



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 18 september 2018

Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2019

*Uitgevoerd op verzoek van
het ministerie van Financiën*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Financiën
Datum: 18 september 2018
Betreft: Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen
Belastingplan 2019

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

T 088 9846000
I www.cpb.nl

Contactpersonen
Maurits van Kempen
Sander van Veldhuizen

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de budgettaire ramingen van de fiscale beleidsmaatregelen in het pakket Belastingplan 2019. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. In totaal zijn 36 fiscale maatregelen uit het Belastingplan 2019 aan een toetsing onderworpen. Hiervan hebben er 33 een budgettair effect. Maatregelen met een geraamd budgettair effect van meer dan 50 mln euro en maatregelen met onzekere of grote gedragseffecten hebben een uitvoerige beoordeling gekregen. Bij iedere budgettaire raming geeft het CPB een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid. 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

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire ramingen door het ministerie van Financiën van fiscale beleidsmaatregelen, zoals opgenomen in het Belastingplan 2019.

Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het CPB toetst of de ramingen 'neutraal en redelijk' zijn, en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.¹ Een raming kwalificeert als 'redelijk' wanneer 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 geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de kabinetsjaren, dus de jaren 2018-2021, als het structurele budgettaire effect. Voor de raming van de structurele opbrengst van een belastingmaatregel geldt doorgaans dat

¹ De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van saldosturing naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 ([link](#)).

het lastig, zo niet onmogelijk, is te corrigeren voor de conjuncturele component. In nagenoeg alle gevallen is de invloed van de huidige stand van de conjunctuur op de opbrengst niet te meten. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden in de bijlage.

Het CPB onderwerpt iedere maatregel aan een marginale toetsing. Hierbij wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt en hoe het fiscale landschap hierdoor verandert. Voorts worden de gebruikte data en aannames voor de raming van budgettaire effecten nagelopen. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannames en mogelijk gedrag.

Controversiële maatregelen, maatregelen met een geraamd budgettair effect van meer dan 50 mln euro en maatregelen met onzekere gedragseffecten beoordeelt het CPB uitvoeriger.² Daarbij wordt dieper ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en gedragseffecten. Het CPB geeft bij iedere raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

Het Belastingplan 2019 kent ook maatregelen zonder lastenrelevant budgettair effect (zie tabel 2). Dit zijn maatregelen die een technische of redactionele wijziging betreffen, of maatregelen die niet tot een wijziging van de materiële belastingplicht leiden, of maatregelen die enkel een reparatie van onbedoelde budgettaire effecten tot stand brengen.³ Deze maatregelen ondergaan per definitie alleen een marginale toetsing.

² 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 de bijzondere belangstelling staat van het parlement.

³ 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

Maatregel	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect (in mln euro) ^a				
		2019	2020	2021	Structureel	Onzekerheid
IB-pakket:						
Invoeren tweeschijvenstelsel		-4029	-4108	-5614	-36*	
Bevriezen beginpunt hoogste tariefschijf voor de kabinetsperiode		403	858	1365	1365	
Verminderen beleidsmatige verhoging beginpunt hoogste tariefschijf na 2021		0	0	0	668	
Tariefmaatregel grondslagverminderende posten	X	0	382	685	588	Laag
Verlagen Eigenwoningforfait (EWF)		0	-204	-432	-862	
Verhogen maximum algemene heffingskorting		-1721	-2778	-3276	-3276	
Arbeidskorting verhogen en sneller afbouwen		766	563	370	370	
Maximale arbeidskorting bij afbouwpunt verhogen		0	-966	-1571	-1571	
IACK vanaf 0 euro en verhoogd opbouwpercentage		193	193	193	193	
Versoberen voorwaartse verliesverrekening box 2					5	Gemiddeld
Correctie box 2-tarief	X	0	212	212	170	Hoog
Toepassing heffingskortingen in de inkomstenbelasting voor buitenlandse belastingplichtigen		3	3	3	3	Laag
ZW-uitkering telt niet langer mee voor hoogte arbeidskorting voor zieken zonder werk	X	0	66	140	165	Laag
Verkorten maximale looptijd 30%-regeling	X	369	337	273	241	Gemiddeld
Doorwerking wijziging 30%-regeling naar ETK-regeling	X	5	5	4	3	Hoog
Doorwerking wijziging 30%-regeling naar keuzeregeling partiële buitenlandse belastingplicht	X	19	17	14	12	Hoog
Overgangsregeling schoolgelden voor internationale scholen ivm wijziging 30%-regeling		-1	0	0	0	Gemiddeld
Verhogen maxima vrijwilligersregeling		-5	-5	-5	-5	Gemiddeld
Verhogen verlaagde btw-tarief	X	2987	2987	2987	2987	Laag
Verruimen Nederlandse btw-sportvrijstelling	X	225	225	225	225	Hoog
Structureel verlagen tarieven algemene bestedingsbelasting Saba en Sint Eustatius		-2	-2	-2	-2	Hoog
Afschaffen dividendbelasting	X	-191	-1911	-1911	-1911	Hoog
Invoeren bronbelasting op dividenden naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties	X	0	0	0	0	Laag
Tariefsverlaging in de vennootschapsbelasting	X	-700	-1301	-2772	-2772	Gemiddeld
Afschaffen specifieke renteaftrekbeperkingen in verband met invoeren earningsstrippingmaatregel	X	-25	-41	-50	-128	Hoog
Afschaffen fiscale aftrek op vergoeding aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten	X	131	136	141	159	Laag
Fiscale beleggingsinstellingen	X	0	54	54	54	Hoog
Versoberen voorwaartse verliesverrekening in de vennootschapsbelasting	X	0	0	0	1018	Gemiddeld
Beperking afschrijving gebouwen in de vennootschapsbelasting	X	200	200	200	200	Gemiddeld
Verlaging verhuurderheffing met 0,030%-punt	X	-100	-100	-100	-100	Laag
Forfaitaire bijtelling ter beschikking gestelde fiets van de zaak		0	0	0	0	Gemiddeld
Afschaffen teruggaafregeling in de Wet BPM 1992 voor taxi's en openbaar vervoer		0	18	35	35	Gemiddeld
Versterking milieudifferentiatie belasting zware motorrijtuigen (eurovignet)		13	31	31	31	Gemiddeld
Aanpassing Wet uitwerking autobrief II	X	-5	-1	-1	-1	Gemiddeld

Schuif van electriciteit naar aardgas	X	200	200	200	200	Laag
Verlagen belastingvermindering energiebelasting	X	410	410	410	410	Laag
Verhogen tarief afvalstoffenbelasting	X	105	105	105	105	Laag
Verminderen van de verhuurderheffing voor verduurzaming van huurwoningen	X	-26	-52	-78	-100	Laag
Implementatie artikel 1 richtlijn elektronische handel		0	0	0	0	Laag
Wet modernisering Kleine ondernemersregeling		0	0	0	0	Gemiddeld
Wet aanpassing kansspelbelasting		0	6	12	12	Gemiddeld

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend

*Het effect van de invoering van het tweeschijvenstelsel ligt structureel lager dan in 2021. Dit komt omdat ook zonder invoering van het tweeschijvenstel al een lastenverlichting plaats zou hebben in het basispad, als gevolg van de Wet Woningmarktmaatregelen. Omdat het CPB het geïsoleerde effect van het tweeschijvenstelsel heeft getoetst, wijkt het getoonde structurele effect af van die ramingstoelichting van het ministerie van Financiën.

Tabel 2 Overzicht gecertificeerde maatregelen zonder budgettair effect

Maatregel
Conserverende aanslag lijfrente en pensioen
Flankerende maatregelen Vpb-tariefsverlaging
Flankerende maatregelen ATAD 1

Tabel 1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregelen. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de fiscale maatregelen neutraal en redelijk. Dit betekent echter niet dat de ramingen geen onzekerheid kennen. In totaal krijgen acht ramingen het onzekerheidsoordeel 'hoog'. Dertien maatregelen ontvangen het onzekerheidsoordeel 'gemiddeld' en van nog eens twaalf maatregelen wordt de totale onzekerheid als 'laag' geschat.

Hieronder wordt de toetsing toegelicht van de grootste maatregelen⁴ en van ramingen die het onzekerheidsoordeel hoog hebben (als gevolg van grote gedragseffecten). De toelichtingen van de overige maatregelen, opgesteld door het ministerie van Financiën, kunnen worden gevonden als bijlage bij het Belastingplan.

⁴ In termen van absoluut structureel budgettair effect.

Verruiming Nederlandse sportvrijstelling

In de btw bestaat een vrijstelling voor de diensten die sportorganisaties en sportclubs die geen winstoogmerk hebben, leveren met betrekking tot sportbeoefening. In het licht van jurisprudentie van het Hof van Justitie EU moet de sportvrijstelling in de Nederlandse wetgeving worden gewijzigd op drie punten:

- De btw-sportvrijstelling gaat ook gelden voor diensten aan niet-leden, terwijl deze voorheen enkel gold voor diensten aan leden;
- Daarnaast wordt de vrijstelling verruimd tot alle diensten die *nauw samenhangen*⁵ met de beoefening van sport of lichamelijke opvoeding. Dit heeft tot gevolg dat de terbeschikkingstelling van sportaccommodaties, die momenteel buiten de vrijstelling valt, onder de reikwijdte van de vrijstelling wordt geschaard.
- De btw-sportvrijstelling vervalt voor de denksport. Dit heeft tot gevolg dat de contributie van leden aan denksportverenigingen belast wordt met btw en dat de verenigingen recht op vooraftrek krijgen voor hun kosten.

De maatregel is uitvoerig getoetst vanwege de budgettaire omvang van 225 mln euro.

De raming kent een hoge onzekerheid, grotendeels omdat beschikbare data over de grondslag niet recent zijn, of gebaseerd zijn op inschattingen uit de sector zelf, of ontbreken. Voor de uitbreiding van de btw-vrijstelling voor diensten aan niet-leden (punt 1) is de huidig bestaande marge tussen de aftrekbare en de af te dragen btw voor dat beperkte scala aan activiteiten verwaarloosbaar klein. In de praktijk is immers het onderscheid tussen diensten aan leden en niet-leden niet te maken, daarom vinden er niet of nauwelijks btw-afdrachten plaats over diensten aan niet-leden.

De grondslag van de verruiming van de btw-vrijstelling naar het ter beschikking stellen van sportaccommodaties door gemeenten of sportstichtingen aan verenigingen (punt 2) wordt bepaald met gegevens van het CBS (gemeenten), het Stichting Waarborgfonds Sport (voor sportstichtingen), rapporten van NOC*NSF (voor sportstichtingen) en het Mulier Instituut (voor sportstichtingen). De raming vereist verdere aannamen over de toekomstige ontwikkeling van de grondslag en het aandeel van de grondslag dat straks onder de reikwijdte van de vrijstelling gaat vallen. Zo wordt de grondslag gecorrigeerd voor commerciële activiteiten. Waar mogelijk worden de aannamen gebaseerd op historische reeksen en externe bronnen. Voor het berekenen van de opbrengst als gevolg van het vervallen van de btw-sportvrijstelling voor de denksport (punt 3) ontbreken gegevens op macroniveau over de contributiegelden en kosten van denksportverenigingen. De raming wordt

⁵ Diensten hangen nauw samen met de beoefening van sport indien deze onontbeerlijk zijn voor het verrichten van de sportdienst.

daarom gebaseerd op steekproeven uit jaarverslagen en aannames gebaseerd op informatie uit rapporten van NOC*NSF en EY. De ledenaantallen worden geconstrueerd aan de hand van gegevens van de sector en online gegevens (zoals Wikipedia).

Er worden geen gedragseffecten voorzien. De maatregel zal leiden tot doorwerking in (compensatie-)regelingen voor gemeenten, maar dat ligt buiten het bereik van deze raming.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de aannames over de grondslag. De geraamde opbrengst blijft daarmee in hoge mate onzeker.

Maatregelen IB-pakket

De maatregelen uit het inkomstenbelastingpakket (IB-pakket) van het Regeerakkoord behelzen het invoeren van het tweeschijvenstelsel (de aanpassingen van de tarieven en het aangrijpingspunt in de structurele situatie, figuur 1a), het verhogen van de maximale algemene heffingskorting (figuur 1b), het aanpassen van de arbeidskorting (figuur 1c) en de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (iack, figuur 1d), het beperken van de aftrekposten tot het lage tarief van het tweeschijvenstelsel en het verlagen van het eigenwoningforfait (EWF). Het budgettaire effect van de maatregelen overschrijdt de budgettaire grens in het toetsingskader en wordt daarom uitvoerig getoetst.

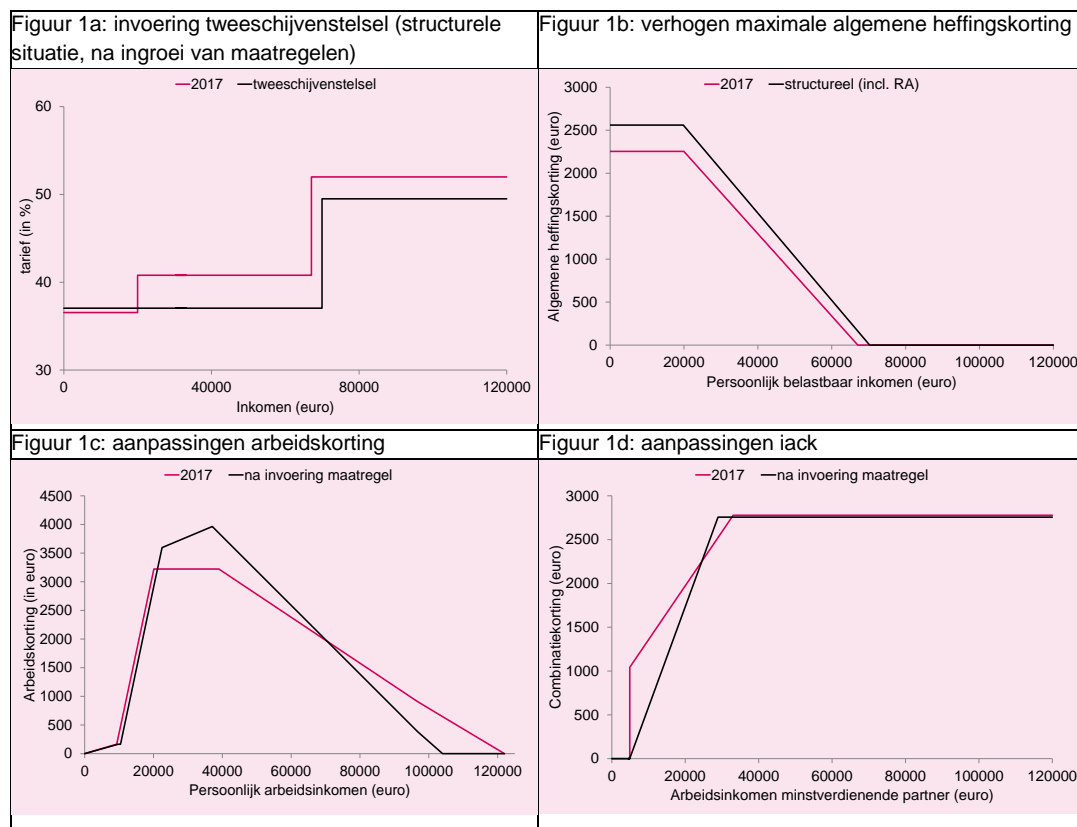
De raming kent een lage onzekerheid. Het ministerie van Financiën raamt de budgettaire effecten met MIMOSI, het CPB-microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht.⁶ Het model vergt weinig parameteraannames en maakt de simulaties op basis van administratieve data van hoge kwaliteit, waardoor er weinig onzekerheid in het model of de data zit. Daarnaast liggen, gezien de aard en omvang van de maatregelen, gedragseffecten voor de meeste maatregelen ook niet voor de hand. Uitzondering is de aanpassing van het toptarief waarvoor het ministerie van Financiën (evenals het CPB) een gedragseffect van 50% heeft gehanteerd.⁷

Samenvattend is de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk en kent een lage mate van onzekerheid.

⁶ Zie MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Achtergronddocument, 2016, [link](#). Het CPB heeft alle maatregelen nagerekend met MIMOSI.

⁷ Hierbij is uitgegaan van E. Jongen en M. Stoel, 2013, Estimating the elasticity of taxable labour income in the Netherlands, CPB Achtergronddocument, 29 mei 2013 ([link](#)).

Figuur 2.1 Visuele weergave enkele inkomstenbelastingmaatregelen (constante prijzen)



Schuif van elektriciteit naar aardgas en Verlaging belastingvermindering energiebelasting

Het kabinet verhoogt per 2019 het reguliere tarief in de eerste schijf van de energiebelasting voor aardgas met 3 eurocent en verlaagt het reguliere tarief in de eerste schijf voor elektriciteit met 0,72 eurocent. Het reguliere tarief in de eerste schijf voor aardgas (glastuinbouw) wordt procentueel in gelijke mate verhoogd, wat neerkomt op een verhoging van 0,482 eurocent per m³. Verder verlaagt het kabinet de belastingvermindering met 51 euro, van 308,54 euro (exclusief btw) naar 257,54 euro (exclusief btw). Het budgettaire effect van de maatregel overschrijdt de budgettaire grens in het toetsingskader en wordt daarom uitvoerig getoetst.

De raming heeft een lage onzekerheid. Het ministerie van Financiën bepaalt de grondslag aan de hand van verbruiksgegevens van bedrijven en huishoudens van het CBS en uit de meest recente Nationale Energieverkenning (NEV) van het PBL en ECN. Deze informatie kan als relatief betrouwbaar en geschikt beschouwd worden. De grondslag wordt met behulp van specifieke grondslaginformatie gecorrigeerd voor vrijgestelde vormen van energiegebruik en de salderingsregeling. De raming is gecorrigeerd voor de afwijking tussen de ramingsmethode en de waargenomen realisaties, waarna de grondslag geëxtrapoleerd wordt naar 2019 aan de hand van

NEV-prognoses. Met de realisatiegegevens van de Belastingdienst wordt de grondslag van de belastingvermindering nauwkeurig bepaald. Er wordt aangenomen dat deze groeit met dezelfde prognose als voor een nauw verwante grondslagontwikkeling uit de NEV.

Er worden geen relevante budgettaire gevolgen voorzien als gevolg van gedragseffecten. Dit draagt bij aan de lage onzekerheid van de raming. De maatregelen hebben wel een lastenverzwarend effect, waardoor energiegebruikers mogelijk andere energiebronnen gaan gebruiken of een prikkel hebben om spaarzamer te worden. De tariefsaanpassing is echter beperkt, en voor de gevoelige groepen (grootgebruikers die naar het buitenland kunnen verplaatsen) is de totale lastenverzwaring beperkt.

Het CPB beoordeelt deze raming als neutraal en redelijk. De raming kent een lage mate van onzekerheid.

Verhoging verlaagde btw-tarief

Het verlaagde tarief in de omzetbelasting gaat van 6% naar 9%. Vanwege de budgettaire opbrengst van 3,0 mld euro is deze maatregel uitvoerig getoetst.

De maatregel heeft een lage onzekerheid, omdat de grondslag nauwkeurig bepaald kan worden en er geen substantiële gedragseffecten spelen. De grondslag van het lage tarief is bepaald aan de hand van de btw-nota 2015 van het CBS. Het aandeel van het verlaagde tarief in btw-grondslag is na correctie voor wijzigingen (zoals de tijdelijke tariefsverlaging voor renovatie- en herstelwerkzaamheden), redelijk stabiel door de tijd. Dat dit aandeel gelijk blijft over de tijd is daarmee te rechtvaardigen en geeft de mogelijkheid om de totale opbrengst van de bijbehorende grondslag in 2019 te berekenen. Daarbij worden bij kleine tariefswijzigingen geen substantiële gedragseffecten verwacht.

Alles samengenomen is de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk. De geraamde opbrengst kent een lage onzekerheid.

Inperken 30%-regeling t.a.v. looninkomen

De 30%-regeling biedt werkgevers de mogelijkheid om onder voorwaarden in ieder geval een forfaitair bedrag van maximaal 30% van het loon onbelast te vergoeden aan bepaalde werknemers die tijdelijk buiten het land van herkomst werken. De maximale looptijd van de 30%-regeling voor ingekomen werknemers wordt per 1 januari 2019 met drie jaar ingekort tot maximaal vijf jaar. Omdat het budgettaire effect van de maatregel de budgettaire grens in het toetsingskader overschrijdt, wordt de maatregel uitvoerig getoetst.

Het ministerie van Financiën berekent de grondslag op de integrale aangiftegegevens van 2017 over het gebruik van de 30%-regeling. Hierbij wordt aangenomen dat de

grondslag groeit met de gemiddelde groeivoet over de afgelopen jaren. Tegelijkertijd bepaalt het ministerie met de aangiftegegevens het aandeel gebruikers dat de regeling meer dan vijf jaar gebruikt. De grondslag en dit aandeel leiden samen tot een geraamd budgettair effect. Er wordt geen gedragseffect verwacht, wat impliceert dat het inperken van de 30%-regeling niet zorgt voor een wezenlijke extra uitstroom van expats/gebruikers. Na een periode van vijf jaar ligt dat redelijkerwijs ook niet voor de hand, maar het is wel een bron van onzekerheid.

Naar het oordeel van het CPB is de raming neutraal en redelijk, maar ze leunt wel in belangrijke mate op de veronderstelling over de in- en uitstroom van expats. De geraamde opbrengst blijft daarmee in gemiddelde mate onzeker.

Doorwerking inperken keuzeregeling partiële buitenlandse belastingplicht

De maatregel betreft het inkorten van het keuzerecht voor partiële buitenlandse belastingplicht tot maximaal vijf jaar. Het keuzerecht voor partiële buitenlandse belastingplicht maakt het mogelijk dat ingekomen werknemers voor het belastbare inkomen in box 2 en box 3 alleen worden belast, voor zover dat inkomen afkomstig is uit een Nederlandse bron van inkomen. Voor de looptijd van dit recht wordt aangesloten bij de looptijd van de 30%-regeling, die met drie jaar wordt verkort. De maatregel is uitvoerig getoetst vanwege de potentiële grote gedragseffecten.

De raming kent een hoge onzekerheid, omdat er geen directe informatie is over de omvang van de grondslag. Directe aanslaggegevens over het niet-Nederlandse inkomen in box 2 en 3 van de gebruikers van de regeling is niet voorhanden. Het ministerie van Financiën benadert (per loonklasse) het totale in de heffing betrokken vermogen met behulp van de gegevens van alle IB-plichtigen, waarbij is aangenomen dat de gerapporteerde gemiddelden (en verdeling over partners) voor de groepen representatief zijn voor de groep gebruikers van de 30%-regeling. Vervolgens wordt met die gegevens het aandeel gebruikers bepaald dat de regeling meer dan vijf jaar gebruikt.

Een andere factor die de ramingen in hoge mate onzeker maakt, is de gedragsreactie van personen met grote vermogens in box 2 en 3. Immers, zij hebben een prikkel om hun vermogen te herstructureren. Omdat de gedragseffecten zullen optreden bij een kleine groep met (zeer) grote vermogens, neemt het ministerie van Financiën aan dat 50% van potentiële box3-opbrengst niet wordt gerealiseerd. Voor het box2-inkomen geldt deze prikkel ook, maar met meer mogelijkheden tot ontwijking. Om die reden gaat het ministerie van Financiën ervan uit dat slechts 20% van de potentiële box2-opbrengst gerealiseerd kan worden. Omdat er geen ervaringen bekend zijn met vergelijkbare regelingen en er geen literatuur beschikbaar is omtrent de effecten van deze specifieke regeling, is de omvang van de gedragseffecten hoogst onzeker.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de aannamen over de grondslag en het gedrag van personen met

grote vermogens in box 2 en 3. De geraamde opbrengst blijft daarmee in hoge mate onzeker.

Versoberen voorwaartse verliesverrekening in de vennootschapsbelasting

De voorwaartse verliesverrekening in de vpb wordt beperkt van negen tot zes jaar. Dat impliceert een nieuwe verdeling van de verliesverrekening over de beschikbare jaren en een mogelijk budgettaire effect voor het aandeel dat 'verdampt'. De maatregel is uitvoerig getoetst vanwege het grote structurele budgettaire effect.

De raming kent een middelmatige onzekerheid, omdat er aannames worden gemaakt over verliesgrondslag. Het nieuwe patroon en het bijbehorende aandeel voor de jaren t+7, t+8 en t+9 worden benaderd. De verliesverrekeningspatronen uit het verleden zijn het startpunt. Omdat de regels voor verliesverrekening meermaals zijn gewijzigd en nog niet voor alle jaren alle mogelijk bijbehorende verliesverrekeningsjaren zijn verlopen, wordt in de basis uitgegaan van de patronen in de jaren 2002-2006. Daarbij worden op basis van historische reeksen aannames gemaakt over de verdeling van de verliesverrekeningen over de jaren. Op die wijze kan uiteindelijk het relatieve aandeel van de laatste drie jaar voorwaartse verliesverrekening (de jaren die gaan vervallen met deze maatregel) in de verliesverrekening worden geïdentificeerd. De totale verliesgrondslag wordt geraamd op basis van het gemiddelde uit aangiftegegevens voor de jaren 2002-2015.

In aanvulling hierop ontstaat er door overgangsrecht een tijdelijke budgettaire derving. Die derving treedt alleen in specifieke gevallen op, waar de volgorde van verliesverrekening over de jaren een effect heeft op de mogelijk verdampte verliezen. Aanknopingspunt is daarbij dat dit een beperkte groep betreft.

Er worden geen gedragseffecten verondersteld, omdat de prikkel tot verliesverrekening niet verandert door deze maatregel.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de aannames over de grondslag. De geraamde opbrengst blijft daarmee in gemiddelde mate onzeker.

Beperking afschrijving gebouwen in de vennootschapsbelasting

Deze maatregel beperkt per 2019 voor vpb-belastingplichtigen de afschrijving op de gebouwen in eigen gebruik tot 100% van de WOZ-waarde. Daarmee vervalt voor vpb-ondernemers op het punt van afschrijving het onderscheid tussen gebouwen in eigen gebruik en gebouwen ter belegging. Voor IB-ondernemers verandert er niets. Zij mogen gebouwen in eigen gebruik blijven afschrijven tot 50% van de WOZ-waarde. Vanwege het budgettaire effect van 200 mln euro (in lopende jaren en structureel) is deze maatregel uitvoerig getoetst.

Het ministerie van Financiën benadert de grondslag aan de hand van integrale aanslaggegevens en WOZ-waarden van de belastingdienst. De raming vergt echter verdere aannamen over het deel van de afschrijving van gebouwen die in eigen gebruik zijn (niet verhuurd) en dat zich tussen 100% en 50% van de WOZ-waarde bevindt. Voor deze aannamen is geen empirische basis beschikbaar. Verder hangt het budgettaire effect van de verkleining van de aftrekpost af van de individuele financiële en fiscale situatie van de geraakte ondernemingen. Met behulp van een bij Financiën ontwikkeld microsimulatiemodel wordt dit effect gesimuleerd voor elke afzonderlijke aangifte waarin de aftrekpost wordt opgevoerd.

De raming kent geen gedragseffecten. De maatregel geeft daartoe geen extra prikkels of ruimte. De raming kent een gemiddelde onzekerheid, die voortkomt uit de gemaakte aannames bij de berekening van de grondslag.

Tariefsverlaging in de vennootschapsbelasting

De tariefsverlaging van de vennootschapsbelasting (vpb) betreft een stapsgewijze verlaging van de statutaire tarieven in de vpb van 20% en 25% naar 16% en 22,25% per 2021. Met ingang van 2019 worden de tarieven verlaagd naar 19% (eerste schijf) respectievelijk 24,3% (tweede schijf), per 2020 worden de tarieven verder verlaagd naar 17,5% respectievelijk 23,9% waarna in 2021 de tarieven eindigen op 16% en 22,25%. De maatregel behoeft vanwege de budgettaire omvang van 700 mln euro in 2019 en oplopend tot 2,8 mld euro in 2021 uitvoerige toetsing.

De geraamde opbrengst van de vpb na tariefsverlaging kent een gemiddelde onzekerheid als gevolg van aannames over de grondslag en gedragseffecten. De grondslag voor de tariefsverlaging is de reguliere vpb-opbrengstraming, waarbij is gecorrigeerd voor alle effecten van de overige vpb-maatregelen en maatregelen die doorwerken op de vpb. De grondslagraming is gebaseerd op aannames over de ontwikkeling van de winsten (en verliezen) en de economische groei, die zijn ontleend aan inschattingen van het CPB.

Een andere factor die de raming onzeker maakt, zijn de gedragseffecten bij grote en kleine bedrijven. Om de gedragseffecten in kaart te brengen is bij de berekening van het budgettaire effect van de tariefsverlaging met microgegevens van de belastingdienst een opdeling naar hogere en lagere winst(-regimes) gemaakt. Het gedragseffect van 20% geldt voor het bedrijfsleven met belastbare bedragen boven de 500.000 euro, omdat zij over meer (internationale) planningsmogelijkheden beschikken. Het gekozen scheidingsbedrag van 500.000 euro onderscheidt het kleinbedrijf en het (multinationale) grootbedrijf. De grens van 500.000 euro zondert ongeveer 30% van de tariefsgrondslag uit van het gedragseffect. Dit komt ongeveer overeen met de bijdrage van het (nationale) kleinbedrijf aan de vpb (29%).

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de aannamen over de grondslag en het gedrag van grote en kleine bedrijven. De geraamde opbrengst blijft daarmee in gemiddelde mate onzeker.

Fiscale beleggingsinstellingen

Voor fiscale beleggingsinstellingen (fbi's) bestaat thans een nultarief in de vpb, waardoor voor buitenlandse aandeelhouders de dividendbelasting de eindheffing is. Met het vervallen van de dividendbelasting zou deze groep in het geheel niet in een heffing betrokken worden. Om dit effect te voorkomen wordt vastgelegd dat fbi's vanaf 2020 niet meer direct in Nederlands vastgoed mogen beleggen. Doen zij dat wel, dan kunnen zij geen aanspraak maken op de fbi-status en worden ze regulier vpb-plichtig. Door hun portfolio van beleggingen te herstructureren⁸ kunnen sommige aandeelhouders van de fbi's deze eis ontlopen, waardoor het budgettaire effect vermindert. Omdat dit gedragseffect naar verwachting fors is, wordt de maatregel uitvoerig getoetst.

Op basis van aanslaggegevens is benaderd hoeveel de fbi's aan Nederlands vastgoed bezitten. Dit geeft een betrouwbare indicatie van een deel van de relevante grondslag, maar voor dit specifieke ramingsdoeleinde zijn verdere aannamen over het bezit van NL-vastgoed door fbi's nodig. Deze aannamen blijken deels uit de grondslaggegevens zelf of worden gebaseerd op ervaring met de financiële structuur van fbi's. De uiteindelijke schatting ligt in lijn met secundaire bronnen (De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland) en is als zodanig redelijk, hoewel omgeven met onzekerheid.

Grootste bron van onzekerheid in deze raming is het mogelijke gedragseffect. Getroffen fbi's hebben een sterke prikkel om hun onderneming te herstructureren of het Nederlandse vastgoed af te stoten. Dat is echter niet voor alle (beursgenoteerde) fbi's mogelijk of voordelig genoeg. De gedragseffecten kunnen niet gebaseerd worden op literatuur of eerdere ervaringen. Het ligt echter in de rede dat fbi's als fiscaal ervaren en professioneel handelende instituten deze maatregel op verschillende manieren zoveel mogelijk zullen neutraliseren. De onvoorspelbaarheid in dit gedrag geeft deze raming een hoge onzekerheid.

Tot slot kan er nog een effect optreden in de overdrachtsbelasting, wanneer fbi's hun NL-vastgoed afstoten en deze vervreemdingen niet zijn vrijgesteld. Dit brengt naar verwachting een beperkte eenmalige meeropbrengst van de overdrachtsbelasting van 40 mln euro op. Deze meeropbrengst betreft echter een niet-lastenrelevant tweedeorde-effect.

⁸ Bijvoorbeeld door het omvormen van vastgoed- fbi's in transparante vastgoedfondsen. Als alternatief kan een belegging via een fbi in direct Nederlands vastgoed worden vervangen door andere beleggingen, opdat de fbi-status behouden kan blijven.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de aannamen over de grondslag en de onvoorspelbaarheid van het gedrag van fbi's. De geraamde opbrengst blijft daarmee in hoge mate onzeker.

Correctie box 2-tarief

Het tarief in box 2 wordt in twee stappen verhoogd. In 2020 stijgt het tarief van 25% naar 26,25%, en in 2021 stijgt het verder naar 26,9%. De maatregel is uitvoerig getoetst vanwege de budgettaire omvang (170 mln euro structureel) en de onzekerheid rondom de gedragseffecten.

De maatregel wordt gekenmerkt door een hoge onzekerheid omdat de grondslag is benaderd met deels incomplete data en historisch een volatiel beeld laat zien. De grondslag voor de tariefsverhoging haalt het ministerie van Financiën uit de aangiftebestanden van de Belastingdienst, die voor recente jaren incompleet zijn. Tegelijkertijd blijkt de grondslag sterk afhankelijk van tariefsmutaties in het verleden en conjunctuureffecten die de onzekerheid van de benadering van de grondslag vergroten. Daarnaast vereist grondslagbenadering aannames over het effect dat het lagere vennootschapsbelastingtarief zal hebben op de uit te keren winsten. Deze aannamen zijn gebaseerd op bevindingen uit het rapport van de commissie Van Dijkhuizen.

Bij de invoering van deze maatregel spelen gedragseffecten op de korte en lange termijn die de onzekerheid vergroten. De omvang van de anticipatie-effecten op de korte termijn schat het ministerie van Financiën aan de hand van de opgetreden anticipatie-effecten bij tariefsverlagingen van box 2 in het verleden. Het is echter onzeker of bij tariefsverhogingen het effect spiegelbeeldig werkt. In het onderhavige geval valt te verwachten dat in de jaren 2018 en 2019 er relatief meer winst wordt uitgekeerd, wat leidt tot een hogere opbrengst in box 2. Een complicerende factor is daarbij het jaar 2020, waarin enerzijds lagere opbrengsten worden verwacht vanwege anticipatie-effecten, maar anderzijds slechts een deel van de tariefsverhoging is doorgevoerd. Na 2020 zal naar verwachting minder opbrengst gegenereerd worden. Voor de structurele termijn wordt een gedragseffect van 20% gehanteerd. De ervaring leert immers dat directeur-groootaandeelhouders (DGA's) in box 2 van de inkomstenbelasting zeer sterk reageren op fiscale prikkels. Uit de empirie blijkt dat zij gebruik maken van doorschuifmogelijkheden voor het ondernemingsvermogen.⁹

Naar het oordeel van het CPB is de raming neutraal en redelijk, maar ze leunt in belangrijke mate op onzekere aannames over de grondslag en de omvang van de

⁹ Zie bijvoorbeeld Bettendorf, Lejour en van 't Riet, 2017, *De Economist*, Tax Bunching by Owners of Small Corporations, Vol. 165 (4), pag. 411 – 438.

(korte termijn) anticipatie-effecten. De geraamde opbrengst blijft daarmee in hoge mate onzeker.

Afschaffing dividendbelasting

Per 2020 wordt de dividendbelasting afgeschaft.¹⁰ Op dit moment is een belasting van 15% van kracht op uitgekeerde dividenden. Voor Nederlandse belastingplichtigen is de dividendbelasting een voorheffing op de inkomstenbelasting (IB), dan wel vennootschapsbelasting (vpb). De maatregel is uitvoerig getoetst vanwege de budgettaire omvang van 1,9 mld euro in 2020 en verder. De raming kent een hoge onzekerheid, zowel vanwege onzekerheid over de grondslag als over de gedragseffecten. De grondslag wordt in twee stappen bepaald. De eerste en meest onzekere stap is een raming van de bruto opbrengst van de dividendbelasting. In de tweede stap wordt met behulp van de integrale aangiftebestanden de verrekening voor het gedeelte dat als voorheffing geldt in de IB en de vpb, respectievelijk, berekend. Met het afschaffen van de dividendbelasting treedt per saldo een derving op ter grootte van de geschatte netto-opbrengst.

Een andere factor die de raming in hoge(re) mate onzeker maakt, is het anticipatie-effect in de jaren vóór afschaffing. Aan de ene kant ligt het voor de hand dat bedrijven een deel van hun dividenduitkeringen zullen uitstellen. Aan de andere kant zullen bedrijven om redenen van betrouwbare dividendpolitiek niet de volledige dividenduitkering uitstellen. Het ministerie van Financiën veronderstelt dat deze gedragseffecten per saldo leiden tot een anticipatie-effect van 10% per jaar. Empirische gegevens om dit gedragseffect op te baseren ontbreken echter, waarmee deze aanname een bron van onzekerheid is.

Naar het oordeel van het CPB is de raming neutraal en redelijk, maar ze leunt op aannames over de grondslag en de omvang van de anticipatie-effecten. De geraamde derving blijft daarmee in hoge mate onzeker.

Invoeren bronheffing op dividenden naar laagbelastende jurisdicties of in misbruiksituaties

Per 2020 wordt er een bronbelasting ingevoerd op uitgaande dividendstromen, en per 2021 ook voor uitgaande rente- en royaltystromen naar lage belastingjurisdicties en in misbruiksituaties. Hoewel de maatregel een budgettair effect van nul euro heeft, wordt hij vanwege sterke gedragseffecten uitvoerig getoetst.

De raming kent een lage onzekerheid omdat de grondslag voor en de gedragseffecten van deze nieuwe heffing met relatief hoge zekerheid te bepalen zijn. Het budgettaire effect van nul euro komt door de sterke prikkel om de belasting te ontwijken. Voor de

¹⁰ Tegelijkertijd wordt er een bronbelasting op uitgaande dividend-, rente-, en royaltystromen naar lage belastingjurisdicties en in misbruiksituaties ingevoerd. Deze maatregel wordt apart geraamd (zie maatregel *Invoeren bronheffing op dividenden naar laagbelastende jurisdicties of in misbruiksituaties*).

groep entiteiten zonder *substance* die de betreffende stromen door of van Nederland naar een lage belastingjurisdictie sturen, is er een grote prikkel en voldoende gelegenheid om deze heffing te ontwijken. Voor entiteiten met *substance* geldt eenzelfde prikkel, maar is ontwijking lastiger. Desalniettemin bestaan daarvoor voldoende mogelijkheden, die niet afdoende afgesloten kunnen worden met (Nederlandse) wetgeving. Een kleine opbrengst van de heffing is mogelijk, maar wordt als verwaarloosbaar geraamd. Het rammen van de grondslag is derhalve niet nodig.¹¹

Naar het oordeel van het CPB is de raming neutraal en redelijk. De geraamde opbrengst kent een lage onzekerheid.

¹¹ De potentiële grondslag van deze maatregel kan worden geraamd met vertrouwelijke microdata van DNB.

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 politiek omstreden is.¹²

Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de kabinetsjaren als het structurele budgettaire effect. Voor de raming van de structurele opbrengst van een belastingmaatregel geldt doorgaans dat het lastig, zo niet onmogelijk, is te corrigeren voor de conjuncturele component. In nagenoeg alle gevallen is de invloed van de huidige stand van de conjunctuur op de opbrengst niet te meten.

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. Worden de aanwezigheid en inhoud van eerste-ordegedragseffecten 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 '-'.
Indien dit het geval is, wordt volstaan met een '-'.

¹² 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.¹³ 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 van 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 betreffende raming. De laatste rij geeft een totaaloordeel over de raming op basis van de voorgaande afwegingen.

¹³ Ook bij een onzekere belastinggrondslag, te verwachten sterke gedragseffecten, of bij een maatregel die omstreden is.

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.'.

Tabel 2.1 Beoordelingscriteria onzekerheid

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



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

info@cpb.nl | www.cpb.nl

September 2018