

RAMINGSTOELICHTINGEN

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

*'Wet implementatie eerste EU-richtlijn
antibelastingontwijking'*

Inhoud

1	Inleiding.....	3
2	Ramingstoelichtingen	4
2.1	Earningsstripping	4
2.2	CFC	5
2.3	GAAR	6
2.4	Exitheffing	7

1 Inleiding

In dit document treft u de ramingstoelichtingen bij de budgettaire effecten van het wetsvoorstel 'Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking' (ATAD1). Sinds 2017 worden deze ramingstoelichtingen gepubliceerd om inzicht te verschaffen hoe tot de ramingen bij de verschillende fiscale wetsvoorstellen is gekomen.

De earningsstrippingmaatregel uit dit wetsvoorstel is onderdeel van het regeerakkoord. De genoemde bedragen bij deze maatregelen zijn echter niet gelijk aan die in het budgettair overzicht bij het regeerakkoord. Eén van de verschillen is het prijspeil. In het regeerakkoord is dit prijspeil 2017, in de wetsvoorstellen het prijspeil van het jaar van invoering. Verder is in de raming van de maatregel in het regeerakkoord meegenomen dat enkele andere renteaftrekperkingen afgeschaft worden. Het wetsvoorstel ATAD1 ziet slechts op het invoeren van earningsstripping. Daarnaast zijn verbeteringen aangebracht in de ramingswijze.

Het certificeringsdocument van het CPB is bij deze ramingstoelichtingen gevoegd.

2 Ramingstoelichtingen

2.1 Earningsstripping

Korte beschrijving van de maatregel

Het wetsvoorstel ATAD1 bevat een nieuwe renteaftrekbepanking die voldoet aan de Anti Tax Avoidance Directive. Het wetsvoorstel regelt dat rente niet aftrekbaar is voor zover het saldo aan renten (verschil tussen bedrag aan aftrekbare rentelasten en het bedrag aan belastbare rentebaten) meer bedraagt dan het hoogste van 30% van de fiscale EBITDA van de belastingplichtige of € 1 miljoen ('earningsstrippingmaatregel').

Tabel: Budgettaire effecten maatregel

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

	2019	2020	2021	Struc
Earningstrippingmaatregel	1.343	1.392	1.525	2.061

* Met betrekking tot het belastingjaar 2018 is er een budgettair effect van 65 miljoen omdat een klein deel van de ondernemingen vanwege earningsstripping in 2019 minder verlies zal hebben, waardoor er minder wordt teruggewenteld naar belastingjaar 2018. Deze opbrengst is toegerekend aan 2019.

Kern van de raming

De basis van de raming wordt gevormd door de integrale aangiften vennootschapsbelasting over de periode 2010-2015. Aan de hand van deze aangiften is een simulatiemodel ontwikkeld waarop tot 2040 op bedrijfsniveau een te verwachten ontwikkeling van de vpb-opbrengst wordt doorgerekend. Hierbij wordt expliciet rekening gehouden met het verloop van de verliesvoorraad in de tijd.

Om het effect van de earningsstrippingmaatregel door te rekenen is bij alle bedrijven gekeken in hoeverre het saldo van de betaalde rente minus de ontvangen rente meer dan 30% van de fiscale EBITDA is, rekening houdend met de drempel van 1 miljoen. In het simulatiemodel is doorgerekend wat het betekent als deze rente vanaf 2019 niet meer aftrekbaar is. Die doorrekening geeft aan dat een deel van de niet-aftrekbare rente neerslaat bij bedrijven die een verlies maken of een grote verliesvoorraad hebben. Deze verliesvoorraad wordt in de loop van de tijd kleiner. Daardoor is op langere termijn de opbrengst hoger.

Internationale bedrijven kunnen vertrekken of eventueel via het verleggen van fiscale EBITDA of rente het effect van de maatregel ontwijken of beperken. Als benadering van dit effect is aangenomen dat bij de meest flexibele groep bedrijven er geen opbrengst zal zijn. Deze groep is gedefinieerd door te kijken naar de bedrijven die naar verwachting een ruling hebben, wat benaderd is door te kijken naar de bedrijven die onder het APA-ATR-team vallen. De aanname is dus dat deze groep het gedragseffect representeert van alle internationale bedrijven.

Verder is gekeken in hoeverre er in de periode 2010-2015 ontwikkelingen waren die niet representatief zijn voor de toekomst. Bij de woningcorporaties zijn daarom twee aanpassingen gedaan omdat bij die groep gesteld kan worden dat de aangiften over 2010-2015 niet representatief zijn voor de toekomst. De eerste aanname is dat de (fiscale) afwaardering van de vaste activa in de jaren na 2017 op nul gesteld kan worden. Er wordt dus verondersteld dat de huizenprijzen in de toekomst geen permanente daling vertonen. In lijn hiermee zijn er woningcorporaties die in de jaren 2010-2013 zeer grote buitengewone lasten hebben genomen die niet representatief zijn voor latere jaren. Hierbij is de aanname gedaan dat de buitengewone lasten in de toekomst slechts de helft zijn van de bedragen uit 2010-2013.

2.2 CFC

Korte beschrijving van de maatregel

In het wetsvoorstel ATAD1 is een regeling opgenomen voor zogenoemde gecontroleerde buitenlandse entiteiten ('controlled foreign companies (CFC)'). De CFC-maatregel is gericht tegen het verschuiven van winsten naar buitenlandse laagbelaste gecontroleerde lichamen of vaste inrichtingen. Het voorstel regelt dat categorieën van voordelen (dividend, rente, royalty's, et cetera) onder voorwaarden tot de winst van de belastingplichtige moeten worden gerekend.

Tabel: Budgettaire effecten maatregel

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

	2019	2020	2021	Struc
CFC	0	0	0	0

Kern van de raming

De CFC-maatregel werkt prohibitief en het is de bedoeling dat structuren met een CFC zonder wezenlijke economische activiteit in een laagbelastend land of land op de EU-lijst van niet coöperatieve jurisdicties zich onder Nederland niet meer gaan voordoen. Voor deze raming kan geen beroep gedaan worden op databestanden, aangezien het gaat om inkomen wat tot op heden niet in Nederland gerapporteerd wordt.

De verwachting is dat een gedragseffect van 100% zal leiden tot een budgettaire opbrengst van nihil. Nederlandse bedrijven die een CFC hebben zullen voldoen aan de eisen op basis waarvan een wezenlijke economische activiteit in de CFC aanwezig wordt geacht.

De grootste onzekerheid ligt in de vraag of bedrijven ook activiteiten die onder de Nederlandse moeder vallen naar andere landen zullen verplaatsen. In dat geval kan er sprake zijn van een derving in de vpb-inkomsten. Er verandert echter niets aan de belastingdruk op deze activiteiten als wordt voldaan aan de eisen op basis waarvan een wezenlijke economische activiteit in de CFC aanwezig wordt geacht. Er dus is geen reden om aan te nemen dat dit effect in grote mate zal optreden.

2.3 GAAR

Korte beschrijving van de maatregel

De wetsvoorstel ATAD1 bevat een algemene antimisbruikbepaling, de zogenoemde 'general anti abuse rule' (GAAR). Deze GAAR leidt tot het voor de berekening van de verschuldigde vennootschapsbelasting buiten toepassing laten van een constructie of reeks van constructies als aan enkele voorwaarden is voldaan.

Tabel: Budgettaire effecten maatregel

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

	2019	2020	2021	Struc
GAAR	0	0	0	0

Kern van de raming

Het onderdeel GAAR heeft een verwaarloosbaar budgettair effect. Met het in jurisprudentie ontwikkelde leerstuk van *fraus legis* is de GAAR uit ATAD1 reeds in het Nederlandse belastingrecht geïmplementeerd.

2.4 Exitheffing

Korte beschrijving van de maatregel

De huidige uitstelregeling van artikel 25a Invorderingswet 1990 geldt zowel voor de inkomstenbelasting als voor de vennootschapsbelasting. Aangezien de Anti Tax Avoidance Directive slechts ziet op belastingplichtigen die zijn onderworpen aan de heffing van vennootschapsbelasting en een van de huidige Nederlandse regeling afwijkende termijn hanteert, wordt de huidige regeling gesplitst. Voor de inkomstenbelasting wordt de huidige regeling (termijn van tien jaar) gehandhaafd. Voor de vennootschapsbelasting wordt een regeling voorgesteld conform de richtlijn.

Tabel: Budgettaire effecten maatregel

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

	2019	2020	2021	Struc
Exitheffing	0	0	0	0

Kern van de raming

De exitheffing heeft een verwaarloosbaar budgettair effect. Voor de exitheffing geldt dat de huidige eindafrekeningssystematiek in Nederland grotendeels overeenkomt met de exitheffing in ATAD1, de verschillen hebben geen budgettaire impact.



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 18 september 2018

Certificering budgettaire ramingen Wet implementatie eerste EU-richtlijn anti- belastingontwijking

*Uitgevoerd op verzoek van
het ministerie van Financiën*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Financiën
Datum: 18 september 2018
Betreft: Certificering budgettaire ramingen Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking

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

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de ramingen van twee fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel 'Wet implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking'. Het betreft maatregelen ter implementatie van de Anti Tax Avoidance Directive (ATAD)1-richtlijn, een Europese richtlijn tegen belastingontwijking die minimumharmonisatie biedt ter voorkoming van uitholling van de belastinggrondslag. Het wetsvoorstel bevat een generieke renteaftrekbeppering en regelingen tegen het verschuiven van winsten naar gecontroleerde buitenlandse entiteiten. Het CPB acht de budgettaire ramingen van beide maatregelen neutraal en redelijk. De raming van de generieke renteaftrekbeppering acht het CPB 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 implementatie eerste EU-richtlijn antibelastingontwijking'. De certificering van deze maatregelen loopt vooruit op de Miljoenennota vanwege de vereiste verankering in nationale wetgeving per 1 januari 2019. Het wetsvoorstel bevat:¹

- i. een generieke renteaftrekbeperking (de *earningsstripping*-maatregel),
- ii. regelingen tegen het verschuiven van winsten naar gecontroleerde buitenlandse entiteiten ('controlled foreign companies (CFC)')
- iii. een algemene antimisbruikbepaling ('general anti abuse rule (GAAR)')
- iv. een uitstelregeling in de eindafrekeningsystematiek van de vennootschapsbelasting (Exit-heffing).

Certificering van de fiscale maatregelen houdt in dat het CPB toetst of de ramingen 'neutraal en redelijk' zijn en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.² 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 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.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.

¹ Onderdelen ii, iii en iv worden hier samengenomen in één raming.

² 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](#).

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.

1.2 Certificering

Tabel 1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Nummer	Maatregel	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect (x mln euro) ^a			
			2018	2021	Structureel	Onzekerheid
1	Earningsstrippingmaatregel met generieke renteaftrekbeperking	X	65	1525	2061	Hoog
2	Implementatie ATAD1: CFC, GAAR en Exitheffing		0	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 earningsstrippingmaatregel) betreft een relatief groot budgettair belang dat wordt gekenmerkt door 'hoge' onzekerheid. Deze beide factoren geven aanleiding tot een uitvoerige toetsing naast de marginale toetsing. De raming van maatregel 2 (implementatie ATAD1-regelingen) behoeft vanwege de verwaarloosbare budgettaire opbrengst en de lage onzekerheid geen uitvoerige toetsing. Hieronder lichten we de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor de raming van maatregel 1 verder toe.

1.2.1 Toelichting certificering raming maatregel 1 (earningsstrippingmaatregel)

De earningsstrippingmaatregel met generieke renteaftrekbeperkingen (65 mln euro olopend tot 2,1 mld euro structureel) bestrijdt verschuivingen van rentelasten en -baten met gelieerde ondernemingen in het buitenland. Deze maatregel schrijft voor dat het saldo aan rentelasten en rentebaten slechts aftrekbaar is voor zover dit lager is dan 30% van de fiscale ebitda (belastbare winst voor rente en afschrijvingen), met een drempel van 1 mln euro.

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 is gebaseerd op de aangiftegegevens van individuele belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting over de jaren 2010 tot en met 2015. De representativiteit van deze aangiftejaren voor de toekomstige jaren drijft de mate van onzekerheid over de grondslag. Aangezien die periode een laagconjunctuur betreft en in sterk contrast staat tot de huidige economische voorspellingen, zou enerzijds de belastbare winst hoger kunnen liggen. Daardoor zou de aftrekbare rente juist hoger liggen en daarmee het effect van de ATAD-richtlijn op de belastinggrondslag kleiner zijn dan in een laagconjunctuur. Anderzijds leidt een periode van economische groei vaak ook tot extra investeringen die veelal met vreemd vermogen gefinancierd worden. Daardoor kunnen de rentekosten hoger liggen, wordt de ATAD-richtlijn meer knellend en groeit de belastinggrondslag. Omdat

er geen andere aangiftegegevens beschikbaar zijn, bestaat er geen objectieve manier om voor deze effecten te corrigeren.

Tot slot vormen ook gedragseffecten een bron van onzekerheid in de raming. De renteaftrekbeperking zorgt voor een toename van de lastendruk voor voornamelijk grote en/of internationale bedrijven. Dit kan leiden tot ontwijkingsgedrag, maar het precieze budgettaire belang van dit gedrag is niet zuiver in te schatten. Als benadering voor het ontwijkingsgedrag van alle bedrijven is verondersteld dat er geen opbrengst wordt behaald bij bedrijven met een ruling (de meest flexibele groep). In budgettaire termen betekent dit een afslag van 20% voor de totale groep bedrijven. Omdat er geen ervaringen bestaan met dergelijke gedragseffecten uit het verleden, brengt deze aanname hoge onzekerheid met zich mee; meer ontwijkingsgedrag kan de budgettaire opbrengst sterk drukken. Tegelijkertijd wordt deze richtlijn in de gehele EU ingevoerd, wat het gedragseffect kan verkleinen.

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 daarbij fors, maar 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

September 2018