

Vergaderjaar 1993-1994

23 472

Wijziging van een aantal belastingwetten en van de Wet Infrastructuurfonds in het kader van het belastingplan 1994

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 25 oktober 1993

Bij Kabinetsmissive van 15 september 1993, no.93.007521, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van een aantal belastingwetten en van de Wet Infrastructuurfonds in het kader van het belastingplan 1994.

1. In zijn advies van 13 september 1993, no.W06.93.0540, (kamerstukken II 1993/94, 23 400, A) inzake de *concept-Miljoenennota 1994* heeft de Raad van State met betrekking tot het tarief van de eerste schijf en de inflatiecorrectie in het bijzonder de aandacht gevestigd op de structurele problematiek welke door het wederom ongedaan maken van de wettelijk vastgelegde inflatiecorrectie wordt opgeroepen, te weten de *versmalling van de basis* voor de premieheffing voor de volksverzekeringen, de daaruit voortvloeiende opwaartse druk op het premiepercentage en het verder vergroten van de wig door het steiler maken van de progressielijn.

In de toelichting op het voorstel van wet wordt de hiervoor geschetste structurele problematiek niet diepgaand aan de orde gesteld.

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Den Haag, 29 oktober 1993

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 september 1993, no. 93 007521, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 oktober 1993, nr. W06.93 0608, bied ik u hierbij aan.

1. De Raad merkt op dat de structurele problematiek die wordt opgeroepen door het achterwege laten van de *inflatiecorrectie op de schijven van de loon- en inkomstenbelasting* in de toelichting op het voorstel van wet niet diepgaand aan de orde komt. De Raad doelt op de *versmalling van de grondslag* voor de premieheffing volksverzekeringen en de versteiling van de tariefstructuur. De Raad adviseert om de toelichting op dit punt aan te vullen.

Zoals de Raad aangeeft, heeft het laten passeren van de *inflatiecorrectie*, separaat bezien, een opwaartse druk op het premiepercentage over de eerste schijf tot gevolg alsmede een zekere vergroting van de wig. In het pakket maatregelen ter ondersteuning van het inkomens- en werkgelegenheidsbeleid in 1994 worden deze effecten

Naast het oordeel van het college dient zulks wel te geschieden, in het bijzonder ten aanzien van het voortdurend versmallen van de grondslag waarover de premie volksverzekeringen wordt geheven. De toelichting ware aan te vullen.

2. In het in punt 1 genoemde advies heeft de Raad met betrekking tot de verhoging van het arbeidskostenforfait in het bijzonder gewezen op de spanning tussen het voorstel en de zogenaamde Oort-wetgeving, het ook door deze maatregel optredende effect van versmalling van de basis voor de premieheffing voor de volksverzekeringen en de grote omvang van de aan de maatregel verbonden budgettaire offers in relatie tot het aantal werkzoekenden dat als gevolg van de maatregel in het arbeidsproces zal worden opgenomen.

In de toelichting op het voorstel van wet wordt in paragraaf 1.2. Het arbeidskostenforfait, erkend dat de grenzen om langs de weg van het arbeidskostenforfait arbeidsinkomsten te ontzien, bereikt zijn, alsmede dat zo snel mogelijk moet worden overgegaan tot de omvorming van dit forfait. Naar het oordeel van het college zou het verre de voorkeur hebben verdiend, indien reeds thans aan deze omvorming gestalte werd gegeven. De Raad adviseert in ieder geval in de loop van dit parlementaire jaar voorstellen tot omvorming bij de Staten-Generaal aanhangig te maken en daarmee niet te wachten tot de volgende begroting.

In de toelichting ware in ieder geval op de in het vorenbedoelde advies beschreven problematiek nader in te gaan en de werkgelegenheidseffecten van de voorgestelde verhoging alsmede de koopkrachteleffecten die uit de verhoging van het arbeidskostenforfait voortvloeien, aan te geven.

evenwel voor een belangrijk deel ondervangen door een verlaging van het belastingdeel van het tarief over de eerste schijf, waardoor per saldo een verlaging van dit tarief resulteert. Dit neemt niet weg dat de ontwikkeling van het premiepercentage over de eerste schijf zorgelijk is. Bij de brede herbezinning op het fiscale stelsel, de zogenoemde bouwstenennota, die het kabinet heeft aangekondigd in de Miljoenennota 1993, zal dit vraagstuk aan de orde worden gesteld. Daar het streven erop gericht is om de analyses die ten grondslag liggen aan de brede herbezinning op het fiscale stelsel rond de jaarwisseling aan de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal toe te zenden, willen wij daar thans niet op vooruit lopen.

2. De Raad merkt terecht op dat de verhoging van het arbeidskostenforfait leidt tot versmalling van de basis voor de heffing van premies volksverzekeringen. Ook de regering heeft dit onderkend, doch dit niettemin acceptabel geacht omdat het gehele samenstel aan beleidsmaatregelen het totale tarief eerste schijf van 1993 op 1994 nog doet dalen. De Raad merkt voorts op dat de verhoging van het forfait leidt tot een grote omvang van de aan de maatregel verbonden budgettaire offers in relatie tot het aantal werkzoekenden dat als gevolg van de maatregel in het arbeidsproces zal worden opgenomen.

De budgettaire gevolgen en de werkgelegenheidseffecten van de verhoging van het forfait kunnen niet los worden gezien van het geheel van maatregelen in het kader van het inkomens- en werkgelegenheidsbeleid in 1994. In dit geheel draagt de verhoging van het arbeidskostenforfait zowel bij aan een vergroting van de afstand tussen actieven en niet-actieven als aan een evenwichtige inkomensontwikkeling in 1994. Het totale samenstel aan fiscale maatregelen, dat voor het Rijk nagenoeg budgettair neutraal is, beoogt een bijdrage te leveren aan een gematigde loonkostenontwikkeling en daardoor aan de groei van de werkgelegenheid.

De inkomensgevolgen voor werknemers van de verhoging van het arbeidskostenforfait, de Raad vraagt hierop nader in te gaan, zijn weergegeven in Bijlage 2 (tabel 1).

Naar aanleiding van de erkenning in de memorie van toelichting dat de

grenzen om langs de weg van het arbeidskostenforfait arbeidsinkomsten te ontzien, bereikt zijn, en dat zo snel mogelijk moet worden overgegaan tot de omvorming van dit forfait, merkt de Raad voorts op dat het verre de voorkeur zou hebben verdiend indien reeds thans aan deze omvorming gestalte zou zijn gegeven. De Raad adviseert in ieder geval in de loop van dit parlementaire jaar voorstellen dienaangaande bij de Staten-Generaal aanhangig te maken en daarmee niet te wachten tot de volgende begroting.

Zoals uit bijlage 1 bij de memorie van toelichting kan blijken, is de omvorming van het arbeidskostenforfait in een vast aftrekbedrag voor actieven niet gespeend van haken en ogen. Wij zijn er daarom van uitgegaan dat een dergelijk project een langer wetgevingstraject zou eisen dan voor het onderhavige belastingplan is weggelegd. Zou evenwel gedurende de behandeling van het belastingplan blijken dat er over de grote lijnen zoals geschetst in de bijlage een grote mate van consensus bestaat, dan zullen wij ons beraden op spoed met het wetgevingstraject.

3. Met betrekking tot de verhoging van de benzine- en dieselaccijns wordt in paragraaf 1.4. Benzine- en dieselaccijns, van de toelichting gesteld dat de voorgenomen verhoging mogelijk is gelet op de recente alsmede de voorgenomen maatregelen op het terrein van de brandstofaccijnzen in Duitsland en België. In de toelichting ware aan te geven welke maatregelen zullen worden (terug)genomen indien de voorgenomen verhoging in Duitsland en België geen doorgang vindt.

3. De Raad merkt op dat met betrekking tot de verhoging van de benzine- en dieselaccijns in paragraaf 1.4. van de toelichting wordt gesteld dat de voorgenomen verhoging mogelijk is gelet op de recente alsmede de voorgenomen maatregelen op het terrein van de brandstofaccijnzen in Duitsland en België. In de toelichting ware naar de mening van de Raad aan te geven welke maatregelen zullen worden (terug)genomen indien de voorgenomen verhoging in Duitsland en België geen doorgang vindt.

Ten aanzien van de bij de omvang van de accijnsverhogingen gebruikte afwegingen bestaat uitsluitend met betrekking tot de voorgenomen accijnsverhogingen in Duitsland nog geen volstrekte zekerheid. Weliswaar worden er geen politieke problemen meer verwacht, hierover is regelmatig contact met de Duitse collega's, maar de formele aanvaarding van de wetsvoorstellen door Bondsdag en Bondsraad zal vermoedelijk medio november plaatsvinden. Mocht blijken dat de verwachte Duitse accijnsverhogingen geen doorgang zullen vinden, dan zal er een nadere afweging moeten

worden gemaakt ten aanzien van zowel de opbrengstgenererende als de lastenverlichtende maatregelen uit het beleidspakket voor 1994, mede gelet op de budgettaire situatie op dat moment.

4. In de in punt 3 bedoelde paragraaf van de toelichting wordt gesteld dat bij de keuze voor de accijnsverhoging in het kader van de lastenverschuiving mede in de beschouwing is betrokken dat de maatregel bijdraagt aan de variabilisatie van autolasten en derhalve past in het verkeers- en milieubeleid. Nu de maatregel variabele kosten verhoogt maar niet tevens vaste kosten verlaagt, wordt naar het oordeel van de Raad een ongebruikelijk ruim begrip variabilisatie gebruikt. In de toelichting ware de bedoelde passage nader uit te werken.

Tevens ware meer inzichtelijk te maken op welke wijze de uit de verhoging van de accijns voortvloeiende lasten zullen worden verdeeld over de verschillende categorieën weggebruikers, waarbij in ieder geval onderscheiden dienen te worden de beroepsvervoerders, de overige ondernemers en de particulieren.

5. In de toelichting ware nader te motiveren op welke grond het beroepsgoederenvervoer compensatie dient te ontvangen voor de lastenverzwaring die als gevolg van de verhoging van de dieselaccijns optreedt. Een dergelijke compensatie vraagt om een toereikende rechtvaardiging teneinde het verwijt te voorkomen van willekeur en ongemotiveerd onderscheid van de zijde van niet-gecompenseerde groepen.

4. De Raad merkt op dat in paragraaf 1.4. van de toelichting wordt gesteld dat de maatregel bijdraagt aan de variabilisatie van autolasten. Nu de maatregel variabele kosten verhoogt en niet vaste kosten verlaagt, wordt naar het oordeel van de Raad een ongebruikelijk ruim begrip variabilisatie gebruikt.

Aan de suggestie van de Raad de bedoelde passage in de toelichting nader uit te werken, hebben wij gevolg gegeven.

De Raad merkt voorts op dat tevens meer inzichtelijk ware te maken op welke wijze de uit de verhoging van de accijnzen voortvloeiende lasten zullen worden verdeeld over de verschillende categorieën weggebruikers, waarbij in ieder geval onderscheiden dienen te worden de beroepsvervoerders, de overige ondernemers en de particulieren.

De verhoging van de benzineaccijns wordt voor 80% gedragen door personenauto's voor kilometers verreden in het privé- en woon-werkverkeer en voor 20% door het zakelijk autoverkeer. De verhoging van de dieselaccijns wordt voor 26% gedragen door personenauto's, voor 66% door vrachtauto's en voor de resterende 8% door overige categorieën. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig uitgebreid.

5. De Raad merkt op dat in de toelichting nader ware te motiveren op welke grond het beroepsgoederenvervoer compensatie dient te ontvangen voor de lastenverzwaring die als gevolg van de verhoging van de dieselaccijns optreedt.

De motivering voor de compensatie is gelegen in de verslechterende concurrentiepositie van met name het internationale beroepsgoederenvervoer. Eenzijdige compensatie aan deze groep zou echter niet goed te rechtvaardigen zijn gezien het feit dat ook andere delen van de vervoersector worden geconfronteerd met de lastenverzwaring als gevolg van de accijnsverhoging. Daarnaast zou bij de vormgeving van een dergelijke compensatie via de motorrijtuigenbelasting deze groep

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W06.93.0608 van de Raad van State van 25 oktober 1993

Memorie van toelichting.

- In paragraaf 1.1, slot, ware bij de verwijzing naar uitlatingen in het parlement naar aanleiding van de omgeving van het belastingplan 1993 tevens melding te maken van de motie-Boorsma (kamerstukken I 1992/93, 22 873, nr. 110d; Handelingen I, van 23 december 1992, bladzijde 509).
- In paragraaf 1.4, zevende alinea, ware bij het bedoelde amendement-Van der Vaart de vindplaats te vermelden.

vrijwel niet af te zonderen zijn van het overige wegvervoer. De compensatie komt daarom ten goede aan alle vrachtwagens, bestelauto's en autobussen waarvoor motorrijtuigenbelasting wordt voldaan. In de memorie van toelichting is dit alsnog opgenomen.

6. De beide redactionele opmerkingen van de Raad hebben wij overgenomen.

Ten slotte hebben wij van de gelegenheid gebruik gemaakt in de memorie van toelichting een aanpassing aan de actuele Europese ontwikkelingen alsmede enkele redactionele verduidelijkingen aan te brengen.

Wij mogen U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
W. Kok

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort