



Certificering budgettaire ramingen Nota van Wijziging Belastingplan 2021

Deze notitie certificeert de budgettaire ramingen van de twee fiscale beleidsmaatregelen in de Nota van wijziging Belastingplan 2021. Het gaat om de Baangerelateerde Investeringskorting (BIK) en om de beperking van verliesverrekening in de vennootschapsbelasting in combinatie met onbeperkte voortwenteling van verliezen.

Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. De ramingen kennen een hoge mate van onzekerheid, vanwege de benodigde aannamen over de betreffende grondslagen.

CPB Notitie

Francis Weyzig, Maurits van Kempen

oktober 2020

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de raming van de budgettaire effecten van de fiscale beleidsmaatregelen uit de Nota van Wijziging op het Belastingplan 2021. Met de implementatie van de Nota van Wijziging wordt een aan bedrijfsinvesteringen gekoppelde afdrachtsvermindering in de loonheffing ingevoerd en wordt de verliesverrekening in de vennootschapsbelasting (vpb) beperkt tot 50% van de winst, gecombineerd met een onbeperkte voorwaartse verrekening. Het CPB acht de ramingsmethodiek van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming van de budgettaire effecten van de afdrachtsvermindering kent een hoge mate van onzekerheid, door de onzekerheid in de onderliggende veronderstellingen en gedragseffecten. Ook de raming van de aanpassingen in de verliesverrekening is met hoge onzekerheid omgeven, door de onzekere aannamen over de toekomstige winst- en verliesgrondslagen onderliggend aan het microsimulatiemodel. De geraamde opbrengst blijft daarmee in hoge mate onzeker.

1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire raming door het ministerie van Financiën van de fiscale beleidsmaatregelen uit de Nota van Wijziging op het Belastingplan 2021. De maatregelen behelzen de mogelijkheid om een percentage van de waarde van een bedrijfsinvestering in mindering te nemen op de loonheffing en de beperking van de verliesverrekening in de vpb tot maximaal 50% van de winst (met een franchise van 1 mln euro), gecombineerd met een verruiming van de voorwaartse verliesverrekening tot een onbeperkte termijn.

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. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden in de bijlage.

Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de komende jaren als het structurele budgettaire effect. Standaard wordt voor elke maatregel het kaderrelevante budgettaire effect gepresenteerd, dat van belang is voor besluitvorming over het inkomstenkader. Dit effect wijkt in sommige gevallen af van de bijbehorende kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar. Vanwege de coronacrisis zijn deze verschillen nu belangrijker dan normaal. Zo wordt de opbrengst van aanpassingen in de vennootschapsbelasting op korte termijn sterk beïnvloed door de coronacrisis, terwijl dat voor het inkomstenkader niet relevant is. Om meer inzicht te geven in budgettaire gevolgen op korte termijn, worden in deze notitie voor enkele maatregelen ook de budgettaire effecten op basis van een andere definitie vermeld.

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 aannamen voor de raming van budgettaire effecten nagelopen. In het bijzonder wordt gekeken naar

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

onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag.

Controversiële maatregelen, maatregelen met een geraamd budgettair effect van meer dan 50 mln euro en maatregelen met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag 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.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregelen. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen neutraal en redelijk. De ramingen leunen in belangrijke mate op de aannamen over de toekomstige belastinggrondslag en krijgen daarom het onzekerheidsoordeel 'hoog'. Hieronder wordt de certificering van de budgettaire ramingen toegelicht. Verdere toelichting van de beleidsmaatregelen, opgesteld door het ministerie van Financiën, is te vinden als bijlage bij de Nota van Wijziging.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Nota van Wijziging op het Belastingplan 2021	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect							Onzekerheid
		mln euro ^a							
		2021	2022	2023	2024	2025	2026	Structureel	
BIK-afdrachtsvermindering (b)	X	-2000 (-1677)	-2000 (-2323)	0	0	0	0	0	Hoog
Beperking verliesverrekening (b)	X	117 (90)	995 (1416)	889 (1085)	776 (897)	706 (852)	670 (715)	555 (555)	Hoog

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.
 (b) De tussen haken gerapporteerde waarden zijn de EMU-saldo-effecten op transactiebasis. Bij de beperking van de verliesverrekening zijn deze vanaf 2022 hoger dan de kaderrelevante bedragen, door hogere verliezen vanwege de coronacrisis.

BIK-afdrachtsvermindering

In 2021 en 2022 geldt een afdrachtsvermindering waarmee bedrijven met personeel een bepaald percentage van hun kwalificerende investeringsbedrag in mindering kunnen brengen op de loonheffing. Dit percentage bedraagt 3,0% voor de eerste 5 mln euro aan kwalificerende bedrijfsinvesteringen in een jaar en 2,44% voor het meerdere. Om te kwalificeren dient de investeringsbeslissing tussen 1 oktober 2020 en eind 2022 te worden genomen en moet de investering binnen zes maanden na 2022 worden opgeleverd. Kwalificerende investeringsbedragen dienen daarnaast meer dan 20 zdd euro te bedragen en overheidsinvesteringen, investeringen in woningen, overdrachtskosten op grond en personenauto's zijn uitgesloten van de regeling.

De relevante grondslag is benaderd met behulp van de geaggregeerde investeringsbedragen uit de Nationale Rekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze gegevens zijn opgehoogd naar waarden in

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 de bijzondere belangstelling staat van het parlement.

2021 met gegevens uit de CPB-ramingen over investeringen (concept-MEV 2021). De grondslag is op verschillende manieren gecorrigeerd voor overheidsinvesteringen en andere niet-kwalificerende investeringen. Uit de CBS-gegevens worden de investeringen in woningen, overdrachtskosten op grond en personenauto's verwijderd. Daarnaast vindt er afslag plaats voor investeringen onder de gestelde grens van 20 dzd euro en voor bedrijven die de afdrachtsvermindering niet (volledig) kunnen verzilveren, omdat daarvoor te weinig loonheffing wordt afgedragen. Dit tweetal correcties is gebaseerd op geaggregeerde vpb-balans en -aangiftegegevens. De vpb-gegevens sluiten niet volledig aan bij de CBS-grondslagen, wat enige onzekerheid met zich brengt.

Ook na deze correcties is de hierboven beschreven grondslag waarschijnlijk een overschatting, omdat het tijdvak voor de afdrachtsvermindering beperkt is en sommige investeringen een langere looptijd hebben. Deze investeringen kwalificeren dan niet voor de vermindering. Het is echter onbekend welk deel van de investeringen een looptijd heeft van langer dan het tijdvak van de investeringskorting. Op basis van vpb-aanslaggegevens over investeringsaantallen en -omvang en verdeling daarvan over materiële en immateriële activa is een expert-inschatting gemaakt. Daarbij wordt aangenomen dat relatief kleine investeringen (tot 10 mln euro) zullen kwalificeren en dat grote materiële investeringen een langere looptijd hebben en dus minder vaak zullen kwalificeren.

De omvang van de kwalificeringsbeperking voor grote investeringen kon niet worden geschat op basis van de aangiftegegevens, maar de omvang van de verzilveringsbeperking wel. Uit aangiftegegevens blijkt dat een aanzienlijk deel van de grote investeringen in materiële activa niet is te verzilveren, omdat de afdrachtsvermindering meer bedraagt dan de loonheffing. Mogelijk is hierbij ook vaak sprake van investeringen met een lange looptijd die vermoedelijk niet of moeilijk kwalificeren. Immateriële investeringen kwalificeren daarentegen waarschijnlijk meestal wel, omdat levering van immateriële activa snel kan plaatsvinden. Vanwege de verhouding tussen de investeringsomvang en de geschatte verzilveringsproblematiek, ligt een relatief hoge afslag voor de hand bij grote investeringen in het eerste jaar van invoering (2021). Voor de investeringscategorie van meer dan 50 mln wordt de helft van de grondslag afgeslagen. Voor de kleinere investeringscategorie is gekozen voor een kleinere afslag (20%). In het tweede jaar van de afdrachtsvermindering geldt dezelfde kwalificatie- en verzilveringsproblematiek. Een deel van de investeringen uit 2020 of 2021 dat niet in het eerste jaar gerealiseerd kon worden, kan dat echter wel in 2022. De totale afslag voor de hoogste investeringscategorie in 2022 is daarom lager dan in 2021 (20%). Voor beide jaren geldt dat de afslag vanwege het ontbreken van empirische evidentie zeer onzeker is.

Tot slot spelen er gedragseffecten die de raming onzeker maken. Bedrijven anticiperen op de invoering en zullen pogen hun investering in de regeling mee te laten lopen. Dit effect treedt op bij aankondiging, waarbij investeringen naar achter worden geschoven zodat ze in 2021 vallen. Daarnaast zullen investeringen voor 2023 naar voren worden gehaald, zodat ze in 2021 of 2022 tot afdrachtsvermindering kunnen leiden. Het verschuivingseffect wordt geschat op 20% van de investeringen uit het vierde kwartaal van 2020 en 20% van de investeringen uit heel 2023. Voor de omvang van deze gedragseffecten zijn geen onderbouwende gegevens beschikbaar, hetgeen de onzekerheid sterk vergroot. Omdat het voordeel van maximaal 3,0% van beperkte omvang is ten opzichte van de investeringskosten, wordt aangenomen dat afgezien van verschuivingen van investeringen die anders in 2020 of 2023 zouden plaatsvinden, de afdrachtsvermindering niet leidt tot een substantiële toename van investeringen in 2021 en 2022.

Voor de toepassing van het hoge tarief van 3% is bepaald welk deel van de investeringen in een jaar onder de schijfgrens van 5 mln euro valt.

De raming wordt als redelijk en neutraal beoordeeld, maar leunt in grote mate op veronderstellingen over de relevante investeringsgrondslag, waarvoor onderbouwende gegevens ontbreken. Daarnaast treden er

gedragseffecten op waarvan de omvang eveneens onzeker is. De totale onzekerheid, hoewel hoog, wordt enigszins begrensd door een geplande monitoring van de inschrijvingen en eventuele aanpassingen van de tarieven eind 2021.

Beperking verliesverrekening vennootschapsbelasting

Per 1 januari 2022 wordt de maximale verliesverrekening beperkt ten opzichte van de jaarwinst. Tot een franchise van 1 mln euro mag de jaarwinst nog volledig worden benut voor de verrekening van verliezen. Voor het deel van de jaarwinst boven de franchise wordt de verliesverrekening beperkt tot 50%. In de huidige situatie is dat 100%. Dit geldt zowel voor achterwaartse verliesverrekening (*carry back*) als voorwaartse verliesverrekening (*carry forward*). Tegelijk met deze beperking wordt ook een verruiming van de termijn voor voorwaartse verliesverrekening ingevoerd. Waar voorheen de maximale termijn zes jaar was voor verliezen uit 2019 en 2020 en negen jaar voor verliezen uit eerdere jaren, wordt deze nu onbeperkt. Dit geldt ook voor bestaande verliesvoorraden waarvan de maximale verrekeningstermijn in 2022 nog niet is verstreken. De termijn voor achterwaartse verliesverrekening blijft een jaar.

De raming is gemaakt met het interne vpb-simulatiemodel van het ministerie van Financiën. Dit model is gebaseerd op aangiftedata voor de jaren 2010-2018. De belastingaangiften tot 2050 zijn gesimuleerd op basis van historische winst- en verliespatronen per bedrijf. Deze patronen zijn mogelijk niet volledig representatief voor de grondslagontwikkeling in toekomstige jaren. De extrapolatie brengt daarmee onzekerheid met zich mee. Het effect van de maatregelen is bepaald door de simulatieresultaten te vergelijken met een simulatie van het basispad, met daarin de huidige verliesverrekeningregels, inclusief Belastingplan 2021.

Reeds voor invoering is er een (kaderrelevante) opbrengst omdat de beperking al geldt in 2021 voor achterwaartse verrekening van verliezen uit 2022. In 2022 wordt het budgettaire effect volledig bepaald door de beperking van verliesverrekening tot 50%. In de jaren daarna neemt de opbrengst geleidelijk af, omdat het effect van de onbeperkte voortwenteling van verliezen langzaam opbouwt.

De kaderrelevante budgettaire effecten zijn bepaald met een simulatie waarin de gevolgen van de coronacrisis buiten beschouwing worden gelaten. Daarnaast is er een raming gemaakt van het budgettaire effect op transactiebasis in de vennootschapsbelasting, waarbij de winsten en verliezen van bedrijven zijn aangepast aan de macro-economische ontwikkeling als gevolg van de coronacrisis, op basis van de MEV 2021.

Er is aangenomen dat er geen gedragseffecten van relevante orde grootte optreden. Hoewel er voor sommige bedrijven een prikkel zal zijn om met winsten of verliezen te schuiven, zodat verliezen eerder verrekend kunnen worden, is het budgettaire effect daarvan naar verwachting beperkt.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de aannamen over de toekomstige winst- en verliesgrondslagen onderliggend aan het microsimumatiemodel. De geraamde opbrengst blijft daarmee in hoge mate onzeker.