



Centraal Planbureau

CPB Achtergronddocument | 19 maart 2014

De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland 1998-2013

Kasper Stuit

Inhoud

- 1 Inleiding—5
 - 2 De beleidsmatige lastenontwikkeling 1998-2013—6
 - 2.1 De ontwikkeling op hoofdlijnen—6
 - 2.2 Lastenontwikkeling naar belastingcategorie—7
 - 2.3 Lastenontwikkeling en de conjunctuur—9
 - 3 De definitie van BLO en overige lastenbegrippen—13
 - 3.1 BLO—13
 - 3.1.1 Ex ante—14
 - 3.1.2 Indexatie—15
 - 3.2 De toerekening van de lastenontwikkeling aan gezinnen en bedrijven—17
 - 3.2.1 Algemene verdeling bedrijven en gezinnen—18
 - 3.2.2 Lasten overheid en buitenland—19
 - 3.3 Afbakening tussen BLO en overige correcties—20
 - 3.3.1 Kasschuiven door inningssystematiek—20
 - 3.3.2 Gerechtelijke uitspraken en compenserende maatregelen—20
 - 3.3.3 Bestrijding van juridische constructies (met aangescherpte wetgeving)—20
 - 3.3.4 Fraudebestrijding (controle en toezicht)—21
 - 3.3.5 Overige incidenten—21
 - 3.4 Niet-EMU-relevante lastenontwikkeling (NEL)—21
 - 3.5 Verschillen tussen BLO en MLO—22
 - 3.6 BLO en collectieve lastendruk—23
 - 3.7 Verschil tussen BLO en inkomenstenkader van Financiën—24
 - 4 Stelselwijzigingen en toelichting op BLO-onderbouwing—25
 - 4.1 Pemba-hervorming in 1998—25
 - 4.2 Herziening belastingstelsel in 2001—27
 - 4.3 Het nieuwe Zvw-stelsel in 2006—28
 - 4.4 Overige grote lastenmutaties—29
 - 4.5 Overige technische aspecten—31
 - 5 Bijlage: onderbouwing totaal BLO, NEL en overige correcties—32
- Afkortingenlijst:—33

1 Inleiding¹

In dit Achtergronddocument geven we weer in hoeverre de collectieve lasten (belastingen en sociale premies) in de jaren 1998-2013 door beleidsmaatregelen zijn gewijzigd. Wij sluiten hierbij aan op de MEV2014 stand; het oktoberpakket is in dit document en onderliggende onderbouwing niet verwerkt. Een beleidsmaatregel is een aanpassing van belasting- en premietarieven of een beleidsmatige aanpassing van de grondslag van belastingen en premies, waaronder aanpassing van schijfgrenzen en heffingskortingen. Aanpassingen als gevolg van automatische indexering zijn geen beleidsmaatregel. We doen de analyse van de lastenontwikkeling aan de hand van de CPB-indicator: de beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis (BLO).²

Het jaar 1998 is de startdatum omdat het CPB vanaf dat moment een boekhouding heeft van beleidsmutaties. De BLO geeft ook een indicatie van (de mutatie in) de versturende werking van belastingheffing op de Nederlandse economie.³

De BLO- reeks is niet alleen beleidsmatig relevant maar ook analytisch. De reeks wordt gebruikt om de belasting- en premieontvangsten uit de Nationale rekeningen te schonen voor beleidsmatige mutaties.⁴ Deze voor beleid geschoonde 'endogene' belasting- en premieontvangsten worden dan vergeleken met de grondslagontwikkeling. Deze analyse heeft tot doel om zo goed mogelijk elasticiteiten⁵ te schatten die gebruikt worden voor de ramingen van belasting- en premieontvangsten en het analyseren van de effecten van beleidswijzigingen. Om zo goed mogelijk bij de Nationale rekeningen aan te sluiten is de BLO-indicator op EMU-basis. Alle in dit Achtergronddocument genoemde bedragen zijn op EMU-basis, tenzij nadrukkelijk anders vermeld.

In het eerste deel van hoofdstuk 2 wordt de lastenontwikkeling in 1998-2013 op hoofdlijnen besproken. Hierbij wordt ingegaan op de ontwikkeling over de tijd, de verdeling tussen bedrijven en gezinnen, de verdeling tussen de belasting- en premiecategorieën en de samenloop met de stand van de conjunctuur en de omvang van het begrotingstekort.

Hoofdstuk 3 is een gedetailleerde bespreking van de BLO-definitie en de samenhang met overige lastenbegrippen. In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste wijzigingen (waaronder het nieuwe zorgverzekeringsstelsel in 2006) in het stelsel van belasting- en premieheffing besproken. Ook bevat dit hoofdstuk verdere detailinformatie relevant voor de bepaling van de BLO. Hoofdstuk 5 is een bijlage met de detailonderbouwing van de BLO in de periode

¹ Speciale dank voor het waardevolle commentaar van Jolanda Timmerman, Leon Bettendorf, Johannes Hers, Marcel Lever, Sjoerd Ottens en Wim Suyker.

² De BLO-indicator is onderbouwd op maatregelniveau en is gemaakt op basis van de autonomenboekhouding van de CPB-modellen [Bimbam](#) en [Mimosi](#). De input van deze boekhouding is afkomstig van o.a. het jaarlijkse belastingplan, andere relevante wetgeving, aanvullende technische beleidsuitgangspunten van departementen en berekeningen van het CPB.

³ In paragraaf 3.6 worden beperkingen genoemd van dit gebruik.

⁴ De gehele reeks 1998-2013 is conform BLO definitie. Dat wil zeggen voor oude jaren is de oorspronkelijke MLO-reeks zo goed mogelijk omgezet in deze BLO-reeks. De belangrijkste aanpassingen betroffen financieringsverschuivingen en kas-transverschillen, zie ook paragraaf 3.5.

⁵ In de praktijk de coëfficiënten van variabelen die de betreffende grondslag zo goed mogelijk benaderen.

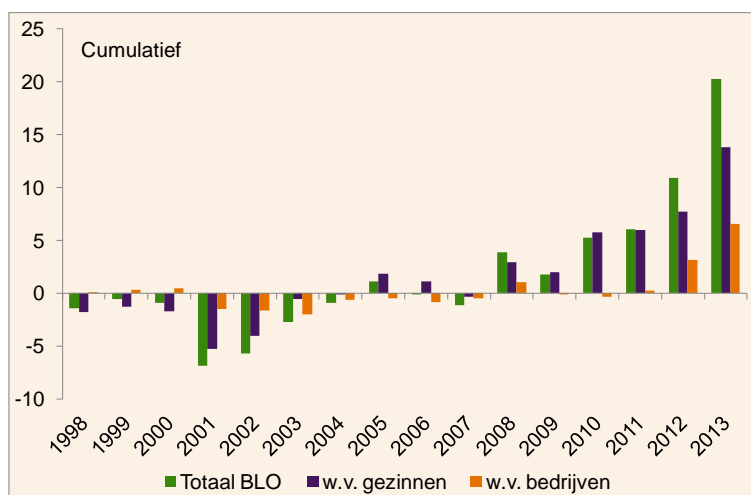
1998-2013; deze bijlage bevat ook een detailonderbouwing van de niet-EMU-relevante lastenontwikkeling (NEL) en een detailonderbouwing van overige correcties op lastengebied.

2 De beleidsmatige lastenontwikkeling 1998-2013

2.1 De ontwikkeling op hoofdlijnen

Per saldo stijgen de collectieve lasten in de periode 1998-2013 met 20¼ mld euro als gevolg van beleid, oftewel gemiddeld met 1,3 mld euro (circa 0,2% bbp) per jaar.^{6,7} In 10 van de 16 jaar was sprake van een netto lastenverzwaring. In de jaren 2010 - 2013 zijn de lasten met 18½ mld euro gestegen. Alleen in 2001 was sprake van een substantiële lastenverlichting in het kader van de herziening van het belastingstelsel.

Figuur 2.1 Beleidsmatige lastenontwikkeling (BLO) 1998-2013 in mld euro, naar betaler



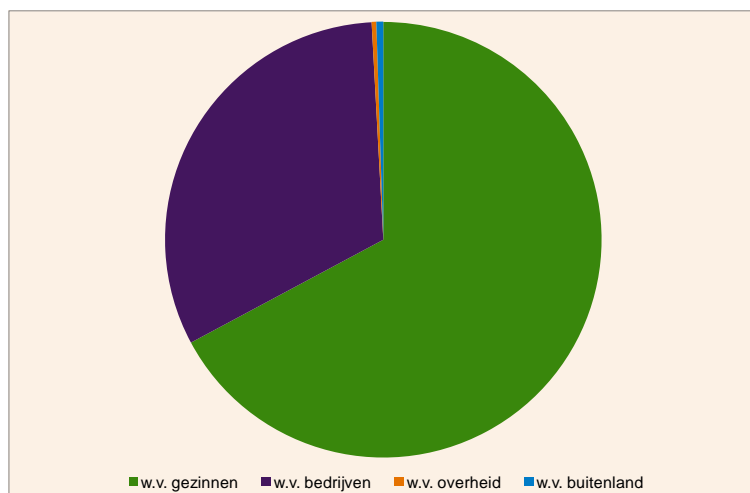
Van de lastenstijging over de gehele periode 1998-2013 komt twee derde in eerste instantie voor rekening van gezinnen en een derde voor rekening van bedrijven; de lastenstijging voor bedrijven is geconcentreerd in de jaren 2012 en 2013 (zie figuur 2.2)⁸.

⁶ Op basis van MEV2014, in lopende prijzen. In prijzen van 2013 is de lastenstijging dus groter.

⁷ 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 1998-2013 zonder correctie voor deze schuif bedraagt 28¼ mld euro.

⁸ Zie paragraaf 3.2.2 voor een toelichting op lasten overheid en buitenland. Zie paragraaf 3.2 voor nuancering van de toedeling tussen bedrijven en gezinnen.

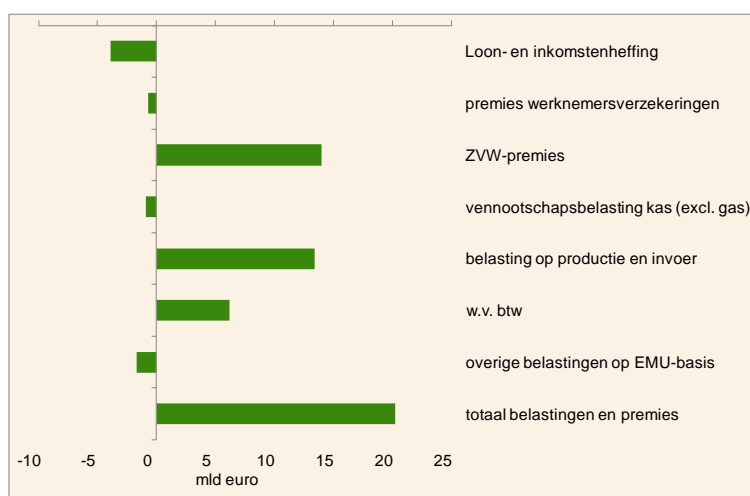
Figuur 2.2 BLO 1998-2013 in mld euro naar betaler, cumulatief voor alle jaren



2.2 Lastenontwikkeling naar belastingcategorie

De lastenontwikkeling per belastingcategorie voor de periode 1998-2013 is te zien in figuur 2.3. Deze indeling is hetzelfde als de publicatietabel collectieve lasten in CEP/MEV, bijvoorbeeld tabel 3.5 in MEV 2014.⁹ De btw is apart getoond in figuur 2.3, maar is onderdeel van belastingen op productie en invoer.

Figuur 2.3 BLO 1998-2013 in mld euro per belastingcategorie, cumulatief voor alle jaren



⁹ Deze collectieve lasten sluiten aan op de Nationale rekeningen cijfers voor premies wettelijke sociale verzekeringen en belastingen, exclusief dividendbelasting ontvangen door buitenland. Het deel premies is gebaseerd op wettelijke premies sociale verzekeringen uit tabel D13.2. Het deel belastingen is gebaseerd op het totaal belastingen in tabel D1.1, exclusief in Nederland betaalde door het buitenland ontvangen dividendbelasting. Dit zijn de EMU-relevante belasting- en premieontvangsten. Ons collectieve lastenbegrip bevat alle belastingen en premies betaald aan de Nederlandse overheid (rijk en lokale overheden) en belastingen en premies geheven voor de EU in Nederland.

De lastenstijging wordt vooral veroorzaakt door lastenstijgingen bij de Zvw-premies (14 mld euro)¹⁰ en hogere belastingen op productie en invoer (13½ mld euro). Hier tegenover staan lastenverlichtingen bij de loon- en inkomstenheffing (-4 mld euro) en overige belastingen op EMU-basis (-1¾ mld euro). De lasten zijn met 6¼ mld euro verzwaaard door de btw, vooral door de verhoging van het algemene tarief. Het algemene btw-tarief is in 2001 verhoogd van 17,5% naar 19% en per oktober 2012 naar 21%. Omdat de (waarde)grondslag bij de verhoging naar 19% in 2001 lager was dan nu, betekent dit niet dat voor 6¼ mld euro het algemene tarief weer naar 17,5% kan worden verlaagd.¹¹

De gepresenteerde cumulatieve BLO 1998-2013 in dit document is een optelsom van de BLO in lopende prijzen van de afzonderlijke jaren. Dit sluit aan bij de statische budgettaire effecten¹² die de BLO-indicator toont en is voor de presentatie het meest eenvoudig. Bij het schonen van de belasting- en premieontvangsten uit de Nationale rekeningen voor beleidsmatige mutaties met behulp van de BLO moet de zogenaamde *proportional adjustment methode* toegepast worden.¹³

De ontwikkeling in de tijd is weergegeven in figuur 2.4.¹⁴ De figuur toont de cumulatieve lastenontwikkeling per jaar in de periode 1998-2013 voor de Zvw-premies, belastingen op productie en invoer en loon- en inkomstenheffing plus premies werknemersverzekeringen afzonderlijk. De categorie overige belastingen bevat in deze figuur ook de vennootschapsbelasting (VPB)¹⁵. De Zvw-premies laten een aanzienlijke lastenstijging zien, gekoppeld aan de toename van de Zvw-uitgaven.¹⁶ Ook de belastingen op productie en invoer stijgen fors, met duidelijk sterkere toenames in 2001 en 2013.

Het beeld in figuur 2.4 komt overeen met de internationale trend van verschuivende lastendruk van belastingen en premies op arbeid (loon- en inkomstenheffing en premies werknemersverzekeringen) naar belastingen op consumptie (productie en invoer).¹⁷ De loon- en inkomstenheffing 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.

¹⁰ Zie de tekstbox over Zvw-premies in paragraaf 3.1

¹¹ Zie als indicatie bijvoorbeeld de [sleuteltabel 2013](#) van het ministerie van Financiën. Een totale lastenstijging in deze periode van 20¼ mld euro betekent niet dat het volledig teruggedraaien van alle beleidsaanpassingen vanaf 1998 een lastenverlichting van 20¼ mld euro inhoudt in 2013.

¹² De BLO toont het budgettaire effect in jaar van de mutatie

¹³ Zie bijvoorbeeld Bettendorf en Van Limbergen, 2013, The stability of tax elasticities in The Netherlands, CPB [Discussion paper 256](#), p.5.

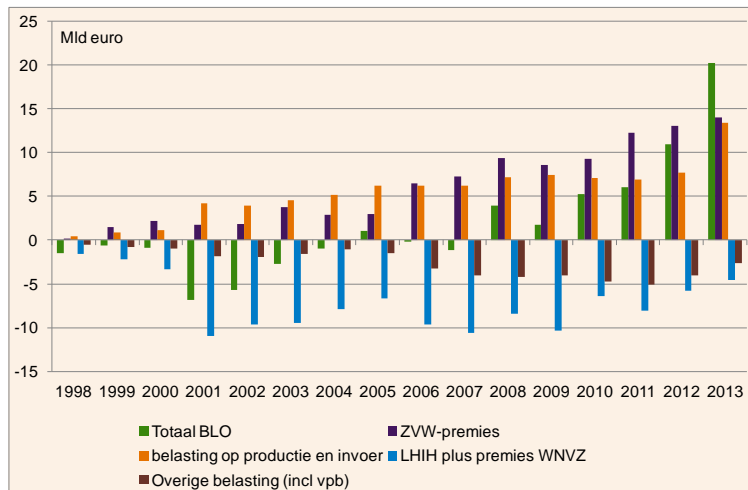
¹⁴ De figuur geeft cumulatieve ontwikkelingen weer (2005 is bijvoorbeeld de cumulatieve ontwikkeling in 1998 tot en met 2005).

¹⁵ De indeling wijkt op dit punt af van de standaard CEP/MEV tabel en figuur, waar de vennootschapsbelasting en overige belastingen op productie en invoer aparte categorieën zijn. Ook zijn premies werknemersverzekeringen en loon- en inkomstenheffing hier samen genomen.

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. Dit wordt ook niet meegenomen in 2006, omdat in hoofdstuk 2 voor de gehele schuif van particuliere premies naar collectieve premies in 2006 is gecorrigeerd. In de BLO-onderbouwing in de bijlage is wel de gehele schuif van particuliere premies naar collectieve premies meegenomen als BLO. De Zvw BLO in 2006 is extra hoog in verband met overheveling van een deel van de GGZ van AWBZ naar de Zvw (zie paragraaf 4.3).

¹⁷ In de andere EU-landen is een zelfde patroon zichtbaar: in de jaren voor de crisis verlaging van belastingen op arbeid in combinatie met verhoging van belastingen op productie en invoer; in de jaren van budgettaire consolidatie na de Grote Recessie worden ook de belastingen op arbeid verhoogd. Zie bijvoorbeeld [Princen et al \(2013\)](#), p.10.

Figuur 2.4 BLO 1998-2013 per categorie, cumulatief in elk jaar¹⁸



De overige belastingen laten ongeveer hetzelfde patroon zien als de belastingen en premies op arbeid met per saldo lastenverlichting over gehele periode, bijvoorbeeld door afschaffing van de vermogensbelasting en het gebruikersdeel van de OZB en verlaging van de dividendbelasting van 25% naar 15%¹⁹. 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.

2.3 Lastenontwikkeling en de conjunctuur

Deze paragraaf gaat in op het verband tussen de conjunctuur en de lastenontwikkeling. De uitgavenkant van beleid wordt hier buiten beschouwing gelaten. De endogene ontwikkeling van de belastingontvangsten beweegt mee met de conjunctuur, door de werking van de zogenaamde automatische stabilisatoren.²⁰ Hoe dit is voor de beleidsmatige component is op voorhand niet duidelijk te zeggen.²¹

In het trendmatig begrotingsbeleid is er in principe sprake van één hoofdbesluitvormingsmoment per kabinetsperiode, waarin ook het inkomstenkader wordt vastgelegd. Gedurende een kabinetsperiode vinden er per saldo geen lastenverzwaringen of verlichtingen plaats ten opzichte van dit inkomstenkader.²² Het trendmatige begrotingsbeleid is in recente jaren echter beperkt in uitvoering door kortere kabinetsperiodes, signaalmarges en de buitensporigtekortprocedure.

¹⁸ 2005 is bijvoorbeeld de cumulatieve ontwikkeling in 1998 tot en met 2005

¹⁹ In plaats van de vermogensbelasting is de box3 heffing ingevoerd als onderdeel van de loon- en inkomstenheffing (zie ook paragraaf 4.2). De dividendbelasting is sinds 2001 een voorheffing de door de aandeelhouder verschuldigde loon- en inkomstenheffing of vennootschapsbelasting.

²⁰ Zie bijvoorbeeld 'Waarom is de tekortraming voor 2015 opwaarts herzien?' in [CEP 2013](#), p.83 en [MEV 2001](#), p.150 en [studiecommissie belastingstelsel \(2010\)](#), vanaf p.321, bijlage 12: de macro-economische progressiefactor.

²¹ Enkele empirische studies zijn [Barrios en Fargnoli \(2010\)](#) en [Agnello en Cimadomo \(2009\)](#).

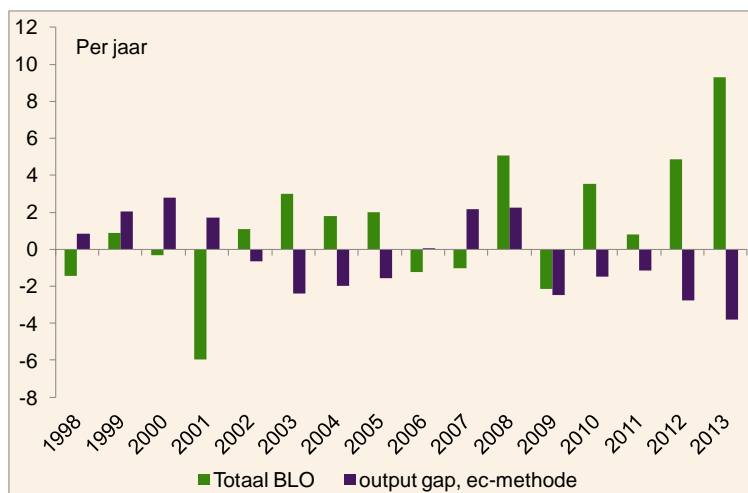
²² Overigens wordt het inkomstenkader cumulatief voor de gehele kabinetsperiode vastgesteld. Dit geeft mogelijkheden tot verschuiving tussen de jaren, wat procyclisch zou kunnen uitwerken. Daarnaast staat in de huidige begrotingsregels ook dat overschrijding van de 3%-grens volgens EU regels aanleiding geeft tot extra beleidsmaatregelen.

In de jaren 2003 en 2013 is bewust gekozen voor saldoverbeterende maatregelen in aanvulling op het regeerakkoord in verband met de 3% tekortnorm. Omdat het trendmatig begrotingsbeleid in deze jaren zeker niet is gevolgd, zijn deze jaren niet meegenomen bij de hierna genoemde correlaties. 2012 is wel meegenomen omdat de motie Koolmees maar een zeer beperkte lastencomponent had.²³

Figuren 2.5 en 2.6 tonen de samenhang van de BLO en de output gap. De BLO heeft doorgaans het omgekeerde teken van de output gap.^{24,25} Dit komt uiteraard voor een groot deel door de lastenverlichting in 2001 (bij positieve output gap) en de lastenverzwaringen in 2010-2013 (bij negatieve output gap), maar ook in de jaren 2002-2005 was er sprake van een negatieve output gap en lastenverzwaringen. De enige uitzonderingen zijn 1999, 2008 en 2009, waarbij in 2009 bewust stimulerend beleid werd gevoerd.

De correlatiecoëfficiënt tussen de BLO en de output gap is met -0,31 beperkt als we de jaren 2003 en 2013 buiten beschouwing laten. Bij een 1 jaar vertraagde output gap is de correlatiecoëfficiënt nog iets hoger: -0,43.

Figuur 2.5 de BLO en de output gap voor de jaren 1998-2013

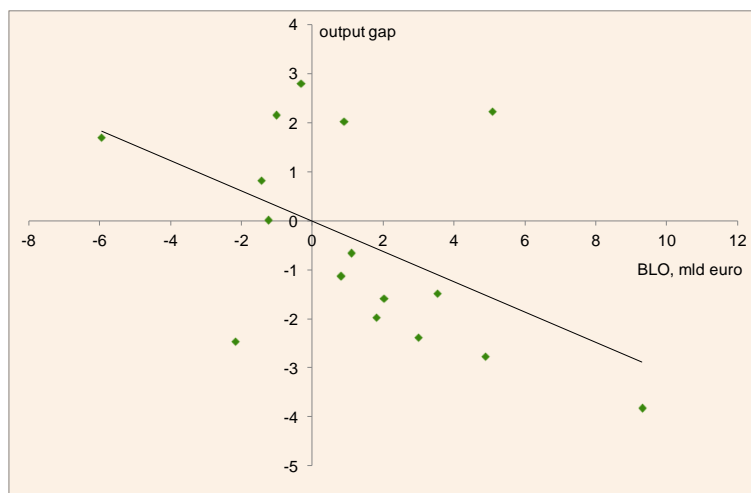


²³ zie Suyker, W., 2013, Tekortreducerende maatregelen 2011-2017, CPB Achtergronddocument, [maat](#).

²⁴ De informatie voor de output gaps is op basis van de MEV 2014 raming. Doordat de inschatting van de output gaps fors bijgesteld kan worden, beschikten de toenmalige kabinetten (deels) over andere informatie over de stand van de conjunctuur.

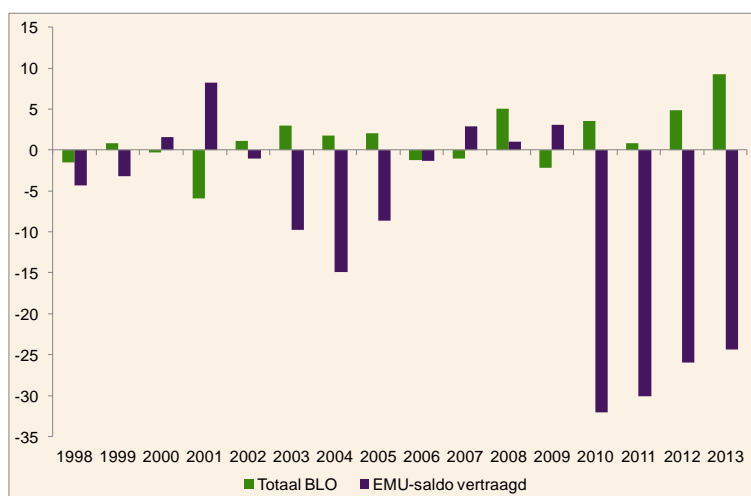
²⁵ De correlatiecoëfficiënt is -0,52, met een statistisch significante t-waarde voor een simpele OLS. In verband met causaliteit kijken we ook naar de 1 jaar vertraagde output gap; in dat geval is de correlatiecoëfficiënt -0,55.

Figuur 2.6 de BLO afgezet tegen de output gap voor de jaren 1998-2013



Figuren 2.7 en 2.8 tonen de samenhang tussen het 1 jaar vertraagde EMU-saldo en de jaarlijkse BLO.^{26, 27} Van de 5 jaar met een begrotingsoverschot was er in 4 van de daarop volgende jaren sprake van een BLO lastenverlichting. Van de 11 jaar met een begrotingstekort was er in 9 jaar sprake van een BLO lastenverzwaring: de twee uitzonderingen 1998 en 2006 waren beide verkiezingsjaren.

Figuur 2.7 de BLO en het EMU-saldo (1 jaar vertraagd) voor de jaren 1998-2013

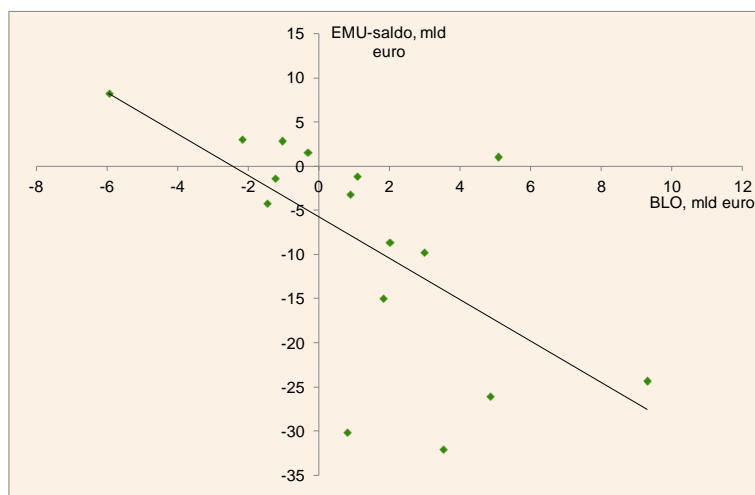


²⁶ We gebruiken het 1 jaar vertraagde EMU-saldo in verband met causaliteit.

²⁷ EMU-saldi zijn op basis van MEV 2014 raming. De toenmalige kabinetten beschikten (deels) over andere informatie over de stand van het begrotingstekort; de besluitvorming over de begroting voor volgend jaar wordt doorgaans gebaseerd op de bij MEV van dat jaar beschikbare informatie. De hier getoonde samenhang kan dus afwijken van het daadwerkelijke verband op het moment van besluitvorming.

De correlatiecoëfficiënt tussen de beleidsmatige lastenontwikkeling en het één jaar vertraagde EMU-saldo is $-0,59$.²⁸ Gegeven het trendmatig begrotingsbeleid is dit verband niet voor de hand liggend. Het op eerste gezicht verrassende verband komt vermoedelijk vooral doordat regeerakkoorden, waar het inkomstenkader uit voortvloeit, worden beïnvloed door de economische en budgettaire vooruitzichten. Anders gezegd: een kabinet gevormd in slechte tijden zal waarschijnlijk meer tekortreducerende maatregelen nemen. Korte regeerperiodes leiden tot minder trendmatig beleid (trendmatig begrotingsbeleid voor een periode van anderhalf jaar verschilt niet wezenlijk van begrotingsbeleid dat jaarlijks op saldo stuurt).

Figuur 2.8 de BLO afgezet tegen het EMU-saldo (1 jaar vertraagd) voor de jaren 1998-2013



Het is interessant te bezien voor welke lasten de samenhang met de conjunctuur relatief groot is. De Zvw wordt gefinancierd door kostendekkende Zvw-premies, waarbij een uitgavengroei die uitgaat boven de grondslagontwikkeling automatisch wordt aangevuld door tariefsverhogingen, en dus door BLO.²⁹ Ook de kostendekkende WGF-sectorpremies zouden in theorie kunnen leiden tot een correlatie met de output gap. Een additionele stijging van de Zvw- en WGF-premies moet binnen het inkomstenkader echter gecompenseerd worden.

De helft van de Zvw wordt gefinancierd door de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB). De grondslagontwikkeling voor de IAB hangt naar verwachting samen met de economische groei. Het aantal verzekerden, vooral relevant voor de grondslag van de nominale premie, is niet gevoelig voor de conjunctuur. Er vanuit gaande dat de Zvw-uitgaven een constante groei laten zien, zal in perioden van achterblijvende economische groei de grondslag (meer) achterblijven (dan) in perioden van hoge economische groei. In perioden van

²⁸ Ook hier zijn de jaren 2003 en 2013, waarin bewust is gekozen voor saldoverbeterende maatregelen in aanvulling op het regeerakkoord in verband met de 3% tekortnorm, buiten beschouwing gelaten. Een simpele OLS geeft een statistisch significante t-waarde.

²⁹ De IAB tarieven worden per september vastgesteld voor het komende jaar; als de tarieven voor een jaar al vaststaan worden de tarieven in het jaar erop zodanig aangepast dat ze kostendekkend zijn. Het moment van bekend worden van, of ramen van, de achterblijvende grondslagontwikkeling heeft dus invloed op de exacte timing van de tariefsverhoging.

achterblijvende groei zal de BLO-stijging daarom naar verwachting groter zijn dan tijdens hoge groei.

Als we kijken naar de BLO van Zvw-premies en alle overige BLO (totaal BLO exclusief Zvw) afzonderlijk blijkt de samenhang geconcentreerd bij de overige BLO. Voor alle jaren, inclusief 2003 en 2013, is de correlatiecoëfficiënt tussen BLO van Zvw-premies en de output gap +0,11, terwijl de correlatie van de overige BLO met de output gap -0,57 is.³⁰ Voor alle jaren, inclusief 2003 en 2013, is de correlatiecoëfficiënt tussen BLO van Zvw-premies en het een jaar vertraagde EMU-saldo -0,21, terwijl de correlatie tussen de overige BLO met het een jaar vertraagde EMU-saldo -0,58 is.

3 De definitie van BLO en overige lastenbegrippen

Dit hoofdstuk behandelt de definitie van de beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis (BLO) in meer detail. Ook wordt de niet-EMU-relevante lastenontwikkeling (NEL) gedefinieerd en wordt de afbakening tussen BLO en overige correcties besproken.

3.1 BLO

De beleidsmatige lastenontwikkeling (BLO) geeft het statische budgettaire effect van beleidsmaatregelen op de EMU-relevante belasting- en premieontvangsten, aansluitend op Nationale rekeningen definities. Beleid bestaat uit aanpassingen van belasting- en premietarieven en beleidsmatige aanpassingen van de grondslag van belastingen en premies, waaronder aanpassing van schijfgrenzen, heffingskortingen en aftrekposten, invoering van nieuwe belastingen en afschaffen van bestaande belastingen. Deze mutaties worden gekwantificeerd op basis van hun ex-ante budgettaire effect op EMU-basis³¹ in mld euro. De BLO van de belastingen van de lokale overheden (OPL) wordt berekend als de gerealiseerde groei van deze belastingen voor zover deze verschilt van de nominale groei van het bbp.

Bij tariefsmutaties is deze berekening gebaseerd op de grondslag in het jaar waarin de tariefsmutatie plaatsvindt (jaar t). Voor grondslagmaatregelen wordt de inschatting van het budgettaire effect gemaakt op basis van de ex-ante grondslag in jaar t. Voor maatregelen als willekeurig afschrijven of aanpassingen van de verliesverrekeningen wordt aangesloten bij het verwachte budgettaire effect op EMU-basis.

³⁰ Bij correlatie met 1 jaar vertraagde output gap zijn de correlaties voor BLO van Zvw-premies en overige BLO respectievelijk -0,23 en -0,48.

³¹ Dit is gelijk aan 1 maand verschoven kasontvangsten, m.u.v. de inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, dividendbelasting, erf- en schenkbelasting en de in 2001 afgeschafte vermogensbelasting waarvoor EMU-basis gelijk is aan de kasontvangsten. Voor belastingen van de lagere overheden worden niet afzonderlijk kasontvangsten geregistreerd, daarom zijn de ontvangsten op kasbasis ook in dit geval gelijk aan ontvangsten op EMU-basis. We sluiten hierbij aan op de belasting- en premieontvangsten in de Nationale rekeningen.

Ontwikkeling Zvw-premies na 2006

Een groot deel van de BLO stijging komt door stijging van de kostendekkende Zvw-premies (sinds 2006). De Zvw-premieopbrengst (inclusief de rijksbijdrage voor kinderen) is gelijk aan de totale Zvw-uitgaven inclusief administratiekosten en inkomenssaldo voor de verzekeraars. De stijgende premiegefinancierde Zvw-uitgaven leiden binnen de huidige systematiek automatisch tot premiestijgingen en daarmee BLO-relevante lastenstijgingen. Dit wordt in principe evenredig verdeeld over nominale Zvw-premies en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw (IAB).

De BLO door nominale Zvw-premies wordt berekend als de ontwikkeling van de gemiddelde nominale premie per volwassene in jaar t ten opzichte van jaar t-1 voor zover die uitgaat boven de inflatie. Met andere woorden, de ontwikkeling van de totaal ontvangsten nominale premies, voor zover die uitgaan boven de ontwikkeling van het aantal premieplichtige Nederlanders en de inflatie, wordt gezien als BLO. De BLO door de IAB wordt doorgaans berekend als de tariefmutatie van jaar t ten opzichte van jaar t-1 maal de totale IAB grondslag in jaar t.^a

De ontwikkeling van de Zvw-premies houdt niet in elk jaar direct verband met de ontwikkeling van de premiegefinancierde Zvw-uitgaven. De exacte zorguitgaven in een bepaald jaar zijn vaak met enige vertraging bekend. Verschillen tussen de premieontvangsten op basis van de vastgestelde Zvw-premies en de zorguitgaven lopen eerst in het saldo van zorgverzekeraars (tijdelijk verlies of winst voor zorgverzekeraars). Dit saldo zorgverzekeraars leidt pas in de daarop volgende jaren tot een aanpassing van de Zvw-premies.

Kabinetsmaatregelen om de stijging van de zorguitgaven en daarmee ook de zorgpremies te beperken zijn niet afzonderlijk zichtbaar in de BLO-onderbouwing; het afzonderlijk opnemen van deze maatregelen als BLO zou leiden tot dubbelstellingen. Beleidsmatige kostenbesparingen, zoals efficiencymaatregelen en lagere loonontwikkeling specialisten zijn namelijk geïntegreerd in de totale ontwikkeling van Zvw-premies (nominaal en IAB). Beleidsmatige verhoging van het eigen risico en pakketmaatregelen zijn ook geïntegreerd in de totale ontwikkeling van Zvw-premies. Deze maatregelen zijn wel afzonderlijk zichtbaar in de NEL voor zover het een financieringsverschuiving betreft, zie paragraaf 3.4.

a) Zie [11e studiegroep begrotingsruimte](#) uit 2001, p.79

3.1.1 Ex ante

De BLO is in beginsel een ex-ante begrip. Het onderscheid tussen ex ante en ex post kan op twee verschillende tegenstellingen slaan. Ten eerste op het verschil in de tijd: de ex-ante inschatting voordat de maatregel plaatsvindt ten opzichte van een ex-post inschatting of beoordeling nadat de maatregel heeft plaatsgevonden. Ten tweede gebruikt het CPB dit verschil ook om het onderscheid aan te duiden tussen: ex ante zonder economische doorwerking (in het macromodel SAFFIER en arbeidsaanbodmodel MIMIC) ten opzichte van ex post na economische doorwerking in deze modellen.

De onderbouwing bestaat in principe uit vooraf gemaakte inschattingen van ex-ante effecten van maatregelen. Bij beleidsmaatregelen is doorgaans niet achteraf bezien of de ex-ante inschatting juist is. Deze informatie is bij belasting- en premiemaatregelen zeer beperkt beschikbaar en is alleen bij hoge uitzondering verwerkt in deze reeks.³²

De rest van deze paragraaf heeft betrekking op het tweede onderscheid. Gedragsreacties als gevolg van fiscale maatregelen worden in principe niet meegenomen in de bepaling van de

³² Doordat de BLO van tariefmutaties bij premies werknemersverzekeringen en Zvw-premies wel wordt herberekend voor het verleden en wordt berekend op de grondslag in jaar t, zijn deze boekingen in zekere zin ex post. Hiermee wijken wij, om pragmatische redenen, in de praktijk af van het advies van de [11e studiegroep begrotingsruimte](#) voor de MLO (p.79), waar wordt gesteld dat het belangrijk is het beleidseffect op een gegeven moment vast te zetten.

omvang van een lastenmutatie. Daarom kan het effect van een tarief- of grondslagmaatregel simpel gezegd gezien worden als tarief maal grondslag. Hierop wordt in een enkel geval een uitzondering gemaakt. Bij forse, duidelijk inschatbare en zeer specifieke gedragseffecten die niet in het macromodel SAFFIER zitten, zoals het ontwijkingseffect bij invoering van een vliegbelasting, zullen directe uitwijkeffecten worden meegenomen als onderdeel van ex ante.³³ In de praktijk is ons ex-ante begrip dus om pragmatische redenen iets breder als er sprake is van directe gedragseffecten die niet in SAFFIER of het arbeidsaanbodmodel MIMIC zitten.³⁴ De definitie van ex ante kan daarom ook gezien worden als de noodzakelijke input om na verwerking in de modellen SAFFIER en MIMIC tot het verwachte ex-post effect te komen.³⁵

Bij beleidsmatige aanpassingen van de AWF-werknemerspremie en de Zvw-werkgeverspremie nemen we ook de directe doorwerking daarvan op de LHH-ontvangsten mee als BLO.³⁶ Wijziging van deze premies heeft dus niet alleen een direct BLO-effect maar ook een indirect effect via de LHH. Tenzij het om een majeure bijstelling samenhangend met een stelselherziening gaat, wordt bij andere beleidsmatige aanpassingen geen rekening gehouden met grondslageffecten op andere belastingen. Zo wordt de extra btw die geheven wordt over verhogingen van accijnzen en energiebelasting niet meegenomen als BLO. De btw-opbrengst over verhogingen van accijnzen en energiebelasting wordt meegenomen via hogere consumptieprijzen en de hieruit volgende hogere btw-grondslag in SAFFIER. Het afzonderlijk boeken van de btw over accijns of energiebelasting als EMU-relevante lastenverzwaring zou leiden tot een dubbeltelling. De totale consumptie blijft ex ante waarschijnlijk ongeveer gelijk als gevolg van de budgetrestrictie. In dat geval wordt de hogere btw-opbrengst over de hogere accijnzen gecompenseerd door lagere btw-opbrengst over de resterende consumptie.

3.1.2 Indexatie

Belastingopbrengsten worden beïnvloed door de indexering van schijfgrenzen, heffingskortingen en volumebelastingen. De gevolgen van staand beleid bij indexering hebben geen invloed op de BLO. Afwijken van staand beleid is een BLO-relevante lastenmaatregel. Staand beleid verschilt per belastingsoort. Zo is bij de loon- en inkomstenheffing het indexeren van de schijfgrenzen en heffingskortingen met de

³³ Bijvoorbeeld ook bij belastingontwijking als gevolg van aanpassing van het toptarief in de inkomstenbelasting, voor zover deze ontwijking niet het gevolg is een daling van het aantal jaarlijkse gewerkte contractuele uren

³⁴ Zie ook de beschrijving van [SAFFIER](#) en [MIMIC](#).

³⁵ Uitzondering hierop zijn maatregelen met betrekking tot het Witteveenkader. Voor het ex-ante lastenbegrip wordt verondersteld dat een beperking van de fiscale faciliteit voor pensioensparen volledig wordt verwerkt in lagere pensioenpremies. De extra loonruimte als gevolg hiervan wordt voor het ex-ante lastenbegrip naar onze veronderstelling in 3 jaar volledig ingezet voor loonsverhoging. De extra belastingen- en premieontvangsten over deze loonsverhoging wordt ook als budgettair beleidseffect (BLO) geboekt. Dit wordt volledig toegerekend aan gezinnen. Bij deze maatregelen nemen we de directe doorwerking mee als BLO uit pragmatische overwegingen zodat, wanneer SAFFIER niet wordt gebruikt (zoals bij tegenbegrotingen), het ex-ante effect bij benadering gelijk is aan het uiteindelijke ex-post budgettaire effect. In SAFFIER leidt een verlaging van de (werkgevers)pensioenpremies tot extra loonruimte die in daaropvolgende jaren via loononderhandelingen leidt tot loonsverhogingen. Zie ook doorrekening van het Regeerakkoord van [Rutte-Samsom](#), p.8.

³⁶ Zie de [1e studiegroep begrotingsruimte](#), p.79. Hier is voor gekozen omdat het niet eenduidig was welke aanpassingen van de Zvw- of AWF-premies onderdeel waren van 'majeure operatie'. De AWF-werknemerspremie staat sinds 2009 op 0%. Sinds 2013 hoeft geen LHH meer betaald te worden over de ZVW-werkgeverspremie (uniformering loonbegrip).

tabelcorrectiefactor³⁷ lastenneutraal, terwijl het niet of deels indexeren een lastenverzwaring is.³⁸ Bij de vennootschapsbelasting is het niet indexeren van schijfgrenzen lastenneutraal en het verhogen van de schijfgrenzen een lastenverlichting.

Voor indexatie van belastingen en premies is van belang of de belasting/accijns een waarde- of volumebelasting is. Accijnzen zijn vooral volumebelastingen; tabaksaccijns heeft echter (deels) een waardegrondslag. De opbrengst van waardebelastingen stijgen automatisch mee met de prijsontwikkeling. Als een volumebelasting standaard geïndexeerd wordt met de tabelcorrectiefactor lijkt dit in de praktijk sterk op de behandeling van een waardebelasting.

Het indexatiebeleid van accijnzen en enkele overige belastingen is als volgt:³⁹

- Benzineaccijns: wordt geïndexeerd sinds 1996⁴⁰
- Dieselaccijns: wordt geïndexeerd sinds 1996
- Accijns op LPG en overige stookolie: wordt niet geïndexeerd⁴¹
- Tabaksaccijns: wordt niet geïndexeerd⁴²
- Alcoholaccijns: wordt niet geïndexeerd
- Belasting op frisdrank: wordt niet geïndexeerd
- Milieubelastingen (Wbm): worden geïndexeerd sinds 1999
- Erf- en schenkbelasting: schijfgrenzen worden wel geïndexeerd
- Vermogensbelasting (in 2001 afgeschaft): schijfgrenzen werden wel geïndexeerd

Het is van belang dat per belastingsoort over de hele periode een zelfde uitgangspunt wordt gehanteerd. De huidige stand wat betreft indexatie is leidend; dit is voor de gehele reeks consistent teruggelegd. In de rest van de paragraaf worden de beperkte uitzonderingen besproken.

Milieubelastingen worden sinds 1999 geïndexeerd.⁴³ Voor 1998 ontbreekt echter een boeking met lastenverlichting in verband met niet-indexeren. De MRB wordt vanaf 2004 geïndexeerd.⁴⁴ Voor de jaren 1998 t/m 2003 ontbreekt in de huidige database echter een boeking van de bijbehorende lastenverlichting in verband met niet-indexeren.

³⁷ De [tabelcorrectiefactor](#) is de anderhalf jaar vertraagde consumentenprijsindex (CPI).

³⁸ Voor 1990 werd het indexeren van de schijfgrenzen in de loon- en inkomstenheffing niet als staand beleid gezien en werd dit als lastenverlichting geboekt. Het niet-indexeren was lastenneutraal. Bij het gebruiken van oude beleidsinformatie moet de lastenontwikkeling van de loon- en inkomstenheffing hiervoor gecorrigeerd worden. Zie Bettendorf en Van Limbergen, 2013, The stability of tax elasticities in The Netherlands, CPB [discussion paper 256](#), p.17.

³⁹ Zie voor accijnzen ook het [CBS](#) over indexatie

⁴⁰ Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Accijnzen, Aantekening 2.1 Invoering indexatie accijns op benzine en dieselolie met ingang van 8 december 1995 (toepassing tabelcorrectiefactor) bij: Wet op de accijns, Artikel 27a

⁴¹ Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Accijnzen, Aantekening 2 Indexatie tarieven van de accijns van minerale oliën bij: Wet op de accijns, Artikel 27a. Voor overige minerale oliën anders dan dieselolie, zoals LPG, was het indexatieregime niet altijd identiek. Wij hebben geen rekening gehouden met dit onderscheid.

⁴² Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Accijnzen, Aantekening 2.1.3 Geen indexatie voor andere accijnsgoederen dan minerale oliën bij: Wet op de accijns, Artikel 27a

⁴³ Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Accijnzen, Aantekening 2.1 Invoering indexatie milieubelastingen met ingang van 1 januari 1999 (toepassing tabelcorrectiefactor) bij: Wet belastingen op milieugrondslag, Artikel 37a

⁴⁴ Fiscale Encyclopedie De Vakstudie Belastingheffing van Motorrijtuigen, Aantekening 1.4 Doel en strekking bij: Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994, Artikel 25

De BPM was voor 2009 een waardebelasting op basis van de catalogusprijs, waardoor indexatie niet nodig was. De BPM-grondslag is in de periode van 2009 tot en met 2013 omgebouwd van catalogusprijs naar CO₂-uitstoot, waarbij meerdere schijven worden onderscheiden. De huidige BPM is een dubbele indexatiecasus. Per 2013 worden de bedragen per hoeveelheid CO₂-uitstoot geïndexeerd voor de inflatie; de deels ontbrekende indexatie tussen 2009 en 2013 is niet als lastenverlichting geboekt. Door het steeds zuiniger worden van auto's vallen steeds meer auto's in lagere schijven. Dit is voor de BLO-indicator niet geboekt als een lastenverlichting. Vanaf 2012 worden de schijfgrenzen van CO₂-uitstoot aangepast voor technologische ontwikkelingen. Dit wordt niet geboekt als een lastenverzwaring. De BPM reeks is dus niet consistent over de tijd; vanuit het huidige uitgangspunt ontbreken boekingen voor lastenverlichting in verband met niet indexeren.⁴⁵

3.2 De toerekening van de lastenontwikkeling aan gezinnen en bedrijven

De BLO wordt toegerekend aan gezinnen en bedrijven (en overheid en buitenland). Algemeen principe is dat we de lasten boeken bij de partij waar ze het eerste aangrijpen. Economisch-analytisch verdient deze toerekening zeker een nuancering. Degene die de belasting in eerste instantie betaalt is lang niet altijd degene die de last feitelijk draagt.⁴⁶ Ook afgezien daarvan kent elke verdeling van lasten over bedrijven en gezinnen arbitraire elementen en is daarmee vatbaar voor discussie.

Sinds Keuzes in Kaart 2013-2017 boekt het CPB alle maatregelen binnen de Loon- en inkomstenheffing als lasten gezinnen.⁴⁷ "Maatregelen in de inkomstenbelasting zijn tot de lasten gezinnen gerekend; dit geldt ook voor maatregelen gericht op zelfstandigen of het mkb via de inkomstenbelasting." Deze aanpak is anders dan de verdeling zoals beschreven in de 11e Studiegroep Begrotingsruimte.⁴⁸

Bij de toerekening tussen gezinnen en bedrijven sluiten we zo goed mogelijk aan bij de boekingen van de belastingen en premies in de Nationale rekeningen van het CBS. Verder dient de toedeling praktisch uitvoerbaar te zijn, met zo min mogelijk grensgevallen. We gaan daarom uit van de rechtsvorm van de partij waarbij de heffing aangrijpt, vooral in geval van belastingen op inkomen en vermogen.

Juridische indeling: bedrijven versus gezinnen

Praktische uitvoerbaarheid leidt tot het rekening houden met de rechtsvorm. De toedeling is daardoor meer juridisch dan economisch. Belastingen op inkomen en vermogen betaald

⁴⁵ niet indexeren van tarieven voor inflatie en niet indexeren van CO₂-schijfgrenzen voor technologische ontwikkelingen in de jaren tussen 2009 en 2013.

⁴⁶ Het gaat er daarbij om wie in eerste instantie te maken krijgt met een belastingwijziging. Zo'n wijziging wordt vervolgens (deels) afgewenteld. Zo kan een stijging van de werknemerspremies leiden tot hogere lonen en daarmee tot een afwenteling op bedrijven. Een stijging van de werkgeverspremies kan leiden tot een lagere contractloonstijging en daarmee tot afwenteling op werknemers/gezinnen. Uiteindelijk dragen de diverse huishoudcategorieën, kapitaalverschaffers en het buitenland de lastenverhoging.

⁴⁷ Zie [Keuzes in Kaart 2013-2017](#), p.425.

⁴⁸ [11e Studiegroep begrotingsruimte, p.80](#).

door natuurlijke rechtspersonen zijn lasten gezinnen; als de rechtspersoon een vennootschap is, zijn het lasten bedrijven.

Economische indeling: kapitaal en investeringen versus arbeid en consumptie

Als we bij belastingen op inkomen en vermogen een meer economische toedeling zouden gebruiken (bijvoorbeeld door belasting toe te rekenen aan productiefactoren), wordt het onderscheid eigenlijk lasten op kapitaal en investeringen versus arbeid en consumptie. We zouden dan naast IB-zelfstandigen ook box 2, box 3 en dividendbelasting moeten toerekenen aan bedrijven omdat het betrekking heeft op kapitaalinkomen. Voor zelfstandigen is het onderscheid tussen inkomen uit arbeid en uit kapitaal (ondernemerschap) erg moeilijk te maken, omdat het inkomen van de zelfstandige gesplitst moet worden in een beloning voor arbeid en een beloning voor kapitaal. Deze indeling wordt bij de standaard CEP/MEV ramingen niet gebruikt.⁴⁹

3.2.1 Algemene verdeling bedrijven en gezinnen

Productgebonden belastingen op productie en invoer

Dit zijn belastingen die moeten worden betaald per eenheid geproduceerd of verhandeld product.⁵⁰ Deze belastingen gekoppeld aan specifieke producten rekenen we toe aan de koper van deze producten en diensten: doorgaans deels bedrijven en deels gezinnen. Voorbeelden zijn de btw, accijnzen, energiebelasting en de overdrachtsbelasting.

Niet-productgebonden belastingen op productie

Deze belastingen omvatten alle belastingen die producenten moeten betalen, ongeacht de hoeveelheid of de waarde van de geproduceerde of verkochte producten.⁵¹ Deze belastingen geheven in het productieproces rekenen we toe aan bedrijven. Voorbeelden zijn de bankenbelasting, de verhuurdersheffing (woningcorporaties) en het producentendeel van o.a. de MRB en OZB⁵². Specifieke werkgeversheffingen zoals werkgeversheffing spaarloon boeken we ook als lasten bedrijven, ook al wordt dit door de belastingdienst als loonheffing geregistreerd. Het CBS boekt dit namelijk als belasting op productie en invoer.⁵³

Belastingen op inkomen en vermogen

Deze belastingen rekenen we toe aan de rechtspersoon die de belasting betaalt. Loon- en inkomstenheffing rekenen we altijd toe aan gezinnen, inclusief box 2 en box 3. Vennootschapsbelasting rekenen we toe aan bedrijven. Dividendbelasting wordt geboekt bij

⁴⁹ Bij *Keuzes in Kaart* (KiK) en Economische verkenningen maken wij wel een soortgelijke indeling: lasten milieu, arbeid en inkomen, vermogen en winst en overige lasten. Bij deze indeling blijven er afbakeningsproblemen tussen arbeid en inkomen en vermogen en winst, bijvoorbeeld bij zelfstandigen.

⁵⁰ [NR2011](#), pp.173

⁵¹ [NR2011](#), pp.174

⁵² Het producentendeel van de OZB is een niet-productgebonden belasting op productie. Voor het OZB -producentendeel maken wij een uitzondering als het afgeschaft zou worden. In dat geval zien wij het deel dat betrekking heeft op woningen als lasten gezinnen (het CBS ziet dit als producentendeel omdat het productie van woningdiensten betreft), omdat de OZB op woningen door gezinnen afgedragen wordt.

⁵³ Over bepaalde vormen van loon wordt de loonbelasting geheven in de vorm van een zogenaamde eindheffing (loonkostenheffing). De loonbelasting wordt in dit geval niet ingehouden op het loon van de werknemer maar komt voor rekening van de werkgever. Loon waarop de werkgever eindheffing toepast, hoort niet (meer) tot het loon van de werknemer en hoort dus ook niet tot zijn verzamelinkomen voor de inkomstenbelasting. De eindheffingen worden niet door werknemers betaald maar door werkgevers. Zie ook de specifieke website van de [belastingdienst](#).

de sector die het dividend ontvangt.⁵⁴ De resterende belastingen op inkomen en vermogen rekenen we toe aan gezinnen; dit geldt dus ook maatregelen gericht op IB-ondernemers zoals de zelfstandigenaftrek.

Er zijn naast praktische uitvoerbaarheid de volgende argumenten om IB-ondernemers als gezinnen te boeken:

- IB wordt door ondernemers persoonlijk betaald, als natuurlijk rechtspersoon, vergelijkbaar met de IB die werknemers betalen. Hiervoor gelden ook dezelfde persoonlijke aftrekposten (hypotheekrente e.d.) als bij werknemers.
- Het inkomen van IB-zelfstandigen wordt binnen de Nationale rekeningen als onderdeel van de sector huishoudens gerekend. Het is lastig om inkomen van zelfstandigen te onderscheiden van overig gezinsinkomen; dit geldt ook voor gedeelde woningen/bedrijfspanen. “De sector huishoudens bevat alle natuurlijke personen met inbegrip van hun bedrijf. Hieronder vallen de zelfstandigen en eigenwoningbezitters”,⁵⁵

Erf- en schenkbelasting rekenen we ook toe aan gezinnen.

Sociale premies

Sociale premies ten laste van werkgevers rekenen we toe aan bedrijven of overheid. Sociale premies ten laste van werknemers rekenen we toe aan gezinnen.⁵⁶

Lokale overheden

Lasten van lokale overheden (OPL) wijken iets af van bovenstaande. De lastenontwikkeling van OPL ten opzichte van de nominale bbp ontwikkeling wordt in de standaard systematiek altijd aan gezinnen toegerekend. Bij maatregelen waarbij specifieke belastingen worden afgeschaft of ingevoerd, volgen we in principe de hierboven beschreven verdeling. Het afschaffen van pbo-heffingen en heffingen Kamer van Koophandel is daarom meegenomen als lasten bedrijven.

3.2.2 Lasten overheid en buitenland

In CEP/MEV publicaties worden ook lasten overheid gerapporteerd. Hierbij is de aanpak pragmatisch. Lasten overheid worden geboekt in de rol van werkgever bij de aanpassingen van sociale premies en bij substantiële btw-maatregelen kan dit ook voor de aankopen van de overheid gedaan worden. Bij Keuzes in Kaart worden echter alle lasten overheid geboekt als lasten bedrijven. In uitzonderlijke gevallen met een substantieel deel ontvangsten ten laste van het buitenland, zoals bij de vliegbelasting en dividendbelasting, worden ook lasten buitenland onderscheiden.

⁵⁴ [NR2011](#), pp.181

⁵⁵ [NR2011](#), p.193

⁵⁶ Dit betreft momenteel alleen premies werknemersverzekeringen en Zvw-premies; werkgevers betalen geen premies volksverzekeringen sinds 1990.

3.3 Afbakening tussen BLO en overige correcties

Deze paragraaf behandelt de afbakening van de BLO-indicator ten opzichte van overige correcties (F8).⁵⁷ Incidenten bij de belasting- en premieontvangsten die niet BLO relevant zijn, maar wel een aanwijsbaar en substantieel effect op de EMU-relevante ontvangsten hebben, behoeven een extra correctie. Deze effecten worden idealiter niet geanalyseerd als onderdeel van de endogene belastingontwikkeling, omdat ze niet gerelateerd zijn aan de ontwikkeling van de belastinggrondslag. Met een extra correctiepost wordt de endogene ontwikkeling hiervoor geschoond.⁵⁸ In deze paragraaf wordt de afbakening tussen BLO en overige correcties besproken.

3.3.1 Kasschuiven door inningssystematiek

Het budgettaire effect van kasschuiven die voortkomen uit bewuste kabinetsmaatregelen om wet- en regelgeving op gebied van belasting- en premieheffing aan te passen wordt als BLO gezien.⁵⁹ Als het effect voorkomt uit feestdagen of eventuele incidenten bij de belastingdienst is er geen sprake van BLO en wordt het, mits substantieel, als een overige correctie geboekt.

Nabetalingen tussen loon- en inkomstenbelastingen en premies volksverzekeringen zijn geen BLO, maar kunnen worden geboekt als een overige correctie. Het betreft altijd nabetalingen tussen het belasting- en premiedeel binnen de loonheffing respectievelijk inkomstenheffing. Vanwege deze symmetrie is het effect op het niveau van totaal loon- en inkomstenheffing per saldo nul. Ze zijn wel nodig op het niveau van de afzonderlijke LBIB en premies volksverzekeringen. Zonder overige correcties voor nabetalingen zou de endogene ontwikkeling per afzonderlijke belasting of premie niet correct zijn en zou de analyse in relatie tot de grondslagontwikkeling tot onjuiste conclusies kunnen leiden.

3.3.2 Gerechtelijke uitspraken en compenserende maatregelen

Uitspraken van het Europese Hof (Europese Commissie) zijn geen BLO, maar worden als overige correctie geboekt. Dit geldt ook voor compenserende maatregelen die in samenhang met of in reactie op een gerechtelijke uitspraak worden gepresenteerd. Zo sluit de getoonde BLO zo veel mogelijk aan bij bewust kabinetsbeleid. Ook is deze boeking symmetrisch; dus een gerechtelijke uitspraak en bijbehorende compenserende maatregel wordt niet als lastenverzwaring gepresenteerd.

3.3.3 Bestrijding van juridische constructies (met aangescherpte wetgeving)

Aanpassing van wetgeving waardoor bepaalde fiscale constructies niet meer mogelijk zijn, wordt gezien als een grondslagaanpassing en dus als BLO.

⁵⁷ Deze overige correcties worden binnen het CPB belastingmodel als F8 geboekt. Het benoemen van deze term is uitsluitend voor interne documentatie.

⁵⁸ Deze worden in de *CEP/MEV* publicatietabel van belasting- en premieontvangsten wel als onderdeel van de endogene effecten getoond. Voor een gedetailleerde analyse van geschoonde belasting- en premieopbrengsten in relatie tot de grondslagontwikkeling zijn deze overige correcties wel van belang.

⁵⁹ Voorbeelden zijn: aanpassen van het AVAR-percentages bij VPB, aanpassing van de termijn voor tabaksaccijns zegels en invoering van de voorlopige teruggave in de inkomstenbelasting.

3.3.4 Fraudebestrijding (controle en toezicht)

Hogere opbrengsten door fraudebestrijding door extra controle en toezicht, als de wet- en regelgeving niet verandert, is geen BLO. Als er een aanwijsbaar, aantoonbaar en substantieel effect is van fraudebestrijding wordt een overige correctie gemaakt.

3.3.5 Overige incidenten

Zonder beleidsmatige verandering van grondslag of tarieven is geen sprake van BLO. Bij een duidelijke en aanwijsbare oorzaak met een substantieel effect kan een overige correctie worden geboekt om een correcte endogene belastingontwikkeling te kunnen berekenen. Voorbeelden hiervan zijn substantiële anticipatie-effecten bij een accijnsverhoging. Voorwaarde hierbij is wel dat het effect niet in de macrogrondslagen zichtbaar is; dit om dubbelstellingen te voorkomen.

3.4 Niet-EMU-relevante lastenontwikkeling (NEL)

De niet-EMU-relevante lastenontwikkeling (NEL) is een correctie op de lastenontwikkeling op EMU-basis om de lastenontwikkeling zoals die door gezinnen en bedrijven wordt ervaren te kunnen benaderen. De exacte afbakening van de NEL is lastig; er zijn altijd grensgevallen. Praktische overwegingen spelen een rol bij NEL-boeking.

De NEL bestaat onder meer uit door de overheid opgelegde verplichtingen die door burgers en bedrijven worden ervaren als een collectieve last, maar die geen effecten hebben op de belasting- en premieontvangsten.⁶⁰ Voorbeelden zijn pakketmaatregelen en eigen betalingen in de zorg, een verplicht aandeel duurzame energie en quota voor het aantal arbeidsgehandicapten. Indien een maatregel voortkomt uit toepassing van het profijtbeginsel boeken we geen NEL in, bijvoorbeeld bij het kostendekkend maken van griffierechten of een aanpassing van het collegegeld.⁶¹

Voor de NEL is alleen de beleidsmatige schuif tussen collectieve en particuliere lasten relevant. Een verdere oploop van bijvoorbeeld eigen betalingen in lijn met de ontwikkeling van de zorguitgaven wordt niet als NEL geboekt.

Verder kunnen schuiven tussen collectieve lasten en collectieve uitgaven een NEL-boeking krijgen, indien het gaat om het uitkeerbaar maken van heffingskortingen, een schuif tussen zorgtoeslag en ziektekostenpremie en bruterings-effecten (afwijkende mutatie van bruto AOW t.o.v. bruto wettelijk minimum loon⁶²). Van belang hierbij is dat het

⁶⁰ Van belang is dat de verplichting in plaats komt van al bestaand beleid met budgettair effect (belasting of uitgavenmaatregel) op het zelfde terrein.

⁶¹ Bij pakketmaatregelen of eigen betalingen in de zorg is in feite ook sprake van toepassing van het profijtbeginsel. Deze maatregelen worden toch als NEL geboekt. Indien pakketbepalingen volledig worden herverzekerd, is er op persoonlijk niveau geen materieel effect. Daarnaast wordt bij eigen betalingen in de zorg om praktische redenen aangesloten op het koopkrachtbegrip voor het totaal van BLO en NEL.

⁶² De netto AOW is gekoppeld aan het netto minimumloon (netto-netto koppeling). Beleidsmatige aanpassingen (en dus BLO) betreffen het effect van fiscale aanpassingen. Als deze beleidsmatige aanpassingen door de netto-netto koppeling ertoe leiden dat de bruto AOW moet worden aangepast, wordt deze aanpassing van de bruto AOW in de NEL geboekt. Het totaal van BLO en NEL toont zo het totale effect op de netto AOW.

voorzieningsniveau voor de doelgroep niet of nauwelijks verandert en er sprake is van een substantiële schuif.⁶³

Intertemporele schuiven bij maatregelen waarbij de omkeerregeling van de inkomstenbelasting in het geding is, zoals bij aanpassing van het Witteveenkader, krijgen ook een NEL boeking. Zo leidt de beperking van de fiscale aftrekbaarheid van pensioenpremies op korte termijn tot een stijging van de belastingopbrengsten (BLO). Op lange termijn staan daar echter lagere belastingopbrengsten tegenover, doordat ook de belastbare pensioenuitkeringen lager worden. BLO en NEL tezamen resulteren in de lastenontwikkeling zoals die gemiddeld gesproken over de gehele levensduur wordt ervaren.

Beleidsmaatregelen met betrekking tot afdrachtverminderingen⁶⁴ loonheffing en premiekortingen voor premies werknemersverzekeringen zijn niet meegenomen in deze BLO-reeks. Deze maatregelen zijn volgens NR-systematiek subsidies en geen belastingkortingen⁶⁵; ze zijn daarom niet relevant voor de BLO. Deze maatregelen zijn uit praktische overwegingen meegenomen als niet-EMU-relevante lasten (NEL) voor bedrijven. Ze worden als NEL geboekt omdat ze veel gelijkenissen vertonen met belastingmaatregelen, omdat deze maatregelen in het verleden als microlastenontwikkeling (MLO) geboekt zijn, omdat deze een rol spelen in het lastenkader van Financiën en omdat deze maatregelen daadwerkelijk invloed hebben op de belasting- en premieontvangsten zoals ze door de belastingdienst worden geregistreerd.⁶⁶

Ook maatregelen als de MEP-heffing en de Zalmsnip zijn meegenomen als NEL. Deze maatregelen hebben geen effect op de belastingontvangsten in NR-termen, maar worden wel ervaren als collectieve last.

3.5 Verschillen tussen BLO en MLO

Sinds KMEV2013 publiceren wij de beleidsmatige lastenontwikkeling op EMU-basis (BLO) in plaats van de microlastenontwikkeling (MLO) die de voorgaande jaren is gepubliceerd.⁶⁷

Bij de BLO staat het effect op EMU-relevante ontvangsten centraal, terwijl bij de MLO de lastenbeleving van bedrijven en gezinnen centraal stond.⁶⁸ De BLO bevat in tegenstelling tot

⁶³ Bruteringseffecten worden altijd meegenomen in de NEL.

⁶⁴ Onderdeel van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA). Voorbeelden hiervan zijn de afdrachtvermindering onderwijs, zeevaart, speur- en ontwikkelingswerk (wbso) en de al afgeschafte afdrachtvermindering lage lonen (SPAK) en langdurig werklozen (VLW).

⁶⁵ De loon- en inkomstenheffing wordt betaald door werknemers, terwijl de afdrachtsvermindering wordt ontvangen door werkgevers. Deze afdrachtsverminderingen en premiekortingen kunnen de verschuldigde belasting en premies overschrijden (ze zijn "payable") en worden daarom bruto geboekt door het CBS; dat wil zeggen ze worden niet in mindering gebracht op de ontvangsten van de belastingen en premies. Deze boekingswijze is conform de richtlijnen van het Europees systeem van rekeningen (ESR).

⁶⁶ Dit laatste is het belangrijkste verschil met de zorgtoeslag. Omdat premiekortingen en afdrachtsverminderingen invloed hebben op de belasting- en premieontvangsten zoals geregistreerd door de belastingdienst is het van praktisch belang deze in onze boekhouding zichtbaar te houden, in dit geval via een NEL-boeking.

⁶⁷ Zie het kader op p.29 van [juniraming 2012](#) en de [notitie](#) van 31 mei 2012 met nadere informatie voorafgaand aan KiK2013-2017, p.9-10.

⁶⁸ In de [12e studiegroep begrotingsruimte](#) werd deze definitie voorgesteld voor de MLO: iedere maatregel op het

de MLO geen correcties voor financieringsverschuivingen, omdat deze geen effect op EMU-relevante belastingontvangsten hebben. Deze financieringsverschuivingen zijn nu als onderdeel van de niet-EMU-relevante lastenontwikkeling (NEL) meegenomen. De BLO-reeks bevat geen afdrachtverminderingen en premiekortingen, maar deze waren wel onderdeel van de MLO.

BLO en NEL tezamen komen vrijwel overeen met de eerder MLO-indicator. Doordat de BLO is gedefinieerd op EMU-basis en de MLO was gedefinieerd op transbasis⁶⁹, kan het totaal van BLO en NEL afwijken van de MLO door kas-transverschillen bij enkele belastingen: vooral de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. Verder bevat de BLO ook lasten buitenland voor zover relevant voor het Nederlandse EMU-saldo; voor de MLO waren lasten buitenland niet relevant.

3.6 BLO en collectieve lastendruk

De BLO toont de mutatie in de collectieve lastendruk in een jaar als gevolg van beleid. De collectieve lastendruk wordt naast beleid ook beïnvloed door verschuivingen in grondslagen in verband met economische ontwikkelingen, waaronder uitverdieneffecten bij lastenmutaties.

De BLO is bedoeld om de effecten van beleid aan de lastenkant voor burgers en bedrijven op een eenvoudige wijze toe te lichten.⁷⁰ Lastenverzwaringen en lastenverlichtingen worden hierbij gemeten en opgeteld op basis van hun ex-ante effect op de overheidsbegroting in mld euro. De (cumulatieve) BLO moet niet verward worden met een welvaartstheoretische analyse van de economische verstoringen van lastenmaatregelen. Zo heeft bijvoorbeeld een verlaging van het toptarief een heel ander effect op de keuze tussen werken en vrije tijd dan een verhoging van de algemene heffingskorting voor lage inkomens die afgebouwd wordt bij middeninkomens, zelfs als het BLO effect gelijk is. De keuze tussen werken en vrije tijd wordt vooral bepaald door de marginale druk.⁷¹

Grondslagen veranderen over de tijd, ook als percentage van bbp. Dit betekent dat een belastingverhoging of verlaging op het moment van wijziging heel klein (groot) kan zijn, terwijl de invloed op de collectieve lastendruk in later stadium zeer fors (beperkt) kan zijn. Een gedachte-experiment is bijvoorbeeld het invoeren van een hoge belasting op de aankoop van microprocessors⁷² in de jaren 70. Bij een kleine grondslag in de jaren 70 zou dit in BLO

gebied van de collectieve lasten voor zover hierdoor materieel de economische keuze tussen consumptie en sparen en vrije tijd en arbeid of investeren verandert.

⁶⁹ De BLO sluit daarom beter aan bij de belastingontvangsten op EMU-basis, terwijl de MLO duidelijker gekoppeld was aan het moment van wijziging van belastingtarieven of grondslagen. Ook de koopkracht wordt bepaald op transbasis, de MLO sloot hierbij aan.

⁷⁰ Daarnaast is het analytisch interessant voor het schonen van de belasting- en premieontvangsten voor de effecten van beleid.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld Gielen, M., J. Goes, M. Lever en R. Van Opstal, 2009, Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk in 2001-2011, [CPB document 195](#).

⁷² De vraag hoe dit juridisch vormgegeven moet worden en moet worden afgebakend laten we even buiten beschouwing.

termen een beperkte lastenverzwaring geweest zijn, terwijl de gevolgen voor de collectieve lastendruk anno 2013 zeer groot zouden zijn.

Een praktijkvoorbeeld met forse gedragsreacties waardoor het BLO-effect en het effect op de collectieve lastendruk aanzienlijk afwijkt, is de vergroening van de BPM en MRB. Op het moment dat de nultarieven voor (zeer) zuinige auto's werden ingevoerd was dit een verwaarloosbare ex-ante lastenverlichting, omdat deze auto's op dat moment nauwelijks verkocht werden. Deze tariefsverlagingen hebben afgelopen jaren wel degelijk bijgedragen aan een lagere collectieve lastendruk als gevolg van de sterke toename van zuinige auto's.

De collectieve lastendruk is ook geen goede maatstaf voor het versturende effect van kabinetsbeleid doordat endogene grondslagontwikkelingen forse invloed hebben op de hoogte van de collectieve lastendruk. Daarnaast zorgen de grote omvang van belastinguitgaven, financieringschuiven tussen publieke en private uitgaven en financieringsschuiven tussen overheidsuitgaven en overheidsinkomsten dat de collectieve lastenindruk geen goede indicatie is voor het versturende effect van kabinetsbeleid over de tijd.⁷³

3.7 Verschil tussen BLO en inkomstenkader van Financiën

Uitgangspunt voor de BLO boeking door het CPB is het budgettaire effect op EMU-basis van lastenmaatregelen aansluitend op de belastingen en premies in de Nationale rekeningen. De boeking voor het lastenkader van Financiën wijkt hier op een aantal punten van af.⁷⁴ In verband met de budgettaire sturing is voor Financiën een perfecte aansluiting tussen inkomstenkader en uitgavenkader van belang.

- Het CPB boekt het effect van maatregelen op EMU-basis in de relevante jaren. Financiën boekt het effect van maatregelen op transbasis⁷⁵ voor het lastenkader. Daarnaast gaat Financiën voor het inkomstenkadereffect van bijvoorbeeld VPB-tariefsmaatregelen uit van een 7-jaarsgemiddelde van ontvangsten, om het structurele effect van maatregelen beter te benaderen.
- Bij inkomstenheffing maatregelen waarbij de omkeerregeling van toepassing is, boekt het CPB de budgettaire effecten op EMU-basis per jaar als BLO. Financiën neemt voor het inkomstenkader de netto contante waarde van de budgettaire effecten op EMU-basis per jaar; hiermee wordt gecorrigeerd voor de intertemporele effecten.
- Bij VPB-maatregelen met budgettaire effecten die over de kabinetsperiode heenlopen, boekt het CPB de budgettaire effecten op EMU-basis per jaar als BLO.

⁷³ Om deze redenen kan ook het vergelijken van de collectieve lastendruk tussen landen misleidend zijn.

⁷⁴ Zie onder meer annex 3 van de [12e studiegroep begrotingsruimte](#).

⁷⁵ De MLO gold ook op transbasis; dit is volledig gekoppeld aan het moment van de bij de ontvangen belasting behorende transactie. Hierdoor wordt het effect van een tarief- of grondslagwijziging in principe volledig geboekt in het jaar waarin de wijziging ingaat. Deze transbasis wijkt enigszins af van de EMU-basis die het CBS hanteert in de Nationale rekeningen: bij de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting, de dividendbelasting, de erf- en schenkbelasting en de in 2001 afgeschafte vermogensbelasting.

Financiën neemt in deze gevallen voor het inkomstenkader de netto contante waarde van de budgettaire effecten op EMU-basis per jaar.

- Het CPB neemt maatregelen op het gebied van de zorgtoeslag niet mee als BLO, aangezien de zorgtoeslag binnen de NR niet relevant voor de belasting- en premieontvangsten is.⁷⁶ Financiën neemt maatregelen op gebied van de zorgtoeslag wel mee voor het inkomstenkader, in verband met de sterke koppeling tussen de zorgtoeslag en de zorgpremies.
- Het CPB neemt maatregelen op gebied van premiekortingen en afdrachtsverminderingen niet mee als BLO, aangezien deze posten binnen de NR niet relevant zijn voor de belastingen- en premieontvangsten. Financiën neemt deze maatregelen wel mee voor het inkomstenkader.

Daarnaast kunnen verschillen van inzichten over het budgettair effect van beleidsmaatregelen leiden tot een andere lastenboeking, bijvoorbeeld bij het effect van zorgmaatregelen op de zorguitgaven en dus Zvw-premies.

4 Stelselwijzigingen en toelichting op BLO-onderbouwing

In dit deel bespreken wij belangrijke hervormingen op gebied van de belasting- en premieheffing in de periode 1998-2013.

4.1 Pemba-hervorming in 1998

In 1998 is de Pemba ingevoerd. Deze afkorting staat voor Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid. Het basisidee achter de Pemba-operatie was om de risico's neer te leggen bij de werkgevers door middel van (deels) gedifferentieerde premies per bedrijf⁷⁷, omdat de werkgever het meest in staat geacht werd arbeidsongeschiktheid te voorkomen. De arbeidsongeschiktheidsverzekering voor het overheidspersoneel (FAOP; een werknemersverzekering) en de volksverzekering AAW gingen op in de WAO (een werknemersverzekering).⁷⁸ Dit betekende een forse lastenschuif van premies volksverzekeringen naar premies werknemersverzekeringen. De uitkeringen aan jonggehandicapten werden na deze operatie betaald uit de algemene middelen (Wajong).⁷⁹ Per saldo werd de Pemba-operatie lastenneutraal doorgevoerd voor bedrijven en gezinnen.⁸⁰

⁷⁶ Bij stelselwijzigingen zoals een forse verlaging van de nominale premies en meer inkomensafhankelijk maken van de zorgpremies in combinatie van afschaffing van de zorgtoeslag, werd de afschaffing van de zorgtoeslag in het verleden wel als MLO geboekt en dit wordt nu als NEL meegenomen.

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld *Centraal Economisch Plan 1997*, p.98 en p.157-161

⁷⁸ Zie [Nationale rekeningen 2011](#), p.210

⁷⁹ Jonggehandicapten zijn mensen die van jongs af aan een handicap hebben en daardoor nooit in staat zijn geweest een inkomen te verdienen.

⁸⁰ In het CEP1997 pagina 98 staat dat arbeidskosten- en koopkrachtneutraliteit wordt nagestreefd. Op pagina 99 staat dat de operatie budgettair neutraal dient te zijn, waarbij het belastingtarief 1e schijf als sluitstuk fungeert.

Deze WAO-premies werden vanaf 1998 volledig door werkgevers betaald. De AAW-werknemerspremie (-7¼ mld euro) en de WAO-werknemerspremie (-3¾ mld euro) zijn afgeschaft.⁸¹ De WAO-werkgeverspremie werd fors verhoogd; voor bedrijven (8 mld euro) en de overheid (1¾ mld euro).⁸² Ter compensatie werd de overhevelingstoeslag (OT) met 7,95% verlaagd.⁸³ Het percentage voor de overhevelingstoeslag (OT) werd verlaagd met 8,2%, waarvan 7,95% als gevolg van de Pemba-operatie. Deze aanpassing diende ter compensatie van de forse schuif bij de arbeidsongeschiktheidspremies van werknemers naar werkgevers. De aanpassing van de OT was een lastenverzwaring voor gezinnen van 9 mld euro, een lastenverlichting voor bedrijven van 7 ¾ mld euro en een lastenverlichting voor de overheid van 1 ¼ mld euro.

De aanpassing van het werknemersdeel van de premies werknemersverzekeringen⁸⁴ en de belastbare overhevelingstoeslag hadden aanzienlijke grondslageffecten op de loon- en inkomstenheffing. Het afschaffen van de aftrekbare WAO-werknemerspremie leidde door grondslagverbreding tot hogere opbrengsten loon- en inkomstenheffing (1¾ mld euro). De forse verlaging van de OT leidde echter tot lagere ontvangsten loon- en inkomstenheffing (2¾ mld euro) omdat de OT belast was.⁸⁵ De (per saldo) grondslagversmalling voor de loon- en inkomstenheffing werd gecompenseerd met tariefsverhogingen van loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen.

De AOW-premie werd met 2,85% verhoogd, waarvan met 1,1% ter compensatie van de beleidsmatige grondslagversmalling als gevolg van de Pemba. De lasten door AOW-premies werden in totaal met 1¼ mld euro verzaamd in 1998. Het belastingtarief eerste schijf werd met 2,05% verhoogd (mede ter compensatie van de beleidsmatige grondslagversmalling), waarvan met 1,85% verlaagd in verband met de hogere AOW-premie.⁸⁶ De belastingvrije som werd per saldo fors verhoogd in 1998.

⁸¹ De oorspronkelijke guldenbedragen zijn tegen de officiële conversiekoers (1 euro = 2,20371 NLG) overgezet naar euro bedragen.

⁸² Voor een overzicht van de tariefsmutaties zie [Centraal Economisch Plan 1998](#), tabel III.6.6. op p.106

⁸³ In 1990 werd een deel van volksverzekeringen overgeheveld van werkgeverspremies naar werknemerspremies. Ter compensatie hiervan kregen werknemers een overhevelingstoeslag (OT) van 10% van het bruto loon. Dit was voor werkgevers en werknemers tezamen per saldo lastenneutraal. De OT wordt door ons geboekt als volksverzekering, ook al is het in de Nationale rekening geboekt als bruto loon en niet als premie. Als wij strikt de NR zouden volgen zou een mutatie van de OT geen BLO zijn. Wij registreren de OT hier wel afzonderlijk omdat deze per saldo altijd lastenneutraal is en wel aanzienlijke grondslageffecten heeft voor de ontvangsten loon- en inkomstenbelasting. In 1998 werd het percentage voor de OT verlaagd met 8,2%, waarvan 7,95% als gevolg van de Pemba-operatie. In 2001 werd de overhevelingstoeslag afgeschaft (WBOL).

⁸⁴ Omdat deze premies aftrekbaar zijn voor de loon- en inkomstenbelasting. Aftrekbaar voor loon- en inkomstenheffing zijn: werknemerspremies van loondervingsverzekeringen (WAO-, WW-, ZW-, pensioen- en vut-premies). Doordat in 2009 de AWF-werknemerspremies verlaagd zijn naar 0%, zijn er op het moment geen voor de loon- en inkomstenheffing aftrekbare premies werknemersverzekeringen. Voor de Oort operatie van 1990 waren ook de door werknemers afgedragen premies volksverzekeringen aftrekbaar voor de loon- en inkomstenbelasting; het werkgeversdeel van de premies volksverzekeringen was ook niet belast.

⁸⁵ Deze stelselwijziging kan de analyse verstoren als de endogene belastingontvangsten loon- en inkomstenheffing gekoppeld worden aan de voor aftrekposten geschoonde grondslag. Indien de endogene ontwikkeling van de loon- en inkomstenheffing wordt afgezet tegen een grondslag waarbij gecorrigeerd wordt voor aftrekposten zoals pensioenpremies, moeten BLO-boeking in verband met deze aftrekposten buiten beschouwing worden gelaten. Als de belastingontvangsten geschoond worden voor beleidsmatige wijzigingen van grondslagen door aftrekposten, moeten de grondslagen hiervoor ook gecorrigeerd worden.

⁸⁶ Zie *Macro Economische Verkenning 1998*, p.87

4.2 Herziening belastingstelsel in 2001

De herziening van het belastingstelsel in 2001 ging gepaard met een ex-ante lastenverlichting van per saldo 5¼ mld euro op EMU-basis in 2001 (en structureel⁸⁷ 3 mld euro).⁸⁸ Kernelementen waren de verlaging van de lasten op arbeid met 8¼ mld euro, de verhoging van het algemene btw-tarief tot 19%, de (verdere) verhoging van de milieubelastingen en de vervanging van de vermogensbelasting door de vermogensrendementsheffing. Dit laatste was per saldo een verzwaring van de belasting op vermogens(-inkomsten). Op EMU-basis sloeg de lastenverlichting op arbeid grotendeels neer in 2001 en de verzwaring van de belasting op vermogens(-inkomsten) grotendeels in 2002.⁸⁹

De verlaging van de lasten op arbeid kwam vooral door een verlaging van de tarieven van de vier schijven van de loon- en inkomstenheffing⁹⁰ met respectievelijk 1,6%, 0,3%, 8,0% en 8,0%. De aanzienlijke verlenging van de eerste schijf met 7823 euro was een flinke lastenverlaging; daar stond echter een forse inkorting van de tweede en derde schijf tegenover. Tevens werden de heffingsvrije sommen omgezet in heffingskortingen, wat ook een lastenverzwaring met zich mee brengt. Bij de omzetting van het arbeidskostenforfait in een arbeidskorting werd de hoogte van de arbeidskorting zo gekozen dat per saldo sprake was van een lastenverlichting. Het afschaffen van het niet-actieven forfait betekende partieel bezien een lastenverzwaring voor de uitkeringsgerechtigden. Ten slotte werd het werknemersdeel van de AWF-premie 0,90%-punt verlaagd in het kader van de belastingherziening en 0,10%-punt verlaagd in samenhang met de wet BOL (WBOL).

De verhoging van de milieubelastingen in 2001 bestond vooral uit de verhoging van de regulerende energiebelasting (¾ mld euro) op gas en elektriciteit voor kleinverbruikers. In 1999 en 2000 waren twee eerdere tranches van de verhoging van de energiebelasting doorgevoerd.

In de sfeer van de heffingen op vermogen werden de vermogensbelasting en de inkomensheffing over rente en dividend vervangen door een forfaitaire vermogensrendementsheffing. Verder werd het lijfrenteregime versoerd en verviel de aftrek van rente op consumptief krediet. Het afschaffen van de vermogensbelasting en de inkomensheffing over rente en dividend verlichtte de lasten met 1 mld euro in 2001 (en 1¾ mld euro structureel). De nieuwe forfaitaire rendementsheffing zou naar verwachting 1¼ mld euro opleveren in 2001 (en structureel een bruto opbrengst van 2¾ mld euro hebben).

De invoering van de forfaitaire vermogensrendementsheffing in plaats van de inkomensheffing over rente en dividend leidde tot fors hogere ontvangsten

⁸⁷ Structureel uitgaande van de grondslag in [2001](#)

⁸⁸ Zie [Macro Economische Verkenning 2001](#), p.137; hier wordt 6½ mld gulden lastenverlichting op transbasis genoemd, waarbij het effect op EMU-basis in 2001 5 mld gulden groter is dan op transbasis door kas-transeffecten.

⁸⁹ Zie [Centraal Economisch Plan 2001](#), p.117

⁹⁰ Vanaf 2001 zijn premies volksverzekeringen en loon- en inkomstenbelasting geïntegreerd in de loon- en inkomstenheffing met gelijke grondslagen. De tarieven in de 1e en 2e schijf betreffen voor het grootste deel premies volksverzekeringen en een klein deel belasting. De 3e en 4e schijf leveren alleen belasting op.

dividendbelasting en met de inkomstenbelasting te verrekenen afgedragen dividendbelasting. Dit gedragseffect⁹¹ is niet meegenomen als BLO.

Door de belastingherziening nam de belasting op vermogen structureel toe met 1¾ mld euro⁹². In 2001 was het effect op de ontvangsten van belasting op vermogen op EMU-basis beperkt door het verschil in kaspatroon tussen de oude en de nieuwe manier van heffen.

Daarnaast werd in 2001 de overhevelingstoeslag (OT) afgeschaft. Dit betekende een lastenverzwaring van 3 mld euro voor gezinnen en een lastenverlichting van 2½ mld euro voor bedrijven en ½ mld euro voor de overheid.⁹³

4.3 Het nieuwe Zvw-stelsel in 2006

Per 1 januari 2006 heeft de Zorgverzekeringswet (Zvw) het stelsel van ziekenfondsen (ZFW) en particuliere verzekeren vervangen. De nieuwe zorgverzekering is in principe verplicht voor alle inwoners van Nederland. De private verzekeraars zijn verplicht iedereen te accepteren als verzekerde. Het verzekerde pakket in de Zvw was in 2006 gelijk aan het ziekenfondspakket.

Het nieuwe Zvw-stelsel wordt gekenmerkt door:⁹⁴

- Kostendekkende premie⁹⁵, ofwel: de premieopbrengst (inclusief de rijksbijdrage voor kinderen) is gelijk aan de totale zorguitgaven inclusief administratiekosten en inkomenssaldo voor de verzekeraars;
- Gelijke opbrengst uit inkomensafhankelijke bijdragen en nominale premies;⁹⁶
- De premie voor volwassenen is, afgezien van collectiviteitskortingen, voor iedereen bij dezelfde verzekeraar gelijk; gerekend wordt met een gemiddelde premie over alle verzekerden;
- De nominale premie voor kinderen bedraagt de helft van de gemiddelde premie voor volwassenen en komt voor rekening van het Rijk. De rijksbijdrage wordt gestort in de algemene kas;
- Het verplicht eigen risico was in 2006 en 2007 vormgegeven via een no-claim.

⁹¹ Dit gedragseffecten volgde op het opheffen van de fiscale benadeling van dividenduitkeringen ten opzichte van winstuitkeringen in 2001. Voor 2001 waren koerswinsten als gevolg van winstinhouding onbelast terwijl uitgekeerd dividend belast werd tegen het marginale tarief in de inkomstenbelasting. Ondernemingen en beleggingsfondsen zijn sinds 2001 in sterkere mate dividenden gaan uitkeren. Ook voor DGA's werd het veel aantrekkelijker om bestaand vermogen in de vennootschap over te hevelen naar privé vermogen via dividenduitkeringen

⁹² In [Macro Economische verkenning 2001](#), p.137 staat een bedrag van 5 mld gulden. Dit verschil kan verklaard worden door een in later stadium andere inschatting van effecten dan oorspronkelijk bij MEV2001.

⁹³ Ook afschaffing wet brutering overhevelingstoeslag lonen (Wet BOL) genoemd. De afschaffing van de OT werd gecompenseerd via een aanpassing van de brutolonen: een loonsverhoging van 1,9% tenzij werknemers en werkgevers anders [overeenkwamen](#). Zie ook [Macro Economische Verkenning 2001](#), p.95, bij MEV is 1,7% extra incidentele loonsverhoging ingezet.

⁹⁴ Zie [Centraal Economisch Plan 2005](#), hfdst 6.1, p. 155

⁹⁵ Vaak omschreven als lastendekkende premies.

⁹⁶ Hierbij worden de nominale premies minus gemiddelde eigen betalingen en de rijksbijdrage voor kinderen tot en met 17 jaar tot de nominale premie gerekend.

Onder het stelsel van ZFW en particuliere verzekeringen was ongeveer een derde van de Nederlanders particulier verzekerd. Particulier verzekerden betaalden naast premies voor hun particuliere verzekering ook MOOZ-premies en een WTZ-omslagbijdrage. De MOOZ-premies waren een bijdrage aan het ZFW in verband met oververtegenwoordiging van ouderen bij het ZFW en werden daarom als collectieve lasten gezien. Particulier verzekerden betaalden een WTZ-omslagbijdrage aan de WTZ voor particulier verzekerden die niet werden geaccepteerd door particuliere verzekeringen (slechte risico's).⁹⁷ De WTZ-omslagbijdrage wordt niet gezien als collectieve last omdat dit onderdeel was van het particuliere stelsel.

Het afschaffen van de particuliere premies en WTZ-omslagbijdrage en bijbehorende overgang naar de Zvw betrof een financieringsverschuiving tussen particuliere lasten en collectieve lasten. De collectieve lastendruk steeg hierdoor met 1,5% bbp. Deze financieringsschuif is geboekt als een beleidsmatige lastenverzwaring BLO van 8 mld euro en een niet-EMU-relevante lastenverlichting van 8 mld euro.⁹⁸

De stijging van collectieve zorgpremies (bij overgang van ZFW naar de Zvw) in 2006 bedroeg 11 ½ mld euro. De totale BLO van Zvw-premies in 2006 was hoger dan de bovengenoemde 8 mld euro, mede in verband met het overhevelen van een deel van de GGZ van de AWBZ naar de kostendekkende Zvw. Daar tegenover stond 2 mld euro lagere AWBZ-premies en ¼ mld euro hogere loon- en inkomstenheffing door het grondslageffect.⁹⁹ De genoemde bedragen kunnen iets afwijken van eerdere CEP en MEV teksten in verband met gewijzigde grondslagen.¹⁰⁰

4.4 Overige grote lastenmutaties

2008

De lastenstijging van 5 mld euro in 2008 betrof vooral de Zvw-premies en de loon- en inkomstenheffing.¹⁰¹ De 2 mld euro beleidsmatige stijging van Zvw-premies in 2008 kwam deels door de stijgende zorguitgaven, maar ook voor een aanzienlijk deel door het inlopen van exploitatietekorten van het Zorgverzekeringsfonds uit 2006 en 2007.¹⁰²

De beleidsmatige stijging van de loon- en inkomstenheffing kwam voor ½ mld euro door hogere loon- en inkomstenheffing over de inkomensafhankelijke Zvw-premies (IAB) en voor

⁹⁷ Zie ook [MEV2004](#), kader: WTZ-omslagbijdrage neemt ook in 2004 sterk toe, p.111

⁹⁸ In hoofdstuk 2 zijn deze posten van 8 mld euro gesaldeerd: het BLO-effect van deze financieringsverschuiving is daar niet meegenomen. In de bijlage (hoofdstuk 5) zijn het BLO-effect van deze financieringsverschuiving en de bijbehorende NEL-boeking wel opgenomen.

⁹⁹ Over de IAB werkgeversbijdrage moest tot 2013 loon- en inkomstenheffing betaald worden, net als over de particuliere werkgeversbijdragen voor de premies. Door de wet uniformering loonbegrip wordt per 2013 geen loon- en inkomstenheffing meer betaald over de IAB. Het werknemersdeel van de ziektekostenpremie (ZFW, Zvw) is niet aftrekbaar voor loon- en inkomstenheffing.

¹⁰⁰ Zie de beleidsuitgangspunten voor 2006 in [MEV2006](#), p.138 en [CEP2006](#), p.132

¹⁰¹ Zie de beleidsuitgangspunten voor 2008 in [MEV2008](#), p.113 en [CEP2008](#), p.64

¹⁰² In [MEV2008](#), p.113 wordt een beleidsmatige stijging van Zvw-premies van 3,5 mld euro genoemd; deze lastenstijging bestaat voor 1,5 mld euro uit hogere eigen betalingen door verhoging van het eigen risico. Hogere eigen betalingen zijn geen onderdeel van de collectieve lasten en worden daarom als NEL geboekt. De genoemde totale stijging van de Zvw-premies van 4 mld euro in MEV2008 bevat ook deze hogere eigen betalingen.

$\frac{3}{4}$ mld euro door het omzetten van de kinderkorting in een kindertoeslag (financieringsverschuiving).

Daarnaast leidden verhogingen van diverse belastingen op productie en invoer, zoals invoering van de vliegheffing en verpakkingenbelasting en verhoging van tabaks- en alcoholaccijnzen tot een verdere lastenverzwaring van 1 mld euro.

2009

De grootste mutatie op gebied van de premies werknemersverzekeringen naast de Pembroperatie betrof het afschaffen van het werknemersdeel van de AWF-premies (-2½ mld euro) in 2009. Dit zou gecompenseerd worden door een verhoging van het algemene btw-tarief van 19% naar 20%, maar deze btw-maatregel is niet doorgegaan.¹⁰³ De afschaffing van de buitengewone uitgavenaftrek per 1 januari 2009 leidde vooral in 2010 tot hogere belasting- en premieontvangsten.

2012 en 2013¹⁰⁴

In 2012 en vooral in 2013 was er sprake van aanzienlijke lastenverzwaringen. In 2012 is de WGF-premie met 0,5% verhoogd ($\frac{3}{4}$ mld euro), lieten de Zvw-premies een beleidsmatige stijging zien van $\frac{3}{4}$ mld euro en is de bankenbelasting ingevoerd $\frac{1}{2}$ mld euro. De verhoging van het algemene btw-tarief per 1 oktober 2012 verzwaarde de lasten met 1 mld euro in 2012 en 3 mld euro in 2013. Daarnaast leidde het aflopen van het voordeel van de maatregelen tot vervroegd en willekeurig afschrijven in 2009-2011 en de aangepaste verliesverrekening tot een lastenverzwaring bij de VPB in 2012 en 2013.

In 2013 werden de lasten verder vooral verzwaard door het niet indexeren van de schijfgrenzen met de tabelcorrectiefactor (1 $\frac{1}{4}$ mld euro), beleidsmatige verhoging van de Zvw-premies met 1 mld euro, verhoging van de assurantiebelaasting tot 21% (1 $\frac{1}{4}$ mld euro), het versneld afschaffen van de levensloopregeling (1 mld euro) en verhoging van diverse accijnzen (diesel, tabak en alcohol) en de energiebelasting.

Vennootschapsbelasting

Het algemeen VPB-tarief werd fors verlaagd tussen 1998 en 2013; van 35% in de periode 1998-2001 tot 25% vanaf 2011, waarbij de grootste verlaging plaatsvond tussen 2004 en 2007.¹⁰⁵ In onze boekhouding is dit voor het grootste gedeelte gecompenseerd door grondslagverbreding, aangezien wij per saldo een beperkte lastendaling in beeld hebben tussen 1998 en 2013.¹⁰⁶ Zo werden in 2007 diverse afschrijvingstermijnen beperkt en was tot Werken aan Winst achterwaartse verliesverrekening (carry-back) mogelijk voor 3 jaren en voorwaartse verliesverrekening (carry-forward) met alle toekomstige jaren.¹⁰⁷ Verliesverrekening is nu standaard 1 jaar carry-back en 9 jaar carry-forward. Voor de jaren

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld [Belastingplan 2009](#).

¹⁰⁴ Zie onder meer de beleidsuitgangspunten in [CEP2012](#), p.102-103, [MEV2012](#), p.53-54 en [CEP2013](#), p81-82. De (lasten)maatregelen van Begrotingsakkoord 2013 staan uitvoerig beschreven in de [juniraming 2012](#), paragraaf 5.3.

¹⁰⁵ 34,5% in 2004, 31,5% in 2005, 29,6% in 2006 en 25,5% in 2007.

¹⁰⁶ De BLO-onderbouwing bevat geen beleidseffecten op VPB-gas. De Nederlandse overheid krijgt een vast aandeel van de winst uit aardgaswinning. Als de ontvangsten VPB-gas omhoog gaan, gaan de aardgasbaten met hetzelfde bedrag omlaag.

¹⁰⁷ Zie [Werken aan Winst, memorie van toelichting](#)

2009 en 2010 kon tijdelijk de carry-back met 2 jaar worden uitgebreid in ruil voor 3 jaar minder voorwaartse verliesverrekening (carry-forward).¹⁰⁸

4.5 Overige technische aspecten

Voor aansluiting op internationale studies lijkt uitsplitsing tussen loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen nuttig. De verdeling van maatregelen op gebied van de loon- en inkomstenheffing in een belasting- en premiedeel is echter minder nauwkeurig dan de rest van deze BLO-onderbouwing. Ook de overige correcties (F8) zijn niet altijd volledig; zo ontbreekt bijvoorbeeld het premiedeel van de nabetalingsen.¹⁰⁹

Voor 1998 hebben wij de BLO van de premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en Zvw-premies als restpost uitgerekend op basis van de ontvangsten van deze premies in de Nationale Rekeningen in 1998 ten opzichte van 1997, gecorrigeerd voor een inschatting van de endogene ontwikkeling in 1998. De inschatting van de endogene ontwikkeling bij de WNVZ is op basis van de ontwikkeling van het premieloon bedrijven (BLO bedrijven), premieloon overheid (BLO overheid) en het totaal van het premieloon en relevante uitkeringen (BLO gezinnen). Bij de Zvw is het gemiddelde van deze drie genomen voor de endogene ontwikkeling van de Zvw als geheel. De endogene ontwikkeling van VVZ (BLO gezinnen) is op basis van het premieloon en het totaal aan relevante uitkeringen en pensioenuitkeringen.

De aankoop van het gastransportnetwerk leidde in 2005 tot incidenteel 2,3 mld euro hogere VPB-ontvangsten en 1,6 mld euro hogere btw-ontvangsten, zoals geregistreerd door de belastingdienst.¹¹⁰ Het CBS heeft dit in NR 2005 netto geboekt, zodat de NR belastingontvangsten niet beïnvloed worden door dit incident. Het CPB gaat uit van NR-reeksen voor historische belastingontvangsten. Omdat deze NR-reeksen niet gecorrigeerd hoeven te worden voor dit incident (zou dubbelop zijn), is dit incident niet opgenomen in deze BLO-reeks.

Totaal beleid lokale overheden (OPL), m.u.v. afschaffen van heffingen KvK en PBL, is geboekt als onderdeel van de overige belastingen op EMU-basis; de bij Nationale rekeningen geregistreerde ontvangsten van OPL-belastingen vallen echter ook deels onder belastingen op productie en invoer. De grootste beleidsmatige aanpassing in de periode 1998-2013 (afschaffen OZB-gebruikersdeel in 2006) zit zowel qua beleid en qua opbrengsten bij overige belastingen op EMU-basis.

¹⁰⁸ Zie [Belastingplan 2010](#), p.15

¹⁰⁹ Het premiedeel van de nabetalingsen is gelijk aan het belastingdeel van nabetalingsen, met omgekeerd teken. Zie paragraaf 3.3.1.

¹¹⁰ Zie [Miljoenennota 2006](#), p.77. Hier wordt gesproken over aankoop van gasgebouw. De 3,8 mld bestaat uit een VPB- en btw-deel.

5 Bijlage: onderbouwing totaal BLO, NEL en overige correcties

De BLO-onderbouwing 1998-2013¹¹¹:

Effecten van algemene maatregelen om fraude te bestrijden zijn niet meegenomen in deze beleidsreeks.¹¹²

De NEL onderbouwing is beschikbaar voor de jaren 2002-2013. De onderbouwing van de overige correcties is niet per se volledig.

¹¹¹ De lastenontwikkeling over nog niet definitieve NR jaren kan nog licht gaan wijzigen door nieuwe informatie over grondslagen of informatie over de lastenontwikkeling van de lokale overheden (OPL). Dit bestand is op basis van MEV2014 stand; beleid uit het oktoberpakket voor 2013 is niet verwerkt.

¹¹² Totaal oplopend tot 494 mln euro over de jaren 1998-2003

Afkortingenlijst

AAW	Algemene arbeidsongeschiktheidswet
AOW	Algemene ouderdomswet
AVAR	Automatische Voorlopige Aanslag Regeling
AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten
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-groootaandeelhouder
EC	Europese Commissie
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESR	Europees systeem van rekeningen
ETS	Emission Trading Scheme
EU	Europese Unie
FAOP	Fonds arbeidsongeschiktheidsverzekering overheidspersoneel
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
IAB	Inkomensafhankelijke bijdrage (voor de ZVW)
IB	Inkomstenbelasting
KiK	Keuzes in Kaart
LBIB	Loon- en inkomstenbelasting
LHIH	Loon- en inkomstenheffing (LBIB plus premies VVZ)
LH	Loonheffing
LPG	Liquefied Petroleum Gas (afkorting in Nederland gebruikt voor autogas)
MEP	Milieukwaliteit van de Elektriciteitsproductie
MEV	Macro Economische Verkenning
MLO	Microlastenontwikkeling
MOOZ	Medefinanciering Oververtegenwoordiging Oudere Ziekenfondsverzekerden
mld	Miljard
mln	Miljoen
MRB	Motorrijtuigenbelasting
NEL	Niet-EMU-relevante lastenontwikkeling
NR	Nationale rekeningen
OLS	Ordinary least squares
OPL	Overige publiekrechtelijke lichamen
OT	Overhevelingstoelag
OZB	Onroerendezaakbelasting

pbo	Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie
Pemba	Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid
SPAK	Speciale afdrachtskorting (afdrachtvermindering lage lonen)
SDE	Subsidieregeling duurzame energieproductie
VLW	Vermindering langdurig werklozen
VPB	Vennootschapsbelasting
vut	Vervroegde uittreding
VVZ	Volksverzekering
WAJONG	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet arbeidsongeschiktheid
WBOL	Wet BOL (brutering overhevelingstoelage lonen)
Wbm	Wet belastingen op milieugrondslag
WGF	Wachtgeldfonds (WW-sectorfonds)
WNVZ	Werknemersverzekeringen
WTZ	Wet op de Toegang tot Ziektekostenverzekeringen
WVA	Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen
WW	Werkloosheidswet
ZFW	Ziekenfondswet
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet

Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Maart 2014