

Gezonde belastingen?

Wat zijn nu weer gezonde belastingen? Gezond voor de overheid omdat ze geld opleveren? Toch zullen de meeste belastingplichtigen niet snel spreken van een gezonde belasting. Nee, het gaat mij hier om belastingen die goed zouden kunnen zijn voor de gezondheid van de mens. Ofwel belastingen die ongezonde leefgewoonten bestraffen. Dergelijke belastingen zijn er al lang, denk maar aan tabaksaccijns en alcoholaccijns. Ze hebben het kenmerk dat als ze effectief zijn de opbrengst ervan daalt. Er is bij dergelijke belastingen ook in principe sprake van een maximum opbrengst gerelateerd aan het tarief: boven een bepaald tarief daalt de opbrengst voor de overheid. Dit soort belastingen heeft een sterk instrumentalistisch karakter. De vraag daarbij is of er geen andere – niet fiscale – instrumenten zijn om hetzelfde te bereiken. Een mooi voorbeeld is het vergroenen van het wagenpark. Dat kan de wetgever proberen te effectueren door groene auto's fiscaal te faciliteren, maar je kunt ook de leveranciers dwingen de uitstoot van schadelijke stoffen, met name CO₂ die een auto mag uitstoten, eenvoudigweg te maximeren. Dat is momenteel de aanpak die de EU toepast en die lijkt behoorlijk effectief.

Regelmatig komen er ideeën op voor andersoortige sturende belastingen. De laatste tijd is er in diverse landen waaronder Nederland aandacht voor vleesbelastingen en suikerbelastingen. De productie van vlees draagt in belangrijke mate bij aan milieuvuiling, bijvoorbeeld in de vorm van stikstofuitstoot. Door een dergelijke belasting kan de stikstofuitstoot verminderden. Bovendien dient zo'n belasting er ook toe de zogenoemde reële kosten van de milieuschade aan de consument in rekening. We noemen dat wel de internalisering van de maatschappelijke kosten, in dit geval van de stikstofuitstoot ten gevolge van de vleesproductie. De consument betaalt aldus niet alleen voor het vlees, maar ook voor de schadelijke milieu-effecten. Een andere belasting die zo behoort te werken is een belasting op vliegverkeer. Ik heb al eens voorgesteld om hetzelfde te doen bij cruiseschepen. In Curaçao zal men dat vermoedelijk niet zo'n goed idee vinden, maar dat terzijde. Overigens is het nog niet altijd even eenvoudig dergelijke belastingen te heffen. Hoe moet een vleesbelasting bijvoorbeeld worden vormgegeven en bij wie moet die worden geheven: bij de boer, de slachterij, de detaillist? Dit zijn heel lastige punten.

Een andere belasting die serieuzer overweging verdient is de zogenoemde suikerbelasting. De mens ontkomt niet aan het gebruik van suikers. Die zijn er overigens in soorten en maten. Een belangrijk kenmerk van suiker is dat het mensen dik maakt en veelal een belangrijke oorzaak is van obesitas. Het behoeft geen betoog dat dit slecht is en de kosten van de gezondheidszorg doet toenemen. Het is een wereldwijd verschijnsel. In Nederland heeft maar liefst de helft van de volwassenen overgewicht en 13% van de kinderen. Op basis van onderzoek wordt aangenomen dat dit overgewicht bij volwassenen in 2040 oploopt tot ruim 60%. Ik vrees dat de percentages in Curaçao zelfs nog hoger liggen. De belastingwetgever wil daar wat aan doen met name door suikerhoudende dranken zwaarder te belasten. De eerste vraag is of dat een verstandige aanpak is. Ik meen vooralsnog van niet. Het lijkt me veel effectiever om aan de producenten en invoerende ondernemers een plafond op te leggen ten aanzien van het suikergehalte in frisdranken e.d. en eventueel andere producten. Dat kan op eenzelfde wijze als ik hiervoor schetste ten aanzien van de door de EU gemaximeerde uitstoot van CO₂ door nieuwe auto's. Bij sturende belastingen is het maar de vraag of en in welke mate de afnemer zich laat sturen en welke kant die sturing op gaat. Dat probleem doet zich bij een wettelijke maximering niet voor. Overigens zal men een dergelijke wettelijk maximum op grotere schaal moeten toepassen, bijvoorbeeld binnen de EU of de OESO. Nederland kiest niet voor een dergelijk wettelijk maximum. Het is voornemens suiker zwaarder te belasten en heeft daarvoor onlangs een internetconsultatie uitgezet. Afgezien van mijn voorkeur dit niet aan te pakken via een belasting, maar via wettelijke maximering, is dit Nederlandse voornemen

naar mijn idee ook interessant voor Curaçao en vele andere landen. Wel is de wijze en de mate van suikergebruik tussen landen mogelijk een reden voor een verschil in benadering.

Uit de internetconsultatie blijkt een interessant punt: in het algemeen is de primaire gedachte achter een belasting als de onderhavige dat de consument ten gevolge van een hogere belasting minder consumeert ofwel minder suikerhoudende drank koopt. Uit onderzoek blijkt echter dat bij een suikerbelasting of een verhoging daarvan vooral ook de producenten geneigd zijn om de hoeveelheid suiker in hun product te verminderen waardoor de prijs gelijk kan blijven of slechts beperkt stijgt. Afhankelijk van de door Nederland te kiezen vormgeving zou dit zelfs op kunnen lopen tot een vermindering van bijna 20%. In het Verenigd Koninkrijk heeft bij aankondiging van de invoering van een zwaardere suikerbelasting op voorhand al een forse aanpassing van het aanbod van suikerhoudende dranken plaatsgevonden.

De vormgeving en invulling van een suikerbelasting levert overigens nog wel diverse discussiepunten op. Niet in de laatste plaats wat betreft het tarief. Hier gaat het zowel om de hoogte van het tarief als om een mogelijke progressie gerelateerd aan de hoeveelheid suiker. Een ander belangrijk vraagstuk is of een dergelijke heffing ook moet gelden voor natuurlijke suikers. In het algemeen is dat laatste wel het geval, enerzijds omdat ook deze tot de onwenselijke gevolgen als overgewicht leiden en anderzijds omdat anders gemakkelijk verstoringen kunnen plaatsvinden.

Afrondend: hoewel ik in het algemeen niet zo'n voorstander ben van sturende belastingen wijzen onderzoeken uit dat deze bij suikerbelastingen redelijk effectief kunnen zijn. Toch blijft het verstandig om te bezien of de problematiek van overgewicht niet beter kan worden geregeld door eenvoudig het suikergehalte in producten te maximeren. Hoe dan ook verdient het aanbeveling dat landen hier actie op ondernemen nu overgewicht een wereldwijd probleem vormt.

Peter Kavelaars is hoogleraar Fiscale Economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en of counsel bij Deloitte Dutch Caribbean.