



Herdefiniëring beleidsmatige lastenontwikkeling

Het CPB en het ministerie van Financiën geven inzicht in het deel van de lastenontwikkeling voor gezinnen, bedrijven en het buitenland dat door beleid wordt veroorzaakt. Dit gebeurt met behulp van een nieuwe, gezamenlijke definitie van de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo).

Met dit gezamenlijke achtergronddocument en de geharmoniseerde definitie wordt uitvoering gegeven aan de voornemens tot verheldering van de definitie. De vroegere boekhoudkundige verschillen zijn weggenomen.

CPB Achtergronddocument

In samenwerking met het Ministerie van Financiën

Maurits van Kempen (CPB), Martijn Badir (FIN)

1 Inleiding

Het CPB en het ministerie van Financiën geven bij hun ramingen inzicht in de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo); het deel van de lastenontwikkeling voor gezinnen, bedrijven en het buitenland dat door beleid wordt veroorzaakt. Tot Prinsjesdag 2020 hanteerden beiden organisaties een verschillende definitie voor de beleidsmatige lastenontwikkeling. Dit verschil is ontstaan door afwijkende nevedoelen: het ministerie beheert met de lastenontwikkeling primair het inkomstenkader, het CPB gebruikte de blo vooral als onderbouwing van de collectievelastendruk en het EMU-saldo. Dit kon onder andere leiden tot situaties waarin het CPB van een beleidsmatige lastenstijging sprak terwijl het kabinet een lastenverlichting zag of vice versa. Voorbeelden hiervan staan beschreven in het achtergronddocument bij de MEV 2020.¹

Vanaf de MEV 2021 en de Miljoenennota 2021 rapporteren het CPB en het ministerie de beleidsmatige lastenontwikkeling met een geharmoniseerde definitie. Deze harmonisatie geeft uitvoering aan de eerder uitgesproken voornemens tot verheldering van de definities.² Daarmee zijn de boekhoudkundige verschillen weggenomen en wordt beter aangesloten bij het doel: het meten van de verandering in de lasten als gevolg van beleid. Resterende verschillen tussen de gerapporteerde blo van het CPB en het kabinet zijn enkel nog te verklaren als verschillen van inzicht in de geraamde lasten.

Dit achtergronddocument beschrijft de geharmoniseerde definitie van de beleidsmatige lastenontwikkeling en geeft inzicht in de verhouding tussen de nieuwe definitie, het meten van fiscale beleidseffecten op het EMU-saldo en het inkomstenkader. De toelichting heeft betrekking op de huidige kabinetsperiode (2018-2021). Een uitvoerige beschrijving van de oude CPB blo-indicator (op EMU-basis) is te vinden in het achtergronddocument bij de MEV 2019 en MEV 2020.³ De regels voor het inkomstenkader staan beschreven in de Startnota van de regering.⁴

2 De geherdefinieerde blo

2.1 Reikwijdte van de blo

De beleidsmatige lastenontwikkeling kijkt ten eerste naar beleidswijzigingen in belastingen. Een belasting is gedefinieerd als een verplichte betaling⁵ aan een overheid, zonder dat daar een directe tegenprestatie tegenover staat. Zo is de inkomstenbelasting een verplichte betaling die gebruikt wordt ter financiering van uitgaven van het Rijk. Tegenover belastingen staan betalingen voor goederen en diensten die op de vrije markt kunnen worden gekocht, waarbij de consument een vrije keuze heeft en/of er een direct relateerbare tegenprestatie tegenover staat. Bij de aanschaf van bijvoorbeeld een brood heeft de consument (vrijwel) volledige keuzevrijheid en is de tegenprestatie ook helder gedefinieerd. Verder onderscheidt een

¹ Zie paragraaf 4 van Kempen, M. van en S. van Veldhuizen, 2019, De beleidsmatige lastenontwikkeling bij de MEV 2020, CPB Achtergronddocument. ([link](#)) Dit probleem trad vooral op door maatregelen met kasvertragingen of kasschuiven. De kaseffecten zijn voor het inkomstenkader niet relevant, maar de resulterende kasopbrengsten en dervingen komen wel tot uitdrukking in het EMU-saldo.

² Zie Schriftelijke beantwoording WGO I –pakket Belastingplan 2019 ([link](#)) en Kabinetsreactie Septemberrapportage begrotingstoezicht Raad van State 2018. ([link](#))

³ Kempen, M. van en S. van Veldhuizen, 2018, De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland, CPB Achtergronddocument ([link](#)) en Kempen, M. van en S. van Veldhuizen, 2019, De beleidsmatige lastenontwikkeling bij de MEV 2020, CPB Achtergronddocument. ([link](#))

⁴ Zie de Startnota. ([link](#))

⁵ Het betreft hier alleen betalingen in geld (chartaal of giraal).

belasting zich van een boete, die bestraffen tot doel heeft. Net als retributies vallen boetes niet onder de definitie van de blo. De rijksbelastingen sluiten goed aan bij de beschreven definitie, het zijn verplichte betalingen aan de (Rijks)overheid waar geen directe tegenprestatie tegenover staat.

De beleidsmatige lastenontwikkeling omvat ook beleidswijzigingen in wettelijke premies. Sommige betalingen vallen strikt genomen niet onder de definitie van een belasting, maar zijn ook geen vrije betalingen. Deze bevinden zich ergens op een schaal tussen deze twee uitersten, hetgeen bijvoorbeeld geldt voor sociale premies. Zo is de premie voor werknemersverzekeringen een verplichte betaling aan de overheid, maar bestaat er wel een verband tussen de betaalde premie en het verzekerde risico. De afbakening van belastingen is daarom niet eenduidig. De diverse sociale premies nemen verschillende posities in op de geschetste bandbreedte. Voor deze premies geldt dat ze als verplichte betalingen aan de overheid worden gezien. Daarnaast zijn de meeste premies niet lastendekkend, wat het verband met de directe tegenprestatie verder vermindert. Mede daarom zijn alle sociale premies onderdeel van de beleidsmatige lastenontwikkeling.

Naast de sociale premies maken de premies ter financiering van de Zorgverzekeringswet(Zvw)-uitgaven (de nominale premie en de premie inkomensafhankelijke bijdrage (IAB-premie)) deel uit van de blo. De vraag is of de betaling van deze premies door gezinnen en bedrijven als belasting beschouwd dient te worden. Consumenten hebben de vrijheid om een zorgverzekeraar te kiezen, en er bestaat een tegenprestatie: verzekerd zijn voor zorg. Anderzijds hebben burgers een verzekeringsplicht en zorgverzekeraars een acceptatieplicht. De keuzevrijheid is daarmee sterk beperkt en de tegenprestatie is niet direct: gezonde personen zouden wellicht ervoor kiezen geen verzekering af te sluiten en daarmee geen premie te betalen. Vanuit dat oogpunt worden zorgpremies ook meegenomen in de beleidsmatige lastenontwikkeling.

Door voornoemde afbakening omvat de nieuwe blo-definitie, op enkele uitzonderingen na, de collectieve lasten zoals die door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) worden gerapporteerd.⁶ De beleidsmatige lastenontwikkeling richt zich daarbij primair op de rijksbelastingen en wettelijke premies, die gezamenlijk het overgrote deel van de collectieve lasten uitmaken. Beleidswijzigingen in belastingen op lokaal en Europees niveau worden in de blo betrokken en apart weergegeven voor zover ze afgebakend en afzonderlijk meetbaar zijn.

De blo bevat ook fiscale regelingen, maar geen bij- en toeslagen. Fiscale regelingen, zoals aftrekposten, vrijstellingen, verlaagde tarieven en belastingkortingen (zoals de arbeidskorting) verminderen de verschuldigde of betaalde belasting. Op deze manier verlagen ze de lastendruk voor de betaler en beperken ze de inkomsten voor de overheid. Toe- en bijlagen hebben daarentegen het karakter van overheidsuitgaven en hangen niet direct samen met de betaalde belasting. Ze worden daarom niet meegewogen in de blo.⁷ Hoewel voor de beleidsmatige lasten een duidelijk onderscheid wordt gehanteerd tussen uitgaven en lasten, blijft dit onderscheid in de daadwerkelijk ervaren koopkracht van huishoudens minder eenduidig.

De blo meet enkel de lastenveranderingen die een beleidsmatige oorsprong hebben. Beleidsinstrumenten die lasten raken hebben meestal de vorm van tariefsaanpassingen of grondslagwijzigingen. Beleidsmatige aanpassingen onderscheiden zich van 'endogene' of 'conjuncturele' aanpassingen van de lasten. Zo zijn hogere lasten en overheidsinkomsten als gevolg van stijgende lonen, prijzen of werkgelegenheid niet beleidsmatig ingegeven en daarom geen onderdeel van de beleidsmatige lastenontwikkeling.

⁶ Zie ook CBS Statline ([link](#)). De veiling van emissierechten behoort niet tot de blo, de belasting op zware motorrijtuigen (Eurovignet) wel.

⁷ Voor de zorgtoeslag ligt dit genuanceerder, deze lijkt gerelateerd aan de Zvw-premie (wordt gedefinieerd als een collectieve last). De Wet op de zorgtoeslag geeft in artikel 1 lid 1 sub e de definitie. Daaruit blijkt dat het een losstaande tegemoetkoming is, mede bedoeld ter dekking van zorguitgaven. Mede hierom wordt de zorgtoeslag niet tot de blo gerekend.

2.2 Meetmoment van de blo

De beleidsmatige lastenontwikkeling wordt gerapporteerd als een jaar-op-jaarmutatie. Een blo van +0,1 mld euro in 2020 impliceert een lastenstijging in 2020 ten opzichte van het voorgaande jaar, in dit geval 2019. Van beleidsmaatregelen die ingroeien of afbouwen wordt zodoende jaarlijks de nieuwe stap gerapporteerd gedurende het ingroei- of afbouwpad. De optelsom van de blo over opeenvolgende jaren geeft daarmee de beleidsmatige lastenontwikkeling in het eindjaar ten opzichte van het startjaar weer.

Uitgangspunt van de blo is om de lasten toe te rekenen aan het moment van beleidswijziging (transactiebasis). De blo corrigeert zoveel mogelijk voor kasvertragingen of vooruitbetalingen. Niet alle belastingen en wettelijke premies worden betaald in het jaar waarop de belasting betrekking heeft (transactiemoment). Dit geldt temeer voor belastingen die pas na afloop van het jaar worden vastgesteld. Dergelijke kasvertragingen of vooruitbetalingen zouden zonder correctie doorwerken in de verandering van de lastendruk door beleidsmaatregelen. Zo kan een tariefstijging in de vennootschapsbelasting voor belastingjaar 2021 ertoe leiden dat de kasontvangsten van de vennootschapsbelasting in 2022 stijgen. De 'transactie' en de bijbehorende lastendruk behoren echter bij het jaar van invoering, 2021. De blo wordt geschoond kasvertragingen en rekt de beleidsmatige aanpassingen toe aan het moment waarop de beleidsaanpassing in werking treedt.

Correcties in de blo worden ook ingezet voor de gevolgen van (anticipatie)gedrag of kasschuiven van beleidsmaatregelen. Een verlaging van het box 2-tarief voor directeur-grootaandeelhouders (dga's) dient als voorbeeld. De verlaging leidt tot een anticipatie-effect waarbij in de jaren voor de tariefsverlaging box 2-uitkeringen werden uitgesteld tot na de tariefsverlaging, waarna het aantal box 2-uitkeringen uit de besloten vennootschap (bv) significant toenam. Een tariefdaling zou zonder correctie dus leiden tot een stijging van de lasten op basis van de blo.⁸ Hiervoor wordt daarom in de blo gecorrigeerd.⁹ Sommige maatregelen leiden tot een verschuiving van belastingopbrengsten door de tijd, zonder dat een grondslag of tarief verandert. Door de budgettaire reeks van dergelijke kasschuiven netto contant te maken, wordt waarde toegekend aan deze maatregel in de blo, terwijl de kasgevolgen buiten beeld blijven.

Sommige zaken, bijvoorbeeld uitspraken van rechters, kunnen met terugwerkende kracht de blo veranderen. Een gerechtelijke uitspraak over de toepassing van een tarief of grondslag in het verleden, kan leiden tot (terug)betalingen of belastingclaims in de toekomst. De uitspraak impliceert echter dat die betalingen in het verleden verwerkt hadden moeten worden en dat dit ten onrechte niet gebeurd is. Daarom worden dergelijke belastingclaims of (terug)betalingen zoveel mogelijk teruggelegd naar het belastingjaar waarop de betaling of claim betrekking heeft.

2.3 Toerekening van de blo

In de beleidsmatige lastenontwikkeling wordt de beleidsmatige verandering in de lastendruk zoveel mogelijk toebedeeld aan de groep waar deze ex-ante, voor economische doorwerking, neerslaat. De beleidsmatige lasten worden verdeeld over gezinnen, het bedrijfsleven en overheidswerkgevers (gezamenlijk:

⁸ Gedrag dat tot structurele in- en uitverdieneffecten leidt wordt conform de huidige definitie op transactiebasis wel meegenomen in de blo. Het gaat in dit geval bijvoorbeeld om een afslag op het transactiebedrag vanwege de algemeen verminderde vraag naar tabak door de hogere prijzen, nog los van de anticipatie-effecten.

⁹ Anticipatiegedrag valt als zodanig te beschouwen als een zelfstandige keuze, die niet goed correspondeert met het beginsel van de belasting als verplichte betaling.

“bedrijven”) en het buitenland. Uitgangspunt is dat de nieuwe beleidsmatige lastenverlichting of verzwaring neerslaat bij de groep die de belasting afdraagt.¹⁰ De wettelijke premies die ten laste komen van werkgevers worden verdeeld over de marktsectoren en de overheidswerkgevers. De onderverdeling is grofmazig en onzeker, omdat de betalende groep niet altijd evident is. Bovendien drukken belastingen ex post op natuurlijke personen en niet op bedrijven. De verdeling tussen burgers en bedrijven en buitenland (en overheid) zoals gepresenteerd in de blo moet dan ook worden gezien als een grove inschatting waar de lasten in eerste instantie neerslaan, niet als een exacte uitsplitsing van de uiteindelijke lastenverdeling.

Ook fiscale regelingen worden conform dit principe verdeeld naar groep. Daarbij worden regelingen die specifiek zien op ondernemers (bijvoorbeeld de zelfstandigenaftrek ende WBSO) toegerekend aan bedrijven, gezien het evidente zakelijke karakter van de regelingen. Zodoende kan het voorkomen dat de beleidsmaatregelen in de loon- en inkomensheffing worden toegerekend aan personen in hun hoedanigheid als bedrijf.

3 Verhouding tot inkomstenkader en EMU-saldo

Deze paragraaf bespreekt de inhoudelijke en cijfermatige wijzigingen waarmee de oude blo-definities zijn omgezet naar de definitie zoals beschreven in de voorgaande paragraaf. De aansluiting wordt eerst voor het inkomstenkader gemaakt, zoals gehanteerd door het kabinet. Daarna volgt een aansluiting vanuit de oude blo-indicator op EMU-basis van het CPB. In de bijlage volgt een totaaltabel waarin beide aansluitingen zijn samengevoegd.

3.1 Inkomstenkader en blo

Het kabinet hanteerde voorheen een beleidsmatige lastenontwikkeling die volgde uit het inkomstenkader. Het inkomstenkader heeft als doel budgettaire beheersing en trendmatig begrotingsbeleid gedurende de kabinetsperiode.¹¹ In het Regeerakkoord en de Startnota zijn de financiële afspraken en het begrotingsbeleid van het kabinet vastgelegd. De inkomstenkant van de begroting mag mee-ademen met de conjunctuur, zodat beleidsmatige lastenverzwaringen in tijden van recessie niet nodig zijn (automatische stabilisatie). Om dat te bewerkstelligen worden de niet-conjuncturele inkomsten, dus de beleidsaanpassingen, in de Startnota voor de duur van de kabinetsperiode in het inkomstenkader vastgelegd. Een beleidsmatige lastenverlichting gedurende de kabinetsperiode dient dus, in beginsel in het hetzelfde jaar, gecompenseerd te worden door een even grote lastenverzwaring. Hiermee draagt het inkomstenkader bij aan zowel budgettaire beheersing als automatische stabilisatie.

De blo van het kabinet stond daarmee voorheen ten dienste van begrotingsbeheersing, en sluit door de overstap naar de nieuwe definitie beter aan bij de ervaring van lastendruk van burgers en bedrijven. Om tot de geherdefinieerde blo te komen, is de blo op inkomstenkaderbasis op een aantal punten aangepast:

1. De zorgtoeslag telt niet mee in de nieuwe blo-definitie, in tegenstelling tot in het inkomstenkader

¹⁰ Waarbij naar inzicht correcties worden gemaakt op belastingen die conform de systematiek al zonder economische doorwerking direct worden doorbelast (btw).

¹¹ Een uitvoerige beschrijving van het inkomstenkader is te vinden in de Startnota ([link](#)) en in bijlage 3 van de Miljoenennota 2021.

2. Kadercorrecties, waarbij maatregelen worden uitgezonderd van doorwerking op het inkomstenkader, worden niet meegenomen in de herziene blo-definitie. Voor de begrotingssystematiek zijn deze kadercorrecties van belang, maar deze correcties zijn niet relevant voor de ervaren lastenontwikkeling van burgers en bedrijven.
3. Premiebijstellingen van zorgverzekeraars na de MEV-raming worden meegewogen in de blo. Gegeven de begrotingssystematiek komen dergelijke bijstellingen niet tot uitdrukking in het inkomstenkader.
4. Regelingen aan de uitgavenzijde van de begroting die via het fiscale instrumentarium worden verrekend met belastingen zijn wel relevant voor de nieuwe blo maar niet voor het inkomstenkader.
5. Gerechtelijke uitspraken met fiscale consequenties worden in de nieuwe definitie van de blo teruggelegd naar het jaar waar ze betrekken op hebben.

Tabel 3.1 Aansluiting inkomstenkader kabinet en geherdefinieerde blo

	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Mld euro					
Inkomstenkader ministerie van Financiën MJN 2021	2,1	3,8	-1,9	-3,3	0,7
▪ Kadercorrecties fiscale coronamaatregelen	0,0	0,0	-1,5	1,7	0,2
▪ Kadercorrectie verhuurderheffing	0,0	0,0	-2,0	1,9	-0,1
▪ Verschil in boekingsjaren blo en inkomstenkader verhuurderheffing	0,0	0,0	1,9	-2,0	-0,1
▪ Kadercorrectie uitspraak Sofina-arrest	0,0	0,0	0,0	-0,9	-0,9
▪ Verschil in boekingsjaren blo en inkomstenkader uitspraak Sofina-arrest	0,0	0,0	0,1	0,8	0,9
▪ Overige kadercorrecties	0,0	-0,6	0,0	0,6	0,0
▪ Overig verschil boekingsjaargerechtelijke uitspraken	0,1	0,2	-0,4	0,4	0,4
▪ Zvw-premiebijstellingen	-0,2	0,2	-0,3	1,1	0,8
▪ LIV/LKV en zorgtoeslag	-0,5	-0,4	0,2	0,0	-0,7
▪ Overige verschillen (per saldo)	-0,1	0,5	-0,6	-0,7	-0,9
Beleidsmatige lastenontwikkeling ministerie van Financiën MJN 2021	1,4	3,7	-4,4	-0,4	0,3
▪ Verschil raming Zvw-premies	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
▪ Overige verschillen (per saldo)	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Beleidsmatige lastenontwikkeling CPB MEV 2021	1,4	3,7	-4,4	-0,6	0,2

In de kabinetsperiode stijgen de lasten in de nieuwe definitie blo minder hard dan in de blo op inkomstenkader-basis (tabel 3.1). Het grootste verschil zit in de jaren 2020 en 2021. In 2020 is de lastenverlichting in de blo hoger dan onder de inkomstenkader-definitie, terwijl in 2021 de lastenverlichting juist lager is. Het verschil komt voor een belangrijk deel doordat de fiscale coronamaatregelen buiten het inkomstenkader zijn geplaatst, maar wel meetellen in de nieuwe beleidsmatige lastenontwikkeling. Aangezien deze fiscale coronamaatregelen leiden tot een incidentele lastenverlichting in 2020 is de lastenverlichting in de nieuwe definitie blo hoger dan in de inkomstenkaderdefinitie. Omdat de blo in 2021 een mutatie is ten opzichte van 2020, heeft het wegvallen van de incidentele maatregelen een lastenverzwarend effect in 2021. Een ander verschil tussen nieuwe blo en het inkomstenkader is de omgang met het Sofina-arrest en de

heffingsvermindering in de verhuurderheffing, waar kadercorrecties en boekingen op transactiejaar interacteren.¹² In 2018 en 2019 wijkt de blo met name af van het inkomstenkader omdat het verschuiven van het lage inkomensvoordeel en loonkostenvoordeel (LIV/LKV) naar de uitgavenkant van de begroting leidde tot een lastenverzwaring in het inkomstenkader, maar geen effect had op de nieuwe blo.¹³ Ook kent het inkomstenkader specifieke regels voor de zorgpremies en wordt de zorgtoeslag meegerekend, terwijl de nieuwe blo zoveel mogelijk probeert aan te sluiten bij de daadwerkelijke ontwikkeling van de zorgpremies en de zorgtoeslag tevens niet meetelt. Dit zorgt in totaal voor lagere zorgpremies in de blo bij de nieuwe definitie in 2020 en hogere zorgpremies in 2021. Tot slot wijkt de definitie van de blo tussen het ministerie en het CPB nog licht af, met name omdat het CPB een andere raming van de zorgpremies in 2021 heeft dan het kabinet.

3.2 EMU-saldo en blo

Het CPB hanteerde voorheen een beleidsmatige lastenontwikkeling die aansloot bij de effecten van fiscaal beleid op de collectievelastendruk en het EMU-saldo. Het EMU-saldo is een vastomlijnd begrip waarvan de definitie internationaal geharmoniseerd is.¹⁴ Voor Nederland worden de realisatiecijfers, en daarmee de toepassing van de definities, bijgehouden door het CBS. De richtlijnen schrijven onder andere voor welke belastingen en premies meegenomen worden in de collectievelastendruk en welk moment van registratie van toepassing is (exact transactiemoment of verschoven kasontvangsten). De oude blo-indicator van het CPB sloot hierop aan en gaf zodoende onderbouwing voor de ontwikkeling van de collectievelastendruk: welk deel is door beleid gedreven en welk deel is de reactie op conjunctuurgolven (endogeen).

De blo van het CPB stond voorheen ten dienste van de onderbouwing van de collectievelastendruk en het EMU-saldo, en sluit door de overstap naar de nieuwe definitie beter aan bij de ervaren lastendruk van burgers en bedrijven. Om tot de geherdefinieerde blo te komen, is de blo op EMU-basis op een aantal punten aangepast:

1. De veilingopbrengst van ETS-rechten wordt niet tot de blo gerekend. Andersom zijn de belasting op zware motorrijtuigen (Eurovignet) en de WBSO wel onderdeel van de nieuwe blo.
2. De (gromazige) benadering van lokale lasten in de oude blo op EMU-basis is losgelaten in de geherdefinieerde blo.
3. Kasvertraging en vooruitbetalingen werken direct door in het EMU-saldo, maar worden gecorrigeerd naar transactiemoment voor de nieuwe definitie van de blo.
4. Kasschuiven en intertemporele gedragseffecten (anticipatie-effecten) werken direct door in het EMU-saldo, maar worden gecorrigeerd naar transactiemoment of netto-contante waarde voor de nieuwe definitie van de blo.
5. Gerechtelijke uitspraken met fiscale consequenties worden teruggelegd in de nieuwe definitie van de blo.

¹² In het inkomstenkader is de volledig derving van alle voorgaande jaren waarop Sofina-uitspraak betrekking heeft geboekt in 2021. Tegelijkertijd is dit tegengeboekt met een kadercorrectie, omdat de derving in latere jaren wordt gedekt. Voor de blo wordt de lastenverlichting als gevolg van het arrest geboekt in het transactiejaar, terwijl de kadercorrectie niet relevant is. Per saldo vallen deze twee effecten vrijwel tegen elkaar weg. Voor de heffingsvermindering verhuurderheffing geldt eenzelfde verhaal. De overschrijding van de heffingsvermindering verhuurderheffing wordt in het inkomstenkader volledig in 2020 geboekt, terwijl het jaar wanneer de heffingsvermindering daadwerkelijk leidt tot een lagere belasting relevant is voor de nieuwe blo. Tegelijkertijd is in het inkomstenkader de derving tegengeboekt met een kadercorrectie, omdat de derving in latere jaren wordt gedekt. Voor de blo is deze kadercorrectie niet relevant. Ook deze effecten vallen vrijwel tegen elkaar weg, waardoor per saldo het verschil als gevolg van de boekingen bij de verhuurderheffing tussen het inkomstenkader en de blo gering is.

¹³ De LIV en LKV zijn als uitgaven niet relevant in de herziene definitie.

¹⁴ Dit gebeurt op Europees niveau door Eurostat, met behulp van The European System of National and Regional Accounts (ESA 2010). ([link](#))

Tabel 3.2 Aansluiting collectievelastendruk (EMU) CPB en geherdefinieerde blo

	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Mld euro					
Effect beleid op EMU-saldo CPB MEV 2021	-1,8	3,9	-7,9	13,3	7,5
▪ Kasschuiven intertemporele maatregelen	2,2	-0,5	4,8	-5,5	1,0
▪ Benadering lokale lasten	0,2	0,4	-0,6	-0,2	-0,2
▪ Belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
▪ ETS-veilingopbrengsten	0,0	0,1	-0,1	-0,1	0,0
▪ Verwerking gerechtelijke uitspraken	0,4	-0,5	0,1	1,2	1,3
▪ Omvorming ProRail naar zelfstandig bestuursorgaan	0,0	0,0	0,0	-7,1	-7,1
▪ Baangerelateerde investeringskorting (BIK)	0,0	0,0	0,0	-2,0	-2,0
▪ Overige verschillen (per saldo)	0,4	0,3	-0,7	-0,3	-0,3
Beleidsmatige lastenontwikkeling CPB MEV 2021	1,4	3,7	-4,4	-0,6	0,2
▪ Verschil raming Zvw-premies	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
▪ Overige verschillen (per saldo)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Beleidsmatige lastenontwikkeling ministerie van Financiën MJN 2021	1,4	3,7	-4,4	-0,4	0,3

In de kabinetsperiode stijgen de lasten in de nieuwe blo-definitie minder hard dan het totale effect op EMU-basis (tabel 3.2). Het grootste verschil zit in het jaar 2021. Het verschil in dat jaar komt voor een belangrijk deel door de eenmalige belastingafdracht van ProRail vanwege de omvorming van de organisatie van bv tot ZBO. Daarnaast gaat het CPB ervan uit dat de baangerelateerde investeringskorting op EMU-basis als subsidie te boek gaat. De verdiscontering van kasschuiven uit intertemporele beleidsmaatregelen in de nieuwe blo-definitie leidt in alle jaren tot aanzienlijke verschillen met het effect op het EMU-saldo. Deze kasschuiven komen onder andere voort uit de fiscale coronareserve in de vpb, de maatregelen rondom het Pensioen in Eigen Beheer (PEB), de rekening-courantmaatregel en de box-2-tariefsverhoging in de inkomensheffing. De verwerking van gerechtelijke uitspraken in de blo geeft tot slot een kleinere lastenontwikkeling dan de effecten op de kasontvangsten voor het EMU-saldo.¹⁵

¹⁵ In dit achtergronddocument wordt enkel het EMU-effect van beleid volgens het CPB weergegeven. De hoogte van het EMU-effect van beleid zoals gepresenteerd door het kabinet in de Miljoenennota kan hier om meerdere redenen van afwijken.

Bijlagen

Tabel B.1 Aansluitingstabel

	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Mld euro					
Inkomstenkader ministerie van Financiën MJN 2021	2,1	3,8	-1,9	-3,3	0,7
- Kadercorrecties fiscale coronamaatregelen	0,0	0,0	-1,5	1,7	0,2
- Kadercorrectie verhuurderheffing	0,0	0,0	-2,0	1,9	-0,1
- Verschil in boekingsjaren blo en inkomstenkader verhuurderheffing	0,0	0,0	1,9	-2,0	-0,1
- Kadercorrectie uitspraak Sofina-arrest	0,0	0,0	0,0	-0,9	-0,9
- Verschil in boekingsjaren blo en inkomstenkader uitspraak Sofina-arrest	0,0	0,0	0,1	0,8	0,9
- Overige kadercorrecties	0,0	-0,6	0,0	0,6	0,0
- Overig verschil boekingsjaargerechtelijke uitspraken	0,1	0,2	-0,4	0,4	0,4
- Zvw-premiebijstellingen	-0,2	0,2	-0,3	1,1	0,8
- LIV/LKV en zorgtoeslag	-0,5	-0,4	0,2	0,0	-0,7
- Overige verschillen (per saldo)	-0,1	0,5	-0,6	-0,7	-0,9
Beleidsmatige lastenontwikkeling ministerie van Financiën MJN 2021	1,4	3,7	-4,4	-0,4	0,3
- Verschil raming Zvw-premies	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
- Overige verschillen (per saldo)	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0
Beleidsmatige lastenontwikkeling CPB MEV 2021	1,4	3,7	-4,4	-0,6	0,2
- Kasschuiven intertemporele maatregelen	-2,2	0,5	-4,8	5,5	-1,0
- Benadering lokale lasten	-0,2	-0,4	0,6	0,2	0,2
- Belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- ETS-veilingopbrengsten	0,0	-0,1	0,1	0,1	0,0
- Verwerking gerechtelijke uitspraken	-0,4	0,5	-0,1	-1,2	-1,3
- Omvorming ProRail naar zelfstandig bestuursorgaan	0,0	0,0	0,0	7,1	7,1
- Baangerelateerde investeringskorting (BIK)	0,0	0,0	0,0	2,0	2,0
- Overige verschillen (per saldo)	-0,4	-0,3	0,7	0,3	0,3
Effect beleid op EMU-saldo CPB MEV 2021	-1,8	3,9	-7,9	13,3	7,5

Tabel B.2 Stand blo bij MEV 2021 en MJN 2021

	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Mld euro					
Beleidsmatige lastenontwikkeling CPB MEV 2021	1,4	3,7	-4,4	-0,6	0,2
w.v. gezinnen	0,5	0,2	-3,9	-1,6	-4,9
w.v. bedrijven	1,0	3,6	-0,6	1,1	5,0
▪ w.v. bedrijfsleven	0,9	3,5	-0,7	0,9	4,5
▪ w.v. overheid	0,1	0,1	0,1	0,2	0,5
w.v. buitenland	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
Beleidsmatige lastenontwikkeling ministerie van Financiën MJN 2021	1,4	3,7	-4,4	-0,4	0,3
w.v. burgers	0,5	0,2	-3,9	-1,5	-4,8
w.v. bedrijven	1,0	3,5	-0,6	1,1	5,1
w.v. buitenland	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1

Afkortingenlijst:

AOW	Algemene ouderdomswet
AWF	Algemeen werkloosheidsfonds
bbp	Bruto binnenlands product
blo	Beleidsmatige lastenontwikkeling
BPM	Belasting op personenauto's en motorrijwielen
btw	Belasting op de toegevoegde waarde
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEP	Centraal Economisch Plan
CPB	Centraal Planbureau
DGA	Directeur-groootaandeelhouder
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESR	Europees systeem van rekeningen
EU	Europese Unie
IAB	Inkomensafhankelijke bijdrage (voor de ZVW)
LIV	Lage-inkomensvoordeel
LKV	Loonkostenvoordeel
MEV	Macro Economische Verkenning
MJN	Miljoenennota
mld	Miljard
MRB	Motorrijtuigenbelasting
RC	Rekening-courant
vpb	Vennootschapsbelasting
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
Zvw	Zorgverzekeringswet