

Rondetafelgesprek – Alternatieven voor het toeslagenstelsel

Prof. dr. Bas Jacobs*

2 december 2020, Tweede Kamer, Den Haag

Samenvatting. Het is mogelijk om alle bestaande toeslagen en heffingskortingen sterk te vereenvoudigen door deze te bundelen in één uitkeerbare heffingskorting op basis van: i) individueel inkomen, ii) partner- of huishoudinkomen, iii) vermogen, iv) huishoudsamenstelling (inclusief kinderen), en v) leeftijd. Hervormingen die de toeslagen vervangen door heffingskortingen die *niet* langer afhankelijk van inkomen of vermogen zijn economisch onverstandig omdat de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid in het belastingstelsel alleen maar verslechtert. Zulke hervormingen leiden óf tot forse averechtse inkomenseffecten waardoor de inkomensongelijkheid toeneemt óf tot gemiddeld hogere marginale belastingtarieven als die inkomenseffecten worden gerepareerd, waardoor extra schade wordt berokkend aan de economie door een structurele daling van de werkgelegenheid. Om dezelfde redenen zouden de vermogenstoetsen niet moeten komen te vervallen bij een herziening van de toeslagen. Het recht op toeslagen zou wel geleidelijk moeten aflopen met het vermogen. Het is economisch onverstandig om het minimumloon te verhogen. Beter is de belastingdruk te verlagen voor de laagst betaalden en ze op die manier een hoger netto-inkomen te geven.

De politieke urgentie is groot om tot een eenvoudiger belasting- en toeslagenstelsel te komen.

Een veel te groot aantal huishoudens is nu op een of meerdere toeslagen aangewezen. De belastingdienst kan het toeslagensysteem nauwelijks meer goed uitvoeren. De complexiteit is enorm geworden met verschillende inkomens- en huishouddefinities en uiteenlopende inkomens- en vermogenstoetsen. De marginale belastingdruk kan zeer sterk oplopen, met name door de zeer snelle afbouw van de huurtoeslag. Regelingen zijn zo complex en onhelder geworden dat veel huishoudens het moeilijk meer kunnen begrijpen. Daarnaast hebben de toeslagen ervoor gezorgd dat de overheid zelf een van de belangrijkste veroorzakers is geworden van problemschulden. De problemen met de toeslagen worden (mede) veroorzaakt door drie ontwerpfouten in het bestaande belasting- en toeslagenstelsel.

Ten eerste zijn de belastingkortingen niet uitkeerbaar ('verzilverbaar') en de toeslagen wel.

Daardoor is de overheid in de loop van de tijd een steeds grotere hoeveelheid inkomen gaan

* Sijbren Cnossen hoogleraar economie en overheidsfinanciën, Erasmus School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam. Adres: Postbus 1738, 3000 DR, Rotterdam. Email: bjacobs@ese.eur.nl. Homepage: personal.eur.nl/bjacobs. Ik dank Kevin Spiritus en Aart Gerritsen voor hun commentaar op een eerdere versie van dit stuk.

herverdelen naar lage inkomensgroepen via de toeslagen. Daarbij verstoren de toeslagen niet alleen het arbeidsaanbod via hoge marginale tarieven, maar verstoren ook het keuzegedrag van mensen, bijvoorbeeld om te huren. Het verstoren van de consumptiekeuzes kan wenselijk zijn als daarmee het arbeidsaanbod wordt aangemoedigd en daardoor de economische verstoringen van belastingheffing kunnen worden verminderd, zoals bij de kinderopvangtoeslag. Het is in het algemeen niet wenselijk om inkomenspolitiek te voeren via huur, zorg of kinderopvang, omdat daarmee meestal niet méér inkomen kan worden herverdeeld dan al met de inkomstenbelasting mogelijk is, maar wel onnodige extra verstoringen oplevert in de consumptiekeuzes van mensen (Jacobs, 2015).

Ten tweede, de belastingen zijn op individueel inkomen gebaseerd en de toeslagen op huishoudinkomen. De samenleving vindt huishoudinkomen een belangrijke maatstaf voor draagkracht en de overheid wil daarom het herverdelingsbeleid mede baseren op basis van huishoudinkomen. Het belastingsysteem sluit herverdeling op basis van huishoudinkomen echter uit. De toeslagen hebben deze rol in de inkomenspolitiek overgenomen om die onvolkomenheid in het belastingstelsel te compenseren.

Ten derde, de toeslagen zijn gebaseerd op een beperkt aantal vergelijkbare variabelen, zoals huishoudinkomen en vermogen, huishoudsamenstelling en leeftijd. Maar huishoudens moeten vaak meerdere toeslagen tegelijk aanvragen en daarvoor vergelijkbare informatie aanleveren. Bovendien verschillen alle toeslagen in hun precieze vormgeving waardoor fouten ontstaan bij de aanvraag, toekenning en eventuele terugvordering van onterecht uitgekeerde bedragen.

Deze drie problemen kunnen tegelijkertijd worden opgelost door alle toeslagen en alle heffingskortingen zoveel mogelijk te bundelen in één uitkeerbare heffingskorting op basis van een beperkt aantal variabelen die worden gebruikt bij de toekenning van de bestaande toeslagen en heffingskortingen. Door de heffingskorting uitkeerbaar te maken wordt de verzilveringsproblematiek opgelost en zijn toeslagen niet langer meer nodig naast de heffingskortingen. Dit is een negatieve inkomstenbelasting. Bij de uitvoering kan de systematiek worden gehanteerd van de voorlopige aanslag. De uitkeerbare heffingskorting zou niet alleen moeten afhangen van individueel inkomen, maar ook van partnerinkomen. Dit is hetzelfde als een heffingskorting die afhangt van het huishoudinkomen. Immers: het individuele inkomen plus het partnerinkomen is het huishoudinkomen. Daarmee kan het onderscheid tussen belastingen en toeslagen komen te vervallen. De uitkeerbare heffingskorting zou naast individueel en partner- of huishoudinkomen ook moeten afhangen van het vermogen, de huishoudsamenstelling (aantal kinderen en of mensen alleenstaand zijn of niet) en de leeftijd. Ook kan worden overwogen om ook de huur en de kosten van kinderopvang op te nemen (ter

compensatie van verlies aan huur- en kinderopvangtoeslag), maar deze kunnen ook worden vormgegeven via directe subsidies. De huurtoeslag kan ook worden gedefiscaliseerd om economische verstoringen op de huizenmarkt volledig weg te nemen en alle herverdeling via het belastingstelsel te organiseren.

Door één uitkeerbare heffingskorting is er ook één opbouw- en één afbouwtraject met het eigen inkomen en/of huishoudinkomen, waardoor de marginale belastingdruk niet langer meer cumuleert over alle regelingen. Ook geldt er één vermogenstoets voor alle inkomensondersteuning. De inkomenseffecten kunnen zeer beperkt blijven als de toeslagen en heffingskortingen worden gebundeld en worden gebaseerd op dezelfde variabelen die nu ook worden gebruikt. Het afbouwpercentage van de uitkeerbare heffingskorting kan gemiddeld ongeveer 30-40 procent bedragen (Koot en Gielen, 2019). Overigens is er geen enkele reden om het opbouw- en afbouwpercentage lineair te maken. Het is maatschappelijk optimaal om een niet-lineaire effectieve marginale druk te hebben (zie hieronder). Het tweeschijvensysteem in de belastingen maakt dat effectieve marginale tarieven vrijwel alleen kunnen variëren met het inkomen via de heffingskortingen of toeslagen.

Belastingplichtigen hoeven maar één keer informatie aan te leveren voor de aanvraag van hun uitkeerbare heffingskorting die ze via een voorlopige teruggave kunnen ontvangen. Daardoor is een enorme vereenvoudiging mogelijk met veel minder uitvoeringsproblemen.

Het is winst dat D66, 50PLUS, FvD, ChristenUnie en GroenLinks allen voorstellen om de heffingskorting uitkeerbaar te maken (CPB, 2020a,b,c,d,e). De toeslagen zijn dan niet langer nodig om de lage inkomensgroepen te ondersteunen.

De kernvraag bij de vereenvoudiging van de toeslagen moet zijn: kunnen we de huidige netto inkomensverdeling realiseren met een veel eenvoudiger belastingstelsel? De vraag moet niet zijn: kunnen we de marginale druk verlagen? Een perfect inkomensneutrale hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel zal *niet* leiden tot een verandering in de marginale belastingdruk en daarmee ook niet tot arbeidsmarkteffecten. Immers, als iedereen hetzelfde netto-inkomen behoudt bij gelijke arbeidsinzet, dan nemen de prikkels ook niet toe om meer te werken of te participeren. Iedereen, ongeacht zijn of haar politieke kleur voor inkomensherverdeling, zou voor zo'n eenvoudiger stelsel moeten zijn. Veranderingen in de marginale druk hebben dus niet te maken met de wenselijkheid van een vereenvoudiging van het belasting- en toeslagensysteem. De complexiteit van het toeslagen- en belastingstelsel wordt niet veroorzaakt door de effectieve tariefstructuur, maar juist door alle

verschillende regelingen die er zijn. De hoogte van de marginale tarieven wordt bepaald door inkomenspolitieke opvattingen. Bij iedere marginale drukverdeling hoort een bepaalde netto inkomensverdeling.

D66, 50PLUS en FvD maken een vergissing bij de vormgeving van hun uitkeerbare heffingskorting door deze niet langer afhankelijk te maken van huishoudinkomen maar van individueel inkomen (50PLUS) of zelfs helemaal niet van inkomen (D66, FvD) (CPB, 2020a,b,c).

Deze beleidsvoornemens zijn vermoedelijk ingegeven door de wens om de marginale belastingdruk te verlagen, die mede het gevolg is van het uitfaseren van de toeslagen. ChristenUnie en GroenLinks voeren wel een uitkeerbare heffingskorting in op basis van huishoudinkomen (CPB, 2020d,e).

Het verlagen van de marginale belastingdruk door het schrappen van inkomensafhankelijkheid in de toeslagen leidt bij gegeven belastingtarieven tot een minder gelijke inkomensverdeling.

Immers, zodra de toeslagen en inkomensafhankelijke regelingen niet langer inkomensafhankelijk zijn, zal iedereen gaan profiteren van de generieke, uitkeerbare heffingskorting. Als de belastingtarieven niet kunnen stijgen, moet die heffingskorting dus lager worden omdat veel meer mensen die gaan ontvangen. Het gevolg is dat de lage inkomensgroepen erop achteruitgaan en de inkomensongelijkheid toeneemt.

Een toename van ongelijkheid door het schrappen van de inkomensafhankelijkheid in de heffingskorting kan alleen worden voorkomen door de marginale belastingdruk gemiddeld hoger te maken, waardoor het belastingstelsel meer schade toebrengt aan de economie. Alleen bij hogere tarieven kan de overheid voldoende belastingopbrengst genereren om de uitkeerbare heffingskorting op peil te houden voor de mensen aan de onderkant van de inkomensverdeling. Daardoor stijgt de marginale belastingdruk en deze wordt per definitie gemiddeld hoger dan in het huidige stelsel. Het resultaat is dat extra schade wordt toegebracht aan de economie omdat de structurele werkgelegenheid daalt.

Dat het belastingstelsel schadelijker wordt, blijkt ook uit CPB-doorrekeningen van de plannen van D66, 50PLUS, FvD, ChristenUnie en GroenLinks. In al deze plannen daalt het structurele arbeidsaanbod, bij D66 met 0,6 procent, bij 50PLUS met 1,2 procent, bij FvD met 3,3 procent, bij ChristenUnie met 2,3% en bij GroenLinks met 3,5% (CPB, 2020a,b,c,d,e). Daarmee daalt ook het inkomen. Doorrekeningen voor de PvdA suggereren minimale werkgelegenheidswinst (0,1%), maar die partij voert slechts een summiere vereenvoudiging door bij de toeslagen (CPB, 2020f).

Als heffingskortingen niet langer afhankelijk zijn van individueel of huishoudinkomen verslechtert de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid in het belastingstelsel. Het schrappen van inkomensafhankelijkheid leidt daarom ofwel tot grotere inkomensongelijkheid ofwel tot grotere economische schade van hogere belastingtarieven ofwel tot een combinatie van beide. In alle gevallen daalt de maatschappelijke welvaart. Het is daarom economisch zeer onverstandig de afhankelijkheid van individueel en/of huishoudinkomen te schrappen in de uitkeerbare heffingskorting.

Het is ook onverstandig om vermogenstoetsen te schrappen als de toeslagen worden omgezet in een uitkeerbare heffingskorting. In alle plannen van alle partijen worden de vermogenstoetsen geschrapt als toeslagen worden geschrapt die nu vermogenstoetsen kennen. De afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid verslechtert ook in dit geval. Zonder vermogenstoetsen neemt de inkomensongelijkheid toe. Vermogenden krijgen immers ook de uitkeerbare heffingskorting waardoor deze lager moet worden als de belastingtarieven gelijk blijven. Om die toename in de ongelijkheid te voorkomen kunnen marginale tarieven op arbeid wel stijgen, maar dat leidt weer tot extra economische schade in de arbeidsmarkt. In een vereenvoudigd toeslagenstelsel moeten de vermogenstoetsen daarom een rol blijven spelen. Daarbij moet de vormgeving wel worden verbeterd ten opzichte van het huidige stelsel. Het recht op de uitkeerbare heffingskorting moet niet ineens komen te vervallen, maar geleidelijk aflopen met het (huishoud)vermogen. Dit voorkomt scherpe pieken in de marginale belastingdruk en problemen in de uitvoering met de terugvordering van teveel uitgekeerde toeslagen.

Politieke zorgen over de marginale belastingdruk zijn terecht voor zover de marginale belastingdruk door de cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen groter zou worden dan 100 procent. Een marginale druk van meer dan 100 procent is altijd onwenselijk, ongeacht ieders opvattingen over inkomenspolitiek. Door het tarief te verlagen bij de marginale druk van boven de 100 procent kan de overheid én meer inkomen herverdelen (want mensen gaan meer belasting betalen) én meer doelmatigheid in de arbeidsmarkt realiseren (want de belastingtarieven dalen).

De cruciale functie van de marginale druk is om de inkomenspolitiek van de overheid vorm te geven. De combinatie van belastingtarieven, heffingskortingen en toeslagen bepaalt de effectieve marginale druk. Door een hogere *marginale* druk op een bepaald punt in de inkomensverdeling gaat iedereen boven dat punt meer belasting betalen zodat de *gemiddelde* belastingdruk onder dat punt in de inkomensverdeling met de opbrengst kan worden verlaagd (via bijvoorbeeld de heffingskortingen en toeslagen). Waar de belastingdruk uiteindelijk terecht moet komen, is aan de politiek.

Optimale effectieve marginale tarieven hebben een U-vorm. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat de vorm van de optimale effectieve marginale tariefstructuur niet vlak is maar een U-vorm kent; hoog aan de onderkant, aflopend naar de middengroepen en weer oplopend naar de hoogste inkomens (Mirrlees, 1971; Diamond, 1998; Saez, 2001; Jacobs, 2015). Dat geldt voor alle politieke voorkeuren voor herverdeling, zolang aan de lagere inkomensgroepen een hoger politiek gewicht wordt toegekend dan aan de hogere inkomensgroepen. Een hoge marginale druk – in de orde van 50-80 procent van het inkomen – aan de onderkant is maatschappelijk optimaal. Aan de onderkant zijn doelmatigheidsverliezen van marginale tarieven klein vanwege de kleine grondslag, terwijl de herverdelingswinsten groot zijn. Om mensen aan de onderkant een lage gemiddelde belastingdruk te geven moet inkomensondersteuning voor de lage inkomensgroepen (via heffingskortingen en/of toeslagen) snel met het inkomen worden uitgefaseerd om te voorkomen dat iedereen daarvan profiteert, waardoor de marginale tarieven gemiddeld teveel zouden oplopen. In de middengroepen zijn de efficiëntieverliezen van hogere marginale tarieven veel groter, aangezien het grootste deel van de belastinggrondslag daar wordt verdiend. Terwijl de herverdelingswinsten van hogere tarieven lager zijn. Minder mensen dragen immers bij aan extra herverdeling als het tarief bij een hoger inkomen wordt verhoogd. Dus moet het marginale tarief in de middengroepen veel lager zijn dan aan de onderkant. Bij de hoge inkomens nemen de efficiëntieverliezen weer af omdat ze een veel kleiner deel van de belastinggrondslag aanbrengen, waardoor de tarieven weer wat kunnen oplopen, ondanks de nog lagere herverdelingswinsten van een hoger marginaal tarief.

De effectieve marginale belastingdruk in het Nederlandse belasting- en uitkeringsstelsel kent geen U-vorm en is daarom niet maatschappelijk optimaal (Zoutman et al., 2013; Jacobs et al., 2017). De effectieve marginale tarieven in het Nederlandse belastingstelsel lopen gestaag op met het inkomen. De marginale tarieven in de middengroepen zijn daarom te hoog en aan de onderkant te laag. De keerzijde hiervan is dat de *gemiddelde* belastingdruk aan de onderkant te hoog is en in de middengroepen te laag zolang de lage inkomensgroepen een hoger gewicht moeten krijgen dan hoge inkomensgroepen. Dit pleit ervoor om de netto-inkomens aan de onderkant te verhogen.

De invoering van het tweeschijvenstelsel heeft de tariefstructuur ondoelmatiger gemaakt en daarmee de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid verslechterd (Jacobs, 2017). Aangezien de belastingtarieven nauwelijks nog variëren met inkomen, kan de effectieve marginale druk alleen nog variëren met inkomen via de heffingskortingen en toeslagen. Het is daarom optimaal om veel meer schijven in te voeren dan de huidige twee omdat ook dan of meer inkomen kan worden herverdeeld of de marginale tarieven gemiddeld lager kunnen blijven of een combinatie van beide. Het is daarom winst dat GroenLinks en de PvdA het aantal belastingschijven weer willen vergroten (CPB,

2020e,f). Hervormingen van de toeslagen kunnen vervolgens met veel minder ongelijkheid of economische schade worden doorgevoerd als de marginale tarieven gericht kunnen worden aangepast.

Een hoger minimumloon is niet het beste instrument om laagbetaalden een hoger netto-inkomen te geven. Bijna alle politieke partijen willen de netto-inkomens aan de onderkant verhogen met een hoger minimumloon. Dit is ongetwijfeld ingegeven door de wens om directe inkomensondersteuning te bieden aan de onderkant buiten de heffingskortingen en toeslagen om. Het CPB (2020g) is bovendien recent tot een andere inschatting gekomen van de nadelige gevolgen van het minimumloon voor de werkgelegenheid. Het is echter beter om laagbetaalden een belastingverlaging te geven met hetzelfde netto-inkomenseffect dan een hoger minimumloon (Gerritsen en Jacobs, 2019). Deze conclusie is onafhankelijk van de vraag hoe groot of hoe klein de effecten van het minimumloon zijn op de werkgelegenheid. Het minimumloon is niet gratis, ook al lijkt het buiten de belastingen en toeslagen om te blijven. Sterker, het minimumloon is een *impliciete belasting* die wordt betaald door werkgevers en aandeelhouders, andere werknemers of consumenten via lagere winsten, lagere lonen of hogere prijzen.

Het is economisch doelmatiger om de lage inkomensgroepen minder belasting te laten betalen (of een hogere heffingskorting uit te keren), gefinancierd door een hogere winst- of inkomstenbelasting, een hogere vermogensbelasting in box 3 of een hogere btw. Deze directe vorm van inkomensherverdeling van bedrijven en aandeelhouders, andere werknemers en consumenten naar de laagst betaalden kan hen exact dezelfde inkomensstijging geven als een hoger minimumloon, maar zonder dat de meest kwetsbaren in de arbeidsmarkt onnodig de kans lopen om werkloos te worden.

Het kan wel wenselijk zijn om het minimumloon te verhogen als de marktmacht van werkgevers op de arbeidsmarkt toeneemt. Het minimumloon moet vooral worden gezien als een correctie op monopsoniemacht van werkgevers en niet zozeer als een doelmatig instrument om inkomen her te verdelen.

Referenties

CPB (2020a), "[Doorrekening Ex-ante Effecten Plannen Socialezekerheids- en Belastingstelsel D66](#)", 29 juni 2020, Den Haag: CPB.

CPB (2020b), "[Doorrekening Ex-ante Effecten Plannen Socialezekerheids- en Belastingstelsel 50PLUS](#)", 10 juli 2020, Den Haag: CPB.

- CPB (2020c), "[Doorrekening Stelselherziening Socialezekerheids- en Belastingstelsel FvD](#)", 14 februari 2020, Den Haag: CPB.
- CPB (2020d), "[Doorrekening Ex-ante Effecten Plannen Socialezekerheids- en Belastingstelsel ChristenUnie](#)", oktober 2020, Den Haag: CPB.
- CPB (2020e), "[Doorrekening Herziening Socialezekerheids- en Belastingstelsel GroenLinks](#)", november 2020, Den Haag: CPB.
- CPB (2020f), "[Doorrekening Wijzigingen Socialezekerheids- en Belastingstelsel PvdA](#)", november 2020, Den Haag: CPB.
- CPB (2020g), "[Kansrijk Arbeidsmarktbeleid – Minimumloonbeleid](#)", update, Den Haag: CPB.
- Diamond, Peter A. (1998), "[Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates](#)", *American Economic Review*, 88 (1), 83-95.
- Gerritsen, Aart, en Bas Jacobs (2019), "[Is A Minimum Wage an Appropriate Instrument for Redistribution?](#)", *Economica*, 87 (347), 611-637.
- Jacobs, Bas (2015), *De Prijs van Gelijkheid*, Amsterdam: Bert Bakker-Prometheus.
- Jacobs, Bas (2017), "[Belastingplannen Rutte III: Gemiste Kansen](#)", *Economisch Statistische Berichten*, 102 (4755), 526-529.
- Jacobs, Bas, Egbert L.W. Jongen en Floris T. Zoutman (2017), "[Revealed Social Preferences of Dutch Political Parties](#)", *Journal of Public Economics*, 156, 81-100.
- Koot, Patrick, en Miriam Gielen (2019), "Naar Eenvoudiger Inkomensafhankelijke Regelingen", in: Cnossen, Sijbren, en Bas Jacobs (red.), *Ontwerp voor een Beter Belastingstelsel*, Amsterdam: ESB, pp. 190-201.
- Mirrlees, James A. (1971), "[An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation](#)", *Review of Economic Studies*, 38 (2), 175-208.
- Saez, Emmanuel (2001), "[Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates](#)", *Review of Economic Studies*, 68 (1), 205-229.