

Inkomensbeleid

C.L.J. Caminada*

Samenvatting

Het inkomensbeleid dat het kabinet-Balkenende voor ogen staat, stuit op grenzen: *fine tuning* van het fiscaal-sociale instrumentarium om bepaalde groepen gericht tegemoet te komen blijkt steeds lastiger te zijn. In de afgelopen vijf jaar zijn bij de inkomensheffing steeds meer heffingskortingen in het leven geroepen. Een groeiend probleem is dat huishoudens met de laagste inkomens steeds vaker een verzilveringsprobleem hebben: ze zijn zo weinig inkomensheffing verschuldigd dat zij niet langer van kortingen op de verschuldigde heffing kunnen profiteren. Voor de kinderkorting wordt nu voorgesteld deze met ingang van 2008 uit te keren in de vorm van een toeslag. Dit roept de vraag op waarom andere groepen met een verzilveringsprobleem niét langs deze weg uit de brand worden geholpen. Bijkomend voordeel is dat de met toeslagen gemoeide uitgaven – anders dan de middelen die de overheid derft door heffingskortingen – expliciet op de begroting verschijnen. Het aanvragen van steeds meer toeslagen verhoogt wel de administratieve lasten voor gezinshuishoudens. Opvallend is dat het kabinet op termijn ook een heffingskorting uit de wereld wil helpen: de ‘aanrechtssubsidie’ voor de niet buitenshuis werkende partner.

Trefwoorden: inkomensbeleid, inkomensheffing, verzilveringsprobleem, kindertoeslag

1 Inleiding

Het coalitieakkoord bevat een aparte paragraaf over inkomensbeleid.¹ De coalitiepartijen streven naar een gericht armoedebeleid, uit te voeren door de gemeenten, en zij schenken aandacht aan het beloningsbeleid van de topverdieners in de private en de (semi-)publieke sector. Voor het overige richt het inkomensbeleid zich op een evenwichtige inkomensontwikkeling, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen, huishoudens met kinderen en de middengroepen. Dit inkomensbeleid krijgt vooral vorm via de inzet van een aantal (fiscale) instrumenten, zoals heffingskortingen en toeslagen, waarmee de beleidsmakers diverse groepen zo gericht mogelijk willen ondersteunen bij de ontwikkeling van hun koopkracht.

Het coalitieakkoord onderkent een probleem van inkomenspolitiek: *fine tuning* is lastig, maar niettemin gewenst. Daarom borduurt het akkoord voort op de door eerdere kabinetten ingeslagen weg van de introductie van nieuwe kortingen, de beleidsmatige verhoging van bestaande kortingen en toeslagen en aanpassing van de voorwaarden waaronder op enkele regelingen een beroep kan worden gedaan. Maar waarom mag het (fiscale) inkomenspolitieke instrumentarium niet wat soberder?

2 Huidig en voorgenomen beleid

Volgens critici komen na zes jaar intensief gebruik van heffingskortingen grenzen bij de toepassing van dit instrument in zicht.² Het stelsel van kortingen is onoverzichtelijk en kostbaar geworden. Door het grote aantal kortingen en de uiteenlopende voorwaarden die daaraan verbonden zijn, dreigen belastingplichtigen door de bomen het bos niet meer

te zien. Zelfs de ambtelijke evaluatie *Breder, lager, eenvoudiger?* trok op dit punt een duidelijke conclusie: stroomlijning is wenselijk.³

Op dit moment heeft iedereen recht op een korting op de te betalen belasting via de algemene heffingskorting. Daar bovenop kunnen allerlei aanvullende kortingen van toepassing zijn, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden, zoals de arbeidskorting, de kinderkorting, de combinatiekorting, de aanvullende combinatiekorting, de alleenstaande-ouderkorting, de jonggehandicaptenkorting, de ouderenkorting, de levensloopverlofkorting, de ouderschapsverlofkorting, de korting maatschappelijke beleggingen, de korting beleggingen in durfkapitaal, en zo meer. Daarnaast draagt de overheid in bepaalde gevallen bij in de kosten van de zorg, huur of kinderopvang, via toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen dient ervoor te zorgen dat deze toeslagen terecht komen bij de mensen die daar recht op hebben.

In het coalitieakkoord krijgt het inkomensbeleid via kortingen en toeslagen verder vorm. Zo zal ter bevordering van de arbeidsparticipatie vanaf 57 jaar de specifieke aanvullende arbeidskorting voor ouderen worden verhoogd. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting ('aanrechtssubsidie') wordt geleidelijk in twintig jaar afgebouwd en verzilvering van de kinderkorting wordt mogelijk gemaakt. Voorts zal de arbeidsparticipatie van mensen met lagere inkomens worden ondersteund door de invoering van een inkomensafhankelijke arbeidskorting, in aanvulling op de huidige arbeidskorting. Voor huishoudens met kinderen waarvan beide partners werken komt bovenop de inkomensafhankelijke arbeidskorting een inkomensafhankelijke combinatiekorting. Beide maatregelen worden mede gefinancierd uit de bevrozing van de algemene heffingskorting (een lastenverzwaring voor huishoudens van 1,2 miljard euro).

Voor wat betreft de toeslagen schenkt de coalitie bijzondere aandacht aan de vaste lasten van huishoudens die samenhangen met wonen (huur), zorg en kinderen en de daarop geënte toeslagen. Voorts komt er met ingang van 2008 een inkomensafhankelijk kindgebonden budget, waarin de huidige kindertoeslag opgaat en waaraan gefaseerd additioneel budget zal worden toegevoegd. Tot slot worden er voor de verhoging van de zorgtoeslag extra middelen beschikbaar gesteld.

3 Verzilvering van de kinderkorting

Na de introductie van de algemene heffingskorting en andere kortingen in 2001 is een gericht inkomensbeleid voor mensen met een laag inkomen mogelijk geworden. Met dezelfde inzet van budgettaire middelen valt voor deze groepen een grotere inkomensverbetering te realiseren dan voorheen het geval was. De omzetting van vrije sommen in kortingen heeft met name een gunstig effect gehad op de arbeidsparticipatie van partners, omdat de netto waarde van de heffingskorting niet langer afhankelijk is van het marginale belastingtarief.⁴

Een belangrijk probleem van de systematiek van kortingen in het kader van inkomenspolitiek is echter dat niet alle rechthebbenden een korting aanvragen, of dat de kortingen waarop belanghebbenden aanspraak kunnen maken niet of niet volledig kunnen worden verrekend met belastingbetalingen. De hoofdoorzaak van deze 'verzilveringsproblematiek' is dat groepen belastingplichtigen nauwelijks of geen belasting betalen. Zo zorgt de samenloop van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting er voor dat een alleenstaande minimumloner thans geen belasting meer

betaalt; een verdere verhoging van kortingen heeft voor deze sociaal-economische groep dus geen inkomenseffect meer. Een door beleidmakers gewenste inkomensverbetering via specifieke kortingen kan dan niet of niet langer volledig worden genoten. De reden is dat tot nu toe onverkort is vastgehouden aan de nulgrens. Dit houdt in dat het niet mogelijk is een negatieve belastingschuld aan de belastingplichtige uit te betalen. Deze problematiek wordt in het coalitieakkoord onderkend, zij het voor een hele speciale groep. Louter voor de kinderkorting wordt nu voorgesteld dat deze in alle gevallen te gelde gemaakt mag worden (vermoedelijk in de vorm van een toeslag).⁵ Dat roept dan vervolgens de logische vraag op waarom allerlei andere kortingen ook niet verzilverd zouden mogen worden. Zo konden in 2005 780.000 mensen hun kortingen geheel of gedeeltelijk niet effectueren, waardoor een budget van 252 miljoen euro voor inkomenspolitiek op de plank bleef liggen.⁶ De verzilveringsproblematiek komt het meest voor bij mensen die recht hebben op de (aanvullende) combinatiekorting of de (aanvullende) ouderenkorting. Voor bijna de helft van de ongeveer 780.000 mensen die hun kortingen (gedeeltelijk) niet kunnen effectueren geldt dat zij meer dan één korting niet kunnen verzilveren. De omvang van een eventuele stapeling hangt af van de individuele situatie.

4 Beperking verzilvering algemene heffingskorting

Anders dan bij de kinderkorting, wil het coalitieakkoord de verzilveringsmogelijkheden bij de algemene heffingskorting juist beperken. De algemene regel is dat mensen eerst belasting verschuldigd moeten zijn om voor kortingen in aanmerking te kunnen komen, maar deze regel kent een bekende uitzondering. Voor de minstverdienende partner met een laag inkomen is het wel degelijk mogelijk om het ongebruikte deel van de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de (aanvullende) kinderkorting en de combinatiekorting te laten uitkeren.⁷ Door heffingskortingen ook aan de niet-werkende partner uit te betalen is tot op heden sprake van een participatiebelemmerend effect. Immers, bij aanvaarding van betaalde arbeid door deze minstverdiende partner worden de eerste inkomsten meteen tegen het van toepassing zijnde marginale tarief wegbelast, aangezien de heffingskortingen al zijn verrekend.

Het coalitieakkoord wil de verzilvering van de algemene heffingskorting tegen de heffing van de partner voor niet-werkende partners beperken. Daarbij wordt nadrukkelijk ook gezinsbeleid gevoerd, want deze maatregel treft louter personen die geboren zijn in 1972 of later, die geen kinderen tot en met zes jaar verzorgen. Voorts is sprake van een lange ingroeieregeling. De regel wordt in twintig stapjes van 5 procent per jaar geïmplementeerd. En aangezien personen geboren voor 1972 buiten schot blijven, wordt het structurele effect van 1,3 miljard euro lastenverzwaring voor deze groep pas in 2037 bereikt. Dus pas in 2037, als de generaties geboren voor 1972 inmiddels 65 jaar of ouder zijn, is de verzilvering tegen de heffing van de partner volledig afgeschaft. Want alle 65-plussers ontvangen hun eigen AOW-uitkering, waartegen de eigen heffingskorting nu en straks kan worden weggestreept. Overigens is in 2037 nog steeds sprake van enige belemmering van de arbeidsparticipatie van partners, en wel in de gevallen waarin zij jonge kinderen verzorgen. Daarmee blijft een belangrijke (doel)groep van het arbeidsmarktbeleid buiten schot. Partieel bezien mogen van deze maatregel aan het einde van de lopende kabinetsperiode dan ook nauwelijks arbeidsparticipatiebevorderende effecten worden verwacht. Ook het koopkrachteffect is

bescheiden, want volgens het Centraal Planbureau blijft het lastenverzwarende effect in 2011 beperkt tot 0,05 miljard euro.⁸

5 Inkomensafhankelijke kortingen

De huidige arbeidskorting heeft een positief effect op de werking van de arbeidsmarkt. In dit verband is het toe te juichen dat het kabinet een inkomensafhankelijke arbeidskorting wil invoeren (de Earned Income Tax Credit). Deze zou een aanzienlijk effectiever inkomensbeleid aan de onderkant van de arbeidsmarkt mogelijk maken.⁹ De EITC richt zich specifiek op werkenden met een relatief laag inkomen. Het kortingsbedrag neemt af bij een stijgend inkomen. Het voordeel daarvan is dat bij een gelijk budgettair beslag de arbeidskorting aan de onderkant van de arbeidsmarkt sterker kan worden verhoogd en dat daardoor het effect op de vervangingsratio tot aan het afbouwtraject relatief groot is. Mits slim vormgegeven, kan dit effect nog worden versterkt omdat in het coalitieakkoord is afgesproken dat de inkomensafhankelijke arbeidskorting deels wordt gefinancierd uit de bestaande arbeidskorting, maar dat tevens extra middelen worden ingezet (0,8 miljard euro).

Het nadeel van de EITC is vanzelfsprekend dat de marginale druk verschuift van lagere naar hogere inkomens. Bij inkomensniveaus in het afbouwtraject zullen het arbeidsaanbod en de scholingsinspanningen worden afgeremd. Een ander nadeel is dat bij lagere inkomens de doelgroep niet goed of onvolledig wordt bereikt als gevolg van de verzilveringsproblematiek. Dat doet zich vooral voor in huishoudens waarin het aantal en de bedragen van de diverse kortingen cumuleren. Op dit punt zou de beoogde invoering van een inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting, die evenals de bestaande aanvullende combinatiekorting geldt voor de minstverdienende partner van tweeverdieners en voor alleenstaande ouders die werk en zorg voor kinderen tot 12 jaar combineren, wel eens haar doel voorbij kunnen schieten.

6 Inkomensbeleid via toeslagen

De voorgaande inkomenspolitieke maatregelen laten zien dat het coalitieakkoord nogal ingewikkelde routes uitstippelt om bepaalde heffingskortingen respectievelijk wel of juist niet dan wel effectiever te laten verzilveren. Waarom hebben beleidsmakers er niet voor gekozen om de verzilveringsproblematiek op te lossen door de heffingskortingen te vervangen door toeslagen die wel aan belanghebbenden worden uitbetaald (*refundable tax credits*)?

Met de invoering van diverse toeslagen die worden uitgekeerd is sprake van een recente ontwikkeling op het terrein van de inkomenspolitiek. Voorafgegaan door de kinderopvangtoeslag in 2005, zijn in 2006 de huurtoeslag en de zorgtoeslag geïntroduceerd. De Belastingdienst/Toeslagen is hiermee een uitkeringsinstantie geworden. Met deze toeslagen kan een nog meer rechtstreekse inkomenspolitiek worden gevoerd, die effectiever (en dus duurder) zal zijn.

Door inkomensbeleid te voeren via kortingen én toeslagen kan een zekere verwarring ontstaan bij de diverse doelgroepen. Sommige bedragen worden wél uitbetaald, andere niet. Dat ook heffingskortingen in sommige situaties wél of juist niet worden uitbetaald, maakt het beeld niet overzichtelijker. Het huidige fiscale instrumentarium biedt niet altijd de beste mogelijkheden om eenvoudig en gericht de nagestreefde inkomenspolitiek vorm te geven. Technisch is het bijvoorbeeld mogelijk om via de kinderbijslag dan wel de

kindertoeslag de koopkracht van huishoudens met kinderen te ondersteunen. In beide gevallen gaat het – anders dan bij heffingskortingen – om intensiveringen, omdat het uitgavenregelingen betreft. Hieruit blijkt een ander belangrijk voordeel van uitkeringen en toeslagen in vergelijking met kortingen: ze moeten op de begroting worden verantwoord. Daardoor wordt een kritische afweging tussen verschillende instrumenten van inkomenspolitiek niet langer belemmerd.

Nu is het gebruik van toeslagen als inkomenspolitiek instrument niet zonder problemen. Een nadeel van toeslagen is dat deze jaarlijks opnieuw door de belanghebbende moeten worden aangevraagd, waarbij voor elk van de (thans drie) toeslagen een apart formulier dient te worden ingevuld. Een verdere uitbreiding van het aantal toeslagen draagt dan niet bij aan de terugdringing van de administratieve lasten voor de burgers. Ten tweede zijn de uitvoeringsproblemen onderschat.¹⁰ Zo heeft de stroom van inkomende en uitgaande formulieren geleid tot problemen bij de verwerking en de doorlooptijd bij de Belastingdienst/Toeslagen, waardoor kwetsbare huishoudens in financiële problemen zijn gekomen.¹¹ Een derde probleem bij intensiever gebruik van inkomensafhankelijke toeslagen is de negatieve prikkel op het arbeidsaanbod als gevolg van de marginale-drukproblematiek. Vormgeving van de inkomenspolitiek via hogere en/of meer toeslagen conflicteert dan met het streven van het coalitieakkoord om de armoedeval aan te pakken.¹² Een recent onderzoek van het Ministerie van Sociale en Werkgelegenheid (2007) laat zien dat de huurtoeslag en de zorgtoeslag in belangrijke mate bijdragen aan de werkloosheidsval. Het voordeel van deze toeslagen neemt fors af bij het vinden van een baan: voor de meeste gebruikers van de huurtoeslag (66 procent) vermindert de toeslag met gemiddeld 1.100 euro, terwijl de zorgtoeslag in 60 procent van de gevallen afneemt met gemiddeld 250 euro.¹³

7 Stroomlijning instrumentarium

Het geheel aan heffingskortingen bereikt steeds minder de laagste inkomens waarvoor ze wél zijn bedoeld, vanwege de verzilveringsproblematiek. Gezien de ontwikkeling in de toeslagensfeer is deze problematiek steeds moeilijker uit te leggen. Toeslagen maken een effectievere inkomenspolitiek mogelijk, maar het gebruik ervan leidt tot hoge administratieve lasten van burgers, grote uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst/Toeslagen en verzwakt de marginale druk in het inkomensbereik waar de toeslag(en) wordt (worden) afgebouwd. Samengenomen draagt de instrumentele inzet van alle kortingen en toeslagen bij aan de toenemende complexiteit van het inkomenspolitieke instrumentarium. Het lijkt erop dat belastingwetgever dreigt vast te lopen in een teveel aan ambities, die alleen al om die reden niet kunnen worden waargemaakt. Wordt het dan niet tijd voor meer realiteitszin en minder ambitie bij de vormgeving van het inkomensbeleid via heffingskortingen en toeslagen?

Koen Caminada

* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden

Literatuur

- Centraal Planbureau (2005), *Economische effecten Belastingherziening 2001*, notitie 22 november
- Centraal Planbureau (2007), *Indicatie van effecten Financieel kader 2008-2011*, notitie 7 februari
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007), *De armoedeval, een nieuwe kijk op een oud probleem*, te raadplegen via de website <http://home.szw.nl>
- Mooij, R.A. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, CPB Bijzondere publicaties nr. 60, Den Haag: Centraal Planbureau
- Nationale Ombudsman (2006), *Van aanslag naar toeslag. Over de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst*, rapport 2006/395, 12 december, Den Haag
- Tweede Kamer (2005-2006), *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001*, 30 375, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2006-2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4
- Vording, H., K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), *De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?*, in A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Meijersreeks nr. 114, Kluwer, Deventer, 131-146

1 Tweede Kamer (2006-2007), 21.

2 Vording *et al.* (2006).

3 Tweede Kamer (2005-2006), 15 en 44.

4 CPB (2005).

5 Het kabinet wil per 1 januari 2008 de kinderkorting omzetten in een toeslag. Een wetsvoorstel hiervoor ligt op dit moment bij de Tweede Kamer. Daarin staat dat er een inkomensafhankelijke toeslag voor de kosten van kinderen zou moeten komen.

6 Vording *et al.* (2006).

7 Hieraan wordt de voorwaarde gesteld dat zijn of haar partner belastingplichtig is en ook daadwerkelijk belasting moet betalen.

8 CPB (2007), 10.

9 Zo hebben simulaties met het MIMIC-model van het Centraal Planbureau uitgewezen dat de EITC een effectief inkomensinstrument is om de werkloosheid terug te dringen, waarbij de mate van effectiviteit afhankelijk is van de vormgeving, zie: De Mooij (2006).

10 Zie hierover onder andere het rapport van de Nationale Ombudsman (2006) die zich zeer kritisch heeft uitgelaten over de Belastingdienst die bij de toekenning van de huur- en zorgtoeslag in gebreke zou zijn gebleven.

11 Nationale Ombudsman (2006), 1-2. De staatssecretaris heeft onlangs een actieplan toegezegd. Een snelle oplossing is niet voorhanden gezien de grote hoeveelheid informatiestromen (formulieren), de complexiteit van elk van de toeslagen en de verouderde ICT bij de Belastingdienst/Toeslagen hetgeen systeemfouten in de geautomatiseerde verwerking bij de uitvoering van de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag met zich meebrengt.

12 Tweede Kamer (2006-2007), 18.

13 Ministerie van SZW (2007), 23.