



# Certificering budgettaire raming wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024

Met de Wet minimumbelasting 2024 implementeert Nederland het Pijler 2-akkoord van het OESO/G20 *Inclusive Framework*. Het budgettaire effect is een gevolg van gecoördineerde invoering in alle EU-landen op basis van een EU-richtlijn.

Het CPB beoordeelt de raming van het budgettaire effect als redelijk en neutraal. De raming heeft een hoge mate van onzekerheid vanwege onzekere gedragsreacties en diverse aannames die nodig zijn in verband met databeperkingen.

CPB - mei 2023

Francis Weyzig  
Romain Rey

# Samenvatting en conclusies

Deze publicatie certificeert de raming van de fiscale maatregelen uit het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024. De maatregelen betreffen de Nederlandse implementatie van het Pijler 2-akkoord van het OESO/G20 *Inclusive Framework* over de herziening van het internationale belastingstelsel. Vanwege de internationale effecten van de maatregelen is voor de raming van belang dat alle EU-lidstaten het Pijler 2-akkoord implementeren en dat dit is vastgelegd in een EU-richtlijn. De raming is vanwege de budgettaire omvang van meer dan 50 mln euro uitvoerig getoetst. Het CPB acht de raming van het budgettaire effect van de maatregel redelijk en neutraal met een hoge mate van onzekerheid, vanwege onzekere gedragsreacties en diverse aannames die nodig zijn in verband met databeperkingen. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse bij de raming toegelicht.

## 1 Inleiding

Bij certificering van de budgettaire ramingen toetst het Centraal Planbureau (CPB) of de ramingen ‘neutraal en redelijk’ zijn en geeft aan wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.<sup>1</sup> 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 beoordeelt zowel de budgettaire raming voor de komende jaren als het structurele budgettaire effect. Standaard worden voor maatregelen de beleidsmatige lasten gepresenteerd, die van belang zijn voor besluitvorming over het inkomstenkader.<sup>2</sup>

In deze publicatie beoordeelt het CPB de budgettaire raming van de fiscale beleidsmaatregel van het ministerie van Financiën, zoals opgenomen in het wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024. Een maatregel met een geraamd budgettair effect van minimaal 50 mln euro, met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag krijgt standaard een uitvoerige beoordeling van het CPB.<sup>3</sup> Daarbij wordt ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannames en ingeschatte gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannames en mogelijk gedrag. Het CPB geeft daarbij per raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

---

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

<sup>2</sup> Het kaderrelevante budgettaire effect wijkt in sommige gevallen af van de kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar. Om meer inzicht te geven in budgettaire gevolgen, worden de bedragen bij afwijking ook volgens de kas- of transdefinitie vermeld.

<sup>3</sup> 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. Maatregelen met een budgettair effect van minder dan 50 mln euro, zonder sterke gedragseffecten, onzekere grondslag of bijzondere politieke belangstelling worden steekproefsgewijs getoetst.

## 2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van het budgettaire effect van de maatregel neutraal en redelijk. De onzekerheid in de raming is hoog.

**Tabel 2.1** Overzicht gecertificeerde maatregelen

Maatregel	Geraamd budgettair effect						Onzekerheid
	mln euro (a)						
	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel	
Wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024 (b)	449	451	452	454	456	466	Hoog

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.  
(b) De maatregel is structureel in 2034.

### Minimumbelasting

Per 1 januari 2024 worden de maatregelen voor minimumbelastingheffing onder Pijler 2 van het OESO/G20 *Inclusive Framework* ingevoerd in Nederland. Voor de raming is van belang dat alle EU-lidstaten het Pijler 2-akkoord implementeren volgens de EU-richtlijn. Er is namelijk een wederkerig effect waarbij implementatie in Nederland leidt tot minder winstverplaatsing vanuit andere EU-landen en andersom. Bovendien is EU-brede implementatie relevant voor de gedragsreacties van laagbelastende jurisdicties.

De opbrengst van de maatregel bestaat uit drie onderdelen: de opbrengst van de binnenlandse bijheffing, inkomen- en inclusiebijheffing en de onderbelastewinstbijheffing, en een opbrengst vanwege gedragsreacties van multinationals op deze bijheffingen en op generieke verhogingen van de belastingen in laagbelastende jurisdicties.

Bij de binnenlandse bijheffing is gebruik gemaakt van aangiftegegevens over de periode 2017-2020 waardoor er betrouwbare en nauwkeurige gegevens beschikbaar om te bepalen op welk deel van de Nederlandse winst deze bijheffing van toepassing is. Wel brengen benodigde grondslagaanpassingen voor gebruik van de liquidatieverliesregeling onzekerheid met zich mee. De bijheffing vindt plaats in specifieke situaties die afhankelijk zijn van de verhouding tussen reguliere winsten en laagbelaste of vrijgestelde winsten in een bepaald jaar. Fiscale planning gericht op deze situaties lijkt niet goed mogelijk omdat het lastig is om met winsten te schuiven tussen verschillende jaren. Bovendien levert verplaatsing van activiteiten naar een ander land vaak geen voordeel op, omdat veel andere landen ook een binnenlandse bijheffing invoeren en anders bijheffing kan plaatsvinden via de inkomen-inclusiebijheffing of onderbelastewinstbijheffing. Het is daarom redelijk dat voor dit onderdeel geen gedragseffect wordt verondersteld. Voor de raming van het effect van de inkomen-inclusiebijheffing en de onderbelastewinstbijheffing wordt gebruik gemaakt van 'Country-by-Country Reporting' (CbCR) microdata van de OESO voor 2017-2020. Dit is de best beschikbare bron, maar het is bekend dat er vertekeningen in de data zitten zoals dubbel telling van dividenden binnen een multinational. Na enkele correcties blijft de onzekerheid vanwege databeperkingen hoog.

Voor de inkomen-inclusiebijheffing en de onderbelastewinstbijheffing wordt een ruwe benadering gebruikt voor de berekening van de loonkosten per multinational per jurisdictie. Dit is redelijk bij gebrek aan betere alternatieven, maar zorgt wel voor onzekerheid over het deel van de winst in sommige laagbelastende jurisdicties waarop de minimumbelastingregels van toepassing zijn. De aannames en handmatige aanpassingen voor het bepalen van effectieve vpb-tarieven in deze jurisdicties zijn redelijk en kennen een beperkte onzekerheid.

De directe inkomsten uit de Nederlandse inkomen-inclusiebijheffing en de onderbelastewinstbijheffing vormen een klein onderdeel van de raming. Benodigde veronderstellingen over de gedragsreacties van jurisdicties en structuur van multinationals hebben daarom weinig invloed op de onzekerheid van de totale raming.

Het derde onderdeel van de opbrengst, dat voortkomt uit gedragsreacties van multinationals, is het grootst en kent ook de grootste onzekerheid. De aanname over internationale verdeling van winsten wanneer geen winstverplaatsing zou plaatsvinden, wordt ondersteund door gevoeligheidsanalyses en kan op basis daarvan als neutraal worden beschouwd, met een gemiddelde mate van onzekerheid. De benodigde aannames over het deel van de winst dat niet langer naar een laagbelastende jurisdictie zal worden verplaatst, zijn echter zeer onzeker. Daarbij is de aanname dat gedragsreacties van multinationals lineair afnemen met de hoogte van het gemiddelde effectieve tarief in een laagbelastende jurisdictie lastig te beoordelen, omdat dit per jurisdictie kan verschillen. Er is echter onvoldoende basis voor een andere aanname. De benodigde aannames over gedragsreacties van multinationals hebben een grote invloed op de totale geraamde opbrengst.

Het CPB beoordeelt de totale raming als redelijk en neutraal, maar beoordeelt deze gezien de opeenstapeling van aannames en de onzekere inschatting van gedragseffecten ook als hoog onzeker.