RAMINGSTOELICHTING

Toelichting bij nota van wijziging bij het voorstel van wet tot implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking – tegemoetkoming voor bestaande Publiek-Private Samenwerking (PPS)-projecten

Inhoud

1. Inleiding 3

2. Uitzondering op earningsstrippingmaatregel voor bestaande PPS-projecten met betrekking tot openbare infrastructuur 4

Bijlage 1: Certificeringsdocument van het CPB 5

1. Inleiding

Het wetsvoorstel ter implementatie van de eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking ‘Anti Tax Avoidance Directive’ (ATAD1) is op Prinsjesdag ingediend bij de Tweede Kamer. Dat wetsvoorstel bevat een generieke renteaftrekbeperking in de vorm van een zogenoemde earningsstrippingmaatregel. Het in het kader van de augustusbesluitvorming genomen kabinetsbesluit om te voorzien in een tegemoetkoming voor bestaande langlopende Publiek-Private Samenwerking (PPS)-projecten die verband houden met infrastructurele projecten was in het oorspronkelijke wetsvoorstel nog niet verwerkt. Dat is alsnog gedaan met de eerste nota van wijziging bij dat wetsvoorstel. Deze nota van wijziging op het implementatiewetsvoorstel ATAD1 is al aangekondigd in de memorie van toelichting bij het op Prinsjesdag ingediende wetsvoorstel. De raming is gecertificeerd door het CPB. De certificering is toegevoegd in bijlage 1 van dit document.

2. Uitzondering op earningsstrippingmaatregel voor bestaande PPS-projecten met betrekking tot openbare infrastructuur

Korte beschrijving van de maatregel
Deze maatregel regelt dat op 25 oktober 2018 bestaande langlopende Publiek-Private Samenwerking (PPS)-projecten met betrekking tot openbare infrastructuur, waarbij gebruikgemaakt wordt van geïntegreerde contracten voor de ontwerp- en bouwwerkzaamheden, de exploitatie (onder andere beheer, onderhoud, facilitaire dienstverlening) en de financiering, worden uitgezonderd van de toepassing van de earningsstrippingmaatregel. Het gaat hierbij – kort gezegd – om PPS-projecten waarbij de overheid als opdrachtgever een doorlopende prestatie overeenkomt die voorziet in de beschikbaarheid van een specifieke openbare infrastructurele voorziening voor de aanbestedende overheid.

Tabel 1: Budgettaire effecten in mln. Euro

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

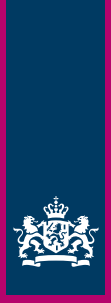
	2019	2020	2021	Struc	Struc in
Uitzondering bestaande PPS-projecten infrastructuur	-34	-33	-32	0	2037

Kern van de raming
Voor de raming is een inventarisatie gemaakt van de bestaande infrastructurele PPS-projecten door de Rijksoverheid in de vorm van Design Build Finance Maintain (Operate)-contracten (hierna: DBFM(O)). Op basis van financiële informatie van Rijkswaterstaat is uitgegaan van een gemiddelde schuldfinanciering van circa € 200 miljoen per project met een gemiddelde looptijd van 27 jaar. Er is aangenomen dat de eerste 2 jaren investeringsjaren zijn. In de berekening is ervan uitgegaan dat het gemiddelde project per 2019 al 5 jaar loopt. Dit komt overeen met de Voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017 waarin de gemiddelde eindtermijn van de huidige projecten 2038 is.

Deze parameters leiden tot een derving van circa € 1,7 miljoen per jaar per project. Een saldo aan renten dat in een jaar niet voor aftrek in aanmerking komt wordt, op grond van de earningsstrippingmaatregel, voortgewenteld naar het volgende jaar. Als gevolg hiervan is het uiteindelijke budgettaire effect kleiner. Dit kan niet op microniveau doorgerekend worden voor de betreffende projecten aangezien met betrekking tot die projecten nog weinig of geen aangiftegegevens bekend zijn. Daarom is aangenomen dat 10% van de budgettaire effecten verdwijnt door voortwenteling. Er is eveneens rekening gehouden met het voorstel om enkele specifieke renteaftrekbeperkingen af te schaffen.

Gezien het karakter van bestaande PPS-projecten lopen de rentelasten af over de looptijd van de projecten; de budgettaire reeks zal derhalve aflopen naar 0.

Bijlage 1: Certificeringsdocument van het CPB



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 2 november 2018

Certificering budgettaire ramingen nota's van wijziging naar aanleiding van de heroverweging vestigingsklimaat en de nota van wijziging ATAD-uitzondering PPS

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
Sander van Veldhuizen

Aan: Ministerie van Financiën
Datum: 2 november 2018
Betreft: Certificering budgettaire ramingen nota's van wijziging naar aanleiding van de heroverweging vestigingsklimaat en de nota van wijziging ATAD-uitzondering PPS

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de ramingen van de fiscale beleidsmaatregelen uit de nota's van wijziging naar aanleiding van de heroverweging vestigingsklimaat en de nota van wijziging ATAD-uitzondering PPS (publiek-private samenwerkingen). Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. Een deel van de fiscale beleidsmaatregelen in de nota's is geraamd conform eerder gecertificeerde methodieken, deze ramingen zijn niet opnieuw getoetst. In totaal zijn in deze notitie vier fiscale maatregelen aan een toetsing onderworpen. 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. Tabel 1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregelen. In de navolgende paragraaf wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor enkele specifieke ramingen toegelicht.

1.1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire ramingen door het ministerie van Financiën van de fiscale beleidsmaatregelen uit de nota's van wijziging naar aanleiding van de heroverweging vestigingsklimaat en de nota van wijziging ATAD-uitzondering PPS. De betreffende nota's in dit pakket betreffen de nota van wijziging op het wetsvoorstel Wet bronbelasting 2020, dat ingevolge deze nota van wijziging wordt gewijzigd in wetsvoorstel Wet bedrijfsleven 2019; de nota van wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan 2019, de nota van wijziging op het wetsvoorstel Wet spoedreparatie fiscale eenheid en de nota van wijziging op het wetsvoorstel Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking. In deze nota's zijn ook fiscale beleidsmaatregelen opgenomen die geraamd zijn conform eerder gecertificeerde methodieken. Deze ramingen zijn niet opnieuw getoetst.

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. Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de kabinetsjaren, dus de jaren 2018-2021, als het structurele budgettaire effect. Voor de raming van de structurele opbrengst van een belastingmaatregel geldt doorgaans dat het lastig, zo niet onmogelijk, is te corrigeren voor de conjuncturele component. In nagenoeg alle gevallen is de invloed van de huidige stand van de conjunctuur op de opbrengst niet te meten. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden als bijlage bij de certificering van het Belastingplan 2019.[2]

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 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.

[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] Zie CPB Notitie, 18 september 2018, Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2019, (link).

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 van de puntschatting van het budgettaire effect.

1.2 Certificering

Tabel 1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect (in mln euro)[a]				
Maatregel		2019	2020	2021	Structureel	Onzekerheid
Nota's van wijziging naar aanleiding van de heroverweging vestigingsklimaat:						
Overgangsrecht bij verkorting maximale looptijd 30%-regeling	X	-393	-359	60	58	Gemiddeld
Beperking van de periode van terugwerkende kracht spoedreparatie fiscale eenheid	X	-42	0	0	0	Hoog
Overgangsrecht beperking afschrijving gebouwen in de Vpb		-2	-2	-2	-2	Gemiddeld
Nota van wijziging ATAD-uitzondering PPS:						
Uitzondering op earningsstrippingmaatregel voor bestaande PPS-projecten met betrekking tot openbare infrastructuur		-34	-33	-32	0	Gemiddeld
(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. Dit betekent echter niet dat de ramingen geen onzekerheid kennen. In totaal krijgt één raming het onzekerheidsoordeel 'hoog'. Drie maatregelen ontvangen het onzekerheidsoordeel 'gemiddeld'.

Hieronder wordt de toetsing toegelicht van de grootste maatregelen[4] en van ramingen die het onzekerheidsoordeel hoog hebben. De toelichtingen van de maatregelen, opgesteld door het ministerie van Financiën, zijn een bijlage bij de nota's van wijziging bij het pakket Belastingplan 2019 en bij de nota van wijziging van het implementatiewetsvoorstel ATAD1.

[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.
[4] In termen van absoluut structureel budgettair effect.

Overgangsrecht bij verkorting maximale looptijd 30%-regeling

In het Belastingplan 2019 werd aangekondigd dat de maximale looptijd van de 30%-regeling voor ingekomen werknemers uit het buitenland ('expats') wordt ingekort met drie jaar tot maximaal vijf jaar. De beperking zou oorspronkelijk op 1 januari 2019 in werking treden. In het nieuwe wetsvoorstel wordt echter overgangsrecht voorgesteld. Dit overgangsrecht geldt voor ingekomen werknemers bij wie de looptijd van de 30%-regeling door de looptijdverkorting zou eindigen in de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2020. Met het overgangsrecht kunnen de betreffende werknemers de 30%-regeling alsnog blijven toepassen tot en met 31 december 2020. Dit overgangsrecht geldt ook voor de doorwerking naar de rest van de extraterritoriale kostenregeling en de keuzeregeling partiële buitenlandse belastingplicht. Omdat het budgettaire effect van de maatregel de budgettaire grens in het toetsingskader overschrijdt, wordt de maatregel uitvoerig getoetst.

Door het overgangsrecht zal de beperking van de 30%-regeling in 2019 en 2020 nog geen ingekomen werknemers treffen en vervalt voor die jaren de in het Belastingplan 2019 geraamde budgettaire opbrengst. Omdat dit neerkomt op handhaving van de bestaande situatie is de onzekerheid gering. Doordat met het overgangsrecht de beperking in 2019 en 2020 nog niet geëffectueerd wordt, zal de budgettaire grondslag van de 30%-regeling begin 2021 hoger liggen. Net als in de oorspronkelijke raming veronderstelt het ministerie van Financiën dat de grondslag van de 30%-regeling verder groeit met de gemiddelde groeivoet over de afgelopen jaren. Door de grotere omvang van de grondslag leidt deze groei tot hogere opbrengsten bij de inwerkingtreding van de looptijdbeperking in 2021 en verder. Deze extra opbrengsten zijn met enige onzekerheid omgeven, gezien de grondslagontwikkeling van de 30%-regeling in anticipatie op de beperking van de looptijd anders kan bewegen dan in het verleden.

Beperking van de periode van terugwerkende kracht spoedreparatie fiscale eenheid

De 'Spoedreparatiemaatregelen fiscale eenheid' vergroten met terugwerkende kracht onder meer het toepassingsbereik van een tweetal renteaftrekbeperkingen. In de nota van wijziging is besloten dat de terugwerkende kracht van de spoedreparatie fiscale eenheid beperkt wordt tot 1 januari 2018, in plaats van de eerder afgesproken datum van 25 oktober 2017. Omdat de raming wordt gekenmerkt door hoge onzekerheid, ondergaat deze de uitvoerige toetsing.

De beperking van de terugwerkende kracht leidt via twee kanalen tot een mogelijke extra budgettaire derving. Ten eerste kunnen internationaal opererende ondernemingen in bepaalde gevallen een beroep doen op de zogeheten per-elementbenadering, waarmee de renteaftrekbeperking niet tot uitdrukking komt. Deze bedrijven kunnen dit beroep nu doen voor de periode tot en met 31 december 2017. In de oorspronkelijke raming in het Belastingplan 2019 is voor ieder belastingjaar een inschatting gemaakt van het aandeel belastingplichtigen dat een dergelijk beroep zal doen. Voor het belastingjaar 2017 werd dit aandeel vanwege de

terugwerkende kracht neerwaarts geschaald. Nu de terugwerkende kracht pas vanaf januari 2018 geldt, kan die oorspronkelijke schaling achterwege blijven, en resulteert een verwachte extra derving.

Ten tweede treden de vervangende spoedmaatregelen ruim twee maanden later in werking. Het toepassingsbereik van de geldende renteaftrekbeperkingen wordt daarmee dus pas later verbreed. 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. Door de verschuiving van de terugwerkende kracht bestond langer de gelegenheid tot herstructurering, waardoor de opbrengst afneemt. Het ministerie maakt hiervoor een afslag, die echter met onzekerheid omgeven is.

Beide geraamde dervingen hangen nauw samen met de oorspronkelijke berekeningsmethode, waarin datagebreken en gevoelige aannamen over de representativiteit van de benaderde grondslag een belangrijke rol spelen. Deze aanvullende maatregelen kennen daarom een zelfde mate van (hoge) onzekerheid.

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

November 2018