

22 873

## Wijziging van een aantal belastingwetten in het kader van het belastingplan 1993

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN<sup>1</sup>

Vastgesteld 17 december 1992

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende opmerkingen en vragen.

#### 1. Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het wetsvoorstel.

De gevolgde systematiek om voorstellen van verschillende aard in één wet samen te voegen spreekt deze leden minder aan. Deze procedure leidt er toe dat onderwerpen die qua urgentie en inhoud ten principale verschillen toch gelijktijdig moeten worden behandeld. Dit kan een afzonderlijke en evenwichtige afweging belemmeren, zeker bij een wetsvoorstel zoals het onderhavige waarbij tijdsdruk een belangrijke hypothek legt op de behandeling.

Een dergelijke benadering kan het voor de Eerste Kamer moeilijk maken zijn constitutionele taak naar behoren uit te oefenen. Dit klemmt te meer indien in de betrokken wetsontwerpen principiële wijzigingen van het belastingrecht aan de orde komen, die vérstrekkende gevolgen kunnen hebben voor de structuur van het belastingsysteem.

Deze leden waren van mening dat de geschetste voordelen als tijdsbesparing en geïntegreerde behandeling ook kunnen worden bereikt door afzonderlijke wetsvoorstellen gelijktijdig te behandelen. Zij wezen in dit verband ook op de kritische opmerkingen van de Raad van State. Zij vroegen de bewindslieden in de toekomst de nu gekozen procedure niet meer te volgen.

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met instemming kennis genomen van bovengenoemd wetsvoorstel. Zij hadden nog een enkele vraag die zij bij het hoofdstuk verkeer en vervoer zouden stellen.

De leden van de fractie van **D66** hadden geen behoefte aan een nadere schriftelijke gedachtenwisseling. Zij behielden zich echter het recht voor bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel enige opmerkingen te maken en vragen te stellen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Boorsma (CDA) (voorzitter), Van Dijk (CDA), Stevens (CDA), Van den Berg (PvdA), Schinck (PvdA), Schuyer (D66), Vis (D66), Van Graafeiland (VVD), Hilarides (VVD), De Boer (Groen Links), Barendregt (SGP), Schuurman (RPF), Veling (GPV).

De leden van de **VVD**-fractie hadden kennis genomen van de wijzigingen van een aantal belastingwetten in het kader van het belastingplan 1993, alsook van de soms zeer uitvoerige en gedetailleerde behandeling in de Tweede Kamer.

De aan het woord zijnde leden waardeerden de «pakketsgewijze» behandeling, waardoor voor een meer geïntegreerde reactie kan worden gekozen. Wel zouden zij het op prijs stellen dat de wetsvoorstellen als zodanig van een oordeel kunnen worden voorzien door deze als zodanig te agenderen. Is het kabinet bereid daaraan mee te werken?

Bij de openbare behandeling van het onderhavige plan zeiden deze leden, naast bovenstaande aandacht te zullen besteden aan de inflatiecorrectie en de voornamelijk negatieve gevolgen van het plan op de arbeidsmarkt. Voorts zal het plan geplaatst worden in het kader van de collectieve lastendruk en een verdergaande negatieve ontwikkeling terzake van het bruto netto traject. Voor nadere vragen terzake zagen de leden van de **VVD**-fractie geen aanleiding omdat de situatie, wat hen betreft, wel duidelijk is.

De leden van de **SGP**-, **RPF**- en **GPV**-fractie moesten opnieuw constateren dat de wijziging van een aantal belastingwetten in één wetsvoorstel is samengevat. Aangezien Eerste Kamerleden zich niet tegen onderdelen van wetsvoorstellen kunnen uitspreken, zijn ze gedwongen zich of vóór of tegen het gehele wetsvoorstel uit te spreken, alhoewel niet alle onderdelen van het wetsvoorstel op hun steun of afkeuring kunnen rekenen. Erkent het kabinet dat dit systeem een gecompliceerde situatie kan vormen voor de leden van de Eerste Kamer?

## **2. Maatregelen in de loon- en inkomstenbelasting**

De leden van de **CDA**-fractie constateerden dat het wetsvoorstel in grote lijnen het fiscale beleidspakket voor het jaar 1993 bevat.

Het pakket bevat een tweetal elementen om de koopkracht te beschermen voor degenen, die aangewezen zijn op de koppeling. Het wetsvoorstel bevat daartoe een verhoging van de belastingvrije som (heffingvrije som) met een bedrag van f 340 (na inflatiecorrectie met de inflatiecorrectiefactor ad 3,9%). De inflatiecorrectie op de tariefschijven wordt slechts toegepast voor 0,7%.

Ingevolge de Miljoenennota heeft de regering zich willen richten op een sluitende begroting met in achtname van de voorgenomen beperking van het financieringstekort, een beheerste ontwikkeling van de lastendruk, bestrijding van de inflatie en bevordering van de werkgelegenheid. Het fiscale pakket beoogt volgens de regering aan dat deel een bijdrage te leveren.

De regering stelt zelfs met zoveel woorden dat de fiscaliteit een onmisbaar element is in het totale beleid gericht op werkgelegenheid en inkomens.

Deze leden betreurden het in hoge mate, dat het fiscale instrument opnieuw overwegend wordt aangewend om het fragiele koppelingsbeleid via kunstmatige fiscale ingrepen in stand te houden. Zij meenden dat deze trend tot grote fricties zal leiden en contraproductief is voor het door de regering eveneens nagestreefde werkgelegenheidsbeleid. Zij constateerden dat deze regering het koppelingsmechanisme steeds meer tot de spil van haar beleid heeft ontwikkeld. Naast de Tussenbalans-koppeling tussen wonen en huren, de auto en het openbaar vervoer heeft zich de facto een koppelingsbeleid ontwikkeld tussen de hoogte van de sociale minima en de inflatiecorrectie. Nog afgezien van de bezwaren ten principale tegen de koppeling van meer of minder ongelijkwaardige grootheden, blokkeert een dergelijke benadering steeds meer de

manoeuvrerruimte voor de regering in tijden, waarin flexibiliteit meer dan ooit geboden is, zo meenden deze leden.

Zij meenden, dat op het punt van de inflatiecorrectie duidelijk sprake is van een bedenkelijke trend om een beoogde tariefverhoging voor de middelbare en hogere inkomens te verpakken in een ontmanteling van een wezenlijk onderdeel van de belastingwetgeving: het feitelijk elimineren van de inflatiecorrectie uit de tariefstructuur. Zij zouden graag nog eens van de regering vernemen welke motieven destijds ten grondslag hebben gelegen aan het invoeren van een inflatiecorrectie in de loon- en inkomstenbelasting. Deze leden herinnerden zich nog zeer wel dat het wetsvoorstel van vorig jaar sprak van een «eenmalig» terugnemen van de inflatiecorrectie op de schijflengten. Deze leden hadden temeer zeer ernstige bezwaren tegen de voorgestelde beperking van de inflatiecorrectie op de schijflengten, omdat hier een koppeling wordt gelegd die niet gelegd behoort te worden, nl. tussen het correctiepercentage en de stijging van de uitkeringen. Het verband tussen beide grootheden ontging hen geheel. Wellicht kunnen de bewindslieden dat nog eens uitleggen.

Deze leden vroegen zich af, hoe de regering meent dat haar beleid in dit opzicht bijdraagt tot de ook door de regering beoogde bevordering van de werkgelegenheid. Zij begrepen niet hoe met de stijging van de marginale druk in de eerste tariefschijf een versnelling van de progressie daarna en een vergroting van de wig (ook al wordt deze ten dele gecompenseerd door een verhoging van de heffingvrije som) een positieve uitwerking op de werkgelegenheid en daarmee een vergroting van de arbeidsparticipatie kan worden bereikt. Daar komt nog bij dat een versmalling van de grondslag voor de belasting- en premieheffing (met name ten gevolge van de inkorting van de eerste schijf) en een verhoging van de belastingvrije som ingrijpende consequenties heeft omdat, daardoor steeds minder mensen met een steeds hogere belasting- en premiedruk worden geconfronteerd. Bovendien staat een dergelijk beleid haaks op de door Oort ingeslagen weg naar een zo lang mogelijke eerste schijf.

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat hiermee een weg wordt ingeslagen, die leidt tot een ernstige verstoring van de tariefstructuur in de inkomstenbelasting en fundamentele elementen van de verhouding tussen belasting en premies in de eerste schijf raakt.

De regering stelt een heroverweging in het vooruitzicht «als het systeem van belasting en premieheffing op langere termijn aan de orde is». De regering heeft toegezegd (Miljoenennota/memorie van antwoord blz. 5) «in de komende periode» te willen komen tot een herbezinning op het belastingstelsel waarbij o.a. aan de orde zullen komen de wigproblematiek, de hoogte van de tarieven, de belasting- en premiegrondslag en het belang van een brede premiegrondslag. Deze leden zeiden verheugd van dit voornemen kennis te hebben genomen. Zij realiseerden zich, dat het een grote krachtsinspanning vergt voor de regering om op korte termijn met uitgebalanceerde en afgeronde voorstellen op dit terrein te komen. Niettemin waren zij van oordeel dat een dergelijke afweging vereist is vóórdat de regering zich voor de derde keer gedwongen acht tot een «eenmalige» démarche op dit punt.

Het was deze leden in dit verband opgevallen dat de voorbereiding en invulling van het fiscale beleid op een zulk wezenlijk onderdeel als de tariefstructuur steeds meer bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid lijkt komen te liggen. Zij meenden dat de bewindslieden van Financiën altijd de eerst verantwoordelijken waren voor beleidsvorming en wetgeving op dit punt.

Deze leden zouden gaarne een specifieke reactie vernemen op alle op dit onderdeel ingebrachte opmerkingen.

De gevaren die de leden van de CDA-fractie zagen in de door de regering ingeslagen weg zijn de volgende:

### *1. Belastingvrije som*

- a. Verhoging van de belastingvrije som leidt tot grondslagversmalling voor de heffing van belasting en premies.
- b. De voorgestelde verhoging van de belastingvrije som leidt tot een premiederving van f 1 160 miljard (vorig jaar ruim 2 miljard), met als gevolg een stijging van het premiepercentage in de eerste schijf.
- c. Een stijging van het premiepercentage leidt tot een verhoging van de marginale druk in de eerste schijf.
- d. Verhoging van de heffingvrije som gaat in tegen de door Oort uitgezette lijn voor de herziening van de tariefstructuur.
- e. De verhouding alleenverdieners/alleenstaanden wordt verder verscherpt.

Een verdere verfijning van het inkomensbeleid middels verhoging van het arbeidskostenforfait (zoals vorig jaar) leidt tot een gratuite belasting- en premieverlaging voor hen, die de betreffende kosten niet (zouden) maken. Als instrument van inkomensbeleid, moet het arbeidskostenforfait daarom worden gezien als een zeer kostbaar instrument, dat het beoogde doel slechts ten dele raakt.

### *2. Het (gedeeltelijk) terugnemen van de inflatie correctie heeft de volgende consequenties*

- a. Het leidt tot een zekere versterking van de progressie, omdat de schijven in reële termen worden ingekort.
- b. De nadelige effecten van het jaar na jaar (gedeeltelijk) terugnemen worden cumulatief groter.
- c. Een beperking van de lengte van de eerste schijf is niet gewenst uit het oogpunt van werkgelegenheidsbeleid en staat haaks op de door Oort uitgezette lijn voor de herziening van de tariefstructuur.
- d. De wig wordt verder vergroot (met name voor het premiedeel) door inkorting eerste schijf.
- e. Deze ingreep leidt tot nivellering.

De leden van de CDA-fractie verwezen voorts naar de opmerkingen die zij hadden gemaakt tijdens de behandeling van het Belastingplan 1992.

Deze leden hadden kennis genomen van het rapport «Convergeren en Concurreren» van het VNO. In dit rapport wordt aandacht gegeven aan het fiscaal beleidskader waarbij hoge prioriteit wordt gevraagd voor substantiële verkleining van het verschil tussen bruto-loonkosten en nettoloon (de wig) middels verlaging van de collectieve lastendruk, welke volgens dit rapport in ons land 9% hoger is dan het EG-gemiddelde. Volgens de VNO moet daartoe in een volgende kabinetsperiode een aanzienlijke ingreep plaatsvinden in de belasting- en premieheffing.

Onderschrijven de bewindslieden de analyse van de VNO zo wilden deze leden vernemen. Zo ja, zijn de bewindslieden dan van oordeel, dat met een aanpak reeds een begin kan worden gemaakt gedurende deze kabinetsperiode?

De leden van de **VVD**-fractie maakten ernstig bezwaar tegen het korten op de inflatiecorrectie tot 0.7% en de daarbij gegeven motivering (koppelen aan de overloop voor sociale minima uit 1992). Een inhoudelijke argumentatie daarvoor misten zij node. Zij verzochten het kabinet daarin alsnog te voorzien.

### 3. Indirecte belastingen

De leden van de **CDA**-fractie toonden zich verheugd dat de afschaffing van de fiscale grenzen (althans de fysieke controle aan de grenzen) zijn beslag krijgt met ingang van 1 januari 1993, temeer omdat de reikwijdte van het verlaagde btw-tarief in Nederland in grote lijnen in overeenstemming is met de lijst van de btw-Richtlijn. Zij constateerden, dat op dit moment slechts enkele posten naar het algemene tarief hoeven te worden overgebracht met geringe invloed op de kosten van levensonderhoud.

Zij zeiden weliswaar de redenering van de regering te kunnen volgen om niet met een «parkeertarief» te werken, maar zij meenden toch dat toepassing van het parkeertarief voor één of meerdere categorieën op zich een meer soepele overgangssituatie kan creëren die opweegt tegen de opgesomde nadelen.

Deze leden onderschreven het besluit van de regering om voor sierteeltproducten het verlaagde tarief tijdelijk te handhaven.

Het verheugde deze leden, dat Nederland met Duitsland een Raadsverklaring heeft afgelegd dat de toepassing van het verlaagde tarief mag worden gecontinueerd tot het moment van een unanieme beslissing door de Raad. Kan deze verklaring zo worden geïnterpreteerd, dat eerst na deze unanieme beslissing het proces van implementatiewetgeving zal worden gestart, waarbij het hogere tarief van toepassing wordt verklaard en dat dit proces in ieder geval niet vóór 31 december 1994 zal aanvangen.

Voor kunst, antiek en verzamelvoorwerpen beogen de lidstaten het verlaagde tarief te blijven toepassen, totdat definitieve besluiten over een bijzondere btw-regeling voor deze goederen (7e btw-Richtlijn) zijn genomen. Kunnen de bewindslieden voor de goede orde bevestigen dat dit lage tarief van toepassing zal blijven zo lang de implementatiewet van de zevende btw-Richtlijn niet van kracht is geworden? Is het op zich juist, dat het beoogde margesysteem in principe ook met toepassing van het lage tarief kan worden gerealiseerd?

Tenslotte verzochten deze leden de bewindslieden inzicht in de naar hun oordeel benodigde tijd om te komen met concrete voorstellen tot lagere btw-tarieven voor de milieuvriendelijke en energiebesparende goederen en diensten. Onder het Nederlandse voorzitterschap is er ruimte gecreëerd voor toekomstige initiatieven. In hoeverre zijn de bewindslieden voornemens zelf concrete voorstellen te doen of wachten zij het initiatief van de Commissie c.q. andere lidstaten af? Kunnen de bewindslieden indiceren in hoeverre een dergelijke ingreep weer nieuwe administratieve rompslomp en rondpomp-effecten zal hebben, en in hoeverre dergelijke initiatieven sporen met het dereguleringsbeleid van de regering?

### 4. Pleziervaartuigenbelasting

De leden van de **CDA**-fractie meenden dat de extra verhoging van de dieselaccijns met 1 cent ter compensatie van de reeds ingeboekte opbrengst van de pleziervaartuigenbelasting geen schoonheidsprijs verdient. Dit klemt temeer nu de beoogde opbrengst van deze belasting tijdelijk wordt afgewenteld op de sector wegvervoer. Zij wezen in dit verband naar hun inbreng voor het voorlopig verslag op wetsvoorstel 22 697 (wijziging van de Wet op de accijns).

In de nota naar aanleiding van het eindverslag (Tweede Kamer 1992-1993, 22 873, nr.12) wordt nog eens uitdrukkelijk uiteengezet dat de aanwending van de Pleziervaartuigenbelasting wordt aangewend ten behoeve van de maatregelen aangekondigd in het Natuurbeleidsplan en de Derde Nota Waterhuishouding. Dit wekt de indruk dat hier sprake is

van een bestemmingsheffing. Dit is echter niet het geval: deze plezier-  
vaartuigenbelasting is immers volgens het voornemen van de regering  
een rijksbelasting ten laste van de algemene middelen. Nu reeds een  
aanvang wordt gemaakt met een tijdelijke heffing voor het betreffende  
doel meenden deze leden, dat ook nu over deze principiële vraag een  
duidelijke uitspraak van de bewindslieden gepast is.

Zij zouden het voorts zeer op prijs stellen te vernemen waarom de  
regering niet de kans heeft aangegrepen om een provinciale of gemeen-  
telijke heffing te introduceren. Het kwam deze leden voor dat zich hier bij  
uitstek een gelegenheid voordoet om conform het regeringsbeleid het  
provinciale of gemeentelijke belastinggebied te vergroten. Is de regering  
bereid een mogelijke overheveling naar het belastinggebied van  
provincies en gemeenten in haar overwegingen te betrekken?

De leden van de **SGP**-, **GPV**- en **RPF**-fractie wilden in dit verband  
weten hoeveel meeropbrengst wordt verwacht van het verplichte gebruik  
van normale dieselolie door de pleziervaart? Zijn er nog andere mogelijk-  
heden bezien om de begrote middelen te verkrijgen die als gevolg van  
het achterwege blijven voor de pleziervaartuigenbelasting niet  
beschikbaar komen?

## 5. Verkeer en vervoer

De leden van de **PvdA**-fractie wilden vragen of aan de Eerste Kamer  
het overzicht van de kale benzineprijzen in België en Duitsland kan  
worden overgelegd. Zij vroegen dat omdat bij de behandeling in de  
Tweede Kamer werd gesuggereerd dat de grenseffecten ook worden  
veroorzaakt door het prijsbeleid van de oliemaatschappijen. Die zouden  
aan prijsdifferentiatie doen en aan de Belgen en de Duitsers goedkoper  
leveren dan aan ons. Met andere woorden, het prijsverschil voor de  
consument aan deze en gene zijde van de grens zou maar ten dele door  
accijnsverschillen veroorzaakt worden. Is deze conclusie juist?

De leden van de **SGP**-, **GPV**- en **RPF**-fractie vroegen of het kabinet  
zich inmiddels heeft bezonnen op een mogelijkheid om de pomphouders  
in de grensstreek financieel tegemoet te komen? Wordt er een regeling  
voorbereid die met terugwerkende kracht tot 1-1-1993 de pomphouders  
tegemeet komt?

## 6. Aanpassing betaaltermijnen

Het wetsvoorstel bevat, zo merkten de leden van de **CDA**-fractie op,  
een voorgestelde wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen  
om deze wet niet langer van toepassing te doen zijn op de betaal-  
termijnen voor afdrachtbelastingen (in het bijzonder van de loon- en omzet-  
belasting).

Deze leden hadden met grote reserve kennis genomen van deze  
voorgestelde wijziging. Ook hier wreekt zich weer de door het kabinet  
gevolgde «Finance Act approach». Een wijziging van de Algemene wet  
rijksbelastingen kan en behoort ook afzonderlijk behandeld te worden  
van het Belastingplan van enig jaar. De geschetste problematiek is  
immers niet specifiek voor 1992 of 1993. Het wetsvoorstel maakt  
incidentele uitzonderingen voor één bepaald soort Rijksbelastingen  
(afhankelijk van de dag waarop een feestdag valt.) Evenmin blijkt er een  
budgettaire opbrengst te zijn ingeboekt.

De leden van de **CDA**-fractie zeiden afstand te nemen van deze  
benadering. Zij konden zich niet aan de indruk onttrekken dat de voorge-  
stelde termijn aanpassing slechts is ingegeven door comptabele overwe-  
gingen en niet door overwegingen van recht, rechtsvergelijking of rechts-  
eenheid.

De consequentie van de voorgestelde wijziging is dat van jaar tot jaar alleen voor de afdrachtbelastingen verschillende termijnen gelden, al naar gelang het willekeurige gegeven of het eind van een termijn op een zaterdag, zondag of feestdag valt.

Willen de bewindslieden aangeven of en in hoeverre andere uitzonderingen op de Algemene termijnenwet specifiek vergelijkbaar zijn met de voorgestelde wijziging in de Algemene wet rijksbelastingen en de Invorderingswet?

Ingevolge de wetswijziging wordt het betalingsmoment geacht te zijn het moment waarop de betaling vóór het aflopen van de betalingstermijn op de rekening van de ontvanger moet zijn bijgeschreven, ook indien de termijn afloopt op een zaterdag, zondag of feestdag. Kunnen de bewindslieden toelichten wat de sancties zijn, indien de betaling niet tijdig arriveert bij de ontvanger buiten de schuld van de belastingplichtige?

De voorzitter van de commissie,  
Boorsma

De griffier van de commissie,  
Hordijk