

Vergaderjaar 2018–2019

35 000

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 47

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2018

Naar aanleiding van het verzoek van het lid Snels tijdens de Regeling van Werkzaamheden van dinsdag 2 oktober jl. (Handelingen II 2018/19, nr. 7, Regeling van Werkzaamheden) om een brief over aanpassing van de veronderstellingen in de raming van de dividendbelasting, naar aanleiding van het position paper van de heer Michiel Spanjers, treft u onderstaand, mede namens de Minister van Financiën, mijn reactie aan.

Raming kosten afschaffen dividendbelasting

De raming van de derving door het afschaffen van de dividendbelasting komt in essentie neer op twee onderdelen, namelijk het bepalen van de relevante brutoopbrengst en het bepalen van het gedeelte van de brutoopbrengst dat weer verrekend wordt in de inkomstenbelasting (IB) en vennootschapsbelasting (Vpb). Het gedeelte dat niet verrekend wordt is de netto-opbrengst. Beide onderdelen worden hieronder toegelicht, waarbij tevens wordt ingegaan op de opmerkingen van de heer Spanjers in zijn position paper. Ik heb mij hierbij beperkt tot de hoofdpunten.

Raming relevante brutoopbrengst

De reguliere ramingen van de brutoopbrengst van de dividendbelasting zijn terug te vinden in de begrotingsstukken, waaronder de Miljoenennota 2019 (Kamerstuk 35 000, nrs. 1 en 2). De ramingen van de belasting- en premieontvangsten – waaronder de dividendbelasting – komen tot stand op basis van een econometrisch geschat ramingsmodel. Daarvoor vormt de meest actuele inschatting van relevante macro-economische indicatoren door het CPB, samen met de reeds gerealiseerde kasontvangsten in voorgaande jaren en ramingen van beleidsmaatregelen, het uitgangspunt. Voor 2018 wordt de opbrengst van de dividendbelasting in de Miljoenennota 2019 geraamd op € 3,9 miljard; voor 2019 is de huidige raming € 5,6 miljard. In respectievelijk bijlage 4 en 5 van de Miljoenennota 2019 worden de raming en de systematiek daarachter nader toegelicht. Daarbij

is tevens aandacht voor de bijstelling ten opzichte van de Voorjaarsnota 2018 (Kamerstuk 34 960, nr. 1).

De ramingen van de brutoopbrengst in de Miljoenennota geven echter niet de relevante opbrengst voor het bepalen van de kosten van het afschaffen van de dividendbelasting. In 2019 zal veel meer dividendbelasting verrekend worden in de inkomstenbelasting dan gemiddeld in het verleden doordat de ondernemingen van Nederlandse directeurgrotaandeelhouders incidenteel meer dividend zullen uitkeren dan gebruikelijk in anticipatie op de verhoging van het box 2-tarief en de maatregel die de omvang van rekening-courantschulden begrenst. Deze dividenduitkeringen zijn belast met dividendbelasting die in de meeste gevallen volledig verrekenbaar is, omdat de ontvangers voornamelijk binnenlandse belastingplichtigen zijn. Dat gaat niet samen met een gemiddeld verrekeningspercentage over het verleden; die uitkomst zou tot een overschatting van de kosten van het afschaffen van de dividendbelasting leiden.

Voor de raming van de kosten van het afschaffen van de dividendbelasting is daarom een raming van de brutoopbrengst gehanteerd waar de reeds genoemde beleidsmaatregelen in box 2 die het verrekeningspercentage sterk beïnvloeden geen onderdeel van uitmaken. Verder is de gebruikelijke ramingsystematiek gevolgd. Daarnaast heeft de update van de raming van de kosten van het afschaffen van de dividendbelasting plaatsgevonden voorafgaand aan de augustusbesluitvorming, op basis van de kMEV2019 raming van het CPB en de tot en met de maand mei gerealiseerde kasontvangsten. Dat geldt voor alle 'herijkte' ramingen van maatregelen in het Belastingplan zoals toegelicht in bijlage 3 van de Miljoenennota (Kamerstuk 35 000, nr. 2). De brutoraming van de dividendbelasting is, zoals voor alle belastingramingen geldt, na afronding van de augustusbesluitvorming nog aangepast om te borgen dat de Miljoenennota de op dat moment meest actuele raming weergeeft. Dit geeft tevens de gelegenheid om onder andere de eventuele effecten van de augustusbesluitvorming te verwerken in de raming.

De kosten van het afschaffen van de dividendbelasting zijn op basis van het bovenstaande becijferd op € 4,35 miljard in 2020. Daarbij zijn dus de genoemde anticipatie-effecten buiten beschouwing gelaten en is uitgegaan van de raming van de brutoopbrengst in juni. De gemiddelde endogene (niet-beleidsmatige) groei in de jaren 2018–2020 van de brutoopbrengst kwam in deze raming uit op 5,6% per jaar.

Verrekening in de IB en Vpb

Het aandeel dat verrekend wordt kan voor het verleden bepaald worden uit de integrale aangiftebestanden van de Belastingdienst. Deze gegevens komen met een zekere vertraging beschikbaar. Van de integrale bestanden zijn de gegevens vanaf 2008 beschikbaar. Dit leidt tot de volgende tabel. Hierin zijn de jaren tot en met 2016 realisaties en de jaren vanaf 2017 ramingen. Het totaalbedrag aan verrekende Vpb was voor 2016 nog niet volledig (laatste stand € 0,12 miljard). Voor dat jaar is daarom het gemiddelde bedrag over de periode 2009–2015 gebruikt. Het effect hiervan op de uitkomsten is minimaal.

Tabel: Bedragen dividendbelasting (miljard euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bruto	3,95	2,08	2,40	2,59	2,48	2,19	3,47	3,11	2,98	3,66	3,92	4,16	4,35
Verr. IB	1,10	1,06	1,13	1,19	1,27	0,91	2,36	1,16	1,29	1,78	1,91	2,02	2,11
Verr. Vpb	0,46	0,25	0,26	0,21	0,19	0,16	0,15	0,16	0,20	0,27	0,29	0,31	0,32
Netto	2,39	0,78	1,02	1,19	1,03	1,12	0,96	1,79	1,49	1,61	1,72	1,83	1,91
Verrek. %	39%	63%	58%	54%	59%	49%	72%	42%	50%	56%	56%	56%	56%

Bij het bepalen van het gemiddelde verrekeningspercentage over een bepaalde periode is gewogen naar de opbrengst. Hiermee is bedoeld dat niet eenvoudig de percentages van de verschillende jaren gemiddeld zijn, maar dat de totale verrekening over een aantal jaren is afgezet tegen de totale opbrengst over diezelfde jaren. Hiermee wordt voorkomen dat uitschieters in een bepaald jaar bij lage absolute bedragen onevenredig meewegen. Met behulp van bovenstaande tabel kan op deze wijze de gemiddelde verrekening over een bepaalde periode berekend worden.

Hierbij is het verder van belang, zoals de heer Spanjer terecht aangeeft, dat rond de tariefsverlagingen in box 2 in de jaren 2007 en 2014 aanzienlijke tijdelijke gedragseffecten hebben plaatsgevonden. In het jaar van de tariefsverlaging zijn de uitkeringen in box 2, en daarmee samenhangende verrekening in de IB, aanmerkelijk hoger dan normaal, terwijl in het jaar ervoor een anticipatie-effect zichtbaar is en in het jaar erna een naijleffect. Als alle drie de jaren beschikbaar zijn, mag gesteld worden dat deze effecten elkaar uitmiddelen. Dit toont meteen het probleem voor het jaar 2008. Aangezien dit een jaar is met een naijleffect (zichtbaar in de relatief lage verrekening), waarbij de jaren ervoor niet beschikbaar zijn, is 2008 verder niet meegenomen.

Voor de wel beschikbare jaren (2009–2016) kunnen verschillende keuzes gemaakt worden, die alle tot ongeveer dezelfde uitkomst leiden. In de minimale variant zou alleen naar de periode 2009–2012 gekeken worden. Over deze periode is het gemiddelde verrekeningspercentage 58%. In een andere variant worden alle beschikbare jaren meegenomen, maar exclusief de jaren rondom de tariefsverlaging in 2014. Dit is dus de periode 2009–2012 gecombineerd met 2016. Het gemiddelde verrekeningspercentage is dan 56%. Een laatste variant is alleen het weglaten van 2016, omdat dit jaar mogelijk nog niet voldoende gevuld is. Dit is dus de periode 2009–2015. Het verrekeningspercentage blijkt dan 57%. Op basis van deze gevoeligheidsanalyse mag geconcludeerd worden dat het gemiddelde verrekeningspercentage robuust tussen 56% en 58% ligt. Er is voor gekozen de ruimste periode te nemen, dus 2009–2016, omdat op deze manier de meeste datapunten worden meegenomen en dit het minst arbitrair is. Het verrekeningspercentage komt daarmee uit op 56%. Dat betekent dat de netto opbrengst 44% van de bruto opbrengst van € 4,35 miljard bedraagt, ofwel € 1,91 miljard in 2020.

Certificering door het CPB

De raming van de kosten van het afschaffen van de dividendbelasting, dat wil zeggen de € 1,9 miljard, is door het CPB getoetst en gecertificeerd. Daarbij heeft het CPB inderdaad, zoals de heer Spanjers schrijft, aangegeven dat de uitkomst een hoge mate van onzekerheid heeft. Maar het CPB heeft ook aangegeven dat de raming van € 1,9 miljard redelijk en neutraal is. De onzekerheid is zowel opwaarts als neerwaarts.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel