

RAMINGSTOELICHTINGEN

Toelichting op de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen in het pakket Belastingplan 2018.

Inhoud

Inhoud	2
1. Inleiding	3
2. Ramingstoelichtingen	5
2.1 Inkomensbeleid	5
2.2 Aanpassing percentage van de energie-investeringsaftrek	6
2.3 Herinvoeren 10%-regeling	7
2.4 Uitvoering motie Van Vliet	8
2.5 Tariefsverhoging kansspelbelasting	9
2.6 Aanscherping definitie geneesmiddelen	10
2.7 Aanpassing tariefbepalingen omzetbelasting met betrekking tot zeeschepen	11
2.8 Toepassing werkelijke waarde bestelauto's	12
2.9 Heffing afvalstoffenbelasting bij verwijdering buiten Nederland	13
2.10 Tijdelijke verhoging tarieven energiebelasting	14
2.11 Uitbreiding stadsverwarmingsregeling	15
2.12 Aansprakelijkheidsbepaling pand- en hypotheekhouders en executanten	16
2.13 Tarief algemene bestedingsbelasting BES	17
2.14 Afschaffing van de btw-landbouwregeling	18
2.15 Inhoudingsplicht houdstercoöperaties en uitbreiding inhoudingsvrijstelling	19
3. Maatregelen zonder budgettair effect	20
4. Certificering van de ramingen door het CPB.	22

1. Inleiding

De ramingen van budgettaire effecten van fiscale maatregelen staan in de belangstelling. In het recente verleden hebben bijvoorbeeld ramingen rond accijnzen, oldtimers en pensioen in eigen beheer veel aandacht getrokken.

Om de transparantie te vergroten en de kwaliteit van de ramingen verder te borgen, worden met ingang van het Belastingplan 2018 toelichtingen op de budgettaire ramingen van fiscale maatregelen gepubliceerd. Voor deze publicatie is inspiratie ontleend aan de praktijk in het Verenigd Koninkrijk waar elk half jaar ramingstoelichtingen worden gepubliceerd¹. De ramingen worden gecertificeerd door het Centraal Planbureau (CPB). Hierbij geeft het CPB een oordeel over de neutraliteit en redelijkheid van de ramingen en geeft het een inschatting van de onzekerheid ervan. Met deze certificering wordt het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte² gevolgd.

Deze publicatie bevat de volgende onderdelen:

- Een toelichting op de afzonderlijke maatregelen met een budgettair effect
- Een overzicht van de maatregelen zonder budgettair effect
- Het certificeringsdocument van het CPB.

Toelichting op maatregelen met budgettair effect

Hoofdstuk 2 bevat alle ramingstoelichtingen. Van iedere maatregel met een significant en lastenrelevant budgettair effect is een ramingstoelichting opgesteld. Deze begint met een beknopte beschrijving van de maatregel en een tabel met budgettaire effecten. Deze budgettaire effecten zijn ook terug te vinden in het betreffende wetsvoorstel. Vervolgens wordt de kern van de raming toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op de gegevensbronnen die zijn gebruikt en op de totstandkoming van de raming. Tevens wordt aandacht besteed aan eventueel relevante gedragseffecten. In de beschrijvingen wordt ook een beeld gegeven van onzekerheden in de raming.

Lastenrelevant budgettair effect

In de ramingen zijn de lastenrelevante budgettaire effecten opgenomen. Dit zijn de budgettaire effecten die worden meegenomen in het inkomstenkader. Voor het inkomstenkader tellen alle inkomsten die vallen onder de definitie 'collectieve last'. Belastingen vallen onder deze definitie. Voor het inkomstenkader is het effect van fiscale beleidsmatige wijzigingen relevant. Voorbeelden van beleidsmatige wijzigingen zijn het aanpassen van belastingtarieven of belastinggrondslagen. Hierdoor verandert de materiële belastingplicht van burgers en bedrijven.

Er zijn ook maatregelen die wel effect hebben op de totale belastingopbrengsten, maar niet relevant zijn voor het inkomstenkader. Maatregelen in deze categorie veranderen de materiële belastingplicht van burgers en bedrijven niet. Wel is er sprake van andere aanpassingen, zoals veranderingen van de termijnen of de betalingswijze. Voorbeelden zijn wijzigingen in administratieve verplichtingen of het toekennen van meer controlemogelijkheden aan de Belastingdienst.

In de ramingstoelichtingen zijn verschillende ramingsmethoden en gegevensbronnen te vinden. De meest eenvoudige ramingen borduren direct voort op andere publicaties van het Rijk. Voorbeelden daarvan zijn de sleuteltabel waarin de budgettaire effecten zijn terug te vinden van aanpassingen van standaard tarieven en bedragen in verschillende belastingmiddelen, en de macroramingen van de opbrengsten van de verschillende belastingmiddelen. Voor andere ramingen zijn analyses uitgevoerd op bestanden met aangiften en aanslagen van de verschillende belastingmiddelen. Dat neemt niet weg dat voor veel ramingen additionele informatie noodzakelijk is. Niet alle informatie

¹

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/597335/PU2055_Spring_Budget_2017_web_2.pdf

² Rijksoverheid (2015). 15e rapport Studiegroep Begrotingsruimte: Van Saldosturing naar stabilisatie, p.41.

is te vinden in de aangiften. Zo zijn veel vrijstellingen er niet in opgenomen. Ook is het mogelijk dat maatregelen van toepassing zijn op groepen die nog niet worden onderscheiden in de aangiften. Het zoeken van aanvullende informatie blijft dus altijd van belang. Deze wordt gevonden in een variëteit van bronnen, uiteenlopend van het CBS tot inschattingen van experts.

Maatregelen zonder budgettair effect.

Het grootste deel van de maatregelen in het pakket Belastingplan heeft geen lastenrelevant budgettair effect. Bijvoorbeeld omdat een maatregel alleen een redactionele wijziging van de wet betreft. In hoofdstuk 3 is een overzicht opgenomen van de maatregelen zonder budgettair effect. In dit overzicht wordt tevens aangegeven om welke reden geen budgettair effect is geraamd.

Het certificeringsdocument van het CPB

In hoofdstuk 4 is het certificeringsdocument van het CPB opgenomen. Dit document bevat een overzicht van de ramingen waarvan het CPB van oordeel is dat deze 'redelijk en neutraal' zijn. Een raming is 'redelijk' als er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de betreffende raming te maken. De term 'neutraal' houdt in dat de raming zuiver is en dus geen vooropgezette afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Daarnaast geeft het CPB een oordeel over de mate van onzekerheid van de maatregel. Het certificeringsdocument is onafhankelijk door het CPB opgesteld en wordt eveneens op de website van het CPB gepubliceerd.

2. Ramingstoelichtingen

2.1 Inkomensbeleid

Korte beschrijving van de maatregelen

Het koopkrachtpakket bestaat uit de volgende belastingmaatregelen:

- De ouderenkorting wordt verhoogd met € 115.
- De algemene heffingskorting wordt verlaagd met € 8.
- De alleenstaande ouderenkorting wordt verlaagd met € 19.

Tabel 1: Budgettaire effecten maatregelen

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Ouderenkorting	-187	-187	-187	-187	-187
Algemene heffingskorting	75	75	75	75	75
Alleenstaande ouderenkorting	20	20	20	20	20
Totaal	-92	-92	-92	-92	-92

Kern van de raming

De budgettaire effecten van deze maatregelen zijn doorgerekend met het door het CPB ontwikkelde microsimulatiemodel MIMOSI. De berekening is gebaseerd op de meest recente data. In de raming is geen rekening gehouden met gedragseffecten. De raming kent geen specifieke onzekerheden.

Box 1. MIMOSI

MIMOSI is een microsimulatiemodel waarmee de budgettaire- en koopkrachteffecten van inkomensbeleid worden doorgerekend. MIMOSI geeft bij ramingen en beleidsanalyses een beeld van de koopkrachtontwikkeling voor circa 85.000 kernpersonen plus hun huishoudensleden (in totaal ongeveer 240.000 personen).

Daarnaast wordt MIMOSI ook ingezet voor de raming van de loonvoet. De microdata zijn afkomstig uit het InkomensPanelOnderzoek uit 2013 (IPO2013) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Een deel van de gegevens (zoals de deeltijdfactor, informatie over woon-werkverkeer, jaarlijkse huur, leeftijden en vermogensbestanddelen) is bijgeschat uit andere bronnen.

Een uitgebreide toelichting van MIMOSI is gepubliceerd in een achtergronddocument van het CPB³.

³ <https://www.cpb.nl/publicatie/mimosi-microsimulatiemodel-voor-belastingen-sociale-zekerheid-loonkosten-en-koopkracht-2016>

2.2 Aanpassing percentage van de energie-investeringsaftrek

Korte beschrijving van de maatregel

Het energie-investeringsaftrekpercentage (EIA-percentage) wordt met 0,5 procentpunt verlaagd.

Tabel 2: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Aanpassing percentage EIA	2	2	2	2	2

Kern van de raming

De opbrengst van € 2 miljoen is taakstellend. Dit betekent dat de gewenste opbrengst vast staat en de benodigde tariefswijziging is berekend. De raming bouwt voort op de raming van het effect van de verhoging van het percentage van de EIA in de vierde nota van wijziging bij het Belastingplan 2016⁴. Destijds is geraamd dat een verhoging van het percentage van 41,5% naar 58% leidde tot een verhoging van de kosten met € 60 miljoen. Rekening houdend met de verbreding van de grondslag door het uitbreiden van de energielijst met ingang van 2017, is een sleutel berekend van afgerond € 4 miljoen per procentpunt aftrek. Om een additionele opbrengst van € 2 miljoen te verkrijgen is derhalve een verlaging van het aftrekpercentage met 0,5 procentpunt noodzakelijk. Tegelijkertijd wordt ook het budget van de EIA met € 2 miljoen verlaagd.

In de sleutel is rekening gehouden met een gedragseffect van afgerond 30%.

Gegeven het feit dat het EIA-percentage op halve procenten wordt afgerond, kent de raming weinig onzekerheid.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 302, nr. 79.

2.3 Herinvoeren 10%-regeling

Korte beschrijving van de maatregel

De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft vorig jaar in twee uitspraken geoordeeld dat het meetellen van inkomensstijgingen van de ex-partner of ex-medebewoner na verbreking van het partnerschap/medebewonerschap strijd oplevert met het discriminatieverbod van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Om die reden wordt voorgesteld om de 10%-regeling zoals die tot 1 januari 2012 in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen was opgenomen opnieuw in te voeren. Die regeling hield in dat de aanvrager van de toeslag de Belastingdienst kon verzoeken inkomensstijgingen van de ex-partner/ex-medebewoner na het vertrek buiten beschouwing te laten als door die inkomensstijging sprake was van een ten minste 10% hoger toetsingsinkomen. In die gevallen werd het over de periode van partnerschap/medebewonerschap genoten inkomen van de partner/medebewoner tijdsevenredig herleid tot een jaarinkomen.

Tabel 3: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Effect wijziging AWIR op de zorgtoeslag	-1	-1	-1	-1	-1

Kern van de raming

Op basis van inschatting van experts bij Belastingdienst/Toeslagen is aangenomen dat ongeveer 500 belastingplichtigen jaarlijks gebruik zullen maken van de 10%-regeling. Exacte cijfers over de periode vóór afschaffing van de regeling zijn niet beschikbaar. Bij een gemiddelde toename van de zorgtoeslag met € 1.000 is het budgettair effect afgerond € 1 miljoen.

Er is niet expliciet rekening gehouden met een gedragseffect. Gezien het feit dat de maatregel alleen een incidenteel effect heeft in het jaar van verbreking van partnerschap/medebewonerschap, zijn gedragseffecten niet waarschijnlijk.

De beperkte beschikbaarheid van gegevens is een bron van onzekerheid. Door de beperkte omvang van het geraamde budgettaire effect valt deze onzekerheid in absolute zin mee. De maatregel heeft een doorwerking op de huur- en zorgtoeslag. In de tabel is alleen het effect op de zorgtoeslag weergegeven, omdat dit het lastenrelevante budgettaire effect is.

2.4 Uitvoering motie Van Vliet

Korte beschrijving van de maatregel

Op 27 september 2016 is de motie Van Vliet⁵ aangenomen. In de motie wordt verzocht om dubbele verliesneming bij de afwaardering van een vordering buiten een fiscale eenheid, maar binnen een concern onmogelijk te maken. Met dit voorstel wordt uitvoering gegeven aan deze motie.

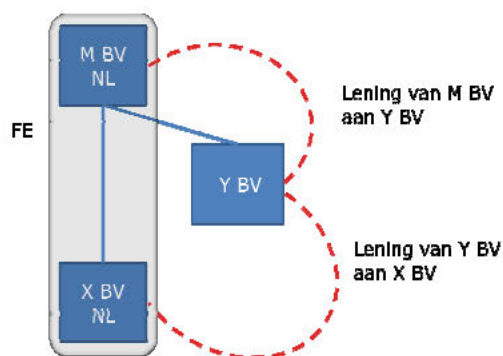
Tabel 4: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Uitvoering motie Van Vliet	3	3	3	3	3

Kern van de raming

De dubbele verliesneming binnen de fiscale eenheid is alleen voordelig voor ondernemingen die er vooraf bewust voor kiezen om een bepaalde fiscale structuur op te zetten, omdat zij kunnen inschatten dat er een gerede kans bestaat dat er verliezen gemaakt gaan worden. De fiscale structuur bestaat uit een dochtermaatschappij (X) die tezamen met een moedermaatschappij (M) is gevoegd in een fiscale eenheid, terwijl een andere dochtermaatschappij (Y) niet in de fiscale eenheid is gevoegd. M heeft een vordering op Y, terwijl Y een vordering heeft op X.



Het is niet mogelijk om uit de aangiften voor de vennootschapsbelasting (vpb) af te leiden hoe vaak deze situatie zich voordoet. Wel kan een schatting worden gemaakt op basis van een combinatie van gegevens uit de vpb-aangiften. Op basis van onderzoek naar de vpb-aangiften van een aantal mogelijk kwalificerende ondernemingen, wordt ervan uitgegaan dat de situatie tien keer per jaar voorkomt. Er zijn geen gedragseffecten te verwachten, omdat er geen alternatieve fiscale structuren bekend zijn die een soortgelijk voordeel opleveren. Uit analyse blijkt dat bij de groep ondernemingen die mogelijk van deze constructie gebruik zou kunnen maken de gemiddelde negatieve waardeverandering op vorderingen per onderneming ongeveer € 1,25 miljoen bedraagt. Door de maatregel wordt derhalve voorkomen dat een bedrag van circa € 12,5 miljoen aan grondslag verloren gaat. De jaarlijkse opbrengst bedraagt hierdoor afgerond € 3 miljoen.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 323, nr. 14.

2.5 Tariefsverhoging kansspelbelasting

Korte beschrijving van de maatregel:

Voorgesteld wordt het tarief voor de kansspelbelasting te verhogen van 29% naar 30,1%.

Tabel 5: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Verhoging tarief kansspelbelasting	20	0	0	0	0

Kern van de raming

De opbrengst van € 20 miljoen is taakstellend. Op basis van de geraamde macro-opbrengst van de Kansspelbelasting in 2018 is berekend dat om een additionele opbrengst van € 20 miljoen te bereiken een tariefsverhoging met 1,1 procentpunt noodzakelijk is. De opbrengst is eenmalig; zodra het wetsvoorstel Kansspelen op Afstand (KOA) in werking zal treden, wordt het tarief weer op 29% gesteld.

Er is aangenomen dat er geen sprake is van gedragseffecten, aangezien het gaat om een zeer beperkte en waarschijnlijk tijdelijke aanpassing van het tarief. Deze aanname is gebaseerd op cijfers over de omzet, het brutospelresultaat en de kansspelbelasting van de Kansspelautoriteit en een schatting van de prijselasticiteit door BCG⁶.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/07/23/eindrapport-bcg>

2.6 Aanscherping definitie geneesmiddelen

Korte beschrijving van de maatregel

Door een recente uitspraak van de Hoge Raad⁷ is de reikwijdte van het verlaagde btw-tarief voor geneesmiddelen verruimd tot producten zoals tandpasta en zonnebrandmiddel. Het effect van deze uitspraak is dat ook andere producten in o.a. de cosmetische sfeer onder het verlaagde btw-tarief voor geneesmiddelen kunnen vallen. Dit heeft de uitvoering en handhaving van het verlaagde tarief door de Belastingdienst aanzienlijk gecompliceerd.

Voorgesteld wordt om het verlaagde btw-tarief voor geneesmiddelen te beperken tot producten die op basis van de Geneesmiddelenwet (GMW) als geneesmiddel in het handelsverkeer mogen worden gebracht. Het aanscherpen van de definitie van geneesmiddelen roept de niet-beoogde uitbreiding van de toepassing van het verlaagde btw-tarief een halt toe.

Door de aanscherping kan het verlaagde btw-tarief niet meer worden toegepast op producten die wel een relatie hebben met gezondheid, maar niet als geneesmiddel in het handelsverkeer mogen worden gebracht (bijvoorbeeld zelfzorgmiddelen zoals middelen tegen aambeien, acne, blaasontsteking, brandend maagzuur, darmkrampjes, diarree, eczeem, hoesten, hoofdluis, kalknagel, keelpijn, littekens, vaginale (schimmel)infecties, verkoudheid, verstopte neus en wratten).

Tabel 6: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Fluoridetandpasta en zonnebrand naar het algemene btw-tarief	30	30	30	30	30
Zelfzorgmiddelen naar het algemene btw-tarief	12	12	12	12	12
Totaal aanscherping definitie geneesmiddelen	42	42	42	42	42

Kern van de raming

Bij de raming is onderscheid gemaakt tussen de verhoging van het btw-percentage voor tandpasta en zonnebrandmiddel enerzijds en de verhoging van het btw-percentage voor sommige zelfzorgmiddelen anderzijds. Op basis van het jaarverslag van de Nederlandse Cosmetica Vereniging wordt de omzet aan tandpasta en zonnebrandmiddel exclusief btw geraamd op een kleine € 200 miljoen. Deze omzet kwam door het arrest van de Hoge Raad in aanmerking voor het verlaagde btw-tarief. Daarmee wordt € 30 miljoen gederfd. Door de voorgestelde maatregel wordt dit per 2018 teruggedraaid.

De maatregel raakt echter meer producten dan het arrest van de Hoge Raad. Door aan te sluiten bij de Geneesmiddelenwet (GMW) worden, naast tandpasta en zonnebrandmiddelen, ook andere producten van het verlaagde naar het algemene btw-tarief geplaatst. Het gaat hier om sommige zelfzorgproducten die geen handelsvergunning hebben of expliciet daarvan zijn vrijgesteld volgens de GMW. Het is niet bekend welk aandeel van de zelfzorgproducten precies van het verlaagde naar het algemene btw-tarief wordt overgebracht. Op basis van de marktcijfers van brancheorganisatie Nprofarm⁸ is de omzet van deze medicijnen en middelen geraamd op € 104 miljoen. Over deze omzet gaat de btw 15 procentpunt omhoog. De opbrengst voor zelfzorgmiddelen komt daarmee uit op € 12 miljoen.

Omdat voor tandpasta en zonnebrandmiddel de situatie van voor 2017 wordt hersteld, is voor deze producten geen gedragseffect verondersteld. Voor de zelfzorgmiddelen is uitgegaan van een gedragseffect van 20%.

⁷ HR 11 november 2016, 15/03118, ECLI:NL:HR:2016:2560.

⁸ <http://www.nprofarm.nl/marktcijfers>

2.7 Aanpassing tariefbepalingen omzetbelasting met betrekking tot zeeschepen

Korte beschrijving van de maatregel

De EU-lidstaten zijn op grond van de BTW-richtlijn 2006 verplicht een vrijstelling van btw toe te passen voor onder meer de levering van schepen die op de zogenoemde volle zee worden gebruikt voor passagiersvervoer tegen betaling, vrachtvervoer, visserij en dergelijke. De vrijstelling geldt ook voor de bevoorrading van die schepen en voor een groot aantal diensten met betrekking tot die schepen en de voorwerpen die met de schepen vast verbonden zijn of voor hun exploitatie dienen. Bij die diensten kan worden gedacht aan onder meer de verbouwing, de reparatie of het onderhoud van de schepen en de reparatie of het onderhoud van de voorwerpen die met de schepen vast verbonden zijn. In Nederland is aan bedoelde vrijstellingen vorm gegeven door een btw-nultarief.

De Europese Commissie heeft Nederland erop aangesproken dat de redactie van dit nultarief in de Wet op de omzetbelasting 1968 te ruim is geformuleerd. Om die reden worden de bepalingen die zien op de levering van en diensten aan zeeschepen zodanig aangepast dat het nultarief alleen van toepassing is als het schip ook daadwerkelijk wordt gebruikt voor de vaart op volle zee (d.w.z. buiten de territoriale 12-mijlszone).

Tabel 7: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Aanpassing tariefbepalingen OB zeeschepen	3	3	3	3	3

Kern van de raming

Volgens het voorstel wordt het btw-nultarief voor (diensten aan) zeeschepen alleen nog maar toegepast op schepen die daadwerkelijk op volle zee worden gebruikt. Over (diensten aan) zeeschepen die niet op volle zee worden gebruikt wordt voortaan het algemene btw-tarief van 21% toegepast. Deze maatregel leidt alleen tot een lastenverzwaring voor eigenaren van dergelijke schepen die de betaalde btw niet als voorbelasting in aftrek kunnen brengen. Het is de verwachting dat dit voornamelijk de exploitanten van veerdiensten op de Waddenzee betreft. Deze veerdiensten zijn namelijk vrijgesteld van btw en de veerboten varen niet op volle zee. Voor de raming is aangenomen dat deze exploitanten ervoor zullen opteren om niet meer vrijgesteld te zijn, opdat ze de btw op hun investeringen (zoals de aanschaf of een verbouwing van een veerboot) kunnen aftrekken. Als gevolg hiervan zullen ze btw moeten afdragen over de tickets die ze verkopen (6%, vervoer van personen), maar hebben ze ook recht op vooraf trek (21%).

Uit een onderzoek in opdracht van de Vereniging van Eigenaren en Exploitanten van Overzetveren in Nederland (V.E.E.O.N)⁹ blijkt dat de betreffende veerdiensten gezamenlijk een jaarlijkse omzet uit kaartverkoop behalen van circa € 60 miljoen. Naar verwachting zal het saldo tussen de af te dragen btw over de verkoop van de tickets en de vooraf trek van de (diensten aan) zeeschepen uitkomen op een positief bedrag van € 3 miljoen.

Er is van uitgegaan dat er geen significante gedragseffecten zijn.

⁹ Mark Hoekstra: Wel-varend, Het economisch en maatschappelijk belang van veerdiensten op de Nederlandse binnenwateren anno 2016, Zeist, 2017

2.8 Toepassing werkelijke waarde bestelauto's

Korte beschrijving van de maatregel

In navolging van jurisprudentie wordt in artikelen 10c en 13a van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (Wet BPM) toegestaan dat voor de berekening van de BPM de afschrijving kan worden bepaald aan de hand van de werkelijke waarde. Afschrijving op basis van de tabel is niet langer dwingend voorgeschreven. Dat is van belang voor de volgende situaties:

- geïmporteerde bestelauto's waarvoor bij eerste registratie in Nederland is geopteerd voor de ondernemersvrijstelling en de auto binnen 5 jaar wordt verkocht;
- ombouw van een bestelauto tot een personenauto waardoor verschuldigdheid van BPM ontstaat.

Tabel 8: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Toepassing werkelijke waarde bestelauto's	-1	-1	-1	-1	-1

Kern van de raming

Bestelauto's van ondernemers zijn vrijgesteld van BPM. Indien een ondernemer een bestelauto importeert en binnen vijf jaar na eerste ingebruikneming niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden van de vrijstelling (bijvoorbeeld door verkoop van de bestelauto aan een particulier), moet de ondernemer alsnog de (resterende) BPM afdragen. Het te betalen bedrag aan BPM mag worden verminderd met een afschrijving. Voorheen kon bij een geïmporteerde bestelauto alleen gebruik worden gemaakt van de forfaitaire afschrijvingstabel. Nu wordt echter toegestaan dat de afschrijving ook mag worden berekend op basis van de (mogelijk hogere) werkelijke waardevermindering (dus op basis van de koerslijst of, in geval van een schadeauto, op basis van een taxatierapport).

Er is een inschatting gemaakt van het aantal gevallen waarin voortaan op basis van de werkelijke waarde de resterende BPM zal worden bepaald en van de budgettaire derving per geval. Hiervoor is gebruik gemaakt van de volgende gegevens van de Belastingdienst:

- het gemiddeld aantal bestelauto's per jaar dat sinds 2015 door een ondernemer binnen vijf jaar na eerste ingebruikneming is verkocht aan een particulier of is omgebouwd tot personenauto;
- het aandeel van alle geïmporteerde voertuigen, zowel bestelauto's als personenauto's, van drie en vier jaar oud waarvan de BPM is vastgesteld op basis van de werkelijke waarde;
- het aantal door particulieren geïmporteerde bestelauto's van drie tot vijf jaar oud en het verschil tussen de forfaitaire restwaarde en de werkelijke restwaarde van deze auto's.

Op grond van deze gegevens wordt verondersteld dat voortaan in ca. 750 gevallen per jaar de BPM zal worden vastgesteld op basis van de werkelijke waarde. De gemiddelde derving is geraamd op € 1.000 per geval. Daarmee komt de totale derving uit op 750 maal € 1.000 is afgerond € 1 miljoen.

Er is geen gedragseffect verondersteld omdat het voor ondernemers nog steeds veel gunstiger blijft om pas na de vijfjaarstermijn de geïmporteerde bestelauto te verkopen.

Bron van onzekerheid is het feit dat de raming deels is gebaseerd op data over geïmporteerde personenauto's en particuliere bestelauto's. De maatregel betreft uitsluitend bestelauto's voor ondernemers. Aangenomen is dat de data bruikbaar zijn voor deze bestelauto's.

2.9 Heffing afvalstoffenbelasting bij verwijdering buiten Nederland

Korte beschrijving van de maatregel

De heffing van afvalstoffenbelasting bij verwijdering buiten Nederland wordt heringevoerd, waarbij diverse wijzigingen worden aangebracht. Dit heeft gevolgen voor zowel de Belastingdienst als de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). In de nieuwe opzet is de heffingsgrondslag het overbrengen van afvalstoffen uit Nederland om deze in het buitenland te laten verwijderen (storten of verbranden), met toepassing van een vergunning ingevolge de EVOA¹⁰. Uitgezonderd van die grondslag zijn afvalstoffen waarvan uit boeken en bescheiden blijkt dat zij eerder naar Nederland zijn overgebracht in de zin van de EVOA.

Het tarief wordt gelijk aan het binnenlandse tarief voor storten of verbranden. De belasting wordt berekend over het gewicht van de overgebrachte afvalstoffen. Het gewicht moet blijken uit een op verzoek van de belastingplichtige afgegeven beschikking van de Minister van Infrastructuur en Milieu. Vooralsnog wordt er van uitgegaan dat de bevoegdheid om een dergelijke beschikking af te geven wordt gemandateerd aan de ILT. Indien bij een vergelijkbare verwerking in Nederland geen of minder belasting zou zijn verschuldigd, moeten de daadwerkelijke hoeveelheden per verwerkingswijze eveneens blijken uit de beschikking van de ILT. De administratieve controle van de aangifte vindt plaats door de Belastingdienst, waarbij gebruik wordt gemaakt van de door de ILT afgegeven beschikking.

Tabel 9: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Heffing afvalstoffenbelasting bij verwijdering buiten Nederland	-	-	2	3	6

Kern van de raming

Uitgangspunt van de regeling is dat bij verwijdering buiten Nederland niet meer belasting wordt geheven dan bij vergelijkbare verwerking in Nederland. De belastingplichtige verstrekt daartoe zo nodig aanvullende informatie aan de ILT. Bij de raming is uitgegaan van cijfers uit de Rapportage Werkgroep exportheffing in de afvalstoffenbelasting¹¹ (februari 2017). Op grond van dat rapport is aangenomen dat er 450.000 ton afval onder de heffing komt te vallen. Hierover wordt het huidige tarief van de afvalstoffenbelasting geheven. Door de looptijd van de EVOA-vergunningen en de benodigde tijd voor het afgeven van een beschikking door de ILT en het afwikkelen van eventueel bezwaar wordt de structurele opbrengst geleidelijk bereikt. De heffing treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, nadat de uitvoeringsaspecten nader zijn ingevuld. Bij invoering per 1 januari 2019 wordt het structurele niveau in 2023 bereikt.

De maatregel kent geen gedragseffecten. Het tarief wordt gelijk gesteld aan het binnenlandse tarief voor storten of verbranden. Daardoor maakt het voor de opbrengst niet meer uit of afval binnen of buiten Nederland verwijderd wordt.

¹⁰ Europese Verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen (Verordening (EG) 1013/2006).

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/05/19/bijlage-rapportage-werkgroep-exportheffing-afvalstoffenbelasting/bijlage-rapportage-werkgroep-exportheffing-afvalstoffenbelasting.pdf>

2.10 Tijdelijke verhoging tarieven energiebelasting

Korte beschrijving van de maatregel

In het Energieakkoord voor duurzame groei is afgesproken dat de opbrengst van de energiebelasting met ingang van 2018 voor twee jaar wordt verhoogd met € 200 miljoen (cumulatief € 400 miljoen). Daartoe wordt voorgesteld de energiebelastingtarieven voor aardgas en elektriciteit, het zogenoemde blokverwarmingstarief en de verlaagde aardgastarieven voor de glastuinbouw te verhogen per 1 januari 2018 en weer te verlagen per 1 januari 2020.

Tabel 10: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Tijdelijke verhoging tarieven energiebelasting	200	200	-	-	-

Kern van de raming

De extra opbrengst van € 200 miljoen in de jaren 2018 en 2019 is taakstellend. De tariefsmutaties die noodzakelijk zijn voor deze opbrengst, zijn berekend met behulp van de sleuteltabel 2018¹² voor de energiebelasting. De helft van de lastenverhoging slaat neer bij bedrijven en de andere helft bij huishoudens.

De tarieven zijn zo vastgesteld dat een bedrijf met een aardgasverbruik van 10 miljoen m³ evenveel extra moet afdragen als een bedrijf met een elektriciteitsverbruik van 10 miljoen kWh. De bedrijven doorlopen beide de eerste drie schijven van respectievelijk de aardgastarieven en de elektriciteitstarieven. De daaruit volgende tariefsmutaties zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Er zijn geen gedragseffecten verondersteld omdat tegenover de tijdelijke verhoging van de energiebelasting uitstel van de verhoging van de Opslag Duurzame Energie (ODE) staat.

Energiebelasting	Verhoging in 2018 op grond van Energieakkoord
aardgas in cent / m³	
0-170.000 m ³	0,531
170.000-1.000.000 m ³	0,199
1.000.000-10.000.000 m ³	0,072
> 10.000.000 m ³	0,039
verlaagd tarief glastuinbouw in cent / m³	
0-170.000 m ³	0,085
170.000-1.000.000 m ³	0,075
1.000.000-10.000.000 m ³	0,072
> 10.000.000 m ³	0,039
elektriciteit in cent / kWh	
0-10.000 kWh	0,247
10.000-50.000 kWh	0,334
50.000-10.000.000 kWh	0,089
> 10.000.000 kWh (niet-zakelijk)	0,008
> 10.000.000 kWh (zakelijk)	0,004

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/04/04/biilage-sleuteltabel-2018/biilage-sleuteltabel-2018.pdf>

2.11 Uitbreiding stadsverwarmingsregeling

Korte beschrijving van de maatregel

De energiebelasting kent als hoofdregel een degressief schijventarief voor aardgas. In afwijking hiervan geldt op grond van artikel 59, derde lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag het tarief van de eerste schijf (0-170.000 m³) voor aardgas gebruikt voor een installatie voor blokverwarming (zogenoemde blokverwarmingstarief). Sinds 1 januari 2008 vallen installaties voor stadsverwarming onder de definitie van een installatie voor blokverwarming. Het blokverwarmingstarief is niet van toepassing als het gaat om een installatie voor stadsverwarming waarbij grotendeels (meer dan 50%) gebruik wordt gemaakt van restwarmte (zogenoemde stadsverwarmingsregeling). Het voorstel breidt de stadsverwarmingsregeling uit zodat deze ook gaat gelden voor installaties voor stadsverwarming die, al dan niet in combinatie met restwarmte, grotendeels (meer dan 50%) gebruik maken van:

- aardwarmte; of
- warmte opgewekt met vaste of vloeibare biomassa.

Ter dekking van dit voorstel worden het tarief van de eerste schijf (0 – 170.000 m³) voor aardgas, het tarief van de eerste schijf van de verlaagde aardgastarieven voor de glastuinbouw en het blokverwarmingstarief structureel verhoogd.

Tabel 11: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Uitbreiding stadsverwarmingsregeling	-3	-3	-3	-3	-3
Verhoging tarief eerste schijf aardgas energiebelasting	3	3	3	3	3
Totaal	0	0	0	0	0

Kern van de raming

Op grond van informatie van de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (NVDE) is het budgettair effect geraamd op een lastenverlichting van € 3 miljoen. Dit bedrag ziet op bestaande installaties voor stadsverwarming die momenteel niet onder de stadsverwarmingsregeling vallen en die na de uitbreiding wel onder de regeling zullen vallen.

Als de stadsverwarmingsregeling niet wordt uitgebreid, zal naar verwachting de omschakeling van stadsverwarmingsnetten op aardwarmte of warmte opgewekt uit biomassa niet plaatsvinden. Er zal dan geen extra belasting ontvangen worden ten opzichte van de situatie dat stadsverwarmingsnetten wel omschakelen en gebruik maken van de uitbreiding van de stadsverwarmingsregeling. In die zin is een gedragseffect van 100% verondersteld.

De uitbreiding van de stadsverwarmingsregeling wordt gedekt door een beperkte verhoging van het aardgastarief van de energiebelasting. De vereiste tariefsverhoging is 0,024 cent per m³ en 0,004 cent per m³ voor de glastuinbouw. Om deze te berekenen, is gebruik gemaakt van de sleuteltabel 2018¹³.

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/04/04/bijlage-sleuteltabel-2018/bijlage-sleuteltabel-2018.pdf>

2.12 Aansprakelijkheidsbepaling pand- en hypotheekhouders en executanten

Korte beschrijving van de maatregel

Onder andere bij faillissement mogen pand- en hypotheekhouders een zaak uit de boedel halen en tot uitwinning overgaan. De opbrengst mogen zij afboeken op de openstaande vordering. De opbrengst van een zaak omvat ook het gedeelte van het door de koper betaalde bedrag dat betrekking heeft op de ter zake van de levering verschuldigde btw¹⁴.

Voorgesteld wordt een nieuwe aansprakelijkheidsbepaling in te voeren voor pand- en hypotheekhouders en executanten. Het voorstel regelt dat de pand- of hypotheekhouder of executant die zich verhaalt op de opbrengst van een zaak, aansprakelijk wordt voor het bedrag dat ter zake van die levering aan omzetbelasting is verschuldigd. Het gaat om die gevallen waarin de verleggingsregeling niet van toepassing is.

Tabel 12: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Aansprakelijkheid pand- en hypotheekhouders en executanten omzetbelasting	10	10	10	10	10

Kern van de raming

Ook over de periode na een faillissement doen ondernemers en/of curatoren nog btw-aangifte over de na de faillissementsdatum gerealiseerde omzet. Daaropvolgend legt de Belastingdienst over de betreffende omzet een naheffingsaanslag op. In de regel blijven ondernemers in gebreke om deze naheffingsaanslagen te betalen, omdat de opbrengst van de verkopen is afgeboekt van de openstaande vorderingen. Hierdoor staan de betreffende naheffingsaanslagen grotendeels als openstaande vorderingen te boek in de systemen van de Belastingdienst. Door de voorgestelde maatregel wordt de pandhouder voortaan aansprakelijk gesteld voor het btw-deel van de verkopen, zodat deze aanslagen voortaan door de pandhouder voldaan kunnen worden. Genoemde naheffingsaanslagen vormen de basis van de raming.

Voor de raming zijn de betreffende naheffingsaanslagen die over de jaren 2014 – 2016 zijn opgelegd geanalyseerd. De analyse heeft zich gericht op de branches groot- en detailhandel, omdat met name in deze branches sprake is van liquidatieverkopen van winkelvoorraden. Via deze methode zijn voor de jaren 2014 tot en met 2016 in totaal 584 naheffingsaanslagen achterhaald die aan de criteria voldoen. Het gaat hier dus om de feitelijk gerealiseerde omzet door pandhouders na de faillissementsdatum waarvoor nu een openstaande vordering op de schuldenaar in de boeken van de Belastingdienst staat. Uit de analyse volgde een gemiddeld totaalbedrag aan oninbare of openstaande btw van € 10 miljoen per jaar.

Er zijn geen gedragseffecten verondersteld. De financiële positie van de ondernemer verandert niet en de pandhouder zal nog steeds de (ongewijzigde) mogelijkheid van liquidatieverkoop benutten.

¹⁴ Rentekas-arrest, HR 6 mei 1983, NJ 198, 228.

2.13 Tarief algemene bestedingsbelasting BES

Korte beschrijving van de maatregel

Het verlaagde tarief voor de algemene bestedingsbelasting (ABB) voor Sint Eustatius en Saba wordt met een jaar verlengd.

Tabel 13: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Verlenging verlaagd tarief ABB BES	-1	0	0	0	0

Kern van de raming

Voor de raming is gebruik gemaakt van gegevens van de Belastingdienst Caribisch Nederland over de ontvangsten op Sint Eustatius en Saba over de jaren 2012 – 2014. Op basis van deze gegevens is de hoogte van de opbrengst uitgerekend zonder het verlaagde tarief. Hieruit volgen de kosten van verlenging van het verlaagde tarief. De gemiddelde kosten over deze jaren zijn voor 2018 bijgesteld op basis van loon- en prijsontwikkelingen.

Er is geen rekening gehouden met gedragseffecten.

2.14 Afschaffing van de btw-landbouwregeling

Korte beschrijving van de maatregel

Voorgesteld wordt de landbouwregeling en het landbouwforfait af te schaffen, zodat voor ondernemers die daarvan gebruik maken, voortaan de normale btw-regels gaan gelden. Ook vervalt het verlaagd tarief voor goederen en diensten die (nagenoeg) uitsluitend aan landbouwers worden geleverd (tabel I¹⁵, onderdeel a, posten 5 en 32, en onderdeel b, posten 13 en 18). Daarnaast vervallen de verwijzingen naar post 32 in de Wet op de accijns, de Wet belastingen op milieugrondslag en de Wet opslag duurzame energie. De relevante bepalingen uit de Uitvoeringsbeschikking Omzetbelasting 1968 en de Toelichting bij Tabel I van de Wet omzetbelasting 1968 worden opgenomen in de wet- en regelgeving voor de accijns, de energiebelasting en de opslag duurzame energie.

Tabel 14: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Afschaffing btw-landbouwregeling	22	22	22	22	22

Kern van de raming

Ongeveer 20.000 landbouwers (30% van alle landbouwers) maken momenteel in Nederland gebruik van de landbouwregeling. De raming van de budgettaire opbrengst van de afschaffing van deze regeling bestaat uit drie delen: 1) de intermediaire verkoop met forfaitaire aftrek, 2) de verkoop van paarden aan consumenten en 3) het afschaffen van het verlaagde btw-tarief voor fokdiensten.

1. De opbrengst van het afschaffen van de regeling voor intermediaire leveringen is geraamd op basis van de omzetcijfers van de gebruikers uit 2008. Omdat bedrijven waarvoor de regeling onvoordelig is, er geen gebruik van hoeven te maken, is het gebruik van de regeling gemiddeld voordelig. Over het gemiddelde voordeel is een aanname gemaakt. Door wijzigingen in de statistieken van het CBS zijn na 2008 geen gegevens meer bekend over de omzet van de gebruikers van de regeling. Wel is het aantal gebruikers via de Belastingdienst bekend. Dit neemt af. Deze afname is toegepast op het berekende voordeel uit 2008. Dit leidt tot een raming van de opbrengst op dit punt van € 14 miljoen.
2. Op basis van cijfers van het CBS over de consumptie binnen de paardensport (€ 150 miljoen) is een opbrengst geraamd van € 4 miljoen voor het hoger belasten van de verkoop van paarden aan consumenten.
3. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de fokdiensten van de Nederlandse paardensector. Daarom is gebruik gemaakt van gegevens, over de Vlaamse paardensector. Deze zijn opgehoogd naar Nederlandse begrippen. Op basis hiervan is een opbrengst van het afschaffen van het verlaagde tarief voor fokdiensten geraamd op € 4 miljoen.

In totaal is de opbrengst van afschaffing van de landbouwregeling hiermee € 22 miljoen.

Met name omdat de prijsstijging bij elke individuele transactie beperkt zal zijn, is ervan uitgegaan dat er geen significante gedragseffecten zijn.

Bron van onzekerheid in deze raming is het feit dat er weinig recente, directe gegevens beschikbaar zijn.

¹⁵ Tabel I bij de Wet op de omzetbelasting 1968

2.15 Inhoudingsplicht houdstercoöperaties en uitbreiding inhoudingsvrijstelling

Korte beschrijving van de maatregel

Met de brief van 20 september 2016 inzake coöperaties en dividendbelasting¹⁶ heeft het kabinet aangekondigd het verschil voor de dividendbelasting tussen NV's/BV's enerzijds en houdstercoöperaties anderzijds op te heffen. Dat gebeurt met de Wet inhoudingsplicht houdstercoöperatie en uitbreiding inhoudingsvrijstelling. Ook regelt het wetsvoorstel een uitbreiding van de inhoudingsvrijstelling voor NV's, BV's en houdstercoöperaties naar deelnemingsverhoudingen waarbij de directe aandeelhouder is gevestigd in een land waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten. Ter voorkoming van misbruik van de inhoudingsvrijstelling wordt een antimisbruikbepaling ingevoerd. Er wordt een meldplicht geïntroduceerd voor gevallen waarin de inhoudingsvrijstelling wordt toegepast voor dividenduitkeringen naar EU-EER-landen en landen waarmee Nederland een belastingverdrag heeft gesloten.

Tabel 15: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Inhoudingsplicht coöperaties	0	0	0	0	0
Inhoudingsvrijstelling deelnemingsdividenden verdragslanden	-30	-30	-30	-30	-30

Kern van de raming

Inhoudingsplicht houdstercoöperaties

Feitelijk worden door de maatregel alleen houdstercoöperaties in internationale structuren geraakt. Aangezien de fiscale prikkel doorslaggevend was voor hun bestaan, is verondersteld dat deze geherstructureerd zullen worden buiten Nederland. Hierdoor zal de budgettaire opbrengst naar verwachting verwaarloosbaar zijn. Er treedt dus een gedragseffect van vrijwel 100% op.

Inhoudingsvrijstelling deelnemingsdividenden naar verdragslanden

Het uitbreiden van de inhoudingsvrijstelling in de dividendbelasting voor deelnemingsdividenden naar verdragslanden leidt tot een derving van de belastingopbrengst van € 30 mln. De raming van de belastingderving is gebaseerd op een overzicht van de Belastingdienst van alle aangiften dividendbelasting voor 2015 waarbij op basis van een verdrag een bijzonder tarief werd toegepast. Het blijkt dat in totaal € 55 miljoen aan dividendbelasting op grond van een bijzonder verdragstarief wordt afgedragen. Dit bedrag betreft zowel deelnemings- als portfoliodividenden. Op basis van de gegevens van de Belastingdienst is een gedetailleerde analyse uitgevoerd om dit bedrag uit te splitsen naar deelnemings- dan wel portfoliodividenden. Hiervoor zijn de dossiers van de grootste betalers bekeken en is een steekproef getrokken uit de overige dossiers. Uit de analyse blijkt dat € 30 miljoen aan dividendbelasting valt onder een bijzonder verdragstarief voor deelnemingen. De uitbreiding van de inhoudingsvrijstelling heeft betrekking op deze groep en daarom wordt de derving gelijk gesteld aan het bedrag dat nu wordt afgedragen.

De voornaamste onzekerheid in de raming is de volatiliteit in dividendstromen. Er zijn geen gedragseffecten verondersteld.

¹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 25 087, nr 131

3. Maatregelen zonder budgettair effect

De maatregelen met een lastenrelevant budgettair effect zijn in het vorige hoofdstuk toegelicht. Het grootste deel van de maatregelen in het pakket Belastingplan heeft echter geen lastenrelevant budgettair effect. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van deze maatregelen. Deze zijn ingedeeld in vier categorieën:

1. Technische en redactionele wijzigingen. De maatregelen in deze categorie zijn enkel wijzigingen van de wettekst, zonder dat dit een materieel effect heeft op belastingplicht of uitvoering. Voorbeelden hiervan zijn vernummering van wetsartikelen, herstel van spel- of tyfouten of verduidelijking van een regeling zonder deze te wijzigen. Zeventien maatregelen in het pakket Belastingplan vallen onder deze categorie. Deze worden grotendeels geregeld in het Wetsvoorstel Overige Fiscale Maatregelen.
2. Geen wijziging materiële belastingplicht. De maatregelen in deze categorie veranderen de belastingplicht van burgers en bedrijven niet, ze moeten nog steeds evenveel belasting betalen. De maatregelen zijn niet lastenrelevant, omdat er geen wijziging is in bijvoorbeeld tarief of grondslag. Wel kan er sprake zijn van andere aanpassingen, zoals veranderingen van de termijnen of de betalingswijze. Vaak worden uitvoeringstechnische eisen gesteld of worden veranderingen in de uitvoeringspraktijk voorgesteld. Wijzigingen in de uitvoering kunnen effect hebben op de totale belastingopbrengsten, bijvoorbeeld omdat door betere uitvoering meer belasting wordt geïnd. Dergelijke budgettaire effecten zijn niet lastenrelevant omdat de materiële belastingplicht niet wijzigt. Voorbeelden zijn veranderingen in administratieve verplichtingen of het toekennen van meer controlemogelijkheden aan de Belastingdienst. Negentien maatregelen in het pakket Belastingplan vallen onder deze categorie.
3. Reparatie van onbedoelde en ongewenste budgettaire effecten. De maatregelen in deze categorie zijn vaak het gevolg van een gerechtelijke uitspraak of repareren een onbedoeld effect in de wetgeving. Van een onbedoeld en ongewenst effect is bijvoorbeeld sprake als bij de invoering van een regeling onvoorzien een nieuwe ontgaansmogelijkheid wordt gecreëerd. Het sluiten van deze ontgaansmogelijkheid heeft geen lastenrelevant budgettair effect; er wordt enkel voorkomen dat in de toekomst gebruik kan worden gemaakt van de ontgaansmogelijkheid. Ook gerechtelijke uitspraken kunnen leiden tot onbedoelde en ongewenste budgettaire effecten. Als de oorzaak van dit effect precies is te compenseren door een wetswijziging, valt het onbedoelde effect weg tegen het effect van de reparatiemaatregel. Het gezamenlijk budgettaire effect is dan nul. In de categorie 'reparatie van onbedoelde en ongewenste budgettaire effecten' vallen acht maatregelen uit het pakket Belastingplan.
4. Verwaarloosbaar budgettair effect. Indien maatregelen een materiële wijziging van de belastingplicht met zich meebrengen en als aannemelijk is dat het budgettair effect verwaarloosbaar is (<€ 500.000), wordt een '0' als budgettair effect genoteerd. Dit is het geval bij vijf maatregelen uit het pakket.

Hieronder volgt de indeling van de maatregelen uit het pakket Belastingplan in bovengenoemde categorieën. De maatregelen worden aangeduid met de benaming die gebruikt is in de toelichting op de verschillende wetsvoorstellen, dan wel in de uitvoeringstoetsen:

1. Technische en redactionele wijzigingen

- Aanpassing liquidatieverliesregeling
- Schorsen en naheffen (Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)
- Vrijstelling afvalstoffenbelasting voor zuiveringsslib
- Verwijzing artikel 8.18 van de Wet inkomstenbelasting 2001
- Verwijzing artikel 10bis.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001
- Verwijzing Invoeringswet van de Wet inkomstenbelasting 2001
- Wijziging artikel 35o van de Wet op de loonbelasting 1964
- Vervallen artikel 38k van de Wet op de loonbelasting 1964
- Actualisatie vrijstelling Wet inrichting landelijk gebied
- Technische aanpassing artikel 10a Wet op de vennootschapsbelasting 1969

- Technische wijziging innovatiebox
- Vervallen sanctie herkapitalisatie
- Redactionele wijziging artikel 17e van de Wet op de omzetbelasting 1968
- Omissie artikel 6i van de Wet op de omzetbelasting 1968
- Technische wijziging artikel 70 van de Wet op de accijns
- Verwijzingen artikel 9 van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 en artikel 23b van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994
- Herstel omissie Wet uitwerking Autobrief II

2. Geen wijziging materiële belastingplicht

- Verlenging geldigheidsduur vrijstelling pleegzorgvergoedingen
- Verlenging geldigheidsduur multiplier giftenaftrek met een jaar
- Afschaffen fictieve dienstbetrekking voor niet-uitvoerende bestuurders van een beursgenoteerde vennootschap
- Uitbreiding toepasbaarheid alleenstaande ouderenkorting in de loonheffing
- Beperking toepassing heffingskortingen buitenlandse belastingplichtigen
- Mededeling S&O-verklaring
- Country-by-country reporting bij niet-tijdige implementatie door andere landen
- Inhoudingsvrijstelling voor de fiscale beleggingsinstelling
- Maand- of kwartaalaangifte kansspelbelasting
- Akten in de algemene bewaarplaats en elektronische kopie van annexen
- Uitbreiding van het begrip 'plaatsen' Wet op de accijns
- Publiekelijk kenbaar maken catalogusprijs
- Massa rijklaar
- Wijziging artikel 66 van de Wet belastingen op milieugrondslag
- Vereenvoudigen derdenbeslag
- Vervallen schorsende werking fiscaal verzet
- Toegang tot de antiwitwasinlichtingen (uitbreiding naar derde landen en BES)
- Afschaffen inkeerregeling
- Opschorten uitbetaling toeslagen aan uitreiziger

3. Reparatie van onbedoelde en ongewenste budgettaire effecten

- Dubbele zakelijkheidstoets bij uiteindelijke derdenfinanciering
- Pseudo-eindheffing over excessieve vertrekvergoedingen
- Verdeling huwelijksvermogensgemeenschap
- Aanslagtermijnen voor de schenkbelasting
- Navordering van schenk- en erfbelasting
- Uitbreiding mededelingsplicht bodemzaak
- Vrijstelling koa-kopje en SMI-tegemoetkoming
- Innovatiebox: salderen

4. Verwaarloosbaar budgettaire effect

- Mobiliteitsprojecten
- Tijdklemmen
- Uitbreiding reikwijdte artikel 15ac naar alle interne gebruiksvergoedingen
- Aanpassing partnerbegrip pleegkinderen
- Vrijstelling vastgoedbelasting BES

4. Certificering van de ramingen door het CPB.



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Financiën
Datum: 19 september 2017
Betreft: Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T 088 9846000
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Maurits van Kempen

Samenvatting en conclusies

Deze notitie betreft een certificering van de ramingen van de fiscale beleidsmaatregelen in het pakket Belastingplan 2018. Hiermee wordt invulling gegeven aan het advies in het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de gecertificeerde fiscale maatregelen redelijk en neutraal. In deze notitie zijn in totaal 65 ramingen gecertificeerd. Hiervan hebben er eenentwintig een mogelijk budgettair effect. Voor deze maatregelen wordt tevens een inschatting van de onzekerheid gemaakt. Na de marginale beoordeling zijn, in overeenstemming met het toetsingskader (zie bijlage), vier maatregelen uitvoerig beoordeeld. Tabellen 1 en 2 geven een overzicht van alle gecertificeerde maatregelen. In de navolgende paragraaf wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor enkele specifieke ramingen toegelicht.

1.1 Inleiding

Met ingang van de Miljoenennota 2018 certificeert het Centraal Planbureau de ramingen door het ministerie van Financiën van budgettaire kosten of opbrengsten van fiscale beleidsmaatregelen, zoals opgenomen in het pakket Belastingplan 2018. Dit houdt in dat het CPB toetst of de ramingen 'neutraal en redelijk'¹ zijn en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.²

Toetsing van de ramingen vindt plaats aan de hand van een toetsingskader. Volgens dit toetsingskader wordt iedere raming in ieder geval aan een marginale toetsing onderworpen. Daarbij wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt en hoe het huidige fiscale landschap hierdoor verandert. Voorts worden de gebruikte data en aannames voor de raming van budgettaire effecten nagelopen. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar onzekerheden in de raming, die voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannames en gedragseffecten.

Maatregelen die een geraamd budgettair effect hebben van meer dan 50 mln euro, worden bij het certificeren uitvoeriger beoordeeld. Dit geldt ook voor maatregelen waarbij mogelijk forse gedragseffecten spelen, waarbij de grondslag erg onzeker is, of die controversieel zijn.³ Het CPB geeft bij iedere raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid.

Het pakket Belastingplan 2018 kent ook maatregelen zonder lastenrelevant budgettair effect (zie tabel 2). Dit is het geval bij maatregelen die een technische of redactionele wijziging betreffen, maatregelen die niet tot een wijziging van de materiële belastingplicht leiden of maatregelen die enkel een reparatie van onbedoelde budgettaire effecten tot stand brengen.⁴

¹ Een raming is 'redelijk' als er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term 'neutraal' houdt in dat de raming zuiver is en dus geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont.

² De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van salдостuring naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4, [link](#).

³ Ramingen die door gedragseffecten of door de gebruikte grondslag een hoge mate van onzekerheid kennen vereisen meer inzicht en kwalificeren daarom voor een uitgebreide toetsing. Verder inzicht is ook gewenst indien een maatregel in bijzondere belangstelling staat van het parlement. Over deze kwalificatie oordeelt het CPB naar eigen inzicht.

⁴ Bij reparatie valt het onbedoelde effect per definitie weg tegen het effect van de reparatiemaatregel, waardoor er geen lastenrelevant budgettair effect is.

1.2 Certificering

Tabel 1 Overzicht gecertificeerde maatregelen met mogelijk budgettair effect

Nummer	Maatregel	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect (x mln euro) ^a			
			2018	2021	Structureel	Onzekerheid
B1	Inkomensbeleid BP 2018	X	-92	-92	-92	Laag
B2	Aanpassing percentage van de energie-investeringsaftrek		2	2	2	Gemiddeld
B3	Herinvoeren 10%-regeling		-1	-1	-1	Gemiddeld
B4	Uitvoering motie Van Vliet	X	3	3	3	Hoog
B5	Tariefsverhoging kansspe belasting		20	0	0	Gemiddeld
B6	Aanscherping definitie geneesmiddelen		42	42	42	Gemiddeld
B7	Aanpassing tariefsbepalingen omzetbelasting met betrekking tot zeeschepen		3	3	3	Laag
B8	Toepassing tabel werkelijke waarde bestelauto's		-1	-1	-1	Gemiddeld
B9	Heffing afvalstoffenbelasting bij verwijdering buiten Nederland		0	3	6	Gemiddeld
B10	Tijdelijke verhoging tarieven energiebelasting	X	200	0	0	Gemiddeld
Uitbreiding stadsverwarmingsregeling						
B11	Uitbreiding stadsverwarmingsregeling		-3	-3	-3	Gemiddeld
B12	Verhoging tarief eerste schijf aardgas energiebelasting		3	3	3	Gemiddeld
B13	Aansprakelijkheidsbepaling pand- en hypotheekhouders en executanten		10	10	10	Gemiddeld
B14	Tarief algemene bestedingsbelasting BES		-1	0	0	Gemiddeld
B15	Afschaffing van de btw-landbouwregeling	X	22	22	22	Hoog
B16	Inhoudingsplicht houdstercoöperaties en uitbreiding inhoudingsverjasting		-30	-30	-30	Gemiddeld
B17	Vrijstelling inkomstenbelasting mobiliteitsprojecten		0	0	0	Gemiddeld
B18	Vervallen tijdsklemmen Brede Herwaarderingskapitaalverzekeringen		0	0	0	Gemiddeld
B19	Uitbreiding reikwijdte artikel 15ac naar alle interne gebruiksvergoedingen		0	0	0	Gemiddeld
B20	Aanpassing partnerbegrip pleegkinderen		0	0	0	Gemiddeld
B21	Vrijstelling vastgoedbelasting BES		0	0	0	Gemiddeld

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend

Tabel 2 Overzicht gecertificeerde maatregelen zonder budgettair effect

Maatregel	Geraamd budgettair effect (x mln euro) ^a				
	2018	2021	Structureel	Onzekerheid	
1	Aanpassing liquidatieverliesregeling	-	-	-	n.v.t.
2	Schorsen en naheffen (Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)	-	-	-	n.v.t.
3	Vrijstelling afvalstoffenbelasting voor zuiveringsslib	-	-	-	n.v.t.
4	Verwijzing artikel 8.18 van de Wet inkomstenbelasting 2001	-	-	-	n.v.t.
5	Verwijzing artikel 10bis.6 van de Wet inkomstenbelasting 2001	-	-	-	n.v.t.
6	Verwijzing Invoeringswet van de Wet inkomstenbelasting 2001	-	-	-	n.v.t.
7	Wijziging artikel 35o, tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964	-	-	-	n.v.t.
8	Vervallen artikel 38k van de Wet op de loonbelasting 1964	-	-	-	n.v.t.
9	Actualisatie vrijstelling Wet inrichting landelijk gebied	-	-	-	n.v.t.
10	Technische aanpassing artikel 10a Wet op de vennootschapsbelasting 1969	-	-	-	n.v.t.
11	Technische wijziging innovatiebox	-	-	-	n.v.t.
12	Vervallen sanctie herkapitalisatie	-	-	-	n.v.t.
13	Redactionele wijziging artikel 17e van de Wet op de omzetbelasting 1968	-	-	-	n.v.t.
14	Omissie artikel 6i Wet op de omzetbelasting 1968	-	-	-	n.v.t.
15	Technische wijziging artikel 70 van de Wet op de accijns	-	-	-	n.v.t.
16	Verwijzingen artikel 9 van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 en artikel 23b van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994	-	-	-	n.v.t.
17	Herstel omissie Wet uitwerking Autobrief II	-	-	-	n.v.t.
18	Verlenging geldigheidsduur vrijstelling pleegzorgvergoedingen	-	-	-	n.v.t.
19	Verlenging geldigheidsduur multiplier giftenaftrek met een jaar	-	-	-	n.v.t.
20	Afschaffen fictieve dienstbetrekking voor niet-uitvoerende bestuurders van een beursgenoteerde vennootschap	-	-	-	n.v.t.
21	Uitbreiding toepasbaarheid alleenstaande ouderenkorting in de loonheffing	-	-	-	n.v.t.
22	Beperking toepassing heffingskortingen buitenlandse belastingplichtigen	-	-	-	n.v.t.
23	Mededeling S&O-verklaring	-	-	-	n.v.t.
24	Country-by-country reporting bij niet-tijdige implementatie door andere landen	-	-	-	n.v.t.
25	Inhoudingsvrijstelling voor de fiscale beleggingsinstelling	-	-	-	n.v.t.
26	Maand- of kwartaalaangifte kansspelbelasting	-	-	-	n.v.t.
27	Akten in de algemene bewaarplaats en elektronische kopie van annexen	-	-	-	n.v.t.
28	Uitbreiding van het begrip 'plaatsen' Wet op de accijns	-	-	-	n.v.t.
29	Publiekelijk kenbaar maken catalogusprejs	-	-	-	n.v.t.
30	Massa rjklaar	-	-	-	n.v.t.
31	Wijziging artikel 66 van de Wet belastingen op milieugrondslag	-	-	-	n.v.t.
32	Vereenvoudigen derdenbeslag	-	-	-	n.v.t.
33	Vervallen schorsende werking fiscaal verzet	-	-	-	n.v.t.
34	Toegang tot de antiwitwasinlichtingen (uitbreiding naar derde landen en BES)	-	-	-	n.v.t.
35	Afschaffen inkeerregeling	-	-	-	n.v.t.
36	Opschorten uitbetaling toeslagen aan uitreiziger	-	-	-	n.v.t.
37	Dubbele zakelijkheidstoets bij uiteindelijke derdenfinanciering	-	-	-	n.v.t.
38	Pseudo-eindheffing over excessieve vertrekvergoedingen	-	-	-	n.v.t.
39	Verdeling huwelijksvermogensgemeenschap	-	-	-	n.v.t.
40	Aanslagtermijnen voor de schenkbelasting	-	-	-	n.v.t.
41	Navordering van schenk- en erfbelasting	-	-	-	n.v.t.
42	Uitbreiding mededelingsplicht bodemzaak	-	-	-	n.v.t.
43	Vrijstelling koa-kopie en SMI-tegemoetkoming	-	-	-	n.v.t.
44	Innovatiebox: salderen	-	-	-	n.v.t.

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend

Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de gecertificeerde fiscale maatregelen redelijk en neutraal. Een raming is 'redelijk' als er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term 'neutraal' houdt in dat de raming zuiver is en dus geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Dit betekent echter niet dat de ramingen geen onzekerheid kennen. In totaal krijgen twee ramingen het onzekerheidsoordeel 'hoog'. Zeventien maatregelen ontvangen het onzekerheidsoordeel 'gemiddeld' en van nog eens twee maatregelen wordt de totale onzekerheid als 'laag' geschat. Hieronder wordt de toetsing van enkele ramingen toegelicht.

Het budgettaire effect van de maatregel 'Inkomensbeleid BP 2018' (92 mln euro) overschrijdt de gestelde grens in het toetsingskader en wordt daarom uitvoerig getoetst. De onzekerheid van de raming wordt laag geschat. De maatregel behelst de verhoging van de ouderenkorting en de verlaging van de algemene heffingskorting en de alleenstaande-ouderenkorting.⁵ De budgettaire effecten hiervan worden geraamd met behulp van het microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht MIMOSI.⁶ Het model vergt weinig parameteraannames en maakt de simulaties op basis van administratieve data van hoge kwaliteit, waardoor er weinig onzekerheid in het model of de data zit. Daarnaast liggen, gezien de aard en omvang van de koopkrachtmaatregelen, gedragseffecten ook niet voor de hand.

De raming van de Uitvoering motie-Van Vliet (3 mln euro) wordt uitvoerig getoetst vanwege de grote onzekerheid over de grondslag. Doordat de reikwijdte van de wet wordt uitgebreid, wordt de mogelijkheid tot dubbele verliesverrekening in de vennootschapsbelasting beperkt. De kern van de onzekerheid zit in het ontbreken van specifieke informatie over het aantal belastingplichtigen dat gebruik kan maken van de dubbele verliesverrekening, en welk belang daarmee gemoeid is. Omdat de constructie alleen voordelig is voor de belastingplichtige als deze structuur vooraf is opgezet met de inschatting dat er een gerede kans bestaat op verliezen, is de inschatting dat het aantal geraakte belastingplichtigen gering is. Het gemoeide bedrag is met behulp van aangiftegegevens geschat. De gebruikte subset is echter niet nauwkeurig en het gemiddelde kent een grote spreiding.

De raming van de budgettaire opbrengst van de tijdelijke verhoging van het tarief van de kansspelbelasting (20 mln euro) behoeft geen uitvoerige toetsing, maar is budgettair niet verwaarloosbaar en kent een gemiddelde onzekerheid. Het tarief wordt begin 2018 verhoogd met 1,1%. Deze verhoging wordt teruggedraaid zodra het wetsvoorstel Kansspelen op Afstand wordt aangenomen. Gegevens voor de

⁵ Dit betreft niet het volledige koopkrachtpakket. Daarin worden ook uitgavenmaatregelen genomen (o.a. de verhoging van de zorgtoeslag en het kindgebondenbudget).

⁶ Zie MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Achtergronddocument, 2016, [link](#).

raming komen van de macroraming van de gehele opbrengst van de kansspelbelasting. Die raming is op haar beurt gebaseerd op realisaties in de afgelopen jaren. Vanwege de marginale tijdelijke aanpassing en de systematiek van kansspelbelastingheffing (via het bruto-spelresultaat bij casino's en speelautomaten) worden gedragseffecten verondersteld hier geen rol te spelen. De eventuele aanwezigheid van gedragseffecten is echter een factor van onzekerheid.

De raming van het aanscherpen van de definitie van geneesmiddelen (42 mln euro) behoeft geen uitvoerige toetsing, maar heeft wel een relevante budgettaire omvang en een gemiddelde onzekerheid. Voorgesteld wordt om het verlaagde btw-tarief voor geneesmiddelen te beperken tot producten die op basis van de Geneesmiddelenwet (GMW) als geneesmiddel in het handelsverkeer mogen worden gebracht. Voor de raming wordt gebruik gemaakt van externe databronnen uit de betrokken markt (voor zowel de gegevens over de grondslag als voor de aannamen). Het gebruik van dergelijke externe bronnen brengt onzekerheden met zich mee. In de raming wordt verder voor zover relevant rekening gehouden met gedragseffecten.

De tijdelijke verhoging van de energiebelasting is vanwege de grootte van het budgettaire effect onderhevig aan een uitvoerige toetsing. De maatregel kent een gemiddelde onzekerheid. Conform het Energieakkoord⁷ wordt de opbrengst van de energiebelasting tijdelijk verhoogd met 200 mln euro. Bron van de raming zijn de verbruiksgegevens en tarieven voor de energiebelasting voor aardgas en elektriciteit. Deze gegevens zijn gebaseerd op gedetailleerde informatie van het CBS en de Nationale Energieverkenning van ECN en het PBL. Daarnaast wordt (conform ODE-systematiek) de lastendruk gelijkelijk verdeeld over huishoudens en bedrijven. Er worden aannames gemaakt over het verloop van het aardgas- en elektriciteitsverbruik voor de komende jaren. Deze aannames zijn gebaseerd op data uit voorgaande jaren. De maatregel is zodanig in samenspel met de ODE vormgegeven⁸ dat gedragseffecten worden vermeden. Gedragseffecten zijn wel te verwachten bij grote tariefswijzigingen voor grootgebruikers (omdat zij hun activiteiten kunnen verplaatsen naar het buitenland). Zij worden bij deze maatregel echter niet sterk getroffen.

De raming voor de nieuwe aansprakelijkheidsbepaling voor pand- en hypotheekhouders en executanten (10 mln euro) kent een gemiddelde onzekerheid. Het voorstel regelt dat de pand- of hypotheekhouder of executant die zich verhaalt op de opbrengst van een zaak, aansprakelijk wordt voor het bedrag dat ter zake van die levering aan omzetbelasting is verschuldigd. Nu is dat nog de pandgever of hypotheekgever, die ten tijde van het ontstaan van de belastingvordering per definitie in betalingsmoeilijkheden zit. De gegevens voor de raming worden uit de

⁷ Energieakkoord voor duurzame groei, SER 2013, [link](#).

⁸ De verhoging van de Opslag Duurzame Energie wordt uitgesteld. Wanneer de tijdelijke verhoging van de energiebelasting eindigt, zal de ODE juist stijgen.

omzetbelastingadministratie voor de branches groot- en detailhandel gehaald, voor de jaren 2014-2016. Hoewel dat niet een volledige dataset als grondslag geeft, is de onzekerheid die hieruit voortkomt beperkt. De fluctuaties in de faillissementscijfers is namelijk klein en de meeste voorraadverkopen aan particulieren zullen in deze branches plaatsvinden. Omdat de financiële positie van de ondernemer niet verandert en de pandhouder nog steeds de (ongewijzigde) mogelijkheid van liquidatieverkoop zal benutten, worden geen gedragseffecten verondersteld.

De raming voor de afschaffing van de btw-landbouwregeling (en veehoudersregeling) (22 mln euro) kent een hoge onzekerheid van de grondslag en is daarom uitvoerig getoetst. Met de afschaffing van de regeling wordt een deel van de landbouwers btw-plichtig. Ook vervalt het verlaagd tarief voor een aantal goederen en diensten dat (nagenoeg) uitsluitend aan landbouwers wordt geleverd. De raming bestaat uit drie delen:

- De intermediaire verkoop met forfaitaire aftrek
- De verkoop van paarden aan consumenten
- Het afschaffen van het verlaagde btw-tarief voor fokdiensten.

De grondslag voor de intermediaire verkoop met forfaitaire aftrek is berekend op basis van gegevens uit de Miljoenennota, van de Belastingdienst en van het CBS. Niet alle gegevens betreffen echter recente perioden, daarom worden gevonden trends doorgetrokken. Voor de opbrengst uit verkoop van paarden aan consumenten zijn gegevens van het CBS gebruikt. Om tot de ramingsgrondslag te komen zijn vervolgens aanvullende aannames gemaakt. De grondslag voor de raming van het afschaffen van het verlaagde btw-tarief voor fokdiensten zijn gegevens van het CBS en, bij gebrek aan Nederlandse data, van het Vlaams infocentrum voor land- en tuinbouw. Deze data zijn betrouwbaar, maar wel gebrekkig voor ramingsdoeleinden. De gemaakte aannames zijn door de gebrekkige beschikbaarheid van informatie niet altijd door de data geschraagd. De grondslag is daarmee met een behoorlijke mate van onzekerheid omgeven. Er wordt van uitgegaan dat er geen significante gedragseffecten zijn, omdat verondersteld wordt dat de prijsstijging bij elke individuele transactie beperkt is.

De raming van de inhoudingsplicht voor houdstercoöperaties en de uitbreiding van de inhoudingsvrijstelling (30 mln euro) kent een gemiddelde onzekerheid. De maatregel bestaat uit twee onderdelen:

- Een inhoudingsplicht in de dividendbelasting voor houdstercoöperaties
- Een inhoudingsvrijstelling voor deelnemingsdividenden naar verdragslanden

Bij de inhoudingsplicht voor houdstercoöperaties is van belang dat in principe alleen houdstercoöperaties in internationale structuren getroffen worden. Deze coöperaties bestaan veelal juist vanwege de fiscale prikkel, daarom wordt aangenomen dat door

gedragseffecten (herstructurering) de budgettaire opbrengst van deze maatregel verwaarloosbaar is. Het uitbreiden van de inhoudingsvrijstelling in de dividendbelasting voor deelnemingsdividenden naar verdragslanden betekent een derving van de belastingopbrengst. De gegevens voor de raming van die derving komen voornamelijk van de Belastingdienst en zijn zeer gedetailleerd. Voor de raming wordt gebruik gemaakt van een willekeurige steekproef. Deze steekproef brengt enige onzekerheid met zich mee, die versterkt wordt door het feit dat de gegevens één jaar beslaan, terwijl de meerjarige dividendstromen volatiel van aard zijn.

2 Bijlage: Toetsingskader

Elke ter certificering aangeboden raming wordt ten minste marginaal getoetst. Maatregelen waarvan het budgettaire effect volgens de raming van het ministerie van Financiën groter is dan 50 mln euro, worden uitvoeriger beoordeeld. Deze uitvoerige beoordeling wordt ook gedaan als de belastinggrondslag onzeker is, er sprake kan zijn van sterke gedragseffecten, of als de maatregel controversieel is.⁹

2.1 Marginale toetsing

De marginale toetsing betreft een aantal vragen die elk met 'ja' dienen te worden beantwoord. Als dat het geval is, wordt de raming gecertificeerd.

1. Is de huidige stand van zaken duidelijk verwoord?
2. Is de beleidswijziging voldoende toegelicht?
3. Wordt de kwaliteit van de data voldoende toegelicht?
4. Worden de onzekerheden van de raming voldoende toegelicht?
5. Zijn de aannames voldoende onderbouwd?
6. Volgt de ex-ante budgettaire raming logisch uit de data en de gemaakte aannames?
7. Wordt de aanwezigheid en inhoud van eerste orde gedragseffecten toegelicht?
8. Is rekening gehouden met (directe) effecten op andere regelingen?

Sommige maatregelen betreffen een wijziging zonder mogelijk budgettair effect. Indien dit het geval is, wordt volstaan met een '-'.

⁹ Deze condities zijn vergelijkbaar met door de OBR gestelde condities.

2.2 Uitvoerige toetsing

De uitvoerige toetsing van ramingen van maatregelen die groter zijn dan 50 mln euro gaat dieper in op de budgettaire effecten van de raming.¹⁰ Hierbij worden de aannames beoordeeld en wordt overwogen of de aanname redelijk is. Aspecten die een rol spelen:

- Is er informatie over de omvang van de **grondslag**? Hoe betrouwbaar is deze informatie?
- Waar zijn de **aannames** op gebaseerd en zijn deze aannames redelijk? Komt de raming overeen met de uitkomsten die op basis van CPB-modellen kunnen worden verwacht?
- Zijn de **gedragseffecten** redelijk en in overstemming met wat in de literatuur gebruikelijk is? Als er geen literatuur is, zijn er dan vuistregels af te leiden uit informatie van de uitvoeringspraktijk bij eerdere beleidsveranderingen? Waar zijn de gedragseffecten op gebaseerd?

2.3 Onzekerheid

Het Centraal Planbureau geeft een inschatting van de onzekerheid van de raming. Vooralnog wordt hierbij gebruik gemaakt van het kader dat geboden wordt door *The Office for Budget Responsibility* (OBR) in het Verenigd Koninkrijk. Zie daarvoor tabel 2.1 en [hier](#).

Drie aspecten van de raming worden in beschouwing genomen: onzekerheden in de modellering, in de data en in het gedrag. De onzekerheid in het gebruikte model is afhankelijk van de gebruikte aannames en de eenvoud waarmee een basispad en een variant berekend kunnen worden. Dataonzekerheden hangen samen met de hoeveelheid beschikbare relevante gegevens en de betrouwbaarheid van de bron. Onzekerheid kan ook voortkomen uit gedrag, wanneer er grote gedragseffecten te verwachten zijn en deze effecten moeilijk in te schatten zijn.

Voor ieder van deze onzekerheidsaspecten zal de relevantie per raming variëren. De een-na-laatste rij beschrijft de relevantie van ieder aspect voor de desbetreffende raming. De laatste rij geeft een totaaloordeel over de raming op basis van de voorgaande afwegingen.

Sommige maatregelen betreffen een wijziging zonder mogelijk budgettair effect en daarom ook zonder onzekerheid. Indien dit het geval is, wordt volstaan met de notering 'n.v.t.'.

¹⁰ Ook bij een onzekere belastinggrondslag, te verwachten sterke gedragseffecten, of bij een maatregel die omstrede is.

Tabel 2.1 Beoordelingscriteria onzekerheid

Beoordeling	Model	Data	Gedrag
Zeer hoog	Zeer moeilijk te modelleren	Zeer weinig data	Geen informatie over potentieel gedrag
	Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannames	Slechte kwaliteit	
Hoog	Zeer moeilijk te modelleren	Weinig data	Gedrag is volatiel of sterk afhankelijk van factoren buiten het belastingstelsel
	Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannames	Veel van slechte kwaliteit	
Gemiddeld-hoog	Moeilijk te modelleren	Gewone data	Gedrag is moeilijk voorspelbaar
	Aanmaken basispad beperkt mogelijk	Wellicht van externe bron	
	Gevoelig voor aannames	Aannames kunnen niet gemakkelijk worden gecheckt	
Gemiddeld	Enigszins moeilijk te modelleren	Incomplete data	Aanzienlijke gedragsreacties of afhankelijk van factoren buiten belastingstelsel
	Aanmaken basispad beperkt mogelijk	Hoogwaardige externe bron	
		Verifieerbare aannames	
Gemiddeld-laag	Modelleren is eenvoudig	Hoge datakwaliteit	Gedrag is redelijk voorspelbaar
	Aantal gevoelige aannames		
Laag	Modelleren is eenvoudig	Hoge datakwaliteit	Stabiele en voorspelbare gedragseffecten
	Nieuwe parameters voor bestaand beleid		
	Weinig of geen gevoelige aannames		
Relevantie		[hoog – gemiddeld – laag]	
Totale beoordeling		[hoog – gemiddeld – laag]	