

Belasting op landbouwsubsidies leidt tot ongelijkheid

Sinds 2006 ontvangen agrariërs een deel van de inkomenssteun losgekoppeld van de productie. De vraag is of verschillende belastingregimes leiden tot uiteenlopende netto-bedragen aan ontvangen landbouwsubsidies en tot concurrentievervalsing tussen landen.

Harmonisatie van het EU-belastingbeleid heeft al geruime tijd de aandacht (Sorensen, 2004; Salvatore, 2002), waarbij de agrarische sector echter onderbelicht is gebleven. De OESO (2005) heeft een vergelijkende studie verricht naar verschillen in fiscaliteit tussen landbouw- en niet-landbouwsectoren. Daarnaast heeft het LEI (Van der Veen *et al.*, 2007) gekeken naar belastingheffing in de agrarische sector in verschillende EU-lidstaten. De studies laten zien dat verschillen in de belastingdruk tussen de lidstaten niet alleen voortvloeien uit het algemene belastingregime, maar ook uit specifiek agrarische faciliteiten. In de meeste Europese landen worden belasting en sociale premies betaald over de ontvangen EU-subsidies. Nederland, Tsjechië, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk beschouwen de directe inkomenssteun (hierna: subsidies) als normaal inkomen. Forfaitaire berekeningen van het fiscale inkomen, ofwel op basis van normen per hectare (Frankrijk en Duitsland) ofwel op basis van berekeningen aan de hand van de omzet (Spanje), zorgen ervoor dat de subsidies niet geheel belast worden. Aangezien de inkomensstoelagen ontkoppeld zijn van de productie, kunnen ze niet in de normen worden opgenomen. Ook in Polen wordt nauwelijks belasting betaald over de subsidies omdat de meeste boeren slechts een grondbelasting betalen. Belgische agrariërs kunnen een speciaal tarief van 16,5 procent kiezen indien dit gunstiger is dan het normale regime. Hongarije kent een breed scala aan voorzieningen voor kleine boeren, waarbij in veel gevallen geen sociale premies hoeven te worden afgedragen. Er wordt wel belasting betaald over de subsidies.

Methoden en resultaten

Inzicht in het verschil in belastingheffing op subsidies is verkregen op basis van twee voor Nederlandse begrippen standaardbedrijven: een klein akkerbouwbedrijf en een groot melkveebedrijf (tabel 1). Voor beide voorbeeldbedrijven is voor elk afzonderlijk land, afhankelijk van het daar heersende belastingregime, het verschuldigde bedrag aan belasting berekend voor het inkomen inclusief en het inkomen exclusief de subsidies. Vervolgens wordt

hieruit de belasting op de subsidies afgeleid: het belastingpercentage dat effectief over de ontvangen subsidies betaald wordt.

Figuur 1 toont de belasting op de subsidies voor de twee voorbeeldbedrijven. In het Verenigd Koninkrijk betalen kleine boeren een aanzienlijk bedrag aan belasting over de subsidie omdat vanaf een bepaald inkomensniveau aanzienlijk hogere belastingen moeten worden betaald door het wegvallen van specifieke fiscale toeslagen. In Frankrijk, Duitsland en Polen betalen kleine boeren bijna geen belasting over subsidies. Ook in Spanje betalen boeren een bescheiden bedrag.

Methodologische discussie

De berekeningen zijn uitgevoerd aan de hand van Nederlandse bedrijven en zijn niet, of slechts gedeeltelijk, representatief voor de andere landen. De methodiek geeft wel inzicht in de verschillen in belastingssystemen en hun potentiële effecten. Verder is alleen de invloed van algemene vrijstellingen en aftrekposten meegenomen. In veel landen worden aanvullende, meer specifieke faciliteiten ingezet, vooral om (milieu)investeringen te stimuleren (Van der Veen *et al.*, 2007). De belastingen op subsidies kunnen hierdoor te hoog zijn ingeschat. Ook moet rekening worden gehouden met het verschil in inkomensniveau tussen landen. Aangezien er nauwelijks data beschikbaar zijn over daadwerkelijk betaalde belasting in de agrarische sector is het niet mogelijk om de berekeningen te toetsen.

Implicaties voor het beleid

Dit onderzoek laat zien dat er verschillen bestaan in de belastingheffing op EU-subsidies tussen de EU-lidstaten. Dit kan gevolgen hebben voor het gelijkheidsbeginsel en voor de concurrentiepositie. Beleidsmakers dienen er rekening mee te houden dat deze onderwerpen de komende jaren belangrijker zullen worden in het landbouwdossier.

De nationale Ministeries van Financiën profiteren van de hogere belastingen, waardoor de transferefficiëntie van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid negatief beïnvloed wordt: een deel van het geld bereikt de doelgroep niet, maar lekt weg naar de nationale schatkist. De agrariërs in de verschillende landen profiteren niet op gelijke voet van gelijke subsidieregelingen. Verschillen in belastingtarieven zijn wellicht nog te interpreteren als een middel om de inkomensverdeling binnen het land op gelijke wijze te beïnvloeden als bij andere inkomens. Maar daar waar de agrarische sector belastingvoor-

delen heeft die andere sectoren niet hebben, is er sprake van overheidssteun (OESO, 2005).

Concurrentiepositie

Van der Laan en Nentjes (2001) noemen twee standpunten met betrekking tot concurrentievervalsing: ongelijke uitgangsposities en inefficiënte allocatie van productie. Allereerst kan een verschil in belastingheffing leiden tot een ongelijke uitgangspositie, waarbij niet alle spelers op de markt volgens dezelfde regels spelen: de ongesubsidieerde producent moet concurreren met de gesubsidieerde. Echter, hogere niveaus van belastingheffing kunnen ook betere publieke voorzieningen inhouden, ook voor de landbouw, zoals betere infrastructuur of educatie. Lagere belastingen op subsidies als gevolg van specifiek agrarische faciliteiten kunnen mogelijk wel schadelijke gevolgen hebben voor de concurrentiepositie, aangezien zij alleen gelden voor de landbouw en niet voor andere sectoren beschikbaar zijn. Om de invloed van de specifiek agrarische faciliteiten in kaart te brengen kan de *Producer Support Estimate* (PSE) van de OESO (2007) een belangrijke rol spelen. De PSE meet de jaarlijkse monetaire waarde van de bruto-overdrachten van consumenten en belastingbetalers ter ondersteuning van agrarische producenten. Daarnaast zou de landbouwsector in de EU zich anders kunnen ontwikkelen dan verwacht mag worden op basis van het principe van Heckscher-Ohlin (Ohlin, 1933): vrijhandel resulteert in een efficiënte geografische verdeling van industrieën en die verdeling zou verstoord kunnen raken door de verschillen in belastingheffing op subsidies. De vraag is dan hoe substitueerbaar de landbouw tussen verschillende EU-lidstaten is. Een belangrijke factor is de mate van vrij verkeer van mensen en goederen. In de agrarische sector speelt grond een grote rol, die per definitie niet verplaatsbaar is. Bovendien zal voor de boeren de beslissing om het bedrijf te verplaatsen gebaseerd zijn op meer factoren dan alleen de belastingheffing. Of de lagere belastingheffing op EU-subsidies leidt tot toetreding vanuit andere sectoren en dus tot een andere allocatie van productiefactoren, hangt af van de toetredingsbarrières. In Nederland is het bijna onmogelijk om toe te treden in de agrarische sector door de hoge grondprijzen. Het is echter niet ondenkbaar dat bepaalde teelten zich suboptimaal in bepaalde landen concentreren.

Conclusies

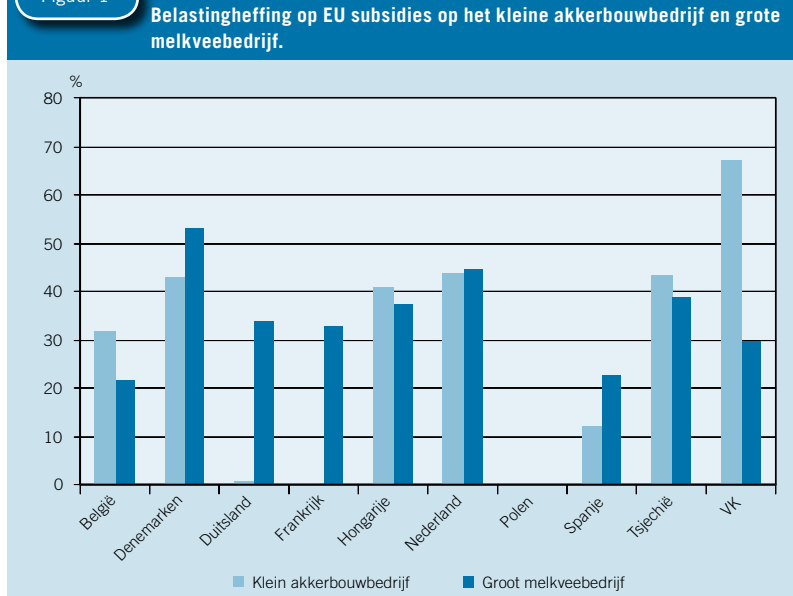
Er bestaan aanzienlijke verschillen in het belastingniveau van EU-subsidies en de manier waarop belastingheffing plaatsvindt. Het gelijkheidsbeginsel staat daardoor onder druk: agrariërs profiteren niet allemaal evenveel van dezelfde regelingen. Tevens kan de efficiëntie in de overdracht van subsidies sterk verschillen.

Op het eerste gezicht lijkt het verschil effect te hebben op de concurrentiepositie, aangezien agrariërs onder ongelijke omstandigheden moeten concurreren.

Tabel 1

Structuurkenmerken voorbeeldbedrijven (op jaarbasis in euro).		
	Klein akkerbouwbedrijf	Groot melkveebedrijf
Totale omzet	57.000	287.000
Waarvan EU subsidies	5.000	17.000
Bedrijfswinst	8.000	68.000
Totaal inkomen (inclusief inkomen buiten bedrijf)	31.000	79.000
Rechtsvorm	Eenmansbedrijf	Maatschap

Figuur 1



ren. Echter, brengen de hogere belastingen ook baten met zich mee in de vorm van publieke voorzieningen, dan is verstoring van de concurrentie niet meteen aan de orde. In een aantal landen leiden specifiek agrarische faciliteiten tot lagere belastingen op subsidies, wat weer leidt tot een verstoring van de concurrentie. Ook is er sprake van verstoring als de productie zich verplaatst. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat met name grond niet flexibel is, zodat productie niet zo snel zal verschuiven tussen landen. Hoewel de EU weinig competenties heeft op het vlak van belastingen, geeft dit onderzoek aan dat internationale beleidsmakers er niet aan ontkomen ook stil te staan bij de (nationale) fiscale aspecten van hun beleid.

LITERATUUR

Laan, R. van der en A. Nentjes (2001) *Competitive distortions in EU environmental legislation: inefficiency versus inequity*. *European Journal of Law and Economics*, 11(2), 131-152.

OESO (2005) *Non-sectoral policies for agriculture and agro-food sectors: Taxation and social security*. Parijs: OESO.

OESO (2007) *Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluation*. Parijs: OESO.

Ohlin, B. (1933) *Interregional and International Trade*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Salvatore, D. (2002) *Relative taxation and competitiveness in the European Union: what the European Union can learn from the United States*. *Journal of Policy Modeling*, 24(4), 401-410.

Sorensen, P.B. (2004) *Company tax reform in the European Union*. *International Tax and Public Finance*, 11(1), 91-115.

Veen, H.B. van der, H.A.B. van der Meulen, K.H.M. van Bommel en B. Doorneweert (2007) *Exploring agricultural taxation in Europe*. Den Haag: LEI.