Centraal Planbureau

Certificering budgettaire ramingen Belastingplan 2027 en overige wetsvoorstellen

Deze publicatie certificeert de budgettaire ramingen van verschillende fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel Belastingplan 2027 en overige wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan 2027. Het CPB heeft negentien fiscale maatregelen uitvoerig getoetst. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal.

Bij iedere budgettaire raming geeft het CPB een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid. Tabel 2.1 geeft een overzicht van alle gecertificeerde maatregelen. In paragraaf 2 wordt de certificering van enkele specifieke ramingen toegelicht.

CPB - september 2026

Romain Rey, Thijs Busschots

Samenvatting en conclusies

Deze publicatie certificeert budgettaire ramingen van fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel Belastingplan 2027 en overige wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan 2027. De certificering betreft de beoordeling van fiscale maatregelen die worden ingevoerd via nieuwe wetgeving en beleidsbesluiten.

In totaal zijn negentien fiscale maatregelen aan een uitvoerige 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. 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.[1] Het CPB geeft daarbij aan wat de bijbehorende mate van onzekerheid is. 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 de budgettaire ramingen wordt rekening gehouden met eerste-ordegedragseffecten, maar niet met macro-economische doorwerking.[3]

In deze publicatie certificeert het CPB budgettaire ramingen van fiscale beleidsmaatregelen door het ministerie van Financiën, zoals opgenomen in het Belastingplan 2027 en overige wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan 2027. 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.[4] 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 geeft daarbij per budgettaire raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

---

[1] De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van saldosturing naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 (link).
[2] 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] Zie voor een nadere toelichting de gezamenlijke publicatie van het CPB en het ministerie van Financiën: Gedragseffecten belastingmaatregelen, CPB, 2026 (link)
[4] 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.

Conform de aanbevelingen uit de evaluatie van de certificeringen van fiscale maatregelen[5] beschouwt het CPB niet alle maatregelen uit het Belastingplan 2027 en overige wetsvoorstellen. In deze certificeringsronde heeft het CPB ervoor gekozen om steekproefsgewijs maatregelen die een beperkte budgettaire omvang hebben (minder dan 50 mln), geen grote gedragseffecten teweegbrengen en geen grote onderliggende budgettaire verschuivingen kennen, te beschouwen. 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 2027
Overdrachtsbelasting vrijstelling woningcorporaties
Afschaffen accijnsteruggaaf biobrandstof
Afschaffen willekeurig afschrijven starters
Afschaffen verlaagd accijnstarief kleine brouwerijen
Afschaffen startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid
Afschaffen verlaagde btw-tarief luchtballonvaart
Verruimen forfait innovatiebox van 25 dzd euro naar 100 dzd euro
Overige maatregelen
Stapsgewijs afschaffen stakingsaftrek
Stapsgewijs afschaffen meewerkaftrek

Het CPB heeft zes maatregelen nog niet gecertificeerd, zie tabel 1.2. Deze maatregelen worden nog nader beschouwd. De reden hiervoor is dat het tijdpad tussen aanlevering en publicatie te kort was om de toetsing zorgvuldig af te ronden. Er volgt nog een aanvullend certificeringsdocument voor de nader te beschouwen maatregelen.

Tabel 1.2 Overzicht nader te beschouwen maatregelen

Maatregel
Belastingplan 2027
Uitzonderen woningcorporaties van toepassingsbereik renteaftrekbeperking
Aanpassen afvalstoffenbelasting en CO_2-heffing afvalverbrandingsinstallaties
Niet afschaffen CO_2-heffing glastuinbouw
Incidentele verlaging verlaagd tarief glastuinbouw
Afschaffen bosbouwvrijstelling
Overige maatregelen
Wetsvoorstel VAT in the Digital Age (ViDA)

[5] 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 voer maatregelen het onzekerheidsoordeel 'hoog', negen het oordeel 'gemiddeld' en zes maatregelen het oordeel 'laag'.

Tabel Error! No text of specified style in document.**.1** **Overzicht gecertificeerde maatregelen**

Maatregel	Geraamd budgettair effect								Onzekerheid
	mln euro (a)								
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Struc.	
Belastingplan 2027									
Fiscale maatregelen koopkracht en IB BP2027									
a) Beperkt toepassen tabelcorrectiefactor in de inkomstenbelasting (IB)	0	1.502	3.400	3.400	3.400	3.400	3.400	3.400	
b) Compenseren zorgpremies via verhoging tarieven eerste en tweede schijf	0	3.139	3.514	4.211	4.311	4.435	4.610	5.135	
c) Bevriezen aanvangspunt toptarief in 2027 op niveau 2026	0	749	749	749	749	749	749	749	Laag
d) Verlagen ouderenkorting met 100 euro	0	197	197	197	197	197	197	197	
e) Verhogen arbeidskorting met 173 euro op alle knikpunten	0	-1.362	-1.362	-1.362	-1.362	-1.362	-1.362	-1.362	
f) Verlagen tarieven eerste en tweede schijf met 0,06%-punt	0	-301	-301	-301	-301	-301	-301	-301	
Aanpassen behandeling valutaresultaten op afdekkingsinstrumenten onder deelnemingsvrijstelling in de vennootschapsbelasting	0	70	120	120	120	120	120	120	Hoog
Verlagen algemene overdrachtsbelasting (ovb) tarief voor woningen van 8% naar 7% (b)	0 (-226)	-75 (118)	-75 (-75)	-75 (-75)	-75 (-75)	-75 (-75)	-75 (-75)	-75 (-75)	Gemiddeld
Afschaffen aftrek specifieke zorgkosten	0	0	560	560	560	560	560	560	Gemiddeld
Bevriezen aftoppingsgrens pensioenopbouw t/m 2032 (b), (c)	0	31 (89)	66 (185)	102 (285)	139 (388)	182 (503)	229 (629)	229 (-129)	Gemiddeld
Afschaffen verlaagde btw-tarief sierteelt	0	0	305	305	305	305	305	305	Gemiddeld
Gedeeltelijk verlengen tijdelijke korting accijnzen op benzine en diesel	0	-1.375	-750	0	0	0	0	0	Gemiddeld
Verhogen onbelaste reiskostenvergoeding met € 0,02 naar € 0,25 per kilometer	-144	-185	-222	-216	-211	-206	-206	-206	Gemiddeld
Tijdelijk verlagen motorrijtuigenbelasting (mrb) tarief voor bestelauto's van ondernemers met 50% van 1 juli t/m december	-160	0	0	0	0	0	0	0	Laag
Tijdelijk verlagen mrb tarief vrachtauto's naar nihil van 1 juli t/m december	-35	0	0	0	0	0	0	0	Laag
Tijdelijk verlagen tarieven vrachtwagenheffing met 6 cent per kilometer van 1 oktober t/m december	-80	0	0	0	0	0	0	0	Laag
Indexeren alcoholaccijns	0	26	46	69	89	110	129	129	Laag
Afschaffen startersaftrek (d)	0	112	112	109	106	104	101	99	Laag

Afschaffen werkkostenregeling vrijstelling voor branche-eigen bedrijfsproducten	0	123	123	123	123	123	123	123	Gemiddeld
Aanpassen versobering youngtimerregeling	0	-58	5	-11	-11	-11	-11	-11	Hoog
Verhogen tarief belasting op leidingwater	0	111	111	111	111	111	111	111	Gemiddeld
Verlagen tarief vliegbelasting voor langeafstandsvluchten	0	-61	-61	-61	-61	-61	-61	-61	Gemiddeld
Overige wetsvoorstellen in pakket Belastingplan 2027									
Wetsvoorstel Side-by-Side (Pijler 2)	-106	-106	-106	-107	-107	-107	-108	-108	Hoog
Wetsvoorstel Invoering fiscale regeling aandelenopties startups en scale-ups (e)	0	-49	-49	-50	-51	-52	-54	-19	Hoog

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend
(b) Bedragen hebben betrekking op de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo). De tussen haken gerapporteerde waarden zijn de bedragen op transactiebasis naar belastingjaar. Bij de Startnota zijn voor de overdrachtsbelasting en de aftoppingsgrens abusievelijk de transactie- in plaats van de blo-reeksen ingeboekt in het inkomstenkader.
(c) Structureel vanaf 2088 (transactiebasis)
(d) Structureel vanaf 2033
(e) Structureel vanaf 2056

Hieronder wordt de certificering toegelicht van de budgettaire ramingen met het onzekerheidsoordeel 'hoog', of met een budgettair effect van boven de 1 mld euro. Verdere toelichtingen van de raming van fiscale maatregelen die opgesteld zijn door het ministerie van Financiën bevinden zich als bijlage bij de wetsvoorstellen.

Fiscale maatregelen koopkracht en inkomstenbelasting Belastingplan 2027

In het Belastingplan 2027 is een zestal maatregelen opgenomen met betrekking tot box 1 van de inkomstenbelasting. Twee maatregelen zijn al in eerdere besluitvorming opgenomen. In het coalitieakkoord is besloten om de tabelcorrectiefactor niet volledig toe te passen in 2027 en 2028 (a). In het coalitieakkoord is besloten om lagere Zvw-premies, als gevolg van onder andere eigen risico maatregelen, te compenseren via hogere tarieven in box 1 (b). Deze reeks is daarna nog iets gewijzigd door Voorjaars- en Augustusbesluitvorming. De laatste vier maatregelen (c tot en met f) maken deel uit van het koopkrachtpakket voor 2027 en dragen bij aan budgettaire dekkingsopgaven.

a) Beperkt toepassen tabelcorrectiefactor in de inkomstenbelasting (IB)
b) Compenseren zorgpremies via verhoging tarieven eerste en tweede schijf
c) Bevriezen aanvangspunt toptarief in 2027 op niveau 2026
d) Verlagen ouderenkorting met 100 euro
e) Verhogen arbeidskorting met 173 euro op alle knikpunten
f) Verlagen tarieven eerste en tweede schijf met 0,06%-punt

Het CPB beoordeelt deze raming als neutraal en redelijk, met een lage onzekerheid. De maatregelen zijn geraamd op basis van de cMEV 2026 en doorgerekend met Mimosi, het CPB-microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht. Het model vereist 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.

Aanpassen behandeling valutaresultaten op afdekkingsinstrumenten onder deelnemingsvrijstelling in de vennootschapsbelasting

De behandeling van valutaresultaten in de deelnemingsvrijstelling wordt aangepast, zodat enkel nog onverwachte valutaresultaten kunnen worden vrijgesteld van vennootschapsbelasting (vpb). Resultaten uit deelnemingen vallen onder de deelnemingsvrijstelling binnen de vpb. Wanneer deelnemingen zijn aangegaan in een vreemde valuta, vallen ook resultaten uit wisselkoersschommelingen onder de deelnemingsvrijstelling. Ondernemingen kunnen kiezen het valutarisico af te dekken met derivaten, waarbij de wisselkoers voor een toekomstig moment vooraf wordt vastgelegd. Renteparitеit schrijft voor dat wanneer verwacht wordt dat een valuta zal afnemen in waarde, de rente op een lening in die valuta toeneemt, zodat er geen verwachte winst behaald kan worden op deze ontwikkeling. Doordat valutaresultaten op afdekkingsinstrumenten onder de deelnemingsvrijstelling konden worden ondergebracht, terwijl de rente aftrekbaar bleef, was het voorheen mogelijk om een fiscaal voordeel te behalen op verwachte valutaschommelingen. Met deze maatregel wordt dit voordeel weggenomen doordat alleen nog onverwachte valutaresultaten onder de deelnemingsvrijstelling vallen. Door overgangsrecht is de opbrengst in 2027 lager, vanaf 2028 wordt de structurele situatie bereikt.

De raming maakt gebruik van informatie over beschikkingen die zijn uitgevraagd bij de Belastingdienst. Deze gegevens zijn betrouwbaar en geven een neutraal beeld, al is deze informatie mogelijk niet volledig dekkend. De onzekerheid hieromtrent is echter beperkt, doordat de beschikkingen met substantieel budgettair belang zijn opgenomen. Deze grondslag wordt vermenigvuldigd met de verwachte wisselkoersontwikkeling. De verwachte wisselkoersontwikkeling is gebaseerd op future-contracten en rentespreads aangeleverd door het Agentschap van het ministerie van Financiën.

In de raming is rekening gehouden met het standaard gedragseffect voor de vpb van 20% voor winsten boven 500 dzd euro. Daarnaast blijkt uit informatie van de Belastingdienst dat afgegeven beschikkingen niet altijd worden gebruikt. De omvang hiervan is op 20% verondersteld. Deze aanname is met onzekerheid omgeven.

Het CPB beoordeelt de budgettaire raming als redelijk en neutraal, met een hoge mate van onzekerheid. De onzekerheid is hoog, aangezien het budgettaire belang van de regeling niet direct geobserveerd kan worden in aangiftegegevens, en verwachte koerswisselingen volatiel zijn. Daarnaast bevindt de budgettaire opbrengst zich bij een klein aantal bedrijven dat gebruik maakt van afdekkingsinstrumenten, waardoor de realisatie naar verwachting sterk afhankelijk is van de keuzes van een kleine set bedrijven.

Gedeeltelijk verlengen tijdelijke korting accijnzen op benzine en diesel

De huidige accijnsverlaging op brandstoffen wordt deels verlengd in 2027 en 2028. Dit komt neer op een accijnsverlaging van 18 eurocent in 2027 en van 10 eurocent in 2028 per liter benzine en een accijnsverlaging van 12 eurocent in 2027 en van 7 eurocent per liter diesel ten opzichte van het basispad.

Het uitgangspunt van de raming is de geraamde opbrengst van de brandstofaccijns in 2027 en 2028 zonder accijnsverlaging op basis van de CPB-ramingen. De gedeeltelijke verlenging van de korting op benzine in 2027 was reeds onderdeel van het coalitieakkoord en is daarom geraamd op basis van CEP 2026. De overige verlagingen komen voort uit de Augustusbesluitvorming en zijn geraamd op basis van de cMEV 2027. De raming is, hoewel plausibel, onzeker vanwege de grote energieprijsveranderingen, die via de totaalprijzen aan de pomp doorwerken in de keuzes van automobilisten en bedrijven en in prijsbeleid in buurlanden. Conform de nieuwe begrotingsregels is ook het directe effect op de btw-ontvangsten meegenomen in de raming.

Er is rekening gehouden met een standaard gedragseffect. Het gaat daarbij voornamelijk om veranderingen in autogebruik en prikkels tot tanken over de grens. Het gedragseffect betreft daarnaast ook een correctie voor veranderingen in autobezit en brandstofefficiency, die vanwege de tijdelijkheid van de maatregel minder voorkomend zijn. Het gedragseffect van 20% is een vast vuistregelpercentage op basis van theoretisch en empirisch onderzoek.

De raming is naar het oordeel van het CPB redelijk en neutraal, met een gemiddelde mate van onzekerheid. De onzekerheid komt voort uit het gedragseffect en de ontwikkeling van brandstofprijzen.

Aanpassen versobering youngtimerregeling

De maatregel betreft het gedeeltelijk terugdraaien van de versobering van de zogenoemde youngtimerregeling in de bijtelling voor auto's van de zaak. Deze regeling houdt in dat voor auto's van 15 jaar en ouder de bijtelling wordt berekend als 35% van de waarde in het economisch verkeer, in plaats van het reguliere bijtellingspercentage over de catalogusprijs. De eerder voorgestelde verhoging van de leeftijdsgrens van 15 naar 25 jaar wordt gedeeltelijk teruggedraaid: de leeftijdsgrens wordt vastgesteld op 17 jaar per 1 januari 2027 en vervolgens op 20 jaar per 1 januari 2028. Hierdoor blijven in 2027 ook auto's van 17 tot 25 jaar onder de youngtimerregeling vallen. Vanaf 2028 kunnen auto's vanaf 20 jaar gebruikmaken van de regeling, in plaats van pas vanaf 25 jaar. Daarmee blijft een groter deel van het bestaande wagenpark onder de youngtimerregeling vallen en kan een groter aantal nieuwe cohorten eerder instromen.

Voor de raming is gebruikgemaakt van administratieve gegevens van de Belastingdienst voor IB-ondernemers en aanvullende CBS-statistieken voor werknemers en directeuren-grootaandeelhouders (dga's). Voor IB-ondernemers zijn gedetailleerde aangiftegegevens beschikbaar, waaronder informatie over de leeftijd van de auto, de waarde in het economisch verkeer, de toegepaste bijtelling en het marginale belastingtarief. Voor werknemers en dga's ontbreekt dergelijke detailinformatie in de loonheffingen. Daarom is gebruik gemaakt van CBS-gegevens over het aantal personenauto's naar eigendom en bouwjaar. In de berekening is eerst de omvang en opbrengst van de huidige youngtimerregeling in kaart gebracht. Vervolgens is een inschatting gemaakt van het budgettaire effect ten opzichte van het basispad inclusief de voorgenomen versobering.
Er is in de raming rekening gehouden met grote gedragseffecten. Door de versobering zouden auto's van 20 tot 25 jaar niet langer onder de youngtimerregeling vallen. Gebruikers van deze auto's kunnen daarop reageren door de auto uit de bijtelling te halen, de bestaande auto aan te houden met reguliere bijtelling, of over te stappen naar een jongere auto met reguliere bijtelling. In het basispad wordt verondersteld dat circa twee derde van deze groep de auto uit de bijtelling zou halen en circa een derde zou overstappen naar een jongere auto met reguliere bijtelling. Door de versoepeling worden deze gedragsreacties voor deze groep grotendeels voorkomen. Voor zover bekend is er geen empirische literatuur over gedragseffecten van wijzigingen in de youngtimerregeling. De gehanteerde gedragseffecten zijn daarom gebaseerd op plausibiliteitsoverwegingen en ervaringen met eerdere wijzigingen in de autobelastingen rondom de bijtelling. Het CPB acht de gehanteerde gedragseffecten economisch plausibel, maar de raming is gevoelig voor deze aannames.

Ook zijn directe effecten op andere autobelastingen meegenomen. Door de gedeeltelijke terugdraaiing vindt er minder overstap naar nieuwe auto's plaats, wat leidt tot een lagere incidentele bpm-opbrengst dan in het basispad. Daarnaast is er sprake van een beperkte derving in de brandstofaccijnzen.

Het CPB acht de budgettaire raming van de maatregel redelijk en neutraal, met een hoge mate van onzekerheid. De geraamde opbrengst van de maatregel is in belangrijke mate afhankelijk van aannames over de omvang van de grondslag en over de aard en omvang van de gedragseffecten.

Wetsvoorstel Side-by-Side (Pijler 2)

De wereldwijde minimumbelasting Pijler 2 wordt op enkele onderdelen aangepast, het zogenoemde Side-by-Side pakket. Dit pakket bestaat uit drie onderdelen.[6] Onder voorwaarden kunnen belastingstelsels gekwalificeerd worden als equivalent aan de wereldwijde minimumbelasting, bepaalde fiscale regelingen voor bedrijven met reële economische activiteiten worden gunstiger behandeld, en er worden vereenvoudigingsmaatregelen ingevoerd. Deze aanpassingen leiden tot een derving van de opbrengst van de minimumbelasting ten opzichte van het basispad.

Het CPB heeft de oorspronkelijke raming van de invoering van de minimumbelasting in 2024 eerder gecertificeerd.[7] Sindsdien is de raming herzien door beschikbaarheid van recentere data, en doordat minder landen de minimumbelasting hebben ingevoerd dan destijds werd verondersteld. Door deze herziening is de opbrengst van Pijler 2 in het basispad hoger dan eerder gecertificeerd. De herziening van de raming valt buiten de scope van certificering door het CPB. De wijzigingen als gevolg van het Side-by-Side pakket worden wel afgezet tegen het nieuwe basispad.

De wijziging houdt in dat in ieder geval de Verenigde Staten een voldoende equivalent belastingstelsel heeft. Hierdoor kan Nederland niet meer bijheffen over onderbelaste winsten van Amerikaanse multinationals in laagbelastende jurisdicties. Deze wijziging zorgt voor het grootste deel van de derving. Daarnaast leidt de gunstigere behandeling van fiscale regelingen tot minder bijheffing bij landen met een vpb-tarief van minder dan 15%, maar met substantiële economische activiteiten. Het budgettaire effect van de overige vereenvoudigingen is naar verwachting nihil.

De raming volgt de methodiek die is toegepast bij de invoering van de wereldwijde minimumbelasting en maakt gebruikt van Country-by-Country Reporting-microdata (CbCR) van de OESO tussen 2020 en 2023. Deze gegevens zijn speciaal voor deze toepassing ontworpen en zijn geschikt voor deze raming. De data kennen enige onzekerheid over de omvang van winsten. Momenteel is bekend welke jurisdicties een binnenlandse bijheffing (QDMTT) hebben of zullen invoeren. De raming is daardoor neutraal en onderbouwd, maar zeer gevoelig voor wijzigingen in jurisdicties zonder QDMTT. In de raming wordt rekening gehouden met dezelfde gedragseffecten voor winstverschuiving als bij de raming voor invoering van de minimumbelasting.

De raming is naar het oordeel van het CPB redelijk en neutraal, met een hoge mate van onzekerheid. De belangrijkste bron van onzekerheid heeft betrekking op welke jurisdicties een QDMTT zullen invoeren, of mogelijk weer afschaffen. Veranderingen hierin kunnen een groot effect op de budgettaire raming hebben.

Invoeren fiscale regeling aandelenopties startups en scale-ups

Per 1 januari 2027 wordt er een fiscaal voordeel geïntroduceerd voor aandelenopties die werknemers van startups en scale-ups ontvangen als beloning. De regeling bestaat uit drie wijzigingen: de definitie van startups en scale-ups wordt verruimd; 35% van het inkomen uit aandelenopties wordt vrijgesteld van belasting in box 1; en het heffingsmoment verschuift naar het moment waarop de aandelen daadwerkelijk verkocht worden, in plaats van het moment waarop de aandelen verhandelbaar worden. De regeling geldt ook voor opties die zijn uitgegeven vanaf 17 april 2025. Alle opties die daarvoor zijn uitgegeven blijven onder het oude stelsel vallen. Aandelen die kwalificeren als lucratief belang zijn uitgesloten van de regeling.[8] Directeuren-grootaandeelhouders (dga's) zijn uitgesloten van de regeling.

---

[6] Zie voor een gedetailleerdere beschrijving van de wijzigingen: Kamerstuk II 2025/26, 25 087, nr. 361 en Kamerstuk II, 2025/26, 25 087, nr. 359 (link; link).

[7] Zie Certificering budgettaire raming wetsvoorstel Wet minimumbelasting 2024, CPB 2023 (link)

[8] Aandelen kwalificeren als lucratief belang wanneer ze aan een werknemer zijn gegevens als beloning voor werkzaamheden, maar tegen excessief voordelige voorwaarden; voordeliger dan een derde onder gelijke voorwaarde zou kunnen verkrijgen. Ook leningen en vorderingen kunnen onder lucratief belang vallen.

De raming van de grondslag is gebaseerd op geaggregeerde CBS-gegevens over het totaal aan aandelenopties op de balans van Nederlandse bedrijven. Daarnaast worden er voor de raming aannames gedaan over het gemiddeld aantal jaren tot uitoefening, en tot verkoop. Hierover zijn geen betrouwbare data beschikbaar. Verondersteld wordt dat werknemers hun opties gemiddeld 4,5 jaar aanhouden. Het CPB acht deze aanname redelijk en neutraal, maar deze is wel zeer bepalend voor de uitkomst van de raming en gaat gepaard met hoge onzekerheid. Vervolgens wordt een aanname gedaan over welk deel van deze grondslag opties van startups en scale-ups betreft. Aangenomen wordt dat dit door de uitbreiding van de definitie 52% betreft.

De budgettaire derving neemt in de eerste jaren toe, structureel is deze beperkter. In de jaren na invoering is de derving hoog, omdat het moment van heffen wordt uitgesteld naar het moment van verkoop. In de eerste jaren neemt de derving verder toe, doordat cohorten die onder de nieuwe regeling vallen langzaam ingroeien. Daarna neemt de derving af tot het structurele niveau doordat het effect van uitstel verdwijnt.

De maatregel leidt tot een structurele derving in box 3, omdat aandelenopties van startupmedewerkers na verhandelbaar worden niet langer tot de box 3-grondslag behoren. Ten opzichte van het basispad inclusief Wet Werkelijke Rendement wordt de waardeontwikkeling tussen verhandelbaar worden en verkoop in box 1 belast tegen circa 32% (gemiddeld rond 50% in box 1, verminderd met de vrijstelling van 35%), in plaats van in box 3 tegen 36%.

Er wordt rekening gehouden met een niet-standaard gedragseffect. Door de maatregel wordt het voor bedrijven aantrekkelijker om regulier loon om te zetten naar aandelenopties. Er wordt gerekend met een gedragseffect van 100% van de aanvankelijke omvang van aandelenopties. Dit gedragseffect kent een hoge onzekerheid, omdat er hierover geen geschikte literatuur of betrouwbare data beschikbaar is. Het rapport Opties voor Groei laat zien dat er grote verschillen zijn in het gebruik van aandelenopties tussen landen met verschillende fiscale regimes. Bovendien is het gedragseffect in theorie niet beperkt tot een aandeel van de omvang van aandelenopties, maar van de totale loonsom.

Het CPB beoordeelt de budgettaire raming als redelijk en neutraal. De mate van onzekerheid is hoog. Een belangrijke bron van onzekerheid is de aanname over het gemiddeld aantal jaar tot uitoefening van de optie. Daarnaast kent ook het deel van de grondslag dat zal voldoen aan de uitgebreide definitie van startups en scale-ups, en de mate van omzetting van regulier loon naar aandelenopties een grote onzekerheid.

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.[9] 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. Vooralsnog 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

[9] 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 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	Niet systematisch verzamelde data Lastig te beoordelen 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 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.