

Vergaderjaar 1993–1994

23 865

Wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (technische wijziging index voor berekening tabelcorrectiefactor)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is met ingang van april 1994 overgegaan op een nieuwe methode voor het berekenen van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. Dit indexcijfer wordt onder meer gebruikt bij de inflatiecorrectie van een aantal belastingen. De tabelcorrectiefactor die daartoe is gedefinieerd in artikel 66b van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 wordt berekend aan de hand van genoemd indexcijfer dat afzonderlijk wordt gezuiverd van de invloed van wijzigingen in de tarieven van kostprijsverhogende belastingen en door de overheid verleende kostprijsverlagende subsidies.

In het kader van de nieuwe methode presenteert het CBS maandelijks een voor de invloeden van belastingen gecorrigeerd prijsindexcijfer, zodat afzonderlijke zuivering van indexcijfers niet meer nodig is. Het CBS noemt dit de afgeleide index. Het kabinet stelt voor bij dit nieuwe cijfer aan te sluiten en in het vervolg de tabelcorrectiefactor te baseren op de ontwikkeling van de afgeleide index voor alle huishoudens. In het vervolg van deze memorie wordt ingegaan op de achtergrond en gevolgen van deze technische aanpassing.

2. Maatstaf inflatiecorrectie

Als maatstaf voor de inflatie waarvoor het tarief en andere bedragen in een aantal belastingwetten jaarlijks worden aangepast, wordt thans het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie voor de totale Nederlandse bevolking gehanteerd. Dit prijsindexcijfer wordt vermeld in de «Maandstatistiek van de prijzen». Vervolgens wordt nog een correctie aangebracht in verband met eventuele wijzigingen van kostprijsverhogende belastingen of kostprijsverlagende subsidies, de zogenoemde zuivering. De zuivering heeft als achtergrond dat een verhoging van bijvoorbeeld de omzetbelasting ten doel heeft de consumenten door middel van een opslag op de prijzen een hogere last op te leggen en wel tot het volle bedrag van die verhoging. Het is dan uiteraard niet de bedoeling deze lastenverzwaring weer (gedeeltelijk) te niet te doen door middel van een aanpassing van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting. Om die reden wordt voor de invloed van belastingen en subsidies op het prijsindexcijfer gecorrigeerd.

De prijsindices van de gezinsconsumptie geven het prijsverloop weer van een in de tijd constant consumptiepakket. Het indexcijfer komt tot stand door de berekening van het gewogen gemiddelde van alle onderscheiden prijsmutaties. Basis van de oude systematiek was het jaar 1985. Om de vijf jaar vindt een basisverlegging plaats.

Er kunnen verschillen bestaan tussen de consumptiepakketten van verschillende delen van de bevolking. In dit verband spreekt het CBS van doelgroepen. In de oude systematiek stelde het CBS consumentenprijsindices samen voor werknemersgezinnen en voor alle particuliere huishoudens, ook wel de «totale bevolking» genoemd. Werknemersgezinnen zijn huishoudens waarvan het hoofd werknemer is met een volledige baan, bestaande uit man en vrouw zonder kinderen of met niet-verdienende kinderen. De groep werknemersgezinnen werd in tweeën gesplitst, al naar gelang het inkomen in 1985 beneden de loongrens van de ziekenfondsverzekering lag dan wel er aan gelijk was of er boven lag.

Voor het consumptiebegrip werd aangesloten bij het consumptiebegrip uit de Nationale Rekeningen. Onder consumptie werd verstaan de aanwending voor niet-productieve doeleinden van goederen en diensten waarvan de voortbrenging tot de productie is gerekend. Deze werden tegen consumentenprijzen gewaardeerd, dat wil zeggen tegen prijzen inclusief kostprijsverhogende (indirecte) belastingen en prijsverlagende subsidies. Bij de berekening van het prijsindexcijfer werd rekening gehouden met de kosten voor medische verzorging.

De financiële bijdragen van huishoudens aan instellingen zonder winstoogmerk (contributies, donaties en dergelijke) vielen niet binnen het bereik van de prijsindices van de gezinsconsumptie. Andere uitgaven-categorieën die men rekende tot de zo genoemde niet-consumptieve bestedingen – en derhalve niet meetelden bij de berekening van het prijsindexcijfer – waren overdrachten aan de overheid in verband met verleende overheidsdiensten (zoals les- en cursusgeld voor voortgezet onderwijs, reinigingsrechten, kosten van diverse akten en vergunningen en belastingen met een consumptiegebonden karakter (onroerende-zaakbelastingen en dergelijke).

Het aldus berekende prijsindexcijfer fungeerde als maatstaf voor de prijsstijging van een bepaald consumptiepakket. Volgens de huidige wettelijke zuiveringssystematiek worden voor de berekening van de zo genoemde tabelcorrectiefactor de effecten op het prijsindexcijfer van de mutaties in een aantal kostprijsverhogende en prijsverlagende subsidies geëlimineerd. De belastingen en subsidies waarvoor de eliminatie plaats vindt zijn door de Minister van Financiën aangewezen. Het zijn de volgende: invoerrechten, omzetbelasting, belasting van personenauto's en motorrijwielen, verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van pruimtabak en snuiftabak, accijns van minerale oliën, tabaksaccijns, alcoholaccijns, bieraccijns, wijnaccijns, motorrijtuigenbelasting met inbegrip van de toeslag ten behoeve van het Infrastructuurfonds, en de jaarlijks uit 's Rijks kas verleende bijdragen in de exploitatie van woningen.

Nieuwe systematiek CBS

Sinds maart 1994 publiceert het CBS twee typen consumentenprijsindices voor drie verschillende doelgroepen. Deze zijn:

- een centrale index, die geïnterpreteerd kan worden als een index van de kosten van levensonderhoud; het netto besteedbaar inkomen fungeert als referentiekader; dit houdt in dat in beginsel is gekeken naar de prijsontwikkeling van goederen en diensten die uit het netto inkomen betaald moeten worden;

– een afgeleide index; dit is de centrale index minus het directe effect van belastingtariefsveranderingen.

De onderscheiden doelgroepen zijn:

- alle huishoudens;
- werknemersgezinnen met een «lager» inkomen;
- werknemersgezinnen met een «hoger» inkomen.

Aan de nieuwe indices ligt in verband met de basisverlegging om de vijf jaar een nieuw budgetonderzoek ten grondslag aan de hand waarvan de wegingsfactoren van de diverse onderdelen van het consumptiepakket opnieuw zijn vastgesteld. Het basisjaar is verlegd van 1985 naar 1990.

Naast de basisverlegging zijn op drie belangrijke onderdelen wijzigingen in de definitie van het prijsindexcijfer, de centrale index, aangebracht:

- Overheidsdiensten.

De uitgaven in verband met door de overheid verleende diensten en de financiële bijdragen aan instellingen zonder winstoogmerk worden in het bereik van de prijsindex gebracht. Bij betalingen aan de overheid voor verleende diensten moet gedacht worden aan: les- en cursusgeld algemeen vormend onderwijs, les- en cursusgeld beroepsopleiding, collegegeld HBO/universiteit en leges voor rijbewijs, kentekenbewijs, paspoort, uittreksel bevolkingsregister, etc. Bij contributies aan instellingen zonder winstoogmerk moet gedacht worden aan contributies aan sport- en andere verenigingen.

- Consumptiegebonden-belastingen.

Consumptiegebonden belastingen worden opgenomen in het prijsindexcijfer. Het gaat om de volgende belastingen: motorrijtuigenbelasting, onroerendezaakbelasting voor gebruikers, hondenbelasting, verontreinigingsheffing oppervlaktewateren, rioolrechten/rioolbelasting en reinigingsrechten/afvalstoffenheffing.

- Medische verzorging.

De verplicht via het ziekenfonds verzekerde en de particulier verzekerde medische verzorging, inclusief eigen bijdragen, liggen niet meer binnen het bereik van de centrale index.

Afgeleide index

Als afgeleide index wordt door het CBS gedefinieerd de hierboven beschreven centrale index exclusief het effect van veranderingen in de tarieven van de kostprijsverhogende (indirecte) belastingen en de consumptiegebonden belastingen. Volgens dit wetsvoorstel wordt de tabelcorrectiefactor gelijk aan de afgeleide index voor alle huishoudens. De afgeleide index komt in de plaats van de huidige zuivering van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie zoals is opgenomen in artikel 1a van het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 1964.

Bij de berekening van de afgeleide index wordt voor de volgende belastingen gecorrigeerd:

- a. kostprijsverhogende belastingen:
 - omzetbelasting;
 - belasting van personenauto's en motorrijwielen, verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van pruimtabak en snuiftabak;
 - accijns van minerale oliën, tabaksaccijns, alcoholaccijns, bieraccijns, wijnaccijns;
 - voorraadheffing aardolieproducten;
 - een aantal brandstoffenheffingen (te weten op minerale oliën, LPG, gas, gelode en ongelode lichte olie);
 - assurantiebelasting;
 - beveiligingsheffing luchtvaart;
 - toeristenbelasting;

- b. consumptiegebonden belastingen;
 - motorrijtuigenbelasting met inbegrip van de toeslag ten behoeve van het Infrastructuurfonds;
 - onroerende-zaakbelasting voor gebruikers;
 - hondenbelasting;
 - verontreinigingsheffing oppervlaktewateren;
 - rioolrechten/rioolbelasting;
 - reinigingsrechten/afvalstoffenheffing.

De bovengenoemde elementen komen niet geheel overeen met de zuivering die thans plaatsvindt op basis van artikel 1a van het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 1964. Voor een deel leidt dit ertoe, dat de tabelcorrectiefactor volgens dit wetsvoorstel een andere inhoud krijgt. Dit levert verschillen op:

a. Consumptiegebonden belastingen

Consumptiegebonden belastingen zijn nieuw in de berekening van de centrale consumentenprijsindex. Om die reden hoefde in de oude systematiek niet voor de invloed hiervan gecorrigeerd te worden; door aan te sluiten bij de afgeleide index wordt in de nieuwe systematiek automatisch voor de invloeden van consumptiegebonden belastingen gecorrigeerd.

b. Invoerrechten

Het CBS is van oordeel dat de invloed hiervan op het ongecorrigeerde prijsindexcijfer onvoldoende nauwkeurig kan worden vastgesteld. Berekening van het prijseffect van mutaties in invoerrechten is niet langer onderdeel van de activiteiten van het CBS.

c. Indirecte effecten van tariefsveranderingen

Op dit moment wordt ook voor indirecte effecten van tariefsveranderingen gecorrigeerd. Onder indirecte effecten wordt verstaan het effect op de centrale prijsindex van belastingmaatregelen, die drukken op goederen en diensten die niet rechtstreeks aan de consument worden geleverd maar worden verwerkt in het productieproces. Pas na verloop van tijd werkt het effect hiervan door in de prijzen voor artikelen en diensten die aan de consument geleverd worden.

Het CBS heeft aangegeven dat berekening van de indirecte effecten omgeven is met een zodanige mate van onbetrouwbaarheid, dat het ongewenst is deze maandelijks uit te voeren en te incorporeren in de afgeleide index. Het CBS zal niettemin eenmaal per kwartaal een schatting maken van het gecombineerde directe en indirecte effect op de (centrale) kwartaalprijsindex, voor zover het belastingen met een landelijk uniform karakter betreft. Vanwege de onbetrouwbaarheid en de late beschikbaarheid van het cijfer ziet het kabinet echter af van correctie voor de indirecte effecten.

d. Rijksbijdragen in de exploitatie van woningen

Thans wordt voor de invloed op het prijsindexcijfer van rijksbijdragen in de exploitatie van woningen gecorrigeerd. Het CBS geeft aan dat voor het maken van een tijdige schatting van de invloed hiervan op het prijsindexcijfer geen adequate gegevens voorhanden zijn. De tot nu toe gevolgde werkwijze acht men discutabel.

Het CBS zal voortaan eenmaal per jaar, in samenhang met een schatting van het indirecte effect voor het derde kwartaal, een zo goed mogelijke raming verzorgen.

Ook wat betreft de bedoelde rijksbijdragen is het kabinet op grond van de onbetrouwbaarheid en de late beschikbaarheid van het cijfer van oordeel, dat bij de bepaling van de tabelcorrectiefactor moet worden afgezien van correctie op dit punt.

e. Brandstoffenheffingen

De op grond van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne geheven brandstoffenheffingen vormen op dit moment nog geen onderdeel van de zuivering. Door aan te sluiten bij de afgeleide index wordt in de nieuwe systematiek wel automatisch voor de invloeden van deze heffing gecorrigeerd.

Het kabinet acht het passend binnen de uitgangspunten van de tabelcorrectiefactor om deze relatief nieuwe heffing te betrekken bij de correctie van het algemene prijsindexcijfer.

3. Budgettaire gevolgen

Door verschillen tussen de huidige systematiek en de voorgestelde systematiek van berekening van de tabelcorrectiefactor kunnen verschillen ontstaan in het uiteindelijk resultaat.

Het is nu niet mogelijk een uitspraak te doen over de vraag of de voorgestelde systematiek in de toekomst tot een hogere of lagere tabelcorrectiefactor zal leiden. Dit is afhankelijk van de relatieve prijsontwikkeling van de elementen die in de voorgestelde systematiek anders worden verwerkt dan in de huidige systematiek het geval is. Zou bij voorbeeld de stijging van de brandstoffenheffingen minder sterk zijn dan de gemiddelde prijsstijging, dan zou de nieuwe tabelcorrectiefactor hoger uitkomen dan de bestaande. Dit zou een enigszins neerwaarts effect hebben op de belastingopbrengsten. In het omgekeerde geval zou een zeker budgettair voordeel ontstaan.

Overigens beoogt en verwacht het kabinet dat dit voorstel vrijwel geen budgettaire effecten met zich brengt.

4. Deregulering

Het voorstel leidt als gevolg van het vervallen van de zuivering tot een vereenvoudiging van de regelgeving. De tabelcorrectiefactor kan voortaan rechtstreeks worden afgeleid uit een openbare publikatie.

5. Artikelsgewijze toelichting

De in *Artikel I, onderdeel A*, opgenomen wijziging van het tweede lid van artikel 66b van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 houdt in de eerste plaats een aanpassing in van de verwijzing naar de gehanteerde reeks prijsindexcijfers. Omdat voortaan een reeks prijsindexcijfers gebruikt gaat worden die reeds gezuiverd is voor de invloed van wijzigingen in tarieven van kostprijsverhogende belastingen en consumptiegebonden belastingen kan de delegatiebepaling in artikel 66b, tweede lid, die deze zuivering thans mogelijk maakt, vervallen. Met het vervallen van deze bepaling vervalt het hierop gebaseerde artikel 1a van het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 1964 van rechtswege.

In de nieuwe tweede volzin van artikel 66b, tweede lid, waarin is bepaald uit welke CBS-publikatie de prijsindexcijfers worden geput voor de berekening van de tabelcorrectiefactor, is opgenomen de eerste CBS-publikatie waarin de benodigde cijfers verschijnen, namelijk het Statistisch Bulletin. Op deze wijze kan de tabelcorrectiefactor voor het volgende kalenderjaar reeds omstreeks 1 augustus van ieder jaar vaststaan.

De bestaande derde volzin van artikel 66b, tweede lid, waarin is

geregeld dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop bij basisverlegging van de prijsindexcijfers wordt overgegaan van de oude op de nieuwe reeks, blijft gehandhaafd. In het onderhavige geval behoeft van deze bevoegdheid overigens geen gebruik te worden gemaakt omdat de overgang naar de nieuwe reeks van het CBS voortvloeit uit de nieuwe eerste en tweede volzin van artikel 66b, tweede lid. De nieuwe reeks die voor het eerst is gepubliceerd met ingang van april 1994, bevat de prijsindexcijfers volgens de nieuwe afgeleide index vanaf 1 januari 1991.

In *Artikel I, onderdeel B*, zijn twee technische aanpassingen van artikel 66d, tweede lid, van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 opgenomen. Deze houden verband met een naamsverandering en basisverlegging van de in dat artikel genoemde index van het CBS en met de in artikel 66b aangebrachte wijzigingen. Vorenbedoelde basisverlegging vergt overigens een nog bij ministeriële regeling te treffen voorziening in verband met het onvolledig publiceren van de reeks van de nieuwe index voor de periode juli 1992 tot en met juli 1993.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend