



Belasten van inkomsten in box 1

Bouwstenen voor een beter belastingstelsel

Datum 1 mei 2020

Status Definitief

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	4
2. Introductie	6
3. Beleidstheorie box 1	7
3.1 Beleidstheorie	7
3.2 Conclusie	8
4. Ontwikkeling vormgeving heffingskortingen en toeslagen vanuit oogpunt evenwichtige belastingdruk (draagkracht)	9
4.1 Ontwikkelingen vormgeving tarieven, heffingskortingen en toeslagen vanaf 2005	9
4.2 Cumulatie veranderingen heffingskortingen en toeslagen	13
4.3 Conclusie	18
5. Ontwikkeling vormgeving heffingskortingen en toeslagen vanuit oogpunt bevordering arbeidsparticipatie	20
5.1 Ontwikkelingen vormgeving heffingskortingen en toeslagen vanaf 2005	20
5.2 Cumulatie veranderingen heffingskortingen en toeslagen	23
5.3 Conclusie	26
6. Analyse ontwikkeling totale lastendruk tussen verschillende huishoudtypes	27
6.1 Introductie rekenmethode	27
6.2 Resultaten analyse ontwikkeling lastendruk huishoudtypes 2005-2021	28
6.3 Resultaten analyse ontwikkeling lastendruk huishoudtypes 2005-structurele situatie	35
6.4 Conclusie	37
7. Complexiteit Box I	39
7.1 Marginale druk en gemiddelde druk zijn keerzijde van dezelfde medaille	39
7.2 Het stelsel is complexer geworden	40
7.3 Signalen complexiteit bij belastingtelefoon	43
7.4 Uitgelichte voorbeelden complexiteit box I	44
7.5 Conclusie	46
8. Beleidsopties	47
9. Bijlage 1	62

1. Samenvatting

In deze bouwsteen wordt geanalyseerd welk effect beleidsmatige ontwikkelingen in Box I en de toeslagen sinds 2005 hebben gehad op het realiseren van een evenwichtige inkomensverdeling, het bevorderen van arbeidsparticipatie en zoveel mogelijk beperken van complexiteit binnen het systeem van belastingen en inkomensondersteuning.

De belastingheffing op arbeid in Box I kent een aantal verschillende doelen en daarmee ook verschillende uitruilen. Belastingheffing op arbeid vormt een instrument om belastingmiddelen op te brengen voor collectieve uitgaven, maar ook om gewenste aanpassingen in de verdeling van inkomen te bereiken. Daarnaast wordt er in het belastingstelsel op ingezet verstoringen zoveel mogelijk te beperken, met als doel werkgelegenheid en economische zelfstandigheid te vergroten.

Vanuit het oogpunt van een evenwichtige verdeling van het besteedbare inkomen en om de overheidsfinanciën op orde te brengen is er onder met name het Kabinet Rutte II een sterkere herverdeling van inkomen via het belastingstelsel en toeslagen gekomen. De economische ontwikkelingen zijn hiermee deels opgevangen binnen het fiscale systeem. Lage- en middeninkomens ontvangen flink hogere heffingskortingen en toeslagen dan in 2005. Om dit betaalbaar te houden zijn er inkomensafhankelijke afbouwtrajecten in de heffingskortingen geïntroduceerd. De zorgtoeslag en het kindgebonden budget worden sneller afgebouwd dan voorheen. Een analyse van de ontwikkeling van de marginale druk laat zien dat er door intensiveringen in heffingskortingen en toeslagen weliswaar sprake is van een lagere gemiddelde belastingdruk, maar dat er aan de marge zwaarder wordt belast. Verdere verhoging van heffingskortingen en toeslagen voor lage inkomens is weinig effectief meer en zorgt ervoor dat het voor huishoudens met een middeninkomen minder loont om meer te werken. Het herverdelingsmechanisme loopt daarmee tegen de grenzen van de mogelijkheden aan.

De belastingheffing op arbeid is mede vormgegeven met het oog op het verhogen van de arbeidsparticipatie. In de periode 2005-2021 is er fors ingezet op regelingen die de financiële prikkel voor arbeidsdeelname vergroten. Dit beleid lijkt effectief geweest; de arbeidsparticipatie van met name vrouwen is in de afgelopen twee decennia gestegen. Er lijkt nu een kantelpunt bereikt. Door het hogere opleidingsniveau en hogere participatiegraad is het moeilijker geworden om de arbeidsparticipatie via fiscale prikkels nog verder te verhogen. Voornamelijk alleenstaande moeders en moeders in samenwonende stellen zijn nog relatief gevoelig voor financiële prikkels, zij het veel minder dan vroeger. Tegelijkertijd zijn dit ook de groepen die relatief de meeste moeite hebben om een verdere verhoging van heffingskortingen te gelde te maken. Door de cumulatie van verhogingen van heffingskortingen voor lage inkomens komt het steeds vaker voor dat huishoudens niet meer hun volledige recht op heffingskortingen kunnen benutten. Het verder verhogen van heffingskortingen voor lagere inkomens om de arbeidsparticipatie te stimuleren is dus weinig effectief meer, de te betalen belasting kan niet verder omlaag. Bovendien is de keerzijde van dezelfde medaille dat hogere heffingskortingen voor lage inkomens ook weer afgebouwd moeten worden. Hierdoor stijgt de marginale druk verder voor hogere inkomens, waardoor het voor hen minder lonend is om meer te werken.

Door middel van een simulatie is in beeld gebracht hoe het fiscale inkomensbeleid uitwerkt op de gemiddelde belastingdruk van verschillende typen huishoudens en inkomens. Als gevolg van intensiveringen in de toeslagen, de algemene heffingskorting en arbeidskorting is de belastingdruk voor veel huishoudens in 2021 lager dan die in het belasting- en toeslagenstelsel van 2005 zou zijn geweest als daarna geen beleid meer zou zijn gevoerd. Voornamelijk tweeverdieners, alleenstaande ouders en alleenstaanden met een inkomen onder de € 80.000 hebben flink geprofiteerd van het gevoerde inkomensbeleid in de afgelopen 15 jaar.

De relatief kleine groep eenverdieners kent echter vanaf een inkomen van € 40.000 een hogere gemiddelde belastingdruk onder het stelsel van 2021 dan in het stelsel van 2005. In de structurele situatie kennen alle eenverdieners een hogere belastingdruk dan in het stelsel van 2005 het geval zou zijn. Dit komt door de volledige afbouw van de overdraagbaarheid van de uitbetaalbaarheid van de AHK aan de minstverdienende partner. Daarnaast profiteren eenverdienershuishoudens

maar eenmaal van de intensivering in de arbeidskorting en hebben zij relatief meer last van de inkomensafhankelijke afbouw van heffingskortingen.

Huishoudens met een hoger inkomen profiteren weliswaar van lagere belastingtarieven, maar zij ondervinden een vrijwel gelijk nadeel van de afbouw van de algemene heffingskorting. Voor hen ligt de gemiddelde belastingdruk op een ongeveer gelijk niveau in 2021 als in het stelsel van 2005. Zelfstandigen met een hogere winst profiteren van de hogere zelfstandigenaftrek die voor hen geldt en de introductie van de MKB-winstvrijstelling. Voor zelfstandigen heeft het beleid van de afgelopen vijftien jaar bijgedragen aan een lagere belastingdruk bij een hoger inkomen, terwijl dat voor werkenden niet het geval is.

De samenloop van doelen binnen het belastingstelsel en de daarmee gepaarde beleidswijzigingen hebben geleid tot een complex stelsel. Door de op- en afbouw van heffingskortingen (en toeslagen) ontstaan verschillen tussen het belastingtarief en de feitelijke marginale druk. Er is daardoor eigenlijk ook geen sprake van een tweeschijvenstelsel vanaf 2020. Dit komt de transparantie van het belastingstelsel niet ten goede. Fiscale instrumenten zullen naar verwachting effectiever zijn wanneer mensen de financiële gevolgen van hun keuzes ex ante goed kunnen inschatten. Maar de meeste mensen vinden het belastingstelsel ingewikkeld, zo blijkt ook uit het soort vragen bij de Belastingtelefoon.

De analyse in deze bouwsteen laat zien dat de samenloop van doelstellingen binnen het belastingstelsel leidt tot complexiteit en weinig transparantie, maar ook dat de beleidsmatige focus op de laagste inkomens en het stimuleren van arbeidsdeelname tot forse herverdelingseffecten en hoge marginale druk ten opzichte van het stelsel uit 2005 heeft geleid. Het fiscale inkomensbeleid loopt tegen grenzen aan.

2. Introductie

Op 15 april 2019 heeft de toenmalig staatssecretaris van Financiën een brief¹ naar de Kamer gestuurd waarin hij opdracht geeft tot het formuleren van bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Dit document is één van die bouwstenen.

De bouwsteen box 1 als volgt opgezet; in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de beleidsmatige doelen van het heffen van belasting op arbeid. Hierbij komen verschillende uitruilen aan bod die klevan aan het nastreven van verschillende doelen met de belastingheffing in box 1.

Hoofdstuk 4 en 5 gaan in op de ontwikkeling van de vormgeving van heffingskortingen en enkele specifieke toeslagen. In hoofdstuk 4 wordt met name aandacht besteed aan hoe deze heffingskortingen en toeslagen zich ontwikkeld hebben vanuit het beleidsdoel van een evenwichtige belastingdruk. In datzelfde hoofdstuk wordt beschreven hoe de ontwikkelingen in heffingskortingen en toeslagen sinds 2005 cumuleren bij verschillende huishoudtypen en verschillende inkomenshoogten. Ook het effect van beleid op de marginale druk wordt in dit hoofdstuk beschreven. In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van heffingskortingen en toeslagen gezien vanuit het beleidsdoel bevorderen van de arbeidsparticipatie. Hierbij wordt ook expliciet aandacht besteed aan de zogenoemde verzilveringsproblematiek rondom heffingskortingen.

In hoofdstuk 6 is een simulatie uitgevoerd waarbij de ontwikkelingen in heffingskortingen en toeslagen samen worden genomen met de ontwikkelingen van de belastingtarieven en zorgpremie om tot een completer beeld te komen van de ontwikkeling van de belastingdruk over de periode 2005 tot 2021 voor verschillende huishoudtypen en inkomenshoogten. Vervolgens wordt er verder vooruitgekeken naar de gemiddelde belastingdruk in de structurele situatie wanneer al het voorgenomen beleid volledig ingegroeid is.

In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de toegenomen complexiteit van het belastingstelsel in Box 1. Daartoe zijn signalen hierover opgehaald bij de Belastingtelefoon en zijn enkele in het oog springende voorbeelden van de complexiteit in het hoofdstuk opgenomen.

Dit rapport sluit af met 8 beleidsopties voor een verbeterde werking en transparantie van Box 1. Deze beleidsopties sluiten aan bij de conclusies die in het rapport worden getrokken over de mate waarin de beleidsdoelen die met de belastingheffing op arbeid gepaard gaan behaald worden.

¹ Tweede Kamer 2018-2019 32140 nr. 50

3. Beleidsstheorie box 1

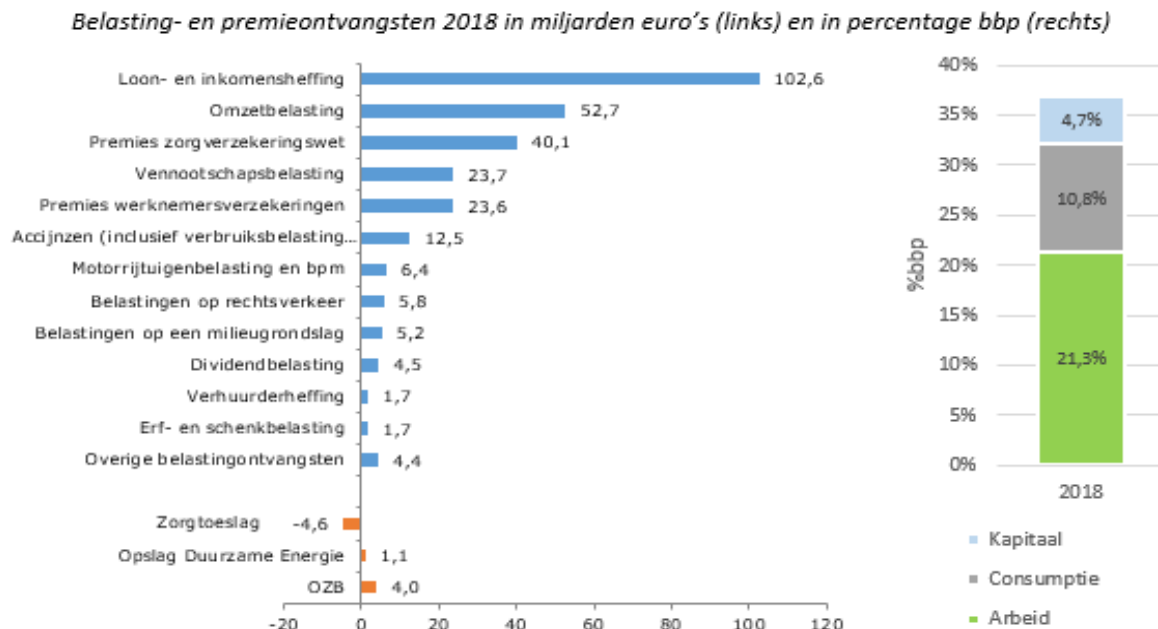
3.1 Beleidsstheorie

De wijze waarop belastingmiddelen worden opgebracht is belangrijk voor economische efficiëntie. Een efficiënt belastingstelsel stelt tarieven vast om belastingopbrengsten te genereren, maar beperkt daarbij zoveel mogelijk economische en administratieve inefficiënties. Daarnaast vormt het idealiter een coherent, simpel en transparant systeem, en is het zoveel mogelijk neutraal tussen economische activiteiten en groepen.

Bekostiging publieke voorzieningen

Belastingheffing op arbeid dient, net als belasting op de meeste andere grondslagen, hoofdzakelijk het doel inkomsten te genereren en daarmee collectieve uitgaven te financieren. Verdiensten op de arbeidsmarkt zijn een belangrijke grondslag voor belastingheffing, aangezien zo'n driekwart van de Nederlandse netto toegevoegde waarde voortkomt uit het aanbieden van arbeid (CPB, 2019). De belasting op inkomen uit arbeid via de belasting en premie op loon en inkomsten vormt dan ook de grootste inkomstenbron voor de Nederlandse overheid (zie Figuur 3.1).

Figuur 3.1: Belasting en premieontvangstenpremieontvangsten 2018



Bron: Berekeningen Ministerie van Financiën, 2020

Evenwichtige belasting- en premiedruk

De belastingheffing op inkomen uit arbeid in Nederland kent een progressieve tariefstructuur. Belastingen worden opgebracht, rekening houdende met de mate waarin deze gedragen kunnen worden. Een belangrijk neven doel van belastingheffing op inkomen uit arbeid is – naast de financiering van overheidstaken – het bereiken van een evenwichtigere verdeling van het besteedbare inkomen. Eén van de doelen van de belastingherziening IB 2001 was het kunnen voeren van een gericht en effectiever inkomensbeleid².

Caminada et al. (2017) laten zien dat het gehele stelsel van sociale uitkeringen en het belastingstelsel de inkomensongelijkheid in Nederland vermindert. Afgemeten aan de Gini-coëfficiënt daalt de ongelijkheid van primair naar besteedbaar inkomen van 0,556 naar 0,286 (in

² Evaluatie belastingherziening IB 2001: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30375-2.pdf>

2014). De loon- en inkomstenbelasting draagt aan deze daling 13% bij. Een sterkere nivellerende rol is weggelegd voor de AOW (34%), aanvullende pensioenuitkeringen (25%) en werknemersverzekeringen (12%). Toeslagen vormen ten slotte een groeiend aandeel van het besteedbaar inkomen; voor het laagste kwintiel inmiddels gemiddeld een vijfde deel daarvan (IBO Toeslagen I, p. 24).

Bevorderen van werkgelegenheid en emancipatie

Een ideaaltipe belastingstelsel belast individuen niet op basis van hun inkomen, maar op basis van hun verdienvermogen (Tinbergen 1970). Dit verdienvermogen is echter niet te observeren. De overheid kiest daarom het daadwerkelijk verdiende inkomen als belastinggrondslag. Maar in tegenstelling tot verdienvermogen is het verdiende inkomen door individuen zelf direct beïnvloedbaar. Door minder arbeid aan te bieden daalt het inkomen, door meer arbeid aan te bieden stijgt het.

Belastingen kunnen daarmee beslissingen om (meer) te gaan werken verstoren. Een nevendoeel van de belastingheffing op arbeid is daarom ook juist om deze vorm te geven met het oog op het verhogen van de arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid, door bijvoorbeeld het bieden van arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting of het beperken van de overdraagbaarheid van heffingskortingen. Bij de introductie van heffingskortingen in het stelsel IB 2001 is als doelstelling opgenomen om een bijdrage te leveren aan de werkgelegenheid en economische structuur en het bevorderen van individuele economische zelfstandigheid³. Het stelsel van toeslagen die deels inkomensafhankelijk afbouwen, werpt op zijn beurt ook verstoringen op.

Transparantie en complexiteit

De cumulatie van (veelal ook inkomensafhankelijke) regelingen, waaronder toeslagen, vergroot de complexiteit en beperkt de transparantie van dit stelsel van belastingen en inkomensondersteuning. Tezamen kunnen regelingen optellen tot hoge effectieve, maar beperkt observeerbare belastingtarieven over de laatstverdiende euro. Het is daardoor voor veel werkenden weinig inzichtelijk hoe een hoger uurloon of een langere werkweek zich vertaalt in extra besteedbaar inkomen. Ingrepen in de belastingdruk kennen daarmee niet automatisch de gewenste gedragseffecten (zie bijvoorbeeld Bosch et al. 2019). Inzichten uit de gedragswetenschappen laten zien dat gedragsverandering ook vraagt om denkvermogen (en derhalve transparantie) en doenvermogen (en derhalve eenvoud). De complexiteit van het stelsel kan met andere woorden niet los van elkaar gezien worden van de inrichting van een doelmatig stelsel van belasting op arbeid. Eenvoud en transparantie over de doelen en uitkomsten van belastingheffing kan tevens bijdragen aan een gevoel dat belastingen rechtvaardig geheven worden, en is daarmee van belang voor het draagvlak voor belastingheffing.

3.2 Conclusie

Met het instrument belastingheffing op inkomen uit arbeid worden verschillende doelen nagestreefd. Het vormt een instrument om belastingmiddelen op te brengen voor collectieve uitgaven, maar ook om gewenste aanpassingen in de verdeling van inkomen te bereiken. Daarnaast wordt er in het belastingstelsel op ingezet verstoringen zoveel mogelijk te beperken, met als doel werkgelegenheid en economische zelfstandigheid te vergroten. De transparantie en complexiteit van het stelsel kan daarbij niet los gezien worden van de inrichting van een doelmatig stelsel van belasting op arbeid. Ingrepen in de vormgeving van het belastingstelsel raken verschillende doelen en kennen daarmee ook verschillende uitruilen.

³ Evaluatie belastingherziening IB 2001: <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-30375-2.pdf>

4. Ontwikkeling vormgeving heffingskortingen en toeslagen vanuit oogpunt evenwichtige belastingdruk (draagkracht)

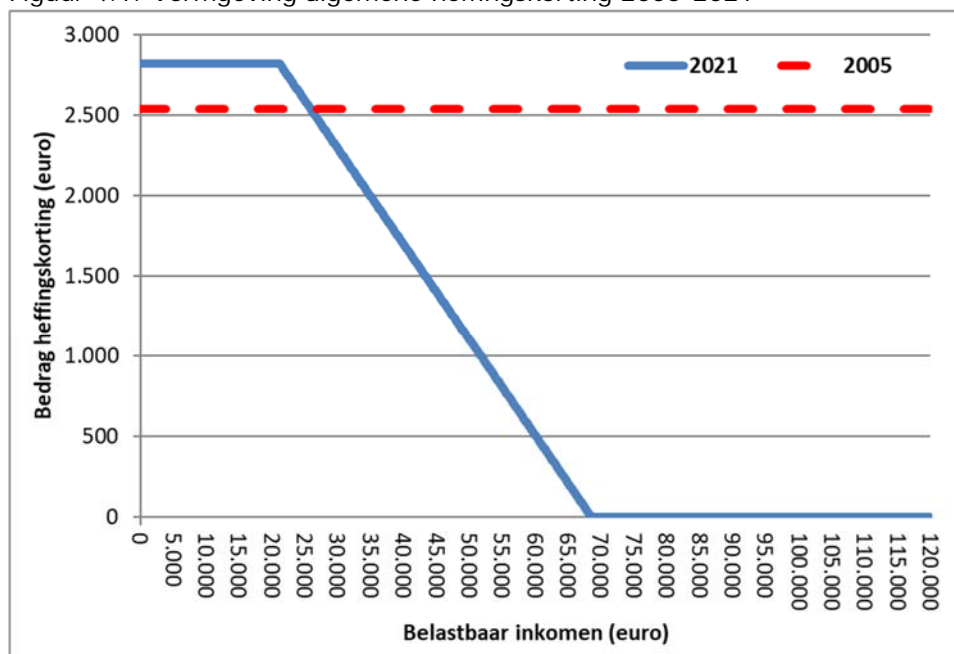
In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de ontwikkeling in de vormgeving van heffingskortingen en toeslagen relateert aan het doel van evenwichtige belastingdruk. Hiertoe is onder andere grafisch weergegeven hoe de vormgeving en hoogte van de belastingtarieven, een aantal heffingskortingen en toeslagen zich hebben ontwikkeld vanaf 2005⁴.

4.1 Ontwikkelingen vormgeving tarieven, heffingskortingen en toeslagen vanaf 2005

Na de economische crisis is erop ingezet de overheidsfinanciën te verbeteren. Tegelijkertijd is de ongelijkheid van primaire inkomens in Nederland sinds de eeuwwisseling langzaam toegenomen⁵. In de jaren na het aantreden van het kabinet Rutte II zijn daarom regelingen versoberd en meer gericht gemaakt. Dit heeft zich geuit in het (meer) inkomensafhankelijk maken van heffingskortingen en toeslagen die dat eerst niet of minder waren en het verhogen van de ondersteuning voor de laagste inkomens. Vanuit het oogpunt van evenwichtige belastingdruk werden daarmee de laagste inkomens ontzien, terwijl de hogere inkomens als sterkste schouders ook de zwaarste lasten moesten dragen. De economische ontwikkelingen zijn hiermee deels opgevangen binnen het fiscale systeem.

Voorbeelden hiervan zijn de algemene heffingskorting (AHK) en de arbeidskorting. Tot 2014 was de algemene heffingskorting voor iedereen gelijk, maar vanaf 2014 bouwt deze af voor inkomens vanaf de tweede schijf. Het afbouwpercentage was in 2014 2% en is sindsdien gestegen tot 5,7% in 2020. Voor de laagste inkomens is de algemene heffingskorting gestegen, maar voor midden en hoge inkomens is deze gedaald, waarbij voor de hoogste inkomens sinds 2016 de algemene heffingskorting volledig is afgebouwd tot 0.

Figuur 4.1: Vormgeving algemene heffingskorting 2005-2021⁶



Bron: Berekeningen Mimosi 2020

Feitelijk komt de afbouw van de algemene heffingskorting neer op een verhoging van het tarief 2^e en 3^e schijf. Voor AOW'ers is die verhoging van het tarief kleiner; ook voor hen wordt de AHK over

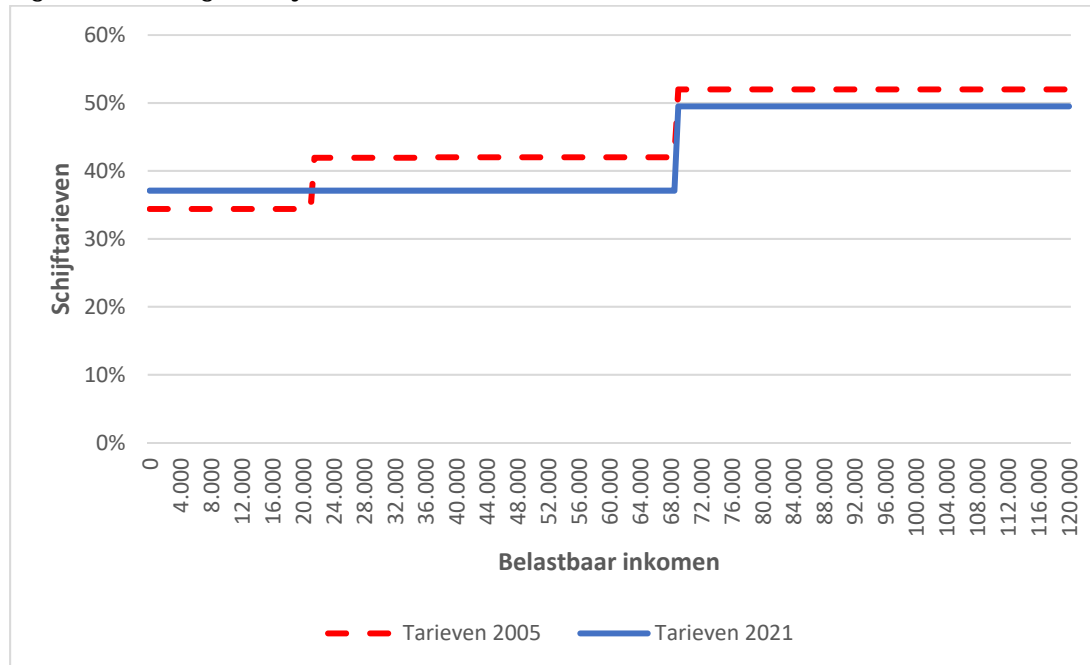
⁴ Hiermee wordt aangesloten bij de analyse in hoofdstuk 6.

⁵ [Kamerbrief primaire inkomensongelijkheid](#), Tweede Kamer 2018-2019, 24515 nr. 482

⁶ Alle figuren met vormgeving van heffingskortingen en toeslagen zijn in prijzen 2021.

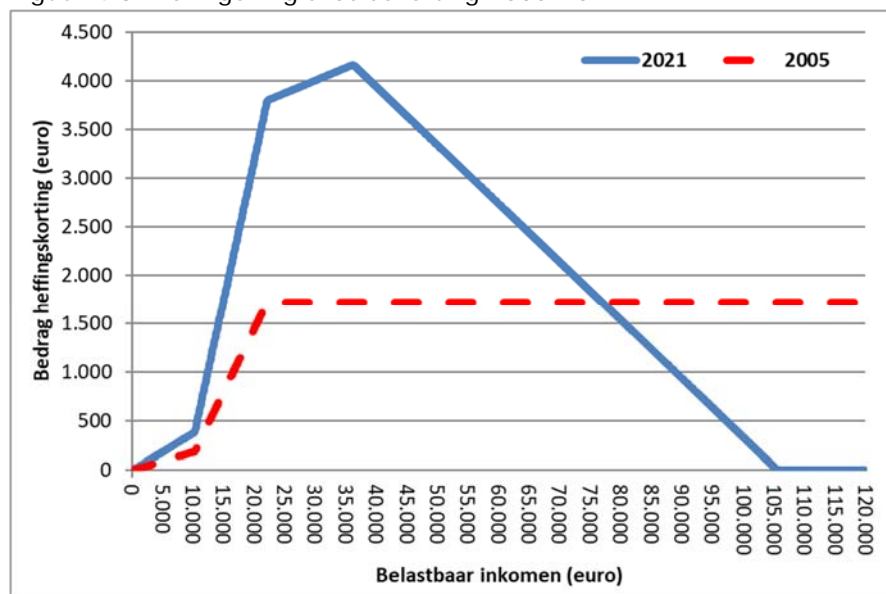
hetzelfde inkomenstraject afgebouwd, maar omdat de AHK voor hen lager is, is het afbouwpercentage lager. In de statutaire tarieven komt dit niet naar voren. In vergelijking met 2005 is het tarief van de 1^e schijf in 2021 hoger. De tarieven in de 2^e, 3^e en vierde schijf liggen lager dan in 2005. De tarieven van de eerste drie belastingschijven zijn sinds 2020 gelijkgetrokken, waarmee voor niet-AOW-gerechtigden een tweeschijvenstelsel is ontstaan.

Figuur 4.2: Hoogte schijftarieven 2005-2021



Naast de algemene heffingskorting is in de arbeidskorting tevens een inkomensafhankelijke afbouw geïntroduceerd. Vanaf 2016 wordt de arbeidskorting volledig afgebouwd voor de hoogste inkomens. Hierdoor krijgen inkomens boven ruim 100.000 euro geen arbeidskorting meer. Tegelijkertijd is het maximale bedrag aan arbeidskorting, waar lagere- en middeninkomens recht op hebben fors verhoogd. Het afbouwpercentage bedraagt 6% in 2020. Het inkomensafhankelijk maken van heffingskortingen draagt bij aan de toegenomen complexiteit van het belastingstelsel in box I.

Figuur 4.3: Vormgeving arbeidskorting 2005-2021



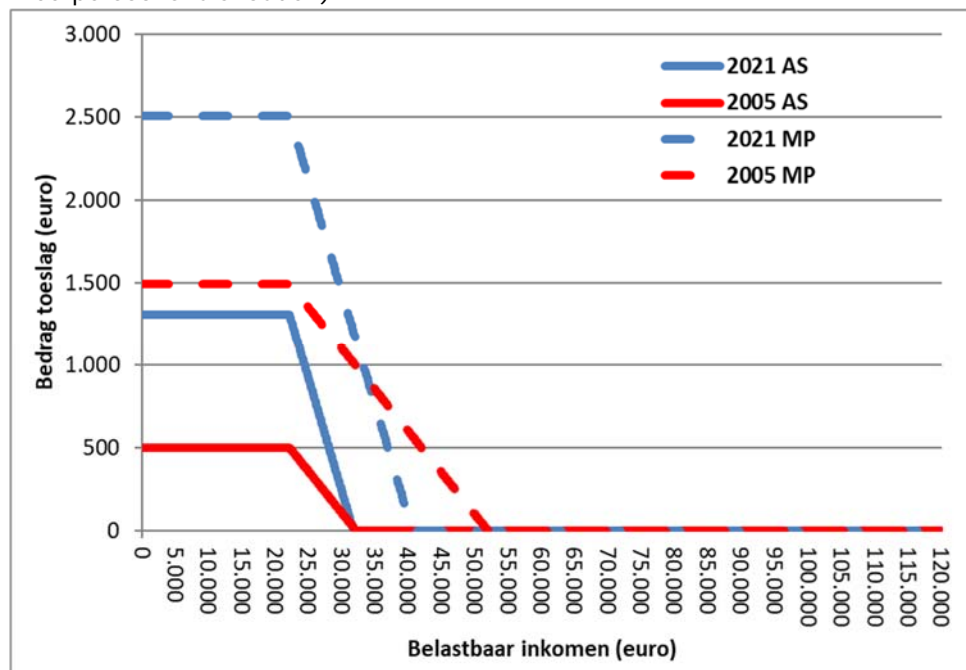
Bron: Berekeningen Mimosi 2020

De zorgtoeslag en de kinderkorting, die in 2008 is omgevormd in het kindgebonden budget, hebben qua vormgeving dezelfde ontwikkeling meegemaakt als de algemene heffingskorting en arbeidskorting, ook zij zijn sterker inkomensafhankelijk geworden. Daarbij is van belang dat bij de toeslagen het huishoudinkomen relevant is, waar dat bij de heffingskortingen in beginsel het individuele inkomen is.

Hoge inkomens ontvangen sinds 2015 minder of geen zorgtoeslag meer omdat de afbouw sterker inkomensafhankelijk is geworden. Ook geldt sinds 2013 een vermogenstoets voor de zorgtoeslag waardoor huishoudens met een vermogen van meer dan ruim 85.000 euro (2020) boven het heffingsvrij vermogen (€ 30.846, 2020) geen zorgtoeslag meer ontvangen. Voor paren telt het heffingsvrij vermogen dubbel. De zorgtoeslag is, bovenop de reguliere verhogingen vanwege de hogere nominale zorgpremie, fors verhoogd voor de laagste inkomens. Voor paren (belastingplichtigen met toeslagpartner) is de zorgtoeslag hoger dan voor belastingplichtigen zonder toeslagpartner. In 2020 bedraagt het afbouwpercentage 13,55% voor zowel paren als alleenstaanden.

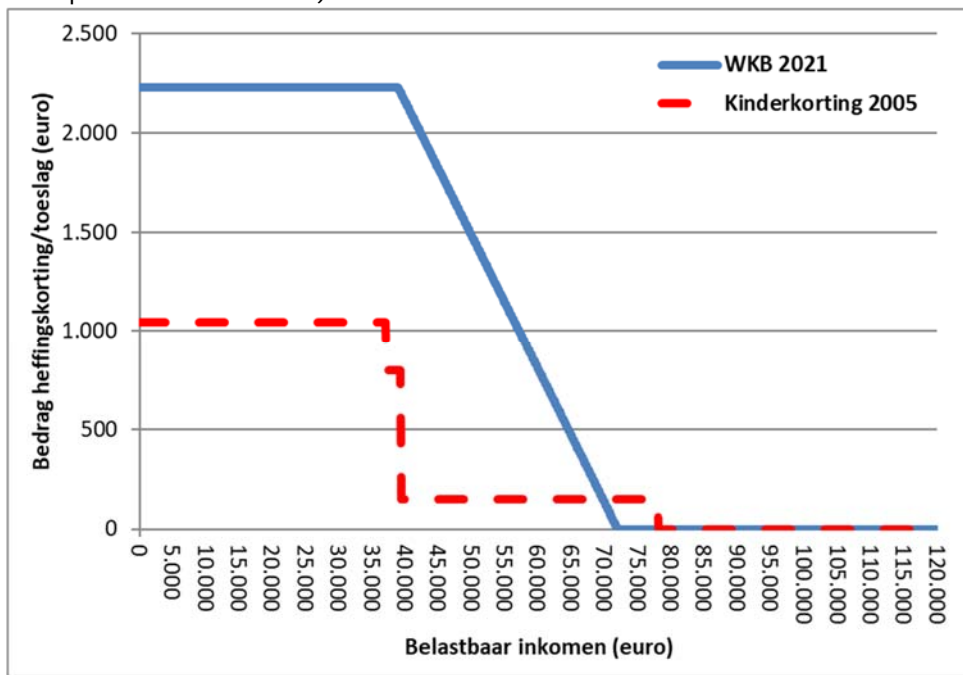
Tot 2008 bestond de kinderkorting als heffingskorting. Deze bedroeg voor een huishouden met 2 kinderen met een laag of middeninkomen tot circa 30.000 euro ongeveer 900 euro (in 2005, prijzen 2005). Bij een hoger inkomen was de kinderkorting lager. Omdat veel ouders de kinderkorting niet volledig konden verzilveren is de kinderkorting omgezet in een toeslag. Het kindgebonden budget is tevens inkomensafhankelijk en bouwt voor alleenstaanden al vanaf een inkomen van 20.000 euro af, hetgeen een lager inkomen is dan bij de afbouw van de kinderkorting het geval was. Ouders met een lager inkomen hebben wel recht op een hoger kindgebonden budget dan voorheen bij de kinderkorting. Een gezin met twee kinderen krijgt in 2020 maximaal 2200 euro. Dat is ruim een verdubbeling ten opzichte van de situatie in 2005. Daarnaast is in 2015 een extra bedrag geïntroduceerd voor alleenstaande ouders (€ 3.190 in 2020). Vanaf 2020 is een hoger afbouwpunt voor paren geïntroduceerd, hierdoor ligt het afbouwpunt voor paren op circa € 38.000. Het afbouwpercentage bedraagt voor paren en alleenstaanden 6,75%.

Figuur 4.4: Vormgeving zorgtoeslag 2005-2021 (AS betekent alleenstaande, MP betekent meerpersoonshuishouden)



Bron: Berekeningen Mimosi 2020

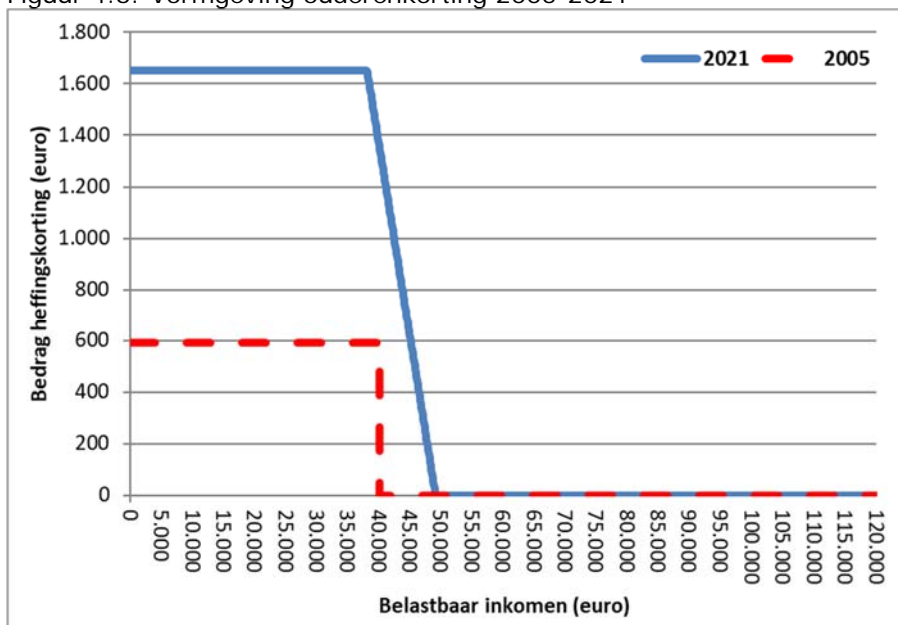
Figuur 4.5: Vormgeving kinderkorting/kindgebonden budget (o.b.v. twee kinderen in meerpersoonshuishouden) 2005-2021



Bron: Berekeningen Mimosi 2020

Specifiek voor AOW-gerechtigden geldt dat de maximale ouderenkorting met ruim 1000 euro is verhoogd ten opzichte van de situatie in 2005. Daarnaast is in 2019 een afbouwtraject geïntroduceerd waardoor de ouderenkorting niet meer ineens vervalt na een inkomen van circa 35.000 euro.

Figuur 4.6: Vormgeving ouderenkorting 2005-2021



Bron: berekeningen Mimosi 2020

4.2 Cumulatie veranderingen heffingskortingen en toeslagen

Verhoging heffingskortingen en toeslagen voor lage- en middeninkomens

De algemene heffingskorting, arbeidskorting, ouderenkorting en toeslagen zoals de zorgtoeslag en het kindgebonden budget zijn ten opzichte van 2005 verhoogd en sterker inkomensafhankelijk geworden. Doel daarvan was om de belastingdruk evenwichtig te verdelen en de laagste inkomens te ontzien bij het verbeteren van de overheidsfinanciën na de economische crisis. Hiermee dragen de sterkste schouders de zwaarste lasten. In deze paragraaf is weergegeven hoe het totaal aan ontvangen heffingskortingen en toeslagen zich heeft ontwikkeld tussen 2005 en 2021 voor verschillende huishoudens.

De mate waarin verschillende typen huishoudens geprofiteerd hebben van de veranderingen in de vormgeving van de genoemde heffingskortingen en toeslagen varieert. De verhoging van de individuele heffingskortingen en toeslagen cumuleert bij lage- en middeninkomens. Zij maken in 2021 aanspraak op een totaal aan heffingskortingen en toeslagen (exclusief eventuele huur- en kinderopvangtoeslag) dat in sommige gevallen twee keer zo hoog uitkomt als in 2005.

Huishoudens met een bruto-inkomen tussen € 20.000 en € 40.000 profiteren het meeste. Deze conclusies gelden voor alle huishoudtypen waarbij de hoofdkostwinner werknemer is (zie figuur 4.7 t/m 4.9 en figuur B1 t/m B3 in de bijlage). Voor huishoudens met kinderen kan het totale bedrag aan heffingskortingen en toeslagen oplopen tot ruim boven de € 10.000, voor alleenstaande ouders ligt dit boven de € 15.000. Meer dan 50% van het besteedbaar inkomen is dan afkomstig van deze inkomensondersteuning.

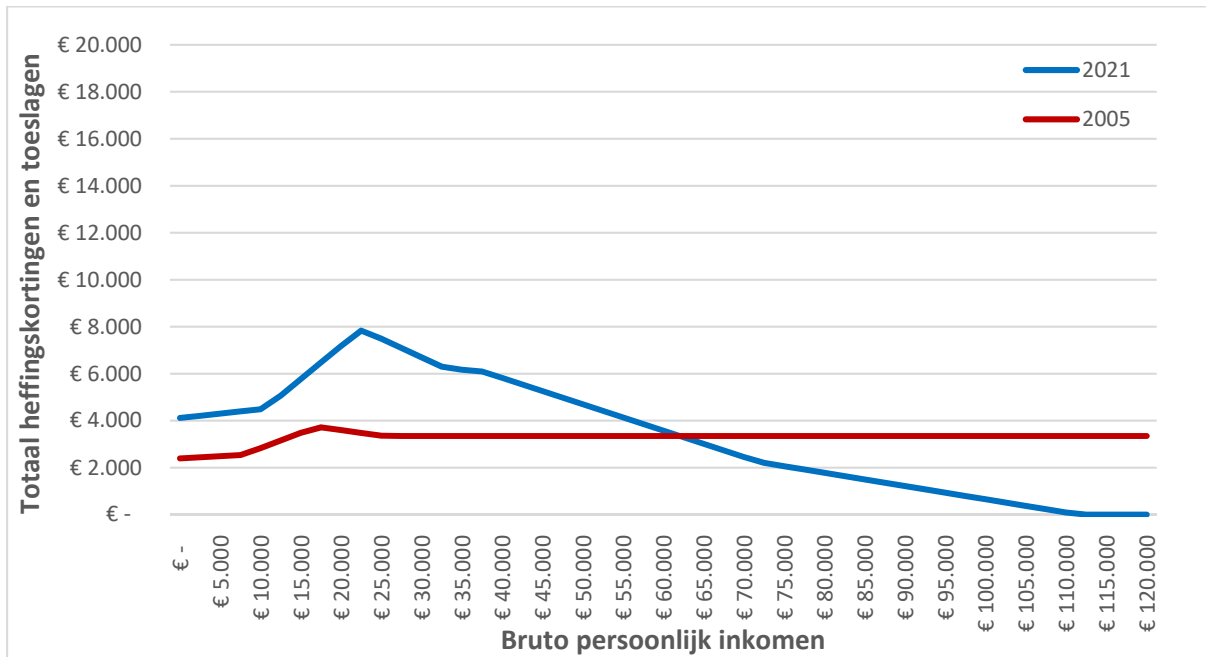
Eenverdieners met een bruto-inkomen tussen € 20.000 en circa € 50.000 maken, net als andere huishoudens waarvan de hoofdkostwinner werknemer is, in 2021 aanspraak op hogere heffingskortingen en toeslagen dan in 2005. Door de afbouw van de overdraagbaarheid van de uitbetaling van de algemene heffingskorting is het profijt hiervan relatief kleiner ten opzichte van andere huishoudens. Tot deze afbouw van de overdraagbaarheid was besloten om de arbeidsparticipatie van niet-werkende partners te stimuleren.

Tweeverdieners met een huishoudinkomen dat hoger ligt dan € 40.000 kunnen ook profiteren van de veranderde vormgeving van de arbeidskorting waarbij het maximumbedrag voor lagere- en middeninkomens verhoogd is. Als beide partners een inkomen hebben dat ligt tussen € 20.000 en € 40.000 maken zij beiden aanspraak op de verhoging van de arbeidskorting.

Box: verdienvermogen eenverdieners en tweeverdieners

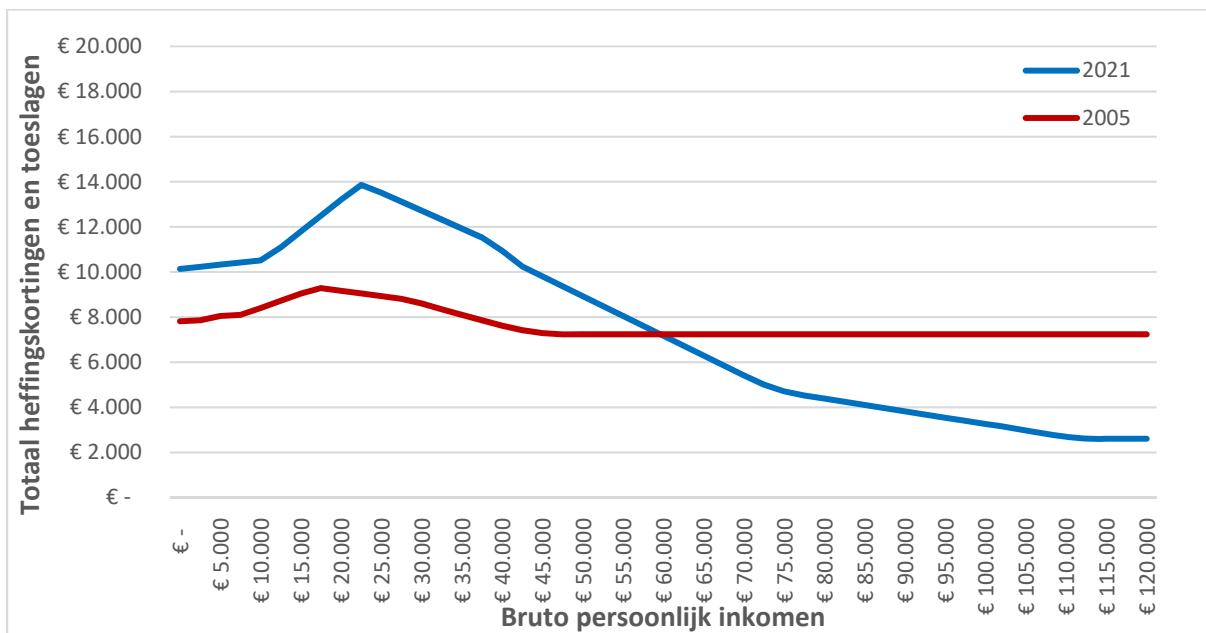
Een eenverdienershuishouden met hetzelfde bruto huishoudinkomen als een tweeverdienershuishouden heeft niet dezelfde verdien capaciteit. Een eenverdiener die € 80.000 kan verdienen, heeft meer verdienvermogen dan een alleenstaande die € 40.000 kan verdienen en betaalt daarom meer belasting. Twee individuen met een inkomen van ieder € 40.000 die samen een huishouden vormen betalen daarom minder belasting dan een eenverdiener van € 80.000. In een individueel stelsel waarin het individuele verdienvermogen wordt belast, ontstaat er hierdoor per definitie een verschil in belastingdruk tussen eenverdieners en tweeverdieners.

Figuur 4.7: Totaal heffingskortingen en zorgtoeslag, plus eventueel kindgebonden budget en kinderbijslag (exclusief verzilvering) 2005-2020, alleenstaande zonder kinderen



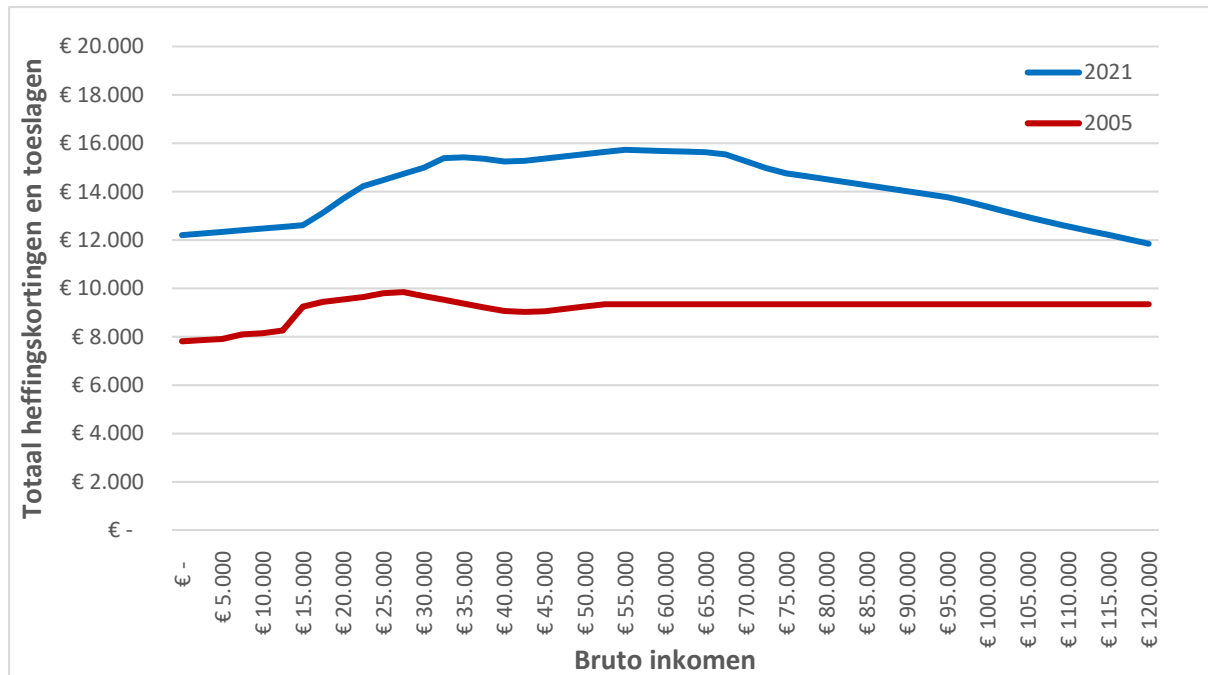
Bron: berekeningen Ministerie van Financiën en SZW, 2020

Figuur 4.8: Totaal heffingskortingen en zorgtoeslag, plus eventueel kindgebonden budget en kinderbijslag (exclusief verzilvering) 2005-2020, eenverdiener met 2 kinderen



Bron: berekeningen Ministerie van Financiën en SZW, 2020

Figuur 4.9: Totaal heffingskortingen en zorgtoeslag, plus eventueel kindgebonden budget en kinderbijslag (exclusief verzilvering) 2005-2020, tweeverdiener met 2 kinderen (verdeling inkomen 2/3e meestverdienende partner, 1/3e minstverdienende partner)



Bron: berekeningen Ministerie van Financiën en SZW, 2020

Snellere afbouw heffingskortingen en toeslagen en verhoging marginale druk voor inkomens boven € 25.000

Het inkomensafhankelijk(er) maken van regelingen raakt huishoudens met een inkomen boven € 25.000. Door de veranderde vormgeving bouwen de AHK en arbeidskorting af naar 0. Met het introduceren van (steilere) afbouwpaden in de heffingskortingen en toeslagen is niet alleen de complexiteit van het belastingstelsel toegenomen, maar ook de marginale druk. De afbouw van de AHK komt bijvoorbeeld feitelijk neer op een verhoging van het tarief 2^e en 3^e schijf. Marginale druk ontstaat door het samenspel tussen de tarieven in de inkomstenbelasting, inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen. De marginale druk is het deel van de stijging van het bruto inkomen dat niet resulteert in een toename van het besteedbare inkomen. Waar afbouwtrajecten stapelen kan er een hoge marginale druk ontstaan.

Wanneer iemand meer gaat verdienen, daalt het recht op heffingskortingen en toeslagen. Hierdoor wordt het minder lonend om (meer) te gaan werken dan in een situatie wanneer heffingskortingen en toeslagen inkomensafhankelijk zouden zijn. De relatieve prijs van vrije tijd daalt en daardoor valt de afweging om (meer) te gaan werken vaker negatief uit. Dat is slecht voor de arbeidsparticipatie en daarmee de economische groei. Hierdoor kan ook (betaald) informeel werk, waarover geen belasting wordt afgedragen, aantrekkelijker worden.

Figuur 4.10 laat de ontwikkeling van de gemiddelde marginale druk naar inkomen zien, waarbij een vergelijking is gemaakt tussen het systeem uit 2005 en het belastingstelsel in 2021⁷. De marginale druk wordt in belangrijke mate bepaald door het niveau van het inkomen, aangezien dat bepaalt of, en zo ja waar op het afbouwtraject het huishouden zit. Bij tweeverdieners speelt ook de samenstelling van het huishoudinkomen een rol, aangezien de algemene heffingskorting en de arbeidskorting gebaseerd zijn op het individuele inkomen. Als de tweeverdieners allebei een relatief laag inkomen hebben, bestaat er een hoog recht op heffingskortingen. Tweeverdieners hebben

⁷ Voor beide jaren is gerekend met de populatie en bijhorende kenmerken in 2021. Als beginjaar is 2005 genomen om aan te sluiten bij de analyse in hoofdstuk 6.

(gezamenlijk) gemiddeld genomen een hoger huishoudinkomen dan eenverdieners en alleenstaanden. Hierdoor hebben tweeverdieners vaak geen recht op toeslagen en dus ook geen last van de afbouwtrajecten van deze regelingen.

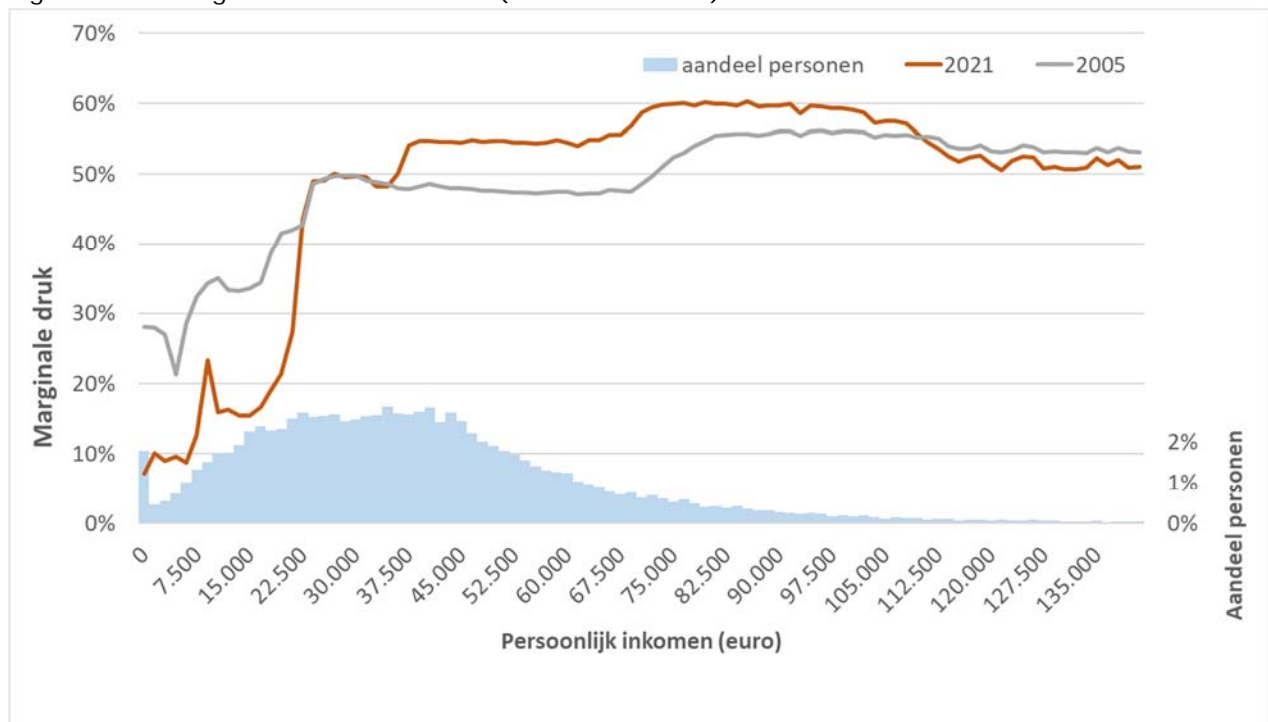
De marginale druk voor inkomens onder de € 25.000 is gedaald ten opzichte van 2005. Dat is voornamelijk het gevolg van de intensivering in de arbeidskorting. Omdat de arbeidskorting verhoogd is, is er sprake van een steiler opbouwtraject. Dit zorgt voor een daling van de marginale druk. Hierdoor is de stap naar werk aantrekkelijker geworden.

Voor inkomens boven circa € 35.000 is de marginale druk flink toegenomen ten opzichte van het systeem uit 2005. Waar de marginale druk in het systeem van 2005 onder de 50% lag, bedraagt de marginale druk in het huidige systeem 55% en voor inkomens boven de € 70.000 60%. Dat betekent dat huishoudens minder dan de helft van elke extra verdiende euro overhouden. Meer werken is voor deze inkomens minder aantrekkelijk geworden.

De stapeling van afbouwtrajecten van de heffingskortingen en toeslagen is de oorzaak van de opgelopen marginale druk. Uit figuur 4.11 blijkt dat tussen een inkomen van ongeveer € 25.000 en € 75.000 de inkomensafhankelijke afbouw in de AHK door de lagere schijftarieven wordt gecompenseerd. Doordat de arbeidskorting en toeslagen op dit traject ook worden afgebouwd is de marginale druk per saldo toegenomen.

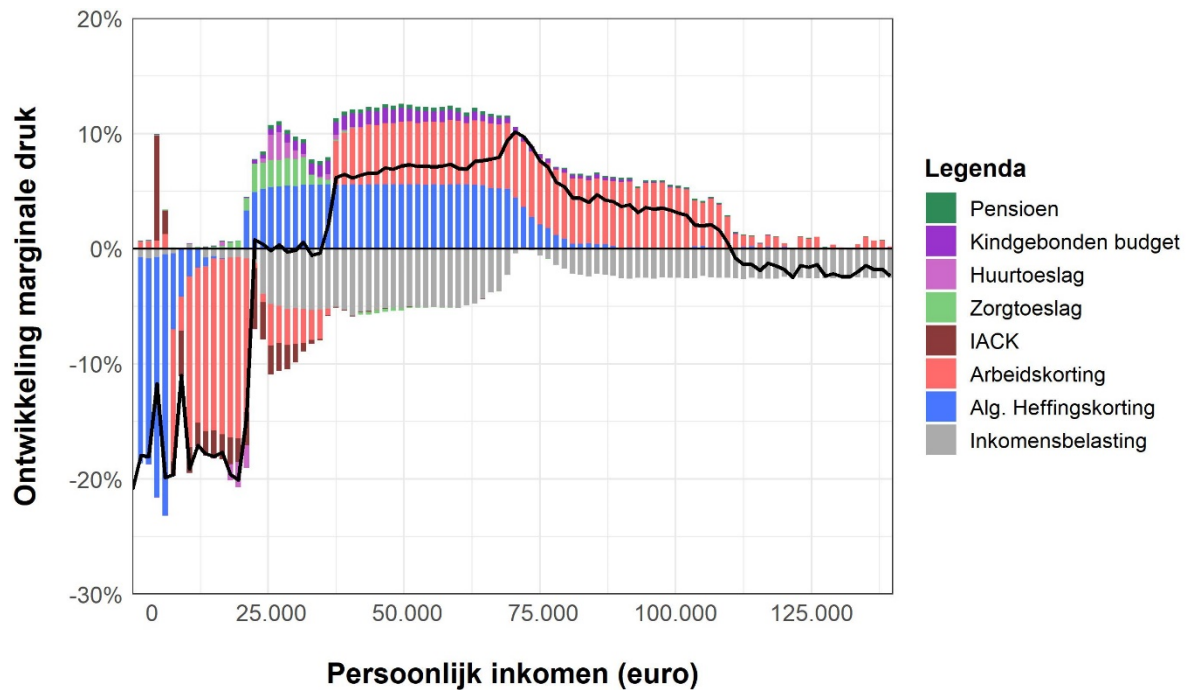
Alleenstaanden en alleenverdieners (figuur 4.12 en 4.13) hebben vanaf het minimumloon (circa € 20.000) te maken met een stapeling van afbouwtrajecten van heffingskortingen en toeslagen. Deze huishoudens zitten vaker dan tweeverdieners op het inkomenstraject waarover wordt afgebouwd. Voor alleenstaanden en alleenverdieners ligt de marginale druk rond een inkomen van € 25.000 ruim boven de 60%.

Figuur 4.10: Marginale druk 2005-2021 (alle huishoudens)



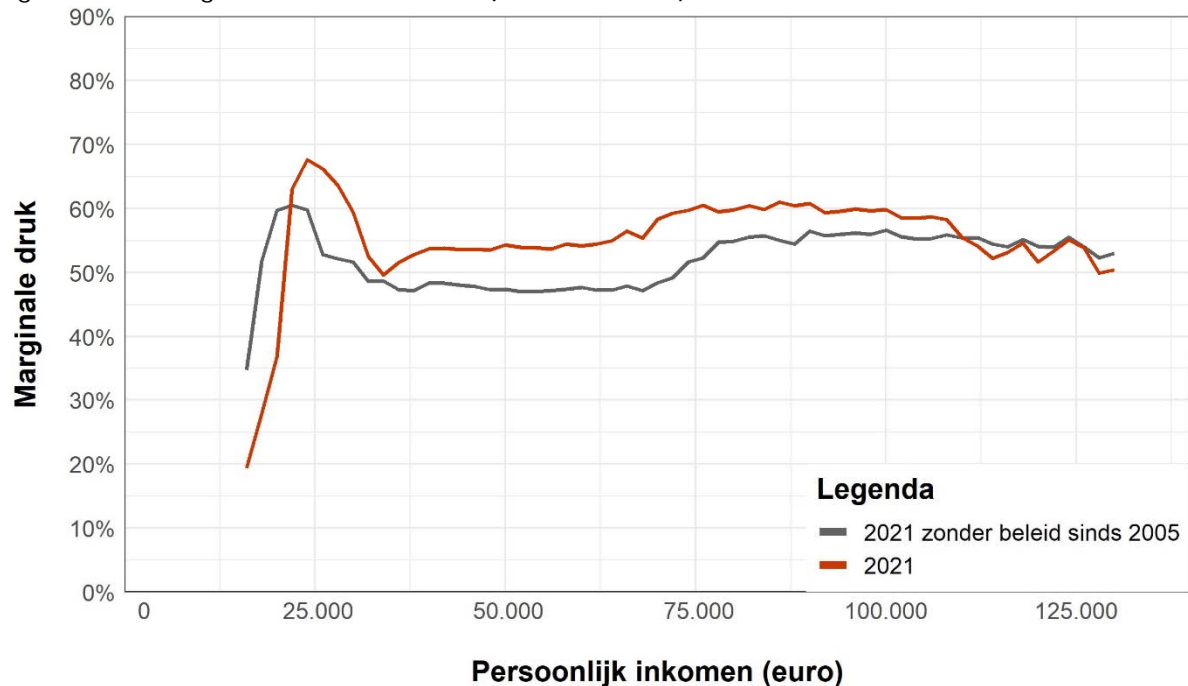
Bron: berekeningen Ministerie van Financiën en SZW, 2020

Figuur 4.11: Decompositie verschil marginale druk alle huishoudens 2005-2021



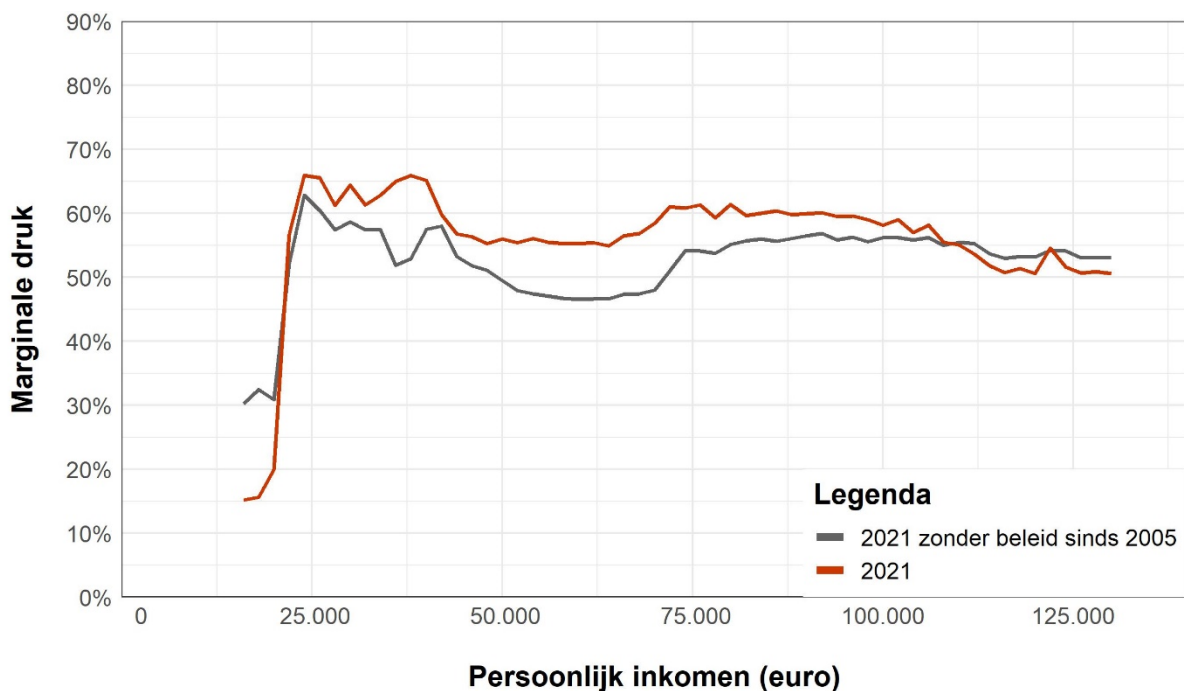
Bron: berekeningen Ministerie van Financiën en SZW, 2020

Figuur 4.12: Marginale druk 2005-2021 (alleenstaanden)



Bron: berekeningen Ministerie van Financiën en SZW, 2020

Figuur 4.13: Marginale druk 2005-2021 (eenverdieners)



Bron: berekeningen Ministerie van Financiën en SZW, 2020

Het kabinet Rutte III heeft een aantal specifieke maatregelen genomen om de extremen in de marginale druk voor middeninkomens te beperken, zoals een extra opbouwtraject in de arbeidskorting, het verhogen van het afbouwpunt van het kindgebonden budget voor paren en het afschaffen van de harde inkomensgrens in de huurtoeslag. Desondanks is de marginale druk door stapeling van afbouwtrajecten voor veel huishoudens hoger dan in 2005 en ligt gemiddeld boven de 50%.

Waar de stap *naar werk* lonender is geworden sinds 2005, als gevolg van het verhogen van heffingskortingen en toeslagen voor lagere- en middeninkomens, is het door de introductie van afbouwtrajecten in die regelingen voor grote groepen huishoudens juist minder lonend geworden om *meer te gaan werken*.

4.3 Conclusie

Vanuit het oogpunt van een evenwichtige verdeling van het besteedbare inkomen en om de overheidsfinanciën op orde te brengen is er onder met name Rutte II een sterkere herverdeling van inkomen via het belastingstelsel en toeslagen gekomen. Lage- en middeninkomens ontvangen flink hogere heffingskortingen en toeslagen dan in 2005. De stap naar werk is hierdoor meer aantrekkelijk geworden. Huishoudens met een bruto-inkomen tussen € 20.000 en € 40.000 hebben hiervan het meeste geprofiteerd. Het totaal aan heffingskortingen en toeslagen (exclusief eventuele huur- en kinderopvangtoeslag) kan bij deze bruto-inkomens oplopen tot ruim boven de € 10.000.

In sommige gevallen bedraagt de inkomensondersteuning hierdoor meer dan 50% van het besteedbaar inkomen. De toegenomen herverdeling heeft de groei van de primaire inkomensongelijkheid in besteedbare termen gedompt. Dit is ten koste gegaan van de transparantie van het belastingstelsel en de prikkel om meer te gaan werken. Er zijn inkomensafhankelijke afbouwtrajecten in de heffingskortingen geïntroduceerd waardoor de marginale druk op een groot deel van de inkomenstrajecten flink is toegenomen. De zorgtoeslag en het kindgebonden budget worden sneller afgebouwd dan voorheen. Dit vergroot de complexiteit

van het systeem van belastingen en inkomensondersteuning. Tegenover de steilere afbouw van de AHK staat echter wel een vrijwel even grote tariefsdaling in de 2^e en 3^e schijf.

Wanneer iemand meer gaat verdienen, daalt het recht op heffingskortingen en toeslagen. Hierdoor is het minder lonend geworden om (meer) te gaan werken. De stapeling van afbouwtrajecten van heffingskortingen en toeslagen heeft gezorgd voor een flink hogere marginale druk voor inkomens vanaf circa € 35.000. Huishoudens met deze inkomens houden minder dan de helft van een extra verdiende euro over. Bij alleenstaanden en eenverdieners treedt dit effect op vanaf het minimumloon en bedraagt de marginale druk meer dan 60%. In beleidsoptie 1 wordt een variant gepresenteerd waarin de inkomensafhankelijke afbouw van de arbeidskorting wordt afgeschaft.

Verdere verhoging van heffingskortingen en toeslagen voor lage inkomens is weinig effectief meer en zorgt ervoor dat het voor huishoudens met een middeninkomen minder loont om meer te werken. De WRR constateert dan ook dat middengroepen hun positie weten te handhaven, maar daarvoor wel harder moeten werken⁸. Dat laat de marginale druk ook zien, door intensiveringen in heffingskortingen en toeslagen is er sprake van een lagere gemiddelde belastingdruk, maar aan de marge wordt er zwaarder belast. Het herverdelingsmechanisme loopt daarmee tegen de grenzen van de mogelijkheden aan. In beleidsoptie 6 wordt daarom een schuif gepresenteerd tussen het minimumloon en de AHK.

⁸ De val van de middenklasse? WRR, 2017 p. 15

5. Ontwikkeling vormgeving heffingskortingen en toeslagen vanuit oogpunt bevordering arbeidsparticipatie

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de ontwikkeling in de vormgeving van heffingskortingen en toeslagen relateert aan het doel van het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Hiertoe is onder andere grafisch weergegeven hoe de vormgeving en hoogte van een aantal heffingskortingen en toeslagen zich hebben ontwikkeld vanaf 2005⁹.

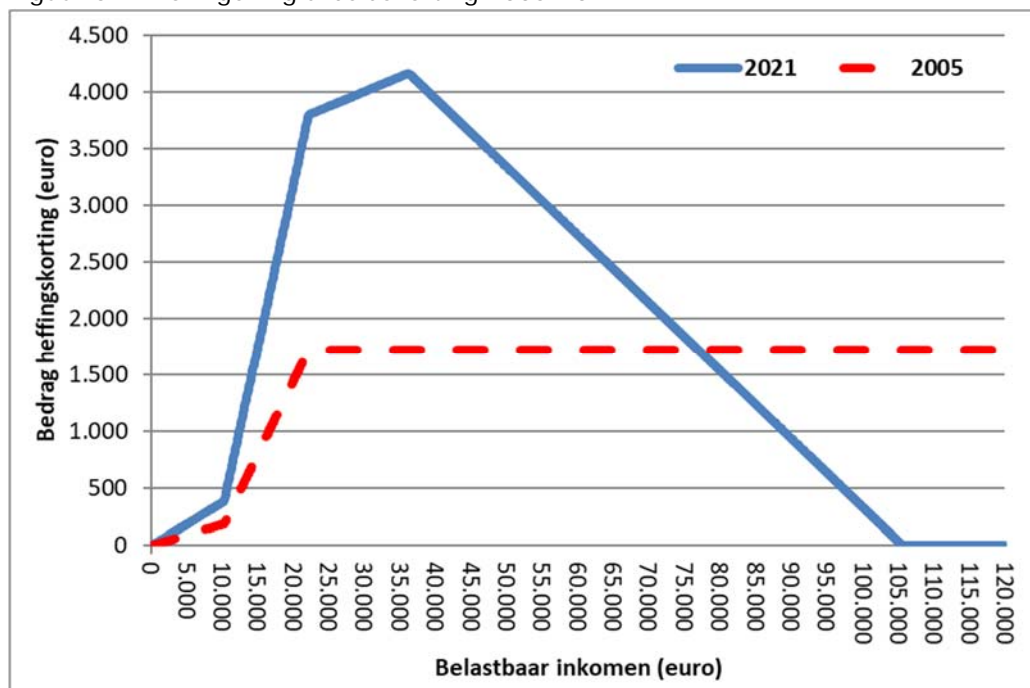
5.1 Ontwikkelingen vormgeving heffingskortingen en toeslagen vanaf 2005

Intensivering van regelingen om arbeidsparticipatie te bevorderen

Belastingen kunnen beslissingen om (meer) te gaan werken verstoren. De belastingheffing op arbeid is daarom ook juist mede vormgegeven met het oog op het verhogen van de arbeidsparticipatie. In de periode vanaf 2005 is ingezet op het meer laten lonen van werk, teneinde de prikkel om te gaan werken te verhogen en daarmee de economische zelfstandigheid van kwetsbare groepen te vergroten.

Er zijn in de periode 2005-2021 een aantal specifieke maatregelen genomen binnen box 1 en de toeslagen met als doel om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het maximale bedrag aan arbeidskorting waar werkenden met een lager- of middeninkomen gebruik van kunnen maken is ruim verdubbeld tot een bedrag van ruim € 4.000 in 2021. De inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), bedoeld om (meer) werken te stimuleren voor de alleenstaande ouder of minstverdienende partner, geldt niet meer voor de niet-werkende partner. De IACK is sinds 2005 flink verhoogd en er is een opbouwtraject geïntroduceerd. Het maximale bedrag aan inkomensafhankelijke combinatiekorting ligt in 2021 ruim 2200 euro hoger. Door de introductie van het opbouwtraject is de IACK voor minstverdienende partners met de allerlaagste inkomens in 2021 wel lager dan in 2005.

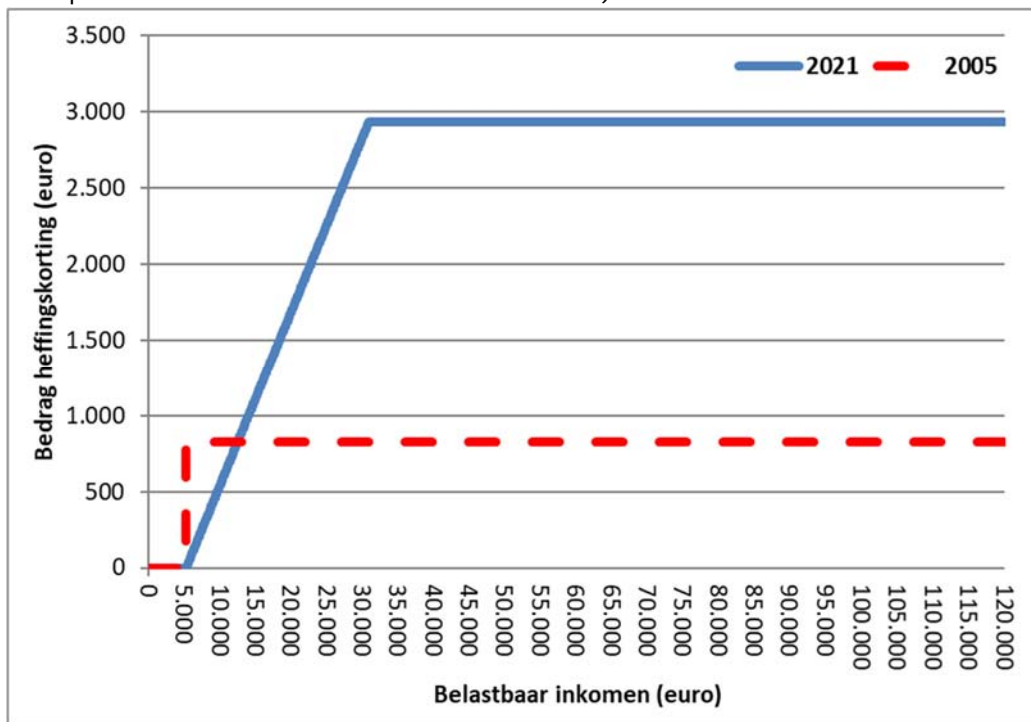
Figuur 5.1: Vormgeving arbeidskorting 2005-2021



Bron: Berekeningen Mimosi 2020

⁹ Hiermee wordt aangesloten bij de analyse in hoofdstuk 6.

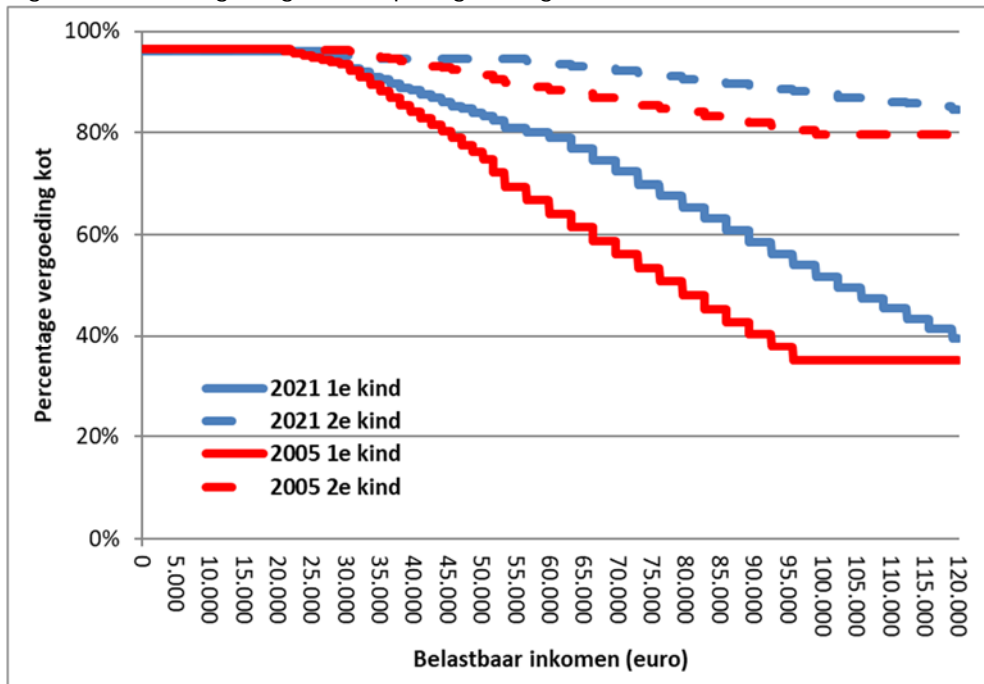
Figuur 5.2: Vormgeving inkomensafhankelijke combinatiekorting (minstverdienende partner in meerpersoonshuishouden of alleenstaande ouder) 2005-2021



Bron: Berekeningen Mimosi 2020

Naast het verhogen van de maximale bedragen in de arbeidskorting en de IACK is ook de kinderopvangtoeslag verhoogd om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Door de bijdrage in de kosten van opvang van kinderen te verhogen wordt de combinatie van de zorg voor kinderen en werken vergemakkelijkt. De vergoedingstabel die geldt voor het kind met de meeste opvanguren (de eerste kindtabel) is sinds 2005 met zo'n 10%-punt verhoogd voor ouders met inkomens tussen € 50.000 en € 100.000. De tweede kindtabel (voor het tweede en verdere kind) is met circa 6%-punt verhoogd voor dezelfde groep ouders. Tegelijkertijd wordt sinds 2008 de overdraagbaarheid van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner afgebouwd. Hierdoor wordt de prikkel tot werken voor de minstverdienende partner groter.

Figuur 5.3: Vormgeving kinderopvangtoeslag 2005-2021



Bron: Berekeningen Mimosi, 2020

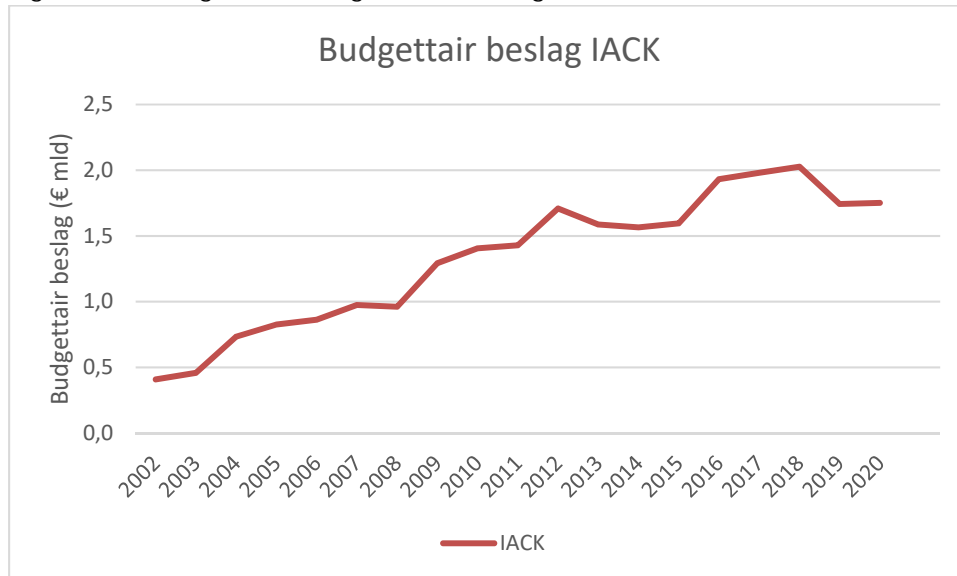
De mate waarin is ingezet om de prikkel tot arbeidsparticipatie te bevorderen binnen box 1 is onder andere af te lezen aan de ontwikkeling van het budgettaire beslag van de arbeidskorting (figuur 5.4) en de IACK (figuur 5.5). Het budgettaire beslag van de arbeidskorting is in de periode 2002-2020 bijna verviervoudigd tot ruim € 20 miljard. In termen van het bbp is het budgettaire beslag verdubbeld: van 1,2% in 2002 naar 2,4% in 2020. Dat komt door de verhoging van de arbeidskorting voor inkomens tussen € 15.000 en € 80.000. De IACK kende in dezelfde periode een verdrievoudiging van het budgettaire beslag.

Figuur 5.4: Budgettair beslag arbeidskorting 2002-2020



Bron: Berekeningen Ministerie van Financiën, 2020

Figuur 5.5: Budgettair beslag arbeidskorting 2002-2020



Bron: Berekeningen Ministerie van Financiën, 2020

5.2 Cumulatie veranderingen heffingskortingen en toeslagen

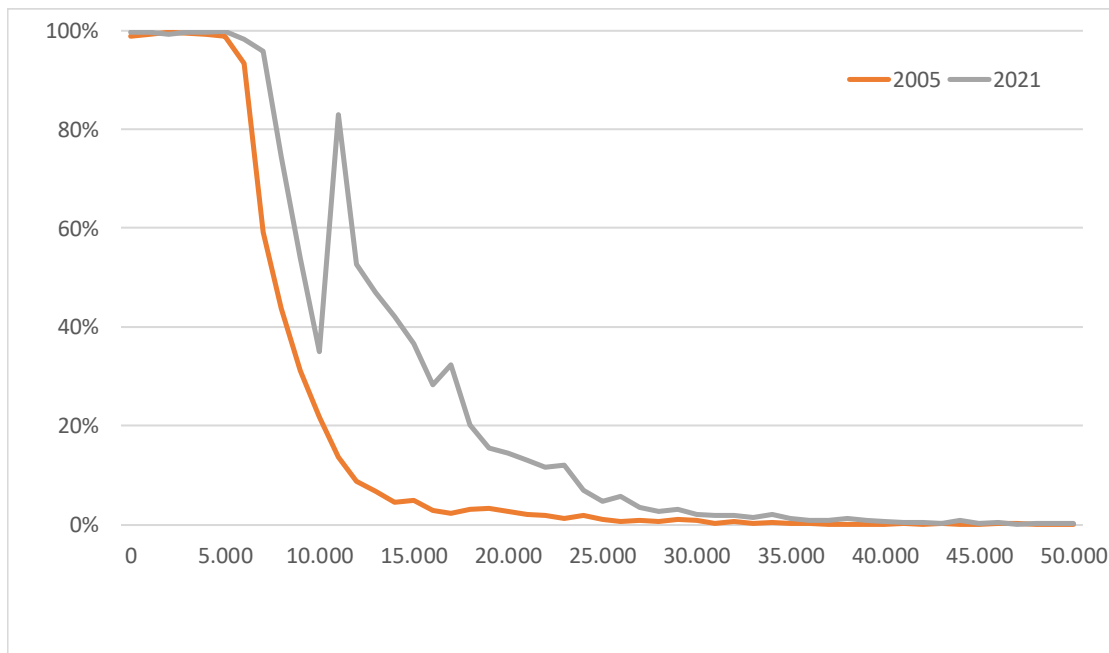
Intensivering heffingskortingen om arbeidsparticipatie te stimuleren heeft gevolgen voor verzilvering

Door de verhoging van heffingskortingen voor huishoudens met een lager inkomen teneinde de arbeidsparticipatie te bevorderen komt het steeds vaker voor dat huishoudens niet meer hun volledige recht op heffingskortingen kunnen benutten (figuur 5.6). Het recht op heffingskortingen is dan hoger dan de te betalen inkomstenbelasting. De te betalen inkomensbelasting is dan 0.

In de structurele situatie van het huidige belastingstelsel, wanneer alle besloten beleidsmaatregelen zijn ingegroeid, geldt dat zo'n 20% van de werkenden met een inkomen op minimumloonniveau zijn of haar heffingskortingen niet volledig kan verzilveren (figuur 5.7). Dit betreft ongeveer 220.000 personen met een inkomen tussen € 15.000 en € 25.000. Voor zelfstandigen ligt dit percentage hoger; bij een iets hoger inkomen van rond € 25.000 kan 50% zijn of haar heffingskortingen niet verzilveren. Dit geldt voor ongeveer 65.000 personen, met een inkomen tussen € 20.000 en € 30.000. De reden hiervoor ligt ook in het feit dat de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling het belastbare inkomen fors verminderen. Daarnaast kan een groot deel van de gepensioneerden met alleen AOW of een klein aanvullend pensioen hun heffingskortingen niet verzilveren, omdat zij naast de algemene heffingskorting recht hebben op de (alleenstaande) ouderenkorting.

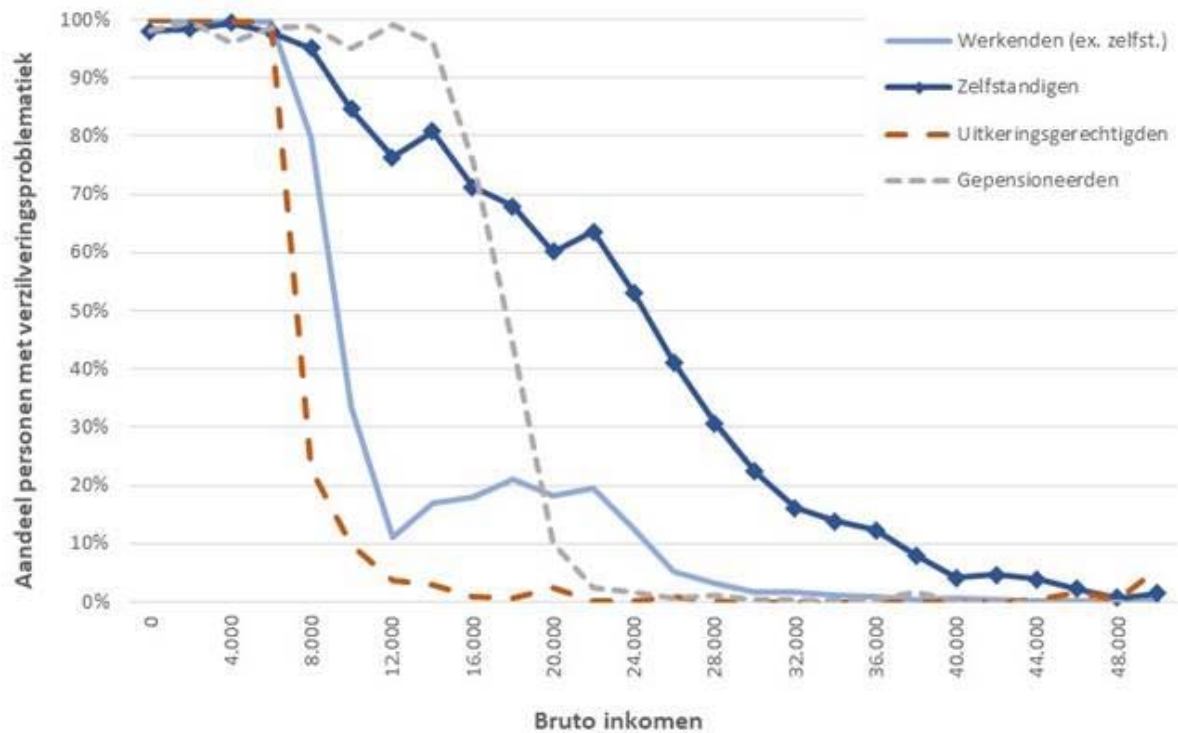
Gekeken naar huishoudtype binnen de groep werknemers (figuur 5.8) zijn het met name alleenstaande ouders en minstverdienende partners die ten minste een deel van hun heffingskortingen niet kunnen verzilveren. Alleenstaande ouders hebben recht op zowel de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Het cumulatieve opbouwpercentage van de arbeidskorting en IACK is hoger dan het belastingtarief in de eerste schijf. Hierdoor neemt het percentage alleenstaande ouders dat hun heffingskortingen niet volledig kan verzilveren toe op het inkomenstraject tussen € 10.000 en € 20.000. Ongeveer 45% van de alleenstaande ouders met een inkomen op minimumloonniveau (circa € 20.000) betaalt te weinig belasting om de heffingskorting te kunnen verzilveren. Dit zijn ongeveer 20.000 personen.

Figuur 5.6: Percentage huishoudens die heffingskortingen niet volledig kunnen verzilveren 2005-2021



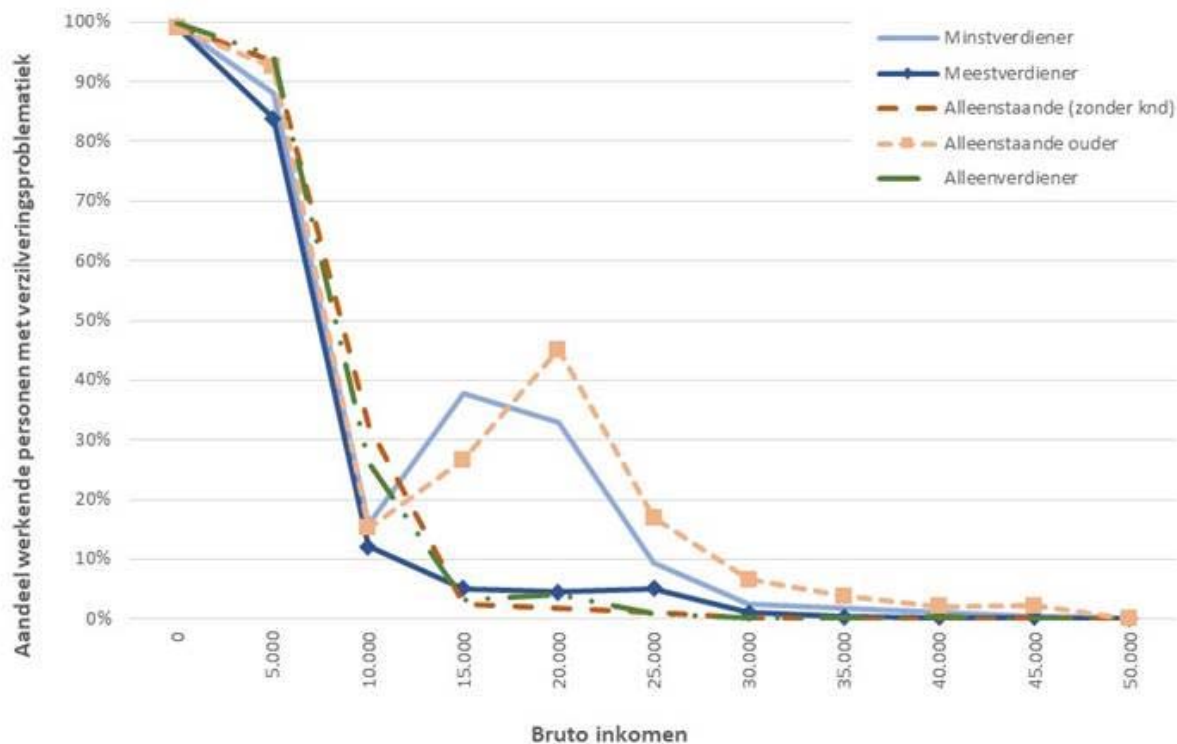
Bron: Berekeningen Ministerie van SZW, 2020

Figuur 5.7: Aandeel personen dat heffingskortingen niet volledig kan verzilveren naar inkomensbron, structurele situatie



Bron: Berekeningen Ministerie van SZW, 2020

Figuur 5.8: Aandeel personen dat heffingskortingen niet volledig kan verzilveren naar huishoudtype, structurele situatie



Bron: Berekeningen Ministerie van SZW, 2020

Arbeidsparticipatie is hoog, groepen die nog het meest gevoelig zijn voor financiële prikkels hebben ook meeste moeite heffingskortingen te verzilveren

Het CPB geeft aan, dat wat betreft arbeidsparticipatie, Nederland te maken heeft met de wet van de remmende voorsprong. Door de sterke (structurele) toename van de arbeidsparticipatie in de afgelopen decennia is het moeilijker geworden om de keuze om al dan niet te werken via fiscale prikkels nog verder te verhogen.

In 2005 rekende het CPB nog met een (ongecompenseerde) arbeidsaanbodelasticiteit van ca. 0,1 voor mannen en 1,0 voor vrouwen. De groeiende participatie van vrouwen leidde tot een geleidelijke daling in de elasticiteit voor vrouwen (naar 0,8 op de lange termijn) (Evers, de Mooij en Van Vuuren 2005). Op basis van de een meta-analyse (Evers, De Mooij en Van Vuuren 2007) werd de ongecompenseerde arbeidsaanbodelasticiteit voor vrouwen echter teruggebracht (naar 0,5). Jongen, De Boer en Dekker (2014) hebben de arbeidsaanbodelasticiteiten verder verfijnd, door verschillende gezinssituaties te onderscheiden. Met name vrouwen met jonge kinderen kennen hier relatief hoge arbeidsaanbodelasticiteiten (ca. 0,4-0,5), afgezet tegen vrouwen zonder kinderen (ca. 0,1) of met kinderen van 12 jaar of ouder (ca. 0,1-0,2). Deze arbeidsaanbodelasticiteiten zijn evenwel een stuk kleiner dan de elasticiteiten waarmee in het verleden gerekend werd.

Voornameeljk alleenstaande moeders en moeders in samenwonende stellen zijn nog relatief gevoelig voor financiële prikkels¹⁰. Daarbij is de beslissing om te participeren gevoeliger voor financiële prikkels dan de beslissing om meer uren te gaan werken. Door het verhogen van met name de arbeidskorting voor lage inkomens is het lonender geworden om te gaan werken vanuit een uitkering. Deze zelfde verhoging van heffingskortingen zorgt ervoor dat met name alleenstaande ouders en minstverdienende partners met een inkomen rond het minimumloon (€20.000) niet meer hun volledige recht op heffingskorting kunnen verzilveren. De groepen die dus

¹⁰ CPB policy brief 2015/02, De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid

nog het meest gevoelig zijn voor financiële prikkels hebben de meeste moeite om een verdere verhoging van heffingskortingen te gelde te maken.

5.3 Conclusie

De belastingheffing op arbeid is mede vormgegeven met het oog op het verhogen van de arbeidsparticipatie. Er zijn in de periode 2005-2021 een aantal specifieke maatregelen genomen binnen box 1 en de toeslagen met als doel om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het maximale bedrag aan arbeidskorting is ruim verdubbeld tot een bedrag van ruim € 4.000. Het budgettair beslag van de arbeidskorting is bijna verviervoudigd tot ruim € 20 miljard. De IACK is tevens fors verhoogd en geldt niet meer voor de niet-werkende partner. Tegelijkertijd is ook de kinderopvangtoeslag verhoogd en de overdraagbaarheid van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner afgebouwd. Het beleid gericht om de arbeidsdeelname te verhogen is effectief geweest; de arbeidsparticipatie van met name vrouwen is in de afgelopen twee decennia gestegen. Maar nu lijken we op een kantelpunt te komen.

Nederland heeft te maken met de wet van de remmende voorsprong. Door het hogere opleidingsniveau en hogere participatiegraad is het moeilijker geworden om de arbeidsparticipatie via fiscale prikkels nog verder te verhogen. Voornamelijk alleenstaande moeders en moeders in samenwonende stellen zijn nog relatief gevoelig voor financiële prikkels, waarbij de beslissing om te participeren gevoeliger voor financiële prikkels is dan de beslissing om meer uren te gaan werken.

Tegelijkertijd zijn dit ook de groepen die relatief de meeste moeite hebben om een verdere verhoging van heffingskortingen te gelde te maken. Door de cumulatie van verhogingen van heffingskortingen voor lage inkomens komt het steeds vaker voor dat huishoudens niet meer hun volledige recht op heffingskortingen kunnen benutten. Alleenstaande ouders en minstverdienende partners met een inkomen rond het minimumloon (€ 20.000) en ouderen zonder aanvullend pensioen kunnen hun heffingskortingen relatief het vaakst niet verzilveren. Het verder verhogen van heffingskortingen voor lagere inkomens om de arbeidsparticipatie te stimuleren is dus weinig effectief meer, de te betalen belasting kan niet verder omlaag. Bovendien is de keerzijde van dezelfde medaille dat hogere heffingskortingen voor lage inkomens ook weer afgebouwd moeten worden. Hierdoor stijgt de marginale druk verder voor hogere inkomens, waardoor het minder lonend is om meer te werken. Beleidsopties 5 (afschaffen IACK) en 6 (schuif tussen minimumloon en AHK) bieden mogelijkheden om dit tegen te gaan.

6. Analyse ontwikkeling totale lastendruk tussen verschillende huishoudtypes

In de vorige hoofdstukken hebben we gekeken naar de veranderde vormgeving van specifieke heffingskortingen en toeslagen aan de hand van de beleidsdoelen van belastingheffing. We voegen in dit hoofdstuk de ontwikkelingen van de belastingtarieven en zorgpremie toe om tot een compleet beeld te komen van de ontwikkeling van de belastingdruk.

We analyseren de gevolgen voor de belastingdruk voor verschillende huishoudtypen van alle beleidswijzigingen die sinds 2005¹¹ hebben plaatsgevonden in box I van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001), het stelsel van toeslagen en de nominale zorgpremie. De analyse volgt grotendeels dezelfde aanpak als die van het Centraal Planbureau (CPB, 2015).¹² We analyseren de ontwikkeling van de gemiddelde belastingdruk van Nederlanders tussen 2005 en het einde van de kabinetsperiode (2021) door middel van een simulatie. Vervolgens kijken we nog verder vooruit naar de gemiddelde belastingdruk in de structurele situatie waarin al het voorgenomen beleid volledig ingegroeid is.

6.1 Introductie rekenmethode

We analyseren de ontwikkeling van de gemiddelde belastingdruk van Nederlanders tussen 2005 en het einde van de kabinetsperiode (2021) door middel van een simulatie. We gebruiken de uitkomsten van de analyse om in te zoomen op verschillende subgroepen. Zo heeft het CPB al laten zien dat de lastendruk van een- en tweeverdieners vanaf 2005 behoorlijk uit elkaar is gelopen, in het voordeel van tweeverdieners. Het doel van deze analyse is om ook een beeld te schetsen van de ontwikkeling van de belastingdruk voor andere subgroepen van de bevolking, zoals ouderen, alleenstaanden en zelfstandig ondernemers. In die zin is deze analyse aanvullend ten opzichte van de CPB-studie.

De simulaties zijn uitgevoerd met MIMOSI, het microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht. In het model hebben we het stelsel van belastingen, toeslagen en zorgpremies uit 2005¹³ gesimuleerd voor de populatie zoals die in 2021 zal zijn (volgens het model). Anders geformuleerd: we berekenen hoeveel belasting een huishouden zou betalen in 2021 in de hypothetische situatie dat in dat jaar het stelsel van 2005 zou gelden en er geen beleid was gevoerd. Hiermee krijgen we inzicht in de ontwikkeling van de belastingdruk, inclusief toeslagen en exclusief werkgeverslasten als gevolg van beleidsmatige wijzigingen bij een constante populatie. Autonome ontwikkelingen, zoals de omvang van de populatie of verandering in de samenstelling van huishoudens over de tijd, beïnvloeden via grondslagen de opbrengsten. Deze ontwikkelingen blijven in deze analyse buiten beschouwing.

Alle schijfgrenzen en heffingskortingen zijn in het scenario waarin we het stelsel van 2005 simuleren wel geïndexeerd met de gemiddelde loongroei naar de waarde voor 2021, maar beleidsmatige wijzigingen sinds 2005 zijn niet meegenomen. In een volledig beleidsneutraal scenario zouden we moeten indexeren met de tabelcorrectiefactor. Doordat lonen sterker zijn gestegen dan de inflatie over de periode 2005-2021 zou iedereen meer belasting gaan betalen als gevolg van progressie-effecten. Om dit effect buiten de analyse te houden is ervoor gekozen om de relevante parameters uit het stelsel van 2005 te indexeren met de loongroei in plaats van de tabelcorrectiefactor. Voor de simulatie gaan we uit van de inkomens, hoogte van de aftrekposten, huizenprijzen, huurniveau en kosten kinderopvang zoals deze in 2021 zullen zijn volgens het model. Voor de vergelijking met de structurele situatie voeren we dezelfde exercitie uit, maar zetten we de gemiddelde belastingdruk volgens het stelsel 2005 af tegen de gemiddelde belastingdruk in het structurele stelsel (berekend vanuit 2021).

¹¹ Door het ontbreken van geschikte gegevens zijn de jaren voor 2005 niet goed te simuleren.

¹² https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Achtergronddocument-15feb2018-De-belastingdruk-van-een-en-tweeverdieners-vanaf-2005_0.pdf

¹³ Voor het zorgstelsel zijn we teruggeslagen naar de situatie in 2006, het eerste jaar van het huidige zorgstelsel.

In de simulatie zijn de volgende regelingen meegenomen¹⁴:

- De belastingschijven en –tarieven;
- De algemene heffingskorting (AHK), arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK);
- De kinderkorting;
- De ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting;
- De jonggehandicaptenkorting;
- De uitbetaalbaarheid van de AHK, arbeidskorting en IACK;
- De dubbele AHK in het referentieminimumloon;
- De aflossingseis voor hypothecaire leningen;
- Maximaal aftrektarief voor grondslagverminderende posten (tariefmaatregel);
- Het eigenwoningforfait (EWF);
- De zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling;
- De toeslagen: kindgebonden budget, huurtoeslag, zorgtoeslag (2006), kinderopvangtoeslag en kinderbijslag;
- De nominale zorgpremie;

De belangrijkste wijziging die we niet meenemen in de simulatie is de Wet Uniformering Loonbegrip (Wet ULB). Als gevolg van de Wet ULB is de belastinggrondslag smaller geworden. Hierdoor zouden de belastinginkomsten met ongeveer 7 miljard euro dalen. Ter compensatie is daarom destijds een pakket aan lastenverzwarende maatregelen genomen ter grootte van ongeveer 7 miljard euro, waaronder een verhoging van het tarief eerste schijf met 3,45 procentpunt. Om terug te gaan naar het stelsel van 2005 zouden we in MIMOSI dus eigenlijk de belastinggrondslag moeten aanpassen ('breder maken'). Omdat dit lastig te programmeren is in MIMOSI hebben we de belastinggrondslag gelijk gehouden. We rekenen dus voor 2005 alsof er een smallere grondslag was dan dat daadwerkelijk het geval was. Het compensatiepakket moeten we dan echter ook negeren. Zo kende het stelsel van 2005 bijvoorbeeld een tarief eerste schijf van 34,4%, maar daar hoorde wel een bredere belastinggrondslag bij. Omdat wij voor de simulatie in MIMOSI rekenen met de smallere grondslag van ná de Wet ULB, rekenen we ook met het hogere tarief van $34,4\% + 3,45\% = 37,85\%$ voor de simulatie van het stelsel in 2005. Van het Wet ULB-compensatiepakket nemen we alleen de aanpassing van de tarieven, schijflengtes, AHK, ouderenkorting en alleenstaande ouderenkorting mee. Daarmee laten we een aantal (kleinere) aanpassingen van andere heffingskortingen en toeslagen buiten beschouwing.

Tabel B1 in de bijlage geeft een overzicht van de verschillende parameters die het stelsel van belastingen in box I en toeslagen definiëren in 2005 (prijzen 2021), 2021 en structureel. Dit zijn de parameters na indexatie met de loonontwikkeling over de periode 2005-2021, maar voor de correctie in verband met het Wet ULB-pakket.

6.2 Resultaten analyse ontwikkeling lastendruk huishoudtypes 2005-2021

Onderstaande figuren tonen het verschil in gemiddelde belastingdruk volgens het stelsel in 2021 en het stelsel in 2005 voor verschillende huishoudinkomens. De zwarte lijn in de figuren geeft de mutatie van de gemiddelde belastingdruk weer. Als we bijvoorbeeld kijken naar een alleenstaande (figuur 6.1) met inkomen van € 40.000, dan zou de gemiddelde druk met ongeveer 5,5 %-punt stijgen als we in 2021 terug zouden gaan naar het stelsel van 2005. Merk hierbij op dat de relevante parameters uit het stelsel van 2005 geïndexeerd zijn met de gemiddelde loongroei naar prijzen 2021.

¹⁴ Pensioenpremies en het werknemersdeel WW-premie worden niet meegenomen in onze analyse. In de CPB-studie is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waaruit blijkt dat het wel of niet meenemen van deze parameters de resultaten niet beïnvloedt. Tevens blijft de aftrek specifieke zorgkosten buiten beschouwing. Hierover bestaan geen gegevens in Mimosi.

De gekleurde balkjes laten per inkomensklasse van € 5000 zien in welke mate verschillende onderdelen van het belastingstelsel bijdragen aan het verschil in de gemiddelde druk. Zo is te zien dat de gemiddelde druk voor een alleenstaande met een inkomen van € 40.000 onder het stelsel van 2021 vooral lager is dankzij de hogere arbeidskorting. De schijven en tarieven zorgen eveneens voor een lagere gemiddelde druk, maar dat effect wordt tenietgedaan door de lagere AHK.

De resultaten van deze analyse laat zien hoe de gemiddelde belastingdruk van huishoudens met een gegeven inkomen zou wijzigen wanneer we in 2021 terug zouden gaan naar het stelsel van 2005. Daarmee geven de plaatjes inzicht in welke inkomensgroepen en welke type huishoudens het meest hebben geprofiteerd van de beleidsmatige wijzigingen sinds 2005. Naast het plaatje met de mutatie van de gemiddelde belastingdruk is steeds een histogram weergegeven met het aantal huishoudens per inkomenscategorie.

Box: Aansluiting uitkomsten analyse belastingdruk bouwsteen Box I met bouwsteen ‘De Nederlandse belastingmix’

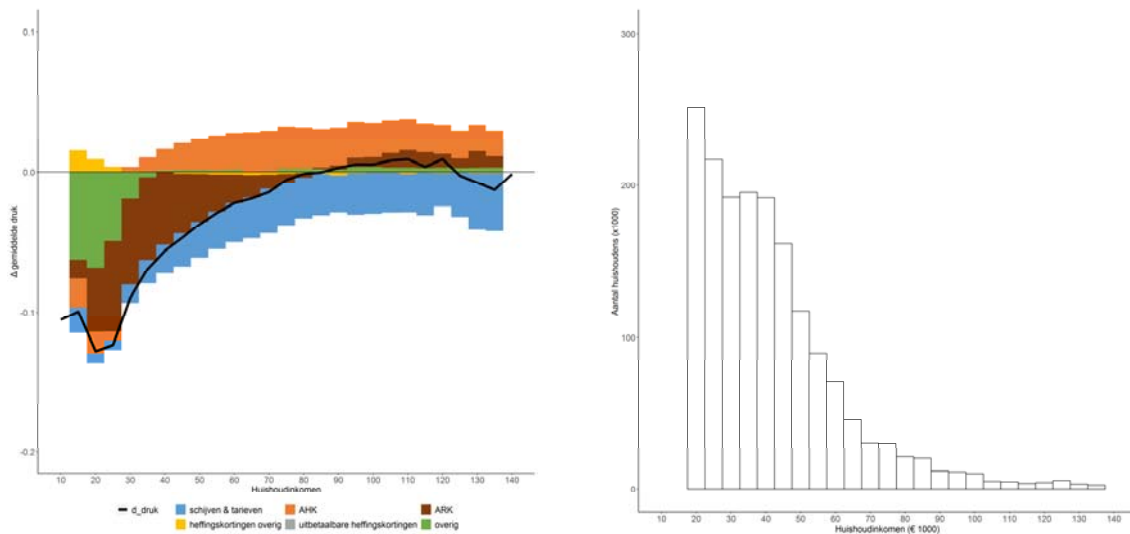
Het algemene beeld dat uit de analyse in dit hoofdstuk gedestilleerd zou kunnen worden is dat voor de meeste huishoudens sinds 2005 sprake is geweest van lastenverlichting op de grondslag arbeid. De analyse in de bouwsteen ‘De Nederlandse belastingmix’ geeft aan dat er vanaf 2005 juist sprake is van hogere aan de grondslag arbeid te relateren belasting- en premieontvangsten. De uitkomsten lijken daardoor te verschillen, maar bedacht moet worden dat beide uitkomsten een eigen interpretatie of betekenis hebben.

In onderhavige analyse wordt berekend welke belasting de huidige populatie nu betaalt en wat zij zouden betalen volgens het stelsel zoals dat gold in 2005. Dit is een hypothetische modelmatige berekening waarin het effect zichtbaar wordt gemaakt van het in het rapport beschreven beleid op gebied van belastingen en toeslagen tussen start- en eindjaar. In de bouwsteen ‘De Nederlandse Belastingmix’ wordt de gerealiseerde macro belastingopbrengst geanalyseerd voor de periode 2005-2021.

Het verschil in beide uitkomsten kan door een aantal factoren worden verklaard. Als eerste wordt de macro belastingopbrengst ook bepaald door macro-economische en demografische ontwikkelingen, zoals werkgelegenheid en loonontwikkeling, vergrijzing, huishoudvorming en een veranderende samenstelling van de beroepsbevolking (werknemers/ zzp-ers). Een reële loonontwikkeling die afwijkt van de automatische indexering heeft in een progressief belastingstelsel effect op de belastingopbrengst, evenals een wijziging in de inkomensverdeling. Met het progressie-effect is overigens wel rekening gehouden in de analyse voor box I door de relevante belastingparameters uit 2005 te indexeren met de loongroei in plaats van de tabelcorrectiefactor.

Ten tweede wordt de macro belastingopbrengst naast de maatregelen op het gebied van schijven en tarieven uit de onderhavige analyse ook beïnvloed door grondslagmaatregelen die niet in de modelmatige aanpak tot uiting komen. Dit geldt vooral op het gebied van pensioenen, zoals het Witteveenkader en VUT/prepensioen regelingen. Deze maatregelen hebben een matigend effect gehad op de (aftrekbare) premies en hebben daardoor de grondslag voor belastingheffing en daarmee de belastingopbrengst, verhoogd. Dit geldt ook voor maatregelen op het gebied van de aftrekposten. Met name de aftrek van zorgkosten is fors ingeperkt. Anderzijds zijn, met uitzondering van de zorgtoeslag, de toeslagen geen onderdeel van de belastingmix-analyse. Vooral het kindgebonden budget heeft tot lastenverlichting geleid die wel in de modelmatige benadering tot uitdrukking komt, maar niet in de bouwsteen ‘De Nederlandse belastingmix’. Een andere factor is het veranderend gebruik van fiscale faciliteiten door belastingplichtigen. Tot slot wordt in de macroanalyse van de lastendruk op arbeid ook de door werkgevers betaalde inkomensafhankelijke bijdrage voor de zorgverzekering meegenomen.

Figuur 6.1: Verschil gemiddelde druk alleenstaanden jonger dan de AOW-leeftijd, 2005-2021

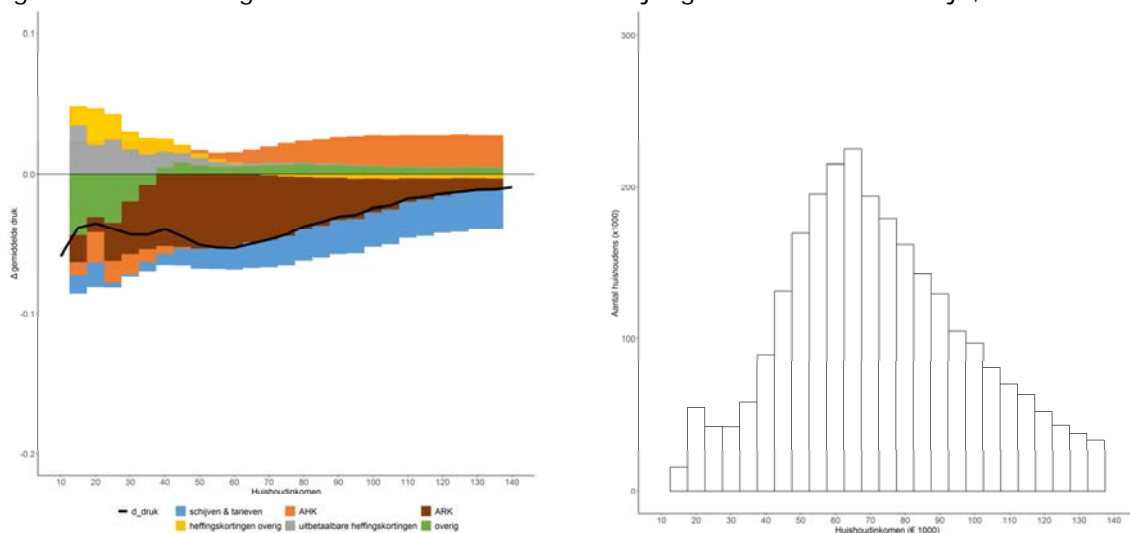


Bron: berekeningen Ministerie van Financiën, 2020

Voor een alleenstaande is de gemiddelde druk tot een inkomen van ongeveer € 80.000 onder het stelsel van 2021 lager. Dat komt door de flinke intensiveringen in de toeslagen (groene vlak) en door de verhoging van de arbeidskorting en algemene heffingskorting. Voor hogere inkomens is de gemiddelde druk onder beide stelsels vrijwel gelijk. Hogere inkomens profiteren in het stelsel van 2021 weliswaar van lagere tarieven, maar ondervinden een vrijwel gelijk nadeel van de afbouw van de AHK.

Uit het histogram met de verdeling van alleenstaanden over de inkomensklassen blijkt dat het grootste gedeelte van deze groep baat heeft bij de beleidsmatige wijzigingen sinds 2005. Het aandeel alleenstaanden met een inkomen boven de € 80.000 is klein in vergelijking met het totaal aantal alleenstaanden.

Figuur 6.2: Verschil gemiddelde druk tweeverdieners jonger dan de AOW-leeftijd, 2005-2021

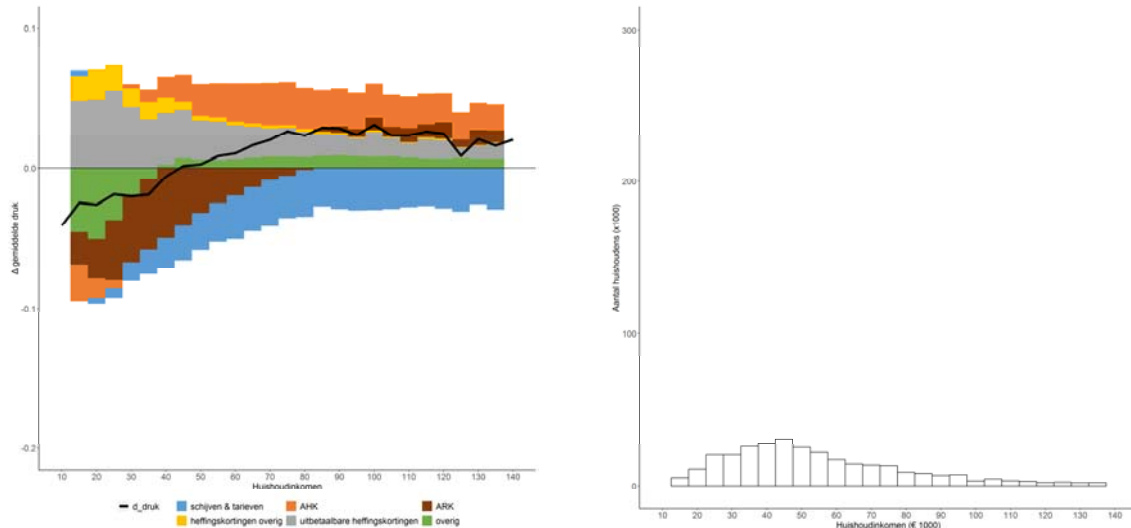


Bron: berekeningen Ministerie van Financiën, 2020

Huishoudens met twee inkomens profiteren vooral van de verhogingen van de heffingskortingen en dan met name de arbeidskorting. Uit het histogram (rechts) blijkt dat de beleidsmatige verhogingen van de arbeidskorting tussen 2005 en 2021 voor een groot gedeelte van de tweeverdieners zorgt voor een daling van de gemiddelde belastingdruk met minimaal vijf procentpunt in het stelsel van 2021. Voor tweeverdieners met een hoog inkomen valt het effect

van lagere tarieven vrijwel volledig weg tegen de afbouw van de AHK. Hierdoor daalt de gemiddelde belastingdruk vanaf een huishoudinkomen van € 120.000 met ongeveer twee procentpunt. Voor tweeverdieners met een laag huishoudinkomen heeft het afbouwen van de uitbetaalbaarheid van de AHK ook een (klein) negatief effect.

Figuur 6.3: Verschil gemiddelde druk eenverdiener jonger dan de AOW-leeftijd, 2005-2021

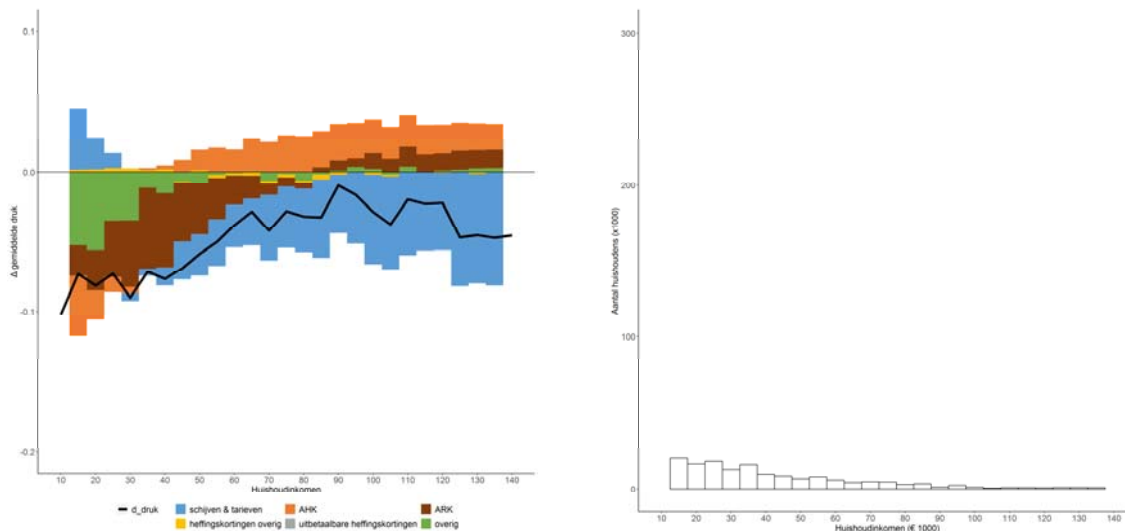


Bron: berekeningen Ministerie van Financiën, 2020

Voor eenverdieners is de gemiddelde druk onder het stelsel van 2021 hoger voor huishoudens met een inkomen vanaf ongeveer € 40.000 dan onder het stelsel van 2005 zonder aanvullend beleid. Het afbouwen van de uitbetaalbaarheid van de AHK en de afbouw van de AHK en arbeidskorting voor hogere inkomens dragen vooral bij aan de hogere gemiddelde druk. Eenverdieners met een lager inkomen profiteren van hogere toeslagen en een hogere AHK en arbeidskorting onder het stelsel van 2021. Merk op dat het aantal eenverdienerhuishoudens in 2021 veel lager is dan het aantal alleenstaanden (figuur 6.1) en huishoudens met twee inkomens (figuur 6.2). Het aandeel eenverdieners is tevens tussen 2005 en 2015 met ongeveer zeven procentpunt gedaald.¹⁵

¹⁵ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2018-03-Eenverdieners-onder-druk.pdf>

Figuur 6.4: Verschil gemiddelde druk alleenstaande ondernemers (onder de AOW-leeftijd), 2005-2021



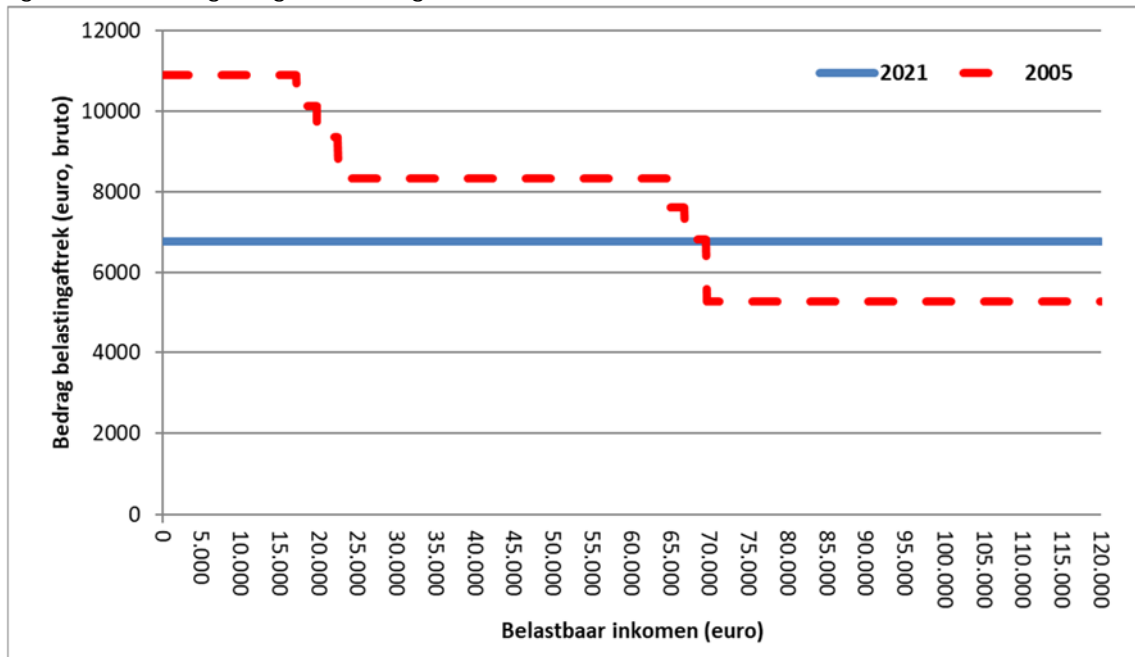
Bron: berekeningen Ministerie van Financiën, 2020

Om de effecten van het beleid op de belastingdruk voor ondernemers zo zuiver mogelijk in beeld te krijgen focussen we op de groep alleenstaande ondernemers. Binnen fiscale paren vertroebelen de effecten, omdat een van de fiscale partners vaak looninkomen heeft en dus niet profiteert van de ondernemersfaciliteiten. Dat neemt niet weg dat ook ondernemers in paren profiteren van de fiscale ondernemersfaciliteiten en dat de groep dus veel groter is dan weergegeven in het histogram rechts in figuur 6.4.

Kijkend naar de groep ondernemers zien we dat deze groep over de hele linie beter af is dan wanneer sinds 2005 geen beleid zou zijn gevoerd. Ondernemers met lage winsten profiteren wel licht minder in vergelijking met de totale groep van alleenstaanden. Zij profiteren ook van hogere heffingskortingen (voor zover zij deze kunnen verzilveren) en hogere toeslagen. Maar zij hebben te maken met een lagere zelfstandigenaftrek in 2021 (in 2005 was die aftrek hoger bij lage winsten).

De zelfstandigenaftrek is een vrijstelling van de inkomensbelasting die geldt voor de ondernemers die aan het urencriterium voldoen. Tot 2012 was de hoogte van de aftrek afhankelijk van het winstniveau. Hoe hoger de winst hoe lager de zelfstandigenaftrek. De zelfstandigenaftrek bedroeg sinds 2012 een vast bedrag van € 7.280, maar wordt vanaf 2020 in stappen van € 250 afgebouwd naar € 5000 in 2028.

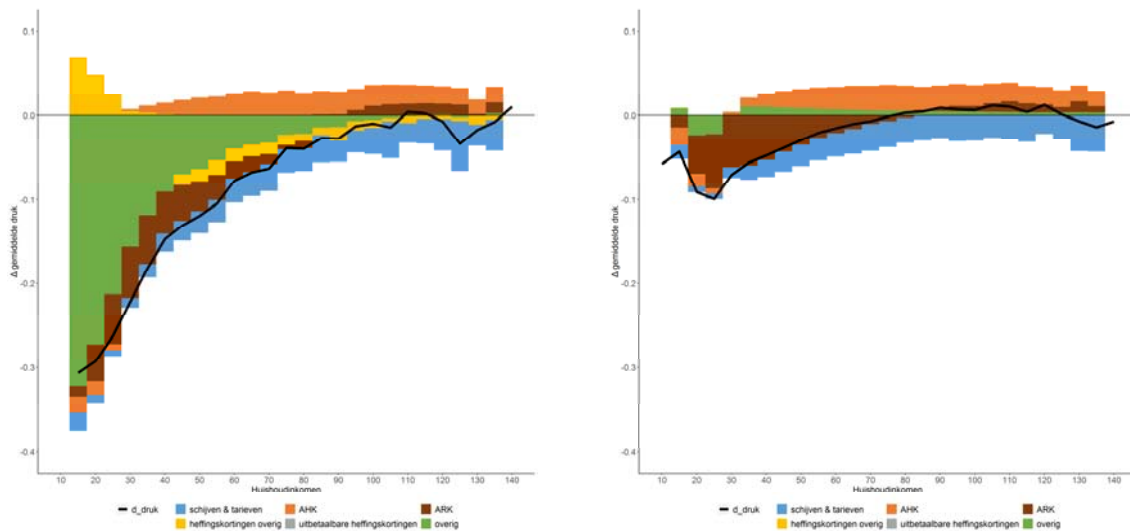
Figuur 6.5: Vormgeving zelfstandigenaftrek 2005-2021



Bron: berekeningen Mimosi 2020

Bij hogere inkomens profiteren alleenstaande ondernemers juist meer dan de totale groep van alleenstaanden. Dit heeft vooral te maken met de schijven en tarieven. Aan de bovenkant profiteren ondernemers van de hogere zelfstandigenaftrek die juist verhoogd is in vergelijking met het stelsel van 2005 en de introductie van de mkb-winstvrijstelling. IB-ondernemers hebben sinds 2007 naast de zelfstandigenaftrek recht op de mkb-winstvrijstelling. De mkb-winstvrijstelling bedraagt momenteel 14% van de winst en verlaagt – net als de zelfstandigenaftrek – het belastbaar inkomen van een IB-ondernemer. Voor zelfstandigen heeft het beleid van de afgelopen vijftien jaar dus bijgedragen aan een lagere belastingdruk bij een hoger inkomen, terwijl dat voor werkenden niet het geval is.

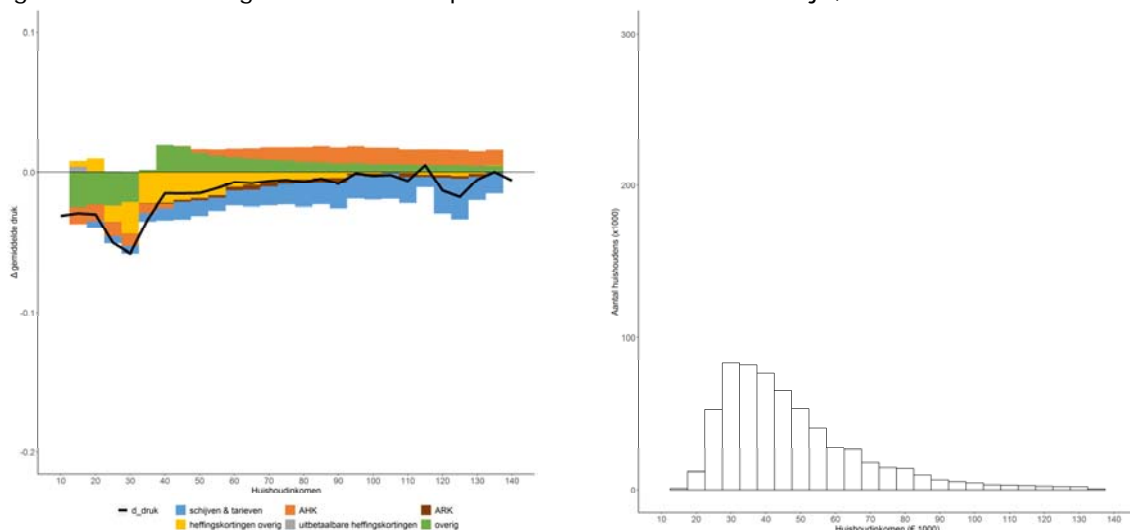
Figuur 6.6: Verschil gemiddelde druk alleenstaanden (onder de AOW-leeftijd) met kinderen (links) en zonder kinderen (rechts), 2005-2021



Bron: berekeningen Ministerie van Financiën, 2020

De gemiddelde druk van alleenstaande ouders (van minderjarige kinderen) met een laag inkomen is onder het stelsel van 2021 ongeveer 20 tot 30 procentpunt lager dan het geval zou zijn geweest wanneer er sinds 2005 geen beleid meer was gevoerd. Alleenstaande ouders profiteren in 2021 van het kindgebonden budget en, meer specifiek, van de alleenstaande ouderkop binnen het kindgebonden budget. De alleenstaande ouderkop is geïntroduceerd om de armoedeval bij het aanvaarden van werk vanuit een uitkering op te heffen. Het verschil in gemiddelde druk tussen alleenstaande ouders en alleenstaanden zonder kinderen is hierdoor fors opgelopen.

Figuur 6.7: Verschil gemiddelde druk paar ouder dan de AOW-leeftijd, 2005-2021



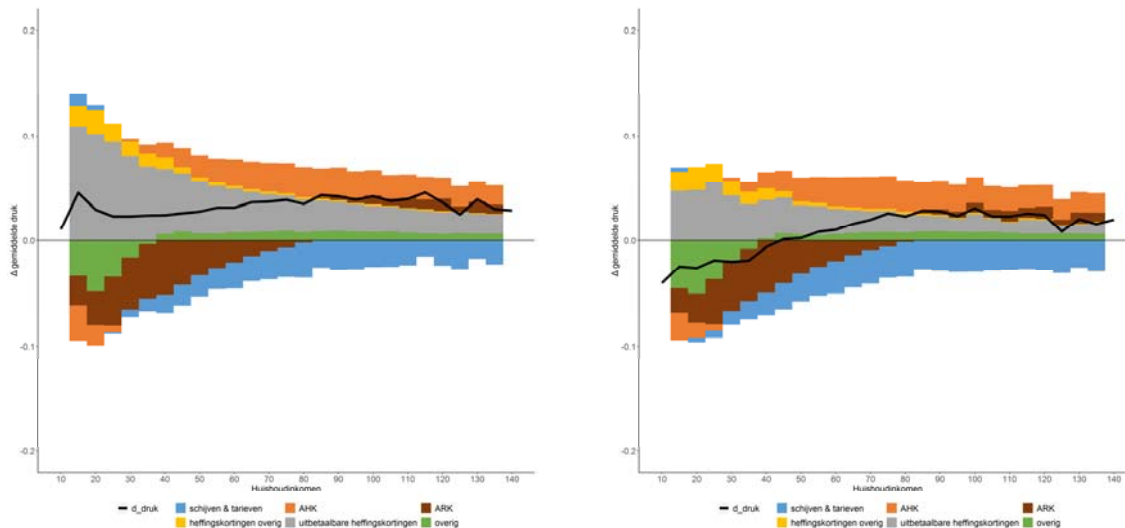
Bron: berekeningen Ministerie van Financiën, 2020

Voor AOW-paren is de gemiddelde druk in het stelsel van 2021 lager voor vrijwel alle inkomens. Dit verschil is echter wel kleiner dan voor tweeverdieners onder de AOW-leeftijd. De figuur voor AOW-paren laat duidelijk het voordeel zien van de hogere ouderenkorting (heffingskortingen overig) in het stelsel van 2021 ten opzichte van het stelsel in 2005 (figuur 6.7). Verder profiteren AOW-gerechtigden met een hoger inkomen, net als andere groepen, van de lagere tarieven in box 1 terwijl ze tegelijkertijd nadeel ondervinden van de afbouw van de AHK. Aan de onderkant profiteren AOW-paren van hogere toeslagen, terwijl vanaf een huishoudinkomen van ongeveer € 40.000 de hogere nominale zorgpremie juist voor een hogere gemiddelde belastindruk zorgt.

6.3 Resultaten analyse ontwikkeling lastendruk huishoudtypes 2005-structurele situatie

Tot nu toe hebben we de gemiddelde belastingdruk in 2021 vergeleken met de gemiddelde belastingdruk die huishoudens in 2021 zouden ervaren als er vanaf 2005 geen beleid gevoerd zou zijn. We kunnen ook de structurele gemiddelde belastingdruk vergelijken met de gemiddelde belastingdruk die voortvloeit uit het stelsel van 2005. Deze exercitie maakt, in aanvulling op voorgaande resultaten, dan ook vooral inzichtelijk hoe het huidige voorgenomen beleid dat na 2021 nog ingroeit uitpakt voor verschillende subgroepen. We laten de resultaten zien voor de subgroepen waarbij de verschillen het grootst zijn.

Figuur 6.8: Verschil gemiddelde druk eenverdieners jonger dan de AOW-leeftijd 2005-structureel (links) en 2005-2021 (rechts)

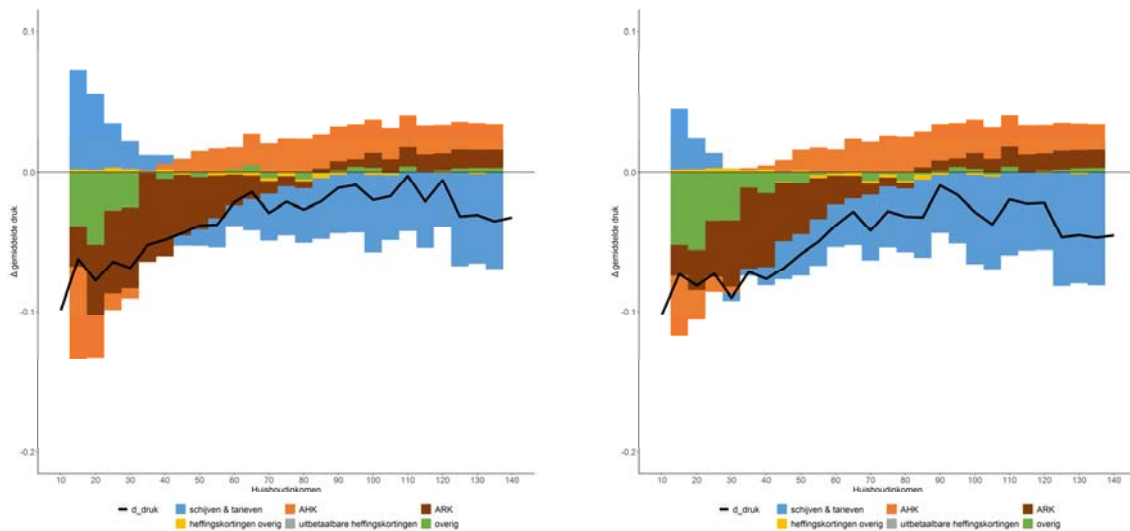


Bron: berekeningen Ministerie van Financiën, 2020

In de structurele situatie is de belastingdruk voor alle eenverdieners hoger onder het huidige stelsel dan onder het stelsel dat we zouden hebben als er sinds 2005 geen beleid zou zijn gevoerd. De verdere toename van de belastendruk na 2021 wordt vooral gedreven door de uitbetaalbaarheid van de AHK. Voor huishoudens met een lager inkomen weegt dit zwaarder door in de gemiddelde belastingdruk, omdat de AHK een relatief groter deel van het besteedbaar inkomen is. De uitbetaalbaarheid van de AHK is in 2023 volledig afgebouwd.

Daarnaast zijn personen geboren voor 1963 uitgezonderd van de afbouw van de uitbetaalbaarheid van de AHK. In de structurele situatie zijn er geen mensen meer die geboren zijn voor 1963, waardoor alle eenverdieners een hogere gemiddelde belastingdruk ervaren doordat de AHK niet langer uitbetaalbaar is. In 2021 is nog een aanzienlijk deel van de eenverdieners jonger dan de AOW-leeftijd geboren voor 1963, waardoor de uitbetaalbare AHK nog niet volledig doorweegt in de gemiddelde druk in 2021. Overigens zal de verdeling van het aantal eenverdieners er in de structurele situatie wel anders uitzien dan in figuur 6.8, als gevolg van de trend dat het aantal eenverdieners steeds verder daalt.

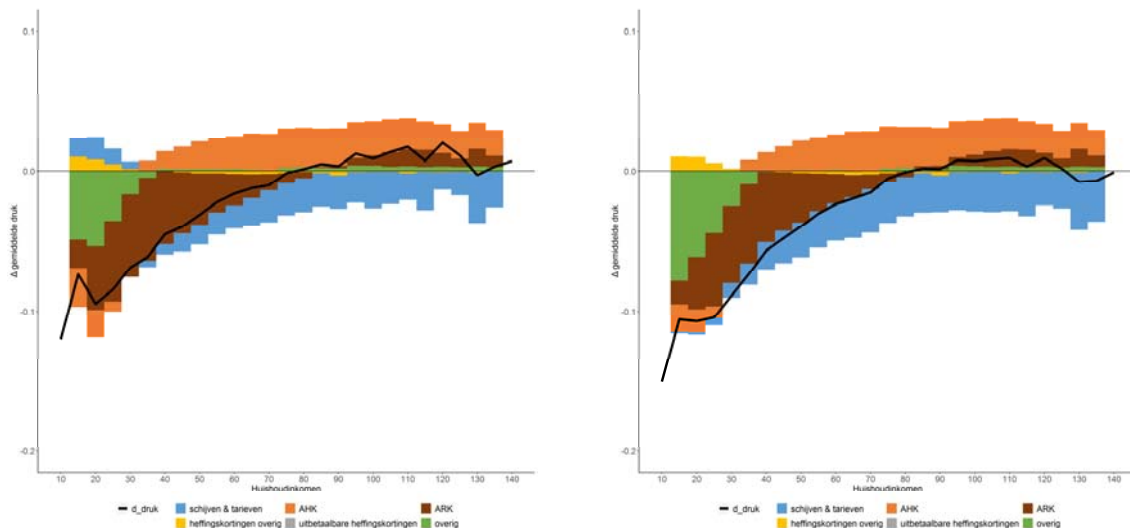
Figuur 6.9: Verschil gemiddelde druk alleenstaanden ondernemers (onder de AOW-leeftijd) 2005-structureel (links) en 2005-2021 (rechts)



Bron: berekeningen Ministerie van Financiën, 2020

Ten opzichte van het stelsel dat we zouden hebben wanneer er sinds 2005 geen beleid was gevoerd profiteren ondernemers ook structureel nog over de gehele linie van een lagere belastingdruk. Dit is wel minder dan in de huidige situatie door ingezet beleid. Ondernemers ervaren in de structurele situatie (links) over de gehele linie een hogere gemiddelde druk als gevolg van de verlaging van de zelfstandigenaftrek naar een niveau van € 5000 en de verlaging van het maximale aftrektarief voor de aftrekposten. Deze effecten zitten beide in de balkjes "schijven en tarieven".

Figuur 6.10: Verschil gemiddelde druk tweeverdieners (onder de AOW-leeftijd) met een eigen woning 2005-structureel (links) en 2005-2021 (rechts)



Bron: berekeningen Ministerie van Financiën, 2020

Het maximale tarief waartegen de betaalde hypotheekrente en een aantal persoonsgebonden aftrekposten kunnen worden afgetrokken gaat naar 37,1% (het basistarief) in 2023. In 2021 is het maximale aftrektarief nog 43%. Als gevolg van deze maatregel stijgt de gemiddelde druk voor belastingplichtigen met een inkomen voor aftrekposten van meer dan € 68.507. In figuur 6.10 is deze lastenverzwaring zichtbaar in een hogere gemiddelde druk als gevolg van wijzigingen in 'schijven en tarieven'. Uit de figuur blijkt ook dat de schijven en tarieven ook aan de onderkant

voor een hogere gemiddelde druk zorgen. Dit effect wordt vrijwel volledig verklaard door de versoering van de zelfstandigenaftrek in de structurele situatie en slaat dus neer bij woningbezitters die ook zelfstandig ondernemer zijn.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling van de gemiddelde belastingdruk van Nederlanders vanaf 2005 door middel van een simulatie geanalyseerd. Met behulp van deze analyse kan een uitspraak gedaan worden hoe beleidswijzigingen in box 1, de toeslagen en de nominale zorgpremie uitwerken voor verschillende huishoudtypen en inkomens.

Als gevolg van intensiveringen in de toeslagen, de algemene heffingskorting en arbeidskorting is de belastingdruk voor veel huishoudens gedaald. Voor alleenstaanden (totale groep circa 2,6 miljoen personen) met een inkomen onder de € 80.000 ligt de belastingdruk in 2021 flink lager dan het geval zou zijn in het stelsel van 2005. Dat komt door de intensiveringen in de toeslagen, de algemene heffingskorting en arbeidskorting. Het verschil tussen de ontwikkeling belastingdruk voor alleenstaanden met en zonder kinderen is echter groot. De gemiddelde druk van alleenstaande ouders met een laag inkomen ligt onder het stelsel van 2021 zo'n 20 tot 30 procentpunt lager dan de belastingdruk voor alleenstaanden zonder kinderen. Dit is voornamelijk het gevolg van de introductie van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. Deze is ingevoerd om de stap naar werk vanuit een uitkering lonend te maken. Alleenstaanden met een hoger inkomen profiteren weliswaar van lagere belastingtarieven, maar zij ondervinden een vrijwel gelijk nadeel van de afbouw van de algemene heffingskorting. Voor hen ligt de gemiddelde belastingdruk op een ongeveer gelijk niveau in 2021 als in het stelsel van 2005 zonder beleid het geval zou zijn.

Huishoudens met twee inkomens (2,9 miljoen huishoudens) profiteren voornamelijk van de verhoging van de arbeidskorting. Een groot gedeelte van de tweeverdieners kent in het stelsel van 2021 een belastingdruk die minimaal 5 procentpunt lager ligt dan hun belastingdruk zou zijn in het stelsel van 2005.

Voor eenverdieners (totale groep 340.000 huishoudens) met een inkomen vanaf € 40.000 ligt de gemiddelde druk onder het stelsel van 2021 hoger dan in het stelsel van 2005. In de structurele situatie, wanneer al het voorgenomen beleid gericht op verhogen arbeidsparticipatie en vergroten van de economische zelfstandigheid is ingegroeid, kennen alle eenverdieners een hogere belastingdruk dan in het stelsel van 2005 het geval zou zijn. Dit is het gevolg van de volledige afbouw van de overdraagbaarheid van de uitbetaalbaarheid van de AHK aan de minstverdienende partner. Omdat in een eenverdienershuishouden maar 1 partner werkt, kan een eenverdiener maar een keer profiteren van de verhogingen in de arbeidskorting, waar dit voor de tweeverdiener twee keer is. Het individueel verdiende inkomen van een eenverdiener ligt bovendien hoger dan bij een tweeverdiener met een vergelijkbaar huishoudinkomen. Eenverdienershuishoudens hebben daardoor relatief meer last van de inkomensafhankelijke afbouw van heffingskortingen. In beleidsopties 1,5 en 7 worden maatregelen gepresenteerd om het verschil in belastingdruk tussen één- en tweeverdieners te verkleinen.

Waar werkenden met een hoger inkomen in het stelsel van 2021 en structureel een vrijwel gelijke of hogere belastingdruk kennen als in het stelsel van 2005, profiteren zelfstandigen met een hogere winst van de hogere zelfstandigenaftrek die voor hen geldt en de introductie van de MKB-winstvrijstelling. Voor zelfstandigen heeft het beleid van de afgelopen vijftien jaar bijgedragen aan een lagere belastingdruk bij een hoger inkomen, terwijl dat voor werkenden niet het geval is.

Vanuit het oogpunt van een evenwichtige inkomensverdeling alsmede deels vanuit het oogpunt van het bevorderen van de arbeidsparticipatie hebben er sinds 2005 veel beleidswijzigingen plaatsgevonden. Vooral huishoudens met een lager inkomen, tweeverdieners en zelfstandigen kennen hierdoor een lagere belastingdruk in 2021 dan in 2005. Keerzijde van de medaille is dat de marginale druk voor de meeste personen is gestegen, waardoor meer werken minder loont, dat

niet iedereen meer hun volledige heffingskortingen kan verzilveren en de gemiddelde belastingdruk voor hogere inkomens gestegen is.

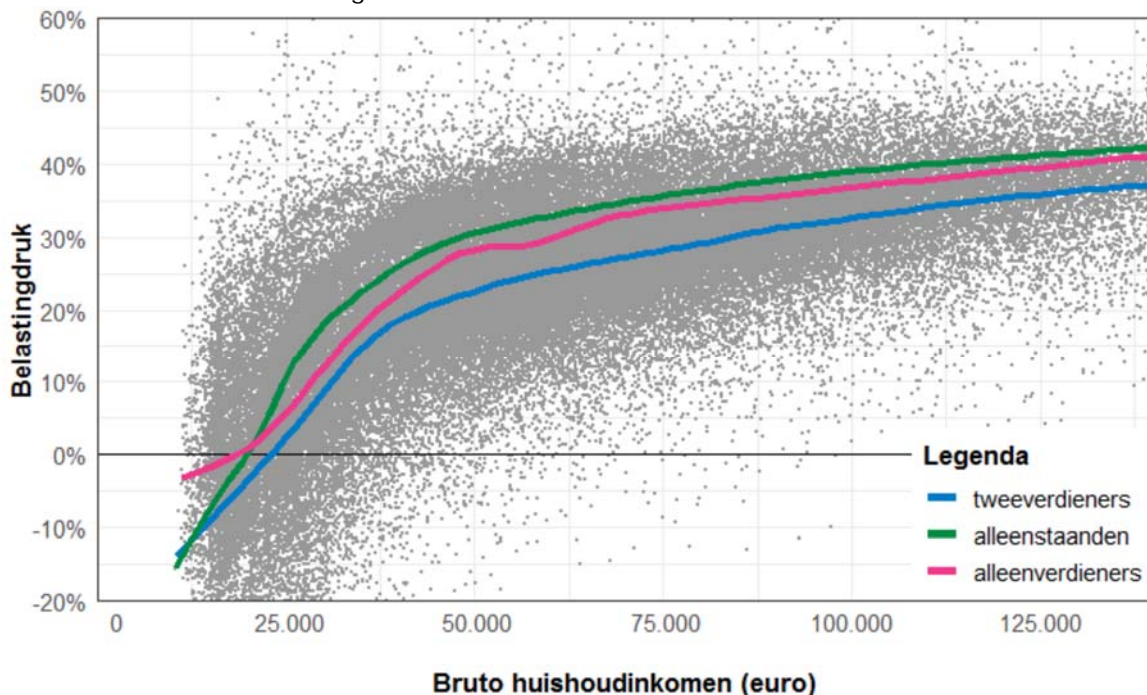
7. Complexiteit Box I

7.1 Marginale druk en gemiddelde druk zijn keerzijde van dezelfde medaille

Tegenover een hoge marginale druk staat binnen het huidige stelsel over het algemeen een relatief lage gemiddelde druk. Dit komt doordat de marginale druk het gevolg is van (de afbouw van) inkomensregelingen. Deze inkomensondersteuning zorgt tegelijkertijd voor een lage gemiddelde druk voor mensen die recht hebben op deze regelingen. Voor huishoudens die recht hebben op relatief veel inkomensondersteuning – veelal aan de onderkant van het inkomensgebouw – kan de gemiddelde druk hierdoor zelfs negatief zijn, zie figuur 7.1. Deze huishoudens ontvangen meer inkomensondersteuning en belastingkortingen dan dat zij (inkomsten)belasting betalen.

De inkomstenbelasting als draagkrachtheffing is in box 1 onder meer vormgegeven door de oplopende schijftarieven en de algemene heffingskorting, die bestaat uit een vast bedrag dat vanaf een bepaald inkomen wordt afgebouwd. In combinatie met de arbeidskorting en inkomensafhankelijke arbeidskorting (IACK) – die er primair op gericht zijn om de arbeidsparticipatie te bevorderen – leidt dit tot een gemiddelde belastingdruk, die stijgt, als het inkomen toeneemt. De arbeidskorting en de IACK doen het draagkrachtbeginsel als leidend principe van de belastingheffing dus niet teniet. Voor alle huishoudens loopt de belastingdruk op met het inkomen en blijkt de progressiviteit uit het Nederlandse belastingstelsel. Waar lage inkomens te maken hebben met een zeer lage of soms negatieve belastingdruk, stijgt de gemiddelde druk snel bij een inkomen boven de € 20.000. Bij een inkomen vanaf € 50.000 stijgt de gemiddelde belastingdruk minder snel.

Figuur 7.1: Gemiddelde belastingdruk 2021

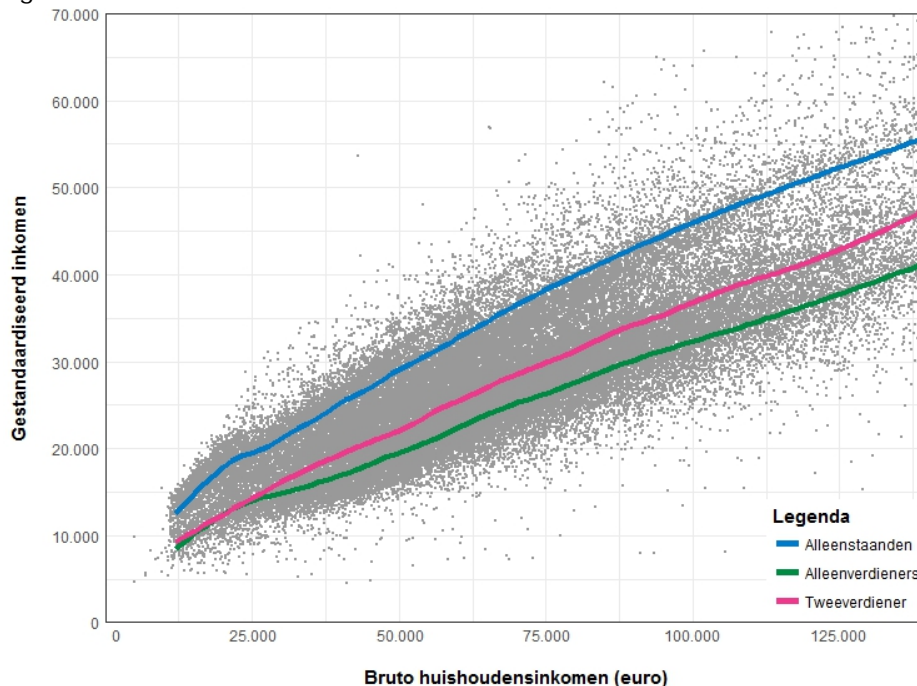


Bron: berekeningen Ministerie van Financiën en SZW, 2020

Het belastingstelsel wordt mede vormgegeven om een evenwichtige inkomensverdeling te bereiken. De gemiddelde druk geeft daar een indicatie van. Dit laat zien dat een alleenstaande of eenverdiener bij eenzelfde huishoudinkomen meer belasting betaalt dan een tweeverdienershuishouden waarbij het individuele inkomen van beide partners lager ligt. Vanuit het perspectief van Tinbergens capaciteitsbelasting is dit optimaal, echter de analyse laat zien dat inkomen hiervoor geen ideale proxy is. Zeker omdat het stelsel allerlei verstoringen toevoegt aan de afweging van individuen (marginale druk). Als we kijken vanuit het perspectief van draagkracht dan geeft de gemiddelde druk geen volledig beeld van de inkomenspositie van een huishouden.

Daarvoor kan beter gekeken worden naar het resulterende welvaartsniveau (zie Figuur 7.2). Dit welvaartsniveau wordt weergegeven met behulp van het gestandaardiseerde besteedbare inkomen¹⁶. Het drukverschil tussen alleen- en tweeverdieners zien we ook terug in het welvaartsniveau van deze huishoudens, maar het verschil is kleiner dan de afstand tot een alleenstaande. Om als tweeverdiener op eenzelfde welvaartsniveau (bijvoorbeeld een gestandaardiseerd inkomen van € 20.000) uit te komen als een alleenstaande met een inkomen van € 25.000 is er een twee keer zo hoog bruto-inkomen nodig (circa € 50.000), en voor een eenverdiener nog eens € 10.000 extra (totaal € 60.000). De belastingkortingen zijn een belangrijke verklaring van het verschil tussen de alleen- en tweeverdiener. Deze zijn individueel ingericht ter bevordering van de arbeidsparticipatie en de economische zelfstandigheid van vrouwen.

Figuur 7.2: Welvaartsniveau naar bruto inkomensniveau 2021



Bron: berekeningen Ministerie van Financiën en SZW, 2020

Deze analyse laat zien dat van beleid gericht op de laagste inkomens met name alleenstaanden en tweede verdieners met een laag inkomen (kleine baan) profiteren. Geredeneerd vanuit een perspectief van draagkracht ligt het echter voor de hand een breder beleidsperspectief te hanteren dan het bruto-inkomen.

7.2 Het stelsel is complexer geworden

De meeste mensen vinden het belastingstelsel ingewikkeld.¹⁷ De voorgevulde aangifte helpt mensen wel in hun aangifte, maar veel onderdelen in het belastingstelsel zijn dusdanig ingewikkeld dat zij dit niet zonder hulp kunnen invullen.

Sinds de invoering van de Wet Inkomstenbelasting 2001 hebben beleidswijzigingen de complexiteit van het belastingstelsel verhoogd. Zo bestaan voor de meeste huishouden inmiddels regelingen, in

¹⁶ Het besteedbare huishoudinkomen wordt gestandaardiseerd door met behulp van equivalentiefactoren te corrigeren voor verschillen in huishoudomvang en wordt uitgedrukt in het inkomen van een alleenstaande. In de equivalentiefactoren komen de schaalvoordelen die het gevolg zijn van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding tot uitdrukking. Met behulp van de equivalentiefactoren worden alle inkomens herleid tot het inkomen van een eenpersoonshuishouden. Op deze wijze kunnen de welvaartsniveaus van verschillende huishoudentypen onderling vergeleken worden.

¹⁷ Belastingonderzoek Ministerie van Financiën, Blauw research (2020)

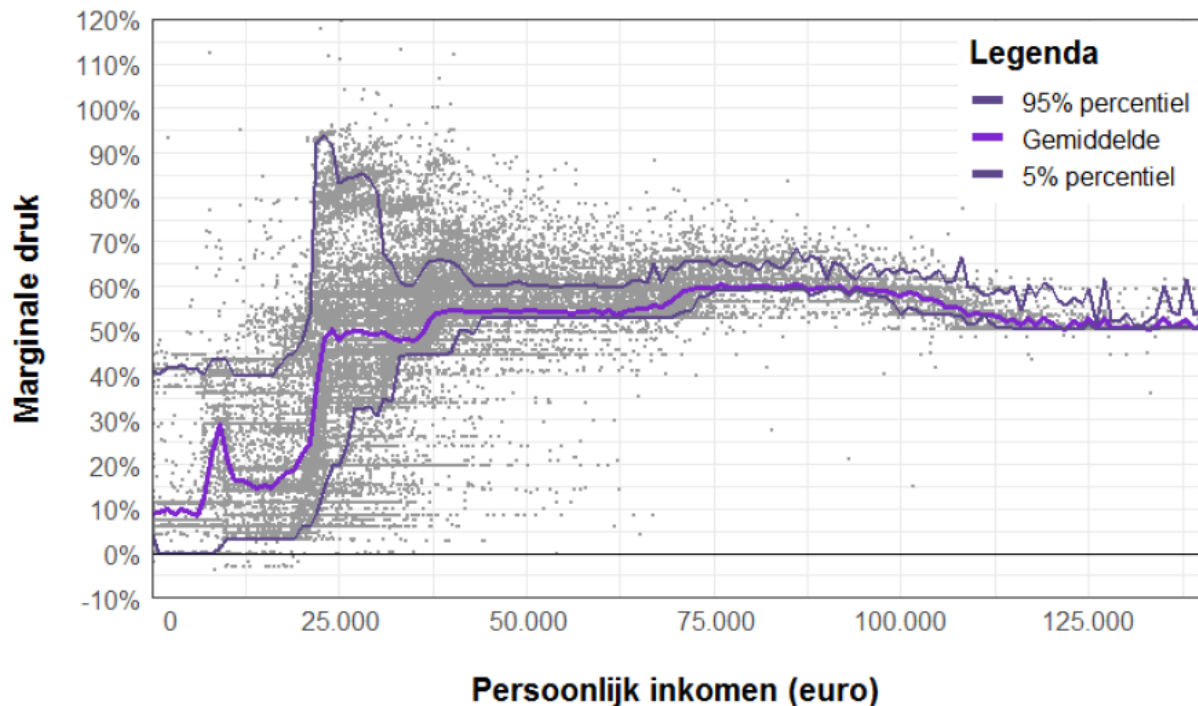
de vorm van de arbeids- en ouderenkorting, ondernemersfaciliteiten en financiële ondersteuning van gezinnen met kinderen. Deze zijn ingevoerd vanuit een samenloop van doelen; het bevorderen van een evenwichtige inkomensverdeling en het stimuleren van de arbeidsparticipatie.

Deze beleidswijzigingen hebben wel hun weerslag gehad op de complexiteit van het belastingstelsel. De marginale druk ontstaat door het samenspel tussen de belastingtarieven, inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen. Waar afbouwtrajecten stapelen kan er een hoge marginale druk ontstaan. De afbouw van de heffingskortingen maken daarbij het belastingstelsel minder transparant.

Niet de gemiddelde belastingdruk (het totaal aan betaalde belastingen als aandeel van het inkomen), maar deze marginale druk (de belastingdruk bij een toename van het inkomen) is daarbij doorgaans bepalend voor economische beslissingen van individuen, om bijvoorbeeld meer of minder te gaan werken of een hoger salaris na te streven.

Het berekenen van de eigen marginale druk kan ingewikkeld zijn. Dit komt doordat de hoogte van de marginale druk naast afhankelijk van de hoogte van het inkomen, ook afhankelijk is van het al dan niet hebben van een (werkende) partner, het aantal kinderen en diverse andere persoonlijk factoren (bijvoorbeeld of men woont in een huur- of koopwoning). Deze factoren bepalen namelijk het recht op heffingskortingen, aftrekposten en toeslagen.

Figuur 7.3: Gemiddelde marginale druk en 5- en 95-procentpercentielen in 2021



Bron: Ministerie van SZW, 2020

Het stelsel van inkomstenbelasting in Box I en toeslagen maakt het daardoor lastig om zelf te berekenen hoeveel iemand netto overhoudt van een bruto inkomensstijging. De fiscale instrumenten die het aanbod op de arbeidsmarkt trachten te vergroten zullen naar verwachting effectiever zijn wanneer mensen de financiële gevolgen van hun keuzes ex ante goed kunnen inschatten. Als mensen immers niet begrijpen hoe het zit kunnen zij er ook niet naar handelen. De complexiteit van het belastingstelsel wordt door velen dan ook als een probleem ervaren. Voor burgers is het effect van bijvoorbeeld meer werken op het netto-inkomen niet meer te begrijpen en nemen de administratieve lasten toe bij het invullen van de aangifte.

De belastingtarieven bepalen in belangrijke mate de marginale druk. Door de op- en afbouw van heffingskortingen (en toeslagen) kunnen desalniettemin grote verschillen ontstaan tussen het

belastingtarief en de feitelijke marginale druk, zie figuur 7.4. Vanaf 2020 is er weliswaar sprake van een tweeschijvenstelsel in de tarieven (rode onderbroken lijn), maar de feitelijke marginale druk (blauwe lijn) laat zien dat door op- en afbouw van heffingskortingen daar eigenlijk geen sprake van is.

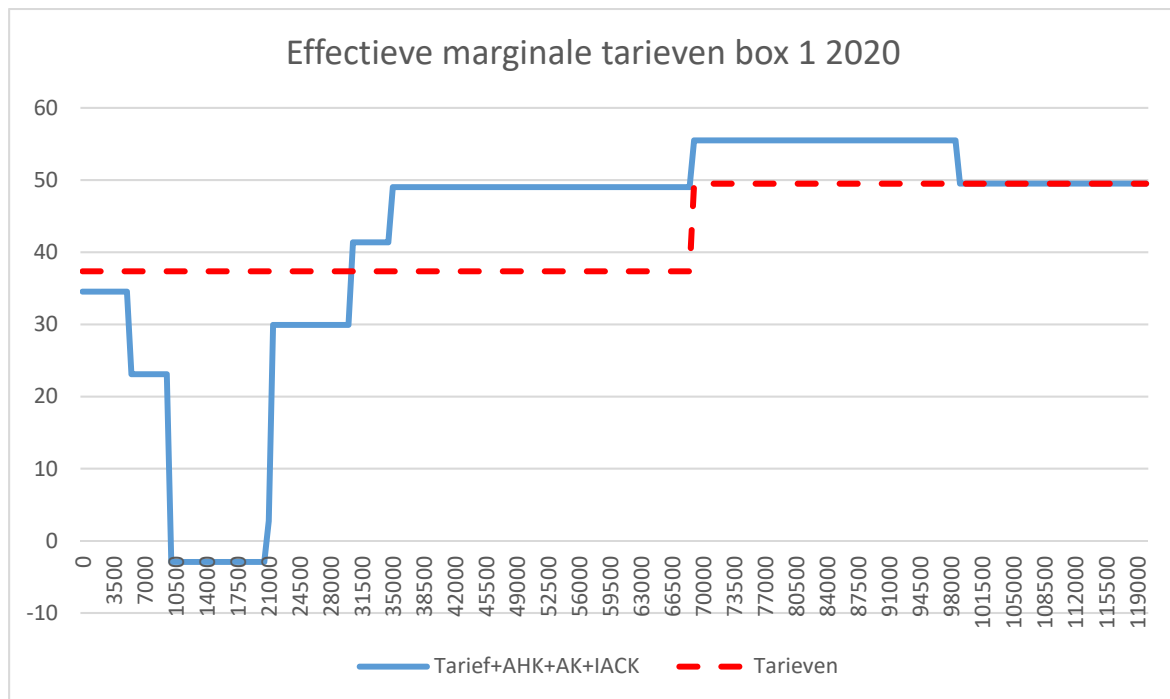
Dit verschil is vooral aanzienlijk in het inkomenstraject tussen de € 10.000 en € 20.000. Dit wordt voor een belangrijk deel verklaard door de opbouw van de arbeidskorting en de IACK. Op dat traject kan de effectieve marginale druk zelfs negatief uitpakken. Ondanks dat er goede redenen zijn om via op- en afbouwtrajecten van heffingskortingen en toeslagen verschil aan te brengen tussen het schijftarief en de feitelijke marginale druk, bijvoorbeeld vanwege het fiscaal stimuleren van arbeidsparticipatie, leidt dit wel tot een minder transparant belastingstelsel.

Een ander voorbeeld van een maatregel die de heffingsstructuur ingewikkelder maakt is de afbouw van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. De afbouw van de algemene heffingskorting start bij het begin van de oude tweede belastingsschijf en eindigt bij het einde van oude derde schijf (einde nieuwe eerste schijf). Het afbouwtraject van de algemene heffingskorting leidt tot een verhoging van de marginale druk op dit inkomenstraject van 5,7%-punt (2020). De afbouw van de arbeidskorting met 6% begint rond modaal (circa € 35.000 in 2020) en loopt door tot een inkomen van ongeveer € 100.000. Voor inkomens tussen 1 en 2 keer modaal ligt het effectieve marginale tarief daardoor bijna 12%-punt hoger dan het schijftarief.

De afbouw van de algemene heffingskorting zou ook via een hoger tarief kunnen worden vormgegeven. Dit vergroot de transparantie van de heffingsstructuur. Dit betekent overigens wel een belastingverhoging voor AOW-gerechtigden, omdat voor hen een lager afbouwpercentage van de algemene heffingskorting geldt (circa 2,96% in 2020). Dit is uiteraard te compenseren met andere fiscale knoppen.

Een ander element van complexiteit is dat het verschil tussen aftrekposten en heffingskortingen voor burgers soms lastig te duiden is, zie ook paragraaf 7.2 en 7.3. De tariefmaatregel grondslagverminderende posten uit Belastingplan 2019 zorgt ervoor dat aftrekposten voor alle inkomens¹⁸ dezelfde waarde hebben vanaf 2023, door het maximale aftrektarief te verlagen tot het tarief eerste schijf. Hierdoor gaan aftrekposten en heffingskortingen meer op elkaar lijken.

¹⁸ Een uitzondering geldt nu nog wel voor belastingplichtigen in de voormalige tweede en derde schijf. Dankzij de afbouw van de AHK profiteren zij van een hogere AHK wanneer zij een aftrekpost opvoeren. Voor hen is het effectieve aftrektarief dan ook $37,2\% + \sim 6\% = 43,2\%$.

Figuur 7.4: Effectieve tarieven box 1¹⁹

Bron: berekeningen Ministerie van Financiën en SZW, 2020

7.3 Signalen complexiteit bij belastingtelefoon

De meeste vragen bij de Belastingtelefoon over box 1 komen binnen over heffingskortingen, verzilvering en aftrekposten. Het verschil tussen een aftrekpost en een heffingskorting is daarbij voor burgers lastig te begrijpen. Hierbij gaat het voornamelijk over wanneer iemand recht heeft op een heffingskorting of aftrekpost. Een voorbeeld is de vraag waarom het recht op IACK eindigt wanneer het kind 12 jaar wordt. Vaak hebben mensen niet door waar een heffingskorting precies voor bedoeld is of dat je voor de hoogte van de heffingskortingen met al je banen rekening moet houden.

Daarnaast zijn er relatief veel vragen van mensen die richting de AOW-leeftijd gaan. Mensen willen weten waar ze aan toe zijn in het jaar dat ze de AOW-leeftijd bereiken. Hierbij gaan ze er vaak vanuit dat ze in de maand waarin je AOW gerechtigd bent, meteen het verlaagde tarief gaan betalen, en zijn ze dus niet op de hoogte van het gecombineerde tarief en dat het alleen de 1^e en 2^e tariefschijven zijn die verlaagd zijn.

Over het algemeen krijgt de Belastingdienst ook ongeveer twee keer zoveel vragen over de voorlopige aanslag als over de definitieve aanslag binnen. Voor veel mensen is zowel de voorlopige aanslag als het bedrag dat daarmee gemoeid is een verrassing. De Belastingdienst heeft zelf al initiatieven ontplooid om het aantal telefoontjes over de voorlopige aanslag te verminderen. Zo is er geëxperimenteerd met een begeleidende brief bij de voorlopige aanslag. Uit de resultaten blijkt echter dat er niet minder wordt gebeld naar de belastingtelefoon bij mensen die de voorlopige aanslag ontvangen hadden. Er wordt nu gekeken of mensen gemakkelijker levensgebeurtenissen kunnen doorgeven.

Over de tarieven (afgezien van bovenstaand issue m.b.t. AOW'ers) en de hoogte van de heffingskortingen komen minder vragen binnen. Blijkbaar worden deze door burgers relatief goed begrepen. Het principe dat bij een hoger inkomen meer belasting moet worden betaald en er minder recht is op heffingskortingen is bekend, tenminste wanneer het gaat over één baan. Bij het

¹⁹ Hierbij is geen rekening gehouden met niet verzilveren heffingskorting door lage inkomens.

combineren van banen of een eigen bedrijf met een baan komen wel regelmatig vragen binnen over hoeveel belasting betaald moet worden over hun voorgenomen of mogelijke bijverdiensten.

7.4 Uitgelichte voorbeelden complexiteit box I

Tarief inkomstenbelasting bij bereiken AOW-leeftijd

Ondanks de introductie van een tweeschijvenstelsel, blijven er vier schijven in de inkomstenbelasting te onderscheiden, waarbij de eerste drie²⁰ hetzelfde statutaire tarief kennen. Over het belastbaar inkomen in box 1 (werk en woning) wordt in de 1^e 2 schijven inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen betaald. Op het moment dat de AOW-leeftijd wordt bereikt, vervalt de AOW-premie. De AOW-premie bedraagt voor de jaren 2020 en 2021 17,9%.

In het jaar van het bereiken van de AOW-leeftijd is er sprake van een overgang. Er wordt gebruik gemaakt van een fictie om de te betalen belasting te bepalen. Er wordt een aangepast tarief berekend op basis van de maand waarin de AOW-leeftijd wordt bereikt. Als iemand op 12 september de AOW-leeftijd bereikt, wordt voor 8/12^e het reguliere tarief genomen en voor 4/12^e het tarief voor belastingplichtigen ouder dan de AOW-leeftijd.

Deze fictie wordt als onrechtvaardig ervaren door mensen die geen eigen inkomen hebben voor het bereiken van de AOW-leeftijd. Degene die in september verjaart betaalt in 2019 over zijn inkomen in de eerste schijf 30,68%²¹ in plaats van het tarief zonder AOW-premie van 18,75%. Over het inkomen uit AOW wordt in deze gevallen gedeeltelijk AOW-premie betaald.

Tariefmaatregel grondslagverminderende posten

Het belastingvoordeel van bepaalde grondslagverminderende posten (aftrekposten) wordt voor hogere inkomens stapsgewijs afgebouwd. De tariefmaatregel houdt in dat de betreffende aftrekposten in de hoogste tariefschijf niet meer aftrekbaar zijn tegen het reguliere tarief, maar tegen een alternatief (lager) tarief. Dit aftrektarief wordt stapsgewijs afgebouwd van 46% in 2020 tot 37,10% in 2023. Vanaf 2023 kan de gehele aftrekpost alleen worden afgetrokken tegen het dan geldende basistarief. De afbouw van het aftrektarief geldt voor de aftrek van rente en kosten voor de eigen woning, de ondernemersaftrek, de MKB-winstvrijstelling, de terbeschikkingstellingsvrijstelling en de persoonsgebonden aftrek. Aangezien de tariefmaatregel alleen in de hoogste schijf van toepassing is, heeft de tariefmaatregel alleen effect op belastingplichtigen die een belastbaar inkomen uit werk en woning (vóór toepassing van de genoemde aftrekposten) hebben van meer dan € 68.507 (in 2020).

Tabel 7.1: Ontwikkeling beperken aftrektarief 2019 t/m 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Regulier tarief hoogste schijf	51,75%	49,50%	49,50%	49,50%	49,50%
Maximaal aftrektarief aftrekbare kosten eigen woning	49,00%	46,00%	43,00%	40,00%	37,10%
Maximaal aftrektarief andere grondslagverminderende posten	51,75%	46,00%	43,00%	40,00%	37,10%

Deze tariefmaatregel vergroot de complexiteit van het belastingstelsel. Niet alleen het marginale tarief is van belang voor het bepalen van het toerekenen van de aftrekpost, maar ook de hoogte van het inkomen. Een gevolg van de tariefmaatregel is dat het vanaf 2022 niet langer per definitie gunstig is om de aftrekpost toe te rekenen aan het huishoudlid met het hoogste inkomen.

Bij een gezin met één inkomen van € 80.000 en één inkomen van € 40.000 is in 2023 de waarde van een aftrekpost van € 5.000 gelijk aan $37,1\% * € 5.000 = € 1.855$ als de aftrekpost wordt

²⁰ De algemene heffingskorting wordt afgebouwd over de 2^e en 3^e schijf. Dit is feitelijk een verhoging van het tarief in deze schijven.

²¹https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/inkomstenbelasting/heffingskortingen_boxen_tarieven/boxen_en_tarieven/overzicht_tarieven_en_schijven/u-hebt-in-2019-aow-leeftijd

toegerekend aan de belastingplichtige met het hoogste inkomen. Als de aftrekpost wordt toegerekend aan de belastingplichtige met het lagere inkomen van € 40.000, dan is de waarde van de aftrekpost $43\% \times 5.000 = 2.150$. Deze 43% bestaat uit het belastingtarief van 37,1% en het afbouwpercentage van de AHK van 5,9%. Iemand met een inkomen op het afbouwtraject van de AHK profiteert dus van een hogere AHK als gevolg van de aftrekpost. In feite is het maximale tarief waartegen grondslagverminderende posten afgetrokken kunnen worden dus hoger dan 37,1%.

Paren in de AOW en bijstand hebben te maken met een dalend vakantiegeld als gevolg van de inkomensafhankelijke afbouw van de AHK

In de afgelopen jaren is ondanks de reguliere indexering van bijstand en AOW het vakantiegeld voor paren in deze uitkeringen gedaald. Hierover is veel onduidelijkheid²². De daling van het vakantiegeld levert voornamelijk veel vragen op van AOW'ers en is het gevolg van de complexiteit in Box I.

De bedragen voor de AOW en bijstand zijn gebaseerd op het wettelijk minimumloon. Om de precieze AOW en bijstandsbedragen uit te rekenen wordt het brutominimumloon omgerekend naar een nettominimumloon door rekening te houden met de belastingen, premies en heffingskortingen. De netto-uitkering van AOW en bijstand is een percentage van dit netto-minimumloon.

Sinds juli 2016 wordt het minimumloon inclusief vakantiegeld voor een deel in de (oude) tweede schijf belast. Vanaf de tweede schijf geldt de inkomensafhankelijke afbouw van de AHK. Daardoor is de belasting die berekend wordt relatief hoger over het vakantiegeld dan over het minimumloon zonder vakantiegeld. Elk half jaar komt het vakantiegeld voor een iets groter gedeelte in de tweede belastingschijf terecht, waardoor elk jaar het netto vakantiegeld van het minimumloon iets verder daalt (NB: wel blijft het totale nettominimumloon stijgen).

²² Bijvoorbeeld: <https://www.volkskrant.nl/economie/waarom-is-het-vakantiegeld-van-mijn-aow-verlaagd~b773faa6/> en <https://www.plusonline.nl/pensioen/waarom-krijgen-aowers-minder-vakantiegeld>

7.5 Conclusie

Het Nederlandse belastingstelsel is progressief; voor alle huishoudens loopt de gemiddelde belastingdruk op met het inkomen. Dit staat echter op gespannen voet met de marginale druk. De belastingtarieven bepalen in belangrijke mate de marginale druk. Maar door de op- en afbouw van heffingskortingen (en toeslagen) kunnen desalniettemin grote verschillen ontstaan tussen het belastingtarief en de feitelijke marginale druk. Dit komt de transparantie van het belastingstelsel niet ten goede. Fiscale instrumenten die het aanbod op de arbeidsmarkt trachten te vergroten zullen naar verwachting effectiever zijn wanneer mensen de financiële gevolgen van hun keuzes ex ante goed kunnen inschatten.

Vanaf 2020 is er weliswaar sprake van een tweeschijvenstelsel in de tarieven maar de feitelijke marginale druk laat zien dat door op- en afbouw van heffingskortingen daar eigenlijk geen sprake van is. Voor inkomens tussen 1 en 2 keer modaal ligt het effectieve marginale tarief bijna 12%-punt hoger dan het schijftarief. In beleidsoptie 2 en 3 wordt daarom de afbouw van respectievelijk de AHK en arbeidskorting verwerkt in de tariefstructuur. Dit komt de transparantie van het belastingstelsel ten goede.

De complexiteit van het stelsel blijkt verder uit het aantal vragen die bij de belastingdienst binnenkomen over het belastingtarief in het jaar van het bereiken van de AOW-leeftijd. De tariefmaatregel grondslagverminderende posten zorgt ervoor dat niet alleen het marginale tarief van belang is voor het bepalen van het toerekenen van de aftrekpost, maar ook de hoogte van het inkomen. Daardoor is het niet langer per definitie gunstig om de aftrekpost toe te rekenen aan het huishoudlid met het hoogste inkomen. Het verschil tussen aftrekposten en heffingskortingen is voor burgers soms lastig te duiden. Vereenvoudiging van het stelsel is te bereiken door aftrekposten om te zetten in heffingskortingen (beleidsoptie 4). Verder blijkt de complexiteit van het stelsel uit het feit dat het vakantiegeld van AOW'ers daalt als gevolg van de inkomensafhankelijke afbouw van de AHK. Een oplossing voor dit fenomeen is het verhogen van het afbouwpunt van de AHK (beleidsoptie 8).

De analyse laat zien dat de samenloop van doelstellingen binnen het belastingstelsel leidt tot complexiteit en weinig transparantie, maar ook dat de beleidsmatige focus op de laagste inkomens en het stimuleren van arbeidsdeelname tot forse herverdelingseffecten en hoge marginale druk ten opzichte van het stelsel uit 2005 heeft geleid. Vanuit de genoemde drie pijlers van het huidige belastingstelsel, een evenwichtig inkomensbeeld, het bevorderen van arbeidsparticipatie en het tegengaan van complexiteit lijkt er ruimte om de focus in box 1 naar de toekomst toe te verbreden naar meer generiek beleid in plaats van specifiek beleid.

Bijlage 1: Beleidsopties

1. Arbeidskorting generiek verlagen en het afbouwpercentage wordt afgeschaft

Thema	Box 1
Doel	Het verschil tussen één en tweeverdieners verkleinen en het belastingstelsel eenvoudiger en transparanter maken.

Omschrijving van de maatregel

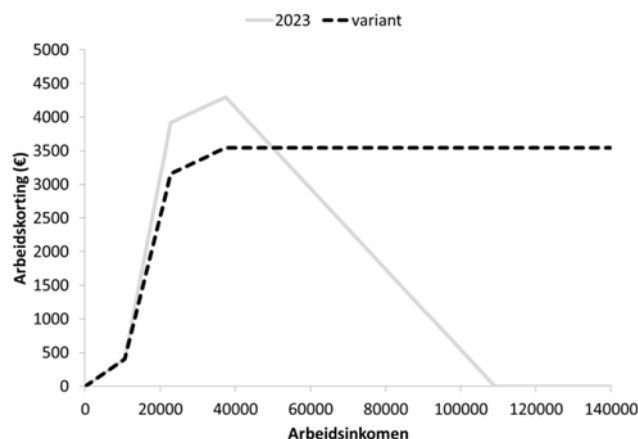
De maximale arbeidskorting wordt verlaagd tot € 3.547 in 2023 en tegelijkertijd wordt het afbouwpercentage teruggebracht naar 0%. De arbeidskorting wordt daarmee niet meer afgebouwd voor hogere inkomens.

Achtergrond/rationale

- De huidige arbeidskorting per 2020 (max € 3.819) is inkomensafhankelijk:

Arbeidsinkomen hoger dan	Arbeidsinkomen niet hoger dan	Arbeidskorting
€ 0	€ 9.921	2,812% x arbeidsinkomen
€ 9.921	€ 21.430	€ 279 + 28,812% x (arbeidsinkomen - € 9.921)
€ 21.430	€ 34.954	€ 3.595 + 1,656% x (arbeidsinkomen - € 21.430)
€ 34.954	€ 98.604	€ 3.819 - 6% x (arbeidsinkomen - € 34.954)
€ 98.604	-	€ 0

- De maximale arbeidskorting is sinds 2001 sterk verhoogd en inkomensafhankelijk gemaakt. De verhoging van de arbeidskorting draagt in belangrijke mate bij aan het toegenomen verschil tussen een- en tweeverdieners: tweeverdieners ontvangen de arbeidskorting immers twee keer, terwijl eenverdieners maar een keer de arbeidskorting krijgen. Eenverdieners hebben daarnaast vaker een hoger inkomen dan de individuele partner in het tweeverdienershuishouden en hebben daarom meer last van de inkomensafhankelijke afbouw van de arbeidskorting.
- Daarnaast leidt de afbouw van de arbeidskorting tussen arbeidsinkomens van € 68.507 en € 98.604 tot een hogere marginale belastingdruk (55,5%) dan het tarief in de hoogste schijf (49,5%).
- In 2023 kost het ruim 5 miljard euro om de arbeidskorting niet meer af te bouwen. Door de maximale arbeidskorting met € 750 te verlagen bij zowel het tweede als het derde knikpunt wordt de maatregel budgettair neutraal.
- Door de maximale arbeidskorting te verlagen en inkomensafhankelijk te maken voor hogere inkomens (geen afbouw) neemt het verschil tussen een- en tweeverdieners af.
- De marginale druk daalt met zes procentpunt voor werknemers met een inkomen vanaf ruim € 37.000. Op het tweede opbouwtraject (tussen ruim € 10.000 en tot bijna € 23.000) stijgt de marginale druk juist met iets meer dan zes procentpunt.



Score:

Overheidsfinancien: 0 (neutraal)

Arbeidsparticipatie: -

Eenvoud/transparantie stelsel: +

Effecten	
Economie	Voor werkenden met een inkomen tussen € 23.000 en € 37.000 verandert de marginale druk niet, maar neemt de gemiddelde druk wel toe door de lagere arbeidskorting. Voor inkomens tussen € 37.000 en € 50.000 neemt de marginale druk af, maar neemt de gemiddelde druk toe. Voor hogere inkomens wordt de prikkel om extra te werken groter door een lagere marginale druk en daalt ook de gemiddelde druk. Aangezien werkenden met hogere inkomens doorgaans minder gevoelig zijn voor deze prikkels, resulteert per saldo een negatief effect op het arbeidsaanbod.
Begroting	De maatregel wordt budgetneutraal vormgegeven. Dit houdt in dat de kosten voor het afschaffen van het afbouwpercentage gelijk zijn aan de opbrengsten van het verlagen van de maximale arbeidskorting.
Overig	<ul style="list-style-type: none"> • Deze maatregel werkt denivellerend. Het netto-inkomen van hogere inkomens neemt toe door het afschaffen van het afbouwpercentage, terwijl het netto-inkomen voor inkomens tot circa € 50.000 afneemt door het verlagen van de maximale arbeidskorting. • Deze maatregel zorgt ervoor dat het verschil tussen een- en tweeverdieners afneemt. Tweeverdieners ervaren de verlaging van de maximale arbeidskorting tweemaal, terwijl eenverdieners met een inkomen boven de € 50.000 profiteren van het feit dat de arbeidskorting niet langer afgebouwd worden.
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> • Het afschaffen van het afbouwpercentage brengt de marginale druk vanuit de belastingtarieven meer in lijn met de effectieve marginale belastingdruk. Dat vergroot de eenvoud en transparantie van het stelsel. • Ook zal de loonheffing beter aansluiten op de daadwerkelijk verschuldigde belasting voor mensen met sterk wisselende inkomens of meerdere werkgevers, doordat de arbeidskorting in deze variant niet meer zo sterk afhankelijk is van het arbeidsinkomen. • De maatregel is een enkelvoudige structuurwijziging met een kleine impact op de IV.

2. Afschaffen afbouw algemene heffingskorting (AHK) door aanpassing van de tariefstructuur

Thema Box 1

Doel Het belastingstelsel eenvoudiger en transparanter maken.

Omschrijving van de maatregel

De afbouw van de AHK wordt verwerkt in de tarieven en schijven. Dit betekent dat:

- de AHK niet langer wordt afgebouwd;
- de tariefstructuur uit meer dan twee schijven zal bestaan;
- de schijftarieven in de voormalige tweede en derde schijf stijgen.

Achtergrond/rationale

- De afbouw van de AHK maakt het belastingstelsel minder transparant, omdat het voor belastingplichtigen moeilijk is om inzichtelijk te krijgen wat de financiële consequenties zijn van veranderingen in hun inkomen (marginale druk). Met beperkte inkomenseffecten kan ervoor gekozen worden om de afbouw van de AHK af te schaffen en het budget hiervoor op te halen door de schijftarieven te verhogen. Dat vergroot eenvoud en transparantie van het belastingstelsel.
- Om de AHK inkomensonafhankelijk te maken moeten de tarieven in de voormalige tweede en derde schijf met 5,1 procentpunt omhoog in 2023. De AHK bouwt in 2023 af met 6,0% voor belastingplichtigen onder de AOW-leeftijd en met 3,1% voor belastingplichtigen boven de AOW-leeftijd.
- De tariefstructuur komt er als volgt uit te zien (de schijfgrenzen zoals voorzien voor 2023 blijven ongewijzigd):

< AOW-leeftijd		> AOW-leeftijd	
Schijf	Tarief	Schijf	Tarief
1	37,1%	1	19,2%
2+3	42,2%	2	24,3%
		3	42,2%
4	49,5%	4	49,5%

- Bij de berekening is aangenomen dat aftrekposten die vallen onder de tariefmaatregel uit Belastingplan 2019 aftrekbaar blijven tegen het tarief van de eerste schijf van 37,1%, ondanks het hogere tarief in de voormalige tweede en derde schijf. Als gevolg hiervan wordt het voordeel van aftrekposten van belastingplichtigen in de voormalige tweede en derde schijf kleiner en ondervinden zij dus nadeel van deze maatregel.

Score:

Overheidsfinanciën: 0 (neutraal)

Arbeidsparticipatie: 0 (neutraal)

Eenvoud/transparantie belastingstelsel: +

Effecten

Economie

-

Begroting

De maatregel wordt budgetneutraal vormgegeven. Dit houdt in dat de kosten voor het afschaffen van het afbouwpercentage gelijk zijn aan de opbrengsten van het verhogen van de tarieven.

Overig

- Deze maatregel is nadelig voor AOW-gerechtigden met een aanvullend pensioen. Voor AOW-gerechtigden is de tariefstijging namelijk groter dan het afbouwpercentage van de AHK. Belastingplichtigen onder de AOW-leeftijd profiteren juist doordat de tarieven minder stijgen dan het afbouwpercentage van de AHK.
- Qua inkomenseffecten is een meer neutrale vormgeving haalbaar door de tarieven met 6,0 procentpunt te verhogen waardoor de maatregel neutraal uitpakt voor belastingplichtigen onder de AOW-leeftijd. De opbrengst van ongeveer 1,7 mld euro kan dan (gedeeltelijk) gebruikt worden om AOW-gerechtigden met een aanvullend pensioen te compenseren, bijvoorbeeld door het afbouwpercentage van de ouderenkorting (nu 15%) te verlagen.
- De maatregel is nadelig voor mensen met aftrekposten en een inkomen in de voormalige tweede of derde schijf. Voor hen was de waarde van de aftrekpost voorheen gelijk aan het maximale aftrektarief van 37,1% plus de afbouw van de AHK (6,0%). De aftrekpost leidde immers tot een hoger recht op AHK. Bij een inkomensonafhankelijk AHK die gepaard gaat met hogere tarieven

	is dit niet langer het geval en gaat de waarde van de aftrekpost ook voor deze groep naar 37,1%.
Uitvoeringsaspecten	<p>Het afschaffen van het afbouwpercentage brengt de marginale druk vanuit de belastingtarieven meer in lijn met de effectieve marginale belastingdruk. Dat vergroot de eenvoud en transparantie van het stelsel. De maatregel leidt evenwel tot de introductie van een extra (derde) schijf.</p> <p>De maatregel is een combinatie van een enkelvoudige structuur- en parameterwijziging. De IV-impact is klein</p>

3. Afschaffen afbouw arbeidskorting met aanpassing van de tariefstructuur**Thema** Box 1**Doel** Het belastingstelsel eenvoudiger en transparanter maken.**Omschrijving van de maatregel**

De afbouw van de arbeidskorting wordt afgeschaft en de schijftarieven in de voormalige derde en vierde schijf gaan omhoog. Dit betekent dat:

- de arbeidskorting niet langer wordt afgebouwd;
- de tariefstructuur uit meer dan 2 schijven zal bestaan;
- de schijftarieven in de voormalige derde en vierde schijf stijgen;
- het besteedbaar inkomen wijzigt voor verschillende groepen belastingplichtigen (zie toelichting bij "effecten").

Achtergrond/rationale

- De afbouw van de arbeidskorting maakt het belastingstelsel minder transparant, omdat het voor belastingplichtigen moeilijk is om inzichtelijk te krijgen wat de financiële consequenties zijn van veranderingen in hun inkomen (marginale druk). Door het afschaffen van de afbouw arbeidskorting en het benodigde budget hiervoor op te halen door de schijftarieven te verhogen wordt het voor mensen veel inzichtelijker hoe hoog hun marginale druk daadwerkelijk is. Dat vergroot eenvoud en transparantie van het belastingstelsel.
- Het afschaffen van de afbouw van de arbeidskorting kost ruim 5 miljard euro in 2023. Om de variant budgettair neutraal te maken moeten de belastingtarieven in de voormalige derde en vierde schijf met ongeveer 4,5 procentpunt omhoog. Het tarief in de voormalige derde schijf komt dan uit op 41,6% en het toptarief wordt 54%. Bij de doorrekening is rekening gehouden met een gedragseffect van 50% voor verhoging van het toptarief.
- De tariefstructuur komt er als volgt uit te zien (de schijfgrenzen zoals voorzien voor 2023 blijven ongewijzigd):

< AOW-leeftijd		> AOW-leeftijd	
Schijf	Tarief	Schijf	Tarief
1	37,1%	1	19,2%
2	37,1%	2	19,2%
3	41,6%	3	41,6%
4	54%	4	54%

- Bij de berekening is aangenomen dat aftrekposten die vallen onder de tariefmaatregel uit Belastingplan 2019 aftrekbaar blijven tegen het tarief van de eerste schijf van 37,1%, ondanks het hogere tarief in de voormalige derde en vierde schijf.

Score:

Overheidsfinanciën: 0 (neutraal)

Arbeidsparticipatie: 0 (neutraal)

Eenvoud/transparantie stelsel: +

Effecten**Economie**

Omdat de afbouw van de arbeidskorting wordt verwerkt in de tarieven, kent deze maatregel beperkte effecten op het arbeidsaanbod. Hoge middeninkomens profiteren van de maatregel ten koste van de hoogste inkomens. Aangezien werkenden met hogere inkomens doorgaans minder gevoelig zijn voor financiële prikkels, resulteert per saldo naar verwachting een neutraal of beperkt positief effect op het arbeidsaanbod.

Begroting

De maatregel wordt budgetneutraal vormgegeven. Dit houdt in dat de kosten voor het afschaffen van het afbouwpercentage gelijk zijn aan de opbrengsten van het verhogen van de tarieven.

Overig

- Werkenden met een inkomen tussen circa € 35.000 en € 110.000 profiteren van de maatregel, omdat het voordeel van de extra arbeidskorting voor hen iets groter is dan het nadeel van de hogere tarieven.
- Deze variant is nadelig voor de allerhoogste inkomens (ruim boven een ton), wiens voordeel van hogere arbeidskorting niet opweegt tegen het nadeel van hogere tarieven. Deze maatregel werkt daarom nivellerend.

	<ul style="list-style-type: none"> Ook AOW-gerechtigden met een hoog aanvullend pensioen ondervinden een nadeel, omdat hun IB-tarief in de hogere schijven stijgt, maar zij geen recht hebben op de arbeidskorting.
Uitvoeringsaspecten	<p>Het afschaffen van het afbouwpercentage brengt de marginale druk vanuit de belastingtarieven meer in lijn met de effectieve marginale belastingdruk. Dat vergroot de eenvoud en transparantie van het stelsel.</p> <p>De maatregel leidt evenwel tot de introductie van een extra (derde) schijf.</p> <p>De maatregel is een enkelvoudige structuurwijziging met een kleine impact op de IV.</p>

4. Aftrekposten omzetten in heffingskortingen

Thema	Box 1
Doel	Onderscheid van aftrekposten tussen inkomens verminderen en/of doorwerking van aftrekposten op toeslagen beëindigen

Omschrijving van de maatregel

Voor grote groepen belastingplichtigen geldt vanaf 2023 dat het effectieve aftrektarief nog steeds hoger is dan het basistarief van het tweeschijvenstelsel, ondanks de invoering van de tariefmaatregel grondslagverminderende posten uit het Belastingplan 2019. Dit wordt veroorzaakt door de afbouw van de algemene heffingskorting (AHK) en de ouderenkorting (OUK). Deze maatregel past voor posten die onder voornoemde tariefmaatregel vallen de bijtelling op de verschuldigde belasting aan zodanig dat het effectieve aftrektarief voor alle belastingplichtigen gelijk wordt aan het basistarief.

Een tweede, verdergaande variant, van deze maatregel is dat de aftrekposten omgezet worden in heffingskortingen. Hierdoor werken aftrekposten niet langer door op toeslagen. De heffingskorting wordt gelijkgesteld aan de aftrekpost vermenigvuldigd met het basistarief van 37,1%. Voor AOW-gerechtigden in de eerste en tweede schijf wordt de heffingskorting gelijkgesteld aan de aftrekpost vermenigvuldigd met 19,2% (belastingtarief). Ook bij deze variant is ervoor gekozen om alleen de aftrekposten die vallen onder de tariefmaatregel om te zetten in heffingskortingen.

Achtergrond/rationale

Waarde aftrekposten

Met de tariefmaatregel grondslagverminderende posten uit het Belastingplan 2019 is de waarde van aftrekposten voor bepaalde inkomens (voormalige vierde schijf) al voor een deel gelijkgetrokken met het basistarief van het tweeschijvenstelsel. Er zijn echter nog grote groepen waarvoor het effectieve aftrektarief niet gelijk is aan dat basistarief als gevolg van de afbouw van de AHK en de OUK:

Groep	Inkomens	Effectief aftrektarief (1)	Afbouw	(1) - basistarief
<AOW-leeftijd, voormalige 2 ^e en 3 ^e schijf	20.000-68.000	43%	AHK	6%
>AOW-leeftijd, voormalige 3 ^e schijf	35.000-38.000	40%	AHK	3%
>AOW-leeftijd, voormalige 3 ^e schijf	38.000-49.000	55%	AHK, OUK	18%
>AOW-leeftijd, voormalige 3 ^e schijf	49.000-68.000	40%	AHK	3%
>AOW-leeftijd, voormalige 2 ^e schijf	20.000-35.000	22%	AHK	3%

De tariefmaatregel grondslagverminderende posten is vormgegeven middels een bijtelling op de verschuldigde belasting. Stel dat een aftrekpost volledig in de voormalige vierde schijf valt, dan wordt deze aftrekpost eerst tegen het geldende toptarief van 49,5% afgetrokken. Vervolgens vindt een bijtelling plaats van $(49,5\% - 37,1\%) = 12,4\%$ op de verschuldigde belasting om te voorkomen dat de aftrekpost tegen een te hoog tarief te gelde zou worden gemaakt.

Doorwerking naar toeslagen

De doorwerking van aftrekposten op toeslagen (verzamelinkomen wordt hierdoor lager) maakt de uitvoering van het toeslagensysteem complexer, omdat burgers het lastig vinden bij het aanvragen van een toeslag om de hoogte van aftrekposten in te schatten of vergeten wijzigingen door te geven. Dit leidt bij wijzigingen tot herberekeningen en nabetalingen.

De maatregel heeft twee doelen die afzonderlijk, maar ook gecombineerd te realiseren zijn. Dit betreft enerzijds het gelijktrekken van de waarde van aftrekposten en anderzijds het beëindigen van de doorwerking naar toeslagen. Er zijn daarmee twee varianten van de maatregel in beeld. Variant 1 ziet op het eerste doel, variant twee ook op het tweede doel en is daarmee verdergaand dan variant 1.

- (i) **Doel:** waarde van aftrekposten voor alle inkomens gelijktrekken.
Vormgeving: Dit kan worden vormgegeven door voor alle belastingplichtigen een bijtellingspercentage toe te passen conform de hiervoor beschreven systematiek van

de tariefmaatregel en daarbij het percentage vast te stellen op basis van het voor de betreffende belastingplichtige geldende IB-tarief + geldende afbouwpercentage AHK + geldende afbouwpercentage OUK +/- basistarief.

Voordelen:

- Het is niet nodig om aftrekposten daadwerkelijk in heffingskortingen om te zetten.
- Aftrekposten die onder de tariefmaatregel vallen, krijgen voor iedereen dezelfde waarde.

Nadelen:

- Deze maatregel corrigeert het effectieve tarief alleen voor aftrekposten. Ten aanzien van het inkomen blijft het hogere effectieve tarief in stand. Per saldo verhoogt dit de belastingdruk. Het lijkt logischer rechtstreeks iets aan de effecten van de afbouw van heffingskortingen te doen.

Opbrengst: de opbrengst van deze maatregel is 1,2 miljard euro in 2023;

- (ii) **Doel:** waarde van aftrekposten voor alle inkomens gelijktrekken en de doorwerking van aftrekposten op toeslagen beëindigen.
- Vormgeving:** Dit kan worden vormgegeven door aftrekposten die vallen onder de tariefmaatregel om te zetten in heffingskortingen waardoor deze niet langer meetellen bij de vaststelling van het verzamelinkomen. Hierdoor gaat de te betalen belasting omhoog, maar tegelijkertijd worden heffingskortingen geïntroduceerd gelijk aan (van toepassing zijnde basistarief * aftrekpost).
- Voordelen:**
- geen doorwerking meer van aftrekposten op toeslagen en daarmee minder complexiteit en deels betere aansluiting bij het draagkrachtprincipe van toeslagen.
- Nadelen:**
- Hoewel de aftrekpost als zodanig wordt afgeschaft, blijft vaststelling van de (hoogte) van de aftrekpost onverkort in stand. Geen vereenvoudiging voor de Belastingdienst. Bovendien blijven een aantal aftrekposten bestaan.
 - Toename van verzilveringsproblematiek. De persoonsgebonden aftrekposten kunnen onbeperkt worden doorgeschoven. Dat geldt niet voor heffingskortingen.
 - Bij aftrekposten waar men feitelijk over een lager inkomen de beschikking heeft zoals bij het betalen van partneralimentatie of hoge zorgkosten sluit de toeslag niet aan op het besteedbaar inkomen.
- Opbrengst:** Dit geeft in beginsel exact dezelfde opbrengst van 1,2 miljard euro in 2023, omdat de betreffende aftrekposten nu de facto ook voor iedere belastingplichtige een waarde krijgen gelijk aan het basistarief. Een verschil met aftrekposten is dat heffingskortingen geen doorschuifregeling kennen. Hierdoor zal de opbrengst van de maatregel nog toenemen met een onbekend (maar waarschijnlijk klein) bedrag. Naast het budgettaire effect is er nu ook een effect op toeslagen. Doordat verzamelinkomens omhoog gaan daalt het recht op toeslagen met ruim 1 miljard euro in 2023 (0,2 miljard huurtoeslag, 0,5 miljard zorgtoeslag, 0,1 miljard kinderopvangtoeslag en 0,3 miljard kindgebonden budget).

Score:

Overheidsfinanciën: +

Arbeidsparticipatie: 0 (neutraal)

Eenvoud/transparantie stelsel: +

Effecten

Economie	Naar verwachting beperkt. In variant (ii) zullen mensen meer (moeten) gaan werken vanwege daling inkomen als gevolg van doorwerking op toeslagen.
Begroting	Variant (i) levert een besparing van 1,2 miljard euro op. Bij variant (ii) is de besparing 2,2 miljard euro, waarvan 1,0 miljard bij toeslagen.
Overig	
Uitvoeringsaspecten	Doordat er bij toeslagen geen rekening meer hoeft te worden gehouden met aftrekposten wordt dit voor de burger (beperkt) eenvoudiger. Het introduceren van bijtellingen in alle schijven (variant i) of het introduceren van nieuwe heffingskortingen ter vervanging van aftrekposten (variant ii) zijn structuurwijzigingen voor de Belastingdienst. Deze wijziging zou een flinke verhuizing in het aangifte programma betekenen (meerdere enkelvoudige structuurwijzigingen). De doorlooptijd van de IV-wijzigingen wordt geschat op minimaal anderhalf

	jaar. Deze wijziging loopt in de VA mee. Hier speelt ook een portfoliovraagstuk.
--	-------------------------------------------------------------------------------------

5. IACK afschaffen	
Thema	Box 1
Doel	Het verschil tussen één en tweeverdieners verkleinen en het belastingstelsel eenvoudiger en transparanter maken.
Omschrijving van de maatregel	
De IACK wordt afgeschaft.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> • De IACK is inkomensafhankelijk en bedraagt in 2020 maximaal € 2.881. • De IACK is bedoeld voor alleenstaanden en minstverdienende partners met kinderen (jonger dan 12 jaar), met als doel de combinatie van arbeid en zorg voor kinderen te bevorderen. • Omdat alleen tweeverdieners met kinderen (en alleenstaande ouders) recht hebben op IACK draagt dit bij aan het verschil in belastingdruk tussen tweeverdieners en eenverdieners. Met het afschaffen van de IACK worden de verschillen in belastingdruk tussen één- en tweeverdienershuishoudens met kinderen beperkt. • Afschaffen van de IACK zorgt daarnaast voor een vermindering van de complexiteit van het belastingstelsel. • Er wordt bij de inhouding van de loonheffing geen rekening gehouden met de IACK. Dit betekent dat veel belastingplichtigen pas na afloop van het kalenderjaar bij de aanslag voor de inkomstenbelasting merken dat ze belasting terugkrijgen of minder belasting hoeven te betalen vanwege de IACK. Dit maakt het belastingstelsel voor veel belastingplichtigen complexer en minder transparant. <p><i>Score:</i> Overheidsfinanciën: + Arbeidsparticipatie: -- Eenvoud/transparantie stelsel: +</p>	
Effecten	
Economie	<ul style="list-style-type: none"> • Afschaffen van de IACK zorgt voor negatieve inkomenseffecten voor tweeverdieners met kinderen en alleenstaande ouders. Deze huishoudens met een inkomen vanaf modaal gaan er hierdoor circa € 2.900 op achteruit. Voor lagere inkomens is de impact kleiner omdat de IACK een opbouwtraject kent. • Afschaffen van de IACK zorgt per saldo voor negatieve arbeidsmarkteffecten. De prikkel om te participeren op de arbeidsmarkt wordt kleiner.
Begroting	<ul style="list-style-type: none"> • Het afschaffen van de IACK levert 1,9 miljard euro op in 2023.
Overig	
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> • Het afschaffen van de IACK brengt de marginale druk vanuit de belastingtarieven meer in lijn met de effectieve marginale belastingdruk. Dat vergroot de eenvoud en transparantie van het stelsel. • De maatregel is waarschijnlijk een enkelvoudige structuurwijziging met een kleine impact op de IV.

6. WML verhogen en algemene heffingskorting (AHK) verlagen	
Thema	Box 1
Doel	Verhoging primaire inkomen minima en vermindering complexiteit
Omschrijving van de maatregel	
Bruto-WML verhogen met 10%, effect op de sociale minimumuitkeringen en AOW (geschoond voor inverdieneffect) wordt gedekt door een verlaging van de maximale AHK met ca. 385 euro	
Achtergrond/rationale	
Door te schuiven tussen de hoogte van het WML en de algemene heffingskorting (AHK) worden de netto-inkomsten uit werk minder bepaald door het fiscaal instrumentarium. Ook leidt een lagere AHK tot minder verzilveringsproblematiek en tot een minder sterke afbouw van de AHK tussen WML en het eind van de eerste schijf, waardoor een verlaging van de marginale druk op dit traject wordt gerealiseerd. Door de koppeling van de uitkeringen aan het WML stijgen de uitkeringen mee wanneer het WML wordt verhoogd, dit leidt tot hogere overheidsuitgaven aan sociale zekerheid.	
<i>Score:</i>	
Overheidsfinanciën: 0 (neutraal)	
Arbeidsparticipatie: +/-	
Eenvoud/transparantie stelsel: +	
Effecten	
Economie	<ul style="list-style-type: none"> De WML-verhoging heeft een direct gevolg op de hoogte van de sociale minimumuitkeringen en AOW en heeft daarmee budgettaire consequenties (4,2 mld euro in 2023, 4,6 mld euro structureel). Omdat sprake is van inverdieneffecten (via betaalde belasting uitkeringsgerechtigden en AOW'ers) kan de maatregel gedekt worden uit een ombuiging van 3,4 mld euro op het AHK-budget. Dit correspondeert met een verlaging van het AHK-maximum van circa 385 euro. In de raming is geabstraheerd van inverdieneffecten door belastingheffing op WML-verdieners en gevolgen voor de werkgelegenheid. Ook zijn effecten op het recht op en de hoogte van ontvangen toeslagen buiten beschouwing gelaten. De variant leidt tot positieve inkomenseffecten bij werkenden op WML, uitkeringsgerechtigden en AOW'ers (door de netto-nettokoppeling groeien de bijstand en de AOW mee met de bruto-WML-verhoging, dit effect domineert dat van het lagere AHK-maximum). In de variant is geen rekening gehouden met mogelijke doorwerking op (uur)lonen boven WML-niveau. Zodoende hebben huishoudens boven het nieuwe WML negatieve inkomenseffecten (zij worden enkel geraakt door de lagere AHK). Voor de hoogste inkomens zijn er geen inkomenseffecten: zij ontvangen geen AHK en de WML-verhoging werkt niet door in hun inkomen. Het arbeidsmarkteffect van de WML-verhoging is onzeker. Klassiek economisch inzicht is dat een hoger WML, via lagere arbeidsvraag, leidt tot minder werkgelegenheid. Recente inzichten uit de internationale, economische literatuur laten echter wisselende effecten zien, waardoor onduidelijkheid bestaat over de precieze richting en omvang van eventuele arbeidsmarkteffecten. Het CPB is momenteel in het kader van het vervolg op kansrijk arbeidsmarktbeleid bezig met een onderzoek naar de effecten van een verhoging van het WML op werkgelegenheid. Publicatie van de onderzoeksbevindingen is voorzien in het najaar van 2020.
Begroting	Deze maatregel is budgettair neutraal.
Overig	Naast de hoogten van de sociale minimumuitkeringen en AOW heeft een verhoging van het bruto-WML ook effect op andere regelingen, zoals de loonkostensubsidies en het Jeugd-LIV. Van de budgettaire consequenties die dit heeft is in dit fiche geabstraheerd.
Uitvoeringsaspecten	<p>In de variant wordt gebruik gemaakt van het bestaand instrumentarium.</p> <p>Een hoger WML vergt mogelijk betere handhaving/ fraudebestrijding. Implementatie (verhoging bruto-WML) vergt wetswijziging, invoering in dat geval mogelijk per 2023. Aanpassing van de AHK is een parameterwijziging en kan per Belastingplan, implementatie kan per het volgende belastingjaar.</p>

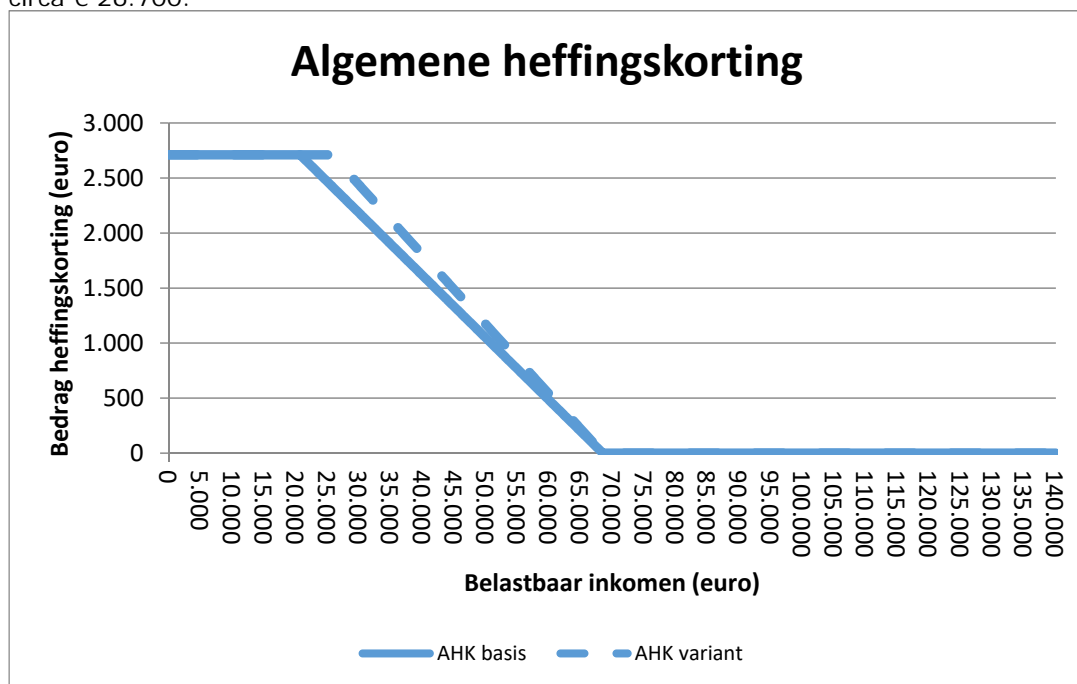
7. Equivalentiefactoren toepassen op de hoogte heffingskortingen	
Thema	Box 1
Doel	Het verschil tussen één en tweeverdieners verkleinen
Omschrijving van de maatregel	
Equivalentiefactoren toepassen om de hoogte van heffingskortingen van huishoudens te bepalen.	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> De verschillen in belastingdruk <i>tussen</i> huishoudens worden mede bepaald door het recht op heffingskortingen. Tweeverdieners kennen, in vergelijking met eenverdieners, bij een gelijk bruto-inkomen een lagere belastingdruk, aangezien zij in tegenstelling tot eenverdieners tweemaal recht hebben op de arbeidskorting en (in de structurele situatie) de algemene heffingskorting. Door equivalentiefactoren toe te passen op de hoogte van heffingskortingen worden huishoudens van dezelfde omvang fiscaal gelijk behandeld, ongeacht hoeveel kostwinners er zijn. Equivalentieschalen worden reeds benut om de welvaart van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling beter met elkaar te kunnen vergelijken. Deze schaal speelt onder meer een rol bij de toetsing van het niveau van sociaalezekerheidsuitkeringen en bij de vaststelling van alimentatienormen. De huidige heffingskortingen zijn persoonsgebonden met een maximum per individu. Bij invoering van deze maatregel zijn de heffingskortingen niet meer persoonsgebonden, maar afhankelijk van de grootte van het huishouden. <p><i>Score:</i> Overheidsfinanciën: Afhankelijk van invulling Arbeidsparticipatie: -- Eenvoud/transparantie stelsel: -</p>	
Effecten	
Economie	Deze maatregel beperkt de verschillende fiscale behandeling van een- en tweeverdieners, maar beperkt daarmee ook de prikkels tot arbeidsparticipatie van de (potentiele) tweede verdienster in een huishouden. Dit zorgt voor negatieve effecten op de arbeidsparticipatie.
Begroting	De maatregel kan budgetneutraal worden vormgegeven. Dit wordt bereikt door de maximale heffingskortingen vast te stellen op een bedrag tussen de huidige maximale heffingskortingen voor eenverdieners en de maximale heffingskortingen voor tweeverdieners.
Overig	
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> De hoogte van de heffingskortingen wordt afhankelijk van de grootte en samenstelling van een huishouden. Voor belastingdienst betekent dit extra parameters waar rekening mee moet worden gehouden waardoor de complexiteit van stelsel toeneemt. Ook voor burgers wordt het stelsel ingewikkelder en minder transparant. Veranderingen in de huishoudensamenstelling kunnen daarbij leiden tot terugvorderingen. De maatregel zorgt ervoor dat de huishoudensamenstelling van invloed wordt op de hoogte van heffingskortingen in de LH/IH. Als de BD mag/kan aansluiten bij de BVR is de impact van deze wijziging hoogstwaarschijnlijk te overzien. De eerste inschatting is echter dat de BVR om verschillende redenen in de praktijk niet zal volstaan. Er ontstaat een groot risico voor het toezicht. Er wordt veel bezwaar en beroep verwacht. Gebrek aan goede derde informatie is ook complex. De maatregel is een complexe structuurwijziging met een middelgrote IV-impact.

8. Verhogen afbouwpunt algemene heffingskorting met € 5.000**Thema** Box 1**Doel** Vermindering complexiteit**Omschrijving van de maatregel**

Het afbouwpunt van de AHK (voormalige grens eerste schijf) wordt verhoogd met € 5.000 tot circa € 26.700. Hierdoor hebben paren in de AOW en bijstand niet meer te maken met afbouw AHK.

Achtergrond/rationale

- Paren in de AOW en bijstand hebben te maken met een dalend vakantiegeld als gevolg van de inkomensafhankelijke afbouw van de AHK.
- Sinds juli 2016 wordt het minimumloon (waarvan de AOW en bijstand zijn afgeleid) inclusief vakantiegeld voor een deel in de (oude) tweede schijf belast. Vanaf de tweede schijf geldt de inkomensafhankelijke afbouw van de AHK. Daardoor is de belasting die berekend wordt relatief hoger over het vakantiegeld dan over het minimumloon zonder vakantiegeld. Elk half jaar komt het vakantiegeld voor een iets groter gedeelte in de tweede belastingschijf terecht, waardoor elk jaar het netto vakantiegeld van het minimumloon iets verder daalt (NB: wel blijft het totale nettominimumloon stijgen).
- Om dit fenomeen te voorkomen wordt het afbouwpunt van de AHK met € 5.000 verhoogd tot circa € 26.700.



Score:

Overheidsfinanciën: -

Arbeidsparticipatie: -

Eenvoud/transparantie stelsel: +

Effecten**Economie**

- Het verhogen van het afbouwpunt van de AHK zorgt voor positieve inkomenseffecten voor paren in de AOW en de bijstand. Ook voor inkomens in het afbouwtraject van de AHK geldt een positief inkomenseffect.
- Door het verlengen van de "oude" eerste schijf met € 5.000 (en gelijktijdig verkorten van de "oude" tweede schijf met hetzelfde bedrag) wordt de AHK later, maar op een hoger tempo afgebouwd. De afbouw is zowel voor als na het doorvoeren van de variant voltooid bij het begin van het toptarief. Bij invoering in 2023 stijgt afbouwtarief in de AHK tot 6,7% (was 6,0%) of 3,4% voor AOW-gerechtigden (was 3,1%). De marginale druk neemt licht toe voor inkomens tussen circa € 25.000 en € 70.000.
- Naar verwachting zijn de arbeidsmarkteffecten licht negatief doordat het nettobedrag van de bijstand (inclusief vakantiegeld) toeneemt en de marginale druk op het traject erboven stijgt. (Meer) werken wordt hierdoor licht minder lonend.

Begroting	<ul style="list-style-type: none"> Dit leidt tot een stijging van de uitgaven aan sociale zekerheid met circa € 420 miljoen (hoofdzakelijk bijstand (€ 50 miljoen) en AOW (€ 360 miljoen). De aanpassing aan het afbouwpad van de AHK vormt een lastenverlichting voor burgers (zij behouden de maximale AHK, ontvangen een hogere gedeeltelijke AHK, of hebben en houden geen AHK) en leidt tot een derving van circa € 1.150 miljoen aan belastinginkomsten.
Overig	
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> Op het moment dat paren in de AOW en bijstand niet meer te maken hebben met de inkomensafhankelijke afbouw van de AHK is dit bevorderend voor de eenvoud. De maatregel is waarschijnlijk een enkelvoudige structuurwijziging met een kleine impact op de IV.

Bijlage 2: Literatuurlijst

- Bosch, N., Jongen, E., Leenders, W., & Möhlmann, J. (2019). Non-bunching at kinks and notches in cash transfers in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 1-24.
- Bosch, N., Jongen, E., Mooij, R. de en D. van Vuuren (2007). Fiscaal beleid en arbeidsparticipatie, in: Caminada, K., Haberham, A., Hoogteijling J. and H. Vording, eds., *Belasting met Beleid*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Caminada, K., Goudszwaard K. & Been, J, (2017). De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2014.
https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/46107/kc_2017_03.pdf?sequence=1
- CPB (2019). Macro-Economische Verkenningen 2020. Den Haag.
- Evers, M., R. de Mooij en D. van Vuuren (2005). What explains the difference in elasticities of labour supply, CPB Discussion Paper no. 51.
- Evers, M., R. de Mooij en D. van Vuuren (2007). Arbeidsaanbodelasticiteit en beleid, ESB 23 maart 2007 p. 171 -173
- Jongen, E. L. W., de Boer, H. W., & Koot, P. (2018). Eenverdieners onder druk. CPB Policy Brief.
- Jongen, E. L. W., de Boer, H. W., & Dekker, P. (2014). MICSIM–A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands
- Jongen, E. L., & Stoel, M. (2013). Estimating the elasticity of taxable labour income in the Netherlands. CPB Background Document, The Hague.
- Tinbergen, J. (1970). Belasting op bekwaamheid, *Intermediar*, 6, p 1-3.

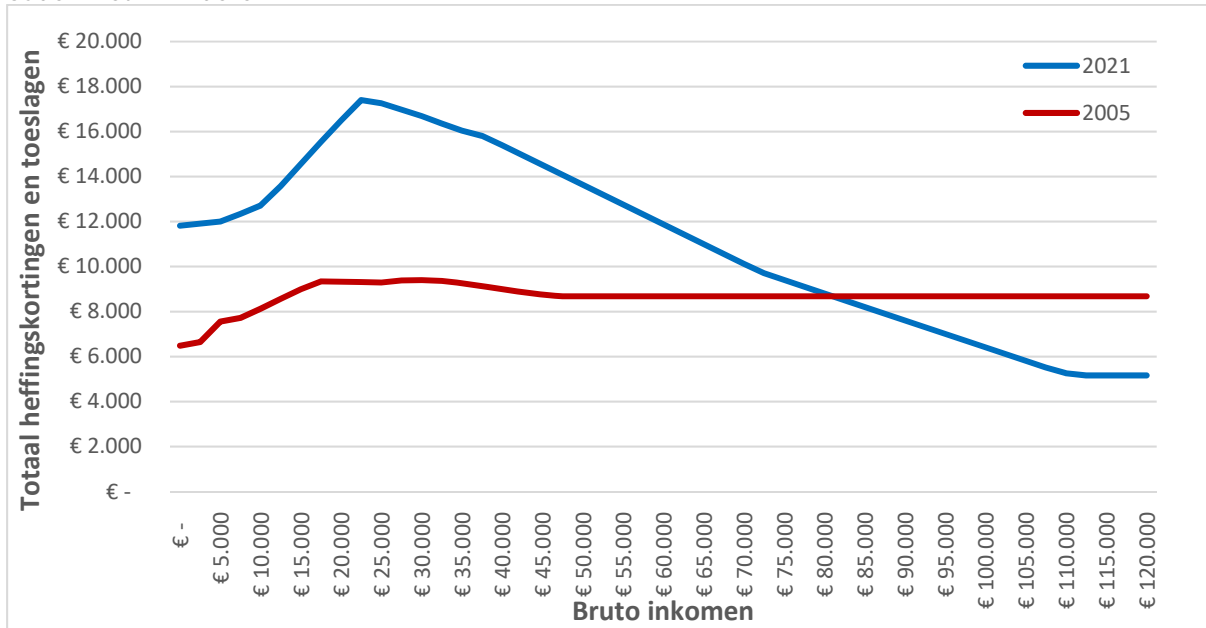
Bijlage 1: Figuren en tabellen

Figuur B1: Totaal heffingskortingen en toeslagen (exclusief verzilvering) 2005-2020, eenverdiener zonder kinderen



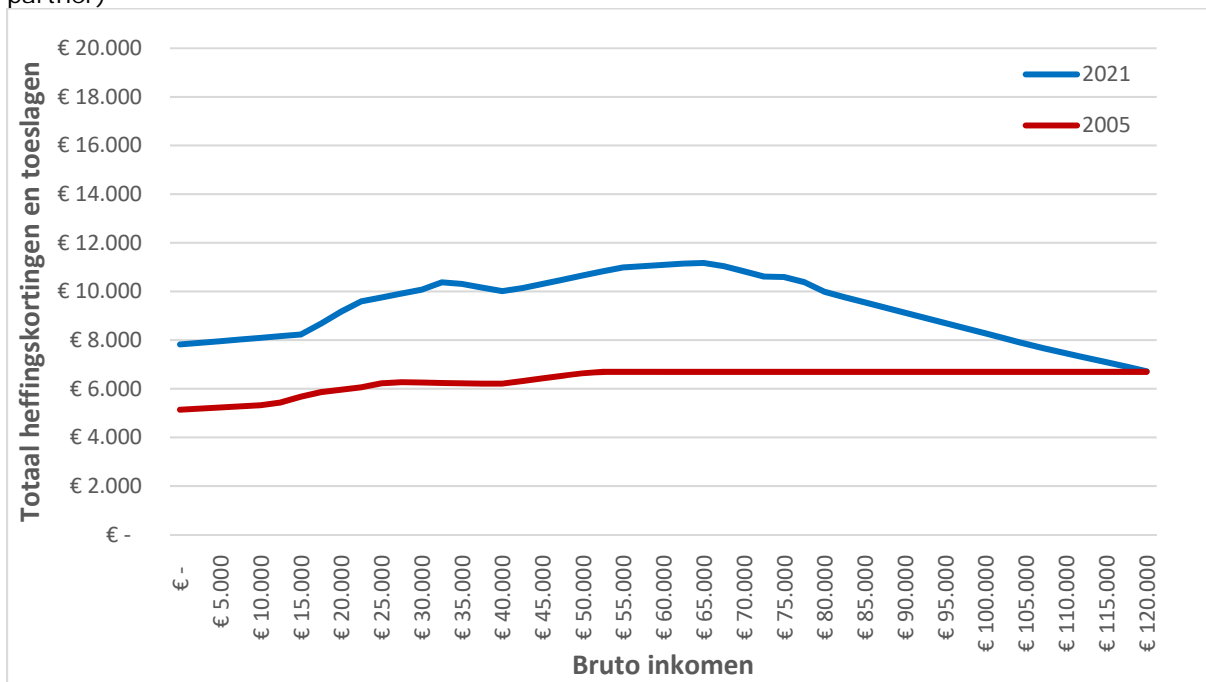
Bron: berekeningen Ministerie van Financiën en SZW, 2020

Figuur B2: Totaal heffingskortingen en toeslagen (exclusief verzilvering) 2005-2020, alleenstaande ouder met 2 kinderen



Bron: berekeningen Ministerie van Financiën en SZW, 2020

Figuur B3: Totaal heffingskortingen en toeslagen (exclusief verzilvering) 2005-2020, tweeverdiener zonder kinderen (verdeling inkomen 2/3e meestverdienende partner, 1/3e minstverdienende partner)



Bron: berekeningen Ministerie van Financiën en SZW, 2020

Tabel B1: Belangrijkste parameters belastingen box I en toeslagen

Parameter	Stelsel		
	2005 (prijzen 2021)	2021	Structureel
<i>Belastingen box I</i>			
Tarief eerste schijf	34,40%	37,10%	37,10%
Tarief tweede schijf	41,95%	37,10%	37,10%
Tarief derde schijf	42,00%	37,10%	37,10%
Tarief vierde schijf	52,00%	49,50%	49,50%
Eindpunt eerste schijf	€ 22.637	€ 20.939	€ 20.939
Eindpunt tweede schijf (> 1946)	€ 40.678	€ 34.999	€ 28.895
Eindpunt tweede schijf (< 1946)	€ 40.678	€ 35.765	€ 28.895
Eindpunt derde schijf	€ 69.361	€ 68.507	€ 74.723
AHK – maximum	€ 2538	€ 2820	€ 2820
AHK – afbouw	-	5,946%	5,208%
AK – maximum	€ 1725	€ 4169	€ 4216
AK – afbouw	-	6%	6%
IACK – maximum	€ 828	€ 2933	€ 2933
IACK – opbouw	∞	11,45%	11,45%
KIK – maximum	€ 1075	-	-
Zelfstandigenaftrek (maximum)	€ 11.238	€ 6780	€ 5000
Zelfstandigenaftrek (minimum)	€ 5452	€ 6780	€ 5000
MKB-winstvrijstelling	-	14%	14%
OUK – maximum	€ 609	€ 1652	€ 1652
OUK – afbouw	∞	15%	15%
ASOUK	€ 385	€ 444	€ 444
Maximaal tarief aftrekposten	52,00%	43,00%	37,10%
Overdraagbaarheid AHK, AK, IACK	100%	13,3%	0%
Jonggehandicaptenkorting	€ 857	€ 758	€ 758
<i>Toeslagen</i>			
Kindgebonden budget – maximum 1e kind	-	€ 1207	€ 1207
Kindgebonden budget – maximum 2e kind	-	€ 1024	€ 1024
Kindgebonden budget – maximum >2e kind	-	€ 303	€ 303
Kindgebonden budget – aanvulling 12-15 jr.	-	€ 248	€ 248
Kindgebonden budget – aanvulling 16-17 jr.	-	€ 442	€ 442
Kindgebonden budget – aanv. all. ouder	-	€ 3248	€ 3248
Kindgebonden budget – afbouw. all. ouder	-	€ 22.068	€ 22.068
Kindgebonden budget – afbouw. paar	-	€ 38.865	€ 38.865
Kindgebonden budget – afbouw	-	6,75%	6,75%
Zorgtoeslag alleenstaande – maximum	€ 540	€ 1304	€ 1241
Zorgtoeslag paar – maximum	€ 1548	€ 2505	€ 2442
Zorgtoeslag – afbouwpunt	€ 23.436	€ 22.068	€ 22.068
Zorgtoeslag – afbouw	5%	13,58%	14,15%
Huurtoeslag ²³	Ja	Ja	Ja
Kinderopvangtoeslag ²⁴	Ja	Ja	Ja
Kinderbijslag 0-5 jaar	€ 933	€ 898	€ 898

²³ Afhankelijk van een groot aantal parameters, wel meegenomen in analyse.²⁴ Afhankelijk van een groot aantal parameters, wel meegenomen in analyse.

Kinderbijslag 6-11 jaar	€ 1132	€ 1091	€ 1091
Kinderbijslag 12-17 jaar	€ 1332	€ 1283	€ 1283
<i>Overig</i>			
Hypothecaire aflossingseis	-	9/30	Ja
Afbouw dubbele AHK in ref. min. loon	2	1,6625	1