

Evaluatierapport

Openbaar en taxivervoer in de MRB en BPM

Inleiding

De Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (BPM) en de Wet motorrijtuigenbelasting 1994 (MRB) voorzien in een teruggaafregeling van aankoopbelasting en een vrijstelling van houderschapsbelasting voor openbaar vervoer en taxivervoer. Omdat deze faciliteiten kwalificeren als belastinguitgaven, zijn zij op te vatten als instrumenten van beleid waarvoor de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) in de regel ten minste eens in de vijf jaar een ex post evaluatieonderzoek voorschrijft. Dit evaluatierapport geeft daaraan gevolg.

Een ex post evaluatieonderzoek richt zich primair op de effectiviteit en de doelmatigheid, waaronder de uitvoeringskosten en de administratieve lasten, van het gevoerde beleid. De centrale vraag binnen ex post evaluatieonderzoek is of de beleidsmatig beoogde effecten worden bereikt dankzij het gevoerde beleid en of zij bereikt worden met een doelmatige inzet van middelen. Beantwoording wordt gezocht door middel van vragen als: is met deze faciliteiten bereikt wat werd beoogd en is een fiscale vormgeving in dit kader doelmatig?

Hieronder worden eerst de geschiedenis en beleidsdoelstellingen van de faciliteiten geschetst. Vervolgens komen de effectiviteit, doelmatigheid en enkele aandachtspunten aan de orde. Er wordt afgesloten met een conclusie.

Geschiedenis

Bij de totstandkoming van de BPM en de MRB zijn regelingen voor openbaar vervoer en taxivervoer overgenomen¹ die vergelijkbaar zijn met faciliteiten uit de daaraan voorafgaande wetgeving². De faciliteit in de MRB voorziet in een volledige vrijstelling van houderschapsbelasting en de faciliteit in de BPM in een volledige teruggave van aankoopbelasting. Vanuit de fiscale wetshistorie waren de fiscale faciliteiten bedoeld voor het taxivervoer als vorm van individueel openbaar vervoer. Omdat voor dit vervoer het instrument subsidie niet werkbaar werd geacht, in tegenstelling tot het collectief openbaar vervoer per autobus, is toentertijd het fiscale instrument gekozen. De huidige faciliteiten vereisen een ingevolge de Wet personenvervoer 2000 (WP2000) geldige vergunning, dan wel vergunningsbewijs, en ten minste een nagenoeg geheel³ gebruik voor het verrichten van openbaar vervoer of taxivervoer.

Sinds de liberalisering van het taxivervoer in 2000 wordt niet langer een capaciteitsbeleid⁴ gevoerd. Hierdoor kan elke ondernemer, die voldoet aan enkele uniforme kwaliteitseisen, op grond van de WP2000 in het bezit kan komen van een zogenoemde ondernemingsvergunning. Als onderdeel van de liberalisering is als flankerend

¹ artikel 16 BPM en 72 lid 1 sub n MRB

² Het betreft de bijzondere verbruiksbelastingen, die tot 1 januari 1993 werd geheven krachtens artikel 50 en 50a van de Wet op de Omzetbelasting 1968, als voorganger van de BPM en de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966 als voorganger van de MRB 1994.

³ 'nagenoeg geheel' komt overeen met ten minste 90%.

⁴ Voor 2000 en 2001 gold, als overgangsmaatregel, nog wel een – zij het ten opzichte van vóór 2000 sterk beperkte – capaciteitstoets middels een omzeteis.

beleid in de BPM – vooruitlopend op het formele fiscale wetgevingstraject⁵ – goedgekeurd⁶ dat voor het taxivervoer de BPM in één keer wordt teruggegeven op het moment dat een personenauto gerechtigd is tot het voeren van blauwe taxikentekenplaten. Sindsdien wordt de éénmalige teruggaaf nagenoeg altijd toegepast naast het wettelijke regime dat een BPM-teruggave kent van drie jaarlijkse termijnen nadat één, twee of drie jaren zijn verstreken vanaf het tijdstip waarop de personenauto als taxi in gebruik is genomen. De vrijstelling MRB heeft in het kader van de liberalisering geen wijziging ondergaan.

Doelstellingen taxi beleiden fiscale faciliteiten

Hoofddoelstelling van het taxibeleid is het versterken van de rol van de taxi in de personenmobiliteit. Deze doelstelling wordt gerealiseerd in een balans van belangen van taxiconsument – die gebaat is bij een kwalitatief hoogwaardig en betaalbaar taxiproduct – en taxiondernemer – die belang heeft bij een gezonde bedrijfs- en brancheontwikkeling. Naast de hoofddoelstelling zijn twee subdoelen te onderscheiden, te weten een verdere integratie van de taxi in de personenvervoerketen en een bevordering van de marktwerking en concurrentie. De liberalisering van het taxivervoer in 2000 was vooral ingegeven door laatstgenoemde subdoelstelling. Om deze doelstellingen te bereiken is een viertal instrumenten ingezet: verbetering van de wet- en regelgeving, deregulering, ondersteunende (flankerende) maatregelen en intensivering van de controle en handhaving. De ondersteunende maatregelen zijn voor een deel randvoorwaardelijk van aard, dat wil zeggen dat de inzet daarvan nodig worden geacht om de bevordering van het taxigebied en het versterken van de concurrentiepositie van de taxi in de totale personenmobiliteit te bewerkstelligen. Daarnaast zijn maatregelen ingevoerd die bedoeld zijn om de in gang gezette beleidsontwikkelingen te versterken.

Met het toepassen van de onderhavige fiscale faciliteiten⁷ wordt gestreefd naar het verlagen van de drempel voor toetreding tot de markt van openbaar vervoer en taxivervoer en voorts het beperken van de kosten van het gebruik van dit vervoer.

Effectiviteit van de fiscale faciliteiten in de MRB en BPM

In juni 2004 is de eindrapportage van de monitor deregulering taxivervoer naar de Tweede Kamer gestuurd⁸. Het evaluatierapport beschrijft onder meer de richting en omvang van geconstateerde ontwikkelingen in de taximarkt in de periode 1999-2003. In het rapport wordt geconstateerd dat het aantal taxiondernemers sinds 1999 met 51% is toegenomen en dat het aandeel van de taxi in de totale personenmobiliteit over de periode 1999-2002,

⁵ Er is een wetsvoorstel (kamerstukken 29729) ingediend waarin wordt voorgesteld om de sinds 2000 in de praktijk al geldende teruggaaf van BPM in één keer vooraf, in de wet op te nemen ter vervanging van de bestaande wettelijke regeling in artikel 16 van de BPM. In het voorstel blijven de voorwaarden en beperkingen voor de aanspraak op de teruggaaf onveranderd. Ook blijft onverminderd gelden dat indien de personenauto binnen een periode van drie jaar niet meer aan deze voorwaarden en beperkingen voldoet, alsnog BPM is verschuldigd voor een evenredig deel.

⁶ besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 6 juli 2000, nr. WV00/413M, Stcrt. nr. 130, later vervangen door het besluit van 27 juli 2001, nr. CPP2001/2033M, Stcrt. nr. 144

⁷ Naast de fiscale faciliteiten in MRB en BPM valt de dienstverlening in het kader van de WP2000 ook onder het verlaagde omzetbelastingtarief (6% in plaats van 19% op grond van artikel 9 lid 2 sub a Wet op de omzetbelasting 1968 jo. onderdeel b.9 van de bij deze wet behorende Tabel 1). Het verlaagde tarief ziet echter op veel meer diensten, voornamelijk arbeidsintensieve, en is daarmee te breed om in dit evaluatierapport nader aan de orde te komen. Dit verlaagde tarief wordt evenwel in hetzelfde kader ingezet.

⁸ Kabinetsstandpunt "Taxi nu en in de toekomst, Stand na 4 jaar 'Deregulering taxi", 18 juni 2004

uitgedrukt in reizigerskilometers, is opgelopen van 5,4% naar 6,9%. In 2003, het laatste jaar van de evaluatie, was het aantal voertuigen waarmee taxivervoer werd uitgevoerd, toegenomen tot ca. 25.000. In 1999 was het aantal 17.000. Het rapport constateert voorts dat de gemiddelde jaaromzet van circa €30.000 per voertuig in deze periode nagenoeg gelijk is gebleven. Om het actuele gebruik van de faciliteiten in de MRB en BPM in beeld te krijgen, heeft een integrale telling in de voertuigregistraties van de Belastingdienst plaatsgevonden. Voor de MRB is dat een zo recent mogelijke momentopname geweest waarbij de budgettaire raming berekend is door op de gevonden aantallen de tariefstructuur voor 2005 op jaarbasis toe te passen. Voor de BPM is een tijdvak relevant en vanwege het meer grillige verkooppatroon van nieuwe motorvoertuigen door het hele jaar heen, aangesloten bij de gegevens over de daadwerkelijk gerealiseerde teruggaven over het hele jaar 2004. In tabel 1 zijn de resultaten van deze telling en berekening te lezen.

Tabel 1. Het huidige gebruik van de faciliteiten in de MRB en BPM

Faciliteiten	Aantallen	Bedragen in miljoenen	Gemiddelden per voertuig
Vrijstelling ex artikel 72 lid 1 sub n MRB	28.700	€31	€1.090
Teruggave ex artikel 16 BPM	2935	€26	€8.850

In de ontwikkeling van de rol van openbaar vervoer en taxivervoer in de personenmobiliteit spelen meerdere factoren een rol, waaronder economische en technische ontwikkelingen, en het overheidsbeleid. In welke mate de fiscale faciliteiten zelfstandig bijdragen aan de versterking van deze rol is op basis van de beschikbare gegevens niet vast te stellen. Uit bovenstaande tabel is wel af te leiden dat de gemiddelde fiscale subsidie per voertuig circa €2.000⁹ op jaarbasis bedraagt. Hiermee kan gezegd worden dat door de fiscale subsidie de toetredingsdrempel substantieel is verlaagd. Wanneer vervolgens in ogenschouw wordt genomen dat de gemiddelde jaaromzet van taxi's ongeveer €30.000 bedraagt, dan zijn de faciliteiten in de MRB en BPM goed voor een subsidie van gemiddeld 6,7% van deze omzet. Hetgeen bij een volledige doorgifte aan de consument ook 6,7% van de vervoersprijs betekent. De fiscale faciliteiten dragen daarmee bij aan het gebruik van openbaar en taxivervoer. De drempel om dit vervoer aan te bieden wordt door de lagere kosten verlaagd en het maakt een lagere vervoersprijs mogelijk.

⁹ = €57 mln. / 28.700

De doelmatigheid van de fiscale faciliteiten in de MRB en BPM

De doelmatigheid bij het verkrijgen van de fiscale faciliteiten in de MRB en BPM

Een van de voorwaarden voor het verkrijgen van de fiscale vrijstellingen is dat het motorvoertuig voor minimaal 90% voor openbaar vervoer of taxivervoer wordt gebruikt. Voor het aantonen hiervan geldt een vrije bewijsleer en kan in het algemeen worden volstaan met reguliere bedrijfsgegevens. Omdat deze gegevens ook al voor andere (fiscale) doeleinden moeten worden vastgelegd, brengt de regeling in dit kader nauwelijks additionele kosten met zich mee. Voor het verkrijgen van de fiscale faciliteiten moet een ondernemer verder in bezit zijn van een vergunning op grond van de WP2000 en dus voldoen aan de voorwaarden die deze wet en aanhangende regelgeving stellen. Omdat het vergunningstelsel een centrale rol speelt in het totale personenmobiliteitsbeleid, roept deze vergunningseis eveneens geen extra kosten op bij het verkrijgen van de fiscale faciliteiten. De kosten van het verkrijgen van de fiscaal gefaciliteerde status zijn dus beperkt.

De doelmatigheid bij het houden van een fiscaal gefaciliteerd voertuig

Omwille van de behoefte om meer controle uit te oefenen op de legitimiteit van de gefaciliteerde status moet voor de MRB de houder van een gefaciliteerd voertuig jaarlijks verklaren dat hij (nog) aan de voorwaarden van de faciliteiten voldoet en dit onderbouwen met een kopie van de vergunning en het kentekenbewijs. Voorts wordt tijdens de jaarlijkse keuring door de RDW getoetst of het motorvoertuig nog voldoet aan de vergunningvoorwaarden van WP2000. Voor de keuring hoeven door de ondernemer geen extra kosten ten opzichte van een reguliere keuring te worden gemaakt. Derhalve zijn de additionele kosten van het houden van een fiscaal gefaciliteerd voertuig beperkt tot de kosten verbonden aan de jaarlijkse verklaring.

De doelmatigheid bij het beëindigen van de fiscaal gefaciliteerde status

Indien een ondernemer het motorvoertuig voor minder dan 90% voor het verrichten van openbaar vervoer of taxivervoer wenst te gebruiken dan wel gebruikt, of het voertuig verkoopt, dan dient hij dit kenbaar te maken aan de Belastingdienst. Voor de BPM is deze mededelingsplicht beperkt tot de eerste drie jaren nadat de teruggaven door de ondernemer zijn ontvangen. Bij een beëindiging binnen deze termijn moet over het deel van de 3-jaarstermijn dat nog niet is verstrekt BPM worden afgedragen. De kosten van het beëindigen van de gefaciliteerde status zijn beperkt tot de kosten van deze melding. Voor de MRB wordt de vrijstelling automatisch beëindigd indien de tenaamstelling van de auto wijzigt. Hieraan zijn voor de ondernemer geen kosten verbonden.

Belastinguitgaven versus 'echte' uitgaven

De vraag is of voor de overheid een fiscale subsidie meer doelmatig is dan een budgetgefinancierde subsidie. Een budgetgefinancierde objectsubsidie (de taxi) of instellingssubsidie (de taxionderneming) kan immers net zoals de onderhavige fiscale subsidies, de kosten van het houden van een motorrijtuig verlagen. Om tot uitspraken over doelmatigheid van dergelijke alternatieven te komen zouden kosten en baten daarvan afgezet moeten worden tegen de kosten en baten van de huidige fiscale faciliteiten. De kosten van de huidige faciliteiten kunnen echter niet voldoende in beeld worden gebracht. De Belastingdienst registreert handelingen verbonden aan de faciliteiten niet gescheiden van overige handelingen. Voorts blijven kosten die verbonden zijn aan de opname van faciliteiten in registratiesystemen buiten beeld. Om die reden is het niet mogelijk om de doelmatigheid van de huidige vormgeving concreet af te zetten tegen een eventueel alternatief. Desalniettemin is

er geen indicatie dat budgetgefinancierde alternatieven doelmatiger zijn. Dit te meer omdat nu via de ondernemer of de chauffeur gebruik wordt gemaakt van een bestaand systeem in de MRB en BPM en een bestaande uitvoeringsorganisatie in de vorm van de belastingdienst. Een alternatief systeem voor subsidies is niet beschikbaar. Daartoe zou een aparte uitvoerings- en controle organisatie ontwikkeld moeten worden.

Wanneer de doelgroep naast de fiscale faciliteiten ook andere gelden van het Rijk ontvangt c.q. betaalt, zou een beperking van het aantal transacties tussen ondernemers en het Rijk een doelmatigheidswinst kunnen inhouden. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan het salderen van de leges die worden betaald voor het verkrijgen van ondernemingsvergunningen en voertuigvergunningbewijzen met de fiscale subsidies. De legesbedragen zijn in verhouding echter vele malen lager dan het bedrag van de fiscale faciliteiten en de doelmatigheidswinst ten gevolge van een dergelijke operatie dientengevolge niet waarschijnlijk.

Overige aandachtspunten

Groepen met vrijstelling voor de ondernemingsvergunning

Er zijn groepen die op grond van de WP2000 onder de vergunningsplicht vallen, en groepen die een vrijstelling voor de ondernemingsvergunning hebben, zoals het rouw- en trouwvervoer, het werknemersvervoer alsmede het vrijwilligersvervoer. Alleen vergunninghouders komen in aanmerking voor de vrijstelling MRB en teruggaaf BPM.

Dientengevolge kan bij rouwvervoer een begrafenisondernemer met eigen auto's bijvoorbeeld niet van de fiscale faciliteiten profiteren, terwijl als de rouwvolgauto's van een taxionderneming worden betrokken deze voertuigen daarvan wél kunnen profiteren, gezien de 90%-eis die maximaal 10% andersoortige voertuigkilometers toestaat. Er is er op dit moment een brief in voorbereiding waarin de begrippen rouwvervoer en trouwvervoer voor de toepassing van de fiscale faciliteit door middel van een praktische benadering nader worden gedefinieerd.

Voor het vrijwilligersvervoer, waaronder bijvoorbeeld buurtbussen met vrijwillige chauffeurs, bestaat een buitenwettelijke fiscale faciliteit. Deze is geïntroduceerd nadat deze niet meer voor de ondernemingsvergunning in aanmerking kwamen, terwijl dit soort vervoer expliciet bedoeld is als vervoer van personen tegen betaling met een openbaar karakter.

Met betrekking tot het werknemersvervoer en huisartsenvervoer zijn in het besluit van 6 mei 2004, nr. CPP2004/1086, beperkingen gesteld ten aanzien van het gebruik van de fiscale faciliteiten.

Openbaar vervoer karakter

De Belastingdienst merkt op dat de grenzen van de fiscale faciliteiten worden opgezocht, soms neigend naar vormen van een constructie. Hierbij kan gedacht worden aan vervoer dat onder de titel van openbaar vervoer of taxivervoer weliswaar vervoer van personen tegen betaling inhoudt, maar waarbij het vervoer geen enkel openbaar karakter kent. Voorbeelden hiervan zijn onder meer:

- huisartsenvervoer waarbij de auto zodanig wordt ingericht en voorzien van uiterlijke kenmerken, dat deze alleen bestemd is voor het vervoer van huisartsen vanuit een huisartsenpost; en
- werknemersvervoer waarbij feitelijk alleen werknemers van eenzelfde bedrijf worden vervoerd op basis van een (fictieve) dienstregeling. Hierbij lijkt de getoonde prestatie op die van een (taxi)ondernemer maar is de chauffeur veelal in dienst van het betreffende bedrijf.

Conclusie

De huidige faciliteiten voor openbaar vervoer en taxivervoer in de MRB en BPM voorzien in een volledige vrijstelling c.q. teruggave van houderschaps- en aankoopbelasting. Vanuit de fiscale wetshistorie waren de fiscale faciliteiten bedoeld voor het taxivervoer als vorm van individueel openbaar vervoer. In de huidige faciliteiten wordt aangesloten bij de vergunningsvoorwaarden zoals gesteld in de WP2000. Hoofddoelstelling van het taxibeleid is het versterken van de rol van de taxi in de personenmobiliteit. Subdoelen zijn een verdere integratie van de taxi in de personenvervoerketen en een bevordering van de marktwerking en concurrentie. De fiscale faciliteiten zijn onderdelen van het instrumentarium om deze doelstellingen te bereiken. Met het toepassen van de onderhavige fiscale faciliteiten wordt gestreefd naar het verlagen van de drempel voor toetreding tot de markt van openbaar vervoer en taxivervoer en voorts het beperken van de kosten van het gebruik van dit vervoer.

In de ontwikkeling van de rol van openbaar vervoer en taxivervoer in de personenmobiliteit spelen meerdere factoren een rol, waaronder economische en technische ontwikkelingen, en het overheidsbeleid. In welke mate de fiscale faciliteiten zelfstandig bijdragen aan de versterking van deze rol is op basis van de beschikbare gegevens niet vast te stellen. De gemiddelde fiscale subsidie per voertuig bedraagt circa €2.000 op jaarbasis. Hiermee kan gezegd worden dat de toetredingsdrempel substantieel is verlaagd. Gegeven de gemiddelde jaaronzet van taxi's van ongeveer €30.000, zijn de faciliteiten in de MRB en BPM goed voor een subsidie van gemiddeld 6,7% van deze omzet ofwel de vervoersprijs. De fiscale faciliteiten dragen daarmee bij aan het gebruik van openbaar en taxivervoer. De drempel om dit vervoer aan te bieden wordt door de lagere kosten verlaagd en het maakt een lagere vervoersprijs mogelijk.

De algemene conclusie ten aanzien van de doelmatigheid is dat de procedures waarmee de fiscale faciliteiten omgeven zijn, weinig kosten voor de gebruiker oproepen. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat een alternatieve budgetgefinancierde subsidie doelmatiger is. De afbakening van de faciliteiten vraagt soms additionele regelgeving en de Belastingdienst wordt geconfronteerd met pogingen tot oneigenlijk gebruik.

Op grond van deze evaluatie is er geen reden om de MRB en BPM-faciliteiten voor openbaar en taxivervoer ter discussie te stellen.