

## Position paper

### Rondetafelgesprek Commissie voor VWS van de Tweede Kamer over afschaffen van btw op groente en fruit (12 juni 2023)

Leon Bettendorf (CPB)

**In de discussie over de afschaffing van de btw op groente en fruit moeten doelen en instrumenten goed onderscheiden worden.** Beleidseconomen kunnen weinig zeggen over de bepaling van de doelen; artsen bijvoorbeeld zijn beter in staat om de gezondheidswinsten in te schatten. Maar beleids-, en in dit verband, belastingeconomen kunnen wel adviseren welk beleid, en dus welk instrument, het best gebruikt kan worden om deze doelen te bereiken. Het CPB stelde recent ook al dat de overheid terughoudend moet zijn met het beïnvloeden van gedrag via het belastingstelsel. Daarbij stelde het een afwegingskader voor om te bepalen of een belastinginstrument doeltreffend en doelmatig is.<sup>1</sup> Wij menen dat de introductie van een btw-nultarief voor groente en fruit geen geschikt instrument is om de consumptie van groente en fruit door een specifieke groep te stimuleren. In deze position paper worden drie bezwaren besproken: de maatregel is weinig doelmatig, leidt tot nieuwe afbakeningsproblemen en de doeltreffendheid is onzeker.

**De toepassing van een nultarief is duur, omdat dit beleid weinig gericht is op de doelgroep.** Uit het budgetonderzoek van 2020 blijkt dat de bestedingsaandelen van groente en fruit amper variëren tussen inkomensgroepen (tussen de 3,2% en 2,9%).<sup>2</sup> Hoge inkomensgroepen besteden in absolute bedragen meer. Bijgevolg geven huishoudens met hogere inkomens meer uit aan groente en fruit dan huishoudens met lagere inkomens (zie de figuur). Als we voor het gemak gedragseffecten negeren, betekent dit dat door de afschaffing van de btw op groente en fruit huishoudens in de rijkste helft 82% meer (impliciete) subsidie gaan ontvangen dan huishoudens in de armste helft. De maatregel is dus weinig doelmatig omdat subsidies vooral terechtkomen bij huishoudens die al veel uitgeven aan groente en fruit of aan huishoudens met een voldoende hoog inkomen. Wij verwachten niet dat dit resultaat verandert als blijkt dat lage inkomens sterker gaan reageren op de prijsdaling dan hoge inkomens. Deze omgekeerde solidariteit geldt trouwens breder voor de toepassing van het verlaagd btw-tarief (9%).<sup>3</sup>

---

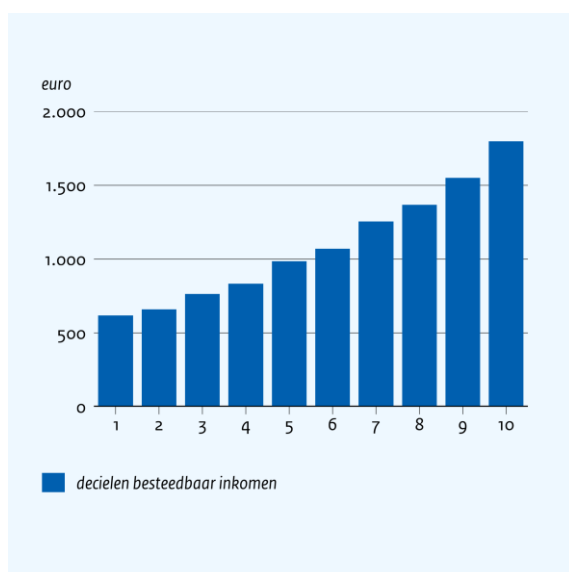
<sup>1</sup> <http://www.cpb.nl/een-economisch-afwegingskader-voor-belastinginstrumenten>.

<sup>2</sup> Bron: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83679NED/table?dl=75DEA>

<sup>3</sup> Zie de evaluatie door Dialogic & Significant Public:

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2023/04/03/definitieve-evaluatierapport-verlaagde-btw-tarief/definitieve-evaluatierapport-verlaagde-btw-tarief.pdf>.

**Figuur** Gemiddelde bestedingen aan groente en fruit in tien inkomensgroepen (in 2020)



**Een nieuwe btw-productgroep leidt tot nieuwe afbakeningsproblemen.**<sup>4</sup> Een ongeschilde aardappel gaat vallen onder het nultarief maar hoe zit het met de geschilde aardappel? Gaan verse groente op een pizza en verse aardbeien op een ijscoupe belast worden tegen 0% of 9%? Bedrijven zullen proberen om een zo groot mogelijk deel van hun producten onder het nultarief te krijgen en de al overbelaste Belastingdienst en rechtbanken vrezen daarom voor een toename in het aantal geschilprocedures. De introductie van een nultarief leidt kortom tot hogere uitvoeringskosten en administratieve lasten.

**De doeltreffendheid is onzeker.** Een analyse van de doeltreffendheid vereist twee stappen: wat is het effect van een lager btw-tarief op de prijzen en vervolgens wat is het effect van een lagere prijs op de consumptie?

**De verlaging van het btw-tarief zal naar verwachting doorberekend worden in de consumentenprijzen.** Bij een volledige doorberekening van het lager btw-tarief, daalt de consumentenprijs met 8,3%. De vraag hoe groot het prijseffect gaat zijn is lastig te beantwoorden, omdat de mate van doorrekening afhangt van specifieke marktomstandigheden. Ook is het btw-tarief op voeding nog nooit is verlaagd in Nederland.<sup>5</sup> Dialogic & Significant Public (2023) vinden dat de verhoging van het verlaagde btw-tarief (van 6% naar 9%) in 2019 grotendeels is doorberekend in de prijs van voedingsmiddelen. De mate van doorrekening zou echter kunnen verschillen tussen stijgingen en dalingen van het btw-tarief.<sup>6</sup> Het btw-tarief is in Nederland wel verlaagd voor bijvoorbeeld kappersdiensten in 2000 (van 17,5% naar 6%). Een CPB-studie vindt dat deze verlaging bijna volledig is doorgegeven aan de consument.<sup>7</sup> Wij denken dat de verlaging van het btw-tarief gemiddeld voor een groot deel wordt doorberekend in de prijzen.

**Aangezien het niet duidelijk is hoe gevoelig de doelgroep is voor deze specifieke prijsverlaging, is de omvang van het effect van een lagere prijs op de consumptie onzeker.** SEO (2023) vindt een prijselasticiteit van de vraag naar groente en fruit van -0,5. Het is niet bekend of de prijselasticiteit verschilt tussen lage en

<sup>4</sup> Zie het SEO-rapport: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D13025>

<sup>5</sup> Gaarder (2018) bestudeert de halvering van de btw op voeding (van 24% naar 12%) in 2001 in Noorwegen. Hij vindt dat deze verlaging bijna volledig is doorberekend in de consumentenprijzen. Gaarder, I. (2018), Incidence and Distributional Effects of Value Added Taxes. *Economic Journal* 129.

<sup>6</sup> Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J., & Kosonen, T. (2020), What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes. *Journal of Political Economy*, volume 128 (12).

<sup>7</sup> Jongen, E., Lejour, A. & Massenz, G. (2018), Cheaper and More Haircuts After VAT Cut? Evidence from the Netherlands. *De Economist* 166.

hoge inkomens. De combinatie van een elasticiteit van -0,5 en een prijsdaling van 8% geeft een stijging van de consumptie met 4%. De omvang van deze stimulans moet vergeleken worden met de kosten van de maatregel. Het ministerie van Financiën schat dat de maatregel tussen de 0,5 en 1 miljard euro gaat kosten, door de gemiste btw-ontvangsten (SEO, 2023).

**Er is ander beleid mogelijk dat meer gericht en doelmatig is dan een verlaging van de btw.** Naast meer voorlichting en gerichte inkomensondersteuning via sociale uitkeringen, valt te denken aan meer beleid in natura. De overheid kan groente en fruit in schoolmaaltijden subsidiëren en meer groenten en fruit schenken aan voedselbanken.