

# GIFTENAFTREK IN NEDERLAND: EVALUATIEMETHODEN EN HUN INTERPRETATIE

DR. R.H.F.P. BEKKERS \*

## 1 Inleiding

Wat is het effect van de giftenaftrek op het geefgedrag in Nederland? Wat zullen de gevolgen zijn van het afschaffen van de giftenaftrek voor het geefgedrag in Nederland? De aftrek voor giften aan algemeen nut beogende instellingen, die in Nederland sinds de jaren vijftig in de inkomstenbelasting wordt gegeven, staat ter discussie. Om het tekort in de overheidsfinanciën te verminderen zijn werkgroepen ingesteld die de overheidsuitgaven tegen het licht hebben gehouden. De Studiecommissie Belastingstelsel heeft daarom de vrijstellingen in de inkomstenbelasting (IB) bekeken.<sup>1</sup> De commissie heeft geadviseerd diverse mogelijkheden voor aftrek in de inkomstenbelasting te beperken, waaronder de giftenaftrek. In de notitie van de commissie wordt verwezen naar een evaluatie van de giftenaftrek door het Ministerie van Financiën.<sup>2</sup> Een belangrijke conclusie van die evaluatie is dat 'niet kon worden aangetoond dat hij bijdraagt aan de doelstelling, het bevorderen van het geven aan goede doelen' (blz. 67). Dit wordt vervolgens door de commissie geïnterpreteerd als een 'negatieve evaluatie'. In dit artikel worden achtergronden besproken van de giftenaftrek in Nederland.

## 2 Doel en voorwaarden van de giftenaftrek

De giftenaftrek is ingevoerd in 1952 om de financiële nood van kerkelijke, charitatieve, culturele, wetenschappelijke en algemeen nut beogende instellingen te lenigen. De veronderstelling was dat Nederlanders meer zouden geven aan deze instellingen wanneer zij daarvoor aftrek in de inkomstenbelasting kregen. De prijs van het geven daalt immers met het marginale belastingtarief door de aftrek. De aftrek werkt als een korting in de supermarkt: het belastingtarief is de korting. Ten tijde van de invoering van de aftrek was het toptarief in de IB 80%. Een gift van f 10 000 kostte destijds daardoor slechts een vijfde daarvan. Hoewel de financiële nood in de tijd van de wederopbouw verdween en het toptarief intussen is verlaagd naar 52%, is de regeling met als doel de giften te bevorderen blijven bestaan.

In de Wet IB 2001 is omschreven aan welke voorwaarden voldaan moet worden om giften van de inkomstenbelasting te mogen aftrekken. De drie belangrijkste zijn dat:

1. het moet gaan om overdrachten van belastingplichtigen aan door de Belastingdienst als zodanig erkende algemeen nut beogende instellingen;
2. indien de overdrachten een structureel karakter hebben, wat wil zeggen dat er gedurende vijf jaar een vast bedrag wordt gedoneerd, zij volledig aftrekbaar zijn;
3. indien zij geen structureel karakter hebben zij een drempel moeten overschrijden van € 60 óf wel 1% van het verzamelinkomen.

Voorwaarden 2 en 3 volgen niet uit het doel van de giftenaftrek, maar zijn om andere redenen gesteld.

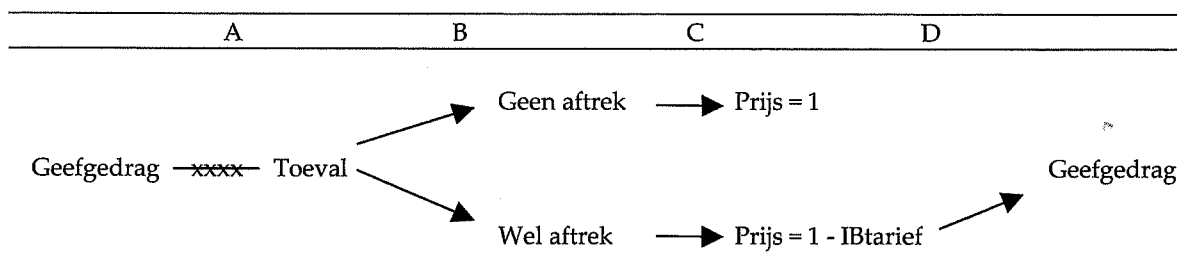
## 3 Het effect en de effectiviteit van de giftenaftrek

Het is vrijwel onmogelijk om na te gaan in welke mate de giftenaftrek het beoogde doel bereikt met de gegevens die beschikbaar zijn over het gebruik van de giftenaftrek door Nederlandse belastingbetalers, zoals die door het Ministerie van Financiën zijn gebruikt. Dit wordt in het

\* De auteur is werkzaam als universitair hoofddocent bij de Werkgroep Filantropische Studies van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam.

1 Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel*, 's-Gravenhage: Studiecommissie Belastingstelsel 2010.

2 Ministerie van Financiën, *Evaluatie giftenaftrek 1996-2006*, 's-Gravenhage: Ministerie van Financiën 2009. Rapport aangeboden door de Minister van Financiën in brief van 23 oktober 2009, nr.AFP/09/657 U, aan de Tweede Kamer.



Figuur 1. Ideale opzet evaluatie van de giftenaftrek

verslag van het onderzoek ook erkend (blz. 25): 'Een evaluatie van een fiscale faciliteit die al sinds lange tijd in nagenoeg ongewijzigde vorm bestaat is niet eenvoudig. Door het ontbreken van wijzigingen in beleid is het moeilijk het effect van de regeling zelf te schatten.'

Een gedegen onderzoek naar de effectiviteit van de aftrek vergelijkt de giften van Nederlanders voor en na het gebruik van de aftrek. Er zijn echter geen gegevens beschikbaar over giften aan algemeen nut beogende instellingen van voor 1952, waardoor het effect van de invoering niet kan worden aangetoond. Er zijn sinds de invoering evenmin perioden geweest waarin de giftenaftrek (tijdelijk) niet werd gegeven of werd beperkt. Hierdoor is het op grond van de gegevens uit belastingaangiften ook niet duidelijk wat de effecten van afschaffing of beperking van de giftenaftrek zullen zijn.

Sinds 1952 zijn er wel enkele wijzigingen opgetreden in de IB die een invloed gehad zouden kunnen hebben op donaties aan anbi's. Dit zijn bijvoorbeeld de invoering van de periodieke aftrek in 1984 en de herziening van de IB in 2001. Er zijn echter geen gegevens over het geefgedrag van huishoudens van vóór en na deze wijzigingen beschikbaar.

Dit roept de vraag op hoe het Ministerie van Financiën tot 'negatieve evaluatie' van de giftenaftrek is gekomen. Overigens is het goed om te zien wat de conclusie precies betekent. Dat 'niet kon worden aangetoond dat hij bijdraagt aan de doelstelling', betekent niet dat de giftenaftrek niet werkt. Het betekent wel dat onbekend is of de giftenaftrek werkt. Als gegevens ontbreken om gefundeerde conclusies te trekken ligt het voor de hand dergelijke gegevens te verzamelen.

## 4 Evaluatiemethoden

De beste methode om de effecten van de belastingaftrek te schatten is weergegeven in figuur 1, waarin vier elementen zijn opgenomen (A tot en met D). Deze methode kent op basis van toeval aftrek toe aan een experimentele groep terwijl een andere groep (de controlegroep) geen aftrek krijgt (element B). Hierdoor betaalt de experimentele groep een lagere prijs voor

dezelfde gift dan de controlegroep (element C). Vervolgens worden de giften in beide groepen met elkaar vergeleken (element D). De verwachting is dan dat de groep die aftrek krijgt meer geeft dan de groep die geen aftrek krijgt. Door het op basis van toeval toewijzen van aftrek wordt vermeden dat het gebruik van de aftrek een resultaat is van voorafgaand geefgedrag of andere versturende factoren (element A).

Een dergelijk experiment is in Nederland met de inkomstenbelasting niet gedaan. Er zijn wel twee andere soorten gegevens beschikbaar voor een evaluatie van de effecten van de giftenaftrek. Dit zijn 1. archiefdata en enquêtegegevens over het gebruik van de giftenaftrek en het geefgedrag van belastingplichtigen en 2. gegevens over de effecten van prijsveranderingen op geefgedrag in experimenten. In beide typen gegevens treden complicaties op in de elementen A tot en met D.

### 4.1 Archiefdata en enquêtegegevens

#### 4.1.1 Archiefdata

In de belastingaangiften van Nederlanders kan worden nagegaan hoe vaak de giftenaftrek wordt gebruikt en wat het volume van de aftrek is. De Belastingdienst heeft een selectie van de belastingaangiften van 0,61% van alle belastingplichtigen in Nederland ter beschikking gesteld aan het CBS, dat de gegevens heeft opgeschoond en onder strikte voorwaarden beschikbaar stelt voor onderzoek. De gegevens worden het 'Inkomens Panel Onderzoek' (hierna: IPO) genoemd. Het is een 'panel' omdat gegevens van dezelfde belastingplichtigen over meerdere jaren beschikbaar zijn. Een voordeel van de IPO-gegevens is dat het om grote aantallen belastingplichtigen gaat (ongeveer 120 000).

Een belangrijk nadeel van de IPO-gegevens is dat giften die niet worden afgetrokken niet zichtbaar zijn. Belastingplichtigen die geen aftrek gebruiken, hoeven hun giften niet op te geven. Daardoor kan niet worden vastgesteld hoe het geefgedrag verandert als het gebruik van de giftenaftrek verandert (element D uit figuur 1). Van belastingplichtigen die de giftenaftrek zijn gaan gebruiken was het geefgedrag voordat de giftenaftrek werd gebruikt immers onbekend. Zo kan ook in het omge-

keerde geval niet worden getoetst of het ophouden met het gebruik van de aftrek tot minder giften leidt.

Ook de veronderstelling dat het gebruik van de aftrek op basis van toeval geschiedt (element B) kan door het ontbreken van gegevens niet getoetst worden. Causale uitspraken over de effecten van het gebruik van de giftenaftrek op het geefgedrag zijn op basis van deze gegevens niet mogelijk.

#### 4.1.2 Enquêtegegevens

Uit enquêtes onder huishoudens waarin gegevens beschikbaar zijn over geefgedrag en het gebruik van de giftenaftrek kan worden nagegaan wat er verandert in het geefgedrag als huishoudens gebruik gaan maken van de giftenaftrek of daarmee ophouden. De 'Geven in Nederland' Panel Studie (hierna: GINPS) is een voorbeeld van dergelijke gegevens. Zoals de naam al aangeeft is ook dit een panelstudie. Een voordeel van deze gegevens is dat zij het mogelijk maken na te gaan wat de veranderingen in het geefgedrag zijn door het gebruik van de giftenaftrek omdat het geefgedrag en het gebruik van de giftenaftrek in alle meetjaren bekend is (element D uit figuur 1). Er kan ook gecontroleerd worden of veranderingen in het gebruik van de aftrek op basis van toeval plaatsvinden (element B). Dit blijkt niet het geval te zijn: het gebruik van de aftrek is afhankelijk van veranderingen in het geefgedrag (element A).<sup>3</sup>

Nadelen van de GINPS zijn dat het aantal huishoudens dat veranderingen laat zien in het gebruik van de giftenaftrek klein is (n=25) en dat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn over het belastbaar inkomen. Het exacte tarief waartegen huishoudens giften kunnen aftrekken (element C uit figuur 1) is daardoor onbekend. Dit beperkt de mogelijkheden om robuuste schattingen te maken van de effecten van veranderingen in het gebruik van de giftenaftrek. Causale uitspraken over de effecten van de giftenaftrek zijn daarom ook op basis van deze gegevens moeilijk te doen.

#### 4.2 Experimenten

In experimenten uit zowel de VS als Nederland waarin de prijs van het geven op basis van toeval werd toegewezen is vastgesteld welke effecten een korting op het geven van geld aan goededoelenorganisaties heeft. Nadelen van de experimenten zijn dat zij alleen uitspraken mogelijk

maken over giften in specifieke omstandigheden en dat zij doorgaans alleen over specifieke populaties gaan. De experimenten bootsen de situatie na waarin de belastingbetaler die de giftenaftrek gebruikt zich bevindt. Om deze situatie onder controle te houden worden in experimenten vaak beperkingen opgelegd aan deelnemers die in werkelijkheid niet voorkomen. Het grote voordeel van de experimenten is dat causale uitspraken mogelijk zijn over de effecten van prijsverlagingen (element B).

#### 4.3 Resultaten van onderzoek naar prijseffecten

Er is veel onderzoek gedaan naar prijseffecten op geefgedrag, voornamelijk in de economie.<sup>4</sup> In grote lijnen heeft het onderzoek geleid tot de volgende drie inzichten.

##### 4.3.1 Hoe lager de prijs, hoe meer er wordt gegeven

Het experimentele onderzoek laat duidelijk zien dat een prijsverlaging (zoals bij de giftenaftrek) een sterk positief effect heeft op geefgedrag. In een experiment onder een steekproef van de Nederlandse bevolking bleek dat een prijsverlaging met 10% de giften gemiddeld deed toenemen met 6,8%.<sup>5</sup>

In experimenten in de VS onder studenten en donateurs van een radiostation zijn gelijkaardige resultaten gevonden.<sup>6</sup> Een prijsverlaging met 10% leidde tot een toename in geefgedrag van tussen de 6 en 7%. Opvallend is dat de prijseffecten nauwelijks verschillen tussen deze studies, hoewel ze verkregen zijn uit verschillende populaties.

4 Voor een vrijwel volledig overzicht van het onderzoek dat is verschenen tot en met 2006 zie het literatuuroverzicht van R. Bekkers en P. Wiepking, *Generosity and Philanthropy: A Literature Review. Report commissioned by the John Templeton Foundation*, <http://ssrn.com/abstract=1015507>, 2007. Sinds 2006 zijn nog enkele belangrijke studies verschenen: J. Bakija en B. Heim, *How Does Charitable Giving Respond to Incentives and Income? Dynamic Panel Estimates Accounting for Predictable Changes in Taxation*, National Bureau of Economic Research Working Paper 14237, 2008; C.C. Eckel en P.J. Grossman, *Subsidizing charitable contributions: a natural field experiment comparing matching and rebate subsidies*, *Experimental Economics* 2008, 11:234-252; en G. Fack en C. Landais, *Are Tax Incentives for Charitable Giving Efficient? Evidence from France*, *American Economic Journal: Economic Policy* 2010 2(2):117-41.

3 R. Bekkers en E. Mariani, *Het gebruik van de giftenaftrek in Nederland 1977-2007*, in: T.N.M. Schuyt, B.M. Gouwenberg en R. Bekkers (red.), *Geven in Nederland 2009: Giften, Sponsorring, Legaten en Vrijwilligerswerk*, blz. 176-185, Amsterdam: Reed Business 2009(a).

5 R. Bekkers, *Effectiviteit van subsidies voor giften aan goede doelen*, *ESB* 2006, 91(4477):8-10.

6 C.C. Eckel en P.J. Grossman, *Rebate versus matching: does how we subsidize charitable contributions matter?* *Journal of Public Economics* 2003, 87:681-701; Eckel en Grossman 2008.

Deze schattingen zijn wat lager dan de prijseffecten zoals die geschat zijn in voornamelijk Amerikaans onderzoek op basis van belastingdienstgegevens. Randolph vond prijseffecten van tussen de 7% en 16%.<sup>7</sup> Auten, Sieg en Clotfelter vonden prijseffecten van 8 tot 12%.<sup>8</sup> Het meest recente en geavanceerde onderzoek komt tot een prijseffect van 7%.<sup>9</sup> Onderzoek uit Duitsland komt tot een

.....

**'Een prijsverlaging met 10% leidde tot een toename in geefgedrag van tussen de 6 en 7%'**

.....

prijseffect van 11%.<sup>10</sup> Uit recente analyses van de IPO-gegevens komt een prijseffect van 10% naar voren.<sup>11</sup> Het onderzoek van het Ministerie van Financiën komt tot aanzienlijk kleinere prijseffecten van gemiddeld 4,5%. De methodologie die het Ministerie van Financiën heeft gebruikt wijkt echter sterk af van de methodologie die in ander onderzoek is gebruikt. Later zal de opzet van de analyse van het Ministerie van Financiën uitgebreid besproken worden.

#### 4.3.2 'Korting' werkt minder goed dan 'verdubbeling'

De manier waarop de prijs van een gift wordt gepresenteerd maakt een groot verschil voor het effect van de prijs. Als een prijsverlaging wordt gepresenteerd als een 'korting' op de kosten van de gift voor de gever is het effect een stuk kleiner dan wanneer dezelfde prijsverlaging wordt gepresenteerd als een 'verdubbeling' van de

opbrengst van de gift voor het goede doel. Een gift van € 100 kost in het geval van een korting van 50% de gever uiteindelijk € 50. Wanneer een gever echter € 50 betaalt voor een gift die wordt verdubbeld levert dat uiteindelijk dezelfde gift van € 100 op. Hoewel de kostprijs van het geven in beide gevallen 0,5 is blijken mensen de verdubbeling veel aantrekkelijker te vinden. Wanneer giften worden gesubsidieerd in de vorm van een verdubbeling levert dat tussen de 90% en 105% meer giften op.<sup>12</sup> Eenzelfde prijsverlaging gepresenteerd in de vorm van korting (van 50%) levert slechts 11% tot 46% meer giften op.<sup>13</sup> De belastingaftrek is een korting op giften die gever achteraf ontvangen: eerst geven ze en in hun belastingaangifte krijgen ze de korting terug.

#### 4.3.3 Prijsverlagingen ondermijnen de intrinsieke motivatie

Het is een bekend psychologisch verschijnsel dat het introduceren van materiële prikkels de intrinsieke motivatie voor gedrag ondermijnt.<sup>14</sup> Wanneer mensen minder hoeven te betalen voor eenzelfde gift, zoals bij het gebruik van de giftenaftrek, gaan ze het geven meer vanuit een kosten-batenperspectief beschouwen. Dit ondermijnt de intrinsieke motivatie om te geven. Op de korte termijn levert een prijsverlaging weliswaar meer giften op, maar op de langere termijn vermindert het geefgedrag dan weer als de prijs ervan weer toeneemt. Dit werd gevonden in een analyse van giften aan een universiteitsfonds in Zwitserland.<sup>15</sup> Studenten die een prijsverlaging kregen aangeboden gaven in eerste instantie vaker. Toen de prijsverlaging echter in het daaropvolgende jaar niet werd aangeboden, gaven degenen die eerder een prijsverlaging hadden gekregen minder vaak dan degenen die het jaar daarvoor geen prijsverlaging hadden gekregen. Het weghalen van de materiële prikkel om te geven maakte het geven minder aantrekkelijk. Wanneer de aantrekkelijkheid van giften wordt verminderd, neemt het

7 W.C. Randolph, 'Dynamic Income, Progressive Taxes, and the Timing of Charitable Contributions', *Journal of Public Economy* 1995, 103:709-38.

8 G.E. Auten, H. Sieg en C.T. Clotfelter, 'Charitable Giving, Income and Taxes: An Analysis of Panel Data', *The American Economic Review* 2002, 92:371-82.

9 Zie Bakija en Heim 2008.

10 L. von Auer en A. Kalusche, *Abschlussbericht des ökonomischen Teils des interdisziplinären Forschungsprojekts 'Dotations- und Spendenrecht in Europa'*, Lehrstuhl für Internationale Wirtschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, februari 2006.

11 R. Bekkers, *Peer Effects in the Dynamics of Charitable Giving. Paper voor het 39e jaarlijkse ARNOVA congres 18-20 november 2010, Alexandria, VS, 2010.*

12 Bekkers (2006) vindt een prijseffect van 90%; Eckel en Grossman (2003, 2008) vinden prijseffecten van 105%.

13 Eckel en Grossman (2008) komen op 11% uit; Bekkers (2006) op 46%.

14 Voor een toegankelijk overzicht van de literatuur over ondermijning van intrinsieke motivatie zie A. Kohn, *Punished by Rewards: The Trouble with Gold Stars, Incentive Plans, A's Praise and Other Bribes*, Boston/New York: Houghton Mifflin 1993. Een meta-analyse van experimenteel psychologisch onderzoek op dit terrein wordt gegeven in E.L. Deci, R. Koestner en R.M. Ryan, 'A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation', *Psychological Bulletin* 1999, 125:627-668.

15 S. Meier, 'Do Subsidies Increase Charitable Giving in the Long Run? Matching Donations in a Field Experiment', *Journal of the European Economic Association* 2007, 5(6):1203-1222.

geefgedrag sterker af dan men zou verwachten op grond van de effectieve prijsverhoging.

Als we de drie inzichten uit eerder onderzoek naar prijseffecten samen beschouwen, kunnen we concluderen dat het verminderen van de aftrekbaarheid van giften in de IB tot een vermindering van de inkomsten van goede-

.....

***'Het onderzoek naar prijseffecten in de economie laat zien dat de hoogte van giften sterk afhankelijk is van de prijs ervan'***

.....

doelenorganisaties zal leiden die bijna net zo hoog is als de besparing voor de overheid. Het onderzoek naar prijseffecten in de economie laat zien dat de hoogte van giften sterk afhankelijk is van de prijs ervan. De huidige aftrek werkt echter niet optimaal omdat het een korting op giften betreft. Een verdubbeling van giften zou meer giften opleveren.

### **5 Methodologie van onderzoek op basis van belastingaangiften**

Het is opvallend dat de evaluatie door het Ministerie van Financiën tot een conclusie komt die sterk afwijkt van de bestaande inzichten uit de literatuur. Deze inzichten worden in de evaluatie echter nauwelijks meegenomen. De afwijkende resultaten zijn het resultaat van afwijkende methodologische keuzes.

De methode die is gebruikt in de evaluatie door het Ministerie van Financiën is een vergelijking van het gebruik van de giftenaftrek en de hoogte van de aftrek onder belastingplichtigen die te maken hebben met andere belastingtarieven. Echter, omdat giften die niet worden afgetrokken niet zichtbaar zijn in het IPO is het onduidelijk hoe het geefgedrag van belastingplichtigen verandert wanneer zij gebruik gaan maken van de aftrek (element D uit figuur 1). Het is mogelijk dat belastingplichtigen van de aftrek gebruik gaan maken als ze ervan op de hoogte raken, bijvoorbeeld omdat ze er door een adviseur op worden gewezen, terwijl hun geefgedrag niet is veranderd. Het is ook mogelijk dat door gebruik te maken van de aftrek het geefgedrag sterk toeneemt.

Omdat de hoogte van het geefgedrag in de IPO-gegevens niet bekend is voordat gebruikgemaakt werd van de aftrek kan het effect van de aftrek op het geefgedrag in principe niet geschat worden.

Wel kan de kans dat belastingplichtigen de giftenaftrek gebruiken (en zo ja de hoogte van de aftrek) in verband worden gebracht met de prijs van het geven. De verbanden tussen de prijs van het geven en de giftenaftrek zijn op twee manieren berekend:

1. door het gebruik van de giftenaftrek en de hoogte ervan te vergelijken tussen belastingplichtigen die met verschillende tarieven te maken hebben omdat zij een belastbaar inkomen hebben dat vlak boven of onder tariefgrenzen zit ( $\pm$  € 3000), of omdat zij de 65-jarige leeftijd bereiken;
2. door het gebruik van de giftenaftrek en de hoogte ervan te vergelijken voor belastingplichtigen die door de wijziging van het belastingstelsel in 2001 met verschillende tarieven te maken krijgen.

In beide soorten berekeningen is de veronderstelling dat een hoger tarief aftrek aantrekkelijker maakt omdat dan een groter gedeelte van de giften kan worden afgetrokken en de prijs van het geven daalt. Belangrijke bijkomende veronderstellingen zijn dat belastingplichtigen volledig geïnformeerd zijn over de voorwaarden voor aftrek en berekenend te werk gaan bij het bepalen van het totaalbedrag dat ze in het komende jaar zullen geven. Dit betekent dat zij op de hoogte moeten zijn van hun marginale tarief in het komende jaar en daarmee rekening houden in het maken van beslissingen over giften. Als belastingplichtigen goed geïnformeerd zijn en berekenend te werk gaan zullen zij meer geven wanneer de prijs van een gift daalt.

In de analyses van type 1 werden vergelijkingen gemaakt tussen verschillende belastingplichtigen binnen hetzelfde jaar. De resultaten van de data-analyses laten zien dat belastingplichtigen met verschillende tarieven nauwelijks van elkaar verschillen in het gebruik en de hoogte van de aftrek. Deze resultaten zijn echter niet erg informatief om drie redenen.

Ten eerste gaat het over een relatief kleine groep van belastingplichtigen, namelijk degenen die vlak boven of onder een tariefgrens zitten. Het is de vraag of de resultaten voor deze kleine groepen ook gelden voor de rest van de inkomensverdeling. In Nederland zijn weinig gegevens beschikbaar om deze vraag te beantwoorden. Het ligt echter voor de hand dat de effecten van de giftenaftrek onder de belastingplichtigen die in de analyses van het Ministerie van Financiën zijn betrokken niet representatief zijn voor de gehele inkomensverdeling. Frans en Amerikaans onderzoek laat zien dat het effect

van aftrek toeneemt met het inkomen.<sup>16</sup> Dit ligt voor de hand omdat giften toenemen met het inkomen en het belastingtarief eveneens. Eenzelfde prijsverandering heeft voor deze inkomens daarom een grotere verlaging van het belastbaar inkomen tot gevolg. Het effect van de giftenaftrek is juist voor deze groep waarin dat effect theoretisch het grootst is niet onderzocht.

Ten tweede is in de analyses niet gekeken naar de veranderingen in het gebruik van de giftenaftrek binnen dezelfde belastingplichtigen. Vergelijkingen van verschillende groepen op eenzelfde moment in de tijd zijn minder geschikt om de effecten van de aftrek in kaart te brengen dan vergelijkingen van dezelfde belastingplichtigen voor en na het gebruik van de aftrek. Ongemeten factoren verstoren daardoor de verschillen tussen degenen die wel en geen aftrek gebruiken (element A). In de evaluatie door het Ministerie van Financiën wordt met deze factoren onvoldoende rekening gehouden.

Ten derde is het a priori nogal onwaarschijnlijk dat er binnen de kleine bandbreedte die in het onderzoek is gehanteerd verschillen bestaan in het geefgedrag van groepen die net onder of net boven de tariefgrens zitten. De tariefgrenzen worden elk jaar gecorrigeerd voor inflatie. Deze correctie wordt pas gemaakt nadat de giften al zijn gedaan. Belastingplichtigen die een inkomen hebben dat dicht in de buurt van de tariefgrens ligt, verkeren daardoor in onzekerheid over het belastingtarief dat op

hen van toepassing is en daarmee over de prijs van de giften die ze aftrekken. Het effect van de aftrek is theoretisch gesproken het grootst als de zekerheid dat de aftrek de prijs van het geven verlaagt het grootst is. Dat wil zeggen: onder degenen die juist niet dicht bij de tariefgrens in de buurt zitten. De berekenende belastingbetaler zal bij een grote onzekerheid over de prijs het geefgedrag niet aanpassen. Door de analyse te beperken tot degenen die meer onzeker zijn over hun tarief wordt het effect van de giftenaftrek waarschijnlijk onderschat.

### **'Veranderingen in de hoogte van de aftrek zijn door het Ministerie van Financiën vervolgens niet onderzocht'**

In de analyses van type 2 werden wel vergelijkingen gemaakt tussen verschillende jaren binnen dezelfde belastingplichtigen. Deze analyses laten zien dat het gebruik wel enigszins toeneemt maar het verschil niet significant is. Dit resultaat wordt ook gerapporteerd in een andere analyse van dezelfde gegevens van de Belastingdienst.<sup>17</sup> Veranderingen in de hoogte van de aftrek zijn door het Ministerie van Financiën vervolgens niet onderzocht. Wanneer dat wel wordt gedaan blijkt echter dat veranderingen in marginale belastingtarieven wel degelijk een grote invloed hebben op de hoogte van de aftrek voor degenen die de aftrek al voor de tariefwijziging gebruikten.<sup>18</sup>

Een gemeenschappelijk probleem van alle analyses die gedaan kunnen worden met de IPO-gegevens is dat zij gebaseerd zijn op wat belastingplichtigen aan giften opgeven. Deze rapportages kunnen echter door fraude inaccuraat zijn. Fraude is niet alleen probleem op zichzelf, maar leidt ook tot een methodologisch probleem bij het schatten van het effect van de giftenaftrek. Uit onderzoek in de VS is bekend dat belastingfraude ertoe leidt dat de prijselasticiteit onderschat wordt.<sup>19</sup> Dit komt

16 Zie voor de VS: G.E. Auten, J. Cilke en W. Randolph, 'The Effects of Tax Reform on Charitable Contributions', *National Tax Journal* 1992, 45:267-90; M.J. Boskin en M. Feldstein, 'Effects of the Charitable Deduction of Contribution by low and Middle Income Households: New Evidence of the National Survey of Philanthropy', *The Review of Economics and Statistics* 1977, 59:351-4; C.M. Duquette, 'Is Charitable Giving by Nonitemizers Responsive to Tax Incentives? New Evidence', *National Tax Journal* 1999, 52:195-206; M. Feldstein, 'The Income Tax and Charitable Contributions: Part I - Aggregate and Distributional Effects', *National Tax Journal* 1975, 28:81-99; M. Feldstein en A. Taylor, 'The Income Tax and Charitable Contributions', *Econometrica* 1976, 44:1201-22; C.J. O'Neill, R.S. Steinberg en G.R. Thompson, 'Reassessing the tax-favored status of the charitable deduction for gifts of appreciated assets', *National Tax Journal* 1996, 49:215-33; J. Robinson, 'Estimates of the Price Elasticity of Charitable Giving: A Reappraisal Using 1985 Itemizer and Nonitemizer Charitable Deduction Data', *Journal of the American Taxation Association* 1990, 12:39-50; M.K. Taussig, 'Economic Aspects of the Personal Income Tax Treatment of Charitable Contributions', *National Tax Journal* 1967, 20:1-19. Voor Frankrijk zie G. Fack en C. Landais, 'Are Tax Incentives for Charitable Giving Efficient? Evidence from France', *American Economic Journal: Economic Policy* 2010, 2(2): 117-41.

17 R. Bekkers en E. Mariani, *Treasury efficiency of the charitable deduction in the Netherlands. Paper gepresenteerd op de conferentie 'Economics of Charitable Giving', Mannheim, 8-9 oktober 2009, 2009(b)*.

18 R. Bekkers en E. Mariani 2009(b), blz. 20.

19 J. Slemrod, 'Are estimated tax elasticities really just tax evasion elasticities? The case of charitable contributions', *Review of Economics and Statistics* 1989, 71:517-522.

doordat belastingplichtigen hun giften vaker overdrijven dan hun inkomen.

## 6 Evaluatiecriteria

In het voorafgaande zijn de resultaten van onderzoek naar prijseffecten en de methodologische aspecten van het onderzoek besproken. Voor een interpretatie van de betekenis van de resultaten van het onderzoek is niet alleen nodig dat de methodologische problemen duidelijk zijn, maar ook dat de criteria duidelijk zijn aan de hand waarvan wordt bepaald in welke mate de giftenaftrek een effectief of efficiënt instrument is.

### 6.1 Schatkistefficiëntie bij overheidsfinanciering via subsidies

Een veel gebruikt criterium in studies naar de prijseffecten van aftrek voor giften is het zogenoemde criterium van 'schatkistefficiëntie'.<sup>20</sup> De redenering is dat de overheid belastinginkomsten misloopt wanneer zij via de giftenaftrek indirecte anbi's subsidieert. Als de giftenaftrek schatkistefficiënt is, levert zij meer inkomsten op voor de anbi's dan een directe subsidie. Dit is het geval wanneer burgers door gebruik te maken van de giftenaftrek meer gaan geven dan de korting op hun inkomstenbelasting.

Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer burgers door de aftrek 60% meer geven terwijl de aftrek 52% bedraagt. In de eerder besproken economische studies betekent een prijseffect van meer dan 10% dat de aftrek schatkistefficiënt is. In de meeste studies liggen de prijseffecten onder dit criterium.<sup>21</sup> Volgens het criterium van de schatkistefficiëntie werkt de aftrek dan suboptimaal. Ook in de schattingen van het Ministerie van Financiën is dit het geval. We hebben eerder al de methodologische problemen besproken van de prijseffecten die door het Ministerie van Financiën zijn geschat. Er zijn echter inhoudelijke vragen te stellen bij de betekenis van het criterium van schatkistefficiëntie.

### 6.2 Efficiëntie van de productie van publieke goederen

Het criterium van schatkistefficiëntie heeft een beperkte waarde omdat het veronderstelt dat het doel van de subsidie is om een zo groot mogelijk bedrag beschikbaar te maken voor de anbi's. Het zegt niets over de efficiëntie van de productie van het algemeen nut.<sup>22</sup> Het inruilen van een indirecte subsidie (via de giftenaftrek) voor een indirecte subsidie van de overheid heeft enkele belangrijke neveneffecten. De afnemende afhankelijkheid van de burger en de toenemende afhankelijkheid van de overheid maken de productie van publieke goederen inefficiënter.

Een eerste neveneffect is dat de manier waarop anbi's werken verandert. Zij hoeven minder particuliere fondsen te werven omdat zij door de directe subsidie minder sterk van donaties afhankelijk zijn. Dit vermindert het draagvlak onder het publiek, waardoor giften vervolgens verder afnemen.<sup>23</sup>

Een ander neveneffect is dat de anbi verantwoording moet gaan afleggen aan de overheid als subsidiegever. Dit vergroot de bureaucratie. De mate van verantwoording die anbi's doorgaans aan donateurs afleggen is immers beperkt en gebeurt gedeeltelijk via een derde partij, het CBF.<sup>24</sup> De kosten die anbi's zullen maken voor verantwoording nemen toe door de giftenaftrek te vervangen door directe subsidies.

### 6.3 Herverdelingseffecten

Een aspect van de huidige giftenaftrek dat nog niet besproken is betreft de herverdelende effecten ervan. In Nederland biedt de huidige regeling door de combinatie van een aftrek en een progressief belastingstelsel meer voordeel aan degenen die meer belasting betalen. Hoe hoger het belastingtarief, hoe groter het gedeelte van de gift dat kan worden afgetrokken. Het ligt voor de hand dat het effect van de aftrek toeneemt met het inkomen. Dit is echter nog niet onderzocht. Het is wel duidelijk dat het gebruik van de giftenaftrek toeneemt met het inkomen. De Studiecommissie Belastingstelsel<sup>25</sup> geeft het

20 R.D. Roberts, 'Financing Public Goods', *Journal of Political Economy* 1987, 95(2):420-437.

21 In deze studies wordt het prijseffect uitgedrukt in de vorm van een elasticiteit. Dat is een coëfficiënt die aangeeft hoe sterk het geefgedrag verandert als de prijs verandert. Meestal is deze coëfficiënt negatief: hoe lager de prijs, hoe meer geefgedrag. Om de interpretatie te vergemakkelijken zijn in de tekst van dit rapport deze coëfficiënten omgekeerd en vertaald in het effect van een prijsverlaging met 10% op het geefgedrag.

22 Roberts 1987.

23 J. Andreoni en A.A. Payne, 'Do Government Grants to Private Charities Crowd Out Giving or Fundraising?', *American Economic Review* 2003, 93:792-812.

24 R. Bekkers, 'The Benefits of Accreditation for Fundraising Nonprofit Organizations in the Netherlands', in: M.K. Gugerty en A. Prakash (red.), *Nonprofit Clubs: Voluntary Regulation of Nonprofit and Nongovernmental Organizations*, Cambridge: Cambridge University Press 2010(b).

25 Studiecommissie Belastingstelsel 2010, blz. 38.

toenemende gebruik van de aftrek met het inkomen als argument voor afschaffing; het zou de ongelijkheid versterken. Dat het gebruik van de giftenaftrek toeneemt met het inkomen is een feit dat niet ter discussie staat.

Een fundamenteel verschil tussen de giftenaftrek en de andere aftrekposten die de Studiecommissie meenam in haar werk is evenwel dat een gift – ook bij een hoog belastingtarief – de gever altijd iets kost en tegelijkertijd ten goede moet komen aan het algemeen nut. Voor andere zaken die als aftrekposten kunnen worden opgevoerd, zoals de scholingsaftrek of de aftrek voor specifieke zorgkosten, ontvangt de belastingplichtige goederen of diensten in ruil. Bij een gift is dit per definitie in de wet niet zo. Zoals Sargeant en Jay<sup>26</sup> stellen: 'donors will always be better off not making a donation.' De mate waarin giften herverdelend werken hangt af van wat de ontvangers met deze giften doen. Het is onbekend in welke mate algemeen nut beogende instellingen in Nederland herverdelende werking hebben.

## 7 Overheid en particulier initiatief

De giftenaftrek heeft niet alleen een materiële waarde waarvan de efficiëntie berekend kan worden. Zij heeft ook een symbolische waarde. De overheid laat er mee zien dat zij het particulier initiatief waardeert. Zij geeft ook vrijheid aan burgers om te bepalen welke publieke goederen worden geproduceerd. Wanneer de overheid een indirecte subsidie verstrekt, betaalt zij mee aan algemeen nut dat een zodanig draagvlak kent onder burgers dat zij bereid zijn daaraan vrijwillig bij te dragen.

Een directe subsidie is alleen nodig voor publieke goederen die op basis van vrijwilligheid onvoldoende geproduceerd worden. Wanneer de politiek vraagt om meer verantwoordelijkheid van burgers in reactie op een kleinere overheid zou het verminderen van de giftenaftrek het verkeerde signaal zijn.

Afschaffing van de giftenaftrek levert alleen budgettair voordeel op wanneer er geen directe subsidies voor in de plaats komen. De Studiecommissie Belastingstelsel is hiervan uitgegaan. Bij een prijselasticiteit van -0.7% – een zeer conservatieve schatting gezien het voorgaande onderzoek – nemen de inkomsten voor anbi's met minimaal € 214 mln. af door de afschaffing van de giftenaftrek.<sup>27</sup> Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat de anbi's

in staat zullen zijn met eigen fondsenwerving de inkomsten op peil te houden wanneer de giftenaftrek verdwijnt.

De omvang van de charitatieve sector is de laatste jaren ongeveer stabiel gebleven.<sup>28</sup> Tegelijkertijd is het aantal organisaties dat actief fondsen werft de afgelopen jaren steeds toegenomen (CBF, 2009). De competitie om fondsen is daardoor toegenomen. Ten slotte is het waarschijnlijk dat de economische crisis de inkomsten van goededoelenorganisaties in het afgelopen jaar al heeft doen afnemen en dat die trend verder zal doorzetten. De inkomsten van goededoelenorganisaties zijn sterk afhankelijk van de huizenprijzen en de economische waarde van het vermogen in Nederland. Door de beurscrisis is die waarde gedaald. Eerder is geschat dat de inkomsten uit fondsenwerving van goededoelenorganisaties door de waardedaling van het vermogen in 2009 met 6% zullen teruglopen.<sup>29</sup> Het donateursvertrouwen is al enige tijd zeer laag.<sup>30</sup> Dit wordt in de regel gevolgd door dalende inkomsten van goededoelenorganisaties. In deze situatie is het zeer onwaarschijnlijk dat burgers in reactie op het wegvallen van de giftenaftrek meer zullen gaan geven.

## 8 Alternatieve modellen

Er zijn vele alternatieve modellen denkbaar voor indirecte subsidiëring van anbi's. Een systeem waarin giften van particulieren aan anbi's worden verdubbeld (of algemener gesteld: vermeerderd) door de overheid zal tot een grotere budgettaire last leiden omdat verdubbeling voor burgers aantrekkelijker is dan korting. Dit is in de huidige discussie geen optie. De variëteit aan regelingen buiten Nederland laat echter zien dat er ook andere manieren denkbaar zijn om goededoelenorganisaties via de inkomstenbelasting indirect te subsidiëren waarbij de budgettaire last op hetzelfde niveau gehouden kan worden.

Een ander model is de belastingvrije voet, eventueel in combinatie met een drempel. Voor donateurs zou een vast bedrag of een vast percentage van de gift in mindering gebracht kunnen worden op de inkomstenbelasting

26 A. Sargeant en E. Jay, *Fundraising Management*, London: Routledge 2004.

27 De Studiecommissie Belastingstelsel (2010, blz. 31) berekende een budgettaire last van € 305 mln. Bij een prijseffect van -0.7% levert het afschaffen van de aftrek een daling van de giften met € 305 \* 0,7 = € 213,5 mln. op.

28 R. Bekkers, P. Wiepking en E. Boonstoppel, 'Geven door huishoudens en individuen', in: T.N.M. Schuyt, B.M. Gouwenberg en R. Bekkers (red.), *Geven in Nederland 2009: Giften, Sponsorring, Legaten en Vrijwilligerswerk*, blz. 27-50, Amsterdam: Reed Business 2009.

29 H. Hulst, 'Inkomsten gdo's dalen in 2009 met 6%', FM 20 mei 2009, <http://www.fm-platform.nl/content/pages/page8636.php>.

30 WWAV, *Onderzoeksrapportage Het Nederlands Donateurspanel Maart 2010*, Woerden: WWAV, <http://www.wwav.nl/userdata/File/NDP%20Maart%202010.pdf>.



indien de belastingbetaler meer geeft dan de drempel. In theorie leidt een dergelijke constructie vooral tot een hoger percentage van de belastingbetalers dat gebruikmaakt van de aftrek, maar niet direct tot een hoger geefgedrag.<sup>31</sup> De belastingaftrek in Nederland leidt in theorie tot een hoger geefgedrag onder degenen die de aftrek gebruiken, maar niet tot meer gevers. Dit is inderdaad wat we zien in de schattingen op basis van de IPO-gegevens. In een advies aan de Duitse regering hebben economen berekend dat een aftrek van 50% van elke gift tot ongeveer dezelfde budgettaire last leidt als het huidige systeem (dat lijkt op het Nederlandse).<sup>32</sup>

gecompenseerd kan worden door een toename van eigen fondsenwerving.

Door de drempel voor de giftenaftrek maken weinig belastingplichtigen gebruik van de aftrek. Een herziening van de huidige regeling door een belastingvrije voet voor giften kan het gebruik van de aftrek stimuleren. Zolang Nederland een progressief belastingstelsel kent, stimuleert de inkomensafhankelijke aftrek de hoogte van het geefgedrag. Een herziening zou daarom het best beide ingrediënten kunnen combineren.

## 9 Tot slot

Geefgedrag is sterk afhankelijk van de prijs ervan, zo blijkt uit een grote hoeveelheid literatuur. Het Ministerie van Financiën komt op grond van een methodologie die afwijkt van wat gangbaar is in de economische literatuur en die inherent tot een onderschatting van de effecten van de giftenaftrek leidt tot de conclusie dat 'niet kon worden aangetoond dat hij bijdraagt aan de doelstelling'.

.....

***'Zolang Nederland een  
progressief belastingstelsel  
kent, stimuleert de  
inkomensafhankelijke  
aftrek de hoogte  
van het geefgedrag'***

.....

De Studiecommissie Belastingstelsel maakt van deze conclusie een 'negatieve evaluatie' en boekt op grond daarvan een besparing van € 305 mln. in. Op basis van de literatuur wordt geschat dat afschaffing van de giftenaftrek in Nederland tot een substantiële inkomstendering zal leiden voor de goededoelenorganisaties van zo'n € 215 mln. Het is onwaarschijnlijk dat deze afname

31 C.T. Clotfelter, *Federal tax policy and charitable giving*, Chicago: University of Chicago Press 1985.

32 L. von Auer en A. Kalusche, *Abschlussbericht des ökonomischen Teils des interdisziplinären Forschungsprojekts 'Dotations- und Spendenrecht in Europa'*, Lehrstuhl für Internationale Wirtschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, februari 2006.