



Certificering budgettaire ramingen Belastingplan 2024 en overige wetsvoorstellen

Het CPB certificeert budgettaire ramingen van de fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel Belastingplan 2024 en overige wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan 2024 die in september 2023 nog niet gecertificeerd waren. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal.

In totaal zijn veertien fiscale maatregelen aan een toetsing onderworpen. De getoetste maatregelen hebben een geraamd budgettair effect van minimaal 50 mln euro, een sterk onzekere grondslag en/of grote gedragseffecten.

Samenvatting en conclusies

Deze publicatie certificeert budgettaire ramingen van fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel Belastingplan 2024 en overige wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan 2024. Het gaat om maatregelen die in september 2023 nog niet gecertificeerd waren. De certificering betreft de beoordeling van fiscale maatregelen die worden ingevoerd via nieuwe wetgeving en beleidsbesluiten.

In totaal zijn veertien fiscale maatregelen aan een toetsing onderworpen. Deze maatregelen zijn vermeld in tabel 2.1. De getoetste maatregelen hebben een budgettair effect van minimaal 50 mln euro, een sterk onzekere grondslag en/of grote gedragseffecten. 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 drie maatregelen heeft het CPB de ramingen nog niet gecertificeerd, deze moeten nog nader worden beschouwd. De reden hiervoor is dat de beoordeling van deze ramingen wordt gecombineerd met de beoordeling van nieuwe ramingen voor een nota van wijziging van de betreffende maatregelen. 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 publicatie certificeert het CPB budgettaire ramingen van fiscale beleidsmaatregelen door het ministerie van Financiën, zoals opgenomen in het Belastingplan 2024 en overige wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan 2024. Het CPB geeft 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

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.

gedrag. Het CPB 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. Tabel 1.1 geeft een overzicht van fiscale maatregelen die buiten beschouwing gelaten zijn, omdat deze zich niet in de steekproef bevinden.

Tabel 1.1 Overzicht niet beschouwde maatregelen

| Maatregel |
|--|
| Belastingplan 2024 |
| Beëindigen nihil tarief motorrijtuigenbelasting ov-autobussen op autogas lpg-cng |
| Ministeriële regeling voor afwijking bezitseis Bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) |
| Versoepelen van de bezitseis in de BOR bij overheidsingrijpen |

Het CPB heeft drie fiscale maatregelen op het gebied van klimaat en energie nog niet gecertificeerd, zie tabel 1.2. Deze maatregelen worden nog nader beschouwd. De reden hiervoor is dat de beoordeling van deze ramingen wordt gecombineerd met de beoordeling van nieuwe ramingen voor een nota van wijziging van de betreffende maatregelen. Er volgt nog een aanvullend certificeringsdocument voor de nader te beschouwen maatregelen.

Tabel 1.2 Overzicht nader te beschouwen maatregelen

| Maatregel |
|--|
| Wetsvoorstel fiscale klimaatregelen glastuinbouw 2024 |
| Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw (behoort tot Afschaffen vrijstellingen in de energiebelasting) |
| Beperken inputvrijstelling voor elektriciteitsopwekking (behoort tot Afschaffen vrijstellingen in de energiebelasting) |
| CO ₂ -heffing glastuinbouw |

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

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 zeven ramingen het onzekerheidsoordeel 'hoog' en zeven maatregelen het oordeel 'gemiddeld'.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

| Maatregel | Geraamd budgettair effect | | | | | Onzekerheid |
|---|--|------|------|------|-------------|-------------|
| | mln euro (a) | | | | | |
| | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Structureel | |
| Belastingplan 2024 | | | | | | |
| Verlagen mkb-winstvrijstelling | 180 | 180 | 180 | 180 | 180 | Gemiddeld |
| Buiten beschouwing laten van rente op groepsleningen in de minimumkapitaalregel | -73 | -73 | -73 | -73 | -73 | Hoog |
| Verhogen niet-aftrekbaar percentage in de minimumkapitaalregel | 73 | 73 | 73 | 73 | 73 | Gemiddeld |
| Beëindigen nihil- of lager tarief motorrijtuigenbelasting voor lpg, cng en lng | 0 | 0 | 57 | 57 | 57 | Gemiddeld |
| Versoberen lagere mrb-tarieven kampeerauto | 0 | 0 | 80 | 80 | 80 | Hoog |
| Versoberen oldtimersregeling mrb (b) | 0 | 0 | 0 | 0 | 76 | Hoog |
| Accijnstarieven voor alcoholhoudende producten | 153 | 153 | 153 | 153 | 153 | Gemiddeld |
| Verhoging van tabaksaccijns | 82 | 137 | 137 | 137 | 137 | Gemiddeld |
| Wetsvoorstel fiscale klimaatregelen elektriciteit en industrie | | | | | | |
| Afschaffen vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés (c) | 0 | 166 | 160 | 162 | 196 | Hoog |
| CO ₂ -minimumprijs elektriciteit en industrie (d) | 0 | 0 | 0 | 0 | | Gemiddeld |
| Wetsvoorstel Wet aanpassing fiscale bedrijfsopvolgingsfaciliteiten 2024 | | | | | | |
| Standaard aanmerken van aan derden verhuurde onroerende zaken als beleggingsvermogen in de BOR en doorschuifregeling aanmerkelijk belang (DSR ab) (e) | 13 | 14 | 15 | 15 | 29 | Hoog |
| Keuzevermogen gemengde bedrijfsmiddelen beperken in de BOR en DSR ab tot enkel kwalificeren bij de daadwerkelijk gebruiken binnen de onderneming (f) | 0 | 3 | 3 | 4 | 11 | Hoog |
| Afschaffen 5% doelmatigheidsmarge in de BOR en DSR ab (g) | 0 | 3 | 3 | 4 | 19 | Hoog |
| Afschaffing dienstbetrekkingseis in de DSR ab en invoeren minimumleeftijd verkrijger bij schenking in de BOR en DSR ab (h) | 1 | -2 | -1 | -1 | 0 | Gemiddeld |
| (a) | + is saldoverbeterend/lastenverzwarend | | | | | |
| (b) | Structureel vanaf 2068 | | | | | |
| (c) | Structureel vanaf 2035 | | | | | |
| (d) | De certificering betreft de raming voor de jaren 2024 t/m 2030 | | | | | |

| | |
|-----|--|
| (e) | BOR-component structureel vanaf 2043; DSR-component structureel vanaf 2079 |
| (f) | Structureel vanaf 2044 |
| (g) | Structureel vanaf 2044 |
| (h) | Structureel vanaf 2030 |

Hieronder wordt de certificering toegelicht van de budgettaire ramingen die het onzekerheidsoordeel ‘hoog’ hebben. Verdere toelichtingen van de raming van fiscale maatregelen die opgesteld zijn door het ministerie van Financiën, bevinden zich als bijlage bij de wetsvoorstellen.

Buiten beschouwing laten van rente op groepsleningen in de minimumkapitaalregel

Per 1 januari 2024 wordt het rentebegrip in de minimumkapitaalregel (mkr) in de vennootschapsbelasting (vpb) aangepast.⁵ Rente over geldleningen van groepslichamen telt niet meer mee voor de toepassing van de mkr, op de voorwaarde dat de belastingplichtige aannemelijk maakt dat deze groepslening geen direct verband heeft met een externe lening (anti-misbruikbepaling).

De grondslag kan niet volledig worden bepaald op basis van beschikbare data. Voor de Nederlandse grootbanken wordt de grondslag berekend op basis van commerciële jaarcijfers en de vpb-aangiftegegevens van 2020 van de Belastingdienst. De grondslag van kleinere banken, Nederlandse vestigingen van buitenlandse banken en verzekeraars is bijgeschat aan de hand van de vpb-aangiften over 2020. Verder zijn niet voor alle banken data beschikbaar over kosten voor groepsleningen. Als hiervoor geen bedrag in de aangifte is vermeld, wordt 20% van de grondslag van de mkr verondersteld bij internationale grootbanken met een treasury-afdeling in Nederland en 10% bij andere grootbanken. De data zijn betrouwbaar, maar kennen een hoge mate van onzekerheid vanwege de benodigde bijschattingen. Daarnaast leunt de raming sterk op de aannames met betrekking tot de rente, de langetermijnontwikkeling van de rente en de leverage ratio in 2024. Verder bestaat ondanks de anti-misbruikbepaling een risico dat Nederlandse vestigingen van buitenlandse banken voor een groter deel gefinancierd zullen worden door middel van groepsleningen.

De raming is redelijk en neutraal, maar kent een hoge mate van onzekerheid vanwege de bijschattingen, aannames en gedragsreacties.

Versoberen lagere mrb-tarieven kampeerauto

Het kwarttarief voor kampeerauto's wordt veranderd naar een halftarief. Het kwarttarief houdt in dat een particuliere bezitter van een kampeerauto 25% van de mrb verschuldigd is die zou gelden voor een personenauto met hetzelfde gewicht. Het halftarief betekent dus 50% van de mrb ten opzichte van een personenauto met hetzelfde gewicht.

De raming leunt op verschillende aannames. De grondslag is bepaald op basis van gegevens over 2023 van de Belastingdienst. Deze data zijn geschikt en betrouwbaar. Er wordt aangenomen dat het volume van kampeerauto's gelijk blijft tussen 2023 en 2026. Deze aanname is verdedigbaar maar blijft hoogst onzeker vanwege aanzienlijke fluctuaties in het aantal kampeerauto's in periode van 2019 tot 2023. Zelfs als de uitzonderlijke groei in het coronajaar 2021 buiten beschouwing wordt gelaten, blijven er nog steeds aanzienlijke schommelingen in aantallen over, met afwisselend krimp- en groeicijfers. Daarnaast wordt er verondersteld dat kampeerauto's die zijn geschorst, gedurende een periode van zes maanden worden geschorst. Hoewel deze veronderstelling redelijk is, brengt deze veronderstelling enige mate van onzekerheid met zich mee. Impliciet wordt aangenomen dat de samenstelling van gewichten binnen het desbetreffende

⁵ Als dekking van deze maatregel wordt het niet-afteikbaar percentage in de mkr verhoogd. De toelichting in deze paragraaf gaat specifiek over de aanpassing van het rentebegrip in de mkr. De budgettaire raming voor verhoging van het niet-afteikbaar percentage heeft een gemiddelde onzekerheid, daarom wordt de certificering van die maatregel hier niet verder toegelicht.

wagenpark onveranderd blijft. Deze aanname is redelijk aangezien die betrekking heeft op een subset van het totale wagenpark.

De veronderstelde omvang van het gedragseffect is redelijk, maar wel onzeker. Een standaard gedragseffect van 20% wordt toegeschreven aan de verwachte reactie dat meer eigenaren de kampeerauto (voor een periode van zes maanden) zullen schorsen. Tegelijk is in de huidige situatie reeds 40% van de wagens geschorst. Het is ook mogelijk dat de meerderheid van de eigenaren die hun kampeerauto niet het gehele jaar gebruiken, reeds gebruikmaken van schorsing.

Het CPB beoordeelt de raming als neutraal en redelijk, maar zeer onzeker. Dit komt met name door de onzekerheid over de ontwikkeling van het aantal kampeerauto's en over het gedragseffect.

Versoberen oldtimersregeling mrb

Per 1 januari 2028 wordt de mrb-vrijstelling voor motorvoertuigen van 40 jaar of ouder omgezet naar een vrijstelling voor motorvoertuigen met een datum van eerste toelating vóór 1 januari 1988. Daardoor worden er geen nieuwe jaargangen meer toegelaten tot de oldtimersregeling. De maatregel heeft pas een effect vanaf 2028. Het budgettaire effect groeit vanaf 2028 zeer geleidelijk in en is pas vanaf circa 2068 structureel. De potentiële aanwas die door de maatregel wordt voorkomen, wordt gebaseerd op de huidige aantallen naar bouwjaar vanaf 1988, waarbij rekening wordt gehouden met enig percentage van 'uitsterven'. Het CPB beoordeelt deze aanname over zo'n lange tijdshorizon als zeer onzeker. Daarnaast wordt een gedragsreactie verondersteld, omdat het aanhouden van een 40-jarig voertuig niet langer aantrekkelijk is vanuit kostenperspectief. Voor een hobby-eigenaar ontstaat een prikkel om het voertuig een groot deel van het jaar te schorsen uit kostenbesparing. Een gedragseffect van 50% wordt gehanteerd. De onzekerheid rondom het gedragseffect is hoog.

Het CPB acht de raming neutraal en redelijk, maar de onzekerheid is groot. De belangrijkste bron van onzekerheid betreft de inschatting van de ontwikkeling van het aantal oldtimers en de omvang van het gedragseffect.

Afschaffen vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés

Per 1 januari 2025 worden de vrijstellingen in de energiebelasting voor metallurgische en mineralogische procedés afgeschaft. Momenteel bestaan er in de energiebelasting vrijstellingen voor het gas- en elektriciteitsverbruik in de sectoren metaalproducten, ijzer- en staalindustrie, bouwmaterialen en overige anorganische chemie.

De omvang van de grondslag brengt een hoge mate van onzekerheid met zich mee omdat de beschikbare gegevens beperkt zijn. Er zijn geen realisatiecijfers beschikbaar over de belastbare grondslag binnen de vrijstellingen en de verdeling over belastingschijven. Een aanvullende uitvraag bij CBS heeft geen relevante gegevens opgeleverd. Daarom is de grondslag vastgesteld aan de hand van schattingen van de Belastingdienst, gebaseerd op bekende belastingaangiften en eerdere teruggaveregelingen. Bij gebrek aan betere gegevens is een eigen inschatting van de Belastingdienst een redelijke methode.

Er worden geen grote gedragseffecten verwacht. De raming van de toekomstige grondslagen wordt gemaakt op basis van onderzoek van Trinomics, waarbij gebruik wordt gemaakt van gegevens uit de Klimaat- en Energieverkenningen van 2022 (KEV22). In het KEV22-pad wordt het afschaffen van de vrijstelling voor metallurgische en mineralogische procedés al meegenomen in de berekeningen. Volgens Trinomics is de lastenstijging beperkt, waardoor er geen grote gedragseffecten plaatsvinden. De relatieve lastenstijging hangt

wel af van de verdeling van het gasverbruik over de verschillende tariefschijven, die onzeker is omdat hierover geen realisatiecijfers beschikbaar zijn. Het gedragseffect dat in de raming van de grondslagontwikkeling is meegenomen, is daarom ook onzeker.

Het CPB beoordeelt de raming als redelijk en neutraal, met een hoge mate van onzekerheid. Dit komt met name door het gebrek aan beschikbare data over de belastbare grondslag en over de verdeling over belastingschijven.

Standaard aanmerken van aan derden verhuurde onroerende zaken als beleggingsvermogen in de BOR en DSR ab

Het vastgoed dat aan derden wordt verhuurd, wordt vanaf 1 januari 2024 standaard aangemerkt als beleggingsvermogen voor de BOR en DSR ab. Bij de BOR leidt dit tot een opbrengst in de erf- en schenkbelasting omdat de vrijstelling alleen van toepassing is op het ondernemingsvermogen. Bij de DSR ab is er een lastenrelevante opbrengst, omdat het heffingsmoment voor de inkomstenbelasting niet meer wordt uitgesteld voor het betreffende vastgoed.

De data over (verhuurde) vastgoedzaken kunnen niet direct worden afgeleid uit aangiftegegevens. Om die reden is er gebruikgemaakt van een inventarisatie die in 2020 is uitgevoerd door het Kenniscentrum Vastgoed (VKC) van de Belastingdienst. De verdeling van de grondslag over erfenissen en schenkingen is gebaseerd op BOR-aangiftedata uit 2017. De onderliggende data zijn betrouwbaar, maar relatief oud. Bovendien zijn de data over de omvang van vastgoedvermogen en de verdeling over erfenissen en schenkingen afkomstig uit verschillende jaren. De variabiliteit in het jaarlijkse gebruik van de BOR leidt dus tot een aanzienlijke mate van onzekerheid omtrent de grondslag voor 2024. Ook de berekening van de tariefvoordelen van de BOR is onzeker, omdat het aandeel overdrachten aan kinderen en de verhouding tussen ondernemingsvermogen en beleggingsvermogen van jaar op jaar kan verschillen.

De raming leunt in hoge mate op diverse aannames. Voor de BOR zijn met name de aannames over de verdeling van onderhanden zaken en over de hoeveelheid en de omvang van compromiszaken een bron van grote onzekerheid in de raming. Voor de DSR ab is vooral de aanname dat vastgoedvermogen slechts eenmaal wordt doorgeschoven van belang. Dit is redelijk, maar brengt eveneens een aanzienlijke mate van onzekerheid met zich mee.

Ook gedragsreacties leiden tot onzekerheid in de raming. Er wordt een gedragseffect van 20% verondersteld, de relevante grondslag van verhuurd vastgoed wordt hiermee verlaagd. Omdat het gedragseffect voornamelijk ontstaat door emigratie van eigenaren, wordt ook rekening gehouden met derving in de erf- en schenkbelasting vanwege het bijbehorende overige beleggingsvermogen in dezelfde vennootschappen. Bij deze specifieke maatregel is dit een redelijke methode. Het totale gedragseffect komt daarmee in totaal op ongeveer 33% van het ex ante budgettaire bedrag exclusief gedragseffect.

Het CPB beoordeelt de raming als redelijk en neutraal, maar zeer onzeker. Dit komt door mogelijke verschillen ten opzichte van de gebruikte referentie jaren, diverse aannames en onzekerheid over gedragsreacties.

Keuzevermogen gemengde bedrijfsmiddelen beperken in de BOR en DSR ab tot enkel kwalificeren bij de daadwerkelijk gebruiken binnen de onderneming

De waarde van een bedrijfsmiddel wordt vanaf 1 januari 2025 niet langer in zijn geheel tot het zakelijk of tot het privévermogen gerekend voor toepassing van de BOR en DSR ab. In plaats daarvan wordt het gedeelte voor zakelijk gebruik aangemerkt als ondernemingsvermogen en het andere gedeelte als beleggingsvermogen.

Het uitgangspunt voor de schatting betreft het totale ondernemingsvermogen dat in 2018 is overgedragen via de BOR. Hoewel de onderliggende data als betrouwbaar kunnen worden beschouwd, zijn ze relatief gedateerd. Door de variabiliteit in het jaarlijkse gebruik van de BOR ontstaat er veel onzekerheid met betrekking tot het uitgangspunt van de raming voor 2025. Net als bij de aanpassing voor verhuurd vastgoed is er daarnaast onzekerheid over de tariefvoordelen.

De uitkomst van de raming voor deze maatregel is in hoge mate afhankelijk van een stapeling van aannames. Er zijn geen data beschikbaar over de grondslag met betrekking tot het keuzevermogen of het privévermogen. Daarom moeten aannames worden gedaan over het aantal gevallen waarin sprake is van keuzevermogen, de omvang van het keuzevermogen dat als zakelijk wordt aangemerkt, de omvang van het keuzevermogen dat als privé wordt aangemerkt en het aandeel zakelijk gebruik. Voor de DSR ab wordt bovendien aangenomen dat vastgoedvermogen slechts eenmaal wordt doorgeschoven. Hoewel de aannames redelijk zijn, resulteert dit in een aanzienlijke mate van onzekerheid omtrent de uitkomst van de raming.

Het CPB beoordeelt de raming als redelijk en neutraal, maar zeer onzeker. Dit komt met name door de stapeling van aannames, maar ook door mogelijke verschillen ten opzichte van de gebruikte referentie jaren.

Afschaffen 5% doelmatigheidsmarge in de BOR en DSR ab

De doelmatigheidsmarge in de BOR wordt per 1 januari 2025 afgeschaft. Voor de DSR ab kan deze wijziging naar verwachting worden uitgevoerd vanaf 2028.

De raming kan niet volledig op basis van aangifte data worden gemaakt. Voor schenkingen zijn de inschattingen gebaseerd op aangifte data over 2018. Voor erfenissen is het vertrekpunt het ondernemingsvermogen in de BOR voor 2017 uit de CPB-evaluatie. Deze data zijn betrouwbaar, maar relatief oud. Door de variabiliteit in het jaarlijkse gebruik van de BOR ontstaat er veel onzekerheid met betrekking tot het uitgangspunt van de raming voor 2025. Net als bij de voorgaande maatregelen is er daarnaast onzekerheid over de tariefvoordelen.

De raming leunt daarnaast op verschillende aannames. Er wordt aangenomen dat de doelmatigheidsmarge volledig wordt benut, gezien het aanzienlijke fiscale voordeel en de waarnemingen van de Belastingdienst. Voor de DSR ab wordt bovendien aangenomen dat vastgoedvermogen slechts eenmaal wordt doorgeschoven. Deze aannames zijn redelijk, maar brengen wel onzekerheid met zich mee.

Het CPB beoordeelt de raming als redelijk en neutraal, maar met een hoge mate van onzekerheid. Dit komt met name door mogelijke verschillen ten opzichte van de gebruikte referentie jaren.

Bijlage: Toetsingskader

Het CPB hanteert een toetsingskader voor de certificering van fiscale maatregelen. Eerst wordt 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. 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

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

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 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 | Moeilijk 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.