

Giftenaftrek afschaffen ten bate van vooringevulde aangifte?

Det helleptj tieëge de muus zag de boor en hae stoeëk zien scheur in brând
prof. dr. S.J.C. Hemels

Samenvatting

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen heeft geadviseerd de giftenaftrek ‘wegens gebrek aan effectiviteit’ af te schaffen. Dit advies leidt tot onzekerheid en schaadt daardoor de filantropische sector. Deze bijdrage bespreekt of de Commissie de juiste argumenten gebruikt en of zij voldoende rekening houdt met de maatschappelijke effecten van de giftenaftrek.

Giftenaftrek afschaffen ten bate van vooringevulde aangifte?

Det helleptj tieëge de muus zag de boor en hae stoeëk zien scheur in brând¹
prof. dr. S.J.C. Hemels²

1 Inleiding

In haar interimrapport adviseerde de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (“de Commissie”) de giftenaftrek ‘wegens gebrek aan effectiviteit’ af te schaffen.³ Dit advies leidde tot maatschappelijke onrust⁴ en kritiek op de gehanteerde motivering.⁵ Het eindrapport besprak deze kritiek niet. De Commissie weerlegde slechts de toepasbaarheid van een Amerikaans onderzoek en handhaafde haar advies.⁶ Zij brengt hiermee ongewild schade toe aan de filantropische sector. Donateurstwijfels over het voortbestaan van de giftenaftrek beperken de bereidheid zich te verplichten tot langjarige giften. Deze maatschappelijke impact, die meer dan 55.000 anbi’s en hun donateurs raakt, rechtvaardigt een analyse van dit advies. Het is de vraag of de Commissie de juiste argumenten gebruikt en of zij voldoende rekening houdt met de maatschappelijke effecten van de giftenaftrek.

2 Argumentatie van de Commissie voor afschaffing

Het interrimrapport is kort over de giftenaftrek. De Commissie behandelt deze samen met de scholingsaftrek. Ondanks het feit dat de scholingsaftrek volgens de Commissie maar 300.000 gebruikers kent tegenover 800.000 giftenaftrekgebruikers en dat het budgettaire beslag van de scholingsaftrek slechts € 263 miljoen is tegenover € 378 miljoen voor de giftenaftrek,⁷ wijdt de paragraaf 18 regels aan de scholingsaftrek en slechts 4 aan de giftenaftrek:

“Het doel van de giftenaftrek is om langs indirecte weg schenkingen te bevorderen aan charitatieve, kerkelijke, levensbeschouwelijke, culturele, wetenschappelijke en het algemeen nut beogende instellingen. (...) Bij de evaluatie van de giftenaftrek kon niet worden aangetoond dat de regeling bijdraagt aan de doelstelling, het bevorderen van het geven aan goede doelen.⁸ Het bleek dat mensen die in een hoog marginaal tarief vallen en dus meer belastingvoordeel per gegeven euro genieten niet meer geven dan mensen die in een lager tarief vallen. (...) Gelet op de negatieve beoordeling adviseert de commissie de giftenaftrek af te schaffen.”

3 Evaluatie onderbouwt Commissieconclusie niet

¹ Een Weerts spreekwoord volgens <http://www.mijnwoordenboek.nl/dialect/Weerts>.

² Erasmus Universiteit Rotterdam en Allen & Overy LLP, Amsterdam. Dit artikel is tot stand gekomen in het onderzoeksprogramma ‘Fiscale autonomie en haar grenzen’ van de Erasmus School of Law.

³ Pagina 99-100.

⁴ Bijvoorbeeld: Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk ‘Afschaffing giftenaftrek zou miljoenenramp voor vrijwilligerswerk zijn’ <http://www.nov.nl/actueel/nieuws/afschaffing-giftenaftrek-ramp-vrijwilligers>; ‘Geefwet mogelijk alweer afgeschaft’ Federatie Cultuur in <http://www.theaterkrant.nl/nieuws/advies-afschaffing-giftenaftrek/>,

Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie ‘Voorstel afschaffing giftenaftrek slaat plank volledig mis’ <http://www.sbf-filantropie.nl/actueel-detail/persbericht-giftenaftrek> en de Rooms-katholieke kerk ‘Grote verbazing over voorstel afschaffing giftenaftrek’ <http://www.rkkerk.nl/asp/invado.asp?t=show&id=1853>.

⁵ Bijvoorbeeld Stan Stevens en Nita Wink ‘Behoud giftenaftrek’, het Financieele Dagblad 24 oktober 2012, Theo Schuyt en Sigrid Hemels in een interview onder de kop ‘Plan afschaffing giftenaftrek rammelt’ Nederlands Dagblad 19 oktober 2012/ Brabants Dagblad 20 oktober 2012.

⁶ Eindrapport p. 108.

⁷ Pagina 99.

⁸ Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123-IXB, nr. 9.

Een bondige motivatie is prima, behalve als deze onjuist is. Uit de door het Ministerie van Financiën uitgevoerde ‘Evaluatie giftenaftrek 1996-2006’⁹ volgt niet dat mensen met een hoog tarief niet meer geven dan mensen met een lager tarief noch dat de giftenaftrek negatief is beoordeeld.

De evaluatie benadrukt de beperkingen die de beschikbare data, een aangiftenbestand met 0,61% van alle Nederlandse belastingplichtigen,¹⁰ aan het onderzoek stelden: het effect van de giftenaftrek kon niet worden onderzocht door een vergelijking in de mate van aftrekbaarheid of van personen met en zonder aftrek. Evenmin konden periodieke en andere giften worden onderscheiden.¹¹ De evaluatie heeft het effect van de hoogte van het aftrektarief daarom bepaald door belastingplichtigen met een inkomen in een bandbreedte van € 3000 rond een schijfgrens te vergelijken en door de stelselwijziging van IB64 naar IB2001. Het effect van aftrekbaarheid is dus niet gemeten. Uit de analyse bleek “dat het gevonden effect van de fiscale faciliteit op het aantal mensen dat een gift doet of dat een hogere gift doet statistisch niet significant is (d.w.z. er is een kans dat het gevonden effect op toeval berust).”¹² Het rapport vervolgt:

“De conclusie op grond van deze onderzoeksmethode luidt dan dat niet kon worden aangetoond dat door de fiscale faciliteit meer mensen een gift doen noch dat de faciliteit leidt tot hogere giften. De conclusie dat er geen significant effect aangetoond kan worden is voorwaardelijk op de gemaakte veronderstellingen en gebruikte onderzoeksmethode. Hierbij passen enkele kanttekeningen. Zo is verondersteld dat belastingplichtigen zich bewust zijn van de hoogte van het marginale tarief. Ook is verondersteld dat de conclusie op basis van verschillen in aftrektarief toepasbaar is op de absolute hoogte van het aftrektarief. Het onderzoek sluit echter niet uit dat het loutere feit van de aftrekbaarheid (ongeacht de hoogte van het marginaal tarief) wel van invloed kan zijn op de bereidheid van het doen van giften. Desalniettemin geeft de uitkomst binnen de meest prominente groep weinig aanleiding tot twijfel over het gevonden resultaat. Deze groep betreft 65plussers met een inkomen rond de overgang van de tweede naar de derde schijf. Circa 33% van deze groep heeft giftenaftrek. Ondanks het grote verschil in marginaal tarief van circa 20% -punten geldt ook voor deze groep dat in de periode 2001-2006 de coëfficiënt die het effect meet van het marginale aftrektarief nimmer significant is en in 2 van de 6 jaar een verkeerd teken heeft (mensen met een laag marginaal tarief hebben vaker aftrek dan mensen met een hoog aftrektarief).”

In de evaluatie staat niet dat de giftenaftrek niet effectief is. Dat heeft de Commissie er in gelezen, de onderzoekers zijn daarvoor te voorzichtig en te bewust van de beperkingen van hun dataset. Deze conclusie kan om de volgende redenen evenmin op het evaluatierapport worden gebaseerd:

1. Het effect van de giftenaftrek op het geefgedrag van hogere inkomensgroepen is niet onderzocht. De belangrijkste onderzoeksgroep betreft 65-plussers met een inkomen rond 20.000 euro.¹³ Voor het jaar 2001 zijn de personen met een box-1 inkomen voor giftenaftrek tussen de € 43.309 en € 49.309 uit de dataset genomen.¹⁴ Uit het rapport

⁹ Bijlage bij Kamerstukken II, 2009-2010, 32 123-IXB, nr. 9, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/11/18/afp09-657-rapport.html>.

¹⁰ R.H.F.P. Bekkers, ‘Giftenaftrek in Nederland: evaluatiemethoden en hun interpretatie’ in *WFR*, 2010, nr. 6873, p. 1140-1148.

¹¹ Pagina 11 evaluatie.

¹² Pagina 3.

¹³ Pagina 9 evaluatie.

¹⁴ Pagina 17 evaluatie.

van de Studiecommissie Belastingstelsel ('Commissie van Weeghel'), blijkt echter dat 32% van de aftrekbare giften wordt gedaan door personen met een inkomen boven de € 70.000.¹⁵ Deze hogere inkomens doen in het onderzoek niet mee, omdat de hoogste schijfgrenzen in de onderzochte jaren tussen de € 42.098 en € 52.228 lag.¹⁶

2. Het effect van het bestaan van aftrek is niet gemeten. Het is mogelijk dat bij gebruik van de aftrek het geefgedrag sterk toeneemt of juist gelijk blijft.¹⁷ Andere giften zijn bijvoorbeeld slechts aftrekbaar voorzover deze meer dan 1 % van het inkomen bedragen. Mensen met een lager inkomen halen deze drempel eerder. Volgens Bekkers zijn causale uitspraken over de effecten van het gebruik van de giftenaftrek op het geefgedrag op basis van deze gegevens niet mogelijk. Bekkers en Mariani hebben er op gewezen dat de evaluatie vooral aandacht besteedt aan prijseffecten op de kans dat particulieren de giftenaftrek gebruiken en minder aan de effecten op de hoogte van de aftrek.¹⁸ Zij concluderen dat de prijselasticiteit ongeveer 1.00 is. Dit betekent dat het geefgedrag onder degenen die de giftenaftrek gebruiken net zo sterk toeneemt als de derving van de inkomstenbelasting, een unitaire prijselasticiteit derhalve. Dit indiceert dat de giftenaftrek wel degelijk effect heeft. Uit onderzoek van de Vrije Universiteit naar geefgedrag van vermogende particulieren blijkt dat 38% van de onderzochte vermogenden giftenaftrek heeft geclaimd. Deze personen schonken jaarlijks gemiddeld € 5.144. De 62% die de giftenaftrek niet gebruikte, schonk gemiddeld slechts € 1.049.¹⁹ De giftenaftrek lijkt niet zozeer een reden om te geven, maar om méér te geven. Dit effect heeft de evaluatie niet onderzocht.
3. De evaluatie onderzocht alleen inkomens rond de schijfgrenzen. Bekkers wijst erop dat het a priori onwaarschijnlijk is dat binnen de kleine bandbreedte van het onderzoek verschillen bestaan in het geefgedrag van groepen net onder en net boven de tariefgrens.²⁰ Omdat de tariefgrenzen ieder jaar wat wijzigen, weten juist die mensen niet zeker tegen welk tarief ze giften kunnen aftrekken. Bekkers wijst erop dat het effect van de aftrek theoretisch het grootst is als de zekerheid over het voordeel door de aftrek het grootst is. Ver van de tariefgrens verwijderde belastingplichtigen hebben de meeste zekerheid. Volgens Bekkers is door de analyse te beperken tot degenen die meer onzeker zijn over hun tarief, het effect van de giftenaftrek waarschijnlijk onderschat.
4. Het evaluatierapport benadrukt dat met de gekozen onderzoeksmethode niet kon worden aangetoond dat door de giftenaftrek meer of hogere giften worden gedaan. Dat dit niet kan worden aangetoond, betekent echter niet dat sprake is van een negatieve beoordeling. Noch de opstellers van de evaluatie, noch de staatssecretaris van Financiën in zijn aanbiedingsbrief bij de evaluatie, spraken over een negatieve beoordeling. De opstellers van het evaluatierapport plaatsten zelf ook al kanttekeningen bij hun onderzoeksmethode.

¹⁵ Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel 2010* <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/04/02/rapport-studiecommissie-belastingstelsel-inclusief-bijlagen.html>, p. 37, gecombineerd met afgeronde CBS-gegevens over de decielverdeling.

¹⁶ In 1996 vond de overgang naar de hoogste schijf bijvoorbeeld plaats bij een inkomen van 92.773 gulden, omgerekend 42098.55 euro, in 2000 werd dit tarief bereikt bij een inkomen van 107.756 gulden, omgerekend 48897.54 euro (artikel 53a Wet IB 1964). In 2001 vond de overgang naar het hoogste tarief plaats bij een inkomen van €46.309 in 2006 bij een inkomen van € 52.228 (artikel 2.10 Wet IB 2001).

¹⁷ Bekkers, 2010.

¹⁸ R.H.F.P. Bekkers en E.E. Mariani, 'Gedragseffecten van de Geefwet' WPNR 2012(6917), p. 133-139.

¹⁹ *Geven in Nederland 2011*, Special Geven door vermogende Nederlanders, paragraaf 1.3.2.

²⁰ R.H.F.P. Bekkers, 'Giftenaftrek in Nederland: evaluatiemethoden en hun interpretatie' WFR, 2010(6873), p. 1140-1148.

Uit het bovenstaande blijkt dat de evaluatie de conclusie van de Commissie niet kan dragen. De Commissie heeft kritiek²¹ op de evaluatie echter genegeerd.

4 De Commissie houdt vast aan de evaluatie

Het eindrapport besteedde bijna 2 pagina's (p. 107-108) aan de giftenaftrek, maar negeerde de kritiek op de evaluatie. Naar aanleiding van een vraag van Kamerlid Dijkgraaf bespreekt het een onderzoek waaruit blijkt dat de prijselasticiteit van giften in de Verenigde Staten groter is dan 1. De Commissie constateert slechts dat de evaluatie niet kan worden verworpen door een onderzoek gebaseerd op een andere dataset in een ander land. De Commissie onderkent dat door groepen rond de schijfgrenzen te onderzoeken, niet de hoogste inkomens worden meegenomen waar het Amerikaanse onderzoek de nadruk op legde. Zij trekt daaruit slechts de conclusie dat daar bij een volgend onderzoek wellicht naar gekeken zou kunnen worden. De Commissie besteedt echter geen aandacht aan het VU-onderzoek naar het effect van de giftenaftrek op het geefgedrag van Nederlandse vermogende particulieren. Ze besteedt geen aandacht aan de oververtegenwoordiging van lage inkomens in het evaluatieonderzoek, terwijl ze de oververtegenwoordiging van hoge inkomens in het Amerikaanse onderzoek bekritiseert. Evenmin besteedt ze aandacht aan de kritiek dat mensen rondom de tariefopstapjes niet weten tegen welk tarief ze aftrekken, waardoor de constatering dat voor deze mensen de hoogte van de aftrek geen aantoonbaar effect had op de omvang van de gift (een constatering die de Commissie wel herhaalt), niets zegt over het effect van de giftenaftrek. Ook de constatering van het Amerikaanse onderzoek dat mensen hun gedrag langzaam aanpassen aan permanente maatregelen en snel reageren op tijdelijke maatregelen, leidt niet tot een kritische beschouwing van de evaluatie, maar slechts tot de opmerking dat dit wellicht bij een volgend evaluatie-onderzoek kan worden meegenomen. De Commissie concludeert dat het Amerikaanse onderzoek haar er niet toe brengt om het evaluatie-onderzoek te verwerpen, omdat de verschillen tussen de Verenigde Staten en Nederland te groot zijn. "De commissie ziet dus geen reden om haar conclusie dat de giftenaftrek wegens gebrek aan effectiviteit afgeschaft kan worden, te herzien."²²

Het is jammer dat de Commissie niet ingaat op de uit Nederlands onderzoek voortkomende kritiek op het evaluatierapport. Deze kritiek was verwoord in de media en in open brieven van goede doelen (in de voetnoten in de inleiding staan voorbeelden), maar is ook op informele wijze onder de aandacht gebracht. Het doet de vraag opkomen of de evaluatie de werkelijke reden is waarom de Commissie de giftenaftrek wil afschaffen.

5 De vooringevulde aangifte

De onderliggende reden voor afschaffing van de giftenaftrek lijkt te zijn dat deze bij de huidige stand van wetgeving niet kan worden vooringevuld, omdat geen gegevens van derden beschikbaar zijn.²³ Dit probleem kan ook anders worden opgelost. Zo zouden goede doelen een renseigneringsplicht kunnen krijgen. Deze plicht kan eventueel worden gekoppeld aan een doelmatigheidsdrempel, waardoor bijvoorbeeld alleen als een particulier meer dan € 100 per jaar schenkt aan een bepaald doel, dat doel hoeft te renseigner. Mensen die kleinere giften doen en desondanks boven de drempel uitkomen, kunnen dit zelf in de aangifte corrigeren.

²¹ Behalve de hiervoor aangehaalde artikelen ook S.J.C. Hemels, 'Giftenaftrek in de vuurlinie?' NTFR 2011-295.

²² Pagina 108 rapport.

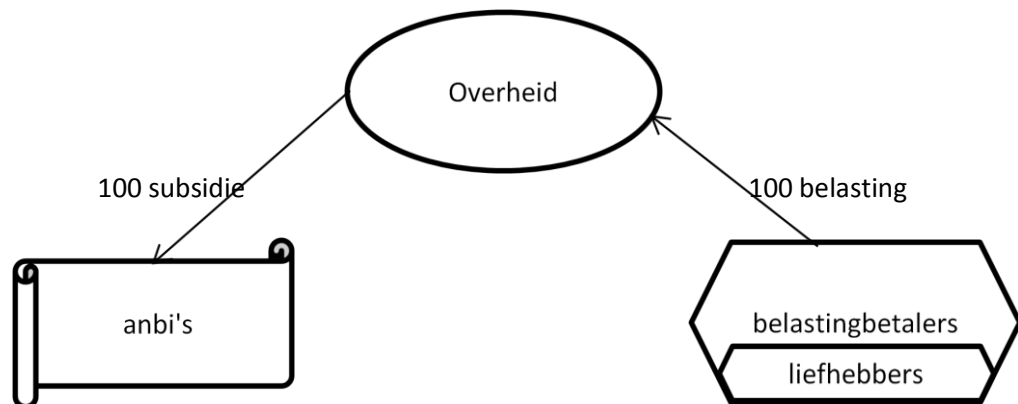
²³ Pagina 40 interimrapport.

6 Giftenaftrek kan wat subsidie niet kan

De Commissie is geen voorstander van instrumenteel gebruik van belastingen. In de samenvatting van het interrimrapport staat de giftenaftrek onder de faciliteiten waarvan de Commissie vindt dat zij niet meer in het belastingstelsel passen.²⁴ Het kabinet heeft in de Memorie van Toelichting bij de Geefwet echter nadrukkelijk opgemerkt dat bij een kleinere overheid een overheid past “die particuliere vrijgevigheid stimuleert”.²⁵ Geefgedrag stimuleren is derhalve een overheidsdoel. Mogelijk vindt de Commissie dat dit overheidsdoel op een andere wijze dan via het belastingstelsel moet worden bereikt. De giftenaftrek kan echter overheidsdoelen bereiken, die moeilijk of minder efficiënt met andere middelen (regelgeving, voorlichting, directe subsidies) kunnen worden bereikt. Voorbeelden zijn het handhaven van de scheiding tussen kerk en staat en het betrekken van particulieren bij goede doelen als kunst en cultuur, wetenschap en natuurbehoud. Ook Stevens en Wink wezen er op dat de Commissie voorbij gaat aan het belangrijkste argument vóór de giftenaftrek: doordat burgers zelf de doelen kiezen, ontstaat er meer betrokkenheid bij de doelen die worden gesteund, waardoor de giftenaftrek het draagvlak voor de ‘civil society’ vergroot.²⁶

Als de overheid subsidies verstrekt, ontstaan twee relaties: één tussen de overheid en anbi's (subsidiestroom) en één tussen de overheid en burgers (belastingbetalingen ter financiering van subsidies). In figuur 1 is dit grafisch weergegeven:

figuur 1



Mensen die waarde hechten aan de activiteiten van de anbi's, zoals kunst- en natuurliefhebbers en gelovigen dragen evenveel bij als andere belastingbetalers. Tussen anbi's en burgers ontstaat geen relatie. Bij kerken heeft dit als problematisch effect dat staatskerken ontstaan: de overheid bepaalt welke kerken hoeveel geld ontvangen. Dit zou de scheiding tussen kerk en staat en de vrijheid om kerkgenootschappen op te richten kunnen belemmeren. Bij kunstinstellingen hebben directe subsidies als nadeel dat kunstinstellingen zich primair op de subsidiegevende overheid en diens adviseurs richten en dat de wensen van het publiek ondergesneeuwd kunnen raken. Een effect dat zich eveneens bij natuurbehoud en wetenschap kan voordoen. Op de lange termijn kan dit ertoe leiden dat belastingbetalers niet langer willen betalen voor 'elitehobby's' met als gevolg subsidiereductie. Dit hebben Nederlandse kunstinstellingen de afgelopen jaren aan den lijve ondervonden.

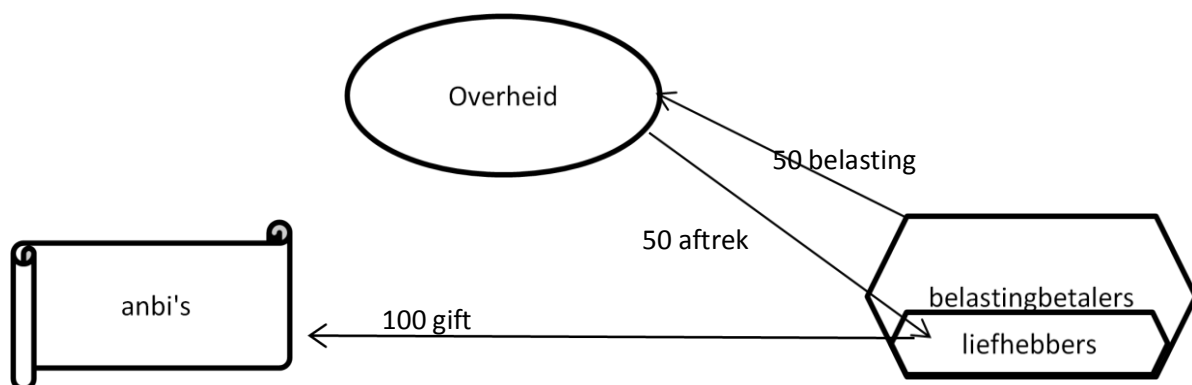
²⁴ Pagina 16.

²⁵ Kamerstukken II, 2011–2012, 33 006, nr. 2, p. 2.

²⁶ Stan Stevens en Nita Wink 'Behoud giftenafrek', het Financieele Dagblad 24 oktober 2012.

Door deels via de giftenaftrek te financieren kan een band ontstaan tussen het publiek en anbi's en moeten anbi's rekening houden met publieksvoorkeuren. Bovendien vormt dit een betere waarborg voor de scheiding tussen kerk en staat. In figuur 2 is deze combinatie van publiek-private financiering weergegeven.

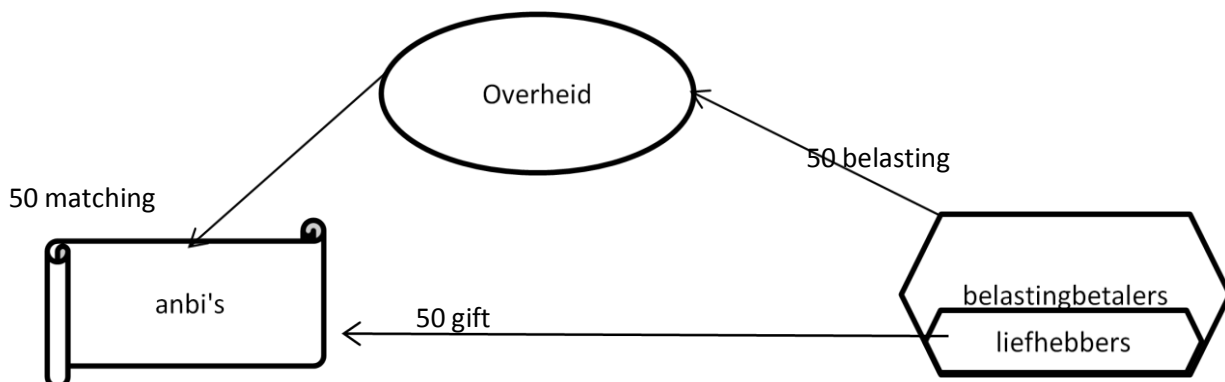
figuur 2



Allereerst ontstaat een relatie tussen liefhebbers/belangstellenden/gelovigen en anbi's: zij doen een gift. De overheid bepaalt of een instelling voor de giftenaftrek in aanmerking komt. Vervolgens ontstaat een relatie tussen liefhebbers en de overheid: zij trekken hun gift af en krijgen deze deels terug. De onbeperkt aftrekbare periodieke giftenaftrek stimuleert langjarige giften en betrokkenheid. Dit financiert de overheid met belastingbijdragen van alle belastingbetalers. Alle belastingbetalers betalen echter slechts een deel van de financiële bijdrage, het andere deel betalen de liefhebbers. Hoe deze verhouding moet liggen, is een politieke beslissing. Naar mijn mening moeten liefhebbers zelf het grootste deel van de gift dragen. Dat is nu niet het geval: gevers in de hoogste tariefschijf kunnen het merendeel van hun gift op de samenleving afwentelen, hetgeen bij giften aan culturele instellingen wordt versterkt door de multiplier, waardoor gevers in het 52% tarief slechts 35% van hun gift dragen. Een maximering van de giftenaftrek op bijvoorbeeld 42% zoals ook de bedoeling is bij de hypotheekrenteaftrek, is rechtvaardiger.

Vrijgevigheid en het creëren van betrokkenheid kan ook worden gestimuleerd via een directe subsidie in de vorm van een zogenoemde *matching* grant. Dit betekent dat de overheid subsidie verstrekt die afhankelijk is van ontvangen private giften. In figuur 3 is dit schematisch weergegeven:

figuur 3



Nadeel van matching is echter dat anbi's langer moeten wachten tot ze het volledige bedrag hebben ontvangen en dat de overheid een subsidieapparaat moet opzetten om de matching uit te voeren en te controleren, terwijl de giftenaftrek meelift in het aangiftetraject.

7 Conclusie

De argumenten van de Commissie rechtvaardigen de afschaffing van de giftenaftrek niet. Zij baseert zich op een beperkte en bekritiseerde evaluatie en gaat voorbij aan het doel dat de overheid met de giftenaftrek wil bereiken. De goededoelensector heeft veel last van dit door de voorgevulde aangifte gemotiveerde advies. Het veroorzaakt onzekerheid over de continuering van de giftenaftrek die donateurs ervan weerhoudt om zich langjarig vast te leggen. Een onwenselijk effect in een tijd waarin donaties onder druk staan door de crisis en de overheid het particulier initiatief benadrukt. Schouten en Beekers (ChristenUnie) noemen het afschaffen van de giftenaftrek een verkeerd signaal op het verkeerde moment.²⁷ Het is belangrijk dat de politiek snel een duidelijk standpunt inneemt over de giftenaftrek, zodat de goededoelensector en donateurs van de door het rapport geschapen onzekerheid en daaraan verbonden negatieve effecten worden verlost. Laten we vooral voorkomen dat om de voorgevulde aangifte te bereiken, de goededoelenschuur door afschaffing van de giftenaftrek in brand wordt gestoken.

²⁷ Carola Schouten en Wouter Beekers, 'Afschaffen giftenaftrek verkeerd signaal op verkeerd moment' Reformatorisch Dagblad 24 juni 2013
http://www.refdag.nl/opinie/afschaffen_giftenaftrek_verkeerd_signaal_op_verkeerd_moment_1_749021.