



Certificering budgettaire ramingen 2e nota van wijziging Belastingplan 2022 en 1e nota van wijziging verlaging tarief verhuurderheffing

Deze notitie certificeert de budgettaire ramingen van de fiscale beleidsmaatregelen uit de tweede nota van wijziging Belastingplan 2022 en de eerste nota van wijziging verlaging tarief verhuurderheffing en maandelijkse wijziging bedragen heffingsverminderingen. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal.

In totaal zijn vier fiscale maatregelen aan een toetsing onderworpen. Alle maatregelen hebben een uitvoerige beoordeling gekregen vanwege een geraamd budgettair effect van meer dan 50 mln euro, grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag.

CPB Notitie

Anniek Trommelen, Maurits van Kempen, Francis Weyzig

oktober 2021

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de budgettaire ramingen van de fiscale beleidsmaatregelen uit de tweede nota van wijziging Belastingplan 2022 en de eerste nota van wijziging verlaging tarief verhuurderheffing en maandelijkse wijziging bedragen heffingsverminderingen. De certificering beperkt zich tot maatregelen die worden ingevoerd via nieuwe wetgeving. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. In totaal zijn vier fiscale maatregelen aan een toetsing onderworpen, allen hebben een budgettair effect van meer dan 50 mln euro en zijn uitvoerig beoordeeld. Bij iedere budgettaire raming geeft het CPB een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid. Tabel 2.1 geeft een overzicht van alle gecertificeerde maatregelen. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor de ramingen toegelicht.

1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire ramingen door het ministerie van Financiën van fiscale beleidsmaatregelen, zoals opgenomen in de tweede nota van wijziging Belastingplan 2022 en de eerste nota van wijziging verlaging tarief verhuurderheffing en maandelijkse wijziging bedragen heffingsverminderingen.

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. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden in de certificering van het Belastingplan 2022.²

Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de komende jaren als het structurele budgettaire effect. Standaard wordt voor elke maatregel het kaderrelevante budgettaire effect gepresenteerd, dat van belang is voor besluitvorming over het inkomstenkader. Dit effect wijkt in sommige gevallen af van de bijbehorende kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar.

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 aannamen 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, aannamen en mogelijk gedrag.

Controversiële maatregelen, maatregelen met een geraamd budgettair effect van meer dan 50 mln euro en maatregelen met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag beoordeelt het CPB uitvoeriger.³

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](#)).

² Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2022, CPB Notitie, 2021 ([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 als een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement.

Daarbij wordt dieper ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en ingeschatte gedragseffecten.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregelen en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen neutraal en redelijk. Dit betekent echter niet dat de ramingen geen onzekerheid kennen. In totaal krijgen twee ramingen het onzekerheidsoordeel 'hoog' en twee ramingen het oordeel 'laag'.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Maatregel	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect					Onzekerheid
		Mln euro (a)					
		2021	2022	2023	2024	2025	Structureel
Tweede nota van wijziging Belastingplan 2022							
Verhogen maximumbedrag algemene heffingskorting	X	0	-116	-116	-116	-116	-116 Laag
Verhogen algemene vpb-tarief met 0,8 procentpunt	X	0	498	498	498	498	498 Hoog
Aanscherping earningsstripping naar 20%	X	0	809	735	735	735	735 Hoog
Eerste nota van wijziging verlaging tarief verhuurderheffing en maandelijkse wijziging bedragen heffingsverminderingen							
Tarief verhuurderheffing verlagen	X	0	-651	-651	-651	-651	-651 Laag
(a)	+ is saldoverbeterend/lastenverzwarend.						

Hieronder wordt de toetsing van de maatregelen toegelicht. Toelichtingen van de maatregelen, opgesteld door het ministerie van Financiën, bevinden zich als bijlage bij de nota's van wijzigingen.

Verhogen maximumbedrag algemene heffingskorting

In de inkomstenbelasting wordt het maximumbedrag van de algemene heffingskorting per 2022 met 14 euro verhoogd. Het budgettaire effect van deze maatregel 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. Het model vergt weinig parameterraannamen 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 maatregel, gedragseffecten ook niet voor de hand. Samenvattend is de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk en kent de raming een lage mate van onzekerheid.

Verhogen algemene vpb-tarief met 0,8 procentpunt

Het algemene tarief van de vennootschapsbelasting wordt ten opzichte van het basispad verhoogd met 0,8%-punt naar 25,8%. De maatregel behoeft uitvoerige toetsing vanwege de budgettaire omvang.

De geraamde opbrengst kent een hoge onzekerheid als gevolg van aannamen over de grondslag en gedragseffecten. De grondslag volgt de reguliere vpb-opbrengstraming, waarbij is gecorrigeerd voor alle effecten van de overige vpb-maatregelen en maatregelen die doorwerken op de vpb.⁴ De grondslagraming wordt gebaseerd op aannamen over de ontwikkeling van winsten en verliezen na 2018 op basis van het CPB.

Gedragsreacties van bedrijven maken de raming onzeker. Er wordt een gedragseffect van 20% verondersteld voor het bedrijfsleven met belastbare winsten boven de 500.000 euro. Bedrijven boven deze grens beschikken doorgaans over meer (internationale) planningsmogelijkheden. De grens van 500.000 euro zondert ongeveer 30% van de tariefgrondslag uit van het gedragseffect. De verdeling van winsten en verliezen wordt gebaseerd op aangiftegegevens van de Belastingdienst. Ook wordt de verwachte opbrengst gecorrigeerd in verband met de prikkel die bedrijven ervaren om, vanwege het grote en toenemende verschil tussen het hoge en lage vpb-tarief, activiteiten op te splitsen zodat een groter deel van hun winst onder het lage tarief valt. Voor dit splitsingseffect wordt een aanvullend gedragseffect van 10% gehanteerd.⁵

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de aannamen over de grondslagontwikkeling en de omvang van de gedragseffecten. De maatregel kent daarom een hoge mate van onzekerheid.

Aanscherping earningsstripping naar 20%

Per 1 januari 2022 wordt de earningsstrippingmaatregel uit de ATAD1-Richtlijn⁶ aanscherpt door het aftrekbare saldo aan renten te maximeren op 20% van het brutobedrijfsresultaat (EBITDA). Net als voorheen mag de eerste 1 mln euro volledig worden afgetrokken. Niet-afgetrokken rente kan onbepaald worden doorgeschoven naar volgende jaren. De maatregel wordt vanwege de budgettaire omvang uitvoerig getoetst.

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 wordt gebaseerd op de aangiftegegevens van individuele belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting over de jaren 2010 tot en met 2018. De representativiteit van deze aangiftejaren voor de toekomstige jaren drijft de mate van onzekerheid over de grondslag.

In de raming wordt gecorrigeerd voor twee gedragseffecten. Bepaalde vennootschappen die onderdeel uitmaken van een internationale concernstructuur kunnen volledig inspelen op de aanscherping. Het gaat met name om (tussen)houdsters en vennootschappen met financiële dienstverleningsactiviteiten in concernverband. Zij kunnen zich verplaatsen, rentelasten beperken via aanpassingen in de financiële structuur van het concern, of de maatregel ontwijken door activiteiten op te splitsen of samen te voegen. Om hiervoor te corrigeren wordt gekeken welke vennootschappen onder het voormalige APA/ATR-team⁷ vielen. Deze hebben samen een gewicht van 10% in de totale grondslag van de maatregel en worden uit de

⁴ Het samenloopeffect met de aanscherping van de earningsstrippingmaatregel is meegenomen in het budgettaire effect van die maatregel.

⁵ Dit gedragseffect wordt zowel meegenomen bij aanpassing van het lage tarief als het algemene vpb-tarief. Bij aanpassing van het lage vpb-tarief betreft het gedragseffect 20% op basis van de vuistregelpercentages. Omdat het gedragseffect afhankelijk is van het tariefverschil correspondeert dit met een gedragseffect van ongeveer 10% bij het algemene vpb-tarief.

⁶ Zie voor de certificering bij invoering: Certificering budgettaire ramingen Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking, CPB Notitie, 2018 ([link](#)).

⁷ Het voormalige APA/ATR-team is in 2019 overgegaan in het Team Toezicht houdsters- en dienstverleningslichamen van de Belastingdienst. Zie voor een beschrijving van de vennootschappen die onder dit team vallen de Competentieregeling (tussen)houdsters en dienstverleningslichamen van 3 juli 2019 ([link](#)).

grondslagsimulatie genomen. Voor deze groep wordt daarmee de facto een gedragseffect van 100% verwacht. Daarbij wordt verondersteld dat dit gedragseffect bij invoering meteen volledig aanwezig is, omdat de betreffende multinationals anticiperen op de wijziging en de meeste aanpassingen snel kunnen doorvoeren.

Een tweede set gedragseffecten treedt op wanneer andere ondernemingen de rente deels verleggen naar het buitenland, winsten pogen te verplaatsen of zichzelf opsplitsen om zo meerdere malen van de vrijstelling van 1 mln euro gebruik te maken. Vooral het laatstgenoemde gedragseffect, de prikkel om te splitsen, is groter dan bij de invoering van de oorspronkelijke earningsstripping, omdat sindsdien het lage tarief van de vpb verder verlaagd is en de eerste schijf verlengd wordt. Om voor het totaal aan gedragseffecten te corrigeren wordt een afslag (20%) gemaakt van de opbrengst (exclusief woningcorporaties⁸). De aanpassingen, zoals splitsingen, die bedrijven in reactie op de maatregel doen kosten enige tijd. Daarom wordt de set gedragseffecten per saldo verondersteld in 2 jaar lineair in te groeien.

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 daarom in hoge mate onzeker.

Tarief verhuurderheffing verlagen

Ten opzichte van de verlaging uit het Belastingplan 2022 wordt het tarief van de verhuurderheffing met 0,153%-punt verder verlaagd. Per 1 januari 2022 wordt het tarief van de verhuurderheffing hierdoor 0,332%. Door de additionele verlaging treedt een derving op in de verhuurderheffing van 651 mln euro. Het budgettaire effect van de maatregel overschrijdt de budgettaire grens in het toetsingskader en wordt daarom uitvoerig getoetst.

Het CPB beoordeelt de raming als redelijk en neutraal. De tariefverlaging wordt berekend op basis van de opbrengst van de verhuurderheffing in 2020 en de ontwikkeling van de WOZ-waarde in 2021 en 2022 volgens de CPB-ramingen. De tariefverlaging geeft vanwege de aard en omvang geen aanleiding tot substantiële gedragseffecten. Samengevat kent de raming een lage onzekerheid.

⁸ Het gedragseffect wordt niet toegepast bij de woningcorporaties, omdat die veel minder mogelijkheden hebben om activiteiten of winsten te verplaatsen en splitsen minder voor de hand ligt.