

Afscheid van de BPM?

P.J. Besseling en R.A.J. Lebouille*

Samenvatting

In het kader van het project Anders Betalen voor Mobiliteit wordt overwogen om de Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM), de aanschafbelasting voor auto's, om te zetten in een verhoogd tarief voor de toekomstige kilometerheffing. Vanwege de bijzondere karakteristieken van de BPM is dit een financieel complexe operatie. Afhankelijk van de wijze van omzetten kan het aanzienlijke repercussies hebben op de automarkt, met in het ergste geval een 'kopersstaking' van 1 tot 2 jaar. En het kan aanzienlijke effecten hebben op de begroting, waarbij de budgettaire derving gedurende de omzetting kan cumuleren tot een 14 miljard euro hogere staatsschuld. In dit artikel verkennen wij voor drie varianten de effecten op de automarkt en op de begroting. Bovendien geven we aan welke groepen automobilisten voordeel dan wel nadeel zullen ondervinden.

Trefwoorden: belasting, begroting, automarkt, koopkracht.

1 Inleiding

Het kabinet heeft eind november 2007 besloten tot de invoering van een kilometerprijs voor het wegverkeer. Het is de bedoeling dat in 2016 een nieuw systeem, Anders Betalen voor Mobiliteit, is geïmplementeerd waarbij alle automobilisten per kilometer gaan betalen, een belasting op het gebruik van de auto. Uitgangspunt van Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) is dat de automobilist gemiddeld genomen niet méér autobelastingen gaat betalen, alleen andere. Om dit te bewerkstelligen wordt een deel van de bestaande autobelastingen afgeschaft. In de eerste plaats wordt daarbij gedacht aan de Motorrijtuigenbelasting (MRB), de belasting op het bezit van auto's. Het kabinet is voornemens ook de Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM), de belasting op de aanschaf van auto's, om te zetten in een kilometerprijs.

De BPM bedroeg in 2007 45,2% van de netto catalogusprijs van nieuwe auto's, met kortingen/toeslagen afhankelijk van het brandstoftype. In 2007 bracht de BPM 3,4 miljard euro op. Ter vergelijking, de motorrijtuigenbelasting bracht 4,0 miljard euro op, de brandstofaccijnzen 6,8 miljard.

Vanuit het perspectief van maatschappelijke kosten en baten is er weinig reden om de BPM te betrekken in het systeem van de kilometerheffing (Besseling et al, 2008, pp. 35-48). Door de MRB om te zetten in de kilometerprijs en deze naar tijd en plaats te differentiëren, verbetert de doorstroming op het wegennet al in belangrijke mate. Door ook de BPM om te zetten in een kilometerprijs nemen de reistijdwinsten en baten voor het milieu en de verkeersveiligheid wel verder toe. De additionele

winst bij omzetting van de BPM lijkt echter niet op te wegen tegen het verlies van maatschappelijk nuttige mobiliteit en accijnsderving. Naarmate de kilometerprijs hoger is, worden immers steeds vitalere delen van de mobiliteit ontmoedigd waardoor het positieve saldo van maatschappelijke kosten en baten geleidelijk aan kleiner wordt. Niettemin kunnen er andere overwegingen zijn dan maatschappelijke baten en kosten om de BPM om te willen zetten. In dat geval rijst de vraag: hoe? Vanwege het bijzondere karakter van de BPM is dat nog niet zo eenvoudig. Daarover gaat dit artikel.

Wat maakt de BPM zo bijzonder?

De BPM is primair een belasting op grondslag van de waarde. En de waarde wordt niet alleen bepaald door de fysieke prestaties van de auto, maar ook door luxe aspecten zoals de aankleding van het interieur en de betrouwbaarheid van de motor. De BPM is daarmee tevens een belasting op luxe, de toekomstige kilometerheffing niet.

Een tweede, voor de omzetting belangrijker, aspect is dat automobilisten ten dele zelf kunnen bepalen wanneer ze BPM betalen, door namelijk de aankoop van een nieuwe auto uit te stellen of te versnellen. Dit maakt elke omzetting waarbij noodzakelijkerwijs tijdelijk een systeembreuk in het belastingregime optreedt een kwetsbare operatie.

Wat omzetting van BPM in een kilometerheffing echter vooral zo complex maakt is het feit dat de BPM betaald wordt aan het begin van de levenscyclus van de auto. Omdat een auto in Nederland gemiddeld 13 jaar rondrijdt worden de andere autobelastingen, waaronder de toekomstige kilometerheffing, gemiddeld 6½ jaar later betaald. En *later betalen is voordeliger*. Heel concreet betekent omzetting van de BPM dat automobilisten minder geld nodig zullen hebben voor de autofinanciering wat een rentevoordeel oplevert.

Zonder rekening te houden met het rentevoordeel zou het omzetten van de BPM voor een standaard auto moeten leiden tot een verhoging van de kilometerheffing met 3,1 cent per kilometer (zie tabel 1). Houdt men wel rekening met het rentevoordeel dan is de omzetting pas neutraal voor de automobilist als het kilometertarief met 3,7 à 4,5 cent per kilometer wordt opgehoogd, afhankelijk van de uitgespaarde rentekosten voor de autofinanciering.

Voor de schatkist geldt het tegenovergestelde: *later ontvangen is nadeliger*. Bij de meest eenvoudige variant voor omzetting ontvangt de schatkist de belasting gemiddeld 6½ jaar later, en een belastingderving van ruwweg 6½ maal 3,4 miljard euro is een fors bedrag. Zonder nadere maatregelen neemt de staatsschuld ceteris paribus toe waardoor de rentekosten kunnen oplopen met bijna 1 miljard euro per jaar.

Tabel 1. Effect van het rentevoordeel bij de omzetting van de BPM in een kilometerheffing voor een standaard auto ^a

	ophoging kilometerheffing (cent/kilometer)
nominale rente autofinanciering:	
0%	3,1
5%	3,7
7%	4,0
9%	4,5

a Verschuldigde BPM 6.000 euro, 15.000 kilometer per jaar, gebruiksduur 13 jaar; eigen berekeningen.

In dit artikel analyseren we achtereenvolgens drie varianten voor de omzetting van de BPM. Telkens gaan we eerst na hoe deze varianten uitpakken voor de automarkt, met name de verkoop van nieuwe auto's en de prijzen van tweedehands auto's. Vervolgens vragen we ons bij elke variant af wat de gevolgen zijn voor de inkomsten en de uitgaven, de vermogens en de schulden van zowel de overheid als de gezinnen.

2 Omzetting alleen voor nieuwe auto's

Bij de simpelste en meest elegante manier van omzetten betalen alleen de nieuwe auto's waarvoor geen BPM meer is betaald de BPM-component in de kilometerheffing, de oudere auto's niet. Het aantal auto's dat nieuw aangeschaft wordt, bedraagt ongeveer 500.000 per jaar. In het eerste jaar vallen 500.000 auto's onder het nieuwe belastingregime, het tweede jaar 1 mln. auto's, enz. Totdat na ongeveer 15 jaar nagenoeg het gehele wagenpark onder het nieuwe regime valt. Het kilometertarief wordt bij deze variant zo hoog vastgesteld dat voor een gemiddelde automobilist het rentevoordeel volledig wordt wegbelast.

Effecten op de automarkt

Nieuwe auto's zullen veel goedkoper zijn, ook als ze ouder worden, dan auto's die onder het oude belastingregime vallen (zie tabel 2). Vanwege de systeembreuk in het belastingstelsel zullen de prijzen op de tweedehandsmarkt dus een dichotomie laten zien tussen auto's van vóór en auto's van ná ingang van de maatregel. Bij deze variant treedt geen 'kopersstaking' op. Een doorsnee automobilist kan geen voordeel halen uit wachten met inruil tot de maatregel is ingegaan. Auto's die onder het nieuwe belastingregime vallen, zijn in aanschaf goedkoper, maar door de hogere kilometerheffing in gebruik duurder. Voor auto's die onder het oude belastingregime

vallen, geldt het tegenovergestelde. Deze variant geeft daarom hoegenaamd geen aanleiding voor een 'kopersstaking'.

Het naast elkaar bestaan van twee belastingregimes geeft wel ruimte voor een andere vorm van arbitrage. Mensen die veel kilometers maken, zullen voorkeur hebben voor een 'oud regime auto', mensen die weinig kilometers maken voor een 'nieuw regime auto'.

De kilometertarieven kunnen zodanig gedifferentieerd worden naar gewichtsklasse en brandstoftype van de auto dat ook geen of nauwelijks samenstellingseffecten in het wagenpark optreden, zoals 'verzwaring' of 'verdieseling' (zie Besseling et al, pp. 25-34). De effecten op de automarkt zelf zijn dus gering. De effecten op de markt voor autofinancieringen zijn wel substantieel. Die markt krimpt met ongeveer een kwart.

Tabel 2. Illustratie van het verloop van de marktwaarde van een standaard auto (euro's)^{a,b}

leeftijd van de auto	oud belastingregime	nieuw belastingregime
nieuw	24.600	18.600
1 jaar	19.500	14.500
.....
6 jaar	6.400	4.000
.....
12 jaar	1.400	400
.....
.	.	.

a Zonder het dempende effect van de eventuele stijging van winstmarges bij import en opbrengsten bij export.

b De tweedehands prijzen zijn berekend met een eenvoudig Capital Asset Pricing Model. Het prijsverschil tussen het nieuwe en oude belastingregime is gelijk aan de netto contante waarde van de te betalen BPM-component in de kilometerheffing over alle nog met de auto te rijden kilometers. Dat zal niet helemaal samenvallen met de 'rest-BPM', het nog niet afgeschreven deel van de bij aanschaf betaalde BPM.

Effect op de financiën van overheid en gezinnen

Bij deze wijze van omzetting vallen de belastinginkomsten uit de BPM onmiddellijk weg. De inkomsten uit de BPM-component in de kilometerheffing komen daarvoor in de plaats, maar dat gaat geleidelijk. Het eerste jaar betaalt alleen het eerste cohort van nieuwe auto's deze heffing. De budgettaire derving in het eerste jaar zal zodoende per saldo ongeveer 3,2 miljard euro zijn. Naarmate meer auto's onder het nieuwe belastingregime vallen, neemt de jaarlijkse budgettaire derving af totdat in

de eindsituatie, te bereiken na ongeveer 15 jaar, de budgettaire derving zelfs is omgeslagen in een bescheiden surplus. Dat komt omdat het tarief voor de kilometerheffing zo hoog is vastgesteld dat het rentevoordeel voor de automobilist is wegbelast.

In de eindsituatie heeft de overheid, ceteris paribus, een circa 14 miljard euro hogere schuld, daardoor jaarlijks meer rente uitgaven, maar eveneens meer inkomsten uit autobelastingen. Op termijn hebben alle automobilisten als groep lagere schulden, lagere rentelasten, maar iets hogere uitgaven aan autobelastingen. Macro-economisch gezien zal de operatie nagenoeg neutraal zijn.

Bij deze wijze van omzetten zullen onder de automobilisten geen grote winnaars en geen grote verliezers zijn, maar helemaal neutraal is de omzetting ook niet:

1. mensen die een relatief hoge rente op leningen moeten betalen, hebben voordeel, mensen die zeer kredietwaardig zijn nadeel;
2. mensen die normaal gesproken in een relatief luxe/nieuwe auto rijden, hebben voordeel, mensen die in een relatief eenvoudige/oude auto rijden, hebben nadeel;
3. mensen die relatief weinig kilometers rijden, hebben voordeel, mensen die veel kilometers maken nadeel.

Door het dubbele belastingregime kan er enige arbitrage optreden. Mensen die nadeel hebben van het nieuwe regime kunnen iets langer blijven rijden in een 'oud regime auto', mensen die voordeel hebben van het nieuwe regime kunnen iets sneller over te stappen naar een 'nieuw regime auto'. Dit leidt tot enige additionele belastingderving.

Deze variant kent twee duidelijke nadelen. Oudere auto's doen niet meteen volledig mee aan het systeem van de kilometerheffing. Dit vertraagt het regulerende effect van die heffing. De schatkist wordt geconfronteerd met een inkomstenderving die weliswaar in de tijd afneemt maar die initieel minstens 3,2 miljard euro per jaar bedraagt. Daardoor komt de staatsschuld ceteris paribus hoger uit.

3 Omzetting ook voor bestaande auto's, ineens

Om beide nadelen te ondervangen kan men denken aan een omzetting van de BPM waarbij ook de bezitters van oudere auto's waarvoor nog BPM is betaald de BPM-component in de kilometerheffing moeten betalen. Dus alle auto's doen van meet af aan volledig mee in het systeem van kilometerheffing en idealiter blijven de belastinginkomsten op niveau. De hoogte van de BPM-component in de kilometerheffing is bij deze variant berekend door de landelijke BPM-opbrengst te delen door het landelijke aantal kilometers. Daardoor is het autorijden voor kopers van een nieuwe auto goedkoper over de levenscyclus van de auto bezien, want men spaart rente uit.

Effecten op de automarkt

De effecten op de automarkt zijn groot. Omdat bij deze wijze van omzetten de bestaande auto's ook mee moeten betalen aan de BPM-component in de kilometerheffing dalen ze in waarde (zie het verschil tussen de kolommen 'nieuw belastingregime' en 'oud belastingregime' in tabel 2). De recent gekochte auto's dalen in absolute zin het meest in waarde, de oudere auto's het minst. De totale waardedaling van alle bestaande auto's is door ECORYS en MuConsult (2007) geschat op circa 15 miljard euro. Autobezitters zullen proberen dit financiële verlies geheel of gedeeltelijk te vermijden, hetzij door een 'kopersstaking' hetzij door gebruik te maken van het 'exportlek'.

De 'kopersstaking' ontstaat doordat het loont om voorafgaand aan de maatregel te wachten met het inruilen van een oude auto. Het verlies is immers het kleinst als men op het moment van de waardedaling in het bezit is van een oude/kleine auto die op dat moment al weinig waard is (zie tabel 2). Door te wachten met inruilen kan men een voordeel behalen van 15% tot 20% op het totale bedrag dat gemoeid is met die inruil. Het lijkt aannemelijk dat veel autobezitters bereid zullen zijn om daarvoor 1 tot 2 jaar te wachten met inruil. Dat zou betekenen dat 1 tot 2 jaar geen nieuwe auto's worden verkocht en dat er dus in die periode ook geen BPM afgedragen wordt. Om aan de behoefte aan oude/kleine auto's te voldoen, zal de sloop en export van tweedehands auto's stagneren en komt er mogelijk zelfs een tijdelijke import van oudere/kleinere auto's op gang. Onmiddellijk na ingang van de maatregel keert dit proces zich om. Aan de inhaalvraag naar nieuwe auto's wordt voldaan en in korte tijd worden veel oudere/kleinere auto's gesloopt of geëxporteerd.

Autobezitters kunnen ook gebruik maken van het 'export lek'. Sinds 16 oktober 2006 bestaat er een door de EU afgedwongen restitutieregeling waarbij de eigenaar van een auto (geregistreerd na 15 oktober 2006) bij export de zogenaamde rest-BPM terug krijgt. De omzetting maakt de export aantrekkelijker van die auto's waarvoor bij registratie nog BPM is betaald. Door de omzetting van de BPM komen de prijzen in Nederland immers op een aanmerkelijk lager niveau te liggen terwijl de restitutie van rest-BPM van kracht blijft. Bij het huidige prijsniveau worden al bijna 100 duizend auto's van 10 jaar of jonger per jaar geëxporteerd. Bij een verlaagd prijsniveau zullen dat er aanmerkelijk meer zijn. En bij export moet de Belastingdienst een deel van de bij registratie betaalde BPM terugbetalen, het 'exportlek'. Het zal vooral gaan om auto's waar nog veel rest-BPM op zit, dus relatief nieuwe/grote auto's.

Effect op de financiën van overheid en gezinnen

Idealiter zou deze variant geen effect moeten hebben op de totale omvang van de belastinginkomsten: de BPM inkomsten worden op het moment van omzetten vervangen door de inkomsten uit de BPM-component in de kilometerheffing. Maar

omdat degenen die een auto bezitten op het moment van omzetten met succes zullen proberen hun verlies te beperken, treedt toch een aanmerkelijke derving van belastinginkomsten op.

Vanaf het moment dat de maatregel wordt aangekondigd tot de feitelijke omzetting zullen er waarschijnlijk nauwelijks nieuwe auto's worden verkocht en zal er dus nauwelijks nog BPM worden geïnd. Als dat een periode van 1 jaar zou zijn, leidt deze 'kopersstaking' tot een derving van belastinginkomsten van ongeveer 3½ miljard euro. Bovendien zullen auto's die aangeschaft zijn vóór de omzetting vaker worden geëxporteerd, waarbij rest-BPM kan worden teruggevorderd. We hebben geen precieze schatting gemaakt van de extra terugvordering van rest-BPM die hier mee gemoeid is. Maar juist voor bezitters van relatief nieuwe auto's, waarop nog veel rest-BPM zit, wordt het aantrekkelijk de auto te (laten) exporteren en een geheel nieuwe auto aan te schaffen. Daarom zou het extra terug te vorderen bedrag aan rest-BPM fors kunnen zijn, mogelijk in de orde van grootte van 1 tot 2 miljard euro, uitgesmeerd over meerdere jaren.

Bij deze wijze van omzetten is sprake van extra groepen verliezers en winnaars. Hierbij gaat het wel om grote aantallen en grote bedragen:

1. alle toekomstige autorijders hebben voordeel; zij sparen rente uit op de autofinanciering;
2. mensen die op het moment van de omzetting een auto bezitten hebben nadeel; hoe jonger en duurder de auto (denk aan leaseauto's) hoe groter het verlies.

Een deel van de autobezitters zal het financiële verlies weten te beperken door de kopersstaking of het exportlek. Feitelijk verschuift daarmee het verlies naar de overheid. De autobezitters blijven wel zitten met enig nadeel, zoals het ongemak van het wachten met de inruil of de transactiekosten die gemaakt moeten worden bij export.

Enkele subvarianten voor de omzetting

In dit artikel analyseren we drie varianten voor de omzetting. In de beleidsdiscussie circuleren diverse tussenvarianten die ten doel hebben eigenaren van bestaande auto's niet 'extra te laten betalen'. Deze tussenvarianten bieden een zekere compensatie voor de daling van de marktwaarde van bestaande auto's. Men denkt bijvoorbeeld aan het 'terugbetalen van teveel betaalde BPM' of aan een tijdelijke vrijstelling voor de kilometerheffing (indien de BPM daarin wordt omgezet). Kavelaars en Albregtse (2007) pleiten bijvoorbeeld voor een omzetting die gekoppeld gaat met compensatie voor iedere autobezitter ter hoogte van de rest-BPM op de auto. Ook de autobranche heeft voorkeur voor compensatie voor de reeds betaalde BPM, maar dan in combinatie met een geleidelijke omzetting van 8 jaar. Ze verwachten zo al te negatieve bijeffecten, zoals massale koperstakingen, te voorkomen.

Deze tussenvarianten zijn uitvoeringstechnisch complex: eigenaren van bestaande auto's worden enerzijds geconfronteerd met een belastingverhoging, maar anderzijds krijgen ze een compensatie voor die belastingverhoging. Dat vergt een omvangrijke administratie en, omdat de compensatie nooit perfect kan zijn, zullen er winnaars en verliezers zijn met navenante moeilijk te voorspellen effecten op de automarkt. Bovendien, als men voor de variant van paragraaf 2 koos om een tijdelijk tekort op de overheidsbegroting te voorkomen, dan maakt de compensatie dat weer ongedaan. Indien men bezitters van bestaande auto's inderdaad geen belastingverhoging op wil leggen is het waarschijnlijk een stuk eenvoudiger om het oude belastingregime in stand te houden voor de bestaande auto's, cf. de variant besproken in paragraaf 2.

4 Omzetting ook voor bestaande auto's, stapsgewijs

Bij een omzetting ineens kan een kopersstaking grotendeels worden voorkomen door een restitutie bepaling toe te voegen: voor alle auto's gekocht tussen het moment van aankondiging en het moment van ingang van de maatregel wordt de BPM terugbetaald. Automobilisten hoeven niet meer te wachten met inruil om te kunnen profiteren van het afschaffen van de BPM. Er is dan geen aanleiding meer voor een kopersstaking waardoor de onrust op de automarkt beperkt blijft. Door de omvangrijke kosten die met de restitutie gemoeid zijn, blijft de budgettaire derving echter bestaan.

Een andere manier om onrust op de automarkt te beperken is omzetting, ook voor alle bestaande auto's, in een aantal jaarlijkse stappen. De autobranche heeft aangegeven dat acht jaarlijkse stappen van 12,5% markttechnisch te doen is. Het kabinet heeft inmiddels ook gekozen voor een dergelijke geleidelijke aanpak. Op 1 januari 2008 is al 5% van de BPM omgezet in een verhoging van de MRB en in de vier volgende jaren zullen gelijke stappen worden gezet. De MRB dient hierbij als 'vluchtheuvel', zolang er nog geen kilometerheffing is. Bovendien besloot het kabinet afgelopen zomer om na deze vijf jaar de overige 75% van BPM rechtstreeks om te zetten in een kilometerheffing, en wel in zes jaarlijkse stapjes van 12,5%-punt.

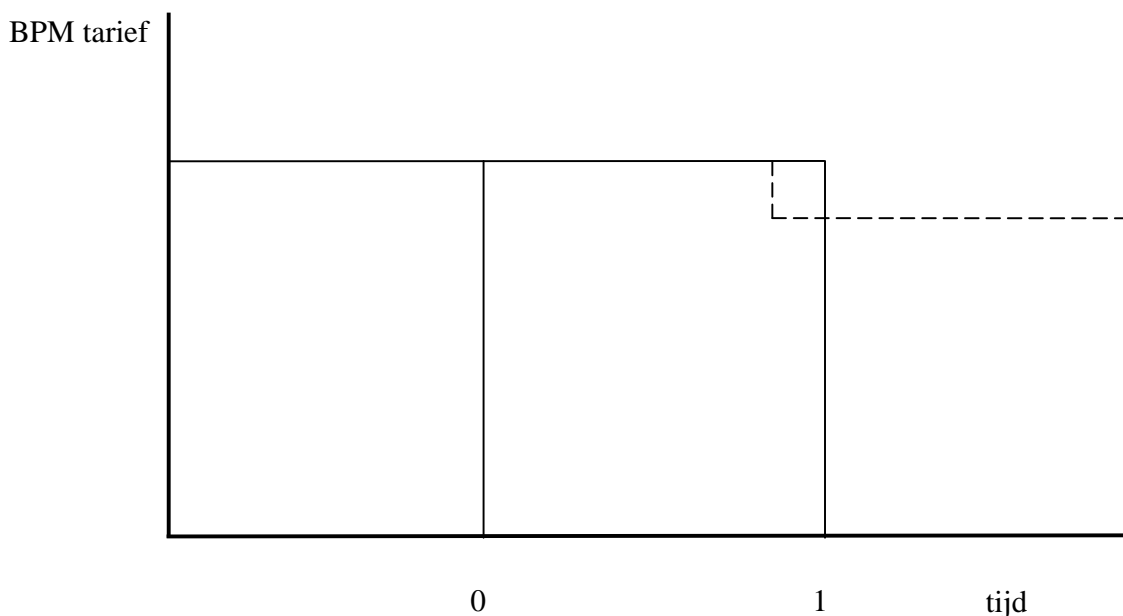
Effecten op de automarkt

Bij een geleidelijke omzetting worden de effecten op de automarkt niet zozeer kleiner, ze worden veeleer uitgesmeerd over meerdere jaren. Dit heeft het grote voordeel dat al te grote schokken worden voorkomen, het nadeel dat de effecten voor doorsnee kopers iets minder transparant zijn. Zo zullen de prijzen van tweedehands auto's uiteindelijk even sterk in prijs dalen, maar het tempo waarin het zal gebeuren is minder goed te overzien.

Ook bij geleidelijke omzetting is sprake van een kopersstaking, omdat voorafgaand aan elke stap voordeel is te behalen door te wachten met inruil. Dat voordeel bedraagt echter niet 15% tot 20% zoals bij een omzetting ineens, doch slechts 1% tot 3% per stap, afhankelijk van de stapgrootte. Per stap loont het dus zeker om te wachten, doch voor doorsnee automobilisten zal dat om hooguit enkele maanden gaan. Gedurende het invoeringstraject zullen elk jaar in het laatste trimester nauwelijks auto's worden verkocht, in het eerste trimester des te meer.

Ook een geleidelijke omzetting maakt de export aantrekkelijker van die auto's waarvoor bij registratie nog BPM is betaald. Ook bij geleidelijke omzetting komen immers de prijzen in Nederland op een aanmerkelijk lager niveau te liggen. Het tempo waarin dit gebeurt is moeilijk te voorzien.

Figuur 1. Omzetting ook voor bestaande auto's: ineens of stapsgewijs?



Effecten op de financiën van overheid en gezinnen

De effecten op de begroting worden echter wél kleiner. Vooral het uitverdieneffect voortvloeiend uit de kopersstaking is bij geleidelijke invoering per saldo een stuk kleiner dan bij invoering ineens (zie figuur 1). Bij de aankondiging op tijdstip 0 dat de BPM ineens omgezet zal worden op tijdstip 1 vloeit als gevolg van de kopersstaking tussen tijdstip 0 en tijdstip 1 geen BPM meer in de schatkist. De budgettaire derving is gelijk aan het grote vierkant. Bij een kleine stap van bijvoorbeeld 12,5% van de BPM zal alleen in de laatste maand(en) voor tijdstip 1 geen BPM binnenvloeien. Dat gaat dus om een beperkt aantal auto's. De budgettaire derving per auto bedraagt bovendien slechts 12,5% omdat voor deze auto's, vlak na tijdstip 1, alsnog het verlaagde BPM-tarief betaald zal worden. De budgettaire derving is gelijk aan het kleine vierkant. Acht kleine vierkantjes zijn vele malen kleiner dan het ene grote vierkant. De budgettaire derving als gevolg van de kopersstaking van alle jaarlijkse stapjes bij elkaar opgeteld, zal dus aanmerkelijk geringer zijn dan de derving bij omzetten ineens. De budgettaire derving als gevolg van het exportlek zal eveneens kleiner uit kunnen vallen.

Bij een geleidelijke omzetting zal het voor gezinnen dus moeilijker zijn om de extra heffing op bestaande auto's te ontwijken: ze worden wel degelijk dubbel belast. De geleidelijkheid zorgt er echter voor dat dit negatieve koopkrachteffect gespreid wordt over meerdere jaren.

5 Conclusies

De BPM is een bijzondere belasting waardoor omzetting van de BPM in een kilometerheffing veel zorg vereist.

De variant voor omzetting waarbij alleen nieuwe auto's onder het nieuwe belastingregime vallen, is het meest eenvoudig en het meest elegant. Het voordeel van deze variant is dat het betrekkelijk geringe effecten heeft op de automarkt en op de koopkracht. De omzetting gaat wel langzaam. Bovendien zal tijdens de overgangperiode sprake zijn van een omvangrijke derving van inkomsten voor de overheid als gevolg van het verschil in tijdstip van betalen tussen de BPM en andere autobelastingen. De overheidsschuld komt structureel 14 miljard euro hoger uit. Gezinnen hoeven zich navenant minder diep in de schulden te steken omdat auto's goedkoper zijn. Macro-economisch gezien kan dit elkaar neutraliseren.

Als een snelle invoering van het volledige systeem van kilometerheffing vereist is en als men bovendien het negatieve effect op de overheidsinkomsten en de staatsschuld wil beperken kan men kiezen voor de variant waarbij het nieuwe kilometertarief ook al van toepassing is op alle bestaande auto's. Het betekent dat alle bezitters van bestaande auto's 'dubbel' betalen: naast de in het verleden al afgedragen BPM betalen ze mee aan de BPM-component in de kilometerheffing. Daar staat tegenover dat alle toekomstige automobilisten goedkoper uit zijn, zij besparen rente op de autofinanciering. Bij deze variant moet gerekend worden op aanzienlijke

verstoringen op de automarkt. De prijzen van tweedehands auto's zullen vrijwel onmiddellijk inzakken, en het financiële voordeel dat autokopers kunnen halen door te wachten met inruil tot na de omzetting is zo groot dat mogelijk gedurende 1 tot 2 jaren geen nieuwe auto's aangeschaft worden. Gedurende die periode wordt dus ook al geen BPM meer geïnd. Bovendien zullen meer tweedehands auto's worden geëxporteerd, wat de schatkist ook geld kost.

Een 'kopersstaking' kan voorkomen worden met een restitutie bepaling. Bijvoorbeeld zodanig dat voor alle auto's gekocht tussen het moment van aankondiging en het moment van ingang van de maatregel de BPM wordt terugbetaald. Met deze restitutie bepaling zal echter een aanmerkelijk budgettair bedrag gemoeid zijn. Als het een periode bestrijkt van 1 jaar gaat het om circa 3½ miljard euro.

Om de gevolgen voor zowel de automarkt als de rijksbegroting te verkleinen valt te denken aan een stapsgewijze omzetting. Bij deze aanpak vallen nog steeds alle auto's onder het nieuwe belastingregime, maar wordt de omzetting van de BPM in enkele jaarlijkse stappen doorgevoerd. Dit is de aanpak waar het kabinet afgelopen zomer voor heeft gekozen. Gedurende het invoeringstraject zal in deze variant de autoverkoop elk jaar in het laatste trimester wat lager zijn, waardoor de schatkist telkens een deeltje van de BPM misloopt. Export van die auto's waarvoor bij registratie nog BPM is betaald, wordt ook aantrekkelijker. Desondanks lijkt bij niet al te grote stappen het effect op de automarkt en op de schatkist beperkt.

Paul Besseling en Rik Lebouille

* Paul Besseling is programmaleider marktordening bij het Centraal Planbureau, Rik Lebouille is wetenschappelijk onderzoeker bij ECORYS. Dit artikel is gebaseerd op hoofdstuk 5 van Besseling et al (2008). De auteurs danken deelnemers aan een brainstormsessie en anderen voor hun bijdragen.

Literatuur

- Besseling, Paul, Karst Geurs, Hans Hilbers, Rik Lebouille en Mark Thissen (2008), *Effecten van omzetting van de aanschafbelasting op personenauto's in een kilometerprijs*, CPB Document 166, Den Haag.
- ECORYS & MuConsult (2007), *Overgangseffecten variabilisatie BPM, MRB en Eurovignet*, ECORYS, Rotterdam.
- Kampman, B., A. Hof, H. van Haselen, J.M.W. Dings en A. Gijsen (2001), *Hebben autobelastingen en accijnzen effect? Invloed van auto- en brandstofbelastingen op het autopark en -gebruik in 8 EU-lidstaten*, Centrum voor energiebesparing en schone technologie, Delft.

- Kavelaars en Albregtse (2007), *Fiscaal-technische kanttekeningen bij de vervanging van de bestaande autobelastingen – BPM, MRB en Eurovignet – door de kilometerheffing*, Rotterdam.
- MuConsult (2002), *Effecten van kilometerheffing op het wagenpark, Hoofdrapport + Onderzoeksrapport*, MuConsult, Utrecht.
- MuConsult (2007), *Dynamo 2.0: dynamic automobile market model, Technische eindrapportage*, MuConsult BV, Amersfoort.