

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Zoals in de nota over de toestand van 's Rijks financiën voor het dienstjaar 1969 (miljoenennota 1969) reeds is te kennen gegeven, is het noodzakelijk om nog een belastingmaatregel te treffen.

In de huidige omstandigheden is de keuze van de belasting, welke nog als dekkingsmiddel in aanmerking komt, beperkt. Noch op het terrein van de directe belastingen, noch op dat van de omzetbelasting kan, naast hetgeen daar wordt voorgesteld of reeds is aanvaard – de nieuwe Wet op de omzetbelasting 1968 – voor het jaar 1969, dekking worden gevonden in de orde van grootte als thans nodig is. Hoewel ook de accijnzen en de motorrijtuigenbelasting de laatste jaren verschillende malen zijn verhoogd, is een verhoging in die sector, mede gelet op de omstandigheid, dat de druk van die belastingen de neiging heeft achter te blijven bij de ontwikkeling, welke het terrein van de belastingen in het algemeen bij de inflatie te zien geeft, het minst bezwaarlijk. Nu de Regering het voornemen heeft met ingang van het jaar 1970 de specifieke accijnzen en de motorrijtuigenbelasting te verhogen in het kader van haar streven de belastingheffing aan te passen aan de gevolgen van de koopkrachtvermindering van de gulden, ligt met het oog op het jaar 1969 een verhoging van de – niet specifieke – accijns van tabaksfabrikaten het meest voor de hand.

Daar komt bij dat door de invoering van de b.t.w. een prijsverhoging per 1 januari 1969 voor die artikelen onontkoombaar is. Weliswaar maakt artikel 47 van de Wet op de omzetbelasting 1968 het mogelijk de tarieven van de tabaksaccijns op 1 januari 1969 zodanig aan te passen, dat het accijnsbedrag zelf door de invoering van de b.t.w. niet wordt verhoogd, maar een prijsverhoging, welke uit de verzwaring van de omzetbelasting zelf voor deze artikelen voortvloeit, blijft bestaan. Artikel 47 beoogt slechts de prijsverhoging te beperken tot die welke in het kader van de invoering van de b.t.w. nodig is, door de invloed van de cumulatieve werking van de accijns te elimineren. Berekeningen hebben uitgewezen dat de b.t.w. een prijsverhoging met 5 cent per pakje sigaretten of kerftabak noodzakelijk zou maken. Een prijsverhoging met 5 cent voor deze goederen – waarvan de prijs zoveel mogelijk in bedragen van gulden en kwartjes pleegt te worden uitgedrukt – leidt echter tot een prijsvaststelling die maatschappelijk niet als gelukkig kan worden aangemerkt.

Het ligt in dit licht gezien in de rede, dat de Regering, zich geplaatst ziende voor de noodzaak naar dekkingsmiddelen om te zien, in de eerste plaats gedacht heeft aan een zodanige accijnsverhoging dat de nieuwe prijsstelling voor sigaretten zal komen op een niveau dat 25 cent hoger ligt dan thans. Een overeenkomstige procentuele verhoging van de kleinhandelsprijs voor kerftabak, waardoor de bestaande concurrentiepositie tussen tabak en sigaretten niet wordt verstoord, zou voor deze produkten dan leiden tot een prijsstijging van 20 cent. Het bleek voorts, dat een prijsverhoging van een pakje sigaretten van 20 of 25 stuks met een kwartje en van een pakje pijp- of shagtabak van 50 gram met 20 cent een verhoging van het accijnsbedrag oplevert in de orde van grootte van ruim honderd miljoen.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat een vaststelling van de hoogte van de accijns bij de hiervoor omschreven prijsstelling.

De Regering heeft gemeend een overeenkomstige verhoging van de accijns voor sigaren, welke bovendien budgettair slechts een onbetekenend effect zou hebben, achterwege te moeten laten. Zij stelt intussen om doelmatigheidsredenen voor de in artikel 47 van de Wet op de omzetbelasting 1968 voor sigaren voorziene maatregel, nu zich daartoe een geschikte gelegenheid voordoet, bij wet te nemen. Het komt de ondergetekenden namelijk niet efficiënt voor om thans voorbij te gaan aan die maatregel en begin van het volgend jaar de indiening te bevorderen van een ontwerp van wet tot goedkeuring van een nog te treffen Koninklijk besluit.

Nadere overwegingen hebben er, na overleg met het bedrijfsleven, toe geleid tevens voor te stellen voor sigaretten en voor de belangrijke prijsklassen voor kerftabak het zgn. trapjesysteem – een tariefstructuur die bij de inwerkingtreding van de Wet op de accijns van tabaksfabrikaten op 1 juli 1964 is ingevoerd – te verlaten. Dat systeem diende ertoe de cumulatieve werking van de accijns binnen zekere prijsgroepen enigszins af te zwakken. De prijzen van de tabaksfabrikaten hebben zich intussen op dat systeem gericht met het gevolg dat het aantal gangbare prijsklassen klein is. Voor sigaretten zijn dat met name de prijsklassen van f 1,50 en f 1,25 per 25 stuks (f 60 en f 50 per 1000 stuks) en van f 1,50 en f 1,40 per 20 stuks (f 75 en f 70 per 1000 stuks). Voor kerftabak bestrijken de prijsklassen van f 1,25 en f 1,20 per 50 gram (f 25 en f 24 per kg) nagenoeg de gehele markt. Onder deze omstandigheden bestaat voor handhaving van een tariefstructuur als de thans bestaande naar het oordeel van de ondergetekenden niet voldoende aanleiding. Het ligt in de verwachting dat het verlaten van de thans bestaande tariefstructuur het aantal gangbare prijsklassen niet zal doen toenemen. Een bezwaar van dat systeem is bovendien dat voor iedere prijsklasse een ander tariefpercentage geldt (voor de vier genoemde prijsklassen sigaretten resp. 60,5, 60,7, 61,46 en 60,36 pct.; voor de twee genoemde prijsklassen kerftabak resp. 37,4 en 37,6 pct.). De ondergetekenden zijn van mening dat zonder klemmende redenen van het beginsel van neutraliteit in de tariefstructuur niet moet worden afgeweken. Intussen zou afschaffing van het trapjessysteem, indien zij niet gepaard zou gaan met een prijsverhoging, en invoering van een nieuw proportioneel accijnstarief voor de onderscheiden prijsklassen tot verschillende resultaten voeren, afhankelijk van het percentage van heffing dat thans voor die prijsklassen geldt. Met het oog daarop is die afschaffing praktisch alleen mogelijk bij een prijsverhoging die een zodanig ruime marge biedt, dat voor elk van de prijsklassen een bevredigend resultaat verkregen wordt. Die ruimte is bij de thans voorgenomen prijsverhoging aanwezig.

Wel ligt dit iets moeilijker voor het midden- en kleinbedrijf in de kerftabakindustrie, hetwelk tabak in de lagere prijsklassen vervaardigt. Een afschaffing van het trapjestarief en een invoering van het voorgestelde proportionele tarief van 37,4 pct. zouden nl. tot een aanzienlijke tariefverzwaring en dientengevolge tot een hogere prijsverhoging leiden dan voor de sigaretten en de andere kerftabak is voorzien. Het huidige accijnstarief voor deze kerftabak beweegt zich namelijk, uitgedrukt in een percentage van de kleinhandelsprijs, tussen

de 15 pct. en 36,5 pct., afhankelijk van de prijsklasse; als gemiddelde is aan te houden 30,4 pct. Mede in aanmerking genomen dat de tabak in de lagere prijsklassen in hoofdzaak wordt geconsumeerd door bevolkingsgroepen met een zeer middelmatig inkomen, wordt na overleg met de industrie, met name met het midden- en kleinbedrijf, voorgesteld het proportioneel tarief te stellen op 30 pct. voor de prijsklassen tot f 20 per kilogram en op 36 pct. voor de prijsklassen tot f 24 per kg. Een verschillend accijnspercentage voor kerftabak met als grens prijsklassen van f 20 en f 24 zal in de praktijk geen bezwaren opleveren: deze kerftabakken hebben gescheiden markten die elkaar geen concurrentie aandoen.

Het accijnspercentage van sigaretten, dat thans gemiddeld 61 is, en dat als gevolg van de b.t.w. zou worden verlaagd, wordt volgens het wetsontwerp gesteld op 59. De accijns van kerftabak in prijsklassen van f 25 per kg en hoger, die thans gemiddeld bedraagt 36,4 pct. met inbegrip van de tijdelijke tot 1 januari a.s. geldende verlaging van 1 pct., en die eveneens zou worden verlaagd in het kader van de invoering van de b.t.w., is volgens het wetsontwerp gesteld op 37,4 pct.

Wat de ten aanzien van sigaren voorgestelde maatregel betreft, zij het volgende aangetekend. Artikel 47 van de Wet op de omzetbelasting 1968 voorziet in een zodanige verlaging van het tarief van de accijns, dat het bedrag van de accijns gelijk blijft. Daartoe is nodig dat de tarieven voor sigaren – thans bedragende 10,25 pct. voor grote sigaren en 16,25 pct. voor cigarillos – met 0,14 punt worden verlaagd. De ondergetekenden stellen voor tot een zekere afronding te besluiten en de tarieven te stellen op 10 resp. 16 pct. Het bedrag dat met deze afronding gemoeid is, is praktisch te verwaarlozen. Het bedraagt nl. slechts 0,3 mln.

Uit de aard der zaak dient artikel 47 van de Wet op de omzetbelasting 1968 geen toepassing meer te vinden. Voor sigaretten en kerftabak is de ratio voor het bestaan ervan vervallen, voor sigaren bestaat aan de in het artikel gegeven delegatie geen behoefte meer, nu de maatregel bij de wet wordt getroffen.

De door de prijsverhoging van sigaretten en kerftabak te verwachten grotere geldomzet bedraagt rekenkundig gezien, uitgaande van de situatie van 1967 en geen wijziging in de

hoeveelheidsomzet veronderstellende, voor sigaretten 190 mln. en voor kerftabak 43 mln. Een gedeelte daarvan wordt in beslag genomen door de hogere b.t.w. Dat gedeelte kan worden geraamd op resp. 51 en 13,5 mln. De accijns levert een meeropbrengst op van 90 resp. 16 mln., zodat voor het bedrijfsleven resteert een bedrag van resp. 49 en ruim 13 mln. Met deze verdeling van de grotere geldomzet tussen de fiscus en het bedrijfsleven – waarover met het bedrijfsleven overleg is gevoerd – heeft de Regering zich kunnen verenigen.

In de vorenstaande cijfers is niet verwerkt de mogelijke vergroting van de omzet sinds 1967, noch de als gevolg van de getroffen maatregel optredende, misschien tijdelijke omzetsdaling. Ook een eventueel toenemende invoer van tabaksfabrikaten uit België, zonder dat de belasting daarvan aan de Nederlandse schatkist ten goede komt, is buiten beschouwing gebleven. Het is uiteraard bijzonder moeilijk om voor een en ander verantwoorde prognoses te maken. De ondergetekenden achten het gecombineerde effect van de negatieve factoren evenwel niet zo groot dat de meerdere accijnsopbrengst, die hiervoor is becijferd op 106 mln. niet zou kunnen worden gesteld op een bedrag van rond 115 mln.

In het kader van de Benelux is zowel met België als met Luxemburg overleg gepleegd over de voorgestelde maatregel. Hoewel het wetsvoorstel als belangrijke schaduwzijde heeft het verder van elkaar verwijderen van het prijsniveau van sigaretten en kerftabak in Nederland en in België, is dit in de gegeven omstandigheden onontkoombaar.

Overeenkomstig de gedragslijn die bij vorige prijs- en belastingverhogingen van tabaksfabrikaten is gevolgd, ligt het niet in het voornemen tot navordering van belasting te komen over de op 1 januari 1969 bij de handel aanwezige voorraden.

*De Minister van Financiën a.i.,*

L. DE BLOCK.

*De Staatssecretaris van Financiën,*

F. H. M. GRAPPERHAUS.