



Certificering budgettaire ramingen Belastingplan 2024, overige wets- voorstellen en Overbruggingswet box 3

Deze publicatie certificeert budgettaire ramingen van de fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel Belastingplan 2024, overige wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan 2024 en de raming voor 2026 voor de bestaande Overbruggingswet box 3. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal.

In totaal zijn zeventien fiscale maatregelen aan een uitvoerige toetsing onderworpen. Daarvan zijn er vijftien beoordeeld vanwege een geraamd budgettair effect van tenminste 50 mln euro, grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag en twee op basis van een steekproef.

CPB - september 2023

Nghia Phan
Francis Weyzig

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert budgettaire ramingen van de fiscale beleidsmaatregelen in het pakket Belastingplan 2024, overige wetsvoorstellen en de raming voor 2026 voor de bestaande Overbruggingswet box 3. De certificering betreft de beoordeling van fiscale maatregelen die worden ingevoerd via nieuwe wetgeving en beleidsbesluiten. In totaal zijn zeventien fiscale maatregelen aan een toetsing onderworpen, zie tabel 2.1. Van de getoetste maatregelen hebben er vijftien een budgettair effect van minimaal 50 mln euro, een sterk onzekere grondslag en/of grote gedragseffecten. De andere twee maatregelen zijn steekproefsgewijs geselecteerd en gecertificeerd. Het CPB acht de budgettaire effecten van de beoordeelde ramingen redelijk en neutraal. Bij iedere budgettaire raming geeft het CPB een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid. Van achttien maatregelen heeft het CPB de ramingen nog niet gecertificeerd, deze moeten nog nader worden beschouwd. De reden hiervoor is beperkte capaciteit door de doorrekening van maatregelenpakketten van politieke partijen voor Keuzes in Kaart (KiK). Er volgt nog een aanvullend certificeringsdocument voor de nader te beschouwen maatregelen. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor enkele specifieke ramingen toegelicht.

1 Inleiding

Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het Centraal Planbureau (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 in principe zowel de budgettaire raming voor de komende jaren als het structurele budgettaire effect. Standaard worden voor elke maatregel de beleidsmatige lasten gepresenteerd, die van belang zijn voor besluitvorming over het inkomstenkader.²

In deze notitie certificeert het CPB de budgettaire ramingen door het ministerie van Financiën van fiscale beleidsmaatregelen, zoals opgenomen in het Belastingplan 2024, overige wetsvoorstellen, twee aanvullende fiscale maatregelen op basis van de steekproef en de raming voor 2026 van de bestaande Overbruggingswet box 3. Het CPB maakt een uitvoerige beoordeling van maatregelen met een geraamd budgettair effect van minimaal 50 mln euro en maatregelen met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag.³ Daarbij wordt ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en ingeschatte gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag. Het CPB

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

² Het kaderrelevante budgettaire effect wijkt in sommige gevallen af van de bijbehorende kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar. Om meer inzicht te bieden in budgettaire gevolgen op korte termijn, worden de bedragen bij afwijking ook volgens de kas- of transdefinitie vermeld.

³ Ramingen waarbij sprake lijkt van grote onzekerheid vanwege gedragseffecten of grote onderliggende verschuivingen kwalificeren voor een uitgebreide toetsing, omdat een raming van maximaal 50 mln euro in dat geval geen garantie is voor een relatief beperkt budgettair effect. Uitgebreide beoordeling is ook gewenst als een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement.

geeft daarbij per budgettaire raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

Conform de aanbevelingen uit de evaluatie van de certificeringen van fiscale maatregelen⁴ certificeert het CPB niet alle maatregelen uit het Belastingplan 2024 en overige wetsvoorstellen. In deze certificeringsronde heeft het CPB ervoor gekozen om de meeste maatregelen die een beperkte budgettaire omvang hebben (minder dan 50 mln), geen grote gedragseffecten teweegbrengen en geen grote onderliggende budgettaire verschuivingen kennen niet te certificeren. Van deze maatregelen worden er steekproefsgewijs enkele geselecteerd die wel worden gecertificeerd en dezelfde uitvoerige beoordeling krijgen als maatregelen met een groter budgettair effect. Tabel 1.1 geeft een overzicht van fiscale maatregelen uit het Belastingplan 2024 en overige wetsvoorstellen die zich niet in de steekproef bevinden en buiten beschouwing gelaten zijn.

Tabel 1.1 Overzicht niet beschouwde maatregelen

Maatregel
Belastingplan 2024
Verfijning en verduidelijking overbruggingswet box 3
Aanpassen regeling voor geven vanuit vennootschap
Verruiming herinvesteringsreserve bij het staken van een gedeelte van een onderneming ten gevolge van overheidsingrijpen
Introduceren materiële toets IACK als uitzondering op formele inschrijvingseis
Verruiming vrijstelling ov-abonnement en voordeelurenkaarten
Algemeen btw-tarief op agrarische goederen en diensten
Beëindigen teruggaaf bpm geldtransport
Beëindigen nihiltarifemotorrijtuigenbelasting ov-autobussen op autogas lpg-cng
Beëindigen kwarttarief mrb paardenvoer
Actualiseren duurzame warmtebronnen
Wettelijke grondslag gegevensverstrekking in het kader van Europeesrechtelijke verplichtingen
Verhoging accijns diesel vervangende stookolie
Verlenging horizonbepaling overtredersbegrip
Invoeren hardheidsclausule uit de Invorderingswet 1990
Aanpassen verhoudingsgetal verliezen bij geruisloze terugkeer bv
Wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2024
Aanpassingen m.b.t excessief lenen
Reparatie lucratief belang n.a.v. Hoge Raad-arrest
Wetsvoorstel Versterking aanpak dividendstripping
Wetsvoorstel Wet fiscale klimaatregelen elektriciteit en industrie
Afschaffen vrijstelling duaal verbruik kolen (inclusief non-energetisch)

⁴ Evaluatie certificering ramingen fiscale maatregelen, CPB Notitie, 2021 ([link](#))

Het CPB heeft acht fiscale maatregelen uit Belastingplan 2024 en tien overige fiscale maatregelen op het gebied van klimaat, energie en bedrijfsopvolgingsfaciliteiten nog niet kunnen certificeren, zie tabel 1.2. Deze maatregelen worden nog nader beschouwd. De reden hiervoor is dat de capaciteit voor certificeringen in de periode voorafgaand aan Prinsjesdag dit jaar beperkter is dan normaal, vanwege de doorrekening van maatregelenpakketten van politieke partijen voor Kik. Er volgt nog een aanvullend certificeringsdocument voor deze maatregelen.

Tabel 1.2 Overzicht nader te beschouwen maatregelen

Maatregel
Belastingplan 2024
Verlagen mkb-winstvrijstelling
Minimumkapitaalregel in de vennootschapsbelasting
Verhogen niet-afrekbaar percentage minimumkapitaalregel
Beëindigen nihil- of lager tarief motorrijtuigenbelasting voor lpg, cng en lng
Versoberen lagere mrb-tarieven kampeerauto
Versoberen oldtimersregeling mrb
Accijnstarieven voor alcoholhoudende producten
Verhoging van tabaksaccijns
Wetsvoorstel fiscale klimaatregelen glastuinbouw 2024
Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw
Beperken inputvrijstelling voor elektriciteitsopwekking
CO ₂ -heffing glastuinbouw
Wetsvoorstel fiscale klimaatregelen elektriciteit en industrie
Afschaffen vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés
CO ₂ -minimumprijs elektriciteit en industrie
Wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024
Afschaffen 5% doelmatigheidsmarge in de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) en doorschuifregeling aanmerkelijk belang (DSR ab)
Keuzevermogen gemengde bedrijfsmiddelen beperken in de BOR en DSR ab tot enkel kwalificeren bij de daadwerkelijk gebruiken binnen de onderneming
Afschaffing dienstbetrekkingseis in de DSR ab en invoeren minimumleeftijd verkrijger bij schenking in de BOR en DSR ab
Standaard aanmerken van aan derden verhuurde onroerende zaken als beleggingsvermogen in de BOR en DSR ab
Ministeriële regeling voor afwijking bezitseis BOR
Versoepelen van de bezitseis in de BOR bij overheidsingrijpen

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregelen en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen neutraal en redelijk. In totaal krijgen drie ramingen het onzekerheidsoordeel 'hoog', acht maatregelen het oordeel 'gemiddeld' en zes het oordeel 'laag'.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Maatregel	Geraamd budgettair effect					Onzekerheid
	mln euro (a)					
	2024	2025	2026	2027	Structureel	
Belastingplan 2024						
Verhoging tarief box 3 in 2024 en niet indexeren heffingsvrij vermogen (b)	235	89	89			Gemiddeld
Verhogen gerichte vrijstelling reiskostenvergoeding (c)	-109	-109	-109	-109	-109	Gemiddeld
Afschrijvingsbeperking gebouwen in de inkomstenbelasting (d)	106 (161)	106 (174)	106 (188)	106 (201)	106 (3)	Gemiddeld
Aanpassen begrip co-ouderschap IACK (e)	0	0	0	0	0	Gemiddeld
Afschaffen betalingskorting voorlopig aanslag IB (f)	90	90	90	90	90	Laag
Aanpassing samenloopvrijstelling bij aandelentransacties (g)	0	0	0	32	64	Gemiddeld
Verhogen vaste voet bpm (h)	0	104	108	111	119	Hoog
Fiscale maatregelen koopkrachtpakket						
a. Verhogen tarief eerste schijf (i)	272	420	384	488	338	
b. Verhogen tweede knippunt in de arbeidskorting met € 115 (j)	-207	-207	-207	-207	-207	Laag
c. Verlagen aanvangspunt toptarief IB door beperken indexatie (met 3,55% i.p.v. 9,9%) (k)	1622	1622	1622	1622	1622	
d. Verlagen aanvangspunt tweede schijf voor gepensioneerden door beperken indexatie (met 3,55% i.p.v. 9,9%) (l)	244	247	250	253	351	
Wetsvoorstel Wet aanpassing fonds voor gemene rekening (fgr) en vrijgestelde beleggingsinstelling						
Herdefiniëring fgr (m)	0	0	0	0	0	Laag
VBI- aansluiten bij icbe-definitie (n)	0	47	47	47	47	Gemiddeld
Wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale beleggingsinstelling						
Vastgoedmaatregelen in het fbi-regime (o)	0	46	46	46	46	Gemiddeld
Wetsvoorstel Fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen						
Kwalificatiebeleid open cv (p)	0	0	0	0	0	Gemiddeld
Wetvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024						

Verlagen vrijstellingspercentage bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) naar 70% boven € 1,5 miljoen ondernemingsvermogen (q)	40	13	15	17	49	Hoog
Overbruggingswet box 3						
Heffing op basis van werkelijke samenstelling vermogen (r)			-385			Hoog
(a)	+ is saldoverbeterend/lastenverzwarend.					
(b)	Betreft alleen het budgettaire effect voor de jaren 2024, 2025 en 2026					
(c)	Structureel vanaf 2024					
(d)	Structureel vanaf 2024. Reeks tussen haakjes is op transactiebasis. Structureel vanaf 2057					
(e)	In steekproef. Structureel vanaf 2024					
(f)	Structureel vanaf 2024					
(g)	Structureel vanaf 2028					
(h)	Structureel vanaf 2034					
(i)	Structureel vanaf 2029					
(j)	Structureel vanaf 2024					
(k)	Structureel vanaf 2024					
(l)	Structureel vanaf 2060					
(m)	Structureel vanaf 2024					
(n)	Structureel vanaf 2025					
(o)	Structureel vanaf 2025					
(p)	In steekproef. Structureel vanaf 2024					
(q)	Structureel vanaf 2045					
(r)	Betreft de raming voor 2026, de jaren 2023 t/m 2025 waren al gecertificeerd. In de overbruggingswet is geen einddatum opgenomen					

Hieronder wordt de certificering van de budgettaire ramingen van de grootste maatregelen⁵ en van ramingen die het onzekerheidsoordeel ‘hoog’ en/of een groot budgettaire effect hebben toegelicht. Verdere toelichtingen van de raming van fiscale maatregelen, opgesteld door het ministerie van Financiën, bevinden zich als bijlage bij de wetsvoorstellen.

Verhogen vaste voet bpm

Per 1 januari 2025 wordt de vaste voet in de bpm verhoogd met € 200 (in prijzen 2023). Het CPB beoordeelt de raming als neutraal en redelijk. De belangrijkste bron van onzekerheid betreft de inschatting van de leeftijdsverdeling van de internationaal verhandelde auto's. De laatst bekende verdeling naar leeftijd is afkomstig van de Belastingdienst en betreft het jaar 2017. Deze verdeling is omgerekend naar een verdeling in 2021, rekening houdend met de waargenomen dalende budgettaire opbrengst per auto, en vervolgens bij gebrek aan verdere informatie, 1-op-1 overgezet naar een verdeling in het jaar 2025. Het CPB beoordeelt deze inschatting als neutraal maar erg onzeker.

Fiscale maatregelen koopkrachtpakket Belastingplan 2024

In het Belastingplan 2024 is een viertal maatregelen opgenomen met betrekking tot box 1 van de inkomstenbelasting (a t/m d). Deze maatregelen maken onderdeel uit van het koopkrachtpakket voor 2024 en dragen bij aan budgettaire dekkingsopgaven.

- Verhogen tarief eerste schijf ter dekking zorgpremies en als invulling resterende taakstelling belastingconstructie en fiscale regelingen
- Verhogen tweede knippunt arbeidskorting met € 115
- Verlagen aanvangspunt toptarief IB door beperken indexatie
- Verlagen aanvangspunt tweede schijf voor gepensioneerden door beperken indexatie

De maatregelen zijn geraamd op basis van de cMEV en doorgerekend met Mimosi, het CPB-microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht. Het model vereist

⁵ In termen van absoluut structureel budgettaire effect.

weinig aannames over parameters en maakt de simulaties op basis van administratieve data van hoge kwaliteit, waardoor er weinig onzekerheid in het model of de data zit. Het CPB beoordeelt deze raming als neutraal en redelijk met een lage onzekerheid.

Verlagen vrijstellingspercentage bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) naar 70% boven €1,5 miljoen ondernemingsvermogen

Deze maatregel betreft het verlagen van het vrijstellingspercentage van de goingconcernwaarde boven de drempel van 83% naar 70% en het verhogen van de drempel naar €1,5 miljoen per objectieve onderneming.

De grondslag is ingeschat op basis van de aangiftegegevens schenk- en erfbelasting van de Belastingdienst voor het jaar 2018. Dit is het meest recente jaar waarover volledige aangiftegegevens inclusief BOR-gevallen beschikbaar zijn en niet meer significant veranderen. Deze data zijn betrouwbaar, maar relatief oud en brengen dus een hoge mate van onzekerheid met zich mee. Daarnaast leunt de raming sterk op de veronderstellingen over het gedragseffect, het ingroeipad en het anticipatie-effect dat optreedt omdat de maatregel pas in 2025 ingaat. De raming kent daarmee een hoge mate van onzekerheid.

Overbruggingswet box 3

De overgang op een box-3-heffing wordt op basis van werkelijk rendement naar verwachting uitgesteld van 2026 naar 2027. Aangezien de Overbruggingswet box 3 in 2023 reeds volledig is ingevoerd, wordt voor de raming de endogene ontwikkeling na 2023 buiten beschouwing gelaten. Het geraamde bedrag voor 2026 is dus hetzelfde als voor de jaren 2023-2025.

De gedragseffecten zijn ingeschat op 20% van wat individuele belastingplichtigen meer gaan betalen onder de overbruggingswetgeving. Sommige huishoudens, met name beleggers en huishoudens met grote vermogens en grote schulden in box 3, gaan meer belasting betalen. In het oude stelsel konden schulden worden afgetrokken tegen het rendement uit Rendementsklasse II (ca. 6%). Hiervoor in de plaats komt een apart forfait op schulden van circa 2%. Er wordt aangenomen dat belastingplichtigen die onder de overbruggingswetgeving minder gaan betalen ten opzichte van het oude stelsel, geen significant gedragseffect vertonen. Deze huishoudens hadden blijkbaar in het oude stelsel een voorkeur voor sparen boven beleggen, en er is geen reden om aan te nemen dat dit verandert. Enkele huishoudens zullen mogelijk minder gaan beleggen dan in het oude stelsel, maar dit effect zal beperkt zijn.

Aangenomen wordt dat er geen peildatumarbitrage mogelijk is. Dit is expliciet verboden in de wet. De omzetting van hoogrenderende overige beleggingen in laagrenderend spaargeld is niet toegestaan in een periode van drie maanden rond 1 januari. Er komen vragen in de aangifte om dit te kunnen handhaven. Het CPB beoordeelt de raming inclusief de aanname dat peildatumarbitrage op deze manier niet voorkomt als redelijk en neutraal, maar hoog onzeker.

Bijlage: Toetsingskader

Indien fiscale maatregelen door het CPB gecertificeerd worden, wordt eerst bekeken of de raming van fiscale maatregelen in aanmerking komt voor uitgebreide beoordeling. Dat is het geval als het budgettaire effect volgens de raming van het ministerie van Financiën groter is dan 50 mln euro, de belastinggrondslag erg onzeker lijkt, er sprake kan zijn van sterke gedragseffecten, of als de maatregel politiek omstreden is.⁶ Van belastingmaatregelen die niet aan deze criteria voldoen, maar (mogelijk) wel budgettaire gevolgen hebben, wordt een steekproef genomen. Maatregelen in de steekproef krijgen dezelfde uitgebreide beoordeling. Maatregelen die buiten de steekproef vallen en technische maatregelen zijn die naar hun aard geen budgettaire gevolgen hebben, worden bij de certificering verder buiten beschouwing gelaten.

Uitvoerige beoordeling

De toetsing begint met een aantal vragen, die uiteindelijk elk met 'ja' dienen te worden beantwoord.

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?

Verder wordt altijd naar de volgende aspecten van een raming gekeken en beoordeeld of de raming daarbij neutraal en redelijk is:

- 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? Waarop zijn de gedragseffecten gebaseerd?

Onzekerheid

Het Centraal Planbureau geeft een inschatting van de onzekerheid van de raming. Vooralnog 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

⁶ Deze condities zijn vergelijkbaar met door de OBR gestelde condities.

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

Voor elk 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.