



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 18 september 2018

Certificering budgettaire ramingen Wet implementatie eerste EU-richtlijn anti- belastingontwijking

*Uitgevoerd op verzoek van
het ministerie van Financiën*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Financiën
Datum: 18 september 2018
Betreft: Certificering budgettaire ramingen Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking

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
Sander van Veldhuizen

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de ramingen van twee fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel 'Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking'. Het betreft maatregelen ter implementatie van de Anti Tax Avoidance Directive (ATAD)1-richtlijn, een Europese richtlijn tegen belastingontwijking die minimumharmonisatie biedt ter voorkoming van uitholling van de belastinggrondslag. Het wetsvoorstel bevat een generieke renteaftrekbepanking en regelingen tegen het verschuiven van winsten naar gecontroleerde buitenlandse entiteiten. Het CPB acht de budgettaire ramingen van beide maatregelen neutraal en redelijk. De raming van de generieke renteaftrekbepanking acht het CPB een raming met grote onzekerheid.

1.1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau de ramingen door het ministerie van Financiën van budgettaire kosten of opbrengsten van fiscale beleidsmaatregelen, zoals opgenomen in het wetsvoorstel 'Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking'. De certificering van deze maatregelen loopt vooruit op de Miljoenennota vanwege de vereiste verankering in nationale wetgeving per 1 januari 2019. Het wetsvoorstel bevat:¹

- i. een generieke renteaftrekbeperking (de *earningsstripping*-maatregel),
- ii. regelingen tegen het verschuiven van winsten naar gecontroleerde buitenlandse entiteiten ('controlled foreign companies (CFC)')
- iii. een algemene antimisbruikbepaling ('general anti abuse rule (GAAR)')
- iv. een uitstelregeling in de eindafrekeningsystematiek van de vennootschapsbelasting (Exit-heffing).

Certificering van de fiscale maatregelen houdt in dat het CPB toetst of de ramingen 'neutraal en redelijk' zijn en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.² 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. Een beschrijving van het toetsingskader is te vinden in de CPB Notitie van 19 september 2017 ([link](#)).

Iedere maatregel onderwerpt het CPB 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 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.³ 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.

¹ Onderdelen ii, iii en iv worden hier samengenomen in één raming.

² 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](#).

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 de bijzondere belangstelling staat van het parlement.

1.2 Certificering

Tabel 1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Nummer	Maatregel	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect (x mln euro) ^a			
			2018	2021	Structureel	Onzekerheid
1	Earningsstrippingmaatregel met generieke rente-aftrekbeperking	X	65	1525	2061	Hoog
2	Implementatie ATAD1: CFC, GAAR en Exitheffing		0	0	0	Laag

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend

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. De raming van maatregel 1 (de earningsstrippingmaatregel) betreft een relatief groot budgettair belang dat wordt gekenmerkt door 'hoge' onzekerheid. Deze beide factoren geven aanleiding tot een uitvoerige toetsing naast de marginale toetsing. De raming van maatregel 2 (implementatie ATAD1-regelingen) behoeft vanwege de verwaarloosbare budgettaire opbrengst en de lage onzekerheid geen uitvoerige toetsing. Hieronder lichten we de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor de raming van maatregel 1 verder toe.

1.2.1 Toelichting certificering raming maatregel 1 (earningsstrippingmaatregel)

De earningsstrippingmaatregel met generieke renteaftrekbeperkingen (65 mln euro oplopend tot 2,1 mld euro structureel) bestrijdt verschuivingen van rentelasten en -baten met gelieerde ondernemingen in het buitenland. Deze maatregel schrijft voor dat het saldo aan rentelasten en rentebaten slechts aftrekbaar is voor zover dit lager is dan 30% van de fiscale ebitda (belastbare winst voor rente en afschrijvingen), met een drempel van 1 mln euro.

Het ministerie van Financiën benadert de grondslag voor de raming van deze maatregel met behulp van een bij het ministerie intern ontwikkeld microsimulatiemodel. Het model is gebaseerd op de aangiftegegevens van individuele belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting over de jaren 2010 tot en met 2015. De representativiteit van deze aangiftejaren voor de toekomstige jaren drijft de mate van onzekerheid over de grondslag. Aangezien die periode een laagconjunctuur betreft en in sterk contrast staat tot de huidige economische voorspellingen, zou enerzijds de belastbare winst hoger kunnen liggen. Daardoor zou de aftrekbare rente juist hoger liggen en daarmee het effect van de ATAD-richtlijn op de belastinggrondslag kleiner zijn dan in een laagconjunctuur. Anderzijds leidt een periode van economische groei vaak ook tot extra investeringen die veelal met vreemd vermogen gefinancierd worden. Daardoor kunnen de rentekosten hoger liggen, wordt de ATAD-richtlijn meer knellend en groeit de belastinggrondslag. Omdat

er geen andere aangiftegegevens beschikbaar zijn, bestaat er geen objectieve manier om voor deze effecten te corrigeren.

Tot slot vormen ook gedragseffecten een bron van onzekerheid in de raming. De renteaftrekbeperking zorgt voor een toename van de lastendruk voor voornamelijk grote en/of internationale bedrijven. Dit kan leiden tot ontwijkingsgedrag, maar het precieze budgettaire belang van dit gedrag is niet zuiver in te schatten. Als benadering voor het ontwijkingsgedrag van alle bedrijven is verondersteld dat er geen opbrengst wordt behaald bij bedrijven met een ruling (de meest flexibele groep). In budgettaire termen betekent dit een afslag van 20% voor de totale groep bedrijven. Omdat er geen ervaringen bestaan met dergelijke gedragseffecten uit het verleden, brengt deze aanname hoge onzekerheid met zich mee; meer ontwijkingsgedrag kan de budgettaire opbrengst sterk drukken. Tegelijkertijd wordt deze richtlijn in de gehele EU ingevoerd, wat het gedragseffect kan verkleinen.

Hoewel deze raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt het sterk op gevoelige aannamen over de grondslag en gedragseffecten. De geraamde opbrengst is daarbij fors, maar in hoge mate onzeker.



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