

RAMINGSTOELICHTING

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

'Wet beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling'

Inleiding

In dit document treft u de ramingstoelichting bij de budgettaire effecten van het wetsvoorstel 'Wet beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling'. 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 ramingstoelichting gevoegd.

Beperking liquidatie- en stakingsverliesregeling

Korte beschrijving van de maatregel

De liquidatieverliesregeling is een uitzondering op de deelnemingsvrijstelling op basis waarvan liquidatieverliezen toch ten laste van de Nederlandse winst kunnen worden gebracht. Voor vaste inrichtingen geldt een vergelijkbare uitzondering op de object-vrijstelling voor buitenlandse ondernemingswinsten voor stakingsverliezen, namelijk de stakingsverliesregeling.

Het wetsvoorstel introduceert drie nieuwe voorwaarden alvorens een liquidatie- of stakingsverlies in aanmerking kan worden genomen:

1. Temporele voorwaarde: Termijn waarbinnen een liquidatie- of stakingsverlies kan worden genomen van drie jaar na (besluit tot) staking.
2. Territoriale voorwaarde: Slechts aftrek van liquidatie- en stakingsverliezen uit Nederland, de EU, de EER en derde landen waarmee de Europese Unie een kwalificerend associatieverdrag heeft gesloten.
3. Kwantitatieve voorwaarde: Slechts aftrek van liquidatieverliezen indien sprake is van beslissende invloed.

Ten aanzien van de territoriale en kwantitatieve voorwaarde geldt een franchise van € 5.000.000.

Kern van de raming

Liquidatie- en stakingsverliezen verlagen de belastbare winst van de belastingplichtige. Indien de belastbare winst van de belastingplichtige negatief is, is dit verlies verrekenbaar met de winsten uit het voorafgaande jaar of de zes volgende jaren. Na deze termijn is verrekening niet meer mogelijk en verdampen de verliezen. Uit berekeningen in het Vpb-simulatiemodel blijkt dat ongeveer 50% van de liquidatieverliezen verdampt.

Temporele voorwaarde

Het is niet af te leiden uit de data hoeveel extra verliezen zullen verdampen doordat als gevolg van de temporele voorwaarde liquidatieverliezen eerder in aanmerking genomen moeten worden.

Aangezien onder de reguliere verliesverrekeningstermijn 50% van de verliezen verdampt, wordt aangenomen dat 20% extra verdampt van de verliezen onder de kwalitatieve en territoriale voorwaarde.

Territoriale en kwantitatieve voorwaarde

De raming gaat uit van aangiftegegevens van het jaar 2017. In dit jaar werd in totaal een bedrag van € 4,4 miljard als liquidatieverlies in aftrek gebracht. Onder toepassing van de kwantitatieve en territoriale voorwaarde had hiervan € 1,5 miljard niet meer als liquidatieverlies in aanmerking mogen worden genomen. Het totale bedrag aan stakingsverlies is € 343 miljoen. Onder de kwantitatieve en territoriale voorwaarde had € 283 miljoen niet meer als stakingsverlies genomen mogen worden. In combinatie met de reguliere verdamping van verliezen leidt dit tot een resterend bedrag van € 756 miljoen aan liquidatieverliezen en € 142 miljoen aan stakingsverliezen. Deze vermindering van de grondslag wordt vervolgens berekend tegen het huidige Vpb-tarief van 21,7% en omgerekend naar prijzen 2020. Onderstaande tabel laat de effecten zien van de verschillende beperkingen voor de liquidatie- en stakingsverliesregeling. Dit wetsvoorstel heeft een structureel budgettair effect van 242 miljoen.

Tabel 1: Structurele budgettaire effecten maatregel per 2027 '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend (Bedragen in mln euro, prijzen 2020)	LVR	SVR	Totaal
Kwantitatieve en territoriale beperking	164	31	195
Temporele beperking	41	6	47
Totaal	205	37	242

Gedragseffect

Voor liquidatie- en stakingsverliezenverliezen uit voorafgaande jaren die per 2021 in aftrek zullen zijn beperkt wordt in 2020 een anticipatie-effect verwacht en zullen ze meelopen in de gewone

verliesverrekening. Daarom is er een lineair ingroeipad van de verliesverrekeningstermijn van 6 jaar tot het structurele budgettaire effect. Door de coronacrisis zal er in de eerste jaren minder winst gemaakt worden waar de liquidatieverliezen tegen verrekend kunnen worden. In de jaren 2021, 2022 en 2023 zijn de opbrengsten gehalveerd om hiervoor te corrigeren, waarna er vanaf 2024 een nieuw lineair ingroeipad wordt ingezet tot structureel niveau in 2027. In onderstaande tabel wordt dit ingroeipad weergegeven.

Tabel 2: Budgettaire effecten maatregel '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027 (struc)
(Bedragen in mln euro, prijzen 2020)								
Aanpassen Liquidatieverliesregeling	0	18	35	53	100	148	196	242



Certificering budgettaire raming Wet aanpassing liquidatie- en stakingsverliesregeling

Deze notitie certificeert op verzoek van het ministerie van Financiën de raming van de fiscale beleidsmaatregel uit het wetsvoorstel Wet aanpassing liquidatie- en stakingsverliesregeling.

Met de maatregel wordt per 2021 een set nieuwe voorwaarden geïntroduceerd in de vpb voor de liquidatieverliesregeling bij deelnemingen en de stakingsverliesregeling bij vaste inrichtingen.

Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming kent een hoge mate van onzekerheid, door de onzekerheid in de toekomstige grondslagontwikkeling en gedragseffecten.

CPB Notitie

Maurits van Kempen, Sander van Veldhuizen,
Francis Weyzig

september 2020

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de raming van de opbrengst van de beperking van de liquidatie- en stakingsverliesregeling in de vennootschapsbelasting. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming kent een hoge mate van onzekerheid vanwege de gehanteerde aannamen voor de grondslagraming, de inschatting van de gedragseffecten op basis van onvolledige gegevens over de voorraad van verliezen die nog niet genomen zijn, en de correctie voor effecten van de coronapandemie.

1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire raming door het ministerie van Financiën van de fiscale beleidsmaatregel uit het wetsvoorstel Wet aanpassing liquidatie- en stakingsverliesregeling. De maatregel betreft de introductie per 1 januari 2021 van een set nieuwe voorwaarden in de vpb voor de liquidatieverliesregeling bij deelnemingen en de stakingsverliesregeling bij vaste inrichtingen. Door de beperkingen zullen er minder liquidatie- en stakingsverliezen verrekend kunnen worden, waardoor een opbrengst ontstaat.

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 jaren 2020-2026, als het structurele budgettaire effect. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden als bijlage bij de certificering van het Belastingplan 2020.²

Het CPB onderwerpt de raming aan een uitvoerige toetsing.³ Hierbij wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt en hoe het fiscale landschap hierdoor verandert. Voorts wordt dieper ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag. Het CPB geeft bij iedere raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

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, 17 september 2019, Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2020, ([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 of naar verwachting een aanzienlijke budgettaire omvang heeft.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel neutraal en redelijk. De raming leunt in belangrijke mate op aannamen over de mate van verdamping van verliezen, de toekomstige verliesnemingen en de lagere binnenlandse winsten vanwege de coronapandemie en krijgt daarom het onzekerheidsoordeel 'hoog'. Hieronder wordt de certificering van de budgettaire raming toegelicht. Verdere toelichting van de beleidsmaatregel, opgesteld door het ministerie van Financiën, is te vinden als bijlage bij het wetsvoorstel Wet aanpassing liquidatie- en stakingsverliesregeling.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregel

Aanpassing liquidatie- en stakingsverliesregeling								
mln euro (a)								
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Structureel
Geraamd budgettair effect	0	18	35	53	100	148	196	242
Uitvoerige toetsing	Ja							
Onzekerheid	Hoog							

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.

Per 2021 wordt een set nieuwe voorwaarden geïntroduceerd in de vennootschapsbelasting (vpb) voor de liquidatieverliesregeling bij deelnemingen en de stakingsverliesregeling bij vaste inrichtingen. De eerste voorwaarde stelt dat alle liquidatie- of stakingsverliezen binnen drie jaar na het besluit tot liquidatie of staking moeten worden genomen⁴ (temporele voorwaarde). De tweede voorwaarde bepaalt dat liquidatieverliezen enkel genomen kunnen worden als de belastingplichtige meer dan 50% belang in de deelneming heeft (kwantitatieve voorwaarde). De derde voorwaarde geldt aanvullend voor aftrek van liquidatie- of stakingsverliezen voor een bedrag boven de franchise van 5 mln euro. Het bedrag boven deze franchise is alleen aftrekbaar als het liquidatie- of stakingsverlies afkomstig is uit een land in Europese Economische Ruimte (EER) (territoriale voorwaarde). Tot slot worden er enkele anti-ontwijkingsbepalingen in de wet opgenomen.

Voor de raming van de jaarlijkse totale omvang van liquidatie- en stakingsverliezen heeft het ministerie van Financiën gebruikgemaakt van de aangiftegegevens van het meest recente volledig beschikbare jaar (2017). Het bedrag is door middel van verdere aannamen omgerekend naar de resterende grondslagvermindering, waarbij aan alle nieuwe voorwaarden is voldaan. Deze omrekening gaat gepaard met grote onzekerheid, omdat uit de aangiftegegevens niet nauwkeurig bepaald kan worden hoeveel gevallen aan de nieuwe voorwaarden voldoen. De reden hiervoor is dat onbekend is welke deelnemingen substantiële economische activiteiten uitvoeren en welke slechts een tussenhoudster zijn voor bedrijven buiten de EER. De gehanteerde aannames zijn gebaseerd op een analyse van een deelverzameling van de aangiftegegevens over 2017.

De temporele voorwaarde leidt mogelijk tot het vervallen (verdampen) van verliezen van voor 2021 die nog niet genomen zijn en van nieuwe verliezen die anders pas op een later moment genomen zouden worden. Het

⁴ Tenzij de vertraging met verzwaaarde bewijslast aantoonbaar niet om fiscale overwegingen is.

is onbekend hoe groot deze verdamping is, wat tot verdere onzekerheid in de raming leidt. Het ministerie van Financiën benadert het aandeel met behulp van een bij het ministerie intern ontwikkeld microsimulatiemodel. Uit de detailgegevens onderliggend aan dat model blijkt dat circa de helft van de gerealiseerde verliezen verdampt bij de regulier geldende verliestermijnen in de vpb.⁵ Vanwege de planning van de fiscale benutting van de stakings- en liquidatieverliezen ligt een lager percentage in de rede. In de raming is daarom uitgegaan van 20% verdamping.

Voor liquidatie- en stakingsverliezen boven de franchise van 5 mln euro is aan de hand van de aangiftegegevens bepaald welk deel van deze verliezen van buiten EER-landen komt (territoriale voorwaarde) en voor welk deel er geen kwalificerend belang bestaat (kwantitatieve voorwaarde). De berekende grondslagreductie is gecorrigeerd, omdat niet alle liquidatie- of stakingsverliezen daadwerkelijk tot aftrek leiden voordat zij volgens de regels verdampen. Deze correctie is benaderd met behulp van de statistieken die blijken uit de berekeningen van het vpb-simulatiemodel en bevat enige onzekerheid.

De in het wetsvoorstel opgenomen aanvullende bepalingen beperken de ruimte voor gedragseffecten. Zo heeft een structuurhervorming vlak voor inwerkingtreding geen effect vanwege de opgenomen toetsingsperiode van zeven jaar, waarin de verschillende voorwaarden worden beoordeeld en waarop is gebaseerd hoeveel liquidatieverlies er genomen mag worden. Ondanks de aanvullende voorwaarden is er wel een anticipatie-effect te verwachten, waarbij ondernemingen hun huidige voorraad aan niet-kwalificerende liquidatie- en stakingsverliezen nog voor inwerkingtreding in 2021 in aanmerking nemen. Deze verliezen kunnen dan verrekend worden tot uiterlijk 2026, wat resulteert in een opbrengstderving in de aanloopjaren. Omdat de omvang van de derving niet bepaald kan worden, maar structurele verdamping erop wijst dat de huidige liquidatie- en stakingsverliezen groot zijn ten opzichte van winsten, is aangenomen dat deze derving vrijwel de volledige opbrengst drukt in 2021. Vervolgens is aangenomen dat de derving vanuit het gedragseffect over de jaren lineair afneemt naar de structurele opbrengst in 2027. Het verloop is echter sterk afhankelijk van de verhouding tussen de winsten en onbekende verliesvoorraden en de afbouwsnelheid van deze verliezen. De veronderstelling van een lineaire afname is daarmee een grote bron van onzekerheid.

De coronapandemie en de resulterende uitzonderlijke economische situatie in de start van bovengenoemde aanloopjaren vergen een verdere correctie van de ingroei van de opbrengst. De winsten waarmee de stakings- en liquidatieverliezen verrekend worden, zullen lager zijn dan in het referentiejaar 2017. Om hiervoor te corrigeren zijn de opbrengsten in 2021 tot en met 2023 gehalveerd en volgt vanaf 2023 een steilere lineaire ingroei naar de structurele opbrengst in 2027. Omdat voor de omvang van deze afslag geen aanknopingspunten beschikbaar zijn, gaat dit gepaard met veel onzekerheid.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de verschillende aannamen over de mate van verdamping van verliezen, de voorraad aan verliezen die nog niet genomen zijn en de opbrengstderving vanwege de coronapandemie. De geraamde opbrengst is daarmee in hoge mate onzeker.

⁵ Voor bestaande verliezen uit fiscale jaren tot en met 2018 geldt een maximale termijn van 9 jaar voor voorwaartse verliesverrekening, vanaf 2019 geldt een maximale termijn van 6 jaar.