



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Vormgeving van het (fiscale) inkomensbeleid

Caminada, C.L.J.

### Citation

Caminada, C. L. J. (2012). Vormgeving van het (fiscale) inkomensbeleid. *De Aanslag*, 22(1), 18-20. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20375>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20375>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Vormgeving van het (fiscale) inkomensbeleid

Door: **Prof. dr. C.L.J. Caminada**

Hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving, Universiteit Leiden  
Lid van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen

## 1 Inleiding

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen heeft haar advies eerder uitgebracht dan oorspronkelijk was voorzien (door de val van het kabinet). Dat heeft ertoe geleid dat de commissie een aantal hervormingen nog niet heeft kunnen uitwerken. Die zullen aan bod komen in het eindrapport. Een voorbeeld daarvan is het stroomlijnen van de heffingskortingen en toeslagen in één geïntegreerde huishoudentoeslag. **Waarom zou dat nodig zijn?**

De fiscaliteit wordt regelmatig ingezet om knelpunten en ongewenste inkomenseffecten te redresseren die uit het sociale stelsel voortkomen, zoals de compensatie die wordt geboden via allerlei toeslagen en de inzet van de arbeidskorting die beoogt om werken financieel meer aantrekkelijk te maken ten opzichte van inkomen uit een uitkering. Volgens critici komen na 11 jaar intensief gebruik van heffingskortingen en toeslagen grenzen bij de toepassing van deze instrumenten in zicht. Het stelsel is onoverzichtelijk en kostbaar geworden. Door het grote aantal kortingen, toeslagen en de uiteenlopende voorwaarden die daaraan verbonden zijn, dreigen belastingplichtigen door de bomen het bos niet meer te zien. Het stelsel is erg ingewikkeld gemaakt door de kennelijk onbedwingbare neiging om fiscale instrumenten in toenemende mate in te zetten om allerlei neven doelstellingen te verwezenlijken op het terrein van het sociaal-economisch beleid.

## 2 Grenzen aan 'fine tuning' en instrumentalisme

Binnen de huidige loon- en inkomstenbelasting bestaan ongeveer honderd faciliteiten zoals aftrekposten, belastinguitgaven en heffingskortingen. Samen met de toeslagen proberen deze maatwerk te verrichten, bijvoorbeeld om de koopkracht voor specifieke groepen te bevorderen, of om bepaald gewenst gedrag te

stimuleren. Voor burgers zijn fiscale voordelen weliswaar prettig, maar de veelheid aan regelingen heeft als nadeel dat iedere burger goed op moet letten op welke regelingen hij of zij allemaal recht heeft. Dit leidt tot ongelijkheid tussen de goed geïnformeerde burger die weet van welke regelingen hij gebruik kan maken, en de minder goed geïnformeerde burger die dit niet weet. Algemeen

Naam regeling	Doel regeling	Tegenhanger buiten
<b>Algemeen</b>		
Zorgtoeslag	Inkomensondersteuning kosten nominale zorgpremie	Nominale zorgpremie en eigen risico
<b>Huishoudens met kinderen</b>		
Kinderbijslag	Inkomensondersteuning kosten kinderen	
Kindgebonden budget		Tegemoetkoming onderwijs- en studiekosten (WTOS)
Alleenstaande ouderkorting		Bijstand alleenstaande ouders
Persoonsgebonden aftrek levensonderhoud kinderen		Tegemoetkoming ouders thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG)
Ouderschapsverlofkorting		
<b>Ouderen</b>		
Ouderenkorting	Inkomstenondersteuning ouderen	AOW-pensioen, MKOB
Alleenstaande ouderenkorting		
<b>Specifieke groepen</b>		
Jonggehandicaptenkorting	Inkomensondersteuning jonggehandicapten	Wajong uitkering, tegemoetkoming arbeidsongeschikten
Persoonsgebonden aftrek onderhoudsverplichtingen (alimentatie)	Fiscale behandeling alimentatie	
Persoonsgebonden aftrek specifieke zorgkosten	Inkomensondersteuning chronisch zieken en gehandicapten	Tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten Compensatie eigen risico

Tabel 1: Omschrijving doelstellingen regelingen

Bron: Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen (2012)

Belastingopbrengst		Derving opbrengst	
A: Kostprijsverhogende belastingen (#20)	70,9	E: Belastinguitgaven (#98)	15,1
- Omzetbelasting	42,3	- Indirecte belastingen (#43)	7,2
- Accijnzen	11,5	- Directe belastingen (#55)	7,9
- Belastingen van rechtsverkeer	3,7	F: Heffingskortingen (13 regelingen) a	36,4
- Belastingen milieugrondslag	4,4	- Algemene heffingskorting	22,6
B: Directe belastingen (#7)	68,5	- Arbeidskorting	9,
- Loon- en inkomstenbelasting *	47,9	- Overige kortingen	4,2
- Vennootschapsbelasting	15,9	G: Toeslagen (4 toeslagen)	10,7
C: Premies volksverzekeringen *	39,4	- Huurtoeslag	2,6
D: Premies werknemersverzekeringen (w.o. ZVW)	52,3	- Zorgtoeslag	4,1
		- Kinderopvangtoeslag	2,9
		- Kindgebonden budget	1,1
		H: Enkele overige grote regelingen	26,7
		- Eerste eigen woning b	10,1
		- Pensioenen (box 1 - box 3)	13,6
		- Verlaagd IB-tarief senioren	3,0
Totaal	231,9	Totaal (118 regelingen)	88,9
w.o. loonheffing (*)	87,3		

**Tabel 2:** Fiscale balans: Opbrengst en inkomensbeperkende regelingen 2012, mld euro.

a De cijfers van de heffingskortingen hebben betrekking op het jaar 2010.

b Bedrag berekend op basis van defiscalisering van de eigen woning, d.w.z. het eigenwoningforfait verdwijnt en de hypo-theekrente is niet langer aftrekbaar. Indien ook rekening wordt gehouden met een box 3-heffing over de overwaarde van de eigen woning bedraagt de derving zelfs meer dan 15 miljard euro.

Bron: Caminada en Ros (2012).

bekende toeslagen zoals de zorgtoeslag en huurtoeslag hebben een niet-gebruik van ongeveer 20 procent. Ook bij minder bekende inkomensondersteunende regelingen en bij fiscale regelingen die mensen zelf moeten aanvragen mag een fors niet-gebruik worden verwacht. Daarbij geldt bovendien dat, hoeveel specifieke situaties ook worden onderscheiden, er altijd ontelbare omstandigheden zullen zijn waar de wetgever geen rekening mee heeft kunnen houden. De uitkomsten van het stelsel zijn hierdoor moeilijk uitlegbaar. Fiscale pogingen tot beïnvloeding van gedrag boeten in een complex stelsel eveneens aan effectiviteit in. Het is aanzienlijk effectiever en efficiënter om gedrag te beïnvloeden met een kleiner aantal eenvoudiger regelingen.

De veelheid aan regelingen en het feit dat deze moeten worden betaald uit hogere belastingen, doet ook vermoeden dat een vergelijkbare inkomensverdeling kan worden bereikt met lagere tarieven en minder specifieke regelingen. Een aanvullend aspect van de complexiteit is dat de inkomstenbelasting en de toeslagen apart moeten worden aangevraagd en dat definities niet altijd synchroon lopen. Ook op dit punt liggen kansen om administratieve lasten voor burgers te beperken.

### 3 Naar minder regelingen inkomensondersteuning

Tabel 1 geeft een overzicht van de verschillende regelingen, wat het doel van de verschillende regelingen is en of er buiten de fiscaliteit/toeslagen een tegenhanger bestaat. De tabel laat zien dat in de meeste gevallen er meerdere regelingen bestaan die zijn gericht

op hetzelfde doel, zowel binnen als buiten de fiscaliteit/toeslagen.

Zo zijn de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting gericht op inkomensondersteuning van ouderen, terwijl het AOW-pensioen en de MKOB ook dit doel hebben. De jonggehandicaptenkorting gaat alleen naar mensen met een Wajong-uitkering, en deze groep heeft ook recht op de tegemoetkoming arbeidsongeschikten.

Tabel 1 laat zien dat er mogelijkheden zijn om het aantal regelingen te stroomlijnen, zonder afbreuk te doen aan de verschillende doelstellingen op het gebied van inkomensondersteuning. Een goed voorbeeld van een voorstel om het aantal regelingen met dezelfde doelstelling te verminderen zijn de kindregelingen. Er zijn 12 verschillende kindregelingen, waarvan er 9 gericht zijn op inkomensondersteuning. Het gaat daarbij om de kinderbijslag, kindgebonden budget, aanvulling op sociaalminimumuitkering voor alleenstaande ouders, tegemoetkoming onderwijs- en studiekosten, tegemoetkoming ouders thuiswonende gehandicapte kinderen, de alleenstaande ouderkorting, de aftrek levens-onderhoud kinderen, de kindertoeslag op vrijstelling box 3 (afgeschaft per 1 januari 2012) en de ouderschapsverlofkorting.

Het gewenste niveau van inkomensondersteuning kan ook worden bereikt door een aantal regelingen met dezelfde doelstelling samen te bundelen. De Belastingcommissie ziet derhalve mogelijkheden om de toeslagen gericht op inkomensondersteuning te

stroomlijnen in een huishoudentoeslag. De commissie zal hier in het definitieve rapport op terugkomen.

#### 4 Balansverkortings: minder ambitie bij fiscale inkomenspolitiek

Nu is het algemeen aanvaard dat de wetgever het fiscale stelsel mede inricht om allerlei niet-fiscale beleidsdoelstellingen na te streven, zolang dit 'instrumentalisme' althans niet te veel bijdraagt aan de toenemende complexiteit van het fiscale stelsel en dit het functioneren van de arbeidsmarkt niet te zeer bemoeilijkt. En daar wringt de schoen. De belasting- en premietarieven zijn – gegeven de behoefte van de schatkist en de sociale fondsen – hoog, volgens sommige waarnemers té hoog. Ter illustratie: in 2008 haalde de fiscus 76,9 miljard euro op met de loon- en inkomstenbelasting. Zonder aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen zouden de tarieven een veel hogere opbrengst hebben gerealiseerd van 137,8 miljard euro. De tarieven in 2008 waren dus bijna 80 procent hoger dan zonder faciliteiten het geval zou zijn geweest (137,8/76,9). Door deze hoge marginale tarieven worden allerlei beslissingen om betaalde arbeid te verrichten, te sparen en te investeren negatief beïnvloed. Op het terrein van de inkomenspolitiek gebruikt de overheid inmiddels een veelheid aan instrumenten, om daarmee een belastingdrukverdeling tot stand te brengen die al met al helemaal niet zo opmerkelijk is. Bovenal is het fiscale en premiegefinancierde sociale stelsel erg complex geworden.

Wordt het dan niet tijd voor meer realiteitszin en minder ambitie bij de vormgeving van het nationale inkomensbeleid?

De Belastingcommissie Inkomstenbelasting en Toeslagen heeft in haar interimrapport ook laten zien in welke mate we in Nederland geld rondpompen tussen de burger en de schatkist, dat wil rondom box 1. Tabel 2 gaat nog een stapje verder en kijkt naar het gehele fiscale stelsel. De tabel illustreert in welke mate balansverkortings in de fiscaliteit mogelijk is voor het jaar 2012. Enerzijds wordt de schatkist gevuld met 232 miljard euro via 20 kostprijsverhogende belastingen, 7 directe belastingen, de premies volksverzekeringen en de premies werknemersverzekeringen. Daar staan echter 118 (!) inkomensbeperkende faciliteiten tegenover.

Moeten alle 118 inkomensbeperkende regelingen die ons fiscale en sociale stelsel ontsieren - samen gaat het daarbij om een bedrag van 89 miljard euro in 2012 – geschrapt worden? Een forse vermindering van het aantal belastinguitgaven (thans 98 regelingen), heffingskortingen (13) en toeslagen (4) zou bijdragen aan de vereenvoudiging van de financiering van het sociale stelsel. Bovendien bereikt het geheel aan heffingskortingen steeds minder de laagste inkomens waarvoor ze wél zijn bedoeld, vanwege de verzilveringsproblematiek: belastingplichtigen zijn zo weinig inkomensheffing verschuldigd dat zij niet langer van kortingen op de verschuldigde heffing kunnen profiteren. Recente CBS cijfers laten zien dat het deel van het totale recht op heffingskortingen dat niet kan worden verrekend met de te betalen inkomstenbelasting in 2008 omvangrijk was: ongeveer 2 miljard euro, ofwel 100 euro netto per maand per huishouden.

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 verzwaart de marginale druk

in het inkomensbereik waar de toeslagen worden afgebouwd. Samen genomen draagt de instrumentele inzet van alle kortingen en toeslagen bij aan de toenemende complexiteit van het inkomenspolitieke instrumentarium.

#### 5 Conclusie

Door de instrumentele inzet van de fiscaliteit is de afgelopen jaren een complex financieel tweerichtingsverkeer ontstaan tussen bedrijven en huishoudens enerzijds en de schatkist anderzijds. De calculerende burger, de verzilveringsproblematiek en de administratieve lasten stellen nu grenzen aan de mogelijkheden om via het fiscale instrumentarium specifieke groepen te bereiken. Een belangrijke les voor beleidsmakers zou daarom moeten zijn dat terughoudendheid hier geboden is.

De Belastingcommissie zal de afstemming van inkomenspolitieke idealen via kortingen en/of toeslagen nu systematisch en integraal onder de loep gaan nemen. Stroomlijning van het fiscale instrumentarium ligt daarbij voor de hand. Te meer omdat het geheel aan instrumenten steeds minder de laagste inkomens bereikt waarvoor ze wél zijn bedoeld. Een denkrichting zou daarbij zou kunnen zijn dat alle heffingskortingen en toeslagen samensmelten tot één globale regeling voor inkomensondersteuning van huishoudens. Op basis van een aantal objectieve criteria (aantal kinderen, wel of geen woontoeslag, wel of geen zorgverzekering) krijgt de burger recht op forfaits die opgeteld zijn toeslag vormen. Er zou vervolgens een uniform inkomensafhankelijk afbouwtraject kunnen gaan gelden. Wordt vervolgd.

#### Literatuur

K. Caminada en A.P. Ros, 'Belastingfaciliteiten', in: C.A. de Kam en J.H.M. Donders (red.), Jaarboek Overheidsfinanciën 2012, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2012, pp. 157-182.

Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen, Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport, Den Haag, 2012.

