



De beleidsmatige lastenontwikkeling bij de MEV 2020

Dit achtergronddocument beschrijft de aansluiting van de beleidsmutaties van de collectieve lasten tussen de MEV 2019 en de MEV 2020 en licht de beleidsmatige lastenontwikkeling (BLO) toe.

Daarnaast bevat dit document een aansluittabel tussen de geraamde lastenontwikkeling in de Miljoenennota 2020 en de BLO-indicator van het CPB bij de MEV 2020.

Een beleidsmutatie is een aanpassing van belasting- en premietarieven of een beleidsmatige aanpassing van de grondslag van belastingen en premies. De BLO-indicator is op EMU-basis om bij de Nationale rekeningen van het CBS aan te sluiten.

1 Inleiding

Dit Achtergronddocument beschrijft de aansluiting van de beleidsmutaties van de collectieve lasten (belastingen en sociale premies) tussen de *Macro Economische Verkenning* (MEV) 2019 en de MEV 2020¹. De toelichting betreft de ramingsjaren 2019 – 2021. De lastenontwikkeling wordt gerapporteerd op basis van de CPB-indicator: de beleidsmatige lastenontwikkeling (BLO) op EMU-basis.² Een beleidsmutatie is een aanpassing van belasting- en premietarieven of een beleidsmatige aanpassing van de grondslag van belastingen en premies. De BLO-indicator is op EMU-basis om zo goed mogelijk bij de Nationale Rekeningen van het CBS aan te sluiten. Alle in dit Achtergronddocument genoemde bedragen zijn op EMU-basis, tenzij anders vermeld. De aansluiting van de cijfers in dit Achtergronddocument is op basis van de MEV 2020. Daarnaast bevat dit document een toelichting bij de voorziene lastenontwikkeling in de ramingsjaren tot en met 2021, met een uitsplitsing naar afdrager en belastingcategorie. Tot slot bevat dit Achtergronddocument aansluit Tabellen tussen de door het ministerie van Financiën geraamde lastenontwikkeling in de Miljoenennota 2020 en de BLO-indicator van het CPB bij de MEV2020.

2 De BLO-mutaties na MEV2019 en opvolgende ramingen

De verwachte beleidsmatige lastenontwikkeling voor de ramingsperiode verandert bij opeenvolgende ramingen. Dit kan onder andere het gevolg zijn van nieuw beleid, gerechtelijke uitspraken en ‘herijkingen’ (opnieuw ramen) van voorgenomen beleidsmaatregelen. Dit hoofdstuk gaat in op de wijzigingen in de BLO van raming op raming, voor zowel gezinnen, bedrijven als het buitenland. Startpunt is de Macro Economische Verkenning 2019, waarna de lastenontwikkeling in het najaar veranderde onder invloed van de heroverweging van het pakket vestigingsklimaat. Na het Central Economisch Plan 2019 is het beeld bijgesteld aan de hand van het Pensioenakkoord en het Klimaatakkoord. Eindpunt is de Macro Economische Verkenning 2020, waarin de meest recente augustusbesluitvorming is verwerkt.

2.1 Ontwikkeling van de BLO gezinnen na MEV2019 en opvolgende ramingen

De verticale aansluiting van de BLO gezinnen tussen de opeenvolgende ramingen kent fluctuaties. Tabel 2.1 laat zien dat de BLO voor gezinnen voor 2020 verandert van -1,0 mld euro bij de MEV 2019 naar -1,5 mld euro bij het CEP 2019, om vervolgens af te nemen naar -4,4 mld euro bij de MEV 2020. Tevens presenteert tabel 2.1 de grootste mutaties in termen van budgettair effect tussen de opeenvolgende ramingen. Dit is geen uitputtende aansluiting, daar tussen de opeenvolgende ramingen vele mutaties van beleidsmaatregelen zitten. Het CPB registreert deze beleidsmutaties van het kabinet in een beleidsboekhouding. De toelichting in de tekst richt zich op het ramingsjaar 2020.

¹ CPB, 2019, *Macro Economische Verkenning 2020* ([link](#)).

² Een beschrijving van de BLO-indicator is te vinden in Kempen, M. van en S. van Veldhuizen, 2018, *De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland*, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

Tabel 2.1 BLO gezinnen in opvolgende ramingen (mld euro)

	2018	2019	2020	2021
Macro Economische Verkenning 2019	-0,5	+0,8	-1,0	+1,1
Mutatie MEV 2019 naar CEP 2019	+0,2	-1,4	-0,4	-1,4
w.v. terugdraaien afschaffing dividendbelasting	0,0	0,0	-0,1	-1,8
w.v. Zvw-premies	-0,0	-0,9	-0,8	-0,2
w.v. uitstel van en overgangsregeling bij beperking 30%-regeling	0,0	-0,4	+0,0	+0,4
w.v. verhogingen tabaksaccijns	+0,2	-0,2	+0,1	+0,1
w.v. aanpassing Rekening-Courantmaatregel	0,0	-0,2	+0,2	+0,0
w.v. uitstel afschaffing salderingsregeling	0,0	-0,0	-0,2	+0,1
w.v. verwacht uitstel afschaffing doorsneesystematiek	0,0	0,0	+0,2	-0,2
w.v. lagere overheden	+0,1	+0,2	+0,0	-0,0
w.v. herziening ODE-basispad conform PBL	-0,0	0,0	+0,1	+0,1
w.v. correctie budgetsystematiek WBSO	-0,0	+0,0	+0,1	0,0
w.v. herijking effect AOW-leeftijd op AOW-premie	0,0	0,0	+0,0	+0,0
w.v. overig (per saldo)	-0,0	-0,0	-0,1	+0,0
Centraal Economisch Plan 2019	-0,3	-0,6	-1,5	-0,4
Mutatie CEP 2019 naar MEV 2020	-1,9	-0,1	-2,9	-0,7
w.v. verhoging arbeidskorting en algemene heffingskorting	0,0	0,0	-1,0	-1,4
w.v. realisaties Pensioen in Eigen Beheer	-1,6	0,0	+0,6	0,0
w.v. aanpassing tarieven loon- en inkomstenbelasting	0,0	0,0	-0,8	+0,9
w.v. verhoging vaste belastingteruggave en tarief elektriciteit energiebelasting	0,0	0,0	-1,3	-0,2
w.v. Zvw-premies	0,0	-0,0	-0,6	+0,5
w.v. bevrozing AOW-leeftijd	0,0	0,0	-0,2	-0,2
w.v. verhoging tarief 1e schijf energiebelasting gas	0,0	0,0	+0,3	+0,1
w.v. realisaties lagere overheden	-0,2	-0,0	-0,0	+0,1
w.v. afbouw EV BPM-stimulering Klimaatakkoord	0,0	0,0	+0,0	-0,3
w.v. definitief uitstel afschaffing salderingsregeling	-0,0	-0,0	-0,0	-0,2
w.v. overig (per saldo)	+0,0	+0,0	+0,1	-0,0
Macro Economische Verkenning 2020	-2,2	-0,6	-4,4	-1,0

Bij de MEV 2019 was de BLO gezinnen in 2020 -1,0 mld euro. Tussen de CEP 2018 en de MEV 2019 volgt een impuls van 2,0 mld euro lastenverlichting voor gezinnen.³ De aansluiting wordt grotendeels verklaard door de ‘herijking’ van de beleidsmaatregelen uit het Regeerakkoord die verankerd zijn in het Belastingplan 2019. Voor de BLO van gezinnen is met name de herijking van de loon- en inkomensheffing (-1,8 mld euro) van belang.⁴

Bij het *Centraal Economisch Plan 2019*⁵ daalde de BLO gezinnen voor 2020 verder naar -1,5 mld euro. De aansluiting wordt grotendeels verklaard door lagere zorgpremies (-0,8 mld euro), een aanpassing in de Rekening-Courantmaatregel (0,2 mld euro), uitstel van de afschaffing van de salderingsregeling (-0,2 mld euro), het verwachte uitstel van de afschaffing van de doorsneesystematiek (0,2 mld euro). Per saldo dalen de lasten voor gezinnen met 0,4 mld euro tot een BLO van -1,5 mld euro in 2020.

Richting de *Macro Economische Verkenning 2020* volgt een impuls van 2,9 mld euro lastenverlichting voor gezinnen. Nieuwe beleidsmaatregelen zorgen per saldo voor een lastenverlichtend effect op de BLO voor gezinnen. Zo werken de verhoging arbeidskorting en algemene heffingskorting (-1,0 mld euro), verhoging vaste belastingteruggave en tarief elektriciteit energiebelasting (-1,3 mld euro) en bevrozing AOW-leeftijd (-0,2 mld euro) lastenverlichtend, terwijl de verhoging tarief eerste schijf energiebelasting op gas (0,3 mld euro) lastenverzwarend werkt. Daarnaast zorgt een verdere verlaging van de zorgpremies (-0,6 mld euro) en een aanpassing van de tarieven in de loon- en inkomstenbelasting (-0,8 mld euro) voor een lastenverlichtend effect. Verwerking van realisaties in de raming voor Pensioen in Eigen Beheer (0,6 mld euro) zorgt een lastenverzwarend effect op de BLO gezinnen.⁶ Per saldo daalt het lastenbeeld voor gezinnen in 2020 met 2,9 mld euro tot -4,4 mld euro.

2.2 Ontwikkeling van de BLO bedrijven na MEV2019 en opvolgende ramingen

De mutaties van de BLO bedrijven voor 2020 vertonen tussen de opeenvolgende ramingen een opwaarts verloop. Tabel 2.2 laat zien dat de BLO voor bedrijven voor 2020 stijgt van -2,7 mld euro bij de MEV 2019, naar -1,9 mld euro bij het CEP 2019, om vervolgens verder toe te nemen naar -0,2 mld euro bij de MEV 2020. Tevens presenteert tabel 2.2 de grootste mutaties in termen van budgettair effect tussen de opeenvolgende ramingen. Dit is geen uitputtende aansluiting, daar tussen de opeenvolgende ramingen vele mutaties van beleidsmaatregelen zitten. Het CPB registreert deze beleidsmutaties van het kabinet in een beleidsboekhouding. De toelichting in de tekst richt zich op het ramingsjaar 2020.

³ Voor een compleet overzicht van de aansluiting tussen CEP 2018 en MEV 2019 verwijzen we naar Kempen, M. van en S. van Veldhuizen, 2018, De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

⁴ Zie Kempen, M. van en S. van Veldhuizen, 2018, Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2019, CPB Notitie 18 september 2018 ([link](#)).

⁵ CPB, 2019, *Centraal Economisch Plan 2019* ([link](#)).

⁶ Op basis van de monitoring van de Belastingdienst is vastgesteld hoe groot de verschoven inkomsten uit de PEB-maatregelen daadwerkelijk waren en welke implicaties die realisatiecijfers hebben voor de raming van nog te ontvangen belastinggelden. In 2017 waren de ontvangsten hoger dan geraamd, de raming voor 2018 en verder is neerwaarts bijgesteld. Zie ook de Kamerbrief, 4 april 2019, Fiscale moties en toezeggingen Tweede Kamer ([link](#)).

Tabel 2.2 BLO bedrijven in opvolgende ramingen (mld euro)

	2018	2019	2020	2021
Macro Economische Verkenning 2019	+0,5	+4,4	-2,7	-0,1
Mutatie MEV 2019 naar CEP 2019	-0,0	+0,1	+0,9	-1,4
w.v. terugdraaien afschaffing dividendbelasting	0,0	0,0	+2,5	-0,6
w.v. latere en grotere verlaging hoge vpb-tarief	0,0	+0,4	-0,9	-0,6
w.v. lagere IAB-premie	0,0	0,0	-0,6	-0,1
w.v. aanpassing Rekening-Courantmaatregel	0,0	-0,3	+0,3	+0,0
w.v. envelop tegenvallende CO2-minimumprijs ETS-sector	0,0	0,0	-0,2	0,0
w.v. verdere verlaging lage vpb-tarief	0,0	0,0	-0,2	-0,1
w.v. envelop verlaging werkgeverslasten op arbeid	0,0	0,0	0,0	-0,2
w.v. herziening ODE-basispad conform PBL	-0,0	0,0	+0,1	+0,1
w.v. overig (per saldo)	-0,0	+0,0	-0,0	-0,1
Centraal Economisch Plan 2019	+0,5	+4,5	-1,9	-1,5
Mutatie CEP 2019 naar MEV 2020	-0,0	-0,0	+1,7	+1,3
w.v. verhoging Aof-premie	0,0	0,0	+0,9	+0,5
w.v. uitstel en minder verlaging tarieven vennootschapsbelasting	0,0	0,0	+1,2	-0,1
w.v. IAB-premie	0,0	0,0	-0,3	+0,3
w.v. verlaging Awf-premie en inzet envelop verlaging werkgeverslasten	0,0	0,0	-0,4	+0,2
w.v. verhoging ODE-tarieven	0,0	0,0	+0,4	+0,0
w.v. verhoging tarief overdrachtsbelasting niet-woningen	0,0	0,0	0,0	+0,3
w.v. collectieve premie na terugdraaien maatregelen loondoorbetaling bij ziekte	0,0	0,0	-0,0	-0,2
w.v. verhoging tarief 1e schijf energiebelasting gas	0,0	0,0	+0,2	+0,0
w.v. afschaffen liquidatieverliesrekening en betalingskorting vpb	0,0	0,0	0,0	+0,2
w.v. verhoging vaste belastingteruggave en tarief elektriciteit energiebelasting	0,0	0,0	-0,1	-0,0
w.v. herijking minimumkapitaalregel vennootschapsbelasting	0,0	0,0	+0,1	+0,0
w.v. vrijstelling verhuurderheffing nieuwbouw	0,0	0,0	-0,1	0,0
w.v. verhoging tarief innovatiebox	0,0	0,0	0,0	+0,1
w.v. herijking dekking CO2-minimumprijs voor elektriciteitsopwekking	0,0	0,0	-0,0	-0,1
w.v. afbouw EV BPM-stimulering Klimaatakkoord	0,0	0,0	+0,0	-0,1
w.v. overig (per saldo)	-0,0	-0,0	-0,1	+0,1
Macro Economische Verkenning 2020	+0,5	+4,5	-0,2	-0,2

Bij de MEV 2019 was de BLO bedrijven in 2020 -2,7 mld euro. Bij het CEP 2018 was de BLO bedrijven -1,1 mld euro.⁷ Tussen de CEP 2018 en de MEV 2019 volgt een impuls van 1,6 mld euro lastenverlichting voor bedrijven. De aansluiting wordt grotendeels verklaard door de ‘herijking’ van de maatregelen uit het Regeerakkoord die verankerd zijn in het Belastingplan 2019 en de rekening-courantmaatregel.^{8,9}

Bij het *Centraal Economisch Plan 2019*¹⁰ steeg de BLO bedrijven voor 2020 met 0,9 mld euro. De aansluiting wordt grotendeels verklaard door het terugdraaien van de afschaffing van de dividendbelasting (2,5 mld euro), een latere en grotere verlaging van het hoge vpb-tarief (-0,9 mld euro), een verdere verlaging van het vpb-tarief (-0,2 mld euro), een lagere IAB-premie (-0,6 mld euro), een aanpassing van de rekening-courantmaatregel (0,3 mld euro) en een herijking van de CO₂-minimumprijs (-0,2 mld euro). Per saldo stijgen de lasten voor bedrijven met 0,9 mld euro tot een BLO bedrijven van -1,9 mld euro.

Richting de *Macro Economische Verkenning 2020* volgt een impuls van 1,7 mld euro lastenverzwaring voor bedrijven. De impuls wordt grotendeels verklaard uit de verhoging van de Aof-premie (0,9 mld euro), het uitstel van de verlaging en de verminderde verlaging van de vpb-tarieven (1,2 mld euro), een verdere verlaging van IAB-premie (-0,3 mld euro), een verlaging van de Awf-premie (-0,4 mld euro), een verhoging van de ODE-tarieven (0,4 mld euro) en een verhoging van het tarief in de eerste schijf van de energiebelasting op gas (0,2 mld euro). De lasten voor bedrijven nemen per saldo toe met 1,7 mld euro tot een BLO bedrijven van -0,2 mld euro.

3 De beleidsmatige lastenontwikkeling richting 2021

Dit hoofdstuk gaat in op het verloop van de beleidsmatige lastenontwikkeling op hoofdlijnen richting 2021. Daarbij wordt een uitsplitsing gemaakt naar de afdrager die de BLO belast en de belastingcategorie waartoe de BLO behoort.

3.1 De ontwikkeling op hoofdlijnen

Per saldo stijgen de collectieve lasten in de periode 1998-2021 met 24,6 mld euro als gevolg van beleid.

Figuur 3-1 toont de beleidsmatige lastenontwikkeling naar groep voor de periode 1998-2021. Gemiddeld stijgen de lasten in deze periode met 1,0 mld euro per jaar.^{11,12} In 13 van de 24 jaren is sprake van een netto lastenverzwaring, in de overige jaren netto lastenverlichting. In 2001 was sprake van een substantiële lastenverlichting in het kader van de herziening van het belastingstelsel, in 2020 volgt een lastenverlichting als gevolg van het verhogen van de arbeidskorting (in samenhang met de fiscale hervorming voor zzp'ers).

⁷ CPB, 2018, *Centraal Economisch Plan 2018* ([link](#)).

⁸ Zie Kempen, M. van en S. van Veldhuizen, 2018, Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2019, CPB Notitie 18 september 2018 ([link](#)).

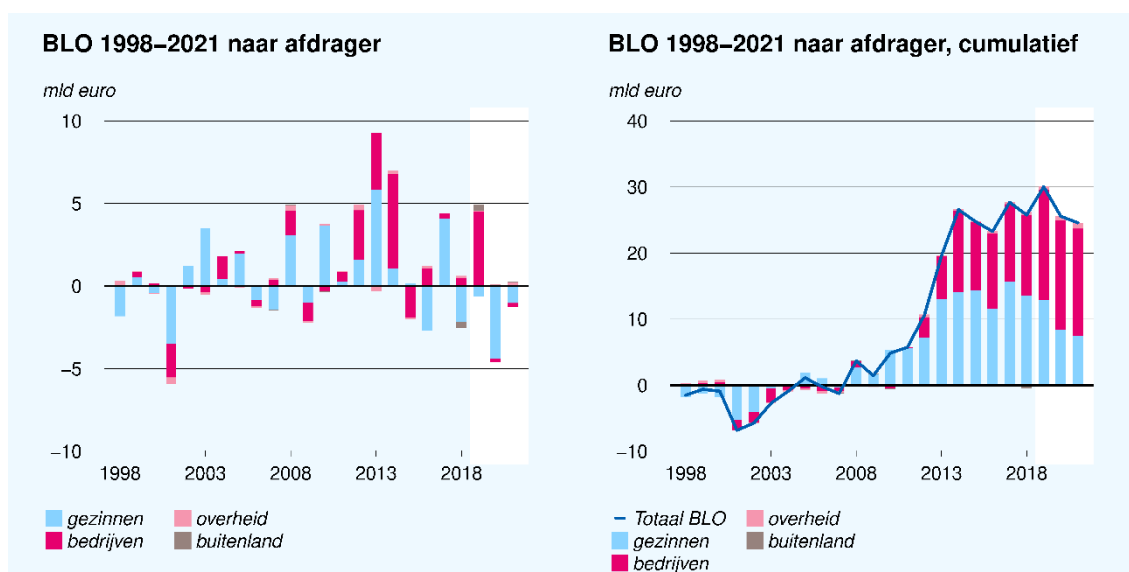
⁹ Voor een compleet overzicht van de aansluiting tussen CEP 2018 en MEV 2019 verwijzen we naar Kempen, M. van en S. van Veldhuizen, 2018, De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland, CPB Achtergronddocument ([link](#)).

¹⁰ CPB, 2019, *Centraal Economisch Plan 2019* ([link](#)).

¹¹ Op basis van MEV 2020, in lopende prijzen.

¹² Hierbij is voor dit hoofdstuk gecorrigeerd voor de financieringsschuif in 2006 in verband met het afschaffen van de particuliere zorgverzekeringen bij invoering van het nieuwe zorgstelsel: de Zorgverzekeringswet (Zvw). De premies van de Zvw worden volledig als collectieve lasten gezien, terwijl de particuliere zorgpremies niet als collectieve last werden aangemerkt. De BLO over de periode 1998-2021 zonder correctie voor deze schuif bedraagt 35,4 mld euro.

Figuur 3-1 BLO 1998 - 2021 naar afdrager per jaar (links) en cumulatief (rechts)



Van de lastenstijging over de periode 1998-2021 komt 30% voor rekening van gezinnen en 66% voor rekening van bedrijven. De lastenstijging voor bedrijven is vooral geconcentreerd in de jaren 2012 tot en met 2014, en 2019 en 2020.¹³

Na een lastenverzwaring in 2019 (4,3 mld euro) volgt een lastenverlichting in 2020 (-4,5 mld euro). Gezinnen krijgen in 2019 een lastenverlichting van 0,6 mld euro, terwijl bedrijven een lastenverzwaring van 4,5 mld euro ervaren.¹⁴ In 2020 daalt de totale BLO met 4,5 mld euro. Hiervan komt 4,4 mld euro voor rekening van gezinnen. Tabel 3.1 toont de belangrijkste onderliggende beleidsmaatregelen voor gezinnen. De lastenverlichting is voornamelijk het resultaat van de invoering van het tweeschijvenstelsel in de loon- en inkomensheffing (-2,2 mld euro) en de verhoging van de algemene heffingskorting (-1,2 mld euro), de verhoging van de arbeidskorting (-2,0 mld euro) en de aanpassing van de energiebelasting (-1,1 mld euro). Deze verlichting wordt gedempt door de lastenverzwaring als gevolg van onder meer de tariefsaanpassingen in box 1 van de inkomensheffing (1,3 mld euro).

¹³ Onder andere door de btw-tariefsverhoging en maatregelen in de vpb betreffende de afschrijvingen. Zie ook hoofdstuk 3.

¹⁴ Zie hoofdstuk 3 voor de onderliggende ontwikkelingen per belastingcategorie.

Tabel 3.1 BLO gezinnen MEV 2020

		2019	2020	2021
Gezinnen	mld euro	-0,6	-4,4	-1,0
w.v. invoering tweeschijvenstelsel		-4,0	-2,2	0,1
w.v. verhoging arbeidskorting en snellere afbouw		0,8	-2,0	-1,6
w.v. verhoging algemene heffingskorting en beperking overdraagbaarheid		-1,6	-1,2	-1,0
w.v. verhoging lage btw-tarief en aanpassing btw-sportvrijstelling		2,4	0,0	0,0
w.v. Zvw-premie		0,9	0,0	1,4
w.v. overige tariefaanpassingen box 1 inkomensheffing		0,0	1,3	-0,8
w.v. aanpassingen energiebelasting		0,5	-1,1	-0,2
w.v. verlagen aangrijpingspunt toptarief IB		0,4	0,4	0,5
w.v. kasopbrengst rekening-courant maatregel in box 2 IB		0,5	-0,6	0,0
w.v. aanpassing systematiek spaardeel rendement box 3 en verhoging heffingsvrij vermogen		-0,5	0,2	0,1
w.v. Opslag Duurzame Energie (ODE)		0,3	0,3	0,1
w.v. kasopbrengst verhoging box-2 tarief IB		0,3	-0,3	-0,2
w.v. aftrekposten inkomensheffing naar lage tarief		0,0	0,3	0,3
w.v. beleidsintensiveringen lagere overheden		-0,3	-0,1	0,0
w.v. mobiliteitsmaatregelen BPM, MRB accijns en bijtelling		0,1	0,1	-0,3
w.v. verhogen ouderenkorting met afbouw		-0,4	0,0	0,0
w.v. beperking overdraagbaarheid en gebruik door werklozen in de ZW van AK en IACK		0,2	0,1	0,1
w.v. aanpassingen tabaksaccijns		-0,1	0,2	0,1
w.v. beperking 30%-regeling voor ingekomen werknemers		0,0	0,0	0,4
w.v. kasontvangsten uitfasering Pensioen in Eigen Beheer		-0,2	0,0	-0,1
w.v. effect (bevrozen) AOW-leeftijd op AOW-premie		0,2	-0,1	0,0
w.v. aanpassing fiscale behandeling eigen woning, Wet Hillen en verlaging Eigenwoningforfait		0,1	-0,1	0,1
w.v. verlaging zelfstandigenaftrek		0,0	0,0	0,1
w.v. overig		0,0	0,0	0,0

Bedrijven ondervinden in 2020 een lastenverlichting van 0,2 mld euro (tabel 3.2). Deels is dit incidenteel van aard, door het anticipatie-effect van de rekening-courantmaatregel (-0,8 mld euro) en de tariefsverhoging in box 2 van de inkomensheffing (-0,4 mld euro). De lastenverlichting is tevens het gevolg van een tariefsverlaging van de vennootschapsbelasting (-0,6 mld euro). Verder stijgen de lasten voor bedrijven onder meer door de implementatie van de ATAD-richtlijnen, de invoering van een minimumkapitaalregel in de vennootschapsbelasting (0,6 mld euro), door per saldo hogere premies werknemersverzekeringen (0,7 mld euro) en de hogere ODE-heffing (0,8 mld euro).

Tabel 3.2 BLO bedrijven MEV 2020

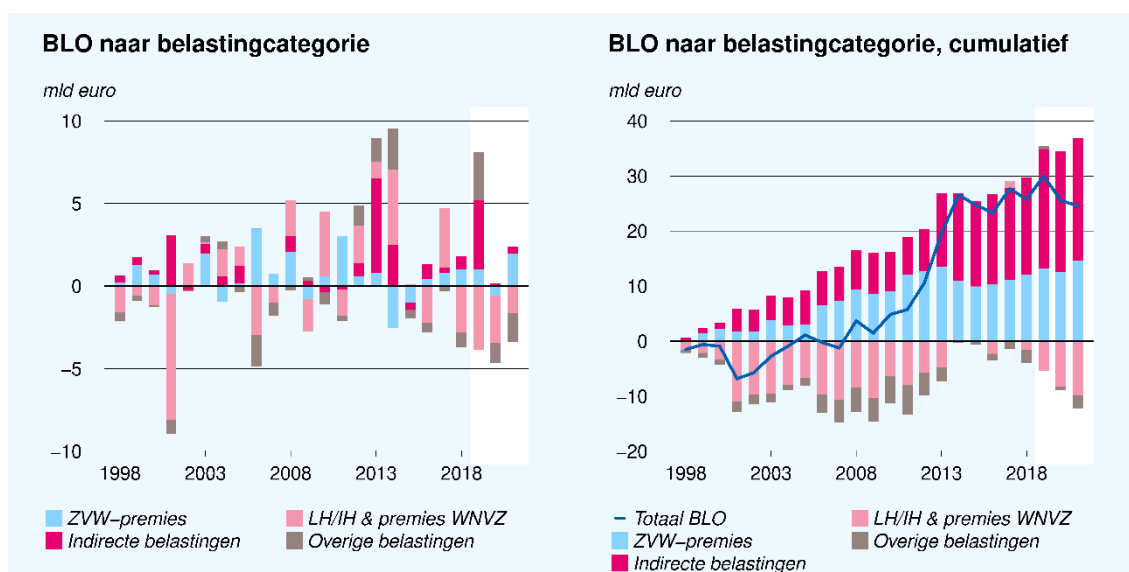
	2019	2020	2021	
Bedrijven	mld euro	4,5	-0,2	-0,2
w.v. tariefsverlaging vpb	-0,1	-0,6	-2,0	
w.v. overige AOF- en AWF-premie aanpassingen	0,3	0,7	1,0	
w.v. implementatie earningsstrippingmaatregel (ATAD) en minimumkapitaalregel vpb	1,0	0,6	0,2	
w.v. kasopbrengst rekening-courant maatregel in dividendbelasting	0,8	-0,8	0,0	
w.v. Opslag Duurzame Energie (ODE)	0,3	0,8	0,2	
w.v. AWF- en AOF-premie arbeidsmarktpakket 2016 en transitievergoeding	0,5	0,3	-0,5	
w.v. Premie IAB	0,1	-0,5	0,5	
w.v. kasopbrengst verhoging box-2 tarief IB in dividendbelasting	0,4	-0,4	-0,3	
w.v. verhoging lage btw-tarief en aanpassing btw-sportvrijstelling	0,8	0,0	0,0	
w.v. beperkingen vpb (verliesverrekening, afschrijvingen, EIA, coco's)	0,2	0,1	0,2	
w.v. derving gerechtelijke uitspraak fiscale eenheid (vpb)	0,4	0,0	0,0	
w.v. overige vpb-aanpassingen	-0,1	-0,1	-0,1	
w.v. verhoging overdrachtsbelasting niet-woningen	0,0	0,0	0,3	
w.v. verlaging verhuurderheffing	-0,1	-0,1	0,0	
w.v. aanpassingen innovatiebox vpb	0,1	0,0	0,1	
w.v. energiebelasting	0,1	0,0	0,0	
w.v. mobiliteitsmaatregelen BPM, MRB en brandstofaccijns	0,0	0,0	-0,1	
w.v. invoering vliegbelasting	0,0	0,0	0,1	
w.v. overig (per saldo)	-0,1	0,0	0,1	

In 2021 neemt de totale BLO af met 1,0 mld euro. Hiervan komt 1,0 mld euro voor rekening van gezinnen, vooral veroorzaakt door de verhoging van de algemene heffingskorting (-1,0 mld euro), de verhoging van de arbeidskorting (-1,6 mld euro) en de tariefsaanpassingen in box 1 van de inkomstenbelasting (-0,8 mld euro). Deze effecten worden enigszins gedempt door de hogere Zvw-premies (1,4 mld euro), het verlagen van het aangrijpingspunt van het toptarief in box 1 (0,5 mld euro) en de beperking van de 30%-regeling voor ingekomen werknemers (0,4 mld euro). Bedrijven zien een lastenverlichting van 0,2 mld euro, voornamelijk door de lagere vpb-tarieven (-2,0 mld euro). De lastenverlichting wordt gedempt door per saldo hogere werkgeverpremies (1,0 mld euro) en IAB-premies (0,5 mld euro). De overheid ziet in 2021 een lastenverzwaring van 0,2 mld euro, voornamelijk door hogere Zvw- en Aof-premies. Voor het buitenland geldt door de invoering van een vliegticket-belasting een lastenverzwaring van 0,1 mld euro in 2021.

De lastenstijging in de periode 1998-2021 wordt vooral veroorzaakt door de Zvw-premies en hogere indirecte belastingen, terwijl lastenverlichtingen zich vooral voordoen bij de loon- en inkomensheffing en overige belastingen. De cumulatieve lastenontwikkeling per jaar per belastingcategorie voor de periode 1998-2021 is te zien in figuur 3-2. De figuur toont de cumulatieve lastenontwikkeling per jaar in de periode 1998-2021 voor de Zvw-premies, de loon- en inkomensheffing plus de premies werknemersverzekeringen en de indirecte belastingen (belastingen op productie en invoer) afzonderlijk. De categorie overige belastingen in deze figuur bevat ook de vennootschapsbelasting (vpb).¹⁵

¹⁵ De indeling wijkt af van de standaard CEP/MEV-indeling, waar de vpb en overige belastingen op productie en invoer aparte categorieën zijn. Ook zijn premies werknemersverzekeringen en loon- en inkomensheffing hier samengenomen.

Figuur 3-2 BLO 1998-2021 per belastingcategorie per jaar (links) en cumulatief (rechts)



De Zvw-premies nemen tot 2013 fors toe en blijven daarna rond dat niveau bewegen. Tussen 1998 en 2013 laten de Zvw-premies een aanzienlijke lastenstijging zien, gekoppeld aan de toename van de Zvw-uitgaven.¹⁶ Na 2013 nemen de Zvw-premies tijdelijk af, waarna zij vanaf 2016 verder stijgen. De afname na 2013 komt door de beperkte uitgavengroei gedurende kabinetsperiode Rutte-II, daarnaast wordt in de jaren 2016 en 2017 door zorgverzekeraars ingeteerd op reserves.

De lastendruk verschuift tot 2013 van belastingen en premies op arbeid (loon- en inkomensheffing en premies werknemersverzekeringen) naar indirecte belastingen, en in de periode daarna stijgen vooral de indirecte belastingen. De indirecte belastingen, ofwel de belastingen op productie en invoer, stijgen over de gehele beschouwde periode. Er zijn sterke toenames van de indirecte belastingen in 2001 (als gevolg van de verhoging van het algemene btw-tarief van 17,5% naar 19%), in 2013 (door de verhoging van het algemene btw-tarief naar 21%) en in 2019 (door de verhoging van het lage btw tarief van 6% naar 9%). De loon- en inkomensheffing en premies werknemersverzekeringen zijn vooral in 2001 verlaagd met de herziening van het belastingstelsel. De cumulatieve lastenverlichting bij de belastingen en premies op arbeid wordt pas duidelijk minder na de Grote Recessie in 2009. In 2019 neemt de lastenverlichting bij de belastingen en premies op arbeid toe door de invoering van het tweeschijvenstelsel en de verhoging van de algemene heffingskorting.

De overige belastingen volgen het patroon van de belastingen en premies op arbeid, met per saldo een lastenverlichting over gehele periode. Zo werd de vermogensbelasting bij de herziening van het belastingstelsel in 2001 afgeschaft, de dividendbelasting in 2007 verlaagd van 25% naar 15%, en het gebruikersdeel van de onroerendzaakbelasting (OZB) in 2006 afgeschaft. In 2012 en 2013 is ook hier sprake van lastenverzwaringen, vooral bij de vennootschapsbelasting als gevolg van het aflopen van de voordelen van de mogelijkheid tot vervroegd en willekeurig afschrijven over de jaren 2009-2011. De lastenverlichting in 2018 is vooral incidenteel van aard, door verminderde dividendbelastinginkomsten (uit het buitenland) in anticipatie op de afschaffing van de dividendbelasting en een derving in de vpb vanwege een gerechtelijke uitspraak rondom de fiscale eenheid.¹⁷

¹⁶ Over de jaren 1998-2005 wordt de lastenstijging als gevolg van de Zvw nog enigszins onderschat, doordat ongeveer een derde van de verzekerden een particuliere verzekering had en dit deel van de stijgende premies niet is meegenomen in de BLO.

¹⁷ Het Hof van Justitie van de EU oordeelt dat bij toepassing van artikel 10a Wet Vpb 1969 de voordelen van toepassing van de fiscale eenheid ook voor buitenlandse belastingplichtigen aanwezig moet zijn. Dit resulteert in een tijdelijke derving.

4 Verhouding tussen BLO en lasten in het inkomstenkader

De BLO van het CPB en de boeking van lastenmaatregelen in het inkomstenkader¹⁸ van het ministerie van Financiën wijken van elkaar af. Deze afwijkingen zijn onder andere het gevolg van ramingsverschillen en definitieverschillen.¹⁹ Zo wordt de BLO-indicator van het CPB uitgedrukt in cijfers op EMU-basis. Hierbij worden kasontvangsten van belastingen en premies met behulp van de EMU-richtlijnen gerelateerd aan de periode waarin de economische activiteit plaatsvond. Bij de lastenontwikkeling in het inkomstenkader vindt deze toedeling plaats aan de hand van de richtlijnen uit de begrotingsregels. Wanneer beleidsmaatregelen met vertraging effect hebben op de EMU(kas)ontvangsten door de duur van aangifte- en aanslagprocessen, zoals in de vennootschapsbelasting en de inkomensheffing, kan dit tot verschillen leiden. Tabel 4.1, 4.2 en 4.3 geven een overzicht van de belangrijkste afwijkingen tussen de totale BLO en BLO voor gezinnen en bedrijven zoals gerapporteerd in de MEV 2020 en de beleidsmatige lastenontwikkeling die volgt uit het inkomstenkader van het ministerie van Financiën bij de Miljoenennota 2020.

Anticipatie-effecten komen wel tot uitdrukking in de CPB-BLO, maar niet in het inkomstenkader.

Maatregelen met intertemporele effecten, waarbij op korte termijn sprake is van lagere belastinginkomsten en op langere termijn hogere belastingontvangsten of omgekeerd, worden in het inkomstenkader verdisconteerd. De netto contante waarde wordt dan als lastenontwikkeling gebruikt. In de BLO op EMU-basis komen deze kasschuiven wel tot uitdrukking. Een voorbeeld hiervan is de verhoging van het box-2 tarief in de inkomensheffing in 2020 (zie tabel 4.1 en 4.2). Anticipatie-effecten leiden tot incidenteel hogere opbrengsten in de jaren voorafgaande aan die verhoging, en incidenteel lagere opbrengsten na de verhoging. Die incidenteel hogere en lagere opbrengsten komen wél tot uitdrukking in de BLO op EMU-basis. Voor het lastenkader wordt een dergelijke opbrengstenreeks echter verdisconteerd tot een jaarlijks gelijke opbrengst vanaf het moment van invoering.

Ook maatregelen ten aanzien van de zorgtoeslag, lage-inkomensvoordeel en loonkostenvoordeel tellen niet mee in de CPB-BLO, maar wel in het inkomstenkader van het ministerie van Financiën. Omdat de bovengenoemde regelingen binnen de lastendefinities van de Nationale Rekeningen niet relevant zijn voor de belasting- en premieontvangsten, tellen ze niet mee in de BLO. In het inkomstenkader worden dergelijke maatregelen wel meegenomen. Bij premiekortingen en afdrachtsverminderingen leidt dezelfde reden ook tot verschillen.

Daarnaast kunnen verschillen van inzicht bij beleidsmaatregelen in de zorg en sociale zekerheid leiden tot ramingsverschillen tussen de BLO en het inkomstenkader. Op het gebied van de sociale zekerheid en zorg maakt het CPB uitgavenramingen, die kunnen afwijken van de ramingen van het kabinet. Daardoor kunnen er ook verschillen van inzicht bestaan over het budgettair effect van een beleidsmaatregel of de toedeling aan de afdragende groep. Een voorbeeld van andere lastenboeking is het effect van zorgmaatregelen op de zorguitgaven en dus Zvw-premies.

¹⁸ Zie voor de werking van het lastenkader ook bladzijde 37 e.v. in *Van salдостuring naar stabilisatie*, 15^e rapport Studiegroep Begrotingsruimte ([link](#)).

¹⁹ In reactie op het advies uit de Septemberrapportage begrotingstoezicht 2018 van de Raad van State zijn CPB en het ministerie thans in overleg om zo ver mogelijk de aansluiting van de definities uit te werken.

Tabel 4.1 Afwijkingen CPB BLO MEV 2020 en lastenontwikkeling inkomstenkader MJN 2020

mld euro	2019	2020
Beleidsmatige lastenontwikkeling ministerie van Financiën MJN 2020 (inkomstenkader)	3,8	-2,0
w.v. verschil EMU-effect en boeking inkomstenkader rekening-courantmaatregel	1,3	-1,4
w.v. verschil EMU-effect en boeking inkomstenkader tariefsverhoging box 2 inkomensheffing	0,6	-0,9
w.v. verschil EMU-effect en boeking inkomstenkader Pensioen in Eigen Beheer	-0,2	0,0
w.v. verschil EMU-effect en inkomstenkader vanwege kasvertraging vennootschapsbelasting	0,5	-0,4
w.v. verschil EMU-effect en inkomstenkader vanwege kasvertraging inkomensheffing	-0,8	0,4
w.v. verschil EMU-effect en boeking inkomstenkader jurisprudentie RVU-heffing	0,3	-0,1
w.v. LIV/LKV en zorgtoeslag (niet in CPB BLO)	-0,4	0,2
w.v. verschil raming Zvw- en IAB-premies	0,2	-0,1
w.v. verschil door kadercorrecties (niet in CPB BLO)	-0,6	0,0
w.v. verschil door BLO-lokale overheden (niet in inkomstenkader)	-0,1	0,0
w.v. verschil door anticipatie-effect tabaksaccijns (niet in inkomstenkader)	-0,2	0,0
w.v. overige verschillen (per saldo)	-0,2	-0,1
Beleidsmatige lastenontwikkeling CPB MEV 2020 (EMU-basis)	4,3	-4,5

Tabel 4.2 Afwijkingen CPB BLO gezinnen in MEV 2020 en lastenontwikkeling gezinnen in MJN 2020

mld euro	2019	2020
Beleidsmatige lastenontwikkeling gezinnen ministerie van Financiën MJN 2020	0,5	-3,7
w.v. verschil EMU-effect en inkomstenkader vanwege kasvertraging inkomensheffing	-1,1	0,2
w.v. verschil EMU-effect en boeking inkomstenkader rekening-courantmaatregel	0,5	-0,6
w.v. verschil door kadercorrecties (niet in CPB BLO)	-0,2	-0,3
w.v. verschil EMU-effect en boeking inkomstenkader tariefsverhoging box 2 inkomensheffing	0,3	-0,3
w.v. zorgtoeslag (niet in BLO CPB)	0,3	0,2
w.v. verschil in toedeling lastenontwikkeling 30%-regeling	-0,4	0,0
w.v. verschil EMU-effect en boeking inkomstenkader Pensioen in Eigen Beheer	-0,2	0,0
w.v. verschil raming Zvw-premies	0,0	0,2
w.v. verschil door anticipatie-effect tabaksaccijns (niet in inkomstenkader)	-0,2	0,0
w.v. verschil door BLO-lokale overheden (niet in inkomstenkader)	-0,1	0,0
w.v. overige verschillen (per saldo)	-0,1	0,0
Beleidsmatige lastenontwikkeling gezinnen CPB MEV 2020 (EMU-basis)	-0,6	-4,4

Tabel 4.3 Afwijkingen CPB BLO bedrijven in MEV 2020 en lastenontwikkeling bedrijven in MJN 2020

mld euro	2019	2020
Beleidsmatige lastenontwikkeling bedrijven ministerie van Financiën MJN 2020	3,3	1,7
w.v. verschil EMU-effect en boeking inkomstenkader rekening-courantmaatregel	0,8	-0,8
w.v. verschil EMU-effect en boeking inkomstenkader tariefsverhoging box 2 inkomensheffing	0,4	-0,6
w.v. verschil EMU-effect en inkomstenkader vanwege kasvertraging vennootschapsbelasting	0,5	-0,4
w.v. verschil door kadercorrecties (niet in CPB BLO)	-0,3	0,3
w.v. LIV/LKV (niet in BLO CPB)	-0,4	0,0
w.v. verschil in toedeling lastenontwikkeling 30%-regeling	0,4	0,0
w.v. verschil raming IAB-premies	-0,1	-0,2
w.v. verschil EMU-effect en boeking inkomstenkader jurisprudentie RVU-heffing	0,2	-0,1
w.v. werknemerspremies door overheid (bedrijven in inkomstenkader)	-0,1	-0,2
w.v. S&O afdrachtsvermindering (niet in BLO CPB)	0,0	0,1
w.v. verschil EMU-effect en boeking inkomstenkader Pensioen in Eigen Beheer	0,0	0,0
w.v. overige verschillen (per saldo)	-0,1	-0,1
Beleidsmatige lastenontwikkeling bedrijven CPB MEV 2020 (EMU-basis)	4,5	-0,2

Bijlagen

Tabel B.1 BLO overheid in opvolgende ramingen (mld euro)

	2018	2019	2020	2021
Macro Economische Verkenning 2019	0,1	0,1	0,1	0,1
Mutatie MEV 2019 naar CEP 2019	-0,0	+0,0	-0,1	-0,0
w.v. lagere IAB-premie	0,0	0,0	-0,1	-0,0
w.v. overig (per saldo)	-0,0	+0,0	+0,0	-0,0
Centraal Economisch Plan 2019	0,1	0,1	0,0	0,1
Mutatie CEP 2019 naar MEV 2020	-0,0	-0,0	+0,1	+0,1
w.v. IAB-premie	-0,0	-0,0	-0,0	+0,1
w.v. Aof-premie	0,0	-0,0	+0,1	+0,0
w.v. overig (per saldo)	-0,0	+0,0	-0,0	+0,0
Macro Economische Verkenning 2020	0,1	0,1	0,1	0,2

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
CO ₂	Koolstofdioxide
CPB	Centraal Planbureau
CPI	Consumentenprijsindex
DGA	Directeur-grotaandeelhouder
EC	Europese Commissie
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESR	Europees systeem van rekeningen
EU	Europese Unie
IAB	Inkomensafhankelijke bijdrage (voor de ZVW)
IB	Inkomstenbelasting
KiK	Keuzes in Kaart
LBIB	Loon- en inkomstenbelasting
LHIH	Loon- en inkomensheffing (LBIB plus premies VVZ)
LH	Loonheffing
LIV	Lage-inkomensvoordeel
LKV	Loonkostenvoordeel
MEV	Macro Economische Verkenning
MJN	Miljoenennota
mld	Miljard
MLT	Middellangetermijnverkenning
MRB	Motorrijtuigenbelasting
NEL	Niet-EMU-relevante lastenontwikkeling
NR	Nationale rekeningen
OT	Overhevelingstoeslag
OZB	Onroerendezaakbelasting
RC	Rekening-courant
SDE	Subsidieregeling duurzame energieproductie
VPB	Vennootschapsbelasting
WAO	Wet arbeidsongeschiktheid
WNVZ	Werknemersverzekeringen
WVA	Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen
WW	Werkloosheidswet
ZFW	Ziekenfondswet
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet