



De wenselijkheid van een hoger BTW-tarief op vlees

Auteur(s):

Remmers, H.W.

*De auteur is werkzaam bij de Stichting Natuur en Milieu te Utrecht.***Verschenen in:**

ESB, 81e jaargang, nr. 4054, pagina 346, 17 april 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

belastingen, consumptie, milieu

Verhoging van het BTW-tarief op vlees is een goed begin van vergroening van het fiscale stelsel.

Voor vlees geldt het lage BTW-tarief van 6%. Dit lage tarief geldt voor alle voedingsmiddelen en andere 'basisproducten', terwijl over de meer luxe consumptiegoederen een tarief van 17,5% geheven wordt. De reden voor dit onderscheid was gelegen in de gevolgen voor de inkomensverdeling: door eerste levensbehoeften minder zwaar te belasten, zouden de lage inkomens worden ontzien. De effecten van de twee verschillende BTW-tarieven op de inkomensverdeling blijken nu echter marginaal te zijn¹. En er zijn goede redenen om het BTW-tarief op vlees juist te verhogen.

Luxe

Afgezien van het geringe effect van de BTW-tarieven op de inkomensverdeling: vlees is een luxe-product en geen essentieel levensmiddel. Consumenten kunnen een prijsverhoging van vlees opvangen door minder vlees en meer vlees-vervangende producten te kopen. Daarmee is het argument van de inkomensverdeling op vlees nauwelijks van toepassing.

Milieu

De productie van vlees in Nederland brengt het milieu schade toe, en kent dus externe kosten. In landen als Thailand en Brazilië leidt de verbouwing van tapioca en soja ten behoeve van veevoer voor Nederland tot uitputting van de bodem. In Nederland zorgen mest- en ammoniak voor een jaarlijkse economische schadepost van 0,5 tot 1 miljard gulden bij natuur- en waterbeheerders, bosbouwers, waterleidingbedrijven, grondwaterverbruikende industrieën, vissers en recreatie-ondernemers². Dit bedrag kan in 2015 oplopen tot jaarlijks 2 miljard gulden. De kosten die toekomstige generaties moeten maken om de milieudoelstellingen voor verzuring en vermisting in de landbouw te realiseren bedragen minstens 2,6 á 3,1 miljard gulden per jaar³.

De meeste economen beschouwen het afwentelen van milieukosten als falen van het marktmechanisme. Dit kan worden hersteld door de milieukosten te internaliseren in de prijzen. De prijs van varkens- en kippevlees zou met geïnternaliseerde milieukosten ruwweg 10-30 procent hoger worden (ervan uitgaande dat 40 procent van de eerder genoemde milieuschades aan deze vleessoorten mogen worden toegerekend en er voor 4,2 miljard gulden aan werd besteed). Verhoging van het BTW-tarief op vlees zou een stap in de goede richting zijn.

Subsidies

De veeteelt veroorzaakt niet alleen externe kosten, maar krijgt daarvoor ook nog eens flinke subsidies. De totale directe en indirecte landbouwsubsidies bedragen circa 9 miljard gulden per jaar. De subsidiebedragen aan de landbouw zijn soms nog groter dan de totale toegevoegde waarde! De Nederlandse rundveehouderij ontving jaarlijks (over 1990-1993) gemiddeld 7,1 miljard gulden steun (met name voor melkvee), maar heeft slechts een toegevoegde waarde van 5 miljard gulden⁴. Rund- en kalfsvlees werd voor 2,3 miljard gulden gesubsidieerd. De intensieve veehouderij ontving 0,8 miljard gulden steun voor varkens- en pluimveevlees tegenover een gemiddelde toegevoegde waarde van 1,1 miljard gulden, die is teruggelopen tot 690 miljoen gulden in 1993/1994.

Een kleinere veestapel is zowel om economische als ecologische redenen gewenst. De toegevoegde waarde van de intensieve veehouderij is maar weinig groter dan het bedrag dat aan subsidie wordt ontvangen en is bovendien ongeveer even groot als de economische schade die optreedt in de vorm van hoge milieukosten die op anderen (nu en in de toekomst) worden afgewenteld. De huidige vleesprijzen geven hierdoor een compleet verkeerd beeld van de werkelijke kosten die samenhangen met vleesproductie.

Is de BTW het goede instrument?

Nu het belang van de twee verschillende BTW-tarieven voor de inkomensverdeling beperkt blijkt, terwijl het belang van het internaliseren van externe (milieu)kosten steeds breder wordt erkend, is het de moeite waard te onderzoeken of een BTW-verhoging op vlees een zinvolle manier is om de externe kosten te internaliseren.

Kenmerk van verhoging van de BTW is dat de maatregel aangrijpt aan de consumentenkant. Dit is een belangrijk verschil met inputheffingen, zoals heffingen op fosfaat en stikstof, die tot een lastenverzwaring van de producent leiden. Het mestbeleid van de regering bestaat nu grotendeels uit maatregelen die aangrijpen bij de input-kant. Dat leidt tot hogere milieukosten voor veehouders door heffingen, extra mestafzetkosten, bouw van emissie-arme stallen enz. Hierdoor neemt de milieuschade per kilo vlees af.

In onze open markt met harde concurrentie zijn de mogelijkheden om deze kostprijsverhogingen door te berekenen aan afnemers echter zeer beperkt. Dat betekent dat milieumaatregelen op een gegeven moment ertoe zullen leiden dat Nederlandse veehouders interen op hun winst, sneller failliet gaan en het afleggen tegen buitenlandse producenten met lagere milieukosten, terwijl de Nederlandse vleesconsumptie ongewijzigd blijft. Omdat een deel van de milieueffecten van de veehouderij grensoverschrijdend is (in de vorm van zure regen bijvoorbeeld), kan daardoor de echte winst voor het milieu tegenvallen. Consumptieheffingen daarentegen zullen wel direct tot een prijsverhoging leiden, en daarmee tot vermindering van de consumptie van vlees in Nederland.

Een belangrijk voordeel van maatregelen aan de input-kant is wel, dat ze prikkelen tot een milieuvriendelijker vorm van produceren. Daarom kan een BTW-verhoging ook niet in de plaats komen van regels en heffingen voor mestoverschotten en het dierenwelzijn. Echter, ook de BTW kan een prikkel tot milieuvriendelijk produceren bevatten door vlees met het milieu- en diervriendelijke eco- of scharrelkeurmerk het tarief van zes procent te laten houden. In dat geval wordt het prijsverschil tussen beide soorten vlees, dat grotendeels veroorzaakt wordt door de externe kosten van de gangbare veeteelt, veel geringer. Gecombineerd met de betere kwaliteit krijgt milieu- en diervriendelijk vlees zo de kans om 'door te breken'. Dat biedt een perspectief op een wezenlijk milieuvriendelijker consumptie in Nederland.

Uitvoering

Wellicht het grootste probleem bij consumptieheffingen om milieu-effecten te internaliseren is de afbakening: welke producten komen in aanmerking voor het predikaat 'milieuvriendelijk' dat recht geeft op het lage tarief? Dit leidt al snel tot flinke uitvoerings- en controleproblemen voor de belastingdienst⁵. Deze kosten zijn op zich zelf echter geen argument om niet tot BTW-differentiatie over te gaan; ze moeten afgewogen worden tegen de voordelen van een hoger BTW-tarief voor vervuilende producten. In het geval van vlees lijken de uitvoeringsproblemen te overzien. Er bestaan immers al keurmerken voor biologisch en scharrelvlees (SKAL en ISC). Wel kunnen afbakeningsproblemen opduiken bij het opstellen van een lijst van producten die wel en die niet als vleesproduct worden beschouwd (bijv. producten met weinig vlees, zoals croquetten). Er zal een percentage gewicht aan vlees moeten worden gekozen, bijvoorbeeld twintig, waarboven het hoge BTW-tarief gehanteerd wordt.

Toestemming van de EU voor de BTW-verhoging is op grond van de Tariefriichtlijn niet nodig als het gaat om vleesproducten⁶. Landen zijn wat vleesproducten betreft vrij te kiezen voor het hoge of lage tarief. Op dit moment lopen de tarieven op vlees uiteen: in Duitsland is het 7 procent, in Denemarken 22 procent en in België 6 procent. In EU-kader wordt nog steeds getracht de BTW-tarieven te harmoniseren, maar dit zal nog zeker vijf jaar duren. Tot die tijd zal een BTW-verhoging op vlees in Nederland daarom in de EU niet op echte tegenstand stuiten.

Effecten

De prijselasticiteit van de vraag naar vlees is ongeveer -0,4⁷. Dit betekent dat wanneer de prijs van vlees 11 procent hoger wordt als gevolg van de BTW-verhoging, een afname van circa 4,4 procent van de vraag het gevolg is. Bij een totale vleesconsumptie van Nederlandse huishoudens ter waarde van f 8.739,9 mln leidt dat tot een opbrengst van de BTW-verhoging van f 817 mln⁸.

De daling van de vraag naar vlees zal geringer uitvallen als biologisch en scharrelvlees in het lage BTW- tarief blijven, en naarmate een groter deel van de opbrengst wordt gebruikt voor lastenverlichting. Hierdoor neemt het besteedbare inkomen van consumenten immers toe. De milieu-effectiviteit van de maatregel wordt daarentegen groter als de opbrengst gedeeltelijk gebruikt wordt voor lastenverlaging voor milieuvriendelijke landbouw. Dat maakt het voor landbouwers gemakkelijker om over te stappen op een andere productiewijze, en zo snel te reageren op de te verwachten toename van de vraag naar milieuvriendelijk vlees.

Conclusie

Dat op sommige producten minder BTW geheven wordt dan op andere, komt voort uit wensen t.a.v. de inkomensverdeling. De effecten van de twee BTW-tarieven op de inkomensverdeling blijken echter beperkt. Daarom is het beter om differentiatie in BTW-tarieven te gebruiken om externe (milieu)kosten te internaliseren in de prijs. Vlees is een goed voorbeeld van een product waarbij dat zowel wenselijk als haalbaar is. Door milieuvriendelijk geproduceerd vlees in het lage BTW-tarief te houden, en eventueel zelfs een deel van de opbrengst te gebruiken voor lastenverlichting voor de milieuvriendelijke landbouw, kan de milieu- effectiviteit van deze maatregel verder verhoogd worden

1 S. Cnossen, Lastenverschuiving door uniformering BTW-tarieven, *ESB*, 15 november 1995, blz. 1026-1030.

2 H.W. Remmers, *Economische schade als gevolg van verzuring en vermessing uit de landbouw*, Stichting Natuur en Milieu, Utrecht, 1995.

3 J.P. van Soest et. al., *Financiële waardering van de milieuschade door de Nederlandse landbouw, een benadering op basis van de preventiekosten*, Delft, 1996.

4 H.J.J. Stolwijk en P.J.J. Veenendaal, *De betekenis van de landbouw voor de Nederlandse economie*, LEI-DLO, publicatie nr. 1.29, 1995.

5 Tweede Kamer, Brief van staatssecretaris van financiën betreffende btw- nultarief voor biologisch geteelde voedingsmiddelen; TK

1989-1990, 21566 nr. 11.

6 Zie Tweede Kamer, Wet van 21 december 1988 tot wijziging van de Wet op de Omzetbelasting 1968 en van de Wet op de accijns van alcoholhoudende ranken, TK 1989, 20506.

7 D. W. de Hoop, LEI-DLO, mondelinge mededeling, 1995.

8 Zie voor de berekeningen H.W. Remmers, *BTW-verhoging op vlees voor een warme sanering van de veestapel en een schone landbouw*, Stichting Natuur en Milieu, Utrecht, 1995.