

Doorrekening rapport 'Het einde van de toeslagen'

Het Instituut voor Publieke Economie (IPE) verzoekt de vaste commissie Financiën van de Tweede Kamer om de voorstellen uit haar rapport te laten doorrekenen door het Centraal Planbureau (CPB).

Aanbieden rapport

Vandaag bieden wij aan u ons rapport 'Het einde van de toeslagen' aan. Het belastingstelsel in Nederland is te complex en moet worden vereenvoudigd. Het is een ingewikkeld web van toeslagen, heffingskortingen en aftrekposten, waar burgers, beleidsmakers en de Belastingdienst in verstrikt raken. Wij beogen de complexiteit van het huidige systeem te ontleden en te laten zien waar er geknipt kan worden in de regelingen.

Verzoek tot doorrekening

Wij willen u vragen of u het CPB wil verzoeken om een doorrekening te maken van ons voorstel. Een grote hervorming van het belastingen op werk zal effect hebben op de arbeidsmarkt, de herverdeling en de overheidsfinanciën. Om volgende stappen te nemen naar een nieuw stelsel moeten deze effecten duidelijk worden. Wij hebben geen toegang tot de data die nodig is om de omvang van deze effecten te bepalen. Het CPB heeft deze toegang wel.

De kern van ons voorstel is een nieuwe systematiek waarin de heffingskortingen worden afgeschaft, de toeslagen worden vervangen voor één inkomensafhankelijke toelage en de belastingtarieven worden aangepast om de herverdelingseffecten te beperken. Wij hebben een eerste schatting gemaakt van de betreffende bedragen en percentages om dit in het nieuwe stelsel mogelijk te maken, maar het CPB kan op basis van veel gedetailleerde data bepalen hoe de huidige inkomensherverdeling zoveel mogelijk benaderd kan worden binnen de nieuwe door ons voorgestelde kaders. Vervolgens kan het CPB bepalen wat het effect is op de arbeidsmarkt en de overheidsfinanciën.

ledere partij kan de uitkomst hiervan benutten bij het formuleren van een variant die aansluit op de politieke wensen. Om de verkenning door het CPB zo compleet mogelijk te maken, is het volgens ons waardevol als het CPB alvast drie varianten op het voorstel meeneemt in haar berekeningen. Deze varianten zijn tot stand gekomen op basis van gesprekken met verschillende belanghebbenden.

- **Variant A: De huishoudtoelage wordt toch inkomensafhankelijk (p. 32).** Dit vergroot de complexiteit, maar maakt het mogelijk om deels op basis van het huishoudinkomen te blijven herverdelen. Een doorrekening zal laten zien hoeveel extra gerichtheid het behouden van deze complexiteit oplevert.
- **Variant B: Naast de toeslagen en de heffingskortingen worden ook de aftrekposten en premies afgeschaft (p. 45).** Deze variant versimpelt het stelsel nog meer dan het voorstel in ons rapport. Een doorrekening zal laten zien hoeveel de gerichtheid afneemt wanneer de complexiteit nog verder wordt verminderd.
- **Variant C: Het minimumloon wordt verhoogd en de zorgpremie verlaagd (p. 46).** Dit zijn de twee belangrijkste aanpassingen buiten de fiscaliteit om de noodzakelijkheid van toeslagen te verminderen. Een doorrekening zal laten zien hoeveel kleiner de voorgestelde toelage en de herverdelingseffecten worden wanneer er ook aanpassingen buiten de fiscaliteit worden gedaan.

Ons voorstel kan gezien worden als een startpunt voor het denken over een nieuw belastingstelsel. We voegen een aantal nieuwe ideeën toe aan de bestaande voorstellen, zoals belastingtarieven die kunnen afhangen van de huishoudsamenstelling. Maar de belangrijkste waarde van dit rapport zit in de structurele manier waarop we de huidige systematiek ontleden. Wij roepen politieke partijen en beleidsmakers op om met dit rapport in de hand de discussie te starten over een nieuw stelsel voor de belasting op inkomen uit werk. Dat het huidige stelsel onhoudbaar is, is inmiddels breed in Den Haag doorgedrongen. Nu is het tijd om door te pakken.

Technische uitwerking voor het CPB

Omschrijving van het voorstel

In het voorstel worden alle toeslagen (incl. de kinderbijslag) en heffingskortingen afgeschaft behalve de kinderopvangtoeslag en de jonggehandicaptenkorting. De kinderopvangtoeslag wordt wel aangepast naar een inkomensonafhankelijke toeslag van 96% zoals kabinet Rutte IV voorstelt. Aanvullend wordt er een huishoudtoelage ingevoerd. De hoogte van deze toelage is gelijk aan

$$\text{Toelage}(n_{\text{volw}}, n_{\text{kind}}) = \begin{cases} \text{tl}_{\text{basis}} + \text{tl}_{\text{volw}} \cdot n_{\text{volw}} + \text{tl}_{\text{kind}} \cdot n_{\text{kind}}, & n_{\text{kind}} = 0 \text{ of } n_{\text{volw}} > 1 \\ \text{tl}_{\text{aok}} + \text{tl}_{\text{kind}} \cdot n_{\text{kind}}, & n_{\text{kind}} \geq 1 \text{ en } n_{\text{volw}} = 1 \end{cases}$$

waarbij n_{volw} gelijk is aan het aantal volwassenen in het huishouden en n_{kind} het aantal kinderen.

Huishoudens met een gezamenlijk vermogen boven de vermogensgrens krijgen geen huishoudtoelage. Het maximale vermogen is

$$\text{Maximaal vermogen}(n_{\text{volw}}) = \text{vrijstelling}_{\text{gez}} + \text{vrijstelling}_{\text{ind}} \cdot n_{\text{volw}}$$

De inkomensheffing in box 1 wordt opnieuw ingericht. De premie volksverzekeringen wordt afgeschaft. Iedereen krijgt te maken met een inkomstenbelasting met acht tariefschijven. Zowel de aangrijpingspunten als de belastingpercentages zijn afhankelijk van de situatie van de belastingplichtige. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende zes situaties:

- Een alleenstaande die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt
- Een meestverdienende partner die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt
- Een minstverdienende partner die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt
- Een alleenstaanden die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt
- Een meestverdienende partner die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt
- Een minstverdienende partner die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt

Gecombineerd met het aanpassen van box 1 wordt de hoogte van de uitkeringen waar nodig aangepast vanwege onder andere het afschaffen van de arbeidskorting en het verandering van de belastingtarieven. Hierbij wordt een aantal uitkeringen eenmalig losgekoppeld van het minimumloon zodat deze kunnen worden aangepast aan de nieuwe situatie.

Studenten en huizenbezitters zijn de twee belangrijkste groepen die nu geen recht hebben om een huurtoeslag zelfs als hun inkomen laag is. Om de bestaande inkomensherverdeling te benaderen wordt ten slotte wordt de hoogte van de studiefinanciering en de hypotheekrenteaftrek en/of het eigenwoningforfait aangepast.

Doorrekening

Het startpunt van de doorrekeningen is het bepalen van de bedragen en percentages die in het voorstel bewust open zijn gelaten. Het gaat hierbij om:

- de hoogte van de inkomensafhankelijke huishoudtoelage (tl_{basis} , tl_{volw} , tl_{kind} , tl_{aok})
- de hoogte van de vermogensgrens voor de toelage ($vrijstelling_{gez}$, $vrijstelling_{ind}$)
- de aangrijpingspunten en tariefpercentages voor de 48 voorgestelde belastingschijven
- de hoogte van de verschillende uitkeringen
- de hoogte van de studiefinanciering, de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait

Het eerste verzoek aan het centraal planbureau is om de bedragen en percentages te schatten die het besteedbare inkomen van alle Nederlanders zo min mogelijk wijzigt ten opzichte van het huidige belastingstelsel.

Vervolgens willen wij de budgettaire effecten beperken, zonder dat de laagste inkomen erop achteruit gaan. Het tweede verzoek is om de bedragen en percentages te zoeken die het voorstel budgetneutraal maken en daarbij het besteedbare inkomen van alle Nederlanders zo min mogelijk wijzigt. We verwachten dat dit vooral een verhoging van een aantal van de tariefschijven zal betreffen.

Het derde verzoek ligt tussen de eerste twee verzoeken in. We verzoeken ditmaal om bedragen en percentages te zoeken die de structurele verslechtering van het saldo door het voorstel halveren ten opzichte van het eerste verzoek. Verder is dit verzoek gelijk aan het tweede verzoek.

Voor elke situatie willen wij graag inzicht krijgen in de (resterende) herverdelingseffecten, de budgettaire effecten en de arbeidsmarkteffecten, aangevuld met de effecten op het niet-gebruik van toeslagen en aantal terugvordering. Indien mogelijk zien we de herverdelings- en arbeidsmarkteffecten graag uitgesplitst naar regio en naar geslacht.

De bovenstaande drie verzoeken willen we ook graag doen voor de onderstaande drie varianten.

Variant A: De huishoudtoelage wordt inkomensafhankelijk. De toelage uit de hoofdvariant wordt dan de maximale toelage. Deze toelage wordt verminderd, doch niet verder dan tot nihil, met tl_{tarief} % van het gedeelte van het gezamenlijke toetsingsinkomen van het huishouden dat meer bedraagt dan tl_{afbouw} .

Variant B: Naast de toeslagen en heffingskortingen ook de aftrekposten en premies afgeschaft en zoveel mogelijk verwerkt in de schijftarieven.

Variant C: De zorgpremie wordt verlaagd tot gemiddeld 0 euro en het minimumloon wordt verhoogd naar 14, 16 of 18 euro. Zie ook variant D van fiche 77 in Zorgkeuzes in kaart.