

*Keerzijde van fiscale prikkels ter
bevordering van arbeidsparticipatie en
economische zelfstandigheid van partners*

Koen Caminada



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Symposium: Eénverdieners onder druk?
Centraal Planbureau, Den Haag
15 februari 2018**

Even voorstellen

Koen Caminada, hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden

Wetenschappelijk-directeur Instituut Fiscale en Economische Vakken



Topics

- Verdeling van baten en lasten sociale zekerheid en pensioenen
- Inkomensverdelingsvraagstukken
- Belastingbeleid
- Hervorming sociale regelgeving
- Armoedebeleid (EU en OECD)



Introductie

Fiscaal inkomensbeleid sinds 2001:

- ✓ bevorderen arbeidsparticipatie
- ✓ evenwichtig inkomensbeeld

Via verhogingen van de arbeidskorting, combinatiekorting, etc

Maar ook: beperken overdraagbaarheid AHK (aanrechtsubsidie)
én
inkomensafhankelijk maken kortingen / regelingen

Keerzijde: toename verschil 'druk' één- en tweeverdieners

Hoeveel?

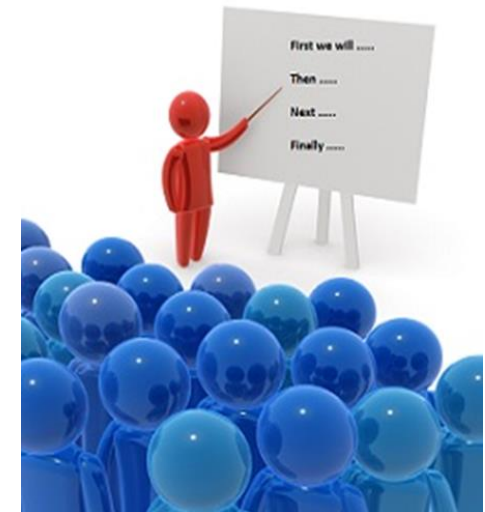


Opzet

CPB-studie in perspectief

1. Mate van fiscale discriminatie → Data CPS IPO (= uitkomsten beleid)
2. Toegepast op éénverdiener versus tweeverdiener met data CBS IPO
(= CPB-analyse)
3. Toegepast op éénverdiener versus tweeverdiener → micro-modelsimulatie
 - ✓ Welke belastingdruk? Gevoeligheidsanalyse
 - ✓ Effect van verschillende inkomensaanbreng door partners
 - ✓ Decompositie-analyse: oorzaken belastingdrukverschillen gekwantificeerd

De facto: ad 1 en ad 3 zijn aanvulling op de CPB-analyse (ad 2)



Ad 1 Fiscale discriminatie: doorgeschoten?

Zijn alle drukverschillen uit te leggen als de druk dermate omvangrijk varieert met?

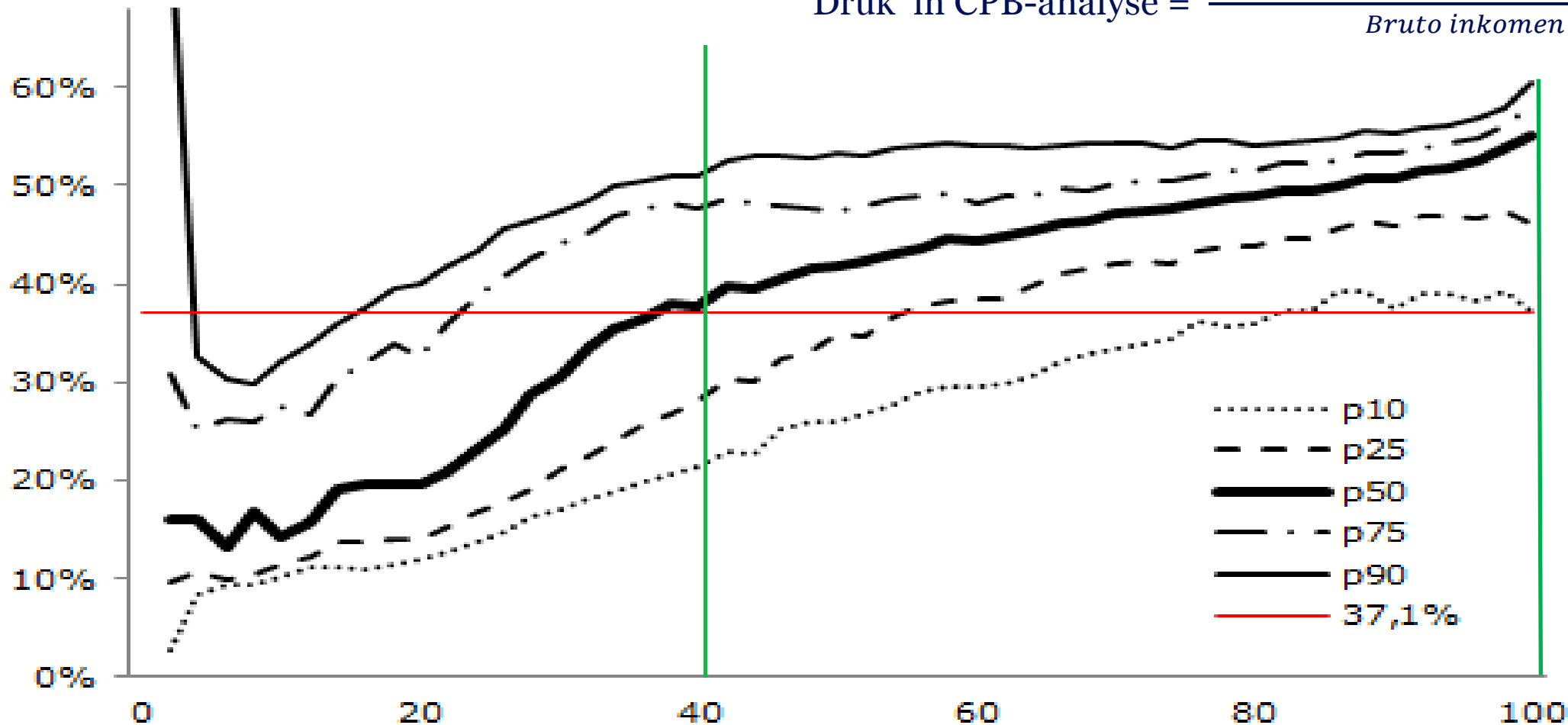
- leefvorm (alleenstaanden / samenwonenden)
- inkomensaanbreng door elk van beide partners
- huishoudensamenstelling (aanwezigheid van kinderen)
- leeftijd
- voorkeuren opvoeden kinderen (opvang)
- voorkeuren eigen woning / huurhuis
- arbeidsmarktstatus
- arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners)



Politici denken heel verschillend over fiscale discriminatie!

Uitkomsten fiscale discriminatie: verloop 'druk'

$$\text{'Druk' in CPB-analyse} = \frac{\text{Bruto inkomen} - \text{besteedbaar inkomen}}{\text{Bruto inkomen}}$$



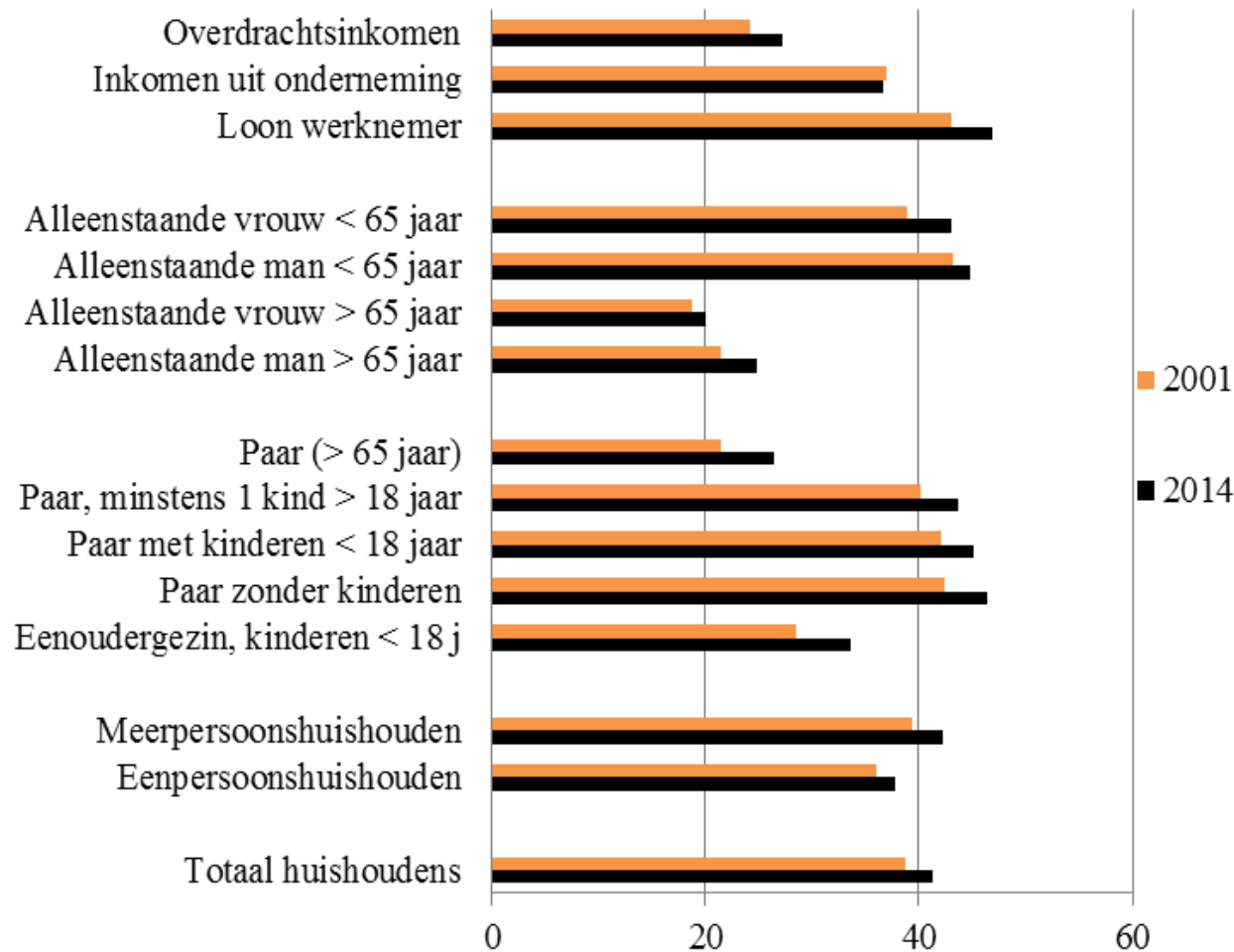
€ 46.930 →
 P10=21%
 P50=38%
 P90= 51%

€ 274.026 →
 P10=37%
 P50=55%
 P90= 61%

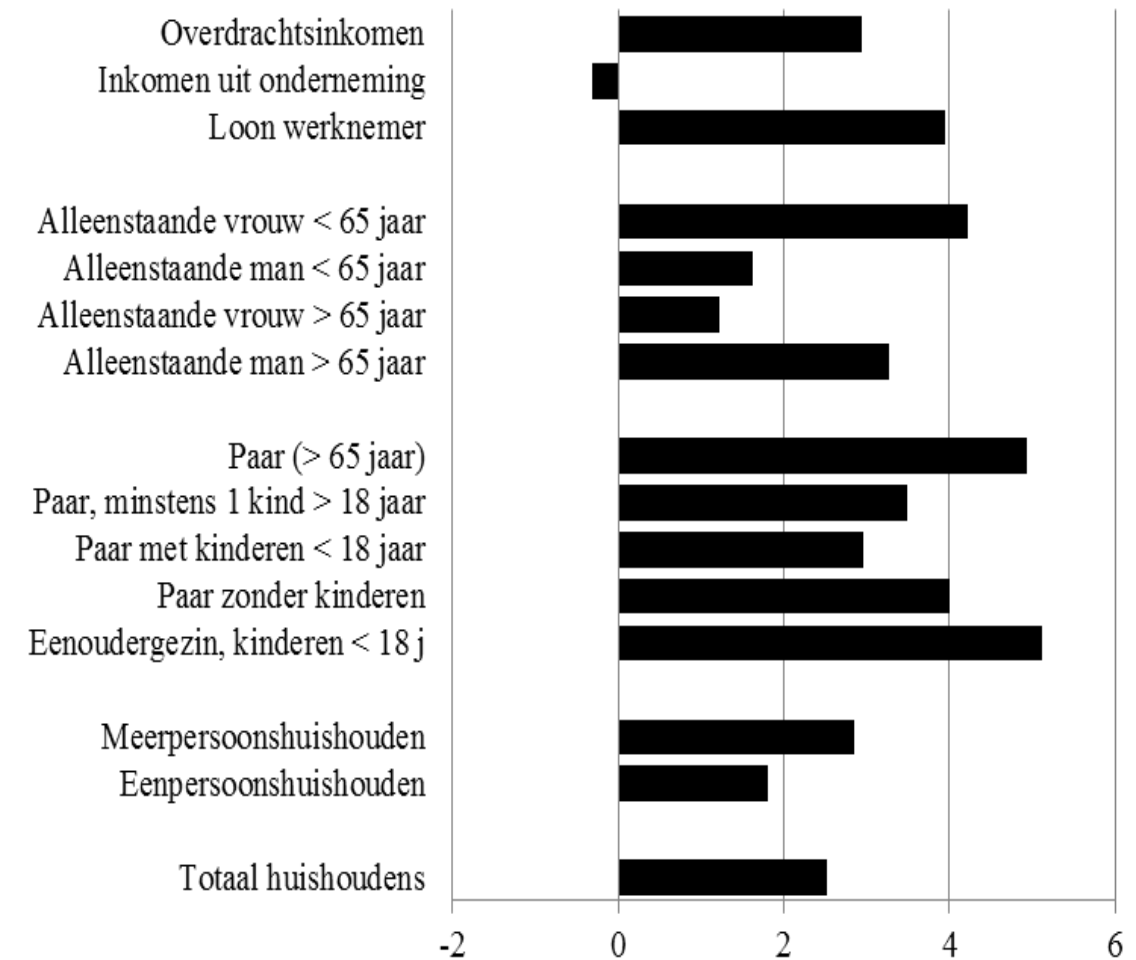
Bron: Caminada (2015)

Uitkomsten verdeling 'druk' - discussie

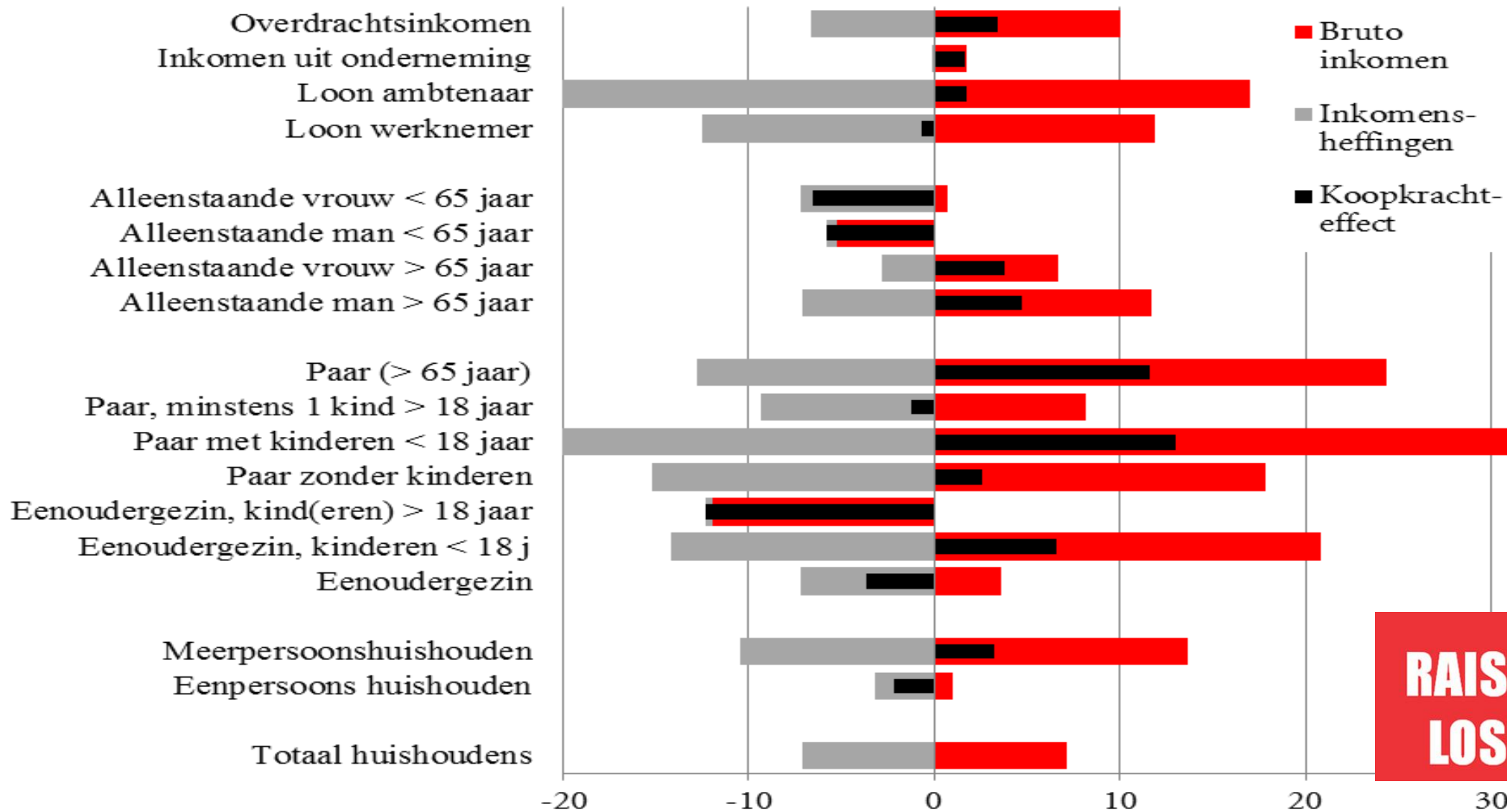
Niveau 2001 en 2014



Verandering 2001-2014



Mutatie koopkracht groepen huishoudens 2001-2014



**RAISE MY TAXES -
LOSE MY VOTE!**

Hoe? Inkomensafhankelijke regelingen!

‘Als links het voor het zeggen krijgt, hebben we straks inkomensafhankelijke krentenbollen.’

Mark Rutte
VVD partijcongres 2010



HEFFINGSKORTING

Kabinet ‘camouflleerde’ belastingverhoging van € 6,3 mrd voor middengroepen

‘Hardwerkende Nederlanders’ komen er onder Rutte 2 per saldo bekaaid vanaf, stelt oppositie

Ulko Jonker
Den Haag

Staatssecretaris Erik Wiebes heeft tijdens de behandeling van het Belastingplan 2017 deze week het beeld opvan en eerste jaars tot dusver fiscaliteit. In diens maandelijke wereldbeeld staat nogvast dat wie meer werkt en daardoor meer verdient, ook meer moet overhouden. En als twee mensen evenveel verdienen, betalen ze ook evenveel belasting. Dat is eerlijk.

Maar het is niet de werkelijkheid in de praktijk. Die student is politiek wel ‘heel groen’ en heeft nog niet kennism gemaakt met het ‘instrumentalisme’ in het belastingbeleid, schetst de staatssecretaris van Financien. Om vervolgens toe te zeggen dat het inmiddels ‘link’ schuurt in het net als gewolven ‘dingen die op zichzelf verstandig waren’.

Wat te denken van de kassabediende met een minimumloon die zich opwerkt tot chef van dezelfde supermarkt, die van de brutostijging van zijn loon van € 1.000 per maand slechts € 30 overhoudt? Gelukkig is de startende zzp’er met een kind onder de 12 en een werkende partner. Hij of zij kan nu met 35.000 verdienen en betaalt daar dan toch maar € 67 belasting over.

Ja, erkende Wiebes. Er mogen gerust vragen te worden gezet bij de uitvoering van de stapeling van al die verschillende maatregelen om mensen aan het werk te krijgen en ondermeerchap te bewaarden. Maar daar gaat hij niets meer aan en anderszins.

Oppositiepartijen CDA, PVV, SP, ChristenUnie en SGP beukten tevergeefs in op de soms absurde hoge marginale belastingdruk voor mensen die zich opwerken van een minimumloon naar modaal. Ze stuiten op de masting aan de zijde van de coalitie, getuigd van Wiebes en wantroeven bij D66 over een mogelijke aanslag op de belastingpoudeelen voor twee ridders en een zep’er.

Volgens Carola Schouten van de ChristenUnie verdeelt het huidige belastingstelsel vooral tussen jong en oud, werke meer en zep’er, huuder en eigenaar en één- en tweeverdieners. Een deel daarvan heeft zich schuipenderwijs volrokken. Zo kregen de middengroepen onder dit VVD-PvdA-kabinet van Mark Rutte een belastingverhoging voor de kiezen van zo’n € 6,3 mrd, zonder dat daar veel rechtvaardigheid aan werd gegeven. Er is op een stukje meer één- en tweeverdieners die groter was dan de lastenverlichting van € 3,3 mrd van afgelopen jaar’, claimt Schouten. Ze krijgt daarin bijstand van emeritus-hoogleraar fiscale economie Leo Stevens. De boosdoener: De algemene heffingskorting, die niet algemeen is meer. De algemene heffingskorting was a l i j d het deel van het inkomen waar de overheid niet aan toekomt. Sinds 2013 wordt deze vanaf een inkomen van € 20.000 afgeboord en boven € 66.417 is hij nul.

Onder Mark Rutte, de zelfbenoemde



Onder premier Rutte is de algemene heffingskorting gaan nivelleren. Dat heeft hij zelf in gang gezet. FOTO: PHILIP RUIJS/ANP



ChristenUnie-Kamerlid Carola Schouten: ‘Met andere woorden: dit kabinet heeft stilletjes de belastingtarieven voor de middeninkomens met bijna 3% verhoogd.’ FOTO: PH

kampioen van de hardwerken de gewone Nederlander, is de algemene heffingskorting stilletjes gaan nivelleren. Dat heeft hij zelf in gang gezet. Na de opstand in de VVD tegen de inkomensafhankelijke zegepremie werd de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk gemaakt als wiselgekl’oor de PvdA.

Sluipen de wijzeverwerd de heffingskorting verwoegnis van een principieel verdeling van een deel van het inkomen, een bestaansminimum waar de Staat nook aan zou komen, tot de grote draakloop van het stelsel. Het is nu een rive Berlin geknoopt geworden’, zegt Schouten. Stevens vermoedt dat de VVD dat al te vroeg om dat ze vooraf geen verhoging van het topaandeelde.

Staatssecretaris Wiebes erkende in de Kamercommissie, bij het overleg over het Belastingplan, dat de heffingskorting wat minder algemeen is geworden’. Hij maakte er ook geen geheim van dat hij werd afgehoofd om een begroting te dichten. PvdA is het niet, gaf hij toe. ‘Als je schoneheid had nagestreefd had je dat vermoedelijk anders gedaan’, aldus de VVD er.

Om de inkomensafhankelijkheid weer terug te draaien, zouden de tarieven in de tweede en derde se bij met bijna 3% moeten stijgen. Een bedrag van € 6,3 mrd, gaf hij toe. ‘Met andere woorden: dit kabinet heeft stilletjes de belastingtarieven voor de middeninkomens met bijna 3% verhoogd. Ongelukkig en ongehoord’, wierp Schouten de staatssecretaris voor de oeten.

De burger wordt volgens Stevens slingerderwijs zwaarder belast dankzij deze ‘camouflleert’ techniek’. Dat is dat volgens hem vooral inkomen voor het draagvlak in de samenleving. ‘Als mensen zich door het systeem bedrogen voelden, koop je het risico op een conproductieve reactie. Werken aan een zelfde waar mensen weer een

Middengroepen kregen onder dit kabinet een belastingverhoging van zo’n € 6,3 mrd voor de kiezen

Toeslagenwoud

Het belastingstelsel bestaat uit een optelsom van goede bedoelingen en de regelingen die daaruit voortvloeien.

Behalve de algemene heffingskorting, is er de inkomensafhankelijke combatheffingskorting voor mensen met kinderen, de eveneens inkomensafhankelijke arbeidstoeslag voor werknemers, de zelfstandigen- en startersaftrek en mkb-winstvrijstelling voor ondernemers, de ouderenkorting en de werkbonus. Daarnaast spelen de toeslagen een belangrijke rol in de uitwerking van de lastendruk, zoals de zorgtoeslag, huurtoeslag, het kindgebonden budget en Kinderopvangtoeslag.

Doordat de eerste twee nog al abrupt vervallen bij inkomens tussen € 30.000 en € 36.000 vallen daar ook de grootste klappen als het gaat om de marginale lastendruk, die in uitzonderlijke gevallen meer dan 100% kan zijn. Wiebes is niet verantwoordelijk voor het inkomensbeleid, dat is minister Asscher van Sociale Zaken. Die verricht nu een uitvoertje studie naar de marginale lastendruk die straks belandt op de ‘to-do’lijst van de kabinetstrategie.

gevoel over hebben is urgent. Dat hebben ze nu niet.’

Wiebes wijst erop dat slechts 3% van de belastingplichtigen het kemaal geen heffingskorting meer krijgt. Maar volgens Schouten gaat het om een transfer van middelen naar de laagste. ‘Het marginale tarief voor de middengroepen is norm geworden. Het gaat om politieke agenden, en lenen, het kemaal geen inkomens. Laat de VVD en de PvdA dat maar eens uitleggen aan de mensen met een minimumloon’, zegt Schouten.

Beide partijen wijzen erin hun reacties op dat de koopkracht van de middeninkomens sinds 2014 weer fors is gestegen na de ‘moeslijke maatregelen’ uit de periode daarvoor. De tarieven in de tweede en derde schijf zijn dit jaar al omlaag gegaan’, zegt VVD-Kamerlid Anja de Vries. En PvdA-er Ed Groothuis er niet al Wiebes op dat het prioriteit was om de overgang van uitkering naar werk weer konend te maken. ‘Dat is gebukt. Het verschil is nu 20%’. Dat moet wel eens anders worden tengeghaald.

‘Nivelleren is een feest’

Hans Spekman, 3 nov 2012



Tussenconclusie fiscaal inkomensbeleid sinds 2001

- ✓ bevorderen arbeidsparticipatie (CPB, 2018)
- ✓ evenwichtig inkomensbeeld – stabiele inkomensverhoudingen (Caminada et al, 2017)

Via fiscaal instrumentalisme

- Op tal van plaatsen raakte het globale evenwicht van heffing naar draagkracht verstoord.
- Tegenstellingen in maatschappelijke verhoudingen: huurders vs. eigenaren, zzp'ers vs. werknemers, éénverdieners vs. tweeverdieners, huishoudens met vs. zonder (jonge) kinderen, vermogenden vs. onvermogenden.
- Wetgever moest jaarlijks in toenemende mate bijsturen om veranderingen bruto inkomens zo te redresseren dat uiteindelijk een “evenwichtig” inkomensbeeld kon worden gerealiseerd.
- Fiscale discriminatie mede als gevolg van sturing via fiscale prikkels (Micsim)

Ad 3 Microsimulatie = aanvulling op CPB-analyse

Gevoeligheidsanalyse

- ✓ Welke belastingdruk?
- ✓ Effect verschil in inkomensaanbreng door elk van beide partners **tweeverdieners**
- ✓ Decompositie-analyse: oorzaken drukverschillen gekwantificeerd

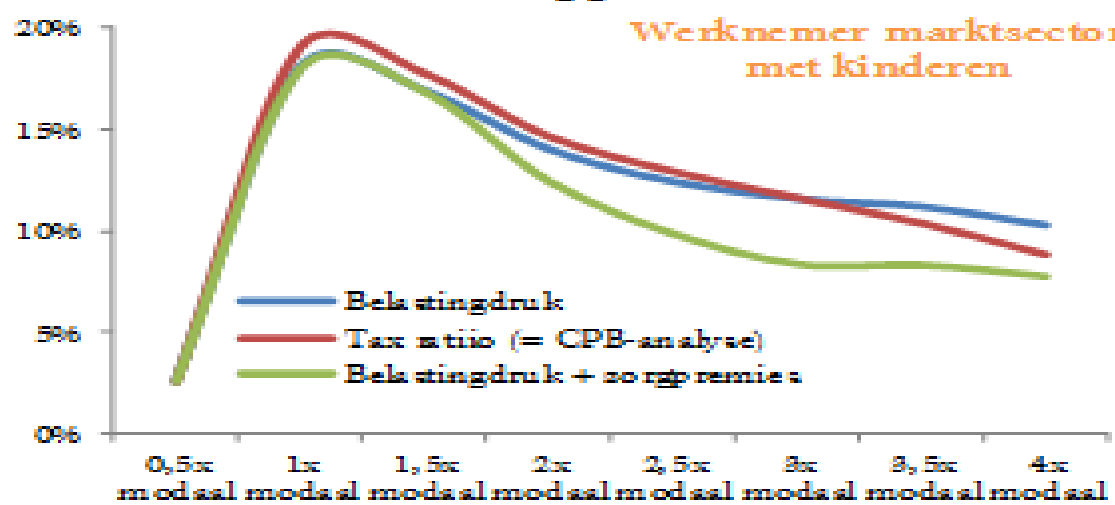
Gebruikte simulatiemodellen: Microtax 2008 (CPB) en Koopkrachtmodel 2018

Onderscheid

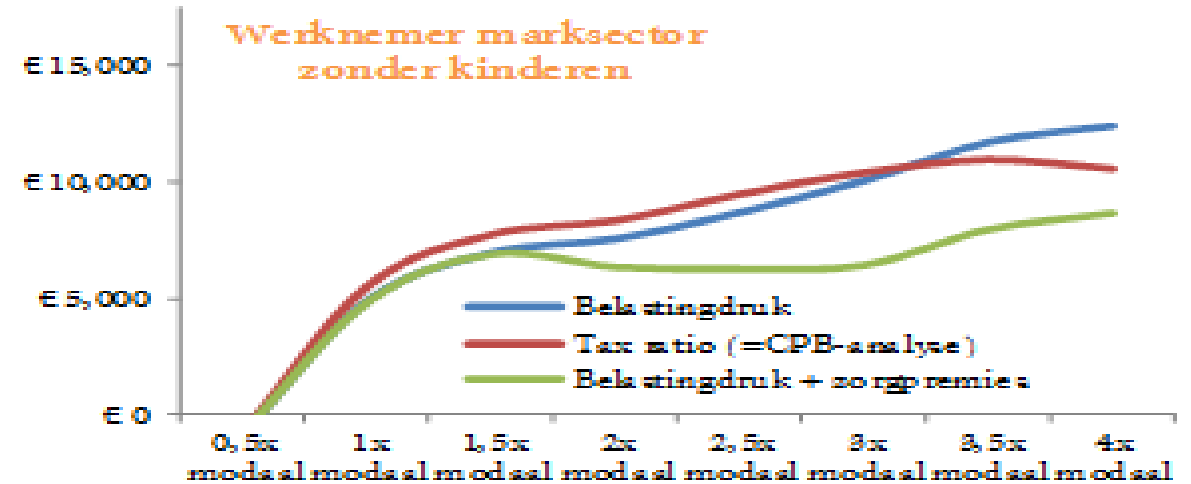
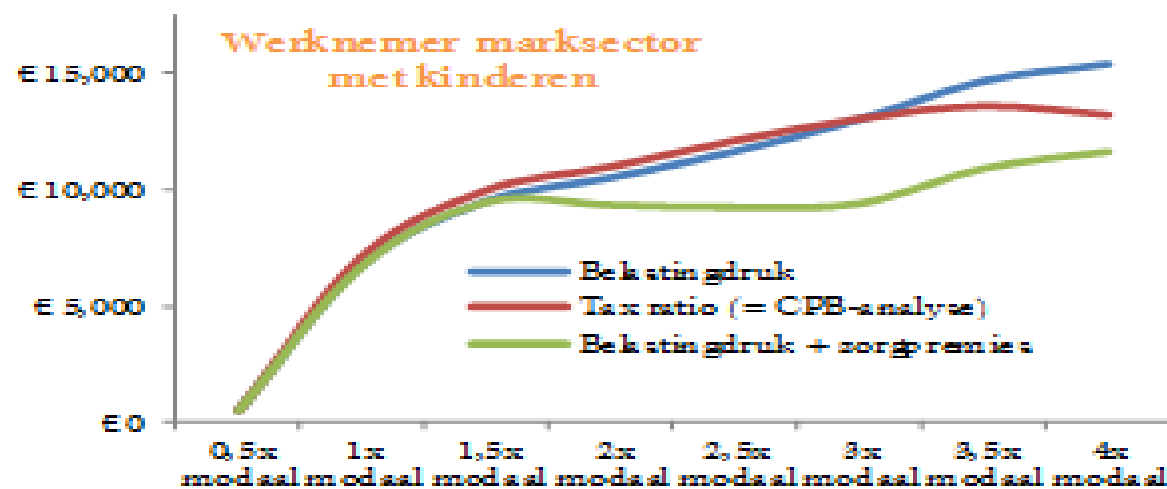
- Huishoudens met en zonder jonge kinderen, AOW-gerechtigden
- Inkomensaanbreng partners (100%-0%; 75%-25% en 50%-50%)
- 8 inkomensniveaus: 1/2 tot 4x modaal (= 150.000 euro)

Verskil druk één- en tweeverdieners 2018 (1)

Casus: inkomensaanbreng partners 50%-50%, verschil in %-punt

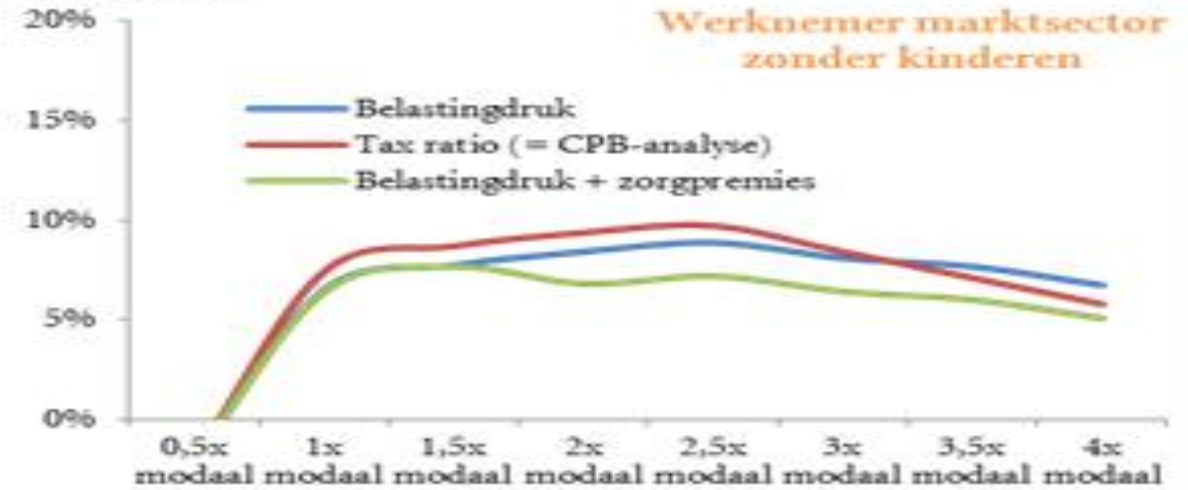
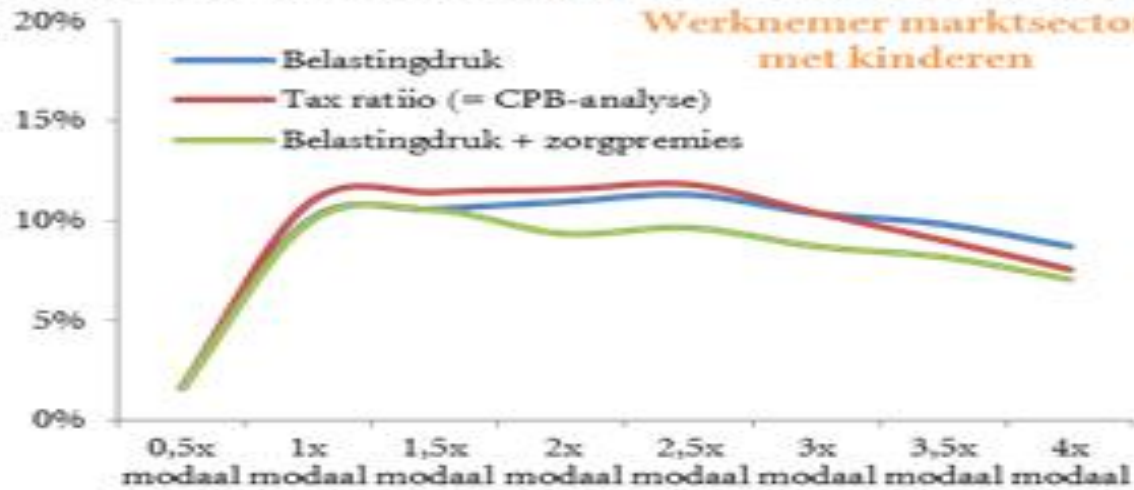


Casus: inkomensaanbreng partners 50%-50%, verschil in euro

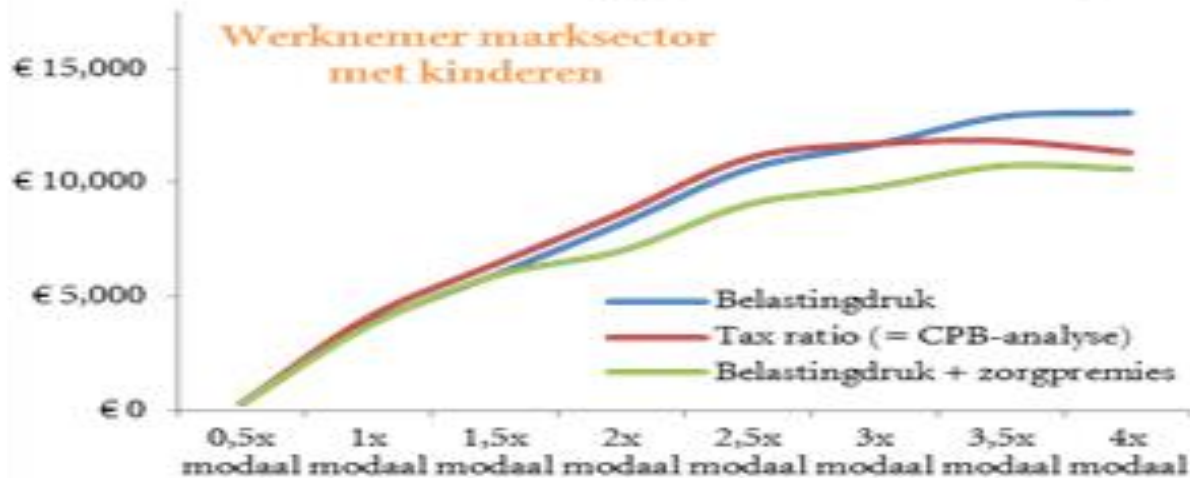


Verskil druk één- en tweeverdieners 2018 (2)

Casus: inkomensaanbreng partners 75%-25%, verschil in %-punt



Casus: inkomensaanbreng partners 75%-25%, verschil in euro



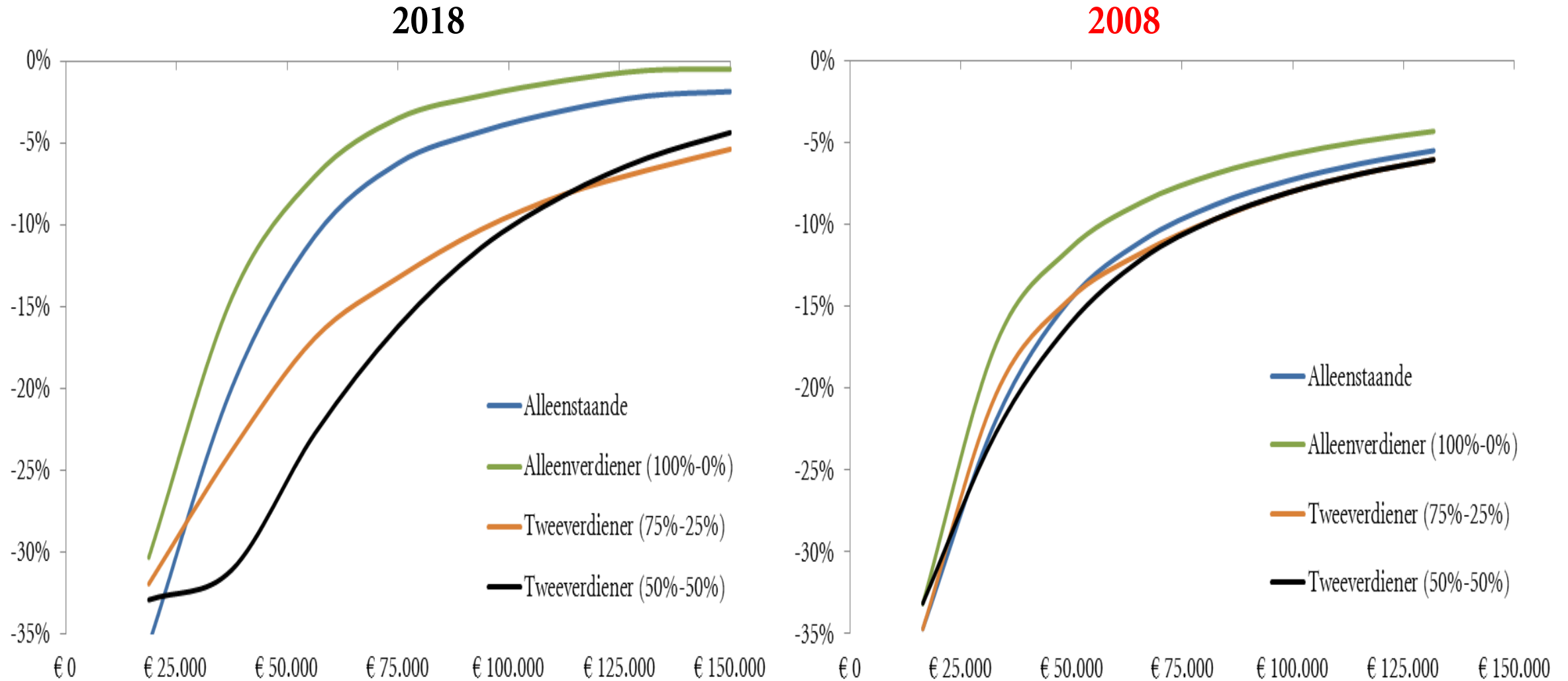
Oorzaken verschillen druk één- en tweeverdieners

Decompositie-analyse verschil in druk van alleenverdieners (inkomensaanbreng van partners 100%-0%) en tweeverdieners (inkomensaanbreng 50%-50%).

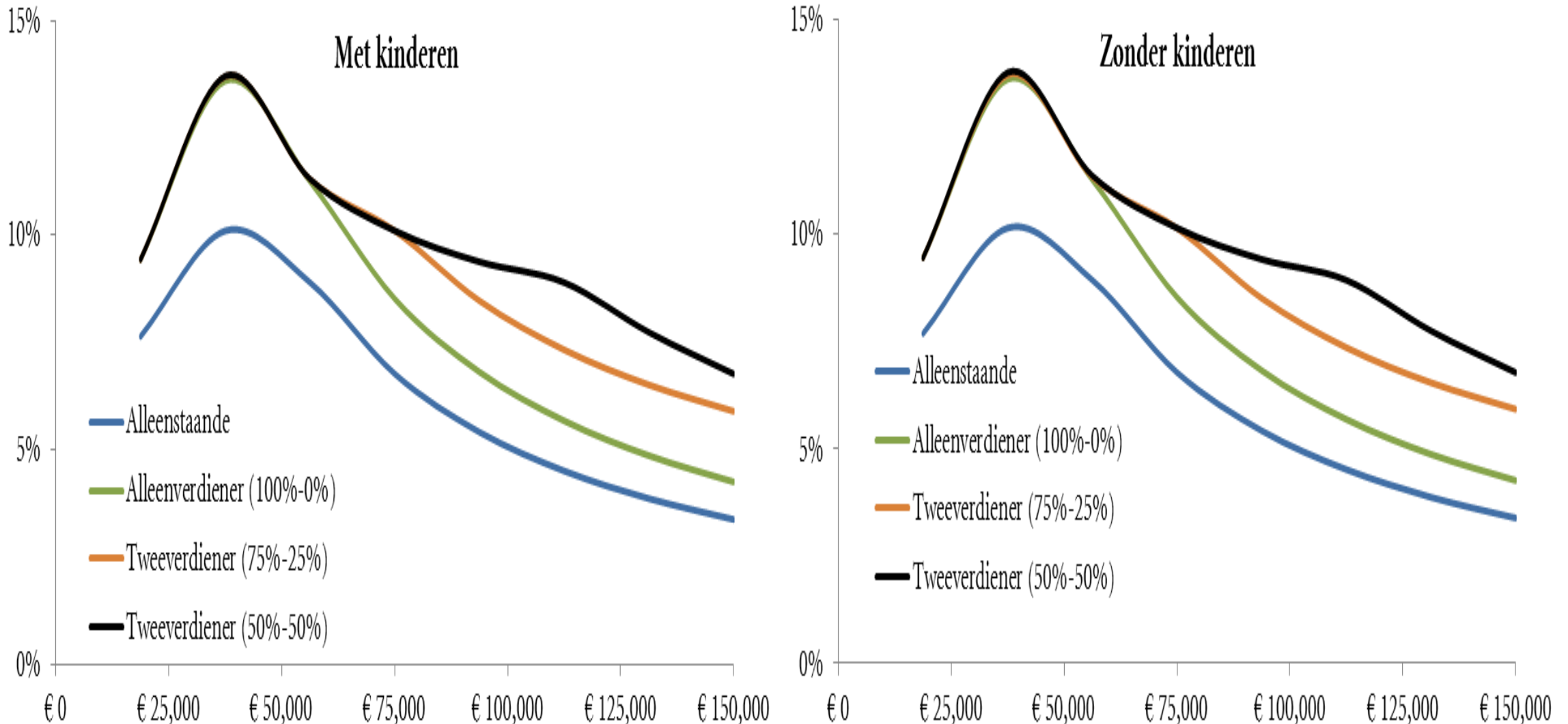
Vershil

- Heffingskortingen (AHK, AK en IACK) +++++
- Progressie van de tariefstructuur +++
- Zorgpremies minus zorgtoeslag --
- Restcategorie +

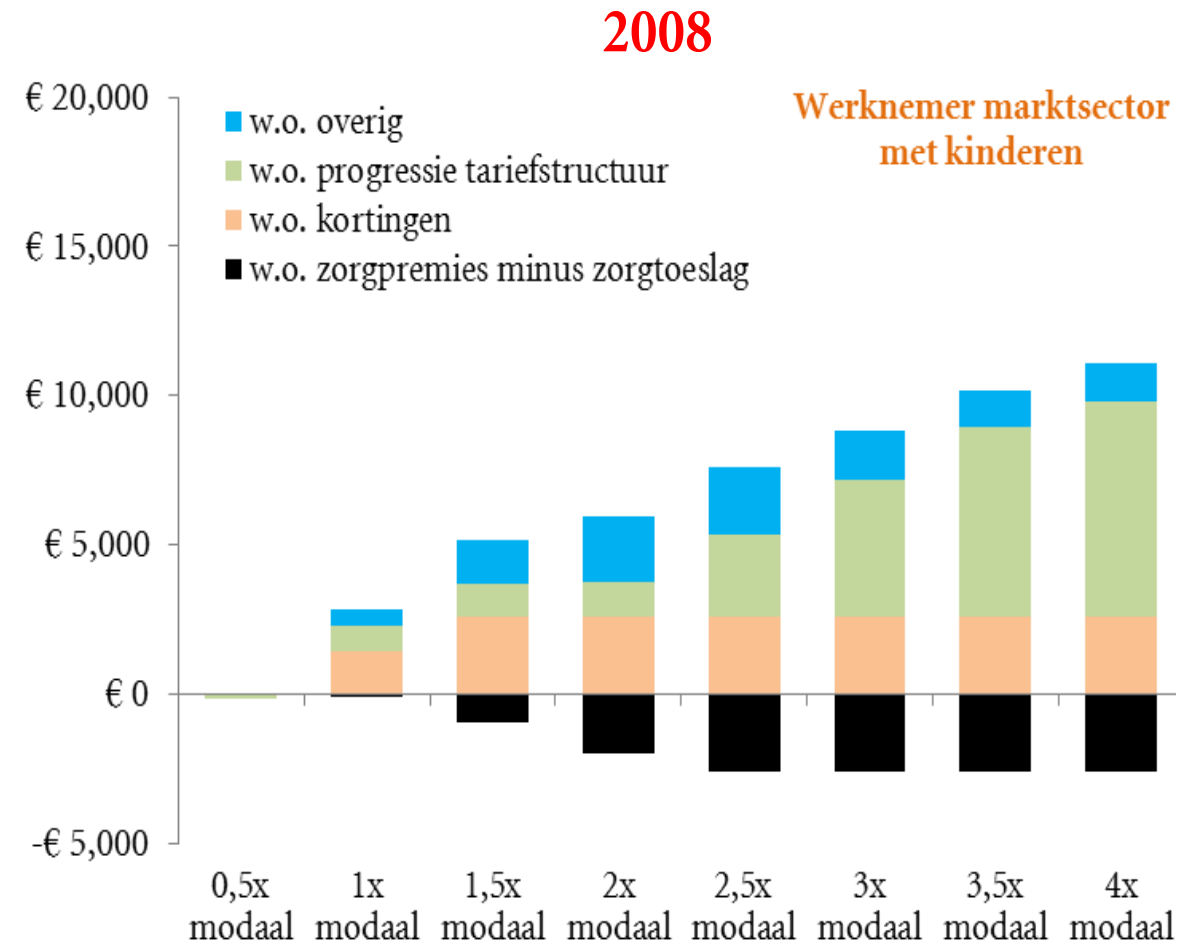
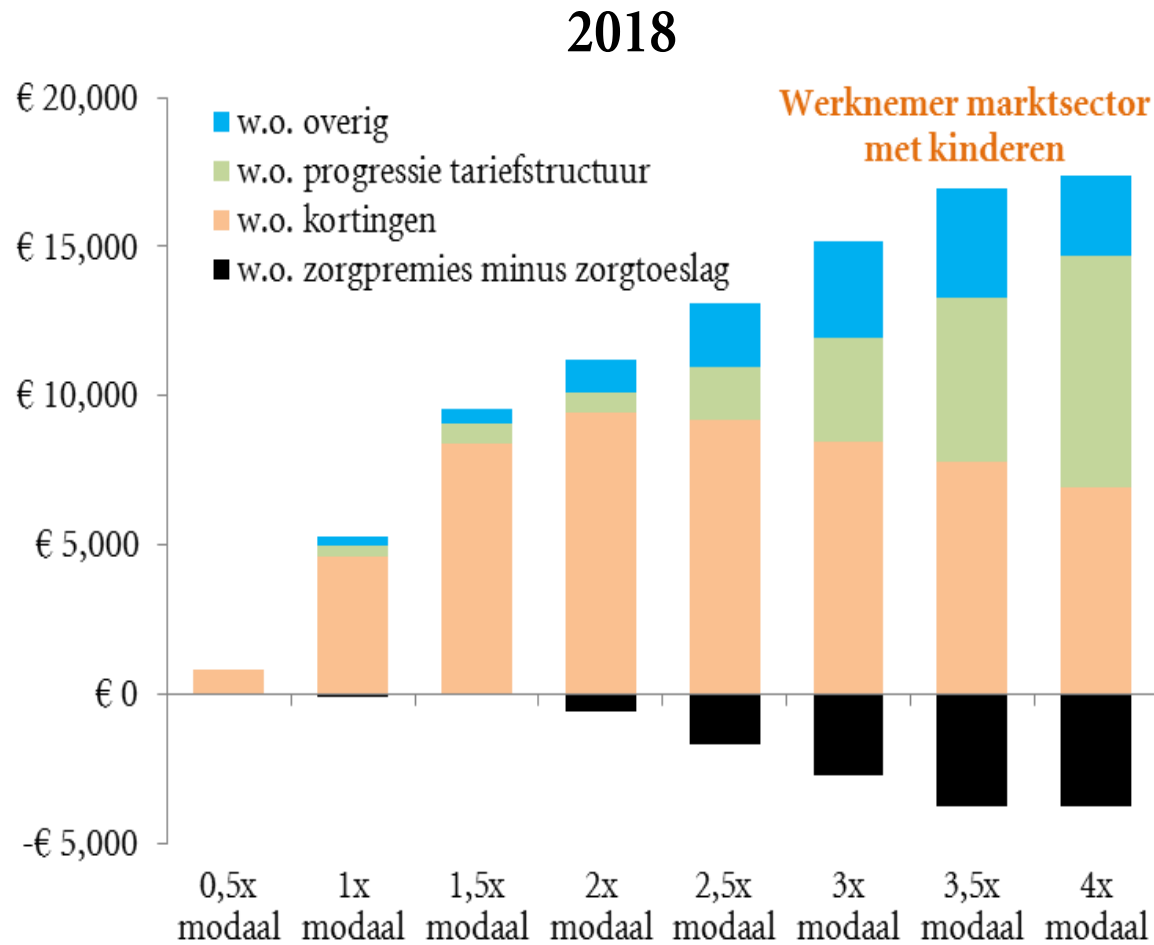
Verlaging druk door heffingskortingen werknemers marktsector met jonge kinderen



Druk zorgpremies (2x) minus zorgtoeslag werknemers marktsector met jonge kinderen, 2018



Decompositie verschil 'druk' alleenverdiener - tweeverdiener (50%-50%), in euro's van 2018



Nadere analyse

Memo Verschillen 'belastingdruk' één- en tweeverdieners (en alleenstaanden), 2008-2018

Koen Caminada, 8 februari 2018

Tabellen en figuren

1. Belastingdruk + druk premies volksverzekeringen
2. Tax ratio: verschil tussen bruto inkomen en het besteedbaar inkomen in % bruto inkomen
3. Ad 1 + zorgpremies (2x) minus ontvangen zorgtoeslag in % bruto inkomen
4. Heffingskortingen in % bruto inkomen (AHK, AK, IACK)
5. Druk nominale en inkomensafhankelijke zorgpremies minus de ontvangen zorgtoeslag in % bruto inkomen

Conclusie – het gaat om de maatvoering

- Verschil in ‘druk’ één- en tweeverdieners is fors én flink toegenomen sinds 2008.
- I.h.b. bij tweeverdieners met *gelijke inkomensaanbreng* door beide partners.
- Arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van partners zijn belangrijk en worden beleidsmatig fors geprikkeld.

Gevoerde beleid roept vragen op:

- Nog steeds uitlegbaar als partners in een huishouden met elkaar afspraken maken over zorg- en arbeidstaken als de bedragen zo fors uiteenlopen?
- In hoeverre daarmee nog doorgedaan? Het gaat om een netto inkomensverschil van € 500 tot € 1.000 per maand, terwijl dat in 2008 nog ongeveer de helft was.
- Stokpaadje: mag / kan het fiscaal-instrumentalistische trapezewerk vanwege de wens van stabiele inkomensverhoudingen niet een beetje soberder?

Trade-offs belastingpolitiek

Redelijke
inkomens
(her)verdeling

Wie te belasten:
huishoudens of
individueen?

Efficiënt /
weinig arbitrage
weinig schade
economie

Administratieve
lasten burgers
en bedrijven

- Optimale belastingstructuur hangt af van
- Maatschappelijke aversie ongelijkheid
 - Elasticiteit arbeidsaanbod (*tax incentives*)
 - Dichtheid van de bevolking naar inkomenshoogte



Verder lezen – downloads via

www.economie.leidenuniv.nl

1. Caminada (2018), Memo Verschillen ‘belastingdruk’ één- en tweeverdieners (en alleenstaanden), 2008-2018.
2. Caminada & Stevens (2017a), Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei, *Weekblad Fiscaal Recht*, 2 maart 2017.
3. Caminada & Stevens (2017b), Blauwdruk voor belastinghervorming, *Weekblad Fiscaal Recht*, 11 mei 2017.
4. Caminada (2015), Keuzes voor een beter belastingstelsel 2.0, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 47(1).
5. Caminada, Goudswaard & Been (2017), Neemt de inkomensongelijkheid in Nederland toe?, in: *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op ongelijkheid*, Den Haag, CBS.
6. Caminada (2015), De tragiek van gefaalde ambities en gemiste kansen rond belastinghervorming, *Me Judice* 23 sept 2015.