



Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2021

Deze notitie certificeert de budgettaire ramingen van de fiscale beleidsmaatregelen in het pakket Belastingplan 2021. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. In totaal zijn 24 fiscale maatregelen uit het Belastingplan 2021 aan een toetsing onderworpen. Hiervan hebben er 22 een budgettair effect.

Maatregelen met een geraamd budgettair effect van meer dan 50 mln euro en maatregelen met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag hebben een uitvoerige beoordeling gekregen.

CPB Notitie

Maurits van Kempen, Francis Weyzig,
Sander van Veldhuizen

september 2020

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de budgettaire ramingen van de fiscale beleidsmaatregelen in het pakket Belastingplan 2021. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. In totaal zijn 24 fiscale maatregelen uit het Belastingplan 2021 aan een toetsing onderworpen. Hiervan hebben er 22 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 2.1 en 2.2 geven een overzicht van alle gecertificeerde maatregelen. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor enkele specifieke 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 het Belastingplan 2021.

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 bijlage.

Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de komende jaren als het structurele budgettaire effect.² 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. Vanwege de coronacrisis zijn deze verschillen nu belangrijker dan normaal. Zo wordt de opbrengst van aanpassingen in de vennootschapsbelasting op korte termijn sterk beïnvloed door de coronacrisis, terwijl dat voor het inkomstenkader niet relevant is. Om meer inzicht te geven in budgettaire gevolgen op korte termijn, worden in deze notitie voor enkele maatregelen ook de budgettaire effecten op basis van een andere definitie vermeld.

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 Voor de raming van de invoering van de CO₂-heffing valt de structurele opbrengst, vanaf 2030, buiten de certificering. Zie de toelichting bij de maatregel.

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.

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 Belastingplan 2021 kent ook maatregelen zonder lastenrelevant budgettair effect (zie tabel 2.2). Dit zijn 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 (voorkoming) van onbedoelde budgettaire effecten tot stand brengen. Deze maatregelen ondergaan per definitie alleen een marginale toetsing.

2 Certificering

Tabel 2.1 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 zeven ramingen het onzekerheidsoordeel 'hoog', negen maatregelen ontvangen het onzekerheidsoordeel 'gemiddeld' en zes maatregelen het oordeel 'laag'.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Belastingplan 2021	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect					Onzekerheid
		Mln euro(a)					
		2020	2021	2022	2023	2024	Structureel
IB pakket							
Tarief eerste schijf inkomstenbelasting verlagen		0	0	-116	-190	-265	-265
Algemene heffingskorting verhogen		0	-189	-189	-189	189	-189
Arbeidskorting verlagen		0	182	182	182	182	182
Arbeidskorting verhoging 2022 naar voren halen(b)	X	0	-520	0	0	0	0 Laag
Verlaging inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)		0	33	11	11	11	11
Ouderenkorting verhogen		0	-99	-99	-99	-99	-99
Verlagen zelfstandigenaftrek		0	33	66	99	132	526(g)
Lagere bijtelling voor elektrische auto met zonnepanelen		0	0	0	0	0	0 Gemiddeld
Verruimen gerichte vrijstelling scholingskosten		0	-16	-16	-16	-16	-16 Gemiddeld
Beperking vrije ruimte werkkostenregeling bij loonsom vanaf 400.000		0	21	21	21	21	21 Gemiddeld
Tijdelijke verruiming vrije ruimte werkkostenregeling (COVID-19)	X	-50	0	0	0	0	0 Hoog
Invoeren van een fiscale coronareserve (COVID-19) (c)	X	0 (-3160)	0 (3160)	0	0	0	0 Hoog
Voorkomen van vrijstelling door specifieke renteaftrekbeperking	X	0	42	83	125	125	125 Hoog
Verhoging hoog tarief vennootschapsbelasting van 21,7% naar 25%(d)	X	0	2858 (1783)	2858 (2098)	2858 (2449)	2858 (2662)	2858 (2858) Hoog
Verhoging schijfgrens naar € 245.000 per 2021 en € 395.000 per 2022(d)	X	0	-266 (-161)	-873 (-641)	-873 (-748)	-873 (-813)	-873 (-873) Hoog

Verhogen van het effectieve tarief van de innovatiebox naar negen procent(d)	X	0	146 (88)	146 (104)	146 (124)	146 (135)	146 (146)	Gemiddeld
Incidentele verhoging bankenbelasting	X	0	225	0	0	0	0	Laag
Aanpassen minimumkapitaalregel	X	0	148	130	130	130	130	Hoog
Wijzigen van het belastbaar feit voor de belasting van personenauto's en motorrijwielen		0	2	4	4	4	4	Laag
Aanscherpen van de CO ₂ -schijfgrenzen en de schijftarieven en van de CO ₂ -grens en het tarief voor de dieseltoeslag(e)		0	0 (315)	0 (315)	0 (315)	0 (315)	0 (315)	Gemiddeld
Vervangen postcoderoosregeling		0	2	5	7	9	20	Gemiddeld
Verlengen verlaagd tarief openbare laadpalen		0	-4	-5	0	0	0	Gemiddeld
Verlaagd tarief voor walstrooinstallaties		0	-1	-1	-1	-1	-1	Laag
Verduidelijken kleinschaligheidsinvesteringsaftrek		0	0	0	0	0	0	Laag
Wetsvoorstel Wet aanpassing box 3	X	0	-101	-110	-110	-110	-110	Gemiddeld
Wetsvoorstel Wet differentiatie overdrachtsbelasting	X	0	460	475	490	504	628(h)	Gemiddeld
Wetsvoorstel Wet CO ₂ -heffing industrie	X	0	0	0	0	0	(f)	Hoog
Wetsvoorstel Wet huurverlaging toegelaten instellingen	X	0	-138	-138	-138	-138	-138	Laag
(a)	+ is saldoverbeterend/lastenverzwarend.							
(b)	In het basispad zit voor 2022 e.v. reeds de verhoging.							
(c)	De tussen haken gerapporteerde waarden zijn de effecten op de daadwerkelijke kasontvangsten. De fiscale reserve zorgt voor een verschuiving van ontvangsten van 2020 naar 2021.							
(d)	De tussen haken gerapporteerde waarden zijn de effecten op de daadwerkelijke kasontvangsten. Deze zijn lager door lagere winsten vanwege de coronacrisis.							
(e)	De maatregel is onderdeel van het basispad en heeft daarom geen effect ten opzichte daarvan. Het voorkomt echter een derving van ca. 315 mln structureel. Deze waarde wordt tussen haken getoond.							
(f)	De raming voor de structurele opbrengst, vanaf 2030, valt buiten de certificering. Zie de toelichting bij de maatregel.							
(g)	Structureel vanaf 2036, in dat jaar is de maatregel volledig ingevoerd.							
(h)	Structureel vanaf 2037, in dat jaar is de maatregel volledig ingevoerd.							

Tabel 2.2 Overzicht gecertificeerde maatregelen zonder budgettair effect

Maatregel
Verduidelijking eventuele samenloop ATAD2 en de earningsstrippingmaatregel
Wetsvoorstel Wet aanpassing opslag voor duurzame energie- en klimaattransitie

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

Maatregelen pakket inkomstenbelasting

De maatregelen uit het inkomstenbelastingpakket (IB-pakket) behelzen de verlaging van het tarief in de eerste schijf, de verhoging van de algemene heffingskorting en de ouderenkorting, een per saldo verhoging van de arbeidskorting en de verlaging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting en zelfstandigenaftrek.

⁴ In termen van absoluut structureel budgettair effect.

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. Het model vergt weinig parameteraannamen 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. Samenvattend is de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk en kent een lage mate van onzekerheid.

Tijdelijke verruiming vrije ruimte werkkostenregeling (COVID-19)

In de werkkostenregeling wordt voor de loonsom tot 400.000 euro de vrije ruimte in 2020 eenmalig verruimd tot 3% (van 1,7%). Door de wijziging kan het bedrag af te dragen eindheffing dalen en kunnen in 2020 meer vergoedingen en verstrekkingen onbelast worden gedaan. De raming wordt vanwege de hoge onzekerheid in de gedragseffecten uitvoerig getoetst.

Voor bedrijven die de eindheffing betalen is uit de aangiftebestanden over 2019 bekend wat het budgettaire effect is. Voor bedrijven die de vrije ruimte onvolledig benutten zijn aannamen gemaakt over het gebruik van de vrije ruimte aan de hand van een evaluatieonderzoek over de werkkostenregeling van Panteia.⁵ Omdat de maatregel van tijdelijke aard is en betrekking heeft op het lopende jaar met de coronacrisis, is er slechts zeer beperkt ruimte voor bedrijven om te reageren op de maatregel en extra vrije ruimte te benutten. Het resterende gedragseffect op de extra vrije ruimte is vanwege deze factoren als beperkt geschat en daarom geprikt, maar blijft zeer onzeker. Deze onzekerheid werkt door in de totaalraming, die, hoewel neutraal, als hoog onzeker bestempeld is.

Invoeren van een fiscale coronareserve (COVID-19)

Vennootschappen mogen voor het bepalen van de belastbare winst over 2019 een fiscale coronareserve vormen voor verwachte coronagerelateerde verliezen in 2020. De fiscale coronareserve mag niet groter zijn dan het totale verwachte verlies in 2020 en niet groter dan de winst over 2019 zonder deze reserve. De fiscale coronareserve valt automatisch vrij in het volgende belastingjaar, zodat verwachte verliezen over 2020 een jaar naar voren worden gehaald. Vanwege de hoge onzekerheid en de omvang van de budgettaire (kas)effecten wordt de maatregel uitvoering getoetst.

De omvang van de coronagerelateerde verliezen is door het ministerie geraamd met het interne vennootschapsbelasting-simulatiemodel. Het model gebruikt detailgegevens uit de belastingaangiften over de periode 2010-2018 en raamt de grondslag aan de hand van macro-economische parameters voor een coronascenario. Daarbij is aangenomen dat alle bedrijven maximaal van de coronareserve gebruik zullen maken. Omdat de fiscale coronareserve automatisch weer vrijvalt en bij het resultaat van belastingjaar 2020 wordt opgeteld, is er geen prikkel om een te grote coronareserve te vormen. Aangenomen is dat mogelijkheden voor arbitrage in verband met de tariefgrens voor de vpb van 200.000 euro een verwaarloosbaar effect hebben op de totale omvang van de fiscale coronareserve.

De raming is onzeker gezien de onbekende, maar relevante, omvang van de winsten in 2019, de verliezen in 2020 en het aantal bedrijven dat gebruikmaakt van de coronareserve. Hoewel de raming neutraal en redelijk is, wordt het gekenmerkt door hoge onzekerheid.

⁵Evaluatie werking Werkkostenregeling, Panteia, 2018 ([link](#)).

Voorkomen van vrijstelling door specifieke renteaftrekbeperking

Artikel 10a Wet Vpb 1969 wordt aangepast, zodat een per saldo negatieve aftrekbeperking niet mogelijk wordt. Thans is een negatieve aftrekbeperking nog mogelijk wanneer er een batig saldo bestaat aan rentekosten en valutaverliezen van schulden aan gelieerde ondernemingen door bijvoorbeeld valutakoerswinsten, of negatieve rentes. Vanaf 2021 kan de aftrekbeperking maximaal tot nihil verkleind worden. Aanvullend wordt geregeld dat het batige saldo alleen tot verkleining van de aftrekbeperking kan leiden binnen dezelfde schuld. De maatregel wordt vanwege de onzekerheid en de budgettaire omvang uitvoerig getoetst.

De grondslagaming is gebaseerd op detailgegevens van de Belastingdienst voor de jaren 2010-2018 over negatieve aftrekbeperkingen, met correcties voor de beleidswijziging sinds 2012 en de onvolledige gegevens over 2018. De grondslag is met behulp van het bij het ministerie van Financiën ontwikkelde microsimulatiemodel voor de vennootschapsbelasting geëxtrapoleerd. Deze extrapolatie is onzeker, temeer omdat eenmalige koersdalingen de resultaten sterk kunnen beïnvloeden.

De raming is gecorrigeerd voor verschillende gedragseffecten, die een hoog onzekere invloed hebben. Zo kan er een onderschatting van het vrijstellingsgebruik in de grondslagaming schuilen, gezien sinds 2019 de aftrekbeperkingen niet meer op fiscale eenheidsniveau worden toegepast en het combineren van resultaten uit verschillende schulden voorheen mogelijk was. Vennootschappen kunnen daarentegen het realisatiemoment voor het boekjaar van de valuta- of rentewinst optimaliseren en anticiperen op de maatregel door hun positief valutaresultaat al in 2020 realiseren. Voor deze gedragseffecten is geen onderbouwend cijfermateriaal voorhanden.

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

Verhoging algemene tarief vennootschapsbelasting naar 25%

De voorgenomen tariefverlaging van het algemene tarief in de vennootschapsbelasting naar 21,7% wordt geannuleerd, waardoor het tarief ten opzichte van het basispad wordt verhoogd naar 25%. De maatregel behoeft uitvoerige toetsing vanwege de budgettaire omvang.

De geraamde opbrengst van de vpb na annulering van de tariefverlaging 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. De grondslagaming is gebaseerd op aannamen over de ontwikkeling van winsten en verliezen na 2018. Voor de korte termijn volgt deze ontwikkeling de juni-raming van het CPB en is rekening gehouden met de verwachte gevolgen van de coronacrisis. Voor de structurele opbrengst volgt de verwachte ontwikkeling de laatste raming van voor de coronacrisis (CEP 2020). Vanwege de coronacrisis beschouwt het CPB de onzekerheid in de ontwikkeling van winsten en verliezen nu als groter dan bij voorgaande ramingen.

Ook gedragsreacties van bedrijven maken de raming onzeker. Er is een gedragseffect van 20% verondersteld voor het bedrijfsleven met belastbare bedragen boven de 500.000 euro. Bedrijven boven deze grens beschikken over meer (internationale) planningsmogelijkheden. De grens van 500.000 euro zondert ongeveer 30% van de tariefgrondslag uit van het gedragseffect. Dit komt ongeveer overeen met de bijdrage van het (nationale) kleinbedrijf aan de vpb (29%). De verdeling van winsten en verliezen is gebaseerd op aangiftdata van de Belastingdienst.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de aannamen over de grondslag onderliggend aan het microsimulatiemodel en de gedragseffecten. In de huidige context levert dit een hoge mate van onzekerheid op.

Verhoging schijfgrens naar € 245.000 per 2021 en € 395.000 per 2022

In de vennootschapsbelasting wordt de schijfgrens voor het hierboven genoemde algemene tarief verhoogd, van een winstgrondslag van 200.000 euro in 2020 naar 245.000 euro in 2021 en 395.000 euro in 2022. De maatregel behoeft uitvoerige toetsing vanwege de budgettaire omvang.

De geraamde opbrengst kent een hoge onzekerheid als gevolg van aannamen over de grondslag, net als de geraamde opbrengst van de verhoging van het algemene vpb-tarief. Naar verwachting zijn gedragseffecten van bedrijven echter verwaarloosbaar voor de opbrengstraming van verhoging van de schijfgrens. Hoewel er aanwijzingen zijn dat sommige bedrijven hun winsten zodanig aanpassen dat deze net onder de schijfgrens blijven, gaat het daarbij om een relatief beperkt aantal bedrijven, circa 500 per jaar. De verdeling van winsten en verliezen is gebaseerd op aangiftdata van de Belastingdienst.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de aannamen over de grondslag onderliggend aan het microsimulatiemodel. In de huidige context levert dit een hoge mate van onzekerheid op.

Verhogen van het effectieve tarief van de innovatiebox naar negen procent

In 2021 wordt het effectieve tarief van de innovatiebox in de vennootschapsbelasting verhoogd van 7% naar 9% van de kwalificerende winst. De raming wordt uitvoerig getoetst vanwege de budgettaire omvang en onzekerheid over de grondslagontwikkeling.

De relevante grondslag voor recente jaren is bekend uit detailgegevens en bieden de raming enige zekerheid. Meer onzeker is de benodigde extrapolatie van de grondslag aan de hand van aannamen en schattingen over de grondslagontwikkeling. De grondslagontwikkeling is gebaseerd op CPB-indicatoren.

De verhoging van het tarief leidt mogelijk tot gedragseffecten in de vorm van verlaagd gebruik van de innovatiebox. Het gedragseffect is sterk gevoelig voor de samenhang met tarieven van vergelijkbare regelingen in het buitenland waar gebruikers naar kunnen uitwijken. Bij de voorgestelde tariefsverhoging is het effect naar verwachting van beperkte orde (20%), maar hieromheen geldt een hoge onzekerheid. Hogere tariefveranderingen kunnen leiden tot meer dan proportionele gedragseffecten.

De raming is redelijk en neutraal en maakt gebruik van nauwkeurige detailgegevens. Anderzijds zijn de aannamen rondom de grondslagontwikkeling en gedragseffecten onzeker. De raming heeft daarmee een gemiddelde onzekerheid.

Incidentele verhoging bankenbelasting

Het tarief van de bankenbelasting wordt in 2021 incidenteel verhoogd naar 0,066% op kortlopende schulden (looptijd minder dan een jaar) en 0,033% op langlopende schulden (looptijd vanaf een jaar). Dit is een verhoging van de tarieven met 50%. De maatregel behoeft vanwege de budgettaire omvang van 225 mln euro in 2021 een uitvoerige toetsing.

De raming is gebaseerd op de meest recente gerealiseerde opbrengst in 2019 van 449 mln euro. Aangezien banken hun langlopende financiering slechts geleidelijk kunnen aanpassen, zijn de veranderingen in de

grondslag van jaar op jaar beperkt. Er worden geen gedragseffecten verwacht vanwege het incidentele karakter van de verhoging. De raming is redelijk en neutraal en heeft een lage onzekerheid.

Aanpassen minimumkapitaalregel

Per 1 januari 2021 wordt de minimumkapitaalregel voor banken en verzekeraars in de vennootschapsbelasting aangepast. De minimumkapitaalregel was in 2020 ingevoerd en beperkte de aftrek van de verschuldigde rente voor zover een bank een *leverage ratio*⁶ heeft van minder dan 8%. Voor verzekeraars geldt een vergelijkbare regel. Per 1 januari 2021 telt zogenaamd *Additional Tier 1*-kapitaal, ook wel bekend als *coco's*, niet meer mee als eigen vermogen voor de minimumkapitaalregel. Daarnaast wordt de grens voor beperking van renteaftrek verhoogd naar 9%. De raming is uitvoerig getoetst vanwege de budgettaire omvang van 148 mln euro in 2021 aflopend naar 130 mln euro structureel. Van deze 130 mln euro is 46 mln euro toe te schrijven aan het niet meer meetellen van *Additional Tier 1*-kapitaal als eigen vermogen en 84 mln euro aan de verhoging van de grenswaarde naar 9%.

De raming is voor Nederlandse banken op individuele basis uitgevoerd met de meest recent beschikbare ratio's en balansgegevens in de (openbare) commerciële jaarcijfers en gegevens bij De Nederlandsche Bank. Voor verzekeraars en buitenlandse banken wordt dezelfde relatieve toename van de opbrengst verondersteld als voor Nederlandse banken. Voor 2022 is de geraamde opbrengst lager omdat zogenaamde promotionele leningen, verstrekt door de NWB en BNG, vanaf dat moment op basis van Europese wetgeving niet meer mee tellen als financiële blootstellingen voor berekening van de *leverage ratio*.

De raming kent een hoge onzekerheid vanwege de bepaling van de verschuldigde renten. De benodigde cijfers zijn niet aan de vpb-aangiften te onttrekken en zijn benaderd aan de hand van gegevens van De Nederlandsche Bank (DNB) over rentekosten van het Nederlandse bankwezen. Daarbij is met gegevens uit de jaarrekeningen en landenrapportage bij de Belastingdienst een correctie gemaakt voor een aantal internationaal opererende banken met renten uit leningen die in de buitenlandse belastinggrondslag betrokken worden en renten uit groepsleningen. De onzekerheid wordt vergroot doordat de balansratio's van buitenlandse banken en de equivalenten daarvan voor verzekeraars kunnen afwijken van Nederlandse banken, hoewel het gewicht van buitenlandse banken en verzekeraars in de totale opbrengst relatief beperkt is.

Er zijn geen gedragseffecten verondersteld. De omvang en het eigen vermogen en *Additional Tier 1*-kapitaal wordt voornamelijk bepaald door andere overwegingen, zoals prudentiële regelgeving en rendementsverwachtingen van aandeelhouders. Bovendien is het verschil in kapitaalkosten tussen eigen vermogen en *Additional Tier 1*-kapitaal dusdanig groot dat aanscherping van de minimumkapitaalregel naar verwachting niet tot een verschuiving leidt.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, kent deze een hoge mate van onzekerheid vanwege de benodigde aannamen over de grondslag.

Wetsvoorstel Wet differentiatie overdrachtsbelasting

Per 2021 worden drie wijzigingen doorgevoerd in de overdrachtsbelasting. Personen in de leeftijd van 18 tot en met 34 worden eenmalig vrijgesteld van de overdrachtsbelasting wanneer zij een woning als hoofdverblijf kopen. Daarnaast wordt voor iedere aankoop van een woning die niet als hoofdverblijf dient het tarief verhoogd van 2% naar 8%. Tot slot gaat ook het tarief voor niet-woningen naar 8%. De maatregel wordt vanwege de budgettaire omvang uitvoerig getoetst.

⁶ De *leverage ratio* is, kort gezegd, de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal plus niet uit de balans blijvende financiële verplichtingen.

Voor de vrijstelling en het verhoogde tarief voor niet-hoofdverblijf-woningen is de grondslag voor 2018 nauwkeurig benaderd met detailgegevens van het Kadaster. De gegevens zijn echter niet volledig en zijn daarom aangevuld aan de hand van kasontvangsten van de Belastingdienst of geïnterpoleerd aan de hand van andere gegevens van het Kadaster. De kasontvangsten en geaggregeerde Kadastergegevens zijn ook gebruikt voor de raming van de tariefsverhoging van niet-woningen. Daarnaast is aangenomen dat de stabiele ontwikkeling van de belasting in de jaren rond 2018 doorzet naar komende jaren, hetgeen een onzekere aanname is.

Omdat de vrijstelling enkel geldt voor de eerste aankoop van een woning, wordt de groep vrijgestelde transacties in de 17 jaar vanaf 2021 kleiner tot het uit de Kadastergegevens ontleende structurele niveau in 2037. Omdat het aantal transacties niet uniform verdeeld is over de leeftijden, maar vooral bij kopers boven de 25 ligt, is het transitiepad niet lineair. Hiervoor is aan de hand van aannamen over het koopgedrag van leeftijdscohorten gecorrigeerd. Deze aannamen zijn ontleend uit de ervaring van woningmarktexperts en daarom met onzekerheid omgeven.

De maatregelen kunnen aanzetten tot gedragsreacties. Voor de vrijstelling voor starters is niet aangenomen dat er significant meer woningen gekocht worden, gezien uit recent onderzoek blijkt dat het effect gering is.⁷ De tariefsverhoging geeft daarentegen een prikkel tot gedragsreacties in de vorm van minder aankopen. De omvang van het relevante gedragseffect is ontleend uit een studie uit het Verenigd Koninkrijk en een oudere studie van het CPB. Het gedragseffect is wel omgeven met onzekerheid, omdat de studies mogelijk niet volledig representatief zijn voor de huidige maatregel.

De raming is redelijk en neutraal en kent een gemiddelde onzekerheid vanwege de aannamen over de ontwikkeling van de grondslag en de representativiteit van de gedragseffecten.

Wetsvoorstel Wet CO₂-heffing industrie

Per 1 januari 2021 wordt een CO₂-heffing ingevoerd. De heffing heeft voornamelijk betrekking op broeikasgasemissies van industriële bedrijven die ook vallen onder het EU-systeem van handel in emissierechten (ETS). Voor deze bedrijven is de heffing een opslag op de ETS-prijs tot een vastgestelde bruto prijs per ton CO₂-uitstoot (of equivalent). Daarnaast is de heffing ook van toepassing op de CO₂-emissies van afvalverbrandingsinstallaties en op substantiële lachgasemissies. Voor deze emissies is de heffing gelijk aan de bruto prijs per ton CO₂-uitstoot.

Een gedeelte van de emissies is vrijgesteld. Een bedrijf dat onder de heffing valt, krijgt elk jaar dispensatierechten toegekend. De vrijstelling wordt bepaald door het productieniveau in een jaar te vermenigvuldigen met de EU ETS-benchmark voor broeikasgasemissies per productie-eenheid in de betreffende bedrijfstak en met een reductiefactor voor de CO₂-heffing. De reductiefactor neemt lineair af van 1,20 in 2021 tot 0,69 in 2030. De vastgestelde bruto CO₂-prijs, waaruit het tarief van de heffing volgt, loopt lineair op van 30 euro per ton CO₂-uitstoot in 2021 tot 125 euro per ton in 2030.

Na afloop van elk jaar kunnen dispensatierechten worden overgedragen of verhandeld. Bovendien kan een bedrijf een tekort aan dispensatierechten in een jaar voor 2030 verrekenen met een overschot aan dispensatierechten binnen de vijf daaropvolgende jaren. Met deze mechanismen wordt beoogd de emissiereductie plaats te laten vinden bij de bedrijven die de benodigde maatregelen tegen relatief lagere kosten kunnen nemen en er rekening mee gehouden dat de reductie in de praktijk schoksgewijs wordt gerealiseerd.

⁷ Dialogic, 2020, Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting ([link](#)).

Met de heffing wordt een dusdanige reductie van de broeikasgasemissies beoogd, dat op industriënniveau de totale uitstoot binnen de vrijgestelde ruimte blijft. De verwachte opbrengst voor de jaren 2021 tot en met 2024 bedraagt daardoor nihil. Omdat deze uitkomst sterk afhankelijk is van gedragsreacties van individuele bedrijven, en deze gedragsreacties een grote onzekerheid kennen, wordt de maatregel uitvoering getoetst.

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) geeft aan dat ongeveer de helft van de bedrijven boven de EU ETS-*benchmarks* presteert en de helft eronder. Gemiddeld komt de industrie ongeveer op de bestaande benchmarks uit. Doordat de emissiereductiefactor in 2021 op 1,2 wordt gesteld, zal er in 2021 op industriënniveau een overschot aan dispensatierechten zijn. Op basis van het PBL basispad van totale emissies zonder CO₂-heffing, volgens de KEV 2020, zou er voor het eerst in 2024 op industriënniveau een tekort aan dispensatierechten ontstaan. Onder meer als gevolg van de aangekondigde CO₂-heffing worden er in de periode tot en met 2024 naar verwachting echter voldoende investeringen in emissiereducties gerealiseerd om op industriënniveau binnen de vrijstellingsruimte te blijven. Deze verwachting is onder meer gebaseerd op aanvragen voor SDE++ subsidies en lopende projecten voor CO₂-opslag zoals Porthos.

Hiervoor zijn wel enkele aannamen vereist. Zo mag de benodigde emissiereductie op industriënniveau niet ernstig worden vertraagd door technische problemen. Verder moet op tijd een goed werkend systeem ontstaan voor de overdracht van rechten. Er zijn namelijk ook bedrijven waarvan de emissies in 2021 groter zullen zijn dan de individueel toegekende dispensatierechten. Bovendien moet er voldoende coördinatie tussen bedrijven plaatsvinden. Bedrijven met extra reductiepotentieel moeten namelijk samen voldoende emissiereducties realiseren om te voorzien in de vraag naar dispensatierechten van bedrijven met onvoldoende reductiepotentieel, zonder dat de prijs voor dispensatierechten lager wordt dan nodig is voor deze investeringen door een eventueel overschot aan dispensatierechten. Coördinatie wordt vereenvoudigd doordat twaalf grote bedrijven verantwoordelijk zijn voor ongeveer driekwart van de uitstoot. Juridische risico's vanwege mededingingsregels kunnen echter een belemmering vormen voor coördinatie.

De geraamde nulopbrengst voor 2021 tot en met 2024 is redelijk en neutraal, maar kent een hoge onzekerheid vanwege de hierboven genoemde factoren die betrekking hebben op de grondslag en beoogde gedragseffecten.

Vanaf ramingsjaar 2025 beschouwt het CPB een geraamde opbrengst van nul niet meer als neutraal. In 2025 moeten de CO₂-emissies op industriënniveau namelijk met circa 3,0 Mton worden gereduceerd ten opzichte van het basispad om binnen de vrijgestelde ruimte te blijven. Daardoor bestaat er een kleine kans op een substantiële positieve opbrengst. De meest waarschijnlijke uitkomst is dan nog steeds dat er in 2025 geen opbrengst is, maar voor een neutrale raming moet ook de mogelijkheid van een positieve opbrengst worden meegewogen. Een neutrale raming van de opbrengst van de CO₂-heffing in 2025 moet daardoor groter dan nul zijn. De beschikbaarheid van daarvoor benodigde gegevens en analyses over mogelijke emissiereducties vanaf 2025 vormt op dit moment echter een knelpunt.

Na 2025 neemt de benodigde reductie ten opzichte van het basispad verder toe en daarmee ook de kans op een substantiële positieve opbrengst. De bruto CO₂-prijs voor 2030 is zodanig vastgesteld dat er een kans van ongeveer 50% bestaat dat de prijsprikkel van de heffing voldoende is om te zorgen dat de beoogde emissiereductie in de industrie wordt gerealiseerd, in lijn met het Klimaatakkoord. Dit is gebaseerd op analyses van het PBL, rekening houdend met de beperkte beschikbaarheid van SDE++ subsidies. Een CO₂-prijs van 125 euro/ton in 2030 impliceert dus dat er, naar de huidige inzichten, ook een kans van circa 50% is dat de beoogde emissiereductie op industriënniveau niet wordt behaald. In dat geval ontstaat in 2030 een positieve opbrengst. De certificering van de geraamde opbrengst van de CO₂-heffing betreft daarom alleen de raming voor de jaren 2021 tot en met 2024.

Wetsvoorstel Wet huurverlaging toegelaten instellingen

Per 2021 wordt het tarief van de verhuurderheffing met 0,036%-punt verlaagd naar 0,526%. De grondslag voor de raming is benaderd via een extrapolatie van de realisatiecijfers van de verhuurderheffing over 2019 met de voorziene toename van de WOZ-waarden uit de CPB-ramingen. Het toepassen van de tariefverandering op deze grondslag leidt tot de berekende derving.

De maatregel geeft vanwege de aard en omvang geen aanleiding tot substantiële gedragseffecten. De raming is daarmee neutraal en kent vanwege de relatief vlakke grondslagontwikkeling en het gebrek aan gedragseffecten een lage onzekerheid.

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.⁸

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 aannamen voldoende onderbouwd?
6. Volgt de ex-ante budgettaire raming logisch uit de data en de gemaakte aannamen?
7. Worden 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

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.⁹ Hierbij worden de aannamen 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?
- Waarop zijn de **aannamen** gebaseerd en zijn deze aannamen 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?

⁸ Deze condities zijn vergelijkbaar met door de OBR gestelde condities.

⁹ Ook bij een onzekere belastinggrondslag, te verwachten sterke gedragseffecten, of bij een maatregel die omstreden is.

Onzekerheid

Het Centraal Planbureau geeft een inschatting van de onzekerheid van de raming. Vooral nog wordt hierbij gebruikgemaakt van het kader dat geboden wordt door The Office for Budget Responsibility (OBR) in het Verenigd Koninkrijk. Zie daarvoor tabel B1 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 aannamen 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.

Tabel B1 Beoordelingscriteria onzekerheid

Beoordeling	Model	Data	Gedrag
Zeer hoog	Zeer moeilijk te modelleren	Zeer weinig data	Geen informatie over potentieel gedrag
	Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannamen	Slechte kwaliteit	
Hoog	Zeer moeilijk te modelleren	Weinig data	Gedrag is volatiel of sterk afhankelijk van factoren buiten het belastingstelsel
	Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannamen	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 aannamen	Aannamen 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 aannamen	
Gemiddeld-laag	Modelleren is eenvoudig	Hoge datakwaliteit	Gedrag is redelijk voorspelbaar
	Aantal gevoelige aannamen		
Laag	Modelleren is eenvoudig	Hoge datakwaliteit	Stabiele en voorspelbare gedragseffecten
	Nieuwe parameters voor bestaand beleid		
	Weinig of geen gevoelige aannamen		
Relevantie		[hoog – gemiddeld – laag]	
Totale beoordeling		[hoog – gemiddeld – laag]	

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.'.