

RAMINGSTOELICHTINGEN

Toelichting op de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen in het pakket Belastingplan 2021.

1 Inhoud

1	Inhoud	2
2	Inleiding.....	3
3	Wetsvoorstel belastingplan.....	5
3.1	Pakket maatregelen inkomstenbelasting	5
3.2	Lagere bijtelling voor elektrische auto met zonnepanelen	6
3.3	Verruimen gerichte vrijstelling scholingskosten.....	7
3.4	Beperking vrije ruimte bij loonsom vanaf € 400.000.....	8
3.5	Tijdelijk verruiming vrije ruimte werkkostenregeling.....	9
3.6	Invoeren van een fiscale coronareserve.....	10
3.7	Voorkomen van vrijstelling door specifieke renteaftrekbeperking.....	11
3.8	Verhoging hoog tarief Vpb en verhogen schijfgrens	12
3.9	Verhogen van het effectieve tarief van de innovatiebox naar negen procent.....	13
3.10	Incidentele verhoging van de bankenbelasting	14
3.11	Aanpassen minimumkapitaalregel	15
3.12	Wijzigen van het belastbaar feit voor de belasting van personenauto's en motorrijwielen.....	16
3.13	Aanscherpen van de CO ₂ -schijfgrenzen en de schijftarieven en aanscherpen van de CO ₂ -grens en het tarief voor de dieseltoloeslag.....	17
3.14	Vervangen postcoderoosregeling door een subsidieregeling	18
3.15	Verlengen verlaagd tarief openbare laadpalen	19
3.16	Verlaagd energiebelastingtarief voor Walstroominstallaties	20
4	Wetsvoorstel overige fiscale maatregelen	21
4.1	Verduidelijken berekeningswijze kleinschaligheidsinvesteringsaftrek.....	21
4.2	Verduidelijken samenloop ATAD2 en de earningsstrippingmaatregel.....	22
5	Wetsvoorstel Wet aanpassing box 3	23
6	Wetsvoorstel Wet differentiatie overdrachtsbelasting.....	24
7	Wetsvoorstel Wet CO ₂ -heffing industrie	26
8	Wetsvoorstel Wet aanpassing opslag voor duurzame energie- en klimaattransitie.....	27
9	Wetsvoorstel Wet huurverlaging toegelaten instellingen	28
9.1	Verlaging van de verhuurderheffing.....	28
10	Certificering van het CPB.....	29

2 Inleiding

Om de transparantie te vergroten en de kwaliteit van de ramingen verder te borgen, worden met ingang van het Belastingplan 2018 toelichtingen op de budgettaire ramingen van fiscale maatregelen gepubliceerd. Voor deze publicatie is inspiratie ontleend aan de praktijk in het Verenigd Koninkrijk waar elk half jaar ramingstoelichtingen¹ worden gepubliceerd. De ramingen worden gecertificeerd door het Centraal Planbureau (CPB). Hierbij geeft het CPB een oordeel over de neutraliteit en redelijkheid van de ramingen en geeft het een inschatting van de onzekerheid ervan. Met deze certificering wordt het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte² gevolgd.

Deze publicatie bevat de volgende onderdelen:

- Een toelichting op de afzonderlijke maatregelen met een budgettair effect
- Het certificeringsdocument van het CPB.

Toelichting op maatregelen met budgettair effect

Hoofdstuk 3 t/m 9 bevat alle ramingstoelichtingen. Van iedere maatregel met een significant en lastenrelevant budgettair effect is een ramingstoelichting opgesteld. Deze begint met een beknopte beschrijving van de maatregel en een tabel met budgettaire effecten. Deze budgettaire effecten zijn ook terug te vinden in het betreffende wetsvoorstel. Vervolgens wordt de kern van de raming toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op de gegevensbronnen die zijn gebruikt en op de totstandkoming van de raming. Tevens wordt aandacht besteed aan eventueel relevante gedragseffecten. In de beschrijvingen wordt ook een beeld gegeven van onzekerheden in de raming. Alle ramingen zijn in prijzen van het jaar van invoering.

Lastenrelevant budgettair effect

In de ramingen zijn de lastenrelevante budgettaire effecten opgenomen. Dit zijn de budgettaire effecten die worden meegenomen in het inkomstenkader. Voor het inkomstenkader tellen alle inkomsten die vallen onder de definitie 'collectieve last'. Belastingen vallen onder deze definitie. Voor het inkomstenkader is het effect van fiscale beleidsmatige wijzigingen relevant. Voorbeelden van beleidsmatige wijzigingen zijn het aanpassen van belastingtarieven of belastinggrondslagen. Hierdoor verandert de materiële belastingplicht van burgers en bedrijven.

Er zijn ook maatregelen die wel effect hebben op de totale belastingopbrengsten, maar niet relevant zijn voor het inkomstenkader. Maatregelen in deze categorie veranderen de materiële belastingplicht van burgers en bedrijven niet. Wel is er sprake van andere aanpassingen, zoals veranderingen van de termijnen of de betalingswijze. Voorbeelden zijn wijzigingen in administratieve verplichtingen of het toekennen van meer controlemogelijkheden aan de Belastingdienst.

Door de coronacrisis zijn de belastingopbrengsten in 2021 in sommige gevallen tijdelijk veel lager dan normaal. Dit zou tot gevolg hebben dat sommige geraamde structurele maatregelen in het inkomstenkader veel goedkoper zijn/minder opleveren dan ze (op termijn) zullen doen. Daarom gebruiken we voor die maatregelen voor het inkomstenkader sleutels die het effect op lange termijn beter benaderen. Het uitgangspunt van het inkomstenkader (wat betreft structurele maatregelen) is namelijk dat naar budgettaire gevolgen voor lange termijn wordt gekeken. In de miljoenennota en in wetsvoorstellen waarbij de grondslag op incidentele en structurele basis uiteen lopen zullen we zowel het lastenrelevante effect van de maatregel opnemen als ter info ook het, mogelijk dus afwijkende, effect op het EMU-saldo op korte termijn.

In de ramingstoelichtingen zijn verschillende ramingsmethoden en gegevensbronnen te vinden. De eenvoudigste ramingen borduren direct voort op andere publicaties van het Rijk. Voorbeelden daarvan zijn de sleutel tabel waarin de budgettaire effecten zijn terug te vinden van aanpassingen van standaard tarieven en bedragen in verschillende belastingmiddelen, en de macroramingen van de opbrengsten van de verschillende

¹ <http://obr.uk/category/policy-costings/>

² Rijksoverheid (2015). 15e rapport Studiegroep Begrotingsruimte: Van Saldosturing naar stabilisatie, p.41.

belastingmiddelen. Voor andere ramingen zijn analyses uitgevoerd op bestanden met aangiften en aanslagen van de verschillende belastingmiddelen. Dat neemt niet weg dat voor veel ramingen additionele informatie noodzakelijk is. Niet alle informatie is te vinden in de aangiften. Zo zijn veel vrijstellingen er niet in opgenomen. Ook is het mogelijk dat maatregelen van toepassing zijn op groepen die nog niet worden onderscheiden in de aangiften. Het zoeken van aanvullende informatie blijft dus altijd van belang. Deze wordt gevonden in een variëteit van bronnen, uiteenlopend van het CBS tot inschattingen van experts.

Het certificeringsdocument van het CPB

In hoofdstuk 10 is het certificeringsdocument van het CPB opgenomen. Dit document bevat een overzicht van de ramingen waarvan het CPB van oordeel is dat deze 'redelijk en neutraal' zijn. Een raming is 'redelijk' als er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de betreffende raming te maken. De term 'neutraal' houdt in dat de raming zuiver is en dus geen vooropgezette afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Daarnaast geeft het CPB een oordeel over de mate van onzekerheid van de maatregel. Het certificeringsdocument is onafhankelijk door het CPB opgesteld en wordt eveneens op de website van het CPB gepubliceerd.

3 Wetsvoorstel belastingplan

3.1 Pakket maatregelen inkomstenbelasting

Korte beschrijving van de maatregel

Het kabinet stelt verschillende maatregelen voor die effect hebben op de koopkracht van huishoudens. Dit betreft wijzigingen in het tarief eerste schijf in de inkomstenbelasting (vanaf 2022), in de algemene heffingskorting, arbeidskorting, inkomensafhankelijke combinatiekorting en ouderenkorting. Ook het verder verlagen van de zelfstandigenaftrek heeft effect op de koopkracht van sommige huishoudens, maar heeft als voornaamste doel het verkleinen van het verschil in fiscale behandeling tussen werknemers en zelfstandigen.

Tabel 1: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	2024	Struc.
Tarief eerste schijf inkomstenbelasting verlagen	0	-116	-190	-265	-265
Algemene heffingskorting verhogen	-189	-189	-189	-189	-189
Arbeidskorting verlagen	182	182	182	182	182
Arbeidskorting verhoging 2022 naar voren halen	-520	0	0	0	0
Verlaging inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)	33	11	11	11	11
Ouderenkorting verhogen	-99	-99	-99	-99	-99
Verlagen zelfstandigenaftrek	33	66	99	132	526

Kern van de raming

De aanpassingen in het tarief eerste schijf en in de heffingskortingen zijn doorgerekend met MIMOSI, een microsimulatiemodel van het Centraal Planbureau waarmee de budgettaire- en koopkrachteffecten van inkomensbeleid worden doorgerekend³. Hierbij is gebruik gemaakt van de stand CMEV 2021, gebaseerd op het IPO2016 van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Voor de raming van het verlagen van de zelfstandigenaftrek (ZA) is gebruik gemaakt van aangiftegegevens uit 2017. Deze cijfers zijn op basis van een gemiddelde endogene groeivoet opgehoogd voor het verwachte niveau in 2021. Bij het berekenen van het budgettaire effect is daarnaast rekening gehouden met de doorwerking naar de mkb-winstvrijstelling, mogelijke verzilvering van de ZA in andere jaren, de afname van de ZA in het basispad tot € 5.000, dalende IB-tarieven sinds 2017 en ingroei van de tariefmaatregel voor aftrekposten.

In de ramingen zijn geen gedragseffecten toegepast en de ramingen kennen geen specifieke onzekerheden.

³ <https://www.cpb.nl/publicatie/mimosi-microsimulatiemodel-voor-belastingen-sociale-zekerheid-loonkosten-en-koopkracht-2016>

3.2 Lagere bijtelling voor elektrische auto met zonnepanelen

Korte beschrijving van de maatregel

In het kader van fiscale stimulering van emissievrije auto's is er een korting op het bijtellingspercentage tot een ingebouwd plafond op de catalogusgrondslag genaamd de 'cap'. Met deze maatregel wordt de 'cap' afgeschaft voor zonnecelauto's waarmee de korting op de bijtelling van zonnecelauto's niet gemaximeerd wordt. Dezelfde regeling is al van toepassing op waterstofauto's.

Tabel 2: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
	0	0	0	0	-1	-1	-1	-1	0

Kern van de raming

De maatregel leidt tot een budgettaire derving van afgerond € 0 miljoen tot en met 2024, een derving van € 1 miljoen in de jaren 2025 tot en met 2028, en een derving van afgerond € 0 miljoen in 2029 en 2030. Hierbij wordt een toename van het aantal auto's gecompenseerd door een stapsgewijze daling van de korting van de bijtelling in de komende jaren. Door de afschaffing van de korting op de bijtelling in 2026 is er na 2030 geen derving meer.

3.3 Verruimen gerichte vrijstelling scholingskosten

Korte beschrijving van de maatregel

De gerichte vrijstelling van art. 31a, tweede lid, onderdeel d van de Wet op de loonbelasting 1964, voor kosten van het volgen van een opleiding of studie met het oog op het verwerven van inkomen uit werk en woning, wordt uitgebreid naar vroegere arbeid. Hiermee wordt het mogelijk voor (ex-)werkgevers aan (ex-)werknemers die uit dienst zijn, of zullen gaan, een onbelaste vergoeding voor scholing te geven of deze te verstrekken. Dit geldt daarmee onder meer voor vergoedingen van scholingskosten die werkgevers willen geven als onderdeel van een sociaal plan en voor de tijdens de dienstbetrekking opgebouwde maar nog niet eerder opgenomen individuele scholingsbudgetten.

Tabel 3: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	Struc.
	-16	-16	-16	-16

Kern van de raming

De verruiming van de vrijstelling is met name relevant bij werkgevers die individuele leerrekeningen hebben voor hun werknemers. Door de uitbreiding kunnen de werknemers ook nog na afloop van het dienstverband een aanspraak doen op deze leerrekening, zonder dat dat tot belastingheffing bij de werkgever leidt. Op basis van een rapport over het gebruik van individuele leerrekeningen en een inschatting van SZW over de benutting ervan, wordt ingeschat dat jaarlijks bijna € 200 miljoen aan scholing wordt uitgegeven onder een individuele leerrekening. We nemen aan dat dit toeneemt met 15%, oftewel € 27 miljoen. Daarnaast kunnen werkgevers ook van de uitbreiding van de gerichte vrijstelling gebruik maken door bijvoorbeeld bepaalde vergoedingen in de vorm van scholing te verstrekken. We nemen aan dat het algemene scholingsbudget (dus buiten individuele leerrekeningen) toeneemt met 1%, oftewel € 9 miljoen. We nemen aan dat de extra uitgaven aan scholing (in totaal € 36 miljoen) op termijn ten koste gaan van belast loon. De € 36 miljoen vermenigvuldigd met een gemiddeld belastingtarief van ongeveer 44%, betekent een budgettaire derving van € 16 miljoen structureel.

3.4 Beperking vrije ruimte bij loonsom vanaf € 400.000

Korte beschrijving van de maatregel

De werkkostenregeling biedt aan werkgevers de gelegenheid om tot op zekere hoogte onbelast vergoedingen en verstrekkingen te doen aan werknemers (in principe vallen vergoedingen en verstrekkingen namelijk onder de loonbelasting). Voor bepaalde andere vergoedingen en verstrekkingen kan gebruik worden gemaakt van de zogenoemde vrije ruimte. Dit houdt in dat tot een bepaald bedrag onbelast bepaalde vergoedingen en verstrekkingen kunnen worden gedaan. Dit bedrag zou voor 2021 1,7% over de eerste € 400.000 loonsom plus 1,2% over het meerdere bedragen. Wanneer deze vrije ruimte wordt overschreden, betaalt de werkgever 80% eindheffing over het meerdere. Als dekking van de verruiming van de gerichte vrijstelling voor scholing, wordt het percentage van de vrije ruimte boven de eerste € 400.000 van de loonsom ingeperkt van 1,2% naar 1,18%.

Tabel 5: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	Struc.
	21	21	21	21

Kern van de raming

Voor het effect op bedrijven die ook zonder de maatregel eindheffing betalen, maken we gebruik van de aangiftegegevens op microniveau over de eindheffing die afgelopen jaren afgedragen is. Bij deze bedrijven bedraagt de inperking van de vrije ruimte in totaal € 8 miljoen. Deze inperking kan rechtstreeks leiden tot hogere belastingopbrengsten uit de eindheffing of door een gedragseffect leiden tot hogere opbrengsten uit de reguliere loonbelasting. Op basis van de evaluatie van de werkkostenregeling uit 2018, nemen we aan dat een meerderheid van de bedrijven op termijn vergoedingen en verstrekkingen vermindert in ruil voor hoger loon, zodat de eindheffing grotendeels voorkomen wordt. De inperking van € 8 miljoen leidt uiteindelijk tot een extra belastingopbrengst van € 5 miljoen.

Voor het effect op bedrijven die zonder maatregel geen eindheffing betalen, schatten we op basis van de loonaangiftes in hoeveel de vrije ruimte afneemt. Dit is in totaal € 38 miljoen. We nemen aan dat deze inperking voor een klein deel geen effect heeft, omdat bedrijven nog vrije ruimte over hadden. Een ander deel leidt rechtstreeks tot toename van de betaalde eindheffing. Het grootste deel werkt via het hiervoor genoemde gedragseffect door in de loonbelastingopbrengst. De inperking van € 38 miljoen leidt uiteindelijk tot een extra belastingopbrengst van € 16 miljoen.

De totale budgettaire opbrengst komt uit op € 21 miljoen.

3.5 Tijdelijk verruiming vrije ruimte werkkostenregeling

Korte beschrijving van de maatregel

In het Besluit noodmaatregelen coronacrisis is goedgekeurd dat voor 2020 wordt uitgegaan van een vrije ruimte voor de WKR van 3% voor de eerste € 400.000 fiscale loonsom. Werkgevers kunnen daardoor hun werknemers extra tegemoetkomen, bijvoorbeeld door het verstrekken van een cadeaubon. Met het wetsvoorstel wordt de goedkeuring met terugwerkende kracht gecodificeerd.

Tabel 4: Budgettaire effecten maatregel

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

	2020	2021	2022	Struc.
	-50	0	0	0

Kern van de raming

Voor het effect op de af te dragen eindheffing, maken we gebruik van de aangiftegegevens op microniveau over de eindheffing die afgelopen jaren afgedragen is. Het rechtstreekse effect van de verruiming op de betaalde eindheffing bedraagt € 22 miljoen. Daarnaast komt in totaal € 880 miljoen extra vrije ruimte beschikbaar voor de werkgever om onbelast vergoedingen en verstrekkingen te doen. Gezien de tijdelijkheid van de maatregel en de crisissituatie waarin veel werkgevers zich bevinden, gaan we uit van een veel lagere benutting van deze extra vrije ruimte in de arbeidsvoorwaarden dan gewoonlijk. De totale budgettaire derving wordt geprikt op € 50 miljoen.

3.6 Invoeren van een fiscale coronareserve

Korte beschrijving van de maatregel

Het voorgestelde artikel 12abis Wet Vpb 1969 bepaalt dat belastingplichtigen bij de bepaling van de winst over 2019 onder voorwaarden een fiscale coronareserve kunnen vormen voor het gehele of gedeeltelijke zogenoemde 'coronagerelateerde verlies' dat zich naar verwachting in het jaar 2020 voordoet. Dit geldt op vergelijkbare wijze voor belastingplichtigen die een gebroken boekjaar hanteren. Door een fiscale coronareserve te vormen wordt de winst van het jaar 2019 lager. Hierdoor kunnen belastingplichtigen op korte termijn (een deel van) de betaalde belasting over het jaar 2019 terugkrijgen, of hoeft (een deel van) de te betalen belasting over 2019 niet meer te worden betaald. Dit levert een liquiditeitsvoordeel op. Het 'coronagerelateerde verlies' betreft het verlies voor zover dat verband houdt met de gevolgen van de coronacrisis. De fiscale coronareserve mag daarnaast niet groter zijn dan de winst van het jaar 2019 voorafgaand aan het vormen van de reserve en ook niet groter dan het totale verwachte verlies in het jaar 2020. De fiscale coronareserve wordt uiterlijk in het jaar volgend op het jaar waarin deze reserve is gevormd, volledig in de winst opgenomen.

Tabel 6: Budgettaire effecten maatregel

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

	2020	2021	2022	Struc.
Fiscale corona reserve (transactiebasis)	0	0	0	0
Fiscale corona reserve (kasbasis)	-3.160	3.160		

Kern van de raming

Deze raming is op basis van het Vpb-simulatiemodel. Hierin is gesimuleerd wat de aangiften zijn in toekomstige jaren. Deze simulatie is gebaseerd op feitelijke aangiften over de periode 2010-2018. Verondersteld is dat omzetten sterk zullen dalen in 2020 waardoor er meer verliezen ontstaan. Hierbij is aangesloten bij scenario III zoals in maart 2020 door het CPB gepubliceerd is.

Aangenomen wordt dat alle bedrijven die vanwege de coronacrisis/-maatregelen extra verliezen maken ook van de coronareserve gebruik zullen maken. Het gaat dan om een bedrag van 13,5 mld euro. Bij een gemiddeld tarief van 23,4% geeft dit een effect van 3.160 mln euro. De coronareserve heeft betrekking op verliezen uit 2020 die door de coronareserve ten laste komen van belastingjaar 2019. Zonder de coronareserve zouden deze verliezen uit 2020 ook ten laste komen van belastingjaar 2019, maar via carry-back. Hierdoor blijft de opbrengst op transactiebasis zowel voor belastingjaar 2019 als 2020 naar verwachting gelijk.

Omdat de fiscale coronareserve automatisch weer vrijvalt en bij het resultaat van belastingjaar 2020 wordt opgeteld, is er geen prikkel om een te grote coronareserve te vormen. Aangenomen wordt dat mogelijkheden voor arbitrage in verband met de tariefgrens voor de vpb van 200.000 euro een verwaarloosbaar effect hebben op de totale omvang van de fiscale coronareserve.

Een belangrijk gevolg van de coronareserve is dat het bedrag eerder wordt uitbetaald. Het bedrag wordt bij de indiening van de aangifte 2019 betaald in plaats van bij de aangifte 2020. Per saldo wordt het bedrag daardoor niet in 2021 of later uitgekeerd, maar in 2020.

3.7 Voorkomen van vrijstelling door specifieke renteaftrekbeperking

Korte beschrijving van de maatregel

Op grond van artikel 10a van de Wet Vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969) worden onder omstandigheden renten – kosten en valutaresultaten daaronder begrepen – ter zake van schulden aan een verbonden lichaam of verbonden natuurlijke persoon van aftrek uitgesloten. Deze specifieke antimisbruikbepaling beoogt binnen concernverband grondslaguitholling door renteaftrek tegen te gaan. De voorgestelde wetswijziging bewerkstelligt dat renten, kosten en valutaresultaten ter zake van schulden waarop de genoemde bepaling van toepassing is, niet langer gezamenlijk worden gesaldeerd, maar per schuld worden gesaldeerd tot ten minste nihil.

Tabel 7: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	Struc.
	42	83	125	125

Kern van de raming

Deze raming is op basis van het Vpb-simulatiemodel. Hierin is gesimuleerd wat de aangiften zijn in toekomstige jaren. Deze simulatie is gebaseerd op aangiften van 2010-2018. In de simulatie is aangenomen dat de aftrekbeperking op basis van artikel 10a niet langer meer kan leiden tot een vrijstelling. Dit betekent dat de negatieve bedragen in aangiften qua aftrekbeperking (wat dus de vrijstelling is) op nul worden gezet. Deze bedragen worden bij de belastbare winst opgenomen. Deze benadering leidt tot een opbrengst van € 104 mln.

Daarnaast wordt artikel 10a per 2019 standalone toegepast, en niet op fiscale eenheidsniveau. Het is daarom de verwachting dat sinds 2019 meer gebruik gemaakt wordt van de vrijstelling op basis van artikel 10a. Daarnaast kunnen valutawinsten bij een 10a-lening niet meer verrekend worden met aftrekbeperking bij de een andere lening. Tot slot kunnen bedrijven meer gaan plannen door het moment van de realisatie van de valutawinst te optimaliseren. Per saldo is de aanname dat deze drie, moeilijk kwantificeerbare, effecten gezamenlijk een opwaarts effect hebben van 20%. De eerste twee effecten verhogen de raming, het derde effect verlaagt de raming.

Daarmee wordt het resultaat 125 mln euro. Een extra effect is dat bedrijven kunnen anticiperen op deze maatregel door in 2020 al 10a-leningen met een positief valutaresultaat af te wikkelen. Hierdoor zal de opbrengst in het begin wat lager zijn. Een ingroeipad van 3 jaar wordt aangenomen. Dit betekent dat in het eerste jaar 1/3 van de structurele opbrengst wordt gerealiseerd, in het 2^e jaar 2/3 en de structurele opbrengst vanaf 2023.

3.8 Verhoging hoog tarief Vpb en verhogen schijfgrens

Korte beschrijving van de maatregel

Het hoge tarief in de Vpb worden aangepast van 21,7% naar 25% per 2021. Daarnaast wordt de schijfgrens in de vennootschapsbelasting per 2021 verhoogd naar 245.000 euro en per 2022 naar 395.000 euro (deze was 200.000 euro).

Tabel 8: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	2024	Struc
Verhoging hoog tarief vennootschapsbelasting van naar 25%	2.858	2.858	2.858	2.858	2.858
Verhoging schijfgrens naar € 245.000 per 2021 en € 395.000 per 2022	-266	-873	-873	-873	-873

Kern van de raming

Op basis van de huidige verdeling van het belastbaar bedrag in de Vpb is gekeken hoeveel grondslag er in de tweede schijf valt alsmede tussen € 200.000 en € 245.000 respectievelijk € 395.000 valt. Deze verdeling is toegepast op de geraamde Vpb-opbrengsten voor 2021. Deze raming is gebaseerd op de inschatting van economie en winstgrondslagontwikkeling zoals geraamd door het CPB in het CEP2020. Op basis van de geraamde grondslag is het effect van de tariefsaanpassingen doorgerekend.

In de raming van de vpb-opbrengsten zijn alle grondslagverbredende maatregelen meegenomen zoals die gedaan zijn in het huidige en voorgaande Belastingplannen en het wetsvoorstel liquidatieverliesregeling. Voor belastbare bedragen van boven de €500.000 wordt een gedragseffect van 20% verondersteld: deze bedrijven hebben meer planningsmogelijkheden om hun activiteiten en winsten anders te verdelen.

Door de coronacrisis zijn de belastingopbrengsten in 2021 in de Vpb tijdelijk veel lager dan normaal. Dit zou tot gevolg hebben dat de geraamde opbrengst van deze maatregelen in het inkomstenkader veel minder zal opleveren dan ze (op termijn) zal doen. Daarom gebruiken we voor deze maatregelen – zoals ook toegelicht in de inleiding- in het inkomstenkader de bedragen die het effect op lange termijn beter benaderen. In aanvulling daarop is hieronder het effect op kasbasis weergegeven wat ook het effect van de Coronacrisis laat zien:

Tabel 9: Effecten op kasbasis i.v.m. Corona

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

	2021	2022	2023	2024	Struc
Verhoging algemene tarief vennootschapsbelasting van naar 25%	1.783	2.098	2.449	2.662	2.858
Verhoging schijfgrens naar € 245.000 per 2021 en € 395.000 per 2022	-161	-641	-748	-813	-873

3.9 Verhogen van het effectieve tarief van de innovatiebox naar negen procent

Korte beschrijving van de maatregel

Deze maatregel verhoogt het effectieve tarief van de innovatiebox van 7% naar 9%.

Tabel 10: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	Struc.
	146	146	146	146

Kern van de raming

De raming is gebaseerd op de grondslag van de innovatiebox op basis van realisaties tot en met 2017. Voor 2018-2021 is de groei gebaseerd op de groei van de vpb-inkomsten conform de inschatting van economie en winstgrondslagontwikkeling zoals geraamd door het CPB in het CEP2020. Daarnaast wordt met een gedragseffect van 20% gerekend. De grondslag wordt voor een aantal beleidsmaatregelen gecorrigeerd, zoals de doorwerking van de grondslagverbreding vanwege de Nexus-benadering i 2017.

Door de coronacrisis zijn de belastingopbrengsten in 2021 in de vennootschapsbelasting tijdelijk veel lager dan normaal. Dit zou tot gevolg hebben dat de geraamde opbrengst van deze maatregel in het inkomstenkader veel minder zal opleveren dan ze (op termijn) zal doen. Daarom gebruiken we voor deze maatregel – zoals toegelicht in de inleiding- in het inkomstenkader de bedragen die het effect op lange termijn beter benaderen. In aanvulling daarop is hieronder het effect op kasbasis weergegeven wat ook het effect van de Coronacrisis laat zien:

Tabel 11: Effecten op kasbasis i.v.m. Corona

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

	2021	2022	2023	2024	Struc.
	88	104	124	135	146

3.10 Incidentele verhoging van de bankenbelasting

Korte beschrijving van de maatregel

De bankenbelasting wordt eenmalig verhoogd in 2021 naar respectievelijk 0,066% op kortlopende schulden (looptijd minder dan een jaar) en 0,033% op langlopende schulden (looptijd meer dan een jaar).

Tabel 12: Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2021	2022	Struc.
	225	0	0

Kern van de raming

De raming baseert zich op de recente realisaties van de bankenbelasting. Vervolgens is gekeken hoeveel procent de bankenbelasting moet toenemen, deze toename is naar rato op de tarieven gezet. Er worden geen gedragseffecten verondersteld.

3.11 Aanpassen minimumkapitaalregel

Korte beschrijving van de maatregel

De in de minimumkapitaalregel gebruikte 'leverage ratio' voor banken en 'eigenvermogenratio' voor verzekeraars wordt met ingang van 1 januari 2021 zodanig aangepast, dat AT1 voortaan niet meer meetelt als eigen vermogen bij de bepaling van de kapitaalmaatstaf. Daarnaast wordt per 2021 het percentage op basis waarvan de renteaftrek door de minimumkapitaalregel wordt beperkt, verhoogd van 8% naar 9%.

Tabel 13: Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2019	2020	2021	2022	Struc.
			148	130	130

Kern van de raming

De raming bouwt voort op de raming van de minimumkapitaalregel uit Belastingplan 2020.⁴ Hierbij zijn de cijfers geüpdatet, gebaseerd op de commerciële jaarverslagen van de banken over 2019. De berekening van de leverage ratio en de eigenvermogenratio voor de toepassing van de minimumkapitaal regel is zodanig aangepast dat het AT1 niet meer meetelt als eigen vermogen bij de bepaling van de kapitaalmaatstaf. Om de Vpb-grondslag te bepalen wordt de niet-aftrekbare rente bepaald. De niet-aftrekbare rente wordt bepaald door de formule $(8-EV)/(100-EV)$, waarbij EV staat voor de voorgenoemde aangepaste ratio, toe te passen op de gemiddelde rente. Deze gemiddelde rentestand is ook geüpdatet, met behulp van cijfers van DNB. Deze bedraagt nu 2,18%. Voor verzekeraars en buitenlandse banken zijn geen volledige microcijfers beschikbaar, daarom is de eerdere raming voor deze groepen geïndexeerd met de prijsstijging en verhoogd met hetzelfde percentage als waarmee de lasten voor de grootbanken gemiddeld stijgen door deze aanpassing. Er worden geen gedragseffecten verondersteld.

⁴ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/17/ramingstoelichtingen-belastingplan-2020>

3.12 Wijzigen van het belastbaar feit voor de belasting van personenauto's en motorrijwielen

Korte beschrijving van de maatregel

Het wetsvoorstel betreft een technische wijziging van het belastbaar feit voor de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm). Er wordt voorgesteld om het belastbaar feit te vervroegen van (de facto) de tenaamstelling in het kentekenregister naar de inschrijving in het kentekenregister. Het belangrijkste belastbare feit voor de bpm is op dit moment de registratie van een motorrijtuig in het kentekenregister. Deze registratie omvat zowel de inschrijving als de tenaamstelling van een motorrijtuig in het kentekenregister. De inwerkingtreding wordt geregeld bij koninklijk besluit. De maatregel gaat in op 1 juli 2021.

Tabel 14: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	Struc.
	2	4	4	4

Kern van de raming

Het effect van de voorgestelde wijziging is afhankelijk van de situatie. In de meeste gevallen leidt de wijziging tot een hogere opbrengst aan bpm, maar in bepaalde situaties kan de wijziging ook leiden tot een lagere opbrengst.

Voor het bepalen van het budgettaire effect van de voorgestelde maatregel is gekeken naar de BPM-gegevens over 2019. Het belangrijkste effect is dat bij invoer van gebruikte auto's de datum waarop de bpm wordt bepaald naar een eerder tijdstip kan verschuiven, waardoor de auto jonger is en de bpm hoger uitkomt. Dit is het geval bij zo'n 55.000 auto's.

De maatregel kan leiden tot gedrags- en/of procesveranderingen bij importeurs. Hiermee rekening houdend wordt de structurele opbrengst van het wetsvoorstel geraamd op per saldo € 4 miljoen.

3.13 Aanscherpen van de CO₂-schijfgrenzen en de schijftarieven en aanscherpen van de CO₂-grens en het tarief voor de dieseltoeslag

Korte beschrijving van de maatregel

In de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 worden de CO₂-schijfgrenzen en de schijftarieven voor personenauto's en de CO₂-grens en het tarief voor de dieseltoeslag voor personenauto's gewijzigd.

Tabel 15: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	Struc.
	0	0	0	0

Kern van de raming

Vanwege het jaarlijks CO₂-zuiniger worden van nieuwe auto's (autonome vergroening) vindt al jaren jaarlijkse aanscherping van de bpm plaats. Daarmee is beoogd om een te voorziene erosie van de belastinggrondslag te voorkomen. In de raming voor het Klimaatakkoord (2021 – 2025) is ook uitgegaan van een jaarlijkse aanscherping van de bpm-tarieven en -schijfgrenzen. Met de maatregel wordt de aanscherping wettelijk geregeld voor 2021. De aanscherping voor 2022-2025 zal op een later moment wettelijk geregeld worden. Voor 2021 heeft TNO een analyse gemaakt van de te verwachten autonome vergroening bij conventionele auto's. TNO verwacht dat de gemiddelde CO₂-uitstoot van conventionele auto's in 2020 uit zal komen op 119 g/km en verwacht dat deze CO₂-uitstoot met gemiddeld 5 g/km zal dalen in 2021. Deze verwachting is mede door corona met grote onzekerheid omgeven. Op basis van die analyse worden de CO₂-grenzen in de bpm-tabel en de CO₂-grens voor de dieseltoeslag voor 2021 verlaagd met 4,2% (= 5 / 119). De bpm-tarieven, op de vaste voet na, en het tarief voor de dieseltoeslag worden verhoogd met 4,38% (= 0,042 / (1 - 0,042)) om de macro budgettaire opbrengst van de bpm op conventionele auto's (ceteris paribus) gelijk te houden.

3.14 Vervangen postcoderoosregeling door een subsidieregeling

Korte beschrijving van de maatregel

De 'Regeling verlaagd tarief in de Energiebelasting (EB)', ook wel bekend als de postcoderoosregeling (PCR), wordt per 1 januari 2021 afgeschaft. Met de PCR kunnen energieverbruikers die via een coöperatie deelnemen aan lokaal opgewekte duurzame energie korting krijgen op hun EB ter waarde van het aan hen toegerekende aandeel duurzaam opgewekte stroom maal het tarief van de eerste schijf EB elektriciteit. De PCR wordt vervangen door een niet-fiscale regeling (een subsidie) die in 2021 wordt geïntroduceerd. De PCR blijft wel van toepassing op coöperaties die uiterlijk op 31 december 2020 zijn aangewezen door de Belastingdienst en op de levering van elektriciteit aan de op 31 december 2020 bestaande leden van die coöperatie. Ditzelfde geldt voor gevallen waarbij de coöperatie vóór 1 januari 2021 een verzoek tot aanwijzing bij de inspecteur heeft ingediend en het verzoek na 1 januari 2021 is afgehandeld. In dergelijke gevallen wordt het tijdstip van aanwijzing van de coöperatie gesteld op 31 december 2020. De PCR blijft van toepassing gedurende 15 jaren na het tijdstip waarop de coöperatie werd aangewezen, dus uiterlijk tot en met 31 december 2035.

Tabel 16: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	2024	Struc.
Afschaffen postcoderoosregeling	2	5	7	9	20

Kern van de raming

Voor de raming is gebruik gemaakt van gegevens uit de Lokale Energiemonitor 2018 die in opdracht van klimaatstichting "HIER opgewekt" is uitgevoerd. In deze publicatie zijn voor de jaren tot en met 2018 realisatiecijfers beschikbaar over het aantal PCR-projecten en de gemiddelde omvang per PCR-project per jaar.

Verder is aan de hand van de publicatie 'Verkenning toekomstpotentieel burger-energiebeweging 2030' van onderzoeksbureau AS I-SEARCH het toekomstpotentieel van de regeling ingeschat. Hierbij wordt uitgegaan van het door AS I-SEARCH geschetste scenario dat in 2030 elke wijk in Nederland één collectief zonproject per wijk heeft. Daarbij wordt verondersteld dat in 2030 circa 90% van het aantal collectieve zonprojecten uit PCR-projecten zal bestaan. Dit omdat uit de realisatiecijfers in de Lokale Energiemonitor 2018 blijkt dat een steeds groter aandeel van de nieuwe collectieve zonprojecten uit PCR-projecten bestaat.

Verder wordt de groei van het gemiddelde vermogen per PCR-project in de toekomst begrensd door een aantal factoren zoals het aantal deelnemers in een PCR gebied, het beschikbare dakoppervlak, het besteedbaar vermogen per huishouden en het energieverbruik van deelnemers. Hier is bij het inschatten van de ontwikkeling van het gemiddelde vermogen per PCR project rekening mee gehouden.

Tot slot is het totaal aantal operationele projecten vermenigvuldigd met het gemiddelde vermogen per project en het EB-tarief eerste schijf elektriciteit. Voor de vaststelling van het EB-tarief eerste schijf elektriciteit is rekening gehouden met de effecten van de KA-schuif, die ervoor zorgt dat dit tarief vanaf 1 januari 2021 structureel wordt verlaagd.

3.15 Verlengen verlaagd tarief openbare laadpalen

Korte beschrijving van de maatregel

Het voorstel verlengt met twee jaar (tot en met 2022) de maatregel voor een verlaagd tarief in de EB dat geldt voor oplaadinstallaties voor elektrische voertuigen die beschikken over een zelfstandige aansluiting. Dit verlaagde tarief in de EB geldt voor de eerste 10.000 kWh elektriciteit die wordt geleverd aan dergelijke oplaadinstallaties. Het verlaagd tarief is gelijk aan het EB-tarief van de 2e schijf voor elektriciteit (10.000-50.000 kWh). Tevens geldt voor deze gevallen dat geen tarief wordt vastgesteld voor de opslag duurzame energie- en klimaattransitie.

Tabel 17: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	Struc.
	-4	-5	0	0

Kern van de raming

De raming heeft een relatief hoge mate van onzekerheid, omdat eenduidige cijfers over het (gemiddelde) energieverbruik van publieke (snel)laadpalen ontbreken. Bovendien bestaat er flinke onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van het aantal (snel)laadpalen, het aantal elektrische auto's (zowel PHEV's als EV's) en het laadgedrag (publiek of niet).

Voor de ontwikkeling van het aantal publieke laadpalen is aangesloten bij realisatiecijfers van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)⁵. Het aantal publieke laadpalen is vervolgens geëxtrapoleerd aan de hand van de ontwikkeling van het totaal aantal EV-equivalenten die volgt uit prognoses van Revnext. Het totaal aantal EV-equivalenten bestaat daarbij uit alle EV's alsmede de PHEV's vermenigvuldigd met het (gemiddeld) aandeel door PHEV's elektrisch gereden kilometers. Voor PHEV's is aangenomen dat de mate waarin deze elektrisch worden geladen richting 2030 toegroeit naar de mate van laden van de 'beste' 50% van de huidige PHEV-bezitters volgens TNO⁶.

Tot slot is het aantal publieke laadpalen vermenigvuldigd met het gemiddelde verbruik per laadpaal per jaar en het tariefverschil tussen het EB-tarief elektriciteit in de eerste en tweede schijf. Voor snellaadpalen is hetzelfde gedaan, echter is hier voor het verbruik aangenomen dat elke snellaadpaal de gehele eerste schijf doorloopt. Hieruit volgt dat de maatregel leidt tot een budgettaire derving van € 4 miljoen in 2021 en € 5 miljoen in 2022.

Gedragseffecten worden niet verwacht, aangezien het aanbieden van laadpalen primair afhankelijk is van de vraag naar elektrisch laden van (PH)EV's en relatief minder van het (beperkte) EB-voordeel.

⁵ Verzilvering verdienpotentieel elektrisch vervoer 2017-2018. Den Haag: Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2019).

⁶ Ligtering, N. & Smokers, R. Monitoring van plug-in hybride voertuigen (PHEVs) april 2012 t/m maart 2016. Delft: TNO (2016).

3.16 Verlaagd energiebelastingtarief voor Walstroominstallaties

Korte beschrijving van de maatregel

In de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) wordt voor de EB een definitie opgenomen van het begrip “walstroominstallatie”. Dit is een installatie aan land met een zelfstandige aansluiting die het mogelijk maakt om schepen die zijn afgemeerd te voorzien van elektriciteit die afkomstig is van een distributienet. Vervolgens wordt in de Wbm een verlaagd EB-tarief geïntroduceerd voor leveringen van elektriciteit aan een walstroominstallatie die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Zo moet die installatie geheel of nagenoeg geheel bestemd zijn voor schepen niet zijnde zogenoemde particuliere pleziervaartuigen. In aanvulling op het verlaagd EB-tarief wordt in de Wet opslag duurzame energie- en klimaattransitie (Wet ODE) geen tarief vastgesteld voor deze leveringen.

Tabel 18: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, ‘+’ = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2021	2022	2023	Struc.
	-1	-1	-1	-1

Kern van de raming

Voor de raming is voor het verbruik van walstroom binnen de zee- en binnenvaart uitgegaan van de meest recente verbruikscijfers per EAN-code (lees: aansluiting). Deze data is afkomstig van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W).

Er is daarbij gekeken naar de huidige (gemiddelde) verschuldigde afdracht aan EB per EAN-code. Het totaal hieraan staat gelijk aan de derving die zou optreden ingeval walstroom volledig zou worden vrijgesteld van EB. Aangezien walstroom niet volledig wordt vrijgesteld en er een verlaagd tarief gaat gelden is het totaalbedrag gecorrigeerd voor de opbrengsten die met het verlaagde tarief worden behaald, te weten het totale verbruik aan walstroom van de zee- en binnenvaart maal het verlaagd EB-tarief ad. € 0,0005 per kWh. Voor de bestaande installaties levert de introductie van het verlaagd tarief een derving op van circa € 0,5 mln per jaar.

Tot slot is gekeken naar projecten voor walstroom die momenteel in de pijplijn zitten en waarmee het toekomstige verbruik van walstroom wordt vergroot. Het gaat hierbij om projecten die voortkomen uit de Green Deal. Hiermee rekening houdende, naast de derving die optreedt bij reeds bestaande installaties, is het de verwachting dat de maatregel gepaard gaat met een budgettaire derving van in totaal structureel circa € 1 mln per jaar.

Het potentieel aan walstroomvoorzieningen is onzeker, omdat er een grotere benutting kan plaatsvinden dan verwacht, bijvoorbeeld in de zeevaart. Het risico hierop lijkt echter beperkt, gezien de afspraken in de Green Deal en de bestaande dekking aan walstroom in Nederland. De maatregel kan het potentieel echter vergroten.

4 Wetsvoorstel overige fiscale maatregelen

4.1 Verduidelijken berekeningswijze kleinschaligheidsinvesteringsaftrek

Korte beschrijving van de maatregel

Het voorstel wijzigt de berekeningswijze van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) in de inkomstenbelasting voor belastingplichtigen die deel uitmaken van een samenwerkingsverband. Hiermee wordt een arrest van de Hoge Raad gerepareerd, dat ertoe leidde dat meerdere deelnemers in een samenwerkingsverband het maximale bedrag aan KIA konden aftrekken, als ze ook investeerden in buitenvennootschappelijk ondernemingsvermogen.

Tabel 1: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	Struc.
	0	0	0	0

Kern van de raming

Op basis van de IB-aangiftegegevens over 2018 wordt het verwachte effect van het arrest en de reparatie geraamd. Hoewel niet kan worden geobserveerd hoe het aangegeven bedrag aan KIA tot stand is gekomen, kan op basis van de gegevens wel een aanzienlijk deel van de gevallen worden uitgesloten (geen effect). Zo waren van de 250.000 ondernemers die in 2018 de KIA gebruikten, 90.000 onderdeel van een samenwerkingsverband en daarvan hadden minder dan 5.000 gevallen KIA van een zodanige hoogte dat het arrest potentieel effect zou kunnen hebben. Vervolgens blijven er maar 2.000 gevallen over waarbij meerdere deelnemers KIA claimen van verschillende hoogtes – hiermee wordt bij benadering gefilterd op gevallen waarbij in buitenvennootschappelijk ondernemingsvermogen wordt geïnvesteerd. Bij deze gevallen die geraakt kunnen worden door het arrest en de reparatie, is alleen bij heel specifieke hoogten van de investeringen een effect. De hoogte van de investeringen is niet zichtbaar in de aangiftegegevens, maar met behulp van kansberekening is het verwachte effect geraamd. In totaal is het effect circa € 250.000 per jaar. Het arrest en de reparatie zijn daarmee budgettair verwaarloosbaar.

4.2 Verduidelijken samenloop ATAD2 en de earningsstrippingmaatregel

Korte beschrijving van de maatregel

Met de voorgestelde maatregel wordt de samenloop tussen de hybridemismatchmaatregelen en zowel de earningsstrippingmaatregel als de minimumkapitaalregel voor banken en verzekeraars nader geregeld, waarmee de mogelijke onduidelijkheid op dit punt wordt weggenomen. De per 1 januari 2020 geïmplementeerde hybridemismatchmaatregelen neutraliseren kort gezegd situaties waarbij er bij grensoverschrijdende betalingen sprake is van dubbele aftrek, dan wel een aftrek zonder dat de opbrengst in de heffing wordt betrokken, door de aftrekpost te corrigeren.

Tabel 2: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	Struc.
	0	0	0	0

Kern van de raming

Door middel van de voorgestelde technische maatregel wordt, als gezegd, de bestaande samenloop tussen ATAD2 en de earningsstrippingmaatregel uit ATAD1 wettelijk verduidelijkt. Omdat slechts in specifieke omstandigheden wordt toegekomen aan deze samenloop, heeft de voorgestelde maatregel naar verwachting gevolgen voor een beperkte groep belastingplichtigen.

Omdat ATAD2 is geraamd op een budgettair effect van 0, is het effect van de maatregel die de bestaande samenloop van de earningsstrippingmaatregel uit ATAD 1 en ATAD2 nader verduidelijkt ook verwaarloosbaar.

5 Wetsvoorstel Wet aanpassing box 3

Korte beschrijving van de maatregel

Met de voorgestelde maatregel wordt het heffingvrijvermogen verhoogd naar € 50.000, de schijfgrenzen worden aangepast op een box 3 vermogen van € 100.000 en € 1.000.000 en het belastingtarief van box 3 wordt verhoogd naar 31%. De verhoging van het heffingvrijvermogen werkt niet door in de vermogensgrenzen voor inkomens- en vermogensafhankelijke regelingen en naar eigen bijdragen in het zorgdomein.

Tabel 1 Budgettair effect vallend onder het inkomstenkader, bedragen in € mln, -/- betekent derving:

	2021	2022	2023 (struc)
Verhogen heffingvrij vermogen en afronden nzen	-226	-226	-226
Verhoging belastingtarief	144	144	144
Gedragseffect	-8	-17	-17
Zorgtoeslag	-10	-10	-10
Tegemoetkoming specifieke zorgkosten (VWS)	-1	-1	-1
Totaal inkomstenkader	-101	-110	-110

Tabel 2. Uitgavenkader, bedragen in € mln, -/- betekent derving:

	2021	2022	2023 (struc)
Kinderopvangtoeslag (SZW)	-1	-1	-1
Kindgebonden budget (SZW)	-2	-2	-2
Eigen bijdrage zorginstellingen (VWS)	-3	-3	-11
Totaal uitgavenkader	-6	-6	-14

Tabel 3: totaal budgettair effect. Bedragen in € mln, -/- betekent derving:

	2021	2022	2023 (struc)
Inkomstenkader	-101	-110	-110
Uitgavenkader	-6	-6	-14
Totaal	-107	-116	-124

Kern van de raming

De raming is gebaseerd op het aangiftebestand 2017 van de Belastingdienst. Dit is het meest recente jaar waar vrijwel 100% van alle aangiften zijn ingediend. Daarnaast wordt met een gedragseffect van 20% derving van de extra belastingopbrengst van de groep belastingplichtigen die per saldo meer belasting gaat betalen. De bedragen zijn opgehoogd naar het verwachte niveau in 2021. Het effect op de toeslagen en de eigen bijdragen zijn gebaseerd op het model MIMOSI en het eigenbijdragemodel voor zorginstellingen van VWS.

6 Wetsvoorstel Wet differentiatie overdrachtsbelasting

Korte beschrijving van de maatregel

Met dit voorstel worden meerderjarigen die jonger zijn dan 35 jaar en de woning als hoofdverblijf gaan gebruiken ('starters') vrijgesteld van overdrachtsbelasting (eenmalig in hun leven). Daarnaast wordt het verlaagde tarief van 2% beperkt tot verkrijging van woningen door natuurlijke personen die de woning als hoofdverblijf gaan gebruiken. De verkrijger die een woning niet als hoofdverblijf gaat gebruiken, valt vanaf 1 januari 2021 onder het algemene tarief. Het algemene tarief wordt verhoogd van 7% naar 8%.

Tabel 1: Budgettaire effecten maatregel

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

Maatregel	2021	2022	2023	2024	2037 (struc)
Ovb-vrijstelling starters	-388	-374	-359	-345	-221
Beperking verlaagde tarief door hoofdverblijfcriterium	600	600	600	600	600
Verhoging algemene tarief naar 8%	249	249	249	249	249

Kern van de raming

Voor de raming is gebruik gemaakt van gegevens van het Kadaster (belastingjaar 2018).

Kosten vrijstelling starters

Het gaat om 77 duizend transacties van kopers van 18 t/m 34 jaar die de woning als hoofdverblijf hebben gebruikt, met een gemiddelde transactieprijs van € 244.938. Daarnaast waren er ongeveer 15 duizend transacties met een gemiddelde prijs van € 331.619 met één koper van 18 t/m 34 jaar. Structureel is de groep kleiner (in totaal circa 55 duizend) en zijn daarom de kosten van de vrijstelling lager. Er is sprake van een transitiepad van 17 jaar omdat er in de huidige data nog jonge kopers zitten die al een eigen huis hebben en nog voor hun 35^e gebruik kunnen maken van de regeling. Na deze periode is de huidige groep 18-jarigen 35 jaar oud geworden en dan volledig uitgesloten van de vrijstelling. De data is voorts gecorrigeerd voor vrijstellingen in de overdrachtsbelasting en missende variabelen.

In totaal leidt deze maatregel tot een budgettaire derving van **€ 388 mln in 2021** en structureel **€ 221 mln**.

Onderzoeksbureau Dialogic schat dat de maatregel leidt tot circa 1 a 2% meer transacties voor 'starters'. Daarom zijn de gedragseffecten hier afgerond op niet-significant.

Raming opbrengst beperking verlaagde tarief voor hoofdverblijfcriterium

Volgens het Kadaster waren er in totaal 86 duizend transacties in 2018 van niet-natuurlijke personen en natuurlijke personen die de woning niet als hoofdverblijf gebruiken, met een gemiddelde transactieprijs van € 231.245. De opbrengst wordt berekend als het verschil tussen de huidige 2% en het nieuwe algemene tarief van 8%. Daarbij wordt voorts gecorrigeerd voor het geschatte aandeel van OVB-vrijstellingen voor deze groep. Hieruit resulteert in eerste instantie een opbrengst van € 1 miljard.

Vervolgens is in lijn met het rapport van Dialogic en studies uit het VK uitgegaan van 40% gedragseffect voor deze groep. De markt voor deze groep wordt naar verwachting aanzienlijk minder dynamisch met minder jaarlijkse overdrachten. Hierdoor leidt de maatregel tot een opbrengst van **€ 600 miljoen** vanaf het jaar van invoering.

Verhoging tarief niet-woningen

Conform sleutel tabel, gebaseerd op de ovb-belastingontvangsten, levert verhoging van het ovb-tarief van niet-woningen met 1%-punt jaarlijks structureel € 249 miljoen op. De raming kent

onzekerheden door de schatting van het aandeel van de OVB-vrijstelling in de data van het Kadaster en de veronderstellingen over gedragseffecten.

7 Wetsvoorstel Wet CO₂-heffing industrie

Korte beschrijving van de maatregel

In het wetsvoorstel wordt ter uitvoering van het Klimaatakkoord een CO₂-heffing industrie ingevoerd om te borgen dat de reductiedoelstelling voor de industrie (ad. 14,3 Mton t.o.v. het PBL-basispad) in 2030 wordt gerealiseerd, terwijl het gelijke speelveld met omringende landen zo min mogelijk wordt aangetast. De CO₂-heffing ziet op CO₂-emissies bij en voor industriële productie en afvalverbranding en komt in aanvulling bovenop de EU-ETS-prijs als nationale CO₂-heffing. De heffing belast het teveel aan uitstoot boven een vrijgestelde voet, waarbij de vrijgestelde uitstoot jaarlijks geleidelijk daalt. Het bruto heffingstarief (incl. EU-ETS) loopt lineair op van € 30 per ton CO₂-uitstoot in 2021 en zal, behoudens mogelijke bijstellingen in de tussenliggende periode⁷, lineair oplopen tot € 125 per ton CO₂-uitstoot in 2030 (prijspeil 2020). De heffing bestaat uit het verschil tussen de bruto CO₂-prijs en de in een bepaald jaar geldende EU-ETS-prijs⁸. De nationale CO₂-heffing zal jaarlijks fluctueren. Dat komt omdat zowel het tarief oploopt als doordat de EU-ETS-prijs veranderlijk is.

Tabel 1: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	2024	Struc.
Invoering CO ₂ -heffing industrie	0	0	0	0	0

Kern van de raming

De hoogte van het tarief, een heffing van € 125 per ton CO₂-uitstoot in 2030, valt binnen de bandbreedte van PBL berekeningen uit 2019⁹, waarin een benodigde prijs werd genoemd van tussen de € 90 en € 165 per ton CO₂-uitstoot in 2030¹⁰. Het kabinet heeft ten tijde van het Klimaatakkoord een bandbreedte hierbinnen van € 125 tot € 150 gekozen om de reductiedoelstelling van de industrie met voldoende zekerheid te borgen.

In het Klimaatakkoord is destijds afgesproken dat bij de vaststelling van het definitieve tariefpad voor de CO₂-heffing PBL opnieuw gevraagd zou worden de benodigde hoogte van de CO₂-heffing te bezien, waarbij PBL tevens rekening zou houden met de beschikbare subsidiemiddelen en de uitkomsten van de Speelveldtoets 2020¹¹. Het PBL heeft een actualisatie gemaakt waarin kwalitatief effecten van beleidskeuzen en nieuwe ontwikkelingen op de hoogte van het benodigde heffingstarief zijn onderzocht¹².

In deze actualisatie handhaaft PBL de eerdere bandbreedte, te weten een prijs tussen de € 90 en € 165 per ton CO₂-uitstoot in 2030. Het PBL heeft in 2019 aangegeven dat bij voldoende beschikbare subsidiemiddelen een tarief van enkele tientallen euro's bovenop de EU-ETS-prijs al voldoende zou kunnen zijn om de reductiedoelstelling van de industrie te borgen.

Het kabinet verwacht dat de heffing, tezamen met de beschikbare subsidiemiddelen, de industrie voldoende prikkel geeft om op termijn daadwerkelijk uitstoot te gaan minderen in plaats van de heffing af te dragen. Bovendien geldt dat niet voor alle emissies hoeft te worden betaald. Een deel van de emissies is vrijgesteld, hiervoor worden door de NEa dispensatierechten toegekend. Richting 2030 neemt het vrijgestelde deel geleidelijk af. Verder vergroot de mogelijkheid van het verhandelen van rechten de kans dat de totale belastbare grondslag van de heffing uiteindelijk tot nihil wordt gereduceerd.

⁷ De wet voorziet in herijkingsmomenten in 2022 en 2024 en mogelijk eerder als zich ontwikkelingen voordoen die daartoe aanleiding geven.

⁸ Voor bedrijven die niet onder het EU-ETS vallen is de bruto CO₂-prijs (incl. EU-ETS) gelijk aan het tarief van de nationale CO₂-heffing.

⁹ Klimaatakkoord C3 industrie, blz. 97.

¹⁰ Prijzen vermeld in constante prijzen van 2018.

¹¹ PwC, Speelveldtoets 2020, 2020.

¹² R. Koelemeijer, B. Daniëls en W. Wetzels (2020), Actualisatie inzichten CO₂-heffing industrie, Den Haag: PBL.

8 Wetsvoorstel Wet aanpassing opslag voor duurzame energie- en klimaattransitie

Korte beschrijving van de maatregel

De tarieven voor de opslag duurzame energie- en klimaattransitie (ODE) op gas en elektriciteit voor het jaar 2021 en 2022 worden vastgesteld. De tariefstructuur blijft ongewijzigd.

Tabel 1: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	Struc.
Reguliere oploop ODE tarieven conform het Regeer- en Klimaatakkoord ¹³	0	0 ¹⁴	0	0

Kern van de raming

De raming is grotendeels gebaseerd op grondslaggegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS heeft voor het jaar 2016 een uitsplitsing gemaakt van het verbruik van elektriciteit en aardgas door bedrijven naar de verschillende schijven van de EB en ODE. Hier is het elektriciteits- en aardgasverbruik van huishoudens in 2016 uit de Klimaat- en Energieverkenning 2019 (KEV2019)¹⁵ aan toegevoegd. Daarbij is aangenomen dat het volledige verbruik van huishoudens aan de eerste schijf kan worden toegerekend.

Het totale gas- en elektriciteitsverbruik van huishoudens en bedrijven in 2016 geëxtrapoleerd tot en met het jaar 2022 met de geprognosticeerde groei van het verbruik die uit de KEV2019 volgt. Vervolgens zijn voor het jaar 2021 en 2022 de grondslagen voor alle schijven vastgesteld.

Tot slot zijn de tariefmutaties vermenigvuldigd met de bijbehorende sleutels om de ODE opbrengsten in 2021 en 2022 te ramen. De raming is met name onzeker voor de wat langere termijn. Dit komt doordat het onzeker is in hoeverre burgers en bedrijven onder meer naar aanleiding van (fiscale) beleidsmaatregelen zullen overstappen naar duurzame warmteopties.

¹³ De ODE tarieven volgen de reguliere oploop cf. het Regeer- en Klimaatakkoord ter dekking van de kasuitgaven van de SDE. Deze kasuitgaven zijn geraamd op €2.648 mln in 2021 en €2.692 mln in 2022. Er is echter sprake van grondslagerosie binnen de ODE. Daardoor treedt naar verwachting in 2021 een derving op van ongeveer €169 mln en in 2022 (voorlopig) ongeveer €223 mln. Bij Startnota worden de tarieven voor de ODE en de benodigde opbrengst in het basispad daarom weer op elkaar afgestemd, door te corrigeren voor de genoemde grondslagerosie.

¹⁴ De ODE tarieven worden in principe jaarlijks opnieuw vastgesteld, rekening houdend met de meest recente grondslagen.

¹⁵ Schoots, K. & P. Hammingh (2019), Klimaat- en Energieverkenning 2019, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

9 Wetsvoorstel Wet huurverlaging toegelaten instellingen

9.1 Verlaging van de verhuurderheffing

Korte beschrijving van de maatregel

In dit wetsvoorstel worden enkele maatregelen genomen ten aanzien van de woningmarkt. Eén van de maatregelen is een lastenverlichting in de Verhuurderheffing van per saldo € 138 miljoen. Dit bedrag bestaat uit een lastenverlichting van € 200 miljoen minus € 62 miljoen ter dekking van een overschrijding van de heffingsvermindering nieuwbouw. De lastenverlichting wordt vormgegeven door een structurele tariefsverlaging van 0,036% met ingang van 2021.

Tabel 18: Budgettaire effecten maatregel

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

	2021	2022	2023	Struc.
	-138	-138	-138	-138

Kern van de raming

Op basis van de sleutel voor een tariefswijziging met 0,001% is berekend hoeveel het percentage van de verhuurderheffing verlaagd kan worden. De sleutel is € 3,873 miljoen per 0,001% tariefswijziging. Deze sleutel is berekend op basis van de opbrengst van de verhuurderheffing in 2019 en de ontwikkeling van de WOZ-waarde in 2020 en 2021. Uitgaande van deze sleutel wordt een lastenverlichting van € 138 miljoen bereikt bij een verlaging van het tarief met 0,036% (in 2021: van het oorspronkelijke tarief van 0,562% naar 0,526%).

10 Certificering van het CPB



Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2021

Deze notitie certificeert de budgettaire ramingen van de fiscale beleidsmaatregelen in het pakket Belastingplan 2021. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. In totaal zijn 24 fiscale maatregelen uit het Belastingplan 2021 aan een toetsing onderworpen. Hiervan hebben er 22 een budgettair effect.

Maatregelen met een geraamd budgettair effect van meer dan 50 mln euro en maatregelen met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag hebben een uitvoerige beoordeling gekregen.

CPB Notitie

Maurits van Kempen, Francis Weyzig,
Sander van Veldhuizen

september 2020

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de budgettaire ramingen van de fiscale beleidsmaatregelen in het pakket Belastingplan 2021. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. In totaal zijn 24 fiscale maatregelen uit het Belastingplan 2021 aan een toetsing onderworpen. Hiervan hebben er 22 een budgettair effect. 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. Tabellen 2.1 en 2.2 geven een overzicht van alle gecertificeerde maatregelen. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor enkele specifieke ramingen toegelicht.

1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire ramingen door het ministerie van Financiën van fiscale beleidsmaatregelen, zoals opgenomen in het Belastingplan 2021.

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.² 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 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.³

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 Voor de raming van de invoering van de CO₂-heffing valt de structurele opbrengst, vanaf 2030, buiten de certificering. Zie de toelichting bij de maatregel.

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.

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 Belastingplan 2021 kent ook maatregelen zonder lastenrelevant budgettair effect (zie tabel 2.2). Dit zijn maatregelen die een technische of redactionele wijziging betreffen, maatregelen die niet tot een wijziging van de materiële belastingplicht leiden, of maatregelen die enkel een reparatie (voorkoming) van onbedoelde budgettaire effecten tot stand brengen. Deze maatregelen ondergaan per definitie alleen een marginale toetsing.

2 Certificering

Tabel 2.1 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 krijgen zeven ramingen het onzekerheidsoordeel 'hoog', negen maatregelen ontvangen het onzekerheidsoordeel 'gemiddeld' en zes maatregelen het oordeel 'laag'.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Belastingplan 2021	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect					Onzekerheid
		Mln euro(a)					
		2020	2021	2022	2023	2024	Structureel
IB pakket							
Tarief eerste schijf inkomstenbelasting verlagen		0	0	-116	-190	-265	-265
Algemene heffingskorting verhogen		0	-189	-189	-189	189	-189
Arbeidskorting verlagen		0	182	182	182	182	182
Arbeidskorting verhoging 2022 naar voren halen(b)	X	0	-520	0	0	0	0 Laag
Verlaging inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK)		0	33	11	11	11	11
Ouderenkorting verhogen		0	-99	-99	-99	-99	-99
Verlagen zelfstandigenaftrek		0	33	66	99	132	526(g)
Lagere bijtelling voor elektrische auto met zonnepanelen		0	0	0	0	0	0 Gemiddeld
Verruimen gerichte vrijstelling scholingskosten		0	-16	-16	-16	-16	-16 Gemiddeld
Beperking vrije ruimte werkkostenregeling bij loonsom vanaf 400.000		0	21	21	21	21	21 Gemiddeld
Tijdelijke verruiming vrije ruimte werkkostenregeling (COVID-19)	X	-50	0	0	0	0	0 Hoog
Invoeren van een fiscale coronareserve (COVID-19) (c)	X	0 (-3160)	0 (3160)	0	0	0	0 Hoog
Voorkomen van vrijstelling door specifieke renteaftrekbeperking	X	0	42	83	125	125	125 Hoog
Verhoging hoog tarief vennootschapsbelasting van 21,7% naar 25%(d)	X	0	2858 (1783)	2858 (2098)	2858 (2449)	2858 (2662)	2858 (2858) Hoog
Verhoging schijfgrens naar € 245.000 per 2021 en € 395.000 per 2022(d)	X	0	-266 (-161)	-873 (-641)	-873 (-748)	-873 (-813)	-873 (-873) Hoog

Verhogen van het effectieve tarief van de innovatiebox naar negen procent(d)	X	0	146 (88)	146 (104)	146 (124)	146 (135)	146 (146)	Gemiddeld
Incidentele verhoging bankenbelasting	X	0	225	0	0	0	0	Laag
Aanpassen minimumkapitaalregel	X	0	148	130	130	130	130	Hoog
Wijzigen van het belastbaar feit voor de belasting van personenauto's en motorrijwielen		0	2	4	4	4	4	Laag
Aanscherpen van de CO ₂ -schijfgrenzen en de schijftarieven en van de CO ₂ -grens en het tarief voor de dieseltoeslag(e)		0	0 (315)	0 (315)	0 (315)	0 (315)	0 (315)	Gemiddeld
Vervangen postcoderoosregeling		0	2	5	7	9	20	Gemiddeld
Verlengen verlaagd tarief openbare laadpalen		0	-4	-5	0	0	0	Gemiddeld
Verlaagd tarief voor walstrooinstallaties		0	-1	-1	-1	-1	-1	Laag
Verduidelijken kleinschaligheidsinvesteringsaftrek		0	0	0	0	0	0	Laag
Wetsvoorstel Wet aanpassing box 3	X	0	-101	-110	-110	-110	-110	Gemiddeld
Wetsvoorstel Wet differentiatie overdrachtsbelasting	X	0	460	475	490	504	628(h)	Gemiddeld
Wetsvoorstel Wet CO ₂ -heffing industrie	X	0	0	0	0	0	(f)	Hoog
Wetsvoorstel Wet huurverlaging toegelaten instellingen	X	0	-138	-138	-138	-138	-138	Laag
(a)	+ is saldoverbeterend/lastenverzwarend.							
(b)	In het basispad zit voor 2022 e.v. reeds de verhoging.							
(c)	De tussen haken gerapporteerde waarden zijn de effecten op de daadwerkelijke kasontvangsten. De fiscale reserve zorgt voor een verschuiving van ontvangsten van 2020 naar 2021.							
(d)	De tussen haken gerapporteerde waarden zijn de effecten op de daadwerkelijke kasontvangsten. Deze zijn lager door lagere winsten vanwege de coronacrisis.							
(e)	De maatregel is onderdeel van het basispad en heeft daarom geen effect ten opzichte daarvan. Het voorkomt echter een derving van ca. 315 mln structureel. Deze waarde wordt tussen haken getoond.							
(f)	De raming voor de structurele opbrengst, vanaf 2030, valt buiten de certificering. Zie de toelichting bij de maatregel.							
(g)	Structureel vanaf 2036, in dat jaar is de maatregel volledig ingevoerd.							
(h)	Structureel vanaf 2037, in dat jaar is de maatregel volledig ingevoerd.							

Tabel 2.2 Overzicht gecertificeerde maatregelen zonder budgettair effect

Maatregel
Verduidelijking eventuele samenloop ATAD2 en de earningsstrippingmaatregel
Wetsvoorstel Wet aanpassing opslag voor duurzame energie- en klimaattransitie

Hieronder wordt de toetsing toegelicht van de grootste maatregelen⁴ en van ramingen die het onzekerheidsoordeel 'hoog' hebben. De toelichtingen van de overige maatregelen, opgesteld door het ministerie van Financiën, kunnen worden gevonden als bijlage bij het Belastingplan.

Maatregelen pakket inkomstenbelasting

De maatregelen uit het inkomstenbelastingpakket (IB-pakket) behelzen de verlaging van het tarief in de eerste schijf, de verhoging van de algemene heffingskorting en de ouderenkorting, een per saldo verhoging van de arbeidskorting en de verlaging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting en zelfstandigenaftrek.

⁴ In termen van absoluut structureel budgettair effect.

Het budgettaire effect van de maatregelen overschrijdt de budgettaire grens in het toetsingskader en wordt daarom uitvoerig getoetst.

De raming kent een lage onzekerheid. Het ministerie van Financiën raamt de budgettaire effecten met MIMOSI, het CPB-microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht. Het model vergt weinig parameteraannamen en maakt de simulaties op basis van administratieve data van hoge kwaliteit, waardoor er weinig onzekerheid in het model of de data zit. Daarnaast liggen, gezien de aard en omvang van de maatregelen, gedragseffecten voor de meeste maatregelen ook niet voor de hand. Samenvattend is de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk en kent een lage mate van onzekerheid.

Tijdelijke verruiming vrije ruimte werkkostenregeling (COVID-19)

In de werkkostenregeling wordt voor de loonsom tot 400.000 euro de vrije ruimte in 2020 eenmalig verruimd tot 3% (van 1,7%). Door de wijziging kan het bedrag af te dragen eindheffing dalen en kunnen in 2020 meer vergoedingen en verstrekkingen onbelast worden gedaan. De raming wordt vanwege de hoge onzekerheid in de gedragseffecten uitvoerig getoetst.

Voor bedrijven die de eindheffing betalen is uit de aangiftebestanden over 2019 bekend wat het budgettaire effect is. Voor bedrijven die de vrije ruimte onvolledig benutten zijn aannamen gemaakt over het gebruik van de vrije ruimte aan de hand van een evaluatieonderzoek over de werkkostenregeling van Panteia.⁵ Omdat de maatregel van tijdelijke aard is en betrekking heeft op het lopende jaar met de coronacrisis, is er slechts zeer beperkt ruimte voor bedrijven om te reageren op de maatregel en extra vrije ruimte te benutten. Het resterende gedragseffect op de extra vrije ruimte is vanwege deze factoren als beperkt geschat en daarom geprikt, maar blijft zeer onzeker. Deze onzekerheid werkt door in de totaalraming, die, hoewel neutraal, als hoog onzeker bestempeld is.

Invoeren van een fiscale coronareserve (COVID-19)

Vennootschappen mogen voor het bepalen van de belastbare winst over 2019 een fiscale coronareserve vormen voor verwachte coronagerelateerde verliezen in 2020. De fiscale coronareserve mag niet groter zijn dan het totale verwachte verlies in 2020 en niet groter dan de winst over 2019 zonder deze reserve. De fiscale coronareserve valt automatisch vrij in het volgende belastingjaar, zodat verwachte verliezen over 2020 een jaar naar voren worden gehaald. Vanwege de hoge onzekerheid en de omvang van de budgettaire (kas)effecten wordt de maatregel uitvoering getoetst.

De omvang van de coronagerelateerde verliezen is door het ministerie geraamd met het interne vennootschapsbelasting-simulatiemodel. Het model gebruikt detailgegevens uit de belastingaangiften over de periode 2010-2018 en raamt de grondslag aan de hand van macro-economische parameters voor een coronascenario. Daarbij is aangenomen dat alle bedrijven maximaal van de coronareserve gebruik zullen maken. Omdat de fiscale coronareserve automatisch weer vrijvalt en bij het resultaat van belastingjaar 2020 wordt opgeteld, is er geen prikkel om een te grote coronareserve te vormen. Aangenomen is dat mogelijkheden voor arbitrage in verband met de tariefgrens voor de vpb van 200.000 euro een verwaarloosbaar effect hebben op de totale omvang van de fiscale coronareserve.

De raming is onzeker gezien de onbekende, maar relevante, omvang van de winsten in 2019, de verliezen in 2020 en het aantal bedrijven dat gebruikmaakt van de coronareserve. Hoewel de raming neutraal en redelijk is, wordt het gekenmerkt door hoge onzekerheid.

⁵Evaluatie werking Werkkostenregeling, Panteia, 2018 ([link](#)).

Voorkomen van vrijstelling door specifieke renteaftrekbeperking

Artikel 10a Wet Vpb 1969 wordt aangepast, zodat een per saldo negatieve aftrekbeperking niet mogelijk wordt. Thans is een negatieve aftrekbeperking nog mogelijk wanneer er een batig saldo bestaat aan rentekosten en valutaverliezen van schulden aan gelieerde ondernemingen door bijvoorbeeld valutakoerswinsten, of negatieve rentes. Vanaf 2021 kan de aftrekbeperking maximaal tot nihil verkleind worden. Aanvullend wordt geregeld dat het batige saldo alleen tot verkleining van de aftrekbeperking kan leiden binnen dezelfde schuld. De maatregel wordt vanwege de onzekerheid en de budgettaire omvang uitvoerig getoetst.

De grondslagaming is gebaseerd op detailgegevens van de Belastingdienst voor de jaren 2010-2018 over negatieve aftrekbeperkingen, met correcties voor de beleidswijziging sinds 2012 en de onvolledige gegevens over 2018. De grondslag is met behulp van het bij het ministerie van Financiën ontwikkelde microsimumatiemodel voor de vennootschapsbelasting geëxtrapoleerd. Deze extrapolatie is onzeker, temeer omdat eenmalige koersdalingen de resultaten sterk kunnen beïnvloeden.

De raming is gecorrigeerd voor verschillende gedragseffecten, die een hoog onzekere invloed hebben. Zo kan er een onderschatting van het vrijstellingsgebruik in de grondslagaming schuilen, gezien sinds 2019 de aftrekbeperkingen niet meer op fiscale eenheidsniveau worden toegepast en het combineren van resultaten uit verschillende schulden voorheen mogelijk was. Vennootschappen kunnen daarentegen het realisatiemoment voor het boekjaar van de valuta- of rentewinst optimaliseren en anticiperen op de maatregel door hun positief valutaresultaat al in 2020 realiseren. Voor deze gedragseffecten is geen onderbouwend cijfermateriaal voorhanden.

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

Verhoging algemene tarief vennootschapsbelasting naar 25%

De voorgenomen tariefverlaging van het algemene tarief in de vennootschapsbelasting naar 21,7% wordt geannuleerd, waardoor het tarief ten opzichte van het basispad wordt verhoogd naar 25%. De maatregel behoeft uitvoerige toetsing vanwege de budgettaire omvang.

De geraamde opbrengst van de vpb na annulering van de tariefverlaging kent een hoge onzekerheid als gevolg van aannamen over de grondslag en gedragseffecten. De grondslag volgt de reguliere vpb-opbrengstraming, waarbij is gecorrigeerd voor alle effecten van de overige vpb-maatregelen en maatregelen die doorwerken op de vpb. De grondslagaming is gebaseerd op aannamen over de ontwikkeling van winsten en verliezen na 2018. Voor de korte termijn volgt deze ontwikkeling de juni-raming van het CPB en is rekening gehouden met de verwachte gevolgen van de coronacrisis. Voor de structurele opbrengst volgt de verwachte ontwikkeling de laatste raming van voor de coronacrisis (CEP 2020). Vanwege de coronacrisis beschouwt het CPB de onzekerheid in de ontwikkeling van winsten en verliezen nu als groter dan bij voorgaande ramingen.

Ook gedragsreacties van bedrijven maken de raming onzeker. Er is een gedragseffect van 20% verondersteld voor het bedrijfsleven met belastbare bedragen boven de 500.000 euro. Bedrijven boven deze grens beschikken over meer (internationale) planningsmogelijkheden. De grens van 500.000 euro zondert ongeveer 30% van de tariefgrondslag uit van het gedragseffect. Dit komt ongeveer overeen met de bijdrage van het (nationale) kleinbedrijf aan de vpb (29%). De verdeling van winsten en verliezen is gebaseerd op aangiftdata van de Belastingdienst.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de aannamen over de grondslag onderliggend aan het microsimulatiemodel en de gedragseffecten. In de huidige context levert dit een hoge mate van onzekerheid op.

Verhoging schijfgrens naar € 245.000 per 2021 en € 395.000 per 2022

In de vennootschapsbelasting wordt de schijfgrens voor het hierboven genoemde algemene tarief verhoogd, van een winstgrondslag van 200.000 euro in 2020 naar 245.000 euro in 2021 en 395.000 euro in 2022. De maatregel behoeft uitvoerige toetsing vanwege de budgettaire omvang.

De geraamde opbrengst kent een hoge onzekerheid als gevolg van aannamen over de grondslag, net als de geraamde opbrengst van de verhoging van het algemene vpb-tarief. Naar verwachting zijn gedragseffecten van bedrijven echter verwaarloosbaar voor de opbrengstraming van verhoging van de schijfgrens. Hoewel er aanwijzingen zijn dat sommige bedrijven hun winsten zodanig aanpassen dat deze net onder de schijfgrens blijven, gaat het daarbij om een relatief beperkt aantal bedrijven, circa 500 per jaar. De verdeling van winsten en verliezen is gebaseerd op aangiftdata van de Belastingdienst.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in belangrijke mate op de aannamen over de grondslag onderliggend aan het microsimulatiemodel. In de huidige context levert dit een hoge mate van onzekerheid op.

Verhogen van het effectieve tarief van de innovatiebox naar negen procent

In 2021 wordt het effectieve tarief van de innovatiebox in de vennootschapsbelasting verhoogd van 7% naar 9% van de kwalificerende winst. De raming wordt uitvoerig getoetst vanwege de budgettaire omvang en onzekerheid over de grondslagontwikkeling.

De relevante grondslag voor recente jaren is bekend uit detailgegevens en bieden de raming enige zekerheid. Meer onzeker is de benodigde extrapolatie van de grondslag aan de hand van aannamen en schattingen over de grondslagontwikkeling. De grondslagontwikkeling is gebaseerd op CPB-indicatoren.

De verhoging van het tarief leidt mogelijk tot gedragseffecten in de vorm van verlaagd gebruik van de innovatiebox. Het gedragseffect is sterk gevoelig voor de samenhang met tarieven van vergelijkbare regelingen in het buitenland waar gebruikers naar kunnen uitwijken. Bij de voorgestelde tariefsverhoging is het effect naar verwachting van beperkte orde (20%), maar hieromheen geldt een hoge onzekerheid. Hogere tariefveranderingen kunnen leiden tot meer dan proportionele gedragseffecten.

De raming is redelijk en neutraal en maakt gebruik van nauwkeurige detailgegevens. Anderzijds zijn de aannamen rondom de grondslagontwikkeling en gedragseffecten onzeker. De raming heeft daarmee een gemiddelde onzekerheid.

Incidentele verhoging bankenbelasting

Het tarief van de bankenbelasting wordt in 2021 incidenteel verhoogd naar 0,066% op kortlopende schulden (looptijd minder dan een jaar) en 0,033% op langlopende schulden (looptijd vanaf een jaar). Dit is een verhoging van de tarieven met 50%. De maatregel behoeft vanwege de budgettaire omvang van 225 mln euro in 2021 een uitvoerige toetsing.

De raming is gebaseerd op de meest recente gerealiseerde opbrengst in 2019 van 449 mln euro. Aangezien banken hun langlopende financiering slechts geleidelijk kunnen aanpassen, zijn de veranderingen in de

grondslag van jaar op jaar beperkt. Er worden geen gedragseffecten verwacht vanwege het incidentele karakter van de verhoging. De raming is redelijk en neutraal en heeft een lage onzekerheid.

Aanpassen minimumkapitaalregel

Per 1 januari 2021 wordt de minimumkapitaalregel voor banken en verzekeraars in de vennootschapsbelasting aangepast. De minimumkapitaalregel was in 2020 ingevoerd en beperkte de aftrek van de verschuldigde rente voor zover een bank een *leverage ratio*⁶ heeft van minder dan 8%. Voor verzekeraars geldt een vergelijkbare regel. Per 1 januari 2021 telt zogenaamd *Additional Tier 1*-kapitaal, ook wel bekend als *coco's*, niet meer mee als eigen vermogen voor de minimumkapitaalregel. Daarnaast wordt de grens voor beperking van renteaftrek verhoogd naar 9%. De raming is uitvoerig getoetst vanwege de budgettaire omvang van 148 mln euro in 2021 aflopend naar 130 mln euro structureel. Van deze 130 mln euro is 46 mln euro toe te schrijven aan het niet meer meetellen van *Additional Tier 1*-kapitaal als eigen vermogen en 84 mln euro aan de verhoging van de grenswaarde naar 9%.

De raming is voor Nederlandse banken op individuele basis uitgevoerd met de meest recent beschikbare ratio's en balansgegevens in de (openbare) commerciële jaarcijfers en gegevens bij De Nederlandsche Bank. Voor verzekeraars en buitenlandse banken wordt dezelfde relatieve toename van de opbrengst verondersteld als voor Nederlandse banken. Voor 2022 is de geraamde opbrengst lager omdat zogenaamde promotionele leningen, verstrekt door de NWB en BNG, vanaf dat moment op basis van Europese wetgeving niet meer mee tellen als financiële blootstellingen voor berekening van de *leverage ratio*.

De raming kent een hoge onzekerheid vanwege de bepaling van de verschuldigde renten. De benodigde cijfers zijn niet aan de vpb-aangiften te onttrekken en zijn benaderd aan de hand van gegevens van De Nederlandsche Bank (DNB) over rentekosten van het Nederlandse bankwezen. Daarbij is met gegevens uit de jaarrekeningen en landenrapportage bij de Belastingdienst een correctie gemaakt voor een aantal internationaal opererende banken met renten uit leningen die in de buitenlandse belastinggrondslag betrokken worden en renten uit groepsleningen. De onzekerheid wordt vergroot doordat de balansratio's van buitenlandse banken en de equivalenten daarvan voor verzekeraars kunnen afwijken van Nederlandse banken, hoewel het gewicht van buitenlandse banken en verzekeraars in de totale opbrengst relatief beperkt is.

Er zijn geen gedragseffecten verondersteld. De omvang en het eigen vermogen en *Additional Tier 1*- kapitaal wordt voornamelijk bepaald door andere overwegingen, zoals prudentiële regelgeving en rendementsverwachtingen van aandeelhouders. Bovendien is het verschil in kapitaalkosten tussen eigen vermogen en *Additional Tier 1*- kapitaal dusdanig groot dat aanscherping van de minimumkapitaalregel naar verwachting niet tot een verschuiving leidt.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, kent deze een hoge mate van onzekerheid vanwege de benodigde aannamen over de grondslag.

Wetsvoorstel Wet differentiatie overdrachtsbelasting

Per 2021 worden drie wijzigingen doorgevoerd in de overdrachtsbelasting. Personen in de leeftijd van 18 tot en met 34 worden eenmalig vrijgesteld van de overdrachtsbelasting wanneer zij een woning als hoofdverblijf kopen. Daarnaast wordt voor iedere aankoop van een woning die niet als hoofdverblijf dient het tarief verhoogd van 2% naar 8%. Tot slot gaat ook het tarief voor niet-woningen naar 8%. De maatregel wordt vanwege de budgettaire omvang uitvoerig getoetst.

⁶ De *leverage ratio* is, kort gezegd, de verhouding tussen het eigen vermogen en het balanstotaal plus niet uit de balans blijvende financiële verplichtingen.

Voor de vrijstelling en het verhoogde tarief voor niet-hoofdverblijf-woningen is de grondslag voor 2018 nauwkeurig benaderd met detailgegevens van het Kadaster. De gegevens zijn echter niet volledig en zijn daarom aangevuld aan de hand van kasontvangsten van de Belastingdienst of geïnterpoleerd aan de hand van andere gegevens van het Kadaster. De kasontvangsten en geaggregeerde Kadastergegevens zijn ook gebruikt voor de raming van de tariefsverhoging van niet-woningen. Daarnaast is aangenomen dat de stabiele ontwikkeling van de belasting in de jaren rond 2018 doorzet naar komende jaren, hetgeen een onzekere aanname is.

Omdat de vrijstelling enkel geldt voor de eerste aankoop van een woning, wordt de groep vrijgestelde transacties in de 17 jaar vanaf 2021 kleiner tot het uit de Kadastergegevens ontleende structurele niveau in 2037. Omdat het aantal transacties niet uniform verdeeld is over de leeftijden, maar vooral bij kopers boven de 25 ligt, is het transitiepad niet lineair. Hiervoor is aan de hand van aannamen over het koopgedrag van leeftijdscohorten gecorrigeerd. Deze aannamen zijn ontleend uit de ervaring van woningmarktexperts en daarom met onzekerheid omgeven.

De maatregelen kunnen aanzetten tot gedragsreacties. Voor de vrijstelling voor starters is niet aangenomen dat er significant meer woningen gekocht worden, gezien uit recent onderzoek blijkt dat het effect gering is.⁷ De tariefsverhoging geeft daarentegen een prikkel tot gedragsreacties in de vorm van minder aankopen. De omvang van het relevante gedragseffect is ontleend uit een studie uit het Verenigd Koninkrijk en een oudere studie van het CPB. Het gedragseffect is wel omgeven met onzekerheid, omdat de studies mogelijk niet volledig representatief zijn voor de huidige maatregel.

De raming is redelijk en neutraal en kent een gemiddelde onzekerheid vanwege de aannamen over de ontwikkeling van de grondslag en de representativiteit van de gedragseffecten.

Wetsvoorstel Wet CO₂-heffing industrie

Per 1 januari 2021 wordt een CO₂-heffing ingevoerd. De heffing heeft voornamelijk betrekking op broeikasgasemissies van industriële bedrijven die ook vallen onder het EU-systeem van handel in emissierechten (ETS). Voor deze bedrijven is de heffing een opslag op de ETS-prijs tot een vastgestelde bruto prijs per ton CO₂-uitstoot (of equivalent). Daarnaast is de heffing ook van toepassing op de CO₂-emissies van afvalverbrandingsinstallaties en op substantiële lachgasemissies. Voor deze emissies is de heffing gelijk aan de bruto prijs per ton CO₂-uitstoot.

Een gedeelte van de emissies is vrijgesteld. Een bedrijf dat onder de heffing valt, krijgt elk jaar dispensatierechten toegekend. De vrijstelling wordt bepaald door het productieniveau in een jaar te vermenigvuldigen met de EU ETS-benchmark voor broeikasgasemissies per productie-eenheid in de betreffende bedrijfstak en met een reductiefactor voor de CO₂-heffing. De reductiefactor neemt lineair af van 1,20 in 2021 tot 0,69 in 2030. De vastgestelde bruto CO₂-prijs, waaruit het tarief van de heffing volgt, loopt lineair op van 30 euro per ton CO₂-uitstoot in 2021 tot 125 euro per ton in 2030.

Na afloop van elk jaar kunnen dispensatierechten worden overgedragen of verhandeld. Bovendien kan een bedrijf een tekort aan dispensatierechten in een jaar voor 2030 verrekenen met een overschot aan dispensatierechten binnen de vijf daaropvolgende jaren. Met deze mechanismen wordt beoogd de emissiereductie plaats te laten vinden bij de bedrijven die de benodigde maatregelen tegen relatief lagere kosten kunnen nemen en er rekening mee gehouden dat de reductie in de praktijk schoksgewijs wordt gerealiseerd.

⁷ Dialogic, 2020, Verkenning differentiatie overdrachtsbelasting ([link](#)).

Met de heffing wordt een dusdanige reductie van de broeikasgasemissies beoogd, dat op industriënniveau de totale uitstoot binnen de vrijgestelde ruimte blijft. De verwachte opbrengst voor de jaren 2021 tot en met 2024 bedraagt daardoor nihil. Omdat deze uitkomst sterk afhankelijk is van gedragsreacties van individuele bedrijven, en deze gedragsreacties een grote onzekerheid kennen, wordt de maatregel uitvoering getoetst.

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) geeft aan dat ongeveer de helft van de bedrijven boven de EU ETS-*benchmarks* presteert en de helft eronder. Gemiddeld komt de industrie ongeveer op de bestaande benchmarks uit. Doordat de emissiereductiefactor in 2021 op 1,2 wordt gesteld, zal er in 2021 op industriënniveau een overschot aan dispensatierechten zijn. Op basis van het PBL basispad van totale emissies zonder CO₂-heffing, volgens de KEV 2020, zou er voor het eerst in 2024 op industriënniveau een tekort aan dispensatierechten ontstaan. Onder meer als gevolg van de aangekondigde CO₂-heffing worden er in de periode tot en met 2024 naar verwachting echter voldoende investeringen in emissiereducties gerealiseerd om op industriënniveau binnen de vrijstellingsruimte te blijven. Deze verwachting is onder meer gebaseerd op aanvragen voor SDE++ subsidies en lopende projecten voor CO₂-opslag zoals Porthos.

Hiervoor zijn wel enkele aannamen vereist. Zo mag de benodigde emissiereductie op industriënniveau niet ernstig worden vertraagd door technische problemen. Verder moet op tijd een goed werkend systeem ontstaan voor de overdracht van rechten. Er zijn namelijk ook bedrijven waarvan de emissies in 2021 groter zullen zijn dan de individueel toegekende dispensatierechten. Bovendien moet er voldoende coördinatie tussen bedrijven plaatsvinden. Bedrijven met extra reductiepotentieel moeten namelijk samen voldoende emissiereducties realiseren om te voorzien in de vraag naar dispensatierechten van bedrijven met onvoldoende reductiepotentieel, zonder dat de prijs voor dispensatierechten lager wordt dan nodig is voor deze investeringen door een eventueel overschot aan dispensatierechten. Coördinatie wordt vereenvoudigd doordat twaalf grote bedrijven verantwoordelijk zijn voor ongeveer driekwart van de uitstoot. Juridische risico's vanwege mededingingsregels kunnen echter een belemmering vormen voor coördinatie.

De geraamde nulopbrengst voor 2021 tot en met 2024 is redelijk en neutraal, maar kent een hoge onzekerheid vanwege de hierboven genoemde factoren die betrekking hebben op de grondslag en beoogde gedragseffecten.

Vanaf ramingsjaar 2025 beschouwt het CPB een geraamde opbrengst van nul niet meer als neutraal. In 2025 moeten de CO₂-emissies op industriënniveau namelijk met circa 3,0 Mton worden gereduceerd ten opzichte van het basispad om binnen de vrijgestelde ruimte te blijven. Daardoor bestaat er een kleine kans op een substantiële positieve opbrengst. De meest waarschijnlijke uitkomst is dan nog steeds dat er in 2025 geen opbrengst is, maar voor een neutrale raming moet ook de mogelijkheid van een positieve opbrengst worden meegewogen. Een neutrale raming van de opbrengst van de CO₂-heffing in 2025 moet daardoor groter dan nul zijn. De beschikbaarheid van daarvoor benodigde gegevens en analyses over mogelijke emissiereducties vanaf 2025 vormt op dit moment echter een knelpunt.

Na 2025 neemt de benodigde reductie ten opzichte van het basispad verder toe en daarmee ook de kans op een substantiële positieve opbrengst. De bruto CO₂-prijs voor 2030 is zodanig vastgesteld dat er een kans van ongeveer 50% bestaat dat de prijsprikkel van de heffing voldoende is om te zorgen dat de beoogde emissiereductie in de industrie wordt gerealiseerd, in lijn met het Klimaatakkoord. Dit is gebaseerd op analyses van het PBL, rekening houdend met de beperkte beschikbaarheid van SDE++ subsidies. Een CO₂-prijs van 125 euro/ton in 2030 impliceert dus dat er, naar de huidige inzichten, ook een kans van circa 50% is dat de beoogde emissiereductie op industriënniveau niet wordt behaald. In dat geval ontstaat in 2030 een positieve opbrengst. De certificering van de geraamde opbrengst van de CO₂-heffing betreft daarom alleen de raming voor de jaren 2021 tot en met 2024.

Wetsvoorstel Wet huurverlaging toegelaten instellingen

Per 2021 wordt het tarief van de verhuurderheffing met 0,036%-punt verlaagd naar 0,526%. De grondslag voor de raming is benaderd via een extrapolatie van de realisatiecijfers van de verhuurderheffing over 2019 met de voorziene toename van de WOZ-waarden uit de CPB-ramingen. Het toepassen van de tariefverandering op deze grondslag leidt tot de berekende derving.

De maatregel geeft vanwege de aard en omvang geen aanleiding tot substantiële gedragseffecten. De raming is daarmee neutraal en kent vanwege de relatief vlakke grondslagontwikkeling en het gebrek aan gedragseffecten een lage onzekerheid.

Bijlage: Toetsingskader

Elke ter certificering aangeboden raming wordt ten minste marginaal getoetst. Maatregelen waarvan het budgettaire effect volgens de raming van het ministerie van Financiën groter is dan 50 mln euro, worden uitvoeriger beoordeeld. Deze uitvoerige beoordeling wordt ook gedaan als de belastinggrondslag onzeker is, er sprake kan zijn van sterke gedragseffecten, of als de maatregel politiek omstreden is.⁸

Marginale toetsing

De marginale toetsing betreft een aantal vragen, die elk met 'ja' dienen te worden beantwoord. Als dat het geval is wordt de raming gecertificeerd.

1. Is de huidige stand van zaken duidelijk verwoord?
2. Is de beleidswijziging voldoende toegelicht?
3. Wordt de kwaliteit van de data voldoende toegelicht?
4. Worden de onzekerheden van de raming voldoende toegelicht?
5. Zijn de aannamen voldoende onderbouwd?
6. Volgt de ex-ante budgettaire raming logisch uit de data en de gemaakte aannamen?
7. Worden de aanwezigheid en inhoud van eerste-orde gedragseffecten toegelicht?
8. Is rekening gehouden met (directe) effecten op andere regelingen?

Sommige maatregelen betreffen een wijziging zonder mogelijk budgettair effect. Indien dit het geval is, wordt volstaan met een '-'.⁹

Uitvoerige toetsing

De uitvoerige toetsing van ramingen van maatregelen die groter zijn dan 50 mln euro, gaat dieper in op de budgettaire effecten van de raming.⁹ Hierbij worden de aannamen beoordeeld en wordt overwogen of de aanname redelijk is. Aspecten die een rol spelen:

- Is er informatie over de omvang van de **grondslag**? Hoe betrouwbaar is deze informatie?
- Waarop zijn de **aannamen** gebaseerd en zijn deze aannamen redelijk? Komt de raming overeen met de uitkomsten die op basis van CPB-modellen kunnen worden verwacht?
- Zijn de **gedragseffecten** redelijk en in overstemming met wat in de literatuur gebruikelijk is? Als er geen literatuur is, zijn er dan vuistregels af te leiden uit informatie van de uitvoeringspraktijk bij eerdere beleidsveranderingen? Waar zijn de gedragseffecten op gebaseerd?

⁸ Deze condities zijn vergelijkbaar met door de OBR gestelde condities.

⁹ Ook bij een onzekere belastinggrondslag, te verwachten sterke gedragseffecten, of bij een maatregel die omstreden is.

Onzekerheid

Het Centraal Planbureau geeft een inschatting van de onzekerheid van de raming. Vooral nog wordt hierbij gebruikgemaakt van het kader dat geboden wordt door The Office for Budget Responsibility (OBR) in het Verenigd Koninkrijk. Zie daarvoor tabel B1 en [hier](#).

Drie aspecten van de raming worden in beschouwing genomen: onzekerheden in de modellering, in de data en in het gedrag. De onzekerheid in het gebruikte model is afhankelijk van de gebruikte aannamen en de eenvoud waarmee een basispad en een variant berekend kunnen worden. Dataonzekerheden hangen samen met de hoeveelheid beschikbare relevante gegevens en de betrouwbaarheid van de bron. Onzekerheid kan ook voortkomen uit gedrag, wanneer er grote gedragseffecten te verwachten zijn en deze effecten moeilijk in te schatten zijn.

Tabel B1 Beoordelingscriteria onzekerheid

Beoordeling	Model	Data	Gedrag
Zeer hoog	Zeer moeilijk te modelleren Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannamen	Zeer weinig data Slechte kwaliteit	Geen informatie over potentieel gedrag
Hoog	Zeer moeilijk te modelleren Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannamen	Weinig data Veel van slechte kwaliteit	Gedrag is volatiel of sterk afhankelijk van factoren buiten het belastingstelsel
Gemiddeld-hoog	Moeilijk te modelleren Aanmaken basispad beperkt mogelijk Gevoelig voor aannamen	Gewone data Wellicht van externe bron Aannamen kunnen niet gemakkelijk worden gecheckt	Gedrag is moeilijk voorspelbaar
Gemiddeld	Enigszins moeilijk te modelleren Aanmaken basispad beperkt mogelijk	Incomplete data Hoogwaardige externe bron Verifieerbare aannamen	Aanzienlijke gedragsreacties of afhankelijk van factoren buiten belastingstelsel
Gemiddeld-laag	Modelleren is eenvoudig Aantal gevoelige aannamen	Hoge datakwaliteit	Gedrag is redelijk voorspelbaar
Laag	Modelleren is eenvoudig Nieuwe parameters voor bestaand beleid Weinig of geen gevoelige aannamen	Hoge datakwaliteit	Stabiele en voorspelbare gedragseffecten
Relevantie		[hoog – gemiddeld – laag]	
Totale beoordeling		[hoog – gemiddeld – laag]	

Voor ieder van deze onzekerheidsaspecten zal de relevantie per raming variëren. De een-na-laatste rij beschrijft de relevantie van ieder aspect voor de desbetreffende raming. De laatste rij geeft een totaaloordeel over de raming op basis van de voorgaande afwegingen.

Sommige maatregelen betreffen een wijziging zonder mogelijk budgettair effect en daarom ook zonder onzekerheid. Indien dit het geval is, wordt volstaan met de notering 'n.v.t.'.