

Vergaderjaar 1994–1995

24 344

Wijziging van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Dit voorstel van wet voorziet in «terugsluizing» van opbrengst van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet belastingen op milieugrondslag in verband met de invoering van een regulerende energiebelasting. De opbrengst van de regulerende energiebelasting wordt geraamd op f 1900 miljoen exclusief omzetbelasting. Inclusief omzetbelasting is dat f 2135 miljoen. In beginsel wordt de totale opbrengst van de belasting, inclusief omzetbelasting, teruggesluisd. In het regeerakkoord is over de terugsluizing afgesproken dat de opbrengst van de energiebelasting zal worden aangewend voor lastenverlichting ter ondersteuning van werkgelegenheid en koopkracht. Op grond hiervan is ervoor gekozen de belastingopbrengst van gezinnen respectievelijk bedrijven naar die groepen zelf terug te sluisen. Met dit uitgangspunt is vervolgens bij de vormgeving van de terugsluizing de afweging tussen werkgelegenheid en een evenwichtige inkomensverdeling gemaakt. Het onderhavige wetsvoorstel bevat maatregelen voor de terugsluizing van de belastingopbrengst naar bedrijven. Het gaat hierbij om een bedrag van f 930 miljoen structureel. Van de terugsluizing naar gezinnen is aangegeven hoe deze vormgegeven zal worden. De desbetreffende maatregelen zullen om praktische redenen in het belastingplan voor 1996 worden opgenomen.

De in dit wetsvoorstel neergelegde maatregelen en de maatregelen ten behoeve van de terugsluizing naar gezinnen, liggen alle in de sfeer van de directe belastingen. Hiervoor is gekozen omdat dergelijke maatregelen beter de werkgelegenheids- en koopkracht doelstellingen kunnen dienen dan maatregelen in de sfeer van de indirecte belastingen.

Door de gefaseerde invoering van de energiebelasting op gas neemt de budgettaire ruimte voor terugsluizing stapsgewijs toe. In de uitwerking is dit als volgt vorm gegeven:

- met betrekking tot het zakelijk verbruik vindt toepassing van de terugsluis-instrumenten plaats naar de mate waarin in een bepaald jaar opbrengsten verwacht worden uit hoofde van de belasting op het zakelijk verbruik;
- met betrekking tot het niet-zakelijk verbruik is er om uitvoeringstechnische en inkomenspolitieke redenen voor gekozen een deel van de

terugsluisinstrumenten in het jaar van invoering reeds ten volle in te zetten en een deel, overeenkomstig de voor elk jaar resterende ruimte, te faseren. In paragraaf 3 wordt hierop nader ingegaan.

2. Terugsluizing naar bedrijven

Bij de vormgeving van de terugsluizing van de belasting naar bedrijven is gekozen voor een combinatie van gefaseerde verlaging van de overhevelingstoeslag (OT) met 0,19%-punt¹, gefaseerde verhoging van de zelfstandigenaftrek met in totaal f 1300 en gefaseerde verlaging van het zogenaamde tariefstapje in de vennootschapsbelasting met 3%-punt. Via het instrument van de overhevelingstoeslag worden de lasten op arbeid verlaagd. Dit past in het kabinetsbeleid, gericht op het verlagen van de loonkosten. Voor ondernemingen die zijn onderworpen aan de inkomstenbelasting vindt terugsluizing mede plaats in de vorm van verhoging van de zelfstandigenaftrek. Voor de kleinere vennootschapsbelastingplichtige ondernemingen wordt compensatie mede geboden in de vorm van verlaging van het tariefstapje in de vennootschapsbelasting. Volledige compensatie van het bedrijfsleven is overigens van belang voor het werkgelegenheidseffect. Het niet volledig compenseren van de kostenstijging zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor de werkgelegenheid.

De effecten van de terugsluizing langs de geschetste wegen en van het saldo van terugsluizing en heffing zijn voor een aantal te onderscheiden groepen als volgt weer te geven:

Tabel 1 Effecten van terugsluizing en netto effecten voor verschillende groepen (in miljoenen guldens, afgerond op f 5 miljoen, op transactiebasis)

| Groep | 1996 | | 1997 (cumulatief) | | Structureel | |
|--|---------------|--------------|-------------------|--------------|---------------|--------------|
| | Terugsluizing | Netto-effect | Terugsluizing | Netto-effect | Terugsluizing | Netto-effect |
| Grootbedrijf (>100 werknemers) | 95 | 25 | 120 | 10 | 155 | 5 |
| Midden- en kleinbedrijf (0-100 werknemers) | 240 | 0 | 360 | 10 | 460 | 10 |
| Landbouw (w.o. glastuinbouw) | 35 | - 25 | 50 | - 20 | 60 | - 20 |
| Overheid/kwartaire sector | (5) | (- 0) | (10) | (0) | (10) | (+ 5) |
| (Gezinnen) | 155 | + 60 | 200 | 45 | 255 | + 35 |
| (Tegemoetkoming duurzame energie) | (675) | (- 40) | (980) | (- 10) | (1280) | (15) |
| Totaal | (-) | (30) | (-) | (30) | (-) | (30) |
| Totaal | 1 205 | + 25 | 1 715 | + 40 | 2 210 | + 45 |

3. Terugsluizing naar gezinnen

De maatregelen in verband met terugsluizing naar gezinnen worden opgenomen in het belastingplan voor 1996. Het gaat daarbij om het volgende pakket, waarbij het uitgangspunt is verlaging van de lasten op arbeid, in concreto door maatregelen binnen het bruto-netto traject. Als primair instrument wordt gekozen voor een verlaging van het tarief van de eerste schijf (tes) van de inkomstenbelasting met 0,6%-punt. Daar ten gevolge van het terugsluispakket het premiedeel van het tarief van de eerste schijf met bijna 0,2%-punt stijgt (de grondslag van de premieheffing volksverzekeringen neemt af, zie hierna), treedt per saldo een daling op van het tarief eerste schijf met 0,4%. Bij de bepaling van de omvang van de verlaging van het tarief van de eerste schijf wordt rekening gehouden met de noodzakelijke compensatie van gezinnen voor de verlaging van de overhevelingstoeslag. Verlaging van de overhevelingstoeslag als terugsluismaatregel voor bedrijven verlaagt immers niet alleen de kosten van arbeid maar ook het inkomen voor gezinnen.

¹ De verlaging van de overhevelingstoeslag wordt geregeld via een wijziging van de Wet bruto-netto traject. Voor 1996 vindt verlaging van de overhevelingstoeslag als maatregel voor het terugsluisen van de regulerende energiebelasting plaats in combinatie met verlaging van de overhevelingstoeslag uit anderen hoofde.

In het algemeen geldt dat lagere inkomensgroepen een relatief groot deel van hun inkomen aan energiekosten besteden. Door invoering van de heffingsvrije voeten in de energiebelasting wordt gedeeltelijk voorkomen dat het effect van de belasting relatief te zwaar op de schouders van de gezinnen met lage inkomens drukt. Ook dan nog leidt terugsluizing uitsluitend via verlaging van het tarief eerste schijf voor de laagste inkomens gemiddeld genomen tot ondercompensatie. Daarom is ervoor gekozen een deel van de terugsluizing te laten plaatsvinden door middel van verhoging van de belastingvrije som met f 80. Deze maatregel wordt reeds in 1996 volledig ingevoerd.

Binnen de lagere inkomensgroepen nemen de ouderen een bijzondere positie in. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat de ouderen in de eerste 25%-inkomenscategorie (het laagste inkomenskwartiel) circa 7,5% meer uitgeven aan verwarming en verlichting dan het gemiddelde van die inkomensklasse. Als specifieke maatregel ter correctie van de koopkracht van ouderen zal daarom de ouderenaftrek met f 100 worden verhoogd. Ook dit instrument zal in 1996 direct ten volle worden ingezet.

Zoals hierboven vermeld, is de verlaging van het tarief van de eerste schijf opgebouwd uit een verlaging van het belastingdeel van dat tarief met 0,6%-punt en een verhoging van het premiedeel met bijna 0,2%-punt. De verhoging van het premiedeel is een automatisch gevolg van de grondslagversmalling die voortvloeit uit de verlaging van de overhevelingstoelage en de verhoging van de belastingvrije som, de ouderenaftrek en de zelfstandigenaftrek. Bij de berekening van de koopkrachteffecten is rekening gehouden met de daaruit resulterende premiestijging.

De verlaging van het belastingdeel houdt voor 0,4%-punt verband met de terugsluizing van door gezinnen betaalde energiebelasting en houdt voor 0,2%-punt verband met de terugsluis naar bedrijven (compensatie voor verlaging OT-percentages en voor premiestijging als gevolg van verhoging zelfstandigenaftrek). Door de keuze voor de overhevelingstoelage als instrument voor de terugsluizing van het zakelijk verbruik is een additionele verlaging van het tarief van de eerste schijf ter compensatie van de inkomens van gezinnen noodzakelijk.

Koopkrachteffecten van belasting en terugsluizing

Het beschreven pakket maatregelen zal gemiddeld genomen tot een evenwicht tussen belasting en terugsluizing leiden. De maatregelen hebben tot gevolg dat het generieke koopkrachtbeeld nauwelijks wijziging ondergaat door de regulerende energiebelasting. Dit blijkt uit de volgende tabel.

Tabel 2 Koopkrachteffecten van regulerende energiebelasting en terugsluizing, uitgedrukt in procenten van het besteedbare inkomen

| | soc. min. zonder kinderen (65-) | mini- mumloon met kinderen | modaal met kinderen | twee maal modaal met kinderen |
|-------------------|--|-------------------------------------|---------------------------|--|
| 1996 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1997 (cumulatief) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| structureel | 0 | 0 | 0 | -¼ |

Het effect van de energiebelasting komt bij de berekening van de koopkrachteffecten tot uitdrukking via de invloed op de prijsindex. In 1996 en 1997 is het effect op de prijsindex achtereenvolgens 0,3% en 0,4%. Structureel is dit effect 0,5%. Door de stapsgewijze invoering van de

belasting op gas is het prijseffect in de eerste jaren minder groot dan het structurele effect.

Bij het vrijwel ontbreken van effecten voor het generieke koopkrachtbeeld dient te worden aangetekend dat een berekening van de koopkrachtgevolgen via de invloed op het generieke prijsindexcijfer tot vertekening kan leiden. Ook afwijkingen van het gemiddelde energiegebruik van een standaardgezin blijven buiten beeld. In de navolgende tabellen zijn daarom voor een viertal categorieën, vergelijkbaar met respectievelijk het sociale minimum, het minimumloon, modaal en tweemaal modaal, de inkomensgevolgen in kaart gebracht van het saldo van belasting en terugsluizing via de beschreven maatregelen bij een laag, een gemiddeld en een hoog energieverbruik. De niveaus van het energieverbruik zijn hierbij zodanig gekozen dat circa 80% van de huishoudens binnen deze bandbreedtes valt.

Tabel 3a Inkomenseffecten in 1996 (in % besteedbaar inkomen en in guldens, afgerond op f 5)

| besteedbaar inkomen vergelijkbaar met: | sociaal minimum ZK | | | minimum loon MK | | | modaal MK | | | 2x modaal MK | | |
|--|--------------------|---------|------|-----------------|---------|------|-----------|---------|------|--------------|---------|------|
| | laag | mid-del | hoog | laag | mid-del | hoog | laag | mid-del | hoog | laag | mid-del | hoog |
| energieverbruik inkomenseffect (%) | 0,3 | 0,05 | -0,2 | 0,25 | 0,05 | -0,2 | 0,25 | 0 | -0,2 | 0,15 | 0 | -0,2 |
| inkomenseffect (gld) | 70 | 15 | -50 | 70 | 10 | -55 | 90 | 5 | -85 | 85 | -15 | -115 |

Tabel 3b Inkomenseffecten in 1997 (in % besteedbaar inkomen en in guldens, afgerond op f 5; cumulatief)

| besteedbaar inkomen vergelijkbaar met: | sociaal minimum ZK | | | minimum loon MK | | | modaal MK | | | 2x modaal MK | | |
|--|--------------------|---------|------|-----------------|---------|-------|-----------|---------|------|--------------|---------|-------|
| | laag | mid-del | hoog | laag | mid-del | hoog | laag | mid-del | hoog | laag | mid-del | hoog |
| energieverbruik inkomenseffect (%) | 0,4 | 0,05 | -0,4 | 0,3 | 0 | -0,35 | 0,35 | 0 | -0,3 | 0,2 | 0,05 | -0,25 |
| inkomenseffect (gld.) | 90 | 10 | -85 | 85 | 0 | -90 | 125 | 10 | -115 | 120 | -20 | -155 |

Tabel 3c Structurele inkomenseffecten (in % besteedbaar inkomen en in guldens, afgerond op f 5)

| besteedbaar inkomen vergelijkbaar met: | sociaal minimum ZK | | | minimum loon MK | | | modaal MK | | | 2x modaal MK | | |
|--|--------------------|---------|-------|-----------------|---------|------|-----------|---------|------|--------------|---------|-------|
| | laag | mid-del | hoog | laag | mid-del | hoog | laag | mid-del | hoog | laag | mid-del | hoog |
| energieverbruik inkomenseffect (%) | 0,45 | 0 | -0,55 | 0,4 | -0,05 | -0,5 | 0,45 | 0,05 | -0,4 | 0,25 | -0,05 | -0,35 |
| inkomenseffect (gld.) | 110 | 0 | -120 | 100 | -10 | -130 | 165 | 15 | -140 | 155 | -20 | -195 |

ZK = zonder kinderen

MK = met kinderen

Bij een gemiddeld energieverbruik loopt de heffing en de terugsluizing voor de diverse inkomenscategorieën praktisch rond. Bij afwijkend energieverbruik varieert het structurele effect globaal tussen plus 0,5% en min 0,5% van het besteedbare inkomen.

Hierbij past nog de kanttekening dat negatieve inkomenseffecten, voor zover deze samenhangen met vermijdbaar energieverbruik, zijn te

verminderen door energiebesparing. Als deze energiebesparing leidt tot minder dan gemiddeld gebruik ontstaan zelfs positieve koopkrachtereffecten. Een tweede opmerking betreft het feit dat de gefaseerde invoering van de belasting op gas zowel positieve als negatieve koopkrachtereffecten over de jaren 1996, 1997 en 1998 spreidt.

4. Totaalbeeld terugsluizing

De terugsluismaatregelen voor bedrijven en gezinnen leveren tezamen het volgende structurele beeld op:

Tabel 4 Overzicht van de terugsluismaatregelen (in miljoenen gulden, afgerond op f 5 mln.)

| | Compensatie voor onderscheiden groep |
|--|--------------------------------------|
| <i>Bedrijven</i> | |
| Verlaging OT-percentag (bruto) | 535 |
| Verhoging zelfstandigenaftrek | 230 |
| Verlaging tariefstapje Vpb | 165 |
| Subtotaal | 930 |
| <i>Gezinnen (1)</i> | |
| Verlaging OT-percentag (netto) | - 375 |
| Verlaging tes ter compensatie gemis OT | 375 |
| Subtotaal | 0 |
| <i>Gezinnen (2)</i> | |
| Ouderenaftrek | 15 |
| Verhoging belastingvrije som | 410 |
| Verlaging tes | 860 |
| Subtotaal | 1 280 |
| TOTAAL | 2 210 |

In bovenstaande tabel is onder gezinnen (1) weergegeven de compensatie van gezinnen voor het gemis aan overhevelingstoeslag. Onder gezinnen (2) is de compensatie voor de regulerende energiebelasting zelf opgenomen.

Door de gefaseerde invoering van de energiebelasting op gas wordt de budgettaire ruimte voor terugsluizing stapsgewijs verhoogd. De verhoging van de ouderenafrek en van de belastingvrije som zullen ineens plaatsvinden in 1996; de overige maatregelen worden gefaseerd ingevoerd. In het volgende overzicht is de fasering van alle terugsluismaatregelen weergegeven ten opzichte van het beeld voor 1995.

Tabel 5 Fasering terugsluismaatregelen

| | 1996 | 1997 | 1998 (structureel) |
|---|---------|---------|--------------------|
| Verlaging OT-percentag | - 0,11% | - 0,15% | - 0,19% |
| Verhoging zelfstandigenaftrek | f 800 | f 1150 | f 1300 |
| Verlaging tariefstapje Vpb | 1% | 2% | 3% |
| Verlaging belastingtarief eerste schijf | - 0,3% | - 0,45% | - 0,6% |
| Verhoging ouderenafrek | f 100 | f 100 | f 100 |
| Verhoging belastingvrije som | f 80 | f 80 | f 80 |

5. Budgettaire gevolgen

De gevolgen voor de belastingopbrengst van de invoering van de regulerende energiebelasting en van de terugsluismaatregelen, waaronder die welke in het belastingplan voor 1996 zullen worden opgenomen, zijn weergegeven in het volgende overzicht.

Tabel 6 Totaaloverzicht van de gecumuleerde gevolgen voor de belastingopbrengst op kasbasis en op transactiebasis (in miljoenen guldens, afgerond op f 5 miljoen)

| | 1996 | | 1997 | | 1998 | |
|-------------------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| | Belasting (kas) | Belasting (trans) | Belasting (kas) | Belasting (trans) | Belasting (kas) | Belasting (trans) |
| Zelfstandigen-aftrek | - 60 | - 75 | - 100 | - 105 | - 115 | - 120 |
| Vpb-stapje | - 40 | - 55 | - 95 | - 110 | - 150 | - 165 |
| Doorwerking OT naar LB/IB | - 80 | - 90 | - 110 | - 115 | - 140 | - 145 |
| Tarief eerste schijf | - 695 | - 795 | - 1 140 | - 1 190 | - 1 535 | 1 585 |
| Belastingvrije som | - 160 | - 180 | - 180 | - 180 | - 180 | - 180 |
| Ouderenaftrek | - 10 | - 15 | - 15 | - 15 | - 15 | - 15 |
| Totaal | - 1 045 | - 1 205 | - 1 640 | - 1 715 | - 2 140 | 2 210 |
| Regulerende energie-belasting | + 1 060 | + 1 150 | + 1 605 | + 1 645 | + 2 095 | + 2 135 |
| Saldo | + 15 | - 55 | - 35 | - 70 | - 45 | - 75 |

In de sfeer van de premieheffing volksverzekeringen ontstaat een derving als gevolg van de grondslagversmalling die optreedt door de verlaging van de overhevelingstoelage en de verhoging van de belastingvrije som, de ouderenaftrek en de zelfstandigenaftrek. Daar staat een even grote verhoging van de premie-opbrengst tegenover door verhoging van het premiedeel van het tarief in de eerste schijf met bijna 0,2%-punt.

In de sfeer van de opbrengst niet-belastingmiddelen speelt verder een rol de zogeheten «Meeropbrengstverdeling Gronings aardgas» (MOR). Het gaat hierbij om een overeenkomst tussen de Staat, De Staatsmijnen/Energiebeheer Nederland (DSM/EBN), Shell, Esso en de Nederlandse Aardoliemaatschappij (NAM) uit 1972, uitgebreid in 1975, die betrekking heeft op het Gronings gasveld. Door middel van de MOR krijgt de Staat een hoger aandeel van de netto-opbrengst van dit aardgas dan bij de andere gasvelden. De hoogste schijf uit deze overeenkomst bedraagt 95% voor de Staat. Omdat de contractspartijen niet de bedoeling hebben gehad dat boven een bepaald bedrag meer dan 95% van de netto-opbrengst aan de Staat ten goede zou komen, noch uit belasting noch uit winstafracht, is er een apart artikel in de MOR opgenomen. Hierin is geregeld dat als er een heffing op gas wordt gelegd, 5% van die heffingsopbrengst, voorzover betrekking hebbend op het Groningse gas, in mindering wordt gebracht op de afdracht van de desbetreffende maatschappijen aan de Staat. Dit artikel maakte het destijds mede mogelijk het voor de Staat gunstige afdrachtspercentage van 95 overeen te komen.

Het Groningenveld produceert thans ongeveer 50% van de totale Nederlandse gasproductie. Er wordt dus circa 2,5% van de heffingsopbrengst op gas verrekend met de NAM. Dat betekent structureel (1998) een vermindering van de opbrengst niet-belastingmiddelen met ongeveer f 30 miljoen. Dit bedrag is niet in mindering gebracht op de ruimte voor terugsluizing, maar komt ten laste van het generale beeld.

6. Personele gevolgen

De in dit voorstel opgenomen maatregelen hebben geen personele gevolgen voor bedrijfsleven en belastingdienst. Voor de rechterlijke macht zal het voorstel evenmin gevolgen hebben.

7. Inwerkingtreding

De datum van inwerkingtreding – 1 januari 1996 – is gekoppeld aan de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel dat de regulerende energiebelasting introduceert alsmede aan de datum van inwerkingtreding van het artikel dat voorziet in een verlaging van de overhevelings-toeslag in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet brutering overhevelingstoelage lonen. In het wetsvoorstel dat de regulerende energiebelasting introduceert is een zelfde bepaling opgenomen, zodat verzekerd is dat noch dit wetsvoorstel noch het wetsvoorstel dat de regulerende energiebelasting introduceert los van elkaar of van het wetsvoorstel waarin de mogelijkheid tot verlaging van de overhevelings-toeslag is vervat, in werking kunnen treden als zij tot wet worden verheven.

De artikelen II, III, V en VI voorzien in de tweede en derde fase van de aanpassingen van de zelfstandigenaftrek en het tariefstapje in de vennootschapsbelasting, waardoor deze maatregelen gefaseerd over de jaren 1996, 1997 en 1998 in werking treden.

In de artikelen VII, VIII en IX zijn de gebruikelijke voorzieningen opgenomen voor de bepaling van de vennootschapsbelasting bij toepassing van een gebroken boekjaar.

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