en het effecten heeft op de economie (werkgelegenheid).^{xi} Op dit moment prijsverhogingen doorvoeren omdat het verlaagde btw-tarief vervalt zou bovendien de inflatie verder kunnen laten oplopen. Elders binnen de EU – in Spanje en Frankrijk – is gebleken dat het schrappen van het verlaagde btw-tarief, grote negatieve economische gevolgen kan hebben. In die landen moest de maatregel daarom snel worden teruggedraaid.^{xii}

Bijdrage aan duurzaamheid

De bijdrage die het verlaagde tarief levert aan duurzaamheid is onderbelicht. Dat komt doordat daar bij invoering van het verlaagde tarief geen of minder aandacht voor was. Maar het is inmiddels zeer relevant: zie het voorbeeld dat wij hiervoor gaven over het isoleren van woningen. Hetzelfde geldt voor reparatie van bijvoorbeeld schoenen^{xiii}, fietsen en kleding. Reparatie is relatief duur ten opzichte van nieuwkoop van een product en een hoog btw-tarief maakt reparatie nog onaantrekkelijker. Nu hergebruik, minder afval en het toekomstige ‘right to repair’ – ook op Europees niveau – de maatstaf is geworden, is het verlaagde tarief voor deze zaken een belangrijke en eenvoudige stimulans, passend bij het duurzaamheidsbeleid van overheid en bedrijfsleven en bij de circulaire economie die we met elkaar nastreven.

Steun voor bepaalde sectoren, stimulans werkgelegenheid en tegengaan zwartwerken

Specifiek voor bepaalde sectoren is het verlaagde tarief ingevoerd bij wijze van steun aan de sector. Dat geldt onder meer voor de sector cultuur waar het lage tarief een compensatie is voor de hogere

kosten veroorzaakt door de Arbeidsomstandighedenwet. Die hogere kosten zijn er – in versterkte mate zelfs – nog steeds en alternatieve methoden om dat te compenseren ontbreken.

Het lage btw-tarief stimuleert de vraag naar arbeidsintensieve diensten: dat heeft als positief gevolg dat arbeidsintensieve bedrijven meer mensen in dienst nemen en leerwerkplekken kunnen aanbieden. Bijvoorbeeld in de kappersbranche leidt het tot meer participatie van onder meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en personen met een migratieachtergrond. Een niet onbelangrijk bijeffect van een verlaagd btw-tarief is dat het zwartwerken tegengaat. Door bepaalde arbeidsintensieve diensten onder het lage btw-tarief te houden blijft de prijs van die diensten in het witte circuit immers dicht bij de prijs in het zwarte circuit en zal het zwarte circuit beperkt blijven. De onderzoekers hebben dit in het evaluatierapport ook aangegeven^{xiv}, zij het dat zij er op wijzen dat de verschillen in netto-inkomen bij zwart en wit werk ook afhangen van de heffing over arbeid en niet alleen van de btw. Uit onderzoek blijkt dat de btw een belangrijke factor is in het beperken van zwartwerken en het stimuleren van werkgelegenheid. Dat laatste is niet zozeer een kwestie van mensen aan werk helpen – zeker niet in de huidige arbeidsmarkt – maar vooral ook belangrijk voor het aantrekken en behouden van schaarse vakmensen.^{xv}

3. Alternatieven maken het onnodig complex

De alternatieven voor verlaagde btw-tarieven die het evaluatierapport geeft, zijn wat ons betreft geen echte alternatieven. Het invoeren van (wéér) nieuwe toeslagen lijkt ons niet gewenst daar waar juist geprobeerd wordt het toeslagenstelsel minder complex te maken en af te bouwen. Wij zouden graag de belasting op arbeid om heel andere redenen verlaagd zien worden, maar als die belastingverlaging in plaats van de verlaagde btw-tarieven komt, betekent dat dat de koppeling met de specifieke producten, diensten en sectoren wordt losgelaten. Het wordt dan ongericht. Bovendien is het de vraag of de laagste inkomens ook echt bereikt worden. Ook verhoging van het verlaagde btw-tarief is wat ons betreft geen alternatief of optie. Dat draagt niet bij aan het aanpakken van de (veronderstelde) ondoelmatigheid. Het ondersteunen van sectoren met subsidies aan producenten, een van de andere genoemde alternatieven, zal in het algemeen gepaard gaan met minder concurrentie en met enorme administratieve lasten.^{xvi}

In vergelijking tot deze alternatieven is een verlaagd btw-tarief daarom vooralsnog juist een hele effectieve en voor alle partijen relatief eenvoudige methode, die op veel draagvlak in de samenleving kan rekenen. Mochten er (desondanks) alternatieven worden overwogen dan zijn wij vanzelfsprekend graag bereid daarover – bijvoorbeeld in een overleg waaraan ook verschillende belanghebbende branches deelnemen - het gesprek aan te gaan, zodat kan worden bekeken of en in hoeverre die alternatieven passend zijn voor de praktijk.

Afsluitend

Het verlaagde btw-tarief dient meerdere maatschappelijke doelen, waarvan een aantal juist in deze tijd alleen maar belangrijker is geworden. In de evaluatie is daar maar beperkt aandacht aan gegeven. Voor ons echter zijn de waarde en het belang van het verlaagde btw-tarief bijna groter dan ooit.

Den Haag, juni 2023

ⁱ Er kunnen twee effecten optreden: (1) bij goederen waar geen alternatief voor is (economisch inelastische vraag) werkt prijsstijging stevig door en (2) bij andere goederen zullen prijsstijgingen leiden tot vraaguitval en (daardoor) minder inkomsten.

ⁱⁱ Dialogic/ Significant-APE, “Evaluatie van het verlaagde btw-tarief”, 3 april 2023. Aangeboden aan de Tweede Kamer door de Staatssecretaris van Financiën op 11 april 2023, vergaderjaar 2022-2023, 32 140, nr. 151.

ⁱⁱⁱ CPB Policy Brief, ‘Ongelijkheid en herverdeling’, maart 2022.

^{iv} Dit betreft schoonmaak aan de binnenkant van woningen, onder andere bij ouderen. Voor een groot deel gaat het om schoonmaak in het zorgsegment, aanvullend op de (btw-vrijgestelde) thuiszorg-schoonmaak.

^v Voor ‘het geven van gelegenheid tot sportbeoefening en baden’ is soms een btw-vrijstelling van toepassing, in andere gevallen geldt het verlaagde tarief, bijvoorbeeld bij fitness in een sportschool. Wanneer het verlaagde tarief zou vervallen, wordt het verschil tussen beide vormen van sporten nog groter. Dit is onwenselijk.

^{vi} Bij het personenvervoer gaat het om openbaar vervoer, maar ook om het besloten busvervoer (werknemers, scholieren) en het zorg- en (leerlingen-)taxivervoer in het kader van participatie. Daarnaast gaat het om bijvoorbeeld taxivervoer als ‘last-mile oplossing’ na een treinreis.

^{vii} Zie artikel 22 van de grondwet “Zij [de overheid] scheidt voorwaarden voor maatschappelijke en culturele ontplooiing en voor vrijetijdsbesteding.”

^{viii} Voor de bioscoopsector geldt bovendien dat een eventuele verhoging van het btw-tarief het in 2009 opgezette btw-convenant film met de overheid doorbreekt. In dit convenant, dat in 2022 nog positief is geëvalueerd, zijn met de overheid afspraken gemaakt over de financiële bijdrage van de sector aan de productie van de Nederlandse (publieks)film en het bevorderen van het bioscoopbezoek in Nederland. Deze afspraken zouden door verhoging van het btw-tarief (kunnen) komen te vervallen, zie artikel 5.2 van het convenant.

^{ix} Een beperkte btw-verhoging leidt al tot rode cijfers bij kleinere uitgevers, zie Decisio, “Effecten verhoging btw-tarief van 6% naar 9% en verlaging van inkomstenbelasting op omzet en positie van uitgevers in Nederland”, 25 juni 2018.

^x In het evaluatierapport wordt aangegeven dat grenseffecten optreden (bladzijde 175). Op basis van een literatuurstudie wordt vervolgens geconcludeerd dat dit effect ‘redelijk beperkt’ zal zijn. Wij menen dat de grenseffecten juist aanmerkelijk en zeker niet te verwaarlozen zijn. Rapporten van Panteia en Maastricht University wijzen daarop (Panteia, “Grenseffecten van de verhoging van het lage BTW-tarief naar 9%, 4 juni 2018 en ITEM/Maastricht University: “Grenseffectenrapportage 2018, Dossier 1: Verkenning van grenseffecten van verhoging lage btw-tarief”).

^{xi} Dit effect is recent bijvoorbeeld nog doorgerekend voor de sierteeltsector, zie: Wageningen University & Research, “Doorrekening effecten van btw-verhoging op sierteeltproducten in Nederland en EU”, maart 2021. En ook voor de kappersbranche, zie: Panteia, “Effecten van een BTW-verhoging op de werkgelegenheid in de kappersbranche”, december 2022. OnderhoudNL heeft deze maand een enquête over verwachte vraaguitval gehouden onder zijn leden: gemiddeld verwachten de leden bij schrappen van het verlaagde tarief 25% vraaguitval (spreiding 10%-40%). Over ervaringen bij de verhoging van 6% naar 9% indertijd geeft 60% aan dat de verhoging een negatief effect had op de werkvoorraad. De Vereniging Schouwburg- en Concertgebouwdirecties en de Vereniging Nederlandse Poppodia en –Festivals verwachten dat het volledig doorrekenen van een btw-stijging niet mogelijk zal zijn en dat in dat geval rekening moet worden gehouden met een behoorlijke extra kostenpost door vraaguitval. De schoonmaakbranche geeft aan dat een hoger btw-tarief – naast andere oplopende kosten – niet volledig zal kunnen worden doorberekend.

^{xii} Zie onder meer: Wageningen University & Research, “Doorrekening effecten van btw-verhoging op sierteeltproducten in Nederland en EU”, maart 2021, kader 1 en 2 op bladzijde 16 en 17.

^{xiii} In het evaluatierapport is op bladzijde 29 in de tabel opgenomen dat het verlaagde tarief voor arbeidsintensieve diensten vanaf 2000 is ingevoerd. Voor schoenherstellers is dat niet volledig: zij vielen eerder ook al onder het lage tarief, maar gingen in de jaren 1992 tot 2000 naar het reguliere tarief. In die periode is ongeveer 1/3 van de branche verdwenen. Zeker nu schoenen uit lagelonenlanden al snel een alternatief zijn, is het duurzaam om het herstel van schoenen betaalbaar te houden via lage btw.

^{xiv} Zie bladzijde 98 van het rapport.

^{xv} Zie hiervoor ook de beide studies genoemd in noot xi. Het effect op zwartwerken wordt ook gemeten in de in diezelfde noot genoemde enquête onder leden van OnderhoudNL. Wij wijzen er daarnaast op dat de werkgelegenheid niet alleen zichtbaar is in loondienstverband, maar ook via flexibele arbeidsvormen/zzp.

^{xvi} In de journalistieke sector speelt daarnaast nog dat deze juist gebaat is bij indirecte steun, vanwege het noodzakelijke onafhankelijke karakter van de journalistiek. Het is bijzonder onwenselijk en een groot risico voor de onafhankelijkheid van de journalistiek als een overheidsorgaan zou bepalen welke nieuwsmedia hoeveel subsidie voor welke journalistieke activiteiten zouden ontvangen.