RAMINGSTOELICHTINGEN

Toelichting op de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen bij het wetsvoorstel

'Wet spoedreparatie fiscale eenheid'

Inhoud

1 Inleiding 3
2 Ramingstoelichtingen 4
2.1 Enkele regelingen toepassen als ware er geen fiscale eenheid 4
2.2 Overgangsregeling 5
2.3 Reparatie innovatiebox 6

1 Inleiding

In dit document treft u de ramingstoelichtingen bij de budgettaire effecten van de wetsvoorstellen 'Wet spoedreparatie fiscale eenheid'. Sinds 2017 worden deze ramingstoelichtingen gepubliceerd om inzicht te verschaffen hoe tot de ramingen bij de verschillende fiscale wetsvoorstellen is gekomen.

Het certificeringsdocument van het CPB is bij deze ramingstoelichtingen gevoegd.

2 Ramingstoelichtingen

2.1 Enkele regelingen toepassen als ware er geen fiscale eenheid

Korte beschrijving van de maatregel

Met deze maatregel wordt voorgesteld dat – met terugwerkende kracht tot en met 25 oktober 2017, 11.00 uur – artikel 10a, artikel 13, negende tot en met vijftiende en zeventiende lid, artikel 13l en artikel 20a van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb) moet worden toegepast als ware er geen fiscale eenheid. Daarnaast vervalt het vierde lid van artikel 11 van de Wet op de dividendbelasting 1965.

Tabel: Budgettaire effecten maatregel
Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Enkele regelingen toepassen als ware er geen fisale eenheid	36	0	0	0	0

Kern van de raming

De spoedreparatiemaatregelen houden in dat enkele regelingen in de vennootschapsbelasting en dividendbelasting moeten worden toegepast alsof er geen fiscale eenheid is. Het gevolg daarvan is dat voor de toepassing van de genoemde regelingen de consolidatie die de fiscale eenheid tot gevolg heeft achterwege blijft. Daardoor kan onder meer de renteaftrekbeperking ter voorkoming van winstdrainage van toepassing zijn op leningen of zogenoemde besmette rechtshandelingen binnen een fiscale eenheid.

Door de spoedreparatiemaatregelen zullen ook bestaande situaties worden geraakt. De verwachting is echter dat bedrijven als gedragsreactie, na aankondiging van de spoedreparatiemaatregelen, begonnen zijn met het nemen van maatregelen zodat zij de gevolgen van de spoedreparatiemaatregelen kunnen voorkomen. Op langere termijn is de verwachting dus dat de spoedreparatiemaatregelen geen extra opbrengst teweeg zullen brengen. Wel is sprake van een tijdelijke opbrengst, aangezien niet alle belastingplichtigen onmiddellijk maatregelen hebben genomen om deze gevolgen te voorkomen.

Om een inschatting te maken van de tijdelijke opbrengst die hoofdzakelijk voortkomt uit de toepassing van de renteaftrekbeperking ter voorkoming van winstdrainage (als ware er geen fiscale eenheid), is gekeken naar het percentage van de afgetrokken rente dat aan renteaftrek geweigerd wordt bij bedrijven die geen deel uitmaken van een fiscale eenheid. Dit percentage is vergeleken met bedrijven die wel deel uitmaken van een fiscale eenheid. In zijn algemeenheid blijkt dit percentage lager te zijn bij bedrijven die wel deel uitmaken van een fiscale eenheid. Op basis van het verschil met het geweigerde percentage dat ondernemingen zonder fiscale eenheid hebben, is het tijdelijke effect van de wetgeving geraamd. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen bedrijven die wel of geen internationaal karakter hebben. Op basis van deze aannames zou op jaarbasis ongeveer € 1,1 miljard extra aan renteaftrek geweigerd worden. Omdat de verwachting is dat belastingplichtigen binnen afzienbare tijd maatregelen nemen om de gevolgen van de spoedreparatiemaatregelen te voorkomen (de verwachting is gemiddeld na twee maanden) en dat een deel van de rente (20%) bij verliesgevende bedrijven valt waardoor er vanuit die groep geen opbrengst aanwezig is, leidt dit bij een tarief van 25% tot een eenmalige opbrengst van (1,1 x (2/12) x 0,8 x 25% =) € 36 miljoen.

2.2 Overgangsregeling

Korte beschrijving van de maatregel

De Wet spoedreparatie fiscale eenheid voorziet in een overgangsregeling die - kort gezegd - bepaalt dat de spoedreparatiemaatregel met betrekking tot de renteaftrekbeperking ter voorkoming van winstdrainage tijdelijk (tot en met 31 december 2018) en onder voorwaarden niet van toepassing is voor renten die voortvloeien uit reeds – op 25 oktober 2017, 11.00 uur – bestaande schulden die verband houden met rechtshandelingen als bedoeld in artikel 10a, lid 1, Wet Vpb die vóór 25 oktober 2017, 11.00 uur, zijn verricht. Het bedrag van die renten op deze schulden tezamen mag per twaalf maanden niet meer dan € 100.000 bedragen. Als het totale bedrag aan rente hoger is dan € 100.000 en onder de toepassing van artikel 10a Wet Vpb valt, dan wordt artikel 10a toegepast over het volledige bedrag aan rente (voor zover niet aan de tegenbewijsregeling wordt voldaan).

Tabel: Budgettaire effecten maatregel
Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Overgangsregeling	-2	0	0	0	0

Kern van de raming

Op basis van data-analyses is voor het jaar 2014 gekeken naar de bedrijven met een EU-dochter waar de rente in aftrek beperkt is op basis van de renteaftrekbeperking ter voorkoming van winstdrainage. In totaal zijn er 271 bedrijven waarbij het totaalbedrag aan rente minder dan € 100.000 bedraagt. Het gemiddelde bedrag is daarbij € 28.000, hetgeen betekent dat in totaal voor € 7 miljoen in een jaar niet onder het bereik van de renteaftrekbeperking ter voorkoming van winstdrainage zou vallen als gevolg van de overgangsregeling. Aangezien de periode van 25 oktober 2017, 11.00 uur, loopt tot en met 31 december 2018 moet dit jaarbedrag vermenigvuldigd worden met 1,18 om tot de totale periode te komen. Bij een tarief van 25% is dat een derving van (271 x 28.000 x 1,18 x 25% =) € 2 miljoen.

2.3 Reparatie innovatiebox

Korte beschrijving van de maatregel

Met ingang van 1 januari 2017 is de wetgeving met betrekking tot de innovatiebox aangepast. Voor immateriële activa die uiterlijk op 30 juni 2016 zijn voortgebracht en waarvoor is gekozen voor toepassing van de innovatiebox geldt overgangsrecht. Het effectieve tarief van de innovatiebox is met ingang van 1 januari 2018 verhoogd van 5% naar 7%. Het hiervoor genoemde overgangsrecht is daarbij abusievelijk niet aangepast, waardoor een verschil in behandeling is ontstaan tussen de voordelen uit hoofde van immateriële activa die onder het overgangsrecht vallen en de voordelen uit hoofde van immateriële activa die onder het regime van de 'nieuwe' innovatiebox vallen (zoals die geldt per 1 januari 2017).

Tabel: Budgettaire effecten maatregel
Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2018	2019	2020	2021	Struc
Reparatie innovatiebox	*-9*	0	0	0	0

Kern van de raming

De innovatiebox is een grondslagversmallend instrument in de Vpb. Winsten uit zelf ontwikkelde immateriële activa worden daarmee belast tegen een vpb-tarief van 5% i.p.v. 25%. Dat tarief is nu naar 7% gegaan, wat voor extra inkomsten zorgt. Een deel van de gerechtigden bleek nog onder het lage tarief te vallen door overgangsrecht uit een eerdere wetswijziging. Dit is aangepast met een spoedreparatie per 1 maart 2018. Daarmee treedt een budgettaire derving op van 2 maanden. De budgettaire 'derving' (belang) (zonder de verhoging naar 7 %) door de i-box wordt met behulp van aangiftedata geraamd op 1.550 mln. Bij een tarief van 5% in een innovatiebox in combinatie met een algemeen tarief van 25% heeft een belastingplichtige een tariefsvoordeel van 20% (25% minus 5%). Het verkleinen van het tariefsvoordeel met 2% (door de verhoging van het innovatieboxtarief) levert 155 mln per jaar op (€1550 miljoen/20*2). Van een gedragseffect is bij de budgettaire derving inzake het overgangsrecht geen sprake, omdat het tarief voor de overgangsgerechtigden gelijk blijft in de eerste twee maanden van 2018. Op basis van de meest gebruikte afschrijvingsmethoden is de inschatting dat het aandeel overgangsgerechtigden 34,73% is voor 2018. De derving vindt slechts in 2/12 maanden plaats. Het budgettaire bedrag is dan (155 x (2/12) x 34,73% =) 9 mln.

Centraal Planbureau

CPB Notitie | 25 mei 2018

Certificering budgettaire ramingen Wet spoedreparatie fiscale eenheid

Uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Financiën

Centraal Planbureau

CPB Notitie

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

Aan: Ministerie van Financiën
Datum: 25 mei 2018
Betreft: Certificering budgettaire ramingen Wet spoedreparatie fiscale eenheid

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de ramingen van twee fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel 'Wet spoedreparatie fiscale eenheid'. Het betreft (reparatie)maatregelen binnen het fiscale-eenheidsregime aangaande renteaftrekbeperkingen en de tariefsverhoging van de innovatiebox. Het CPB acht de budgettaire ramingen van de maatregelen neutraal en redelijk. De raming van de spoed(reparatie)maatregelen betreffende het fiscale-eenheidsregime acht het CPB als 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 spoedreparatie fiscale eenheid'. De certificering van de spoedreparatiemaatregelen fiscale eenheid loopt vooruit op de Miljoenennota 2019 vanwege de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) van 22 februari 2018, waarin het HvJ EU heeft geoordeeld dat de gecombineerde toepassing van de renteaftrekbeperkingen met het Nederlandse regime van de fiscale eenheid leidt tot een verschil in behandeling dat in strijd is met het recht van de Europese Unie.

Certificering van deze fiscale maatregelen 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 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 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.

[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] 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 bijzondere belangstelling staat van het parlement.

1.2 Certificering

Tabel 1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

		Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect (x mln euro)[a]			
Nummer	Maatregel		2018	2021	Structureel	Onzekerheid
1	Spoedreparatiemaatregelen fiscale eenheid	X	34	0	0	Hoog
2	Reparatie overgangsrecht verhoging innovatiebox-tarief		-9	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 spoedreparatiemaatregelen) wordt gekenmerkt door 'hoge' onzekerheid over grondslag. Dit geeft aanleiding tot een uitvoerige toetsing naast de marginale toetsing. De raming van maatregel 2 (overgangsrecht innovatiebox-tarief) behoeft vanwege het relatief lage budgettaire belang en de lage onzekerheid geen uitvoerige toetsing. Hieronder lichten we de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor de raming van de spoedreparatiemaatregelen fiscale eenheid toe.

1.2.1 Toelichting certificering raming maatregel 1 (spoedreparatiemaatregelen)

De 'Spoedreparatiemaatregelen fiscale eenheid' (per saldo 34 mln euro) vergroten met terugwerkende kracht tijdelijk het toepassingsbereik van de geldende renteaftrekbeperkingen, waardoor onder meer interne leningen bij de fiscale eenheid daar binnen gaan vallen. Hierdoor kan er een opbrengst ontstaan in de vennootschapsbelasting, omdat binnenlandse belastingplichtigen de relevante bepalingen in de vennootschapsbelasting moeten gaan toepassen alsof er geen fiscale eenheid (consolidatie) is. Tegelijkertijd stelt het wetsvoorstel leningen met een totaalrente onder de 100.000 euro vrij van de beperkingen, wat de opbrengst deels zal dempen.

De grondslag van de raming kent hoge onzekerheid, omdat informatie over het aantal fiscale eenheden met interne leningen dat tegen de renteaftrekbeperking aanloopt en de omvang van deze leningen ontbreekt. Het Ministerie van Financiën benadert de grondslag met informatie uit aangiftedata gecombineerd met historische statistieken over bedrijven zonder fiscale eenheid die al tegen de renteaftrekbeperkingen aanliepen. De benadering van de grondslag hangt dus volledig op de aanname dat bedrijven met een fiscale eenheid en bedrijven zonder een fiscale eenheid vergelijkbaar zijn ten aanzien van gebruik van de renteaftrek.

Een andere factor die de raming onzeker maakt is de gedragsreactie van de fiscale eenheden op de maatregelen. Om niet tegen de renteaftrekbeperking aan te lopen

hebben fiscale eenheden de prikkel om de interne leningen te herstructureren, bijvoorbeeld door deze om te zetten in kapitaalstortingen. Naarmate deze aanpassing meer dan wel minder tijd kost, zal de tijdelijke opbrengst van de reparatie groter dan wel lager zijn. Op basis van informatie van belastinginspecteurs en wetgevingsexperts komt het Ministerie tot de aanname dat dit proces gemiddeld twee maanden in beslag neemt. Een eventuele verdubbeling van deze tijdsspanne zou de budgettaire raming eveneens verdubbelen.
Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt het wel op de gevoelige aannamen over representativiteit van benaderde de grondslag en het gedrag van fiscale eenheden. De geraamde opbrengst blijft daarmee 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

Mei 2018