

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de budgettaire raming van de fiscale beleidsmaatregel bij het 'Eindejaarsbesluit 2022'. Deze maatregel past de berekeningsmethode voor de voorkoming van dubbele belasting in box 3 bij buitenlands vermogen aan. Met de implementatie van de maatregel neemt de marginale belastingdruk toe door de verminderde compensatie voor buitenlandse bezittingen. De raming is vanwege het budgettaire effect uitvoerig getoetst. Het CPB acht de raming van het budgettaire effect van de maatregel redelijk en neutraal met een beperkte mate van onzekerheid. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor de raming 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 de budgettaire raming tot 2025. 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 van de fiscale beleidsmaatregel van het ministerie van Financiën, zoals opgenomen in het Eindejaarsbesluit 2022. Een maatregel met een geraamd budgettair effect van minimaal 50 mln euro en een maatregel met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag beoordeelt het CPB uitvoeriger.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 de inschatting van mogelijk gedrag. Het CPB geeft daarbij per budgettaire raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van het budgettaire effect van de maatregel neutraal en redelijk. De onzekerheid in de raming is laag.

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

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 als een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement. Maatregelen met een budgettair effect van minder dan 50 mln euro, zonder sterke gedragseffecten, onzekere grondslag of bijzondere politieke belangstelling worden steekproefsgewijs getoetst.

Tabel Fout! Geen tekst met de opgegeven stijl in het document..1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

'Eindejaarsbelsuit 2022'	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect						Onzekerheid
		mln euro (a)						
		2023	2024	2025	2026	2027	2028	Structureel
Aanpassing voorkoming dubbele belasting box 3	X	56	58	60				Laag
(a)	+ is saldoverbeterend/lastenverzwarend.							
(b)	De certificering betreft de raming voor de jaren 2023 t/m 2025, in samenhang met het wetsvoorstel Overbruggingswet							

Aanpassing voorkoming dubbele belasting box 3

Om aan te sluiten bij de overbruggingswetgeving in box 3 wordt de berekeningsmethode aangepast om dubbele belasting in box 3 in de jaren 2023 tot en met 2025 te voorkomen. Door deze aanpassing krijgen Nederlandse belastingplichtigen minder compensatie voor de Nederlandse belasting op hun buitenlandse bezittingen. Hierdoor neemt de inkomstenbelasting in de jaren 2023 tot en met 2025 toe met respectievelijk 56, 58 en 60 mln euro.

De raming is gebaseerd op aangiftegegevens van de Belastingdienst uit 2019. Buitenlandse bezittingen en de voorkoming van dubbele belasting worden ingevuld in de aangifte. Het effect van de aanpassing kan dus precies in beeld worden gebracht. Er is enige onzekerheid vanwege de ontwikkeling van de omvang van het buitenlands vermogen van 2019 naar 2023.

De gedragsreacties op de aanpassing van de berekeningsmethode zijn naar verwachting beperkt door de relatieve waarde van de belasting ten opzichte van de waarde van buitenlands vastgoed. De maatregel is bovendien tijdelijk, de extra heffing per belastingplichtige is relatief beperkt en buitenlands vastgoed wordt minder makkelijk verhandeld.

Met het oog op het bovenstaande beoordeelt het CPB de raming als redelijk en neutraal, met een lage onzekerheid.

Bijlage: Toetsingskader

Indien fiscale maatregelen door het CPB gecertificeerd worden, wordt de raming van fiscale maatregelen ten minste marginaal getoetst. Maatregelen waarvan het budgettaire effect volgens de raming van het ministerie van Financiën groter is dan 50 mln euro, worden ook 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.⁴

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. Als dit het geval is, wordt volstaan met een 'ja'.

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.⁵ 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? Waarop zijn de gedragseffecten gebaseerd?

⁴ Deze condities zijn vergelijkbaar met door de OBR gestelde condities.

⁵ 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 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	Gewone data	Gedrag is moeilijk voorspelbaar
	Aanmaken basispad beperkt mogelijk	Wellicht van 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
Laag	Aantal gevoelige aannamen	Hoge datakwaliteit	Stabiele en voorspelbare gedragseffecten
	Modelleren is eenvoudig		
	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.

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

CONCEPT