



Effecten van belastinghervormingen op de belastingdruk van verschillende inkomensgroepen

Wijzigingen in de belastingen gericht op vereenvoudiging en doelmatigheid van het stelsel pakken heel verschillend uit voor lage en hoge inkomens.

De spreiding van de veranderde belastingdruk is voor de laagste inkomens vaak groter dan voor hogere inkomens.

Dat hangt af van het type belastingen en de wijze waarop huishoudens worden gecompenseerd.

Deze CPB-publicatie laat het effect van veranderingen in het belastingstelsel op de totale belastingdruk voor verschillende inkomensgroepen zien.

Hiervoor simuleren we enkele hervormingen waarbij de totale belastingopbrengsten niet veranderen.

CPB - december 2023

Toon Vanheukelom, René Schulenberg,
Céline van Essen, Arjan Lejour

Samenvatting

Deze CPB-publicatie laat het effect van veranderingen in het belastingstelsel op de totale belastingdruk voor verschillende inkomensgroepen zien. Hiervoor simuleren we enkele omvangrijke belastingmaatregelen. In de simulaties blijven de totale belastingopbrengsten steeds gelijk, bijvoorbeeld door extra belastingopbrengsten in de vorm van belastingenverlagingen elders weer terug te geven aan de burger ('terugsluizen'). De CPB-studie *Ongelijkheid en herverdeling* (CPB, 2022) liet voor het eerst zien dat de totale belastingdruk in Nederland degressief is. Dat wil zeggen dat de belastingdruk het laagst is voor de hoogste inkomens. Deze CPB-studie laat zien hoe wijzigingen in het belastingstelsel de belastingdruk voor verschillende groepen kan veranderen.

De spreiding van de veranderde belastingdruk als gevolg van belastingwijzigingen is voor de laagste inkomens vaak groter dan voor hogere inkomens. Hier zijn twee redenen voor. Ten eerste brengen dezelfde belastingwijzigingen bij lage inkomens door de kleinere grondslag grotere relatieve veranderingen met zich mee dan bij hogere inkomens. Ten tweede hebben hogere inkomens vaak meerdere inkomensbronnen, waardoor belastingwijzigingen die betrekking hebben op één type inkomen minder effect op de totale belastingdruk hebben.

De gevolgen van belastingwijzigingen voor de gemiddelde belastingdruk en de spreiding daarvan worden in belangrijke mate bepaald door de vorm van de terugsluis. Het maakt uit of een verhoging van het lage tarief in de btw of vennootschapsbelasting (vpb) binnen die belasting wordt gecorrigeerd door andere tarieven te verlagen of door verlagingen van de inkomstenbelasting. Elk belastinginstrument werkt verschillend uit op de belastingdruk van de inkomensgroepen. Daarmee is de vormgeving van het terugsluizen van extra belastingopbrengst van even groot belang voor de spreiding van de belastingdruk als de vormgeving van de initiële maatregel.

Als de aftrekposten voor eigenwoningbezit of voor ondernemers worden afgeschaft ervaren vooral de middeninkomens gemiddeld een hogere belastingdruk. Aangezien deze maatregelen alleen burgers treffen die ondernemer zijn of een eigen woning met een hypotheek bezitten, is de spreiding van de effecten binnen de inkomensgroepen groot. Hoewel de effecten voor de lagere en hogere inkomensgroepen gemiddeld kleiner zijn, kunnen die in individuele gevallen nog steeds groot zijn.

Een wijziging van de btw naar één tarief (17%), waarbij de opbrengst niet verandert, heeft nauwelijks effect op de gemiddelde belastingdruk van de verschillende inkomensgroepen, hoewel er onderliggend wel spreiding is. Alle inkomensgroepen ervaren een hogere belastingdruk door een verhoging van het lage btw-tarief naar 17%, maar dat wordt vrijwel volledig gecompenseerd door een verlaging van het hoge btw-tarief naar 17%. Alleen voor het 2^{de} inkomensdecil neemt de gemiddelde belastingdruk iets toe. In individuele gevallen kan de verandering in belastingdruk wel een paar %-punt bedragen.

De meeste wijzigingen in de inkomstenbelasting en de indirecte belastingen hebben beperkt invloed op de belastingdruk van de topinkomens. Zeer hoge inkomens komen vooral voort uit ondernemen en beleggen, en daarmee hebben tariefs- en grondslagwijzigingen in box 1 van de inkomstenbelasting nauwelijks effect op de belastingdruk voor deze groep. De topinkomens ervaren wel een hogere belastingdruk als het vpb-tarief en het box 2-tarief omhooggaan.

De analyse in deze studie geeft geen fijnmazige analyse van beleidsopties, maar beoogt inzicht te geven in de globale effecten van grotere verschuivingen op de belastingdruk. Er is gekozen voor een beperkt aantal omvangrijke belastingwijzigingen die kunnen bijdragen aan een betere werking of aan de

vereenvoudiging van het stelsel, zoals een uniform btw-tarief, het afschaffen van de aftrekposten rond het eigen huis, de ondernemersaftrekken, een uniform vpb-tarief en een verhoging van het box 2-tarief. Het laat de gevolgen zien op de gemiddelde belastingdruk en de spreiding daarvan van een aantal relatief omvangrijke belastingwijzingen die eerder slechts gedeeltelijk in beeld konden worden gebracht. Daarbij gaat het om budgettaire verschuivingen in het belastingstelsel zonder rekening te houden met gedragseffecten.

1 Inleiding

De studie *Ongelijkheid en herverdeling* (CPB, 2022) laat zien dat het totale belastingstelsel in 2016 degressief was, dit ondanks de progressiviteit van de inkomstenbelasting.¹ De totale belastingdruk blijkt proportioneel met inkomen voor de midden- en hogere inkomensgroepen, en is degressief voor de lage inkomens en binnen de top 1%. De hoogste inkomens betalen gemiddeld minder belasting omdat hun inkomen grotendeels bestaat uit kapitaalinkomen en ingehouden bedrijfswinsten, die beide minder belast worden dan looninkomen. Daarnaast consumeren zij een kleiner gedeelte van hun inkomen dan lagere inkomensgroepen (Leenders & Lejour, 2023), waardoor zij ook relatief minder indirecte belastingen betalen. Net als in *Ongelijkheid en herverdeling* kennen we in deze studie ingehouden bedrijfswinsten toe aan de aandeelhouders. Bij de belastingen nemen we ook de vennootschapsbelasting en indirecte belastingen mee.

CPB (2022) liet zien dat herverdeling met name plaatsvindt via overheidsuitgaven, en minder via belastingen. De herverdeling komt vooral doordat de lagere inkomens relatief meer baat hebben bij de overheidsuitgaven. Het gaat hier enerzijds om inkomensondersteuning en andere uitkeringen die terechtkomen bij huishoudens met lagere inkomens, en anderzijds om uitgaven in natura, zoals (langdurige) zorg en onderwijs. Vooral de uitgaven aan bijstand en langdurige zorg zijn sterk herverdelend. In deze studie staat de belastingdruk centraal en wordt niet verder ingegaan op de herverdelende werking van overheidsuitgaven.

Recente studies laten zien dat het Nederlandse belastingstelsel onder druk staat door de complexiteit ervan, hoge uitvoerings- en nalevingskosten, en onevenwichtigheden tussen het belasten van arbeids- en kapitaalinkomen (zie onder meer Ministerie van Financiën, 2020a; Cnossen & Jacobs, 2019). Een knelpunt is bijvoorbeeld het verschil in belastingdruk tussen werknemers, directeur-groootaandeelhouders (dga's) en ondernemers voor de inkomstenbelasting (ib-ondernemers). Die verschillen geven aanleiding tot gedragsveranderingen die tot minder economische activiteit kunnen leiden. Ook de aanwezigheid van omvangrijke aftrekposten, vrijstellingen en andere fiscale instrumenten dragen eraan bij dat de totale belastingdruk aanzienlijk kan afwijken van wat we zouden verwachten op basis van de tariefstructuur.

In deze publicatie laten we zien hoe de totale belastingdruk verandert door enkele hervormingen te simuleren die eerder in beleidsrapporten zijn voorgesteld. We analyseren een aantal belastingwijzigingen die kunnen bijdragen aan het fiscale evenwicht tussen verschillende groepen en aan de vereenvoudiging van het stelsel: een uniform btw-tarief, het afschaffen van een aantal grote aftrekposten en het verhogen van het lage vennootschapsbelasting (vpb)- en het box 2-tarief. Het is geen volledige menukaart van mogelijkheden om het belastingstelsel aan te passen, maar laat de gevolgen zien van enkele relatief omvangrijke wijzigingen. Eerdere studies, waarin gebruik werd gemaakt van standaard analysekaders, konden de gevolgen slechts gedeeltelijk in beeld brengen.² De wijzigingen worden budgetneutraal gesimuleerd. Dat wil zeggen dat tegenover een hoger belastingtarief of kleine aftrekpost een lager tarief of andere terugsluis staat, waardoor de totale belastingdruk niet verandert, alleen de verdeling ervan. We beantwoorden niet de vraag of de totale belastingdruk moet worden verhoogd, verlaagd of verschoven tussen inkomensgroepen, dat is voornamelijk een politieke afweging.

¹ Momenteel werkt het CPB ook aan een onderzoek waarin de in deze studie gevonden verdeling van de belastingdruk over een langere periode, tussen 2011 en 2019, en voor meerdere inkomensdefinities (van belang bij de toedeling van de latente belastingdruk op winstreserves) wordt bekeken. De afronding staat gepland voor het tweede kwartaal van 2024.

² Wijzigingen in de inkomstenbelastingen worden bijvoorbeeld al jaren met het microsimulatiemodel Mimosi (Koot et al., 2016) van het CPB in beeld gebracht. Zie onder andere *Kansrijk belastingbeleid* (CPB, 2020).

We werken binnen het kader van de *Distributional National Accounts*, net als in *Ongelijkheid en herverdeling* (CPB, 2022; Bruil, 2022). Dit is een boekhoudkundige methode die de inkomens uit de nationale rekeningen verdeelt over alle huishoudens of individuen van een land, waarmee we de totale belastingdruk op het niveau van het huishouden of individu bepalen. De inkomens- en belastingdrukverdeling uit CPB (2022) vormt het basispad voor de simulatie van enkele belastingwijzigingen in deze publicatie. Net als in CPB (2022) zijn deze simulaties gebaseerd op de gegevens van het jaar 2016. Hoewel parameters in de tussentijd zijn aangepast,³ zijn de beleidswijzigingen in deze publicatie – en daarmee de verschuiving in de belastingdruk – nog steeds actueel.

2 Methode en eerdere resultaten

In dit hoofdstuk bespreken we kort de belastingdruk in 2016 en de aanpak van de simulaties. Meer informatie en achtergrond over hoe de belastingdruk wordt toegerekend aan burgers is te vinden in CPB (2022). We rekenen alle sociale premies, ook die voor rekening van de werkgevers, toe aan de werknemers. Btw en accijnzen rekenen we volledig toe aan de huishoudens (consumenten), en de inkomsten uit de onderneming komen geheel toe aan de aandeelhouders. De mogelijke doorwerking van de belastingen in de prijzen en lonen laten we buiten beschouwing.

Met behulp van microsimulatie laten we zien hoe de totale belastingdruk tussen inkomensgroepen kan veranderen door een aantal belastingwijzigingen. Microsimulatie betekent dat we voor ieder individu in de data kijken hoe wijzigingen van fiscale parameters, bijvoorbeeld belastingtarieven of schijfgrenzen, doorwerken in de te betalen belastingen.⁴ De simulaties zijn statisch van aard. Dat betekent dat we buiten de veranderde fiscale parameters andere zaken gelijk houden: personen gaan niet meer of minder werken, scheiden, samenwonen, meer of minder kinderen krijgen, keren geen extra bedragen uit de eigen onderneming uit, gaan niet meer consumeren et cetera. We houden dus geen rekening met eventuele gedragseffecten.

We simuleren belastingwijzigingen ten opzichte van de situatie in 2016. Dat was ten tijde van het onderzoek het laatste jaar waarvoor de data volledig beschikbaar zijn. De simulaties laten daarom de effecten zien ten opzichte van het beleid in 2016. Dat betekent dat we geen rekening houden met beleidswijzigingen in de tussentijd, zoals de verhoging van het lage btw-tarief van 6% naar 9% in 2019.

We gaan uit van het inkomensbegrip volgens de nationale rekeningen en verdelen het volledige nationale inkomen over alle huishoudens. Dat nationale inkomen bevat marktinkomen, zoals inkomen uit arbeid en vermogen, uitkeringen en ook niet-uitgekeerde winsten van bedrijven. Het uiteindelijke ‘inkomen vóór herverdeling’ bestaat uit inkomen uit arbeid, onderneming, vermogen, pensioenuitkeringen en andere uitkeringen, zoals werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.⁵ Het verschil ten opzichte van de meeste ongelijkheidsstudies is dat we niet alleen uitgekeerde winsten (dividend), maar ook ingehouden bedrijfswinsten meenemen als inkomen.

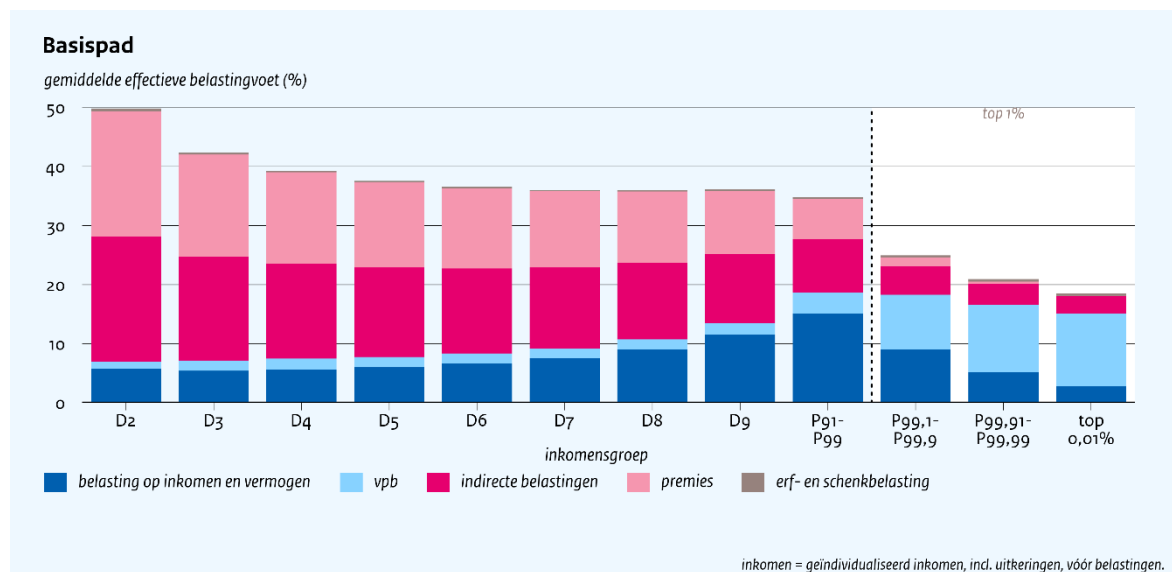
³ Een voorbeeld is het lage vpb-tarief: tussen 2017 en 2023 schommelde dit tussen 20% en 15% en lag het standaard vpb-tarief in die periode rond 25%. In 2023 is het lage vpb-tarief 19% en het standaardtarief 25,8% ten opzichte van respectievelijk 20% en 25% in 2016. Dat maakt de verschuiving van de belastingdruk als gevolg van een uniform vpb-tarief in 2016 ook nu nog actueel.

⁴ Daarvoor wordt het gehele bruto-nettotraject doorlopen, zodat we ook de doorwerking van de gewijzigde parameters in andere belastingen – die niet gewijzigd zijn – meenemen. Het afschaffen van een aftrekpost kan bijvoorbeeld effect hebben op de hoogte van een heffingskorting.

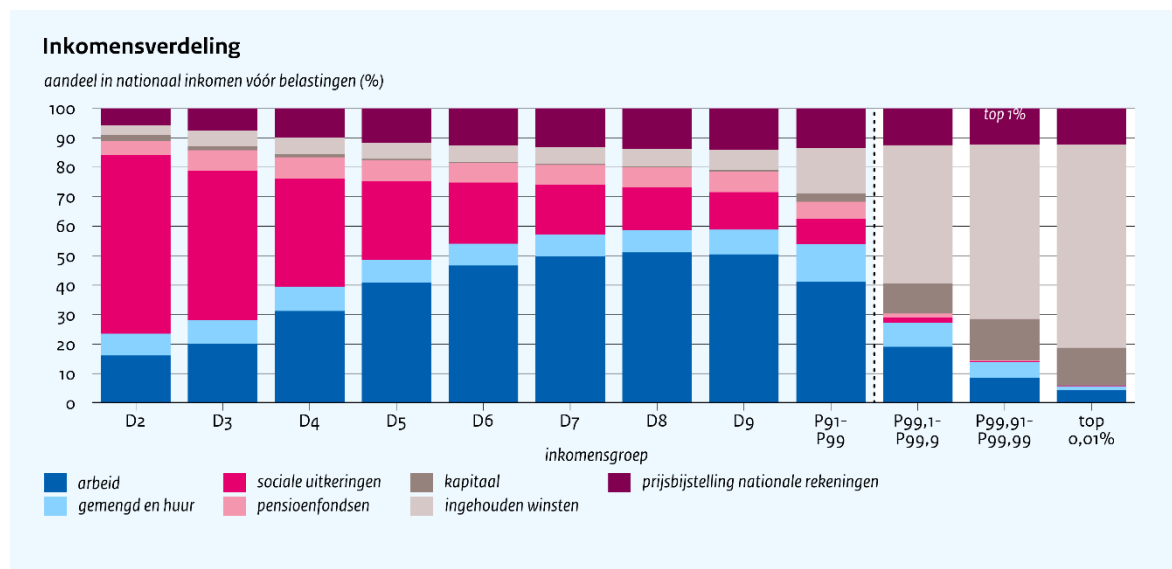
⁵ Zie paragraaf 3.1 uit CPB (2022) voor een uitgebreide toelichting op dit inkomensconcept.

In het basispad is voor elke inkomensgroep de gemiddelde belastingdruk bepaald. In die belastingdruk is rekening gehouden met meerdere belastingen met een hoge budgettaire opbrengst. Naast de inkomstenbelasting en sociale zekerheidspremies zijn dat ook de vennootschapsbelasting, erf- en schenkelasting en indirecte belastingen, zoals de btw en accijnzen. Alle figuren geven de effecten weer per inkomensdecil (aangegeven met “D”). De hoogste 10% inkomens delen we verder op in vier groepen, die in toenemende mate de hoogste inkomens bevatten (aangegeven met “P” van percentiel). Net als in CPB (2022) laten we het laagste decil niet zien, vanwege de zeer lage en soms negatieve marktinkomens. Dit leidt tot een bijzonder hoge belastingdruk voor deze inkomensgroep, vooral vanwege de indirecte belastingen.

Figuur 2.1 Belastingdruk per inkomensgroep in 2016



Figuur 2.2 Inkomensbronnen per inkomensgroep in 2016



In 2016 was de gemiddelde belastingdruk zo'n 36% van het inkomen. Figuur 2.1 geeft de gemiddelde belastingdruk weer over de inkomens vóór herverdeling. De belastingdruk is vrij gelijkmatig verdeeld over de

midden- tot hogere inkomens, maar de lagere inkomens betalen relatief meer belastingen. De 10% hoogste inkomens betaalt in euro's veel meer aan belastingen dan de laagste inkomens, maar in verhouding tot hun inkomen betalen zij minder belasting. Het figuur heeft hetzelfde verloop als figuur 4.2 in CPB (2022), alleen ligt de belastingdruk iets lager omdat in deze studie van een breder inkomensbegrip wordt uitgegaan dan in CPB (2022), zoals hiervoor is toegelicht.

Het degressieve karakter van de belastingdruk kent een aantal oorzaken. Zoals figuur 2.2 laat zien, bestaat het inkomen aan de absolute top grotendeels uit kapitaalinkomen en ingehouden winsten, die veelal lager worden belast dan arbeidsinkomen.⁶ De hoogste inkomens dragen daarnaast relatief minder af aan sociale premies, juist omdat zij hun inkomen minder vaak uit arbeid halen en de premiedruk gemaximeerd is bij een inkomen van ongeveer 52.000 euro in 2016. Tot slot consumeren lagere inkomens gemiddeld een groter deel van hun inkomen, terwijl hogere inkomens vaak meer sparen en dus relatief, maar niet absoluut, minder kwijt zijn aan indirecte belastingen. De druk van de indirecte belastingen daalt voor alle inkomensgroepen en daalt het meeste bij de top 1%. Huishoudens aan de top betalen daarentegen meer vennootschapsbelasting, omdat zij hun inkomen vaker uit winsten van vennootschappen halen dan uit arbeid.

3 Uitwerking van de simulaties

In dit hoofdstuk bespreken we de effecten van de simulaties op de belastingdruk van verschillende inkomensgroepen. Eerst bespreken we uitgebreid de btw: hoe verschuift de belastingdruk als gevolg van het gelijktrekken van de btw-tarieven? En hoe ziet de belastingdruk eruit als, bij btw-verhoging tot het standaardtarief van 21%, de extra belastingopbrengst wordt teruggesluisd naar huishoudens? Hoe de uiteindelijke belastingdruk uitpakt is immers afhankelijk van wat er met de extra belastingopbrengsten wordt gedaan. De omvang van de terugsluis verschilt doordat de budgettaire opbrengsten van de maatregelen variëren, maar de richting van de verschuiving blijft steeds dezelfde. Een vergelijkbare analyse volgt in paragraaf 3.2 voor de afschaffing van verschillende aftrekposten, in paragraaf 3.3 voor een uniform vpb-tarief en in paragraaf 3.4 bespreken we de effecten van een verhoging van het box 2-tarief. In bijlage A lichten we de keuze voor deze maatregelen toe.

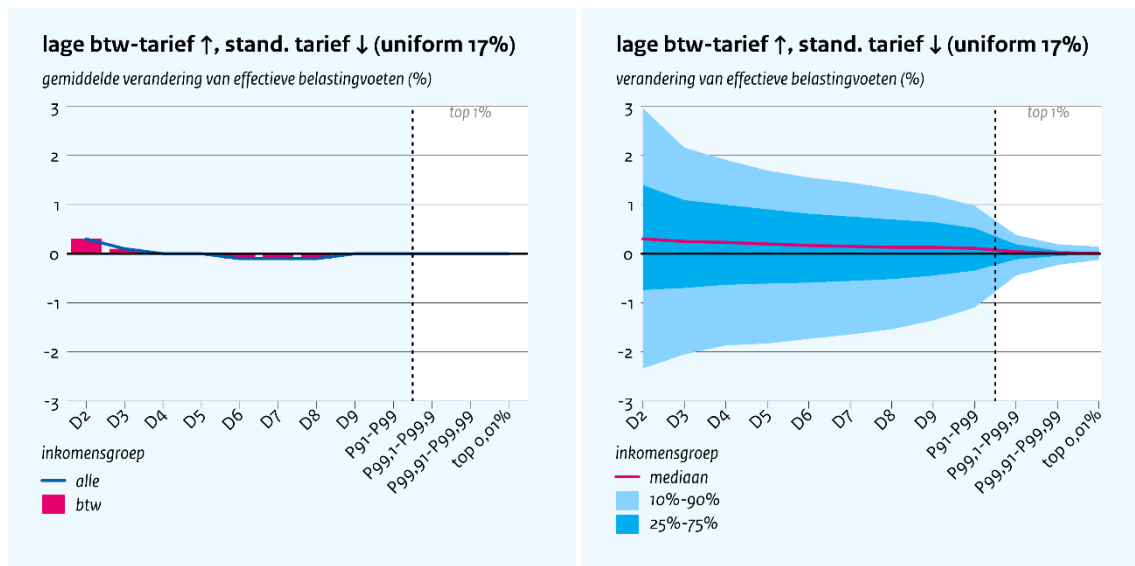
3.1 Simulaties van een uniform btw-tarief

We simuleren wijzigingen in de btw-tarieven op twee manieren: met een uniform tarief dat budgetneutraal is en met een hogere opbrengst die via de inkomstenbelasting wordt teruggesluisd. De eerste variant betreft een aanpassing van het lage en standaardtarief naar een budgetneutraal tarief van 17%. In de tweede variant wordt het lage tarief verhoogd tot het standaardtarief van 21% en worden de opbrengsten teruggesluisd via de inkomstenbelasting. In figuur 3.1 (links) is te zien dat het introduceren van een uniform tarief van 17% geen grote verschuivingen in de gemiddelde belastingdruk tot gevolg heeft. De belastingdruk blijft vrijwel gelijk bij een uniform btw-tarief, doordat alle inkomensgroepen min of meer een even groot deel van hun inkomen uitgeven aan goederen met een laag btw-tarief, zoals voedsel, horeca, en cultuur. Dit laat

⁶ Winsten van bv's zijn meegerekend in het inkomen, maar zolang deze niet uitgekeerd worden aan de eigenaren wordt daar nog geen box 2-heffing over betaald. Er rust wel een latente ab-claim op deze winstreserves. Deze toekomstige box 2-heffing is niet meegenomen in de berekening van de afgedragen belasting in dit jaar. Andersom nemen we wel de volledige box 2-heffing in het huidige jaar mee, ook over uitgekeerde winsten die in het verleden zijn behaald. In een stationaire economie zou dat elkaar ongeveer opheffen, maar dat zal niet het geval zijn in een groeiende economie of bij toenemend vermogen in bv's. Een analyse over meerdere jaren kan dus een ander beeld geven van de belastingdruk.

tegelijktijd zien dat een lager btw-tarief een kostbaar instrument is om lage inkomens te ontzien, omdat alle huishoudens daarvan profiteren.

Figuur 3.1 Veranderingen belastingdruk als gevolg van een uniform en budgetneutraal btw-tarief van 17%



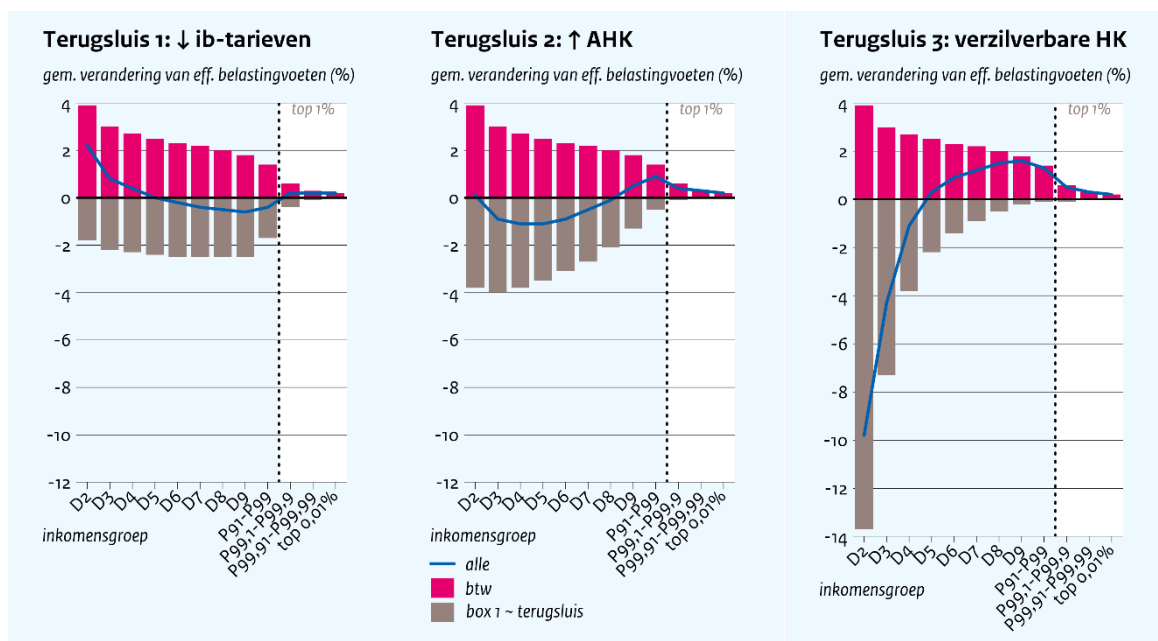
De spreiding in verandering van de belastingdruk is groter bij lagere inkomens dan bij hogere inkomensgroepen. Figuur 3.1 (rechts) laat zien dat de gemiddelde verandering van de belastingdruk grote verschillen maskeert binnen de inkomensgroepen. We meten voor ieder scenario de verandering in belastingdruk op individueel niveau. Dat laat ons toe om de mediaanverandering (rode lijn in rechterpaneel) per inkomensgroep weer te geven, net als een bandbreedte van de veranderingen in de belastingdruk per individu. De donkerblauwe zone vertegenwoordigt 50% van de observaties, tussen het 25^e en 75^e percentiel van veranderingen in belastingdruk. De lichtblauwe zone bevat een bijkomende 30%, tussen het 10^e en 25^e percentiel en 75^e en 90^e percentiel van veranderingen in de belastingdruk. Hieruit blijkt dat de belastingdruk voor 10% van de individuen in het 2^{de} deciel toeneemt met 3%-punt of meer. Voor 10% van die groep daalt de belastingdruk met 2%-punt of meer. Naarmate het inkomen hoger is, wordt de spreiding kleiner.

Er kan ook gekozen worden om het lage btw-tarief naar 21% te verhogen en om de extra inkomsten voor de overheid terug te sluizen door de inkomstenbelasting te verlagen. Afhankelijk van de gekozen terugsluis en de vormgeving daarvan worden verschillende inkomensgroepen meer of minder geholpen. In figuur 3.2 laten we drie opties in de inkomstenbelasting zien die de belastingdruk op verschillende manieren verlagen: het verlagen van de lage tarieven van de inkomstenbelasting, het verhogen van de algemene heffingskorting en het introduceren van een (sterk) inkomensafhankelijke verzilverbare heffingskorting. Deze instrumenten lichten we in bijlage A in meer detail toe.

Naarmate de terugsluis meer inkomensafhankelijk is, wordt de belastingdruk van lage inkomensgroepen meer verlaagd en die van hoge inkomensgroepen minder. De laagste inkomensgroepen worden wel geholpen door het verlagen van de box 1-tarieven, maar dat is onvoldoende om de hogere belastingdruk als gevolg van het uniforme btw-tarief van 21% volledig ongedaan te maken. Voor de midden- en hogere inkomens is deze terugsluis wel min of meer inkomensneutraal. De verzilverbare heffingskorting heeft het omgekeerde effect. Dat blijkt uit het rechterplaatje in figuur 3.2: de laagste inkomens gaan er gemiddeld genomen flink op vooruit, maar de midden- en hogere inkomens gaan er op achteruit als gevolg van de btw-verhoging. Een hogere algemene heffingskorting verlaagt de belastingdruk voor de lagere en middeninkomens waardoor de belastingschuif voor de laagste inkomens neutraal uitpakt en de

middeninkomens minder belastingen gaan betalen. Voor de top 10% hebben zowel het verhogen van het lage btw-tarief als de drie terugsluizen een beperkt effect op hun belastingdruk: hun inkomens zijn in euro's dermate hoog dat de veranderingen in belastingen relatief weinig verschil maken. Dit suggereert dat een inkomensneutrale terugsluis voor een verhoging van het lage btw-tarief naar 21% zou kunnen bestaan uit lagere tarieven in de laagste drie schijven van de inkomstenbelasting in combinatie met een verzilverbare heffingskorting.

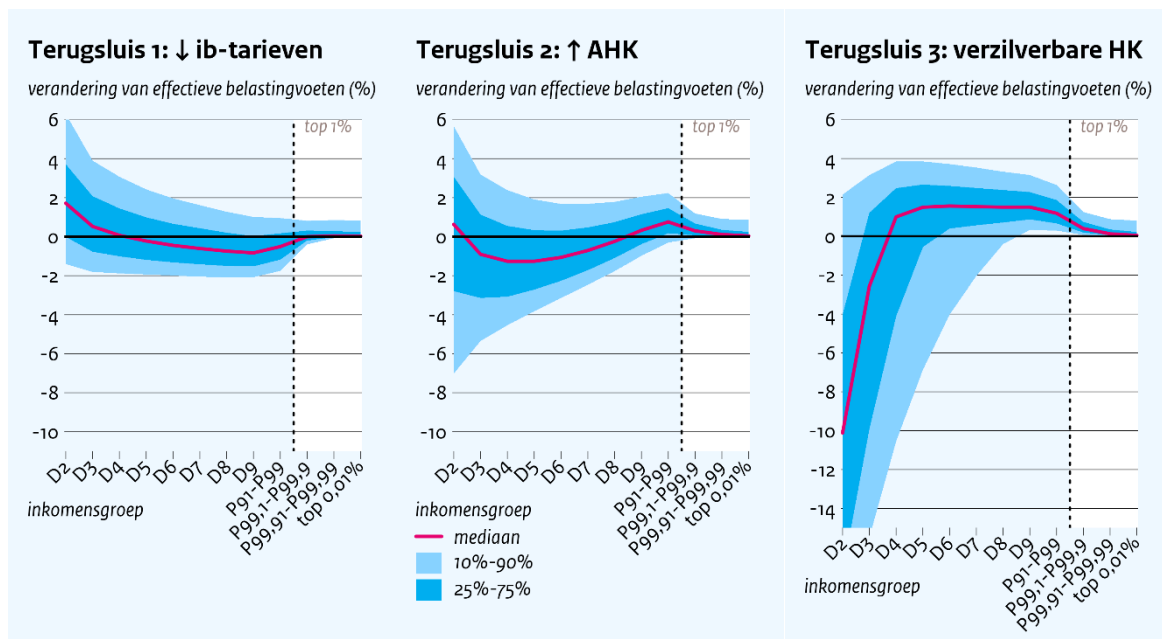
Figuur 3.2 Verandering belastingdruk verhogen lage btw-tarief naar 21%, in combinatie met het op drie manieren terugsluizen van de 12 mld euro naar huishoudens



De spreiding in verandering van de belastingdruk is groter bij lagere inkomensgroepen en neemt ook toe naarmate de inkomensafhankelijkheid van de terugsluis groter is. Figuur 3.3 laat zien dat de gemiddelde verandering van de belastingdruk uit figuur 3.2 grote verschillen maskeert binnen de inkomensgroepen. De gemiddelde belastingdruk van het 2^{de} deciel neemt toe door de combinatie van het verhogen van het lage btw-tarief en het verhogen van de algemene heffingskorting met 1%. Voor de middelste 50% van die verdeling (25^e tot 75^e percentiel) verschilt dit echter tussen de -2% en +2%. Voor de middelste 80% van die verdeling varieert dat zelfs tussen de -6% en +5%. Vooral bij de laagste inkomens is de spreiding in de verandering van belastingdruk groot.

De spreiding wordt veroorzaakt door de specifieke huishoudens- of individuele situatie. Het verlagen van de tarieven voor inkomstenbelasting of het verhogen van de algemene heffingskorting kan bijvoorbeeld stuiten op verzilveringsproblemen. Lagere inkomensgroepen, gepensioneerden met een klein aanvullend pensioen en zelfstandigen tot een middeninkomen betalen vaak weinig belasting. Het extra verlagen van de inkomstenbelasting helpt deze groepen daardoor niet of nauwelijks, terwijl het bijvoorbeeld werknemers met eenzelfde inkomen wel helpt (zie ook Griffioen, 2022). Daarom hebben we ook een variant met een verzilverbare heffingskorting doorerekend. Die wordt in dit geval op huishoudensniveau uitgekeerd, terwijl de inkomensgroepen naar individueel inkomen zijn ingedeeld, wat voor grote spreiding zorgt.

Figuur 3.3 Spreiding verandering belastingdruk verhogen lage btw-tarief naar 21%, in combinatie met het op drie manieren terugsluizen van de 12 mld aan extra belastingopbrengsten naar huishoudens

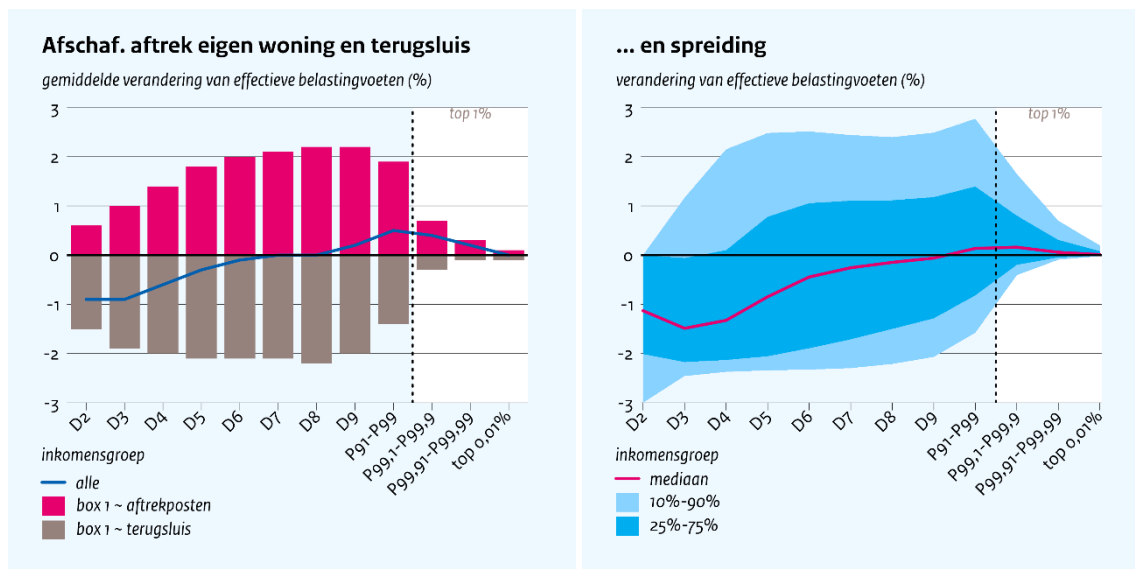


3.2 Simulaties aftrekposten eigen woning en ib-ondernemers

In deze paragraaf bespreken we de simulaties van het afschaffen van verschillende aftrekposten in de inkomstenbelasting in combinatie met een terugsluis via box 1 (zie paragraaf A.1.2 in bijlage A voor meer duiding). Voor de overzichtelijkheid laten we niet de effecten van alle verschillende terugsluismogelijkheden zien, maar alleen de terugsluis via lagere tarieven (zie bijlage B voor de effecten via de andere twee terugsluizen). De richting van de impact die de verschillende vormen van terugsluis op de belastingdruk van verschillende inkomensgroepen hebben is dezelfde als bij de btw-verhoging, maar de omvang verschilt naargelang de belastingopbrengsten van de beleidsmaatregel in de simulatie.

Het afschaffen van de aftrekposten eigenwoningbezit verhoogt vooral de belastingdruk bij de midden- en hoge inkomens. Bij eigenwoningbezit gaat het om de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait en de aftrek bij geen of geringe eigenwoningschuld. Midden- en hoge inkomens hebben veel vaker dan lage inkomens een eigen woning (69% voor D5-P99 ten opzichte van 27% voor D2-D4) en zien hun gemiddelde belastingdruk het meest toenemen als gevolg van het afschaffen van de aftrekposten. In de top 1% is het aandeel personen met een eigen woning weliswaar even groot als bij de vorige groep (70%), maar levert de hypotheekrenteaftrek een relatief kleiner voordeel ten opzichte van het totale inkomen. Hierdoor stijgt de belastingdruk van deze groep minder als gevolg van deze maatregel.

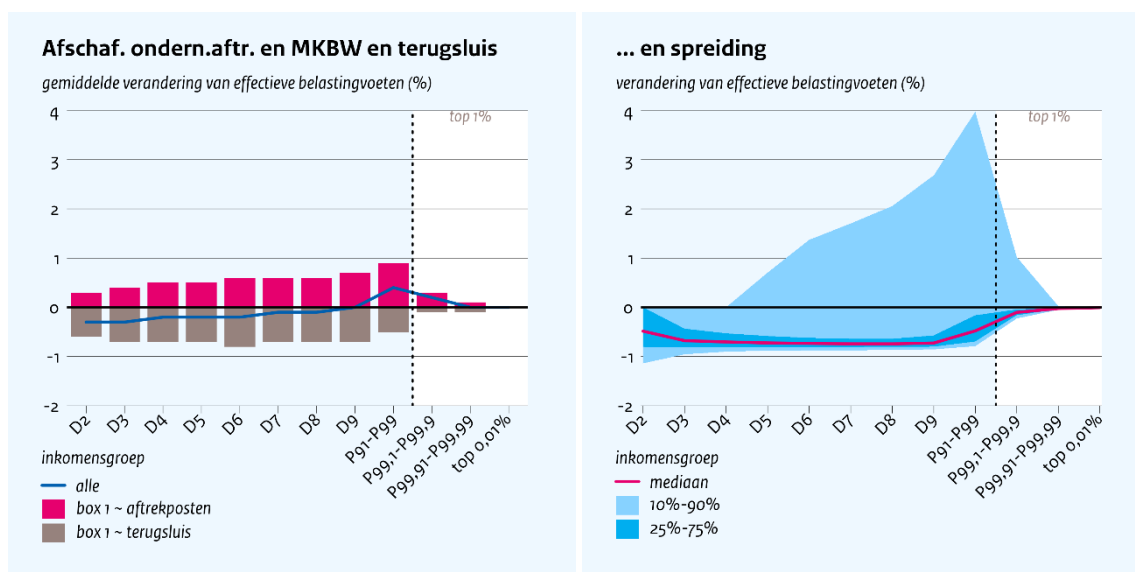
Figuur 3.4 Verandering belastingdruk en spreiding als gevolg van afschaffen aftrekposten eigenwoningbezit met terugsluis via het verlagen van de ib-tarieven



Het afschaffen van de ondernemersaftrekken en de mkb-winstvrijstelling weegt -gemiddeld- het zwaarst voor de midden- en hogere inkomensgroepen. Bij deze aftrekposten gaat het om de zelfstandigenaftrek, de mkb-winstvrijstelling en enkele kleine andere aftrekken. Gemiddeld stijgt de belastingdruk met circa 0,5%-punt. De ondernemers in de hoogste 1% inkomens zijn voornamelijk directeur-groothouders (dga's). Deze dga's kunnen geen gebruik maken van deze ondernemersaftrekken. Daardoor verandert de belastingdruk van topinkomens maar beperkt door het afschaffen van de aftrekposten voor ib-ondernemers. Worden de inkomsten teruggesluisd via lagere tarieven in box 1, dan zien we erg kleine gemiddelde effecten op de belastingdruk.

Onderliggend is sprake van sterke spreiding van de effecten op de belastingdruk, voornamelijk bij de hoge inkomens. Het beeld in figuur 3.5 wordt in grote mate bepaald door de verdeling van ondernemers. In de lage inkomensgroepen (D2-D4) kent slechts 7% van de personen een hogere belastingdruk als gevolg van de afschaf van de ondernemersaftrekken, voor de hogere inkomensgroepen (D5-P99) is dat 15%, en 18% voor de top 1%. Het afschaffen van de ondernemersaftrekken treft dus een relatief kleine groep, terwijl de terugsluis via lagere ib-tarieven juist een erg brede groep bereikt. Dat komt ook tot uiting in figuur 3.5, waar we zien dat de mediaan veel lager ligt dan het gemiddelde. Dat komt doordat het aandeel mensen dat een verlaging van de belastingdruk ervaart veel groter is dan het aandeel dat een toename ervaart. Hoge inkomens hebben als geheel relatief minder profijt van de lagere ib-tarieven, maar de ib-ondernemers in deze groep ondervinden wel nadeel van de afschaffing van de mkb-winstvrijstelling.

Figuur 3.5 Verandering belastingdruk als gevolg van afschaffen aftrekposten voor ib-ondernemers met terugsluis via het verlagen van de ib-tarieven



3.3 Simulaties van een uniform vpb-tarief

In deze paragraaf simuleren we een budgetneutraal uniform vpb-tarief. Hierbij verhogen we het lage vpb-tarief en verlagen het hoge vpb-tarief totdat ze aan elkaar gelijk zijn en budgettair dezelfde opbrengst hebben. Vanwege databeperkingen kijken we in de simulaties uitsluitend naar de effecten van een uniform vpb-tarief voor aanmerkelijk-belanghouders, de effecten op de belastingdruk via pensioenfondsen laten we buiten beschouwing.⁷

Een uniform vpb-tarief heeft vooral een effect op de belastingdruk van de hoogste 10% inkomens. Dat is een direct gevolg van de samenstelling van inkomens: hoe hoger het inkomen, hoe hoger het aandeel dga's (figuur 2.2). De belastingdruk voor dga's wordt mede bepaald door de mate waarin er dividend wordt uitgekeerd door de bv: zolang de winsten binnen de vennootschap blijven, is alleen vennootschapsbelasting verschuldigd, zodra de winst wordt uitgekeerd, betaalt de dga box 2-belasting.⁸ Bij een bv is het daardoor eenvoudiger om belastingheffing over de tijd uit te smeren of uit te stellen en dga's zijn dan ook gevoelig voor de belasting over de winstuitkering (box 2-tarief) (Bosch & Lejour, 2017).

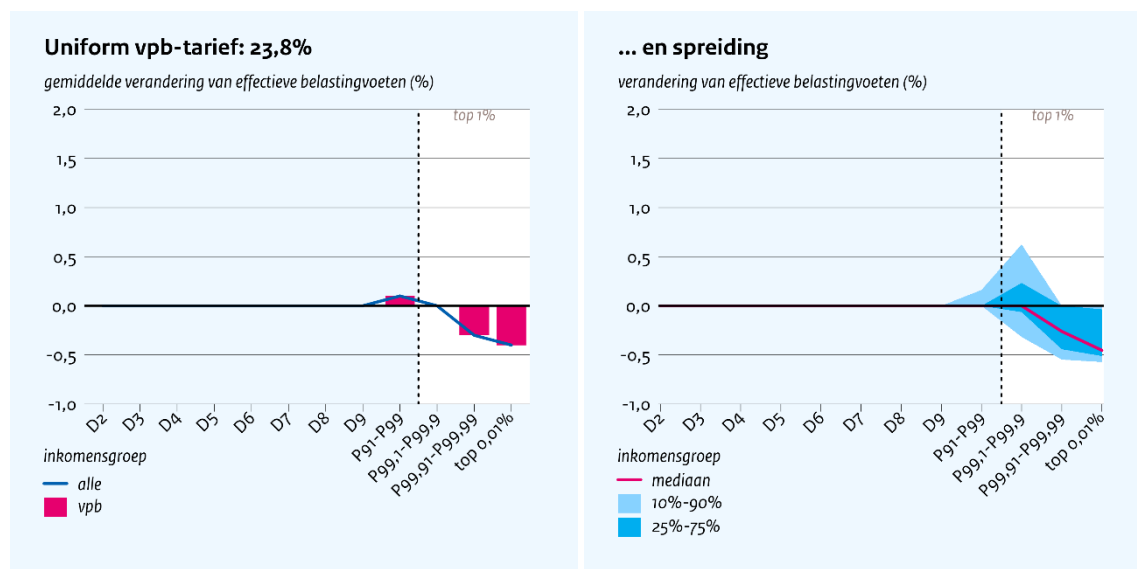
Een uniform vpb-tarief van 23,8% verhoogt de belastingdruk in het hoogste deciel inkomens, maar verlaagt de druk voor de hoogste 0,1% inkomens. Voor deze laatste groep daalt de belastingdruk met gemiddeld 0,3%-punt tot 0,4%-punt omdat het hoge vpb-tarief lager wordt. De dga's in deze groep hebben dermate hoge winstinkomens dat deze in het hoogste vpb-tarief belast worden. Dat gaat maar om een beperkte groep, maar wel met relatief hoge winsten. De dga's met een lager inkomen ontvangen ook vaak minder winst in hun onderneming en dat wordt belast met het lage vpb-tarief (P91-P99,9). Een uniform tarief

⁷ De toekenning van inkomens en belastingen aan huishoudens gebeurt zoveel mogelijk op basis van microdata. Zo observeren we uitgekeerde winsten rechtstreeks in de microdata en worden ingehouden winsten toegekend op basis van aandelenbezit. De door een bv afgedragen vpb wordt eveneens toegekend aan aanmerkelijk-belanghouders op basis van hun aandeel in die bv. Als pensioenfondsen deze aandelen bezitten, worden de winst en vpb naar rato van de opgebouwde pensioenaanspraken aan de huishoudens toegekend. Daardoor dragen huishoudens in alle inkomensgroepen indirect vennootschapsbelasting af (zie figuur 2.1). In de simulaties laten we de gevolgen op de belastingdruk via pensioenfondsen buiten beschouwing.

⁸ Als de winsten niet worden uitgekeerd, heeft de dga nog steeds inkomen. De dga moet zichzelf een inkomen uitkeren, 'gebruikelijk loon' genoemd, dat in box 1 van de inkomstenbelasting valt. Er zijn wettelijke voorwaarden voor de hoogte van dit loon. Daarnaast kan de dga onbelast over geld uit de bv beschikken door te lenen van die eigen bv.

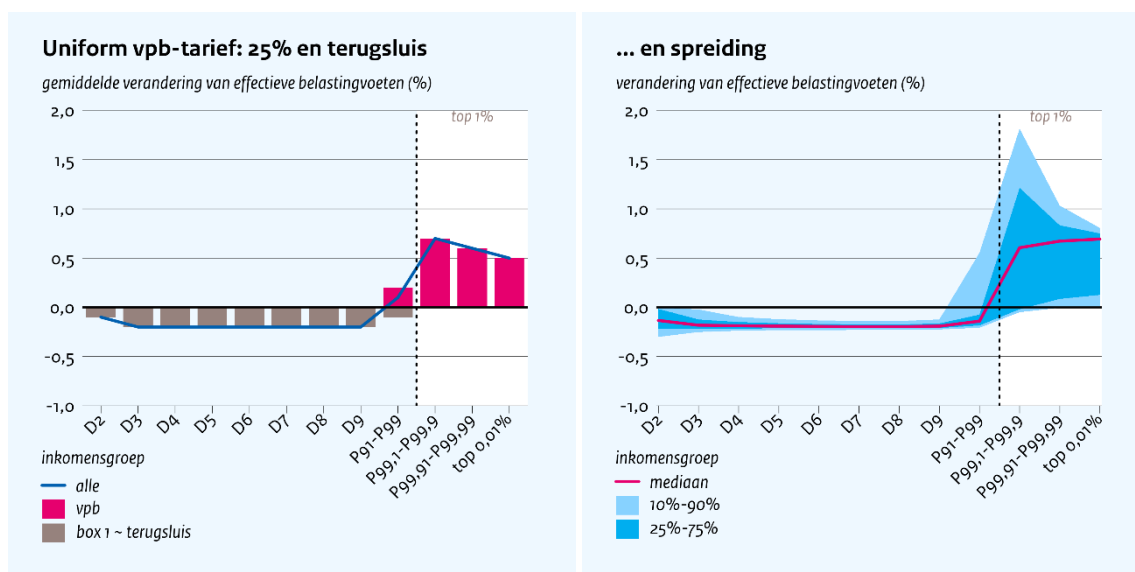
waarbij het lage tarief verhoogd wordt, leidt in dat geval tot een hogere belastingdruk. Gemiddeld neemt de belastingdruk toe met 0,1%-punt.

Figuur 3.6 Verandering belastingdruk als gevolg van een uniform, budgetneutraal vpb-tarief



Een budgetneutrale schuif van de inkomstenbelasting naar de vennootschapsbelasting met een tarief van 25% leidt tot een hogere belastingdruk voor de hoogste 1% inkomens. Figuur 3.7 laat de resultaten zien van een verhoging van het lage vpb-tarief naar 25% en verlaging van de laagste ib-tarieven van dezelfde budgettaire omvang. Alle inkomens ervaren een lagere belastingdruk vanwege een lagere inkomstenbelasting, behalve de hoogste 10% inkomens. Voor de inkomens van P91 tot P99 compenseert de lagere inkomstenbelasting deels de hogere vennootschapsbelasting, maar voor de hoogste 1% inkomens is dat niet het geval. Vooral zij ontvangen winstinkomens, waardoor ze geraakt worden door de hogere vennootschapsbelasting. De mate waarin zij geraakt worden hangt af van het aandeel van de winsten dat reeds onder het standaardtarief valt: voor zo'n 10% van de burgers in P91-P99,9 neemt de belastingdruk met bijna 2%-punt toe, zoals het rechterplaatje in figuur 3.7 laat zien.

Figuur 3.7 Verandering belastingdruk als gevolg van een verhoging van het lage vpb-tarief tot het standaard 25%-tarief met terugsluis via het verlagen van de ib-tarieven



3.4 Simulaties van een hoger box 2-tarief met terugsluis

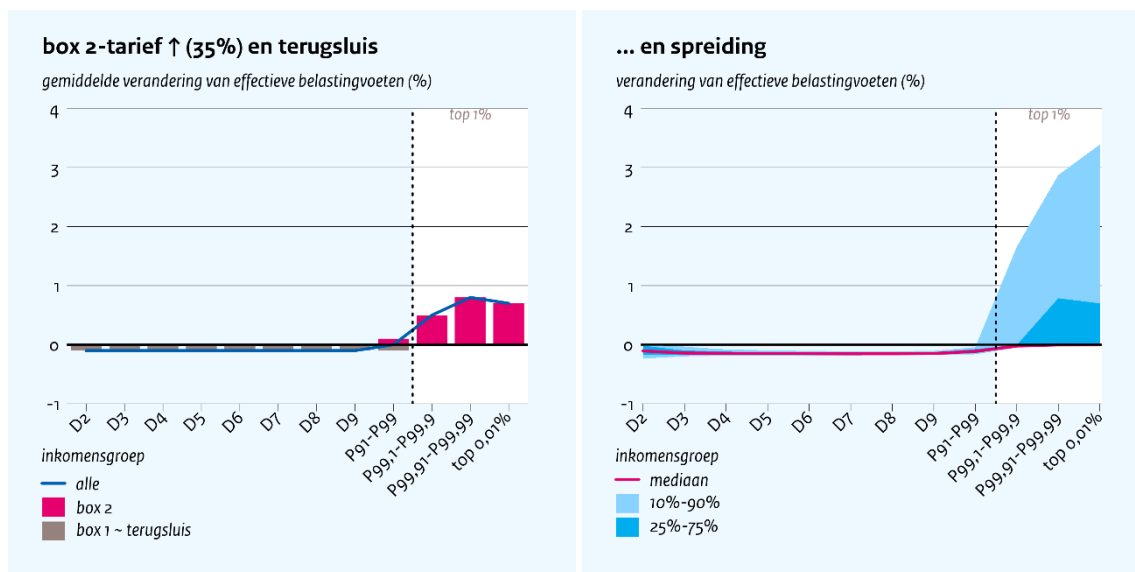
De verhoging van het uniforme box 2-tarief van 25% naar 35%, inclusief terugsluis via lagere box 1-tarieven, verhoogt de belastingdruk alleen voor de 10% hoogste inkomens. De effecten binnen het hoogste deciel zijn wel anders dan met een verandering van het vpb-tarief. Bij de verhoging van het box 2-tarief stijgt de belastingdruk het meeste voor de allerhoogste inkomens, omdat zij het meeste box 2-dividend uitkeren. De sterke spreiding van de effecten op de belastingdruk weerspiegelt de mogelijkheden die deze groep heeft om belastingheffing over de tijd te spreiden. Tegelijkertijd betekent dit dat hun belastingdruk over de tijd fors kan variëren.

Het verschil met een hoger vpb-tarief voor de winsten tot 200 dzd euro is dat de belastingdruk op de winsten voor de allerhoogste inkomens nauwelijks verandert, omdat hun winsten over het algemeen veel hoger zijn (figuur 3.6 en 3.7). Wat hierbij opvalt is dat de inkomens tussen P91 en P99 nauwelijks geraakt worden, terwijl er bij het hogere vpb-tarief wel een toename van de belastingdruk was. Dat komt omdat uitgekeerd dividend maar een beperkt aandeel van deze inkomens vormt.

De resultaten zouden anders kunnen zijn vanaf 2024 als de belasting op box 2-inkomen progressief wordt gemaakt door middel van twee tarieven. Het is dan aannemelijk dat een verhoging van het hoogste tarief vooral de dga's met de allerhoogste inkomens raakt en een verhoging van het lagere box 2-tarief de dga's die vaak ook minder dividend uitkeren. Ook onder de allerhoogste inkomens zijn er mensen die geen dga zijn. Zij worden natuurlijk niet door deze maatregel geraakt, terwijl er ook dga's zijn waarvoor de belastingdruk met ruim 3%-punt toeneemt. Te verwachten gedragsreacties zijn net als bij de andere simulaties niet meegenomen, maar vooral bij de winstuitdeling kunnen deze reacties vrij fors zijn.⁹

⁹ Zie de analyse van Bosch en Lejour (2017) van de lagere box 2-tarieven in 2007 en 2014.

Figuur 3.8 Verandering belastingdruk als gevolg van verhogen box 2-tarief en terugsluis via verlaging ib-tarieven

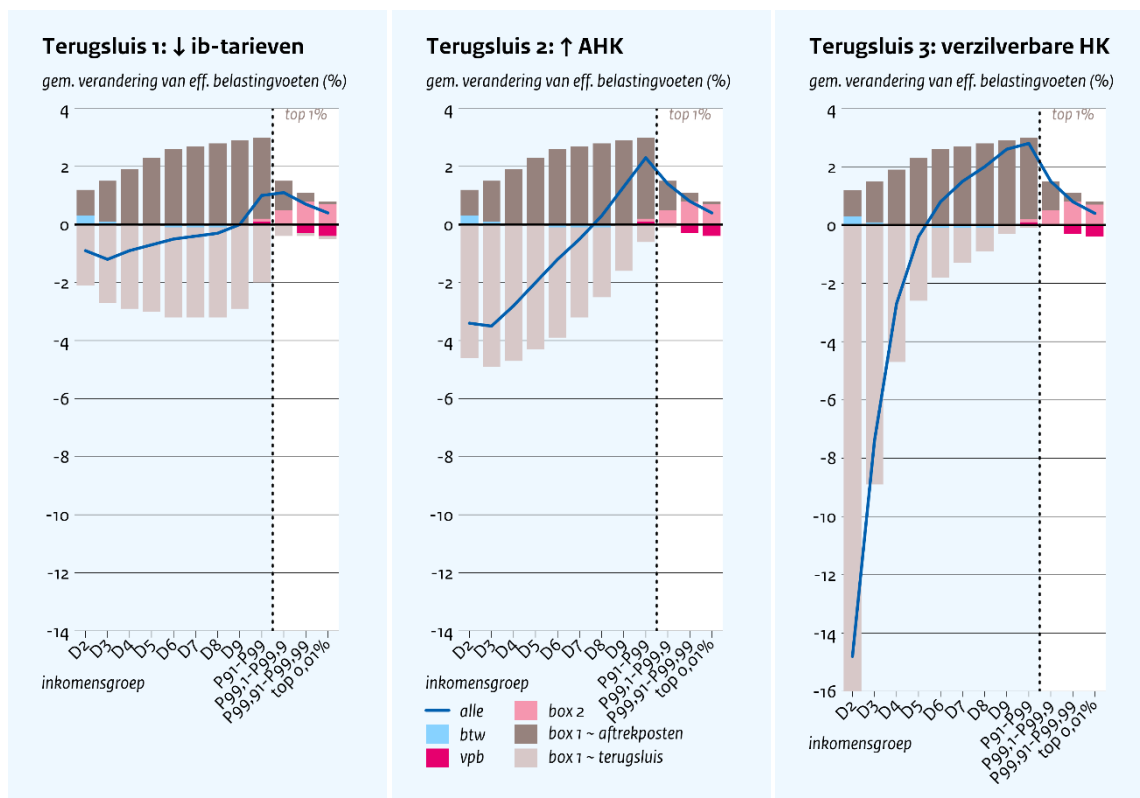


4 Het pakket van maatregelen

In dit hoofdstuk staat een pakket van alle maatregelen centraal. We bespreken de effecten op de belastingdruk van de verschillende inkomensgroepen als alle maatregelen tegelijkertijd worden ingevoerd. Het gaat hierbij om een uniform btw-tarief van 17%, uniform vpb-tarief van 23,8%, de afschaffing van de aftrekposten eigenwoningbezit en die van de ib-ondernemer en de verhoging van het box 2-tarief. Daarbij worden de opbrengsten van het afschaffen van de aftrekposten en het hogere box 2-tarief in de vorm van een lagere box 1-inkomstenbelasting naar de huishoudens teruggesluisd.

Het pakket leidt tot sterk verschillende effecten tussen de inkomensgroepen, mede vanwege de manier waarop de extra belastinginkomsten worden teruggesluisd. Deze herverdelende effecten zijn het grootste voor de lagere inkomens, maar spelen voor bijna alle inkomensgroepen een rol. De belastingdruk van de topinkomens wordt het minst beïnvloed (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1 Verandering belastingdruk als gevolg van pakket van maatregelen



De verlaging van de drie lage tarieven van de inkomstenbelasting zorgt voor veranderingen in de gemiddelde belastingdruk per inkomensgroep tussen -2%-punt en +2%-punt. Bijna iedereen betaalt inkomstenbelasting en een groot deel van de bevolking heeft een inkomen dat volledig in de eerste schijf valt. Voor de laagste inkomensgroepen daalt de belastingdruk omdat zij nauwelijks last hebben van het afschaffen van de eigenwoning- en ondernemersregelingen en ook niet van het hogere box 2-tarief. Zij hebben vooral profijt van de terugsluis, die ruimschoots de iets hogere belastingdruk vanwege een uniform btw-tarief compenseert. Voor de middeninkomens daalt de belastingdruk minder, omdat die groepen ook last hebben van de afgeschafte aftrekposten. Daarnaast valt voor de hoogste inkomensgroepen een deel van het inkomen in de hoogste schijf van de inkomstenbelasting. Voor dat gedeelte van het inkomen verandert de belastingdruk niet, waardoor het voordeel van de terugsluis over het gehele inkomen afneemt. Vanaf het 9^{de} inkomensdecil heeft het pakket maatregelen meer effect op de belastingdruk dan de terugsluis. Voor het 9^{de} en het grootste deel van het 10^{de} decil is dat voornamelijk door het afschaffen van de aftrekposten. Voor de top 0,1% is box 2-verhoging de voornaamste reden voor de toename van de belastingdruk.

De terugsluis van de hogere algemene heffingskorting heeft vooral invloed op de laagste helft van de inkomens. Voor de lagere inkomens is de heffingskorting een belangrijke korting om de belastingdruk te verlagen. Met deze terugsluis daalt de belastingdruk tot en met het 6^{de} inkomensdecil. Vanaf het 8^e inkomensdecil gaat de totale belastingdruk omhoog. Het pakket maatregelen met de terugsluis van de hogere algemene heffingskorting heeft een grotere herverdelende werking dan die met lagere tarieven in de inkomstenbelasting.

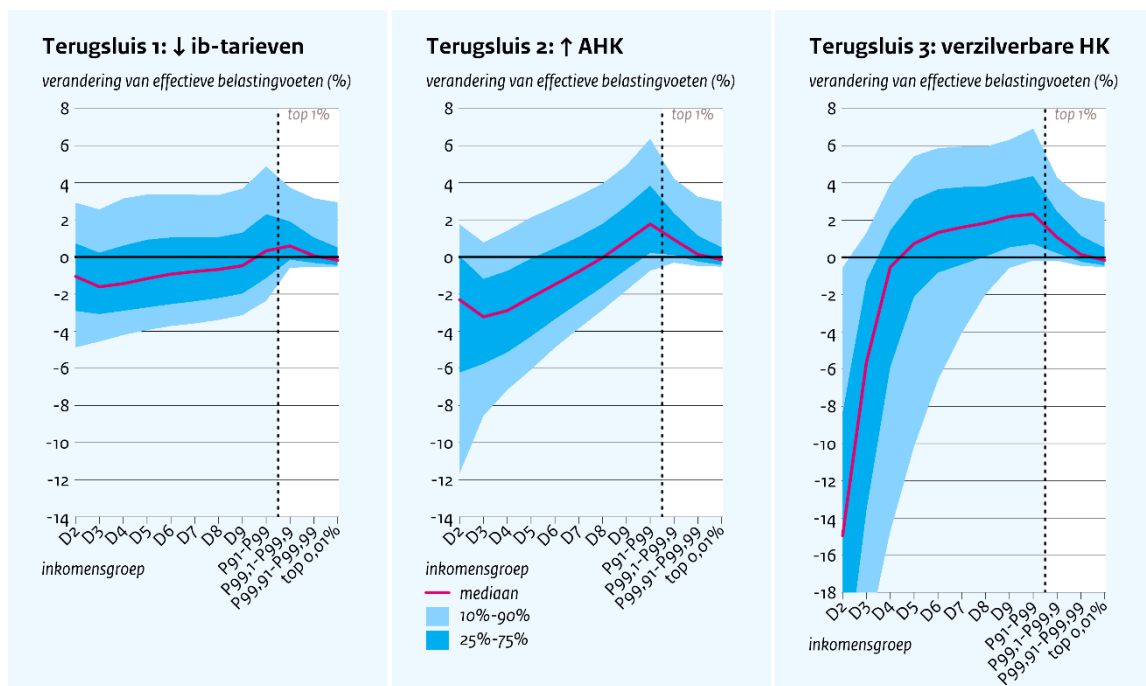
De terugsluis met de verzilverbare heffingskorting verlaagt de belastingdruk substantieel voor de laagste inkomens. Als de extra opbrengst van de belastingmaatregelen wordt omgezet in een verzilverbare heffingskorting daalt de belastingdruk van het 2^{de} decil met ongeveer 11%-punt. De 40% laagste inkomens gaan erop vooruit, waarbij voor de 30% laagste inkomens de belastingdruk fors daalt. Het 5^{de} tot 7^{de} inkomensdecil

hebben nog wel enig voordeel van de terugsluis, maar dat weegt niet op tegen de extra belastingdruk vanwege het afschaffen van de aftrekposten voor de eigen woning en de ondernemers.

Het pakket belastingmaatregelen kent grote verschillen in belastingdruk binnen de inkomensgroepen.

In hoofdstuk 3 concludeerden we al dat de effecten op de belastingdruk heel verschillend kunnen zijn, afhankelijk van of men wel of niet een eigen woning bezit, en wel of niet ondernemer is. Ook de andere maatregelen voegen verscheidenheid toe, zoals groot consumptieaandeel van goederen en diensten aan het verlaagde btw-tarief. Die algemene verscheidenheid is groot voor alle decielen. Alleen voor de top 1% is de spreiding duidelijk kleiner.

Figuur 4.2 Spreiding van de veranderde belastingdruk als gevolg van pakket van maatregelen (budgetneutraal)



De spreiding is het grootst voor de lage inkomens. Dat wil zeggen dat de belastingdruk van veel huishoudens met lage inkomens nog steeds stijgt, terwijl de belastingdruk gemiddeld genomen daalt voor die groep. Voor de terugsluis via lagere ib-tarieven geldt dat huishoudens die nauwelijks belastingen betalen vanwege een laag inkomen met veel heffingskortingen hier niet van profiteren. Daarnaast zijn er wel huishoudens bij met een eigen woning en een hypotheek. Met een hogere heffingskorting hebben de laagste inkomens gemiddeld genomen een groter voordeel en is het aandeel lagere-inkomenshuishoudens dat een hogere belastingdruk ervaart veel lager. De spreiding van de belastingdruk is iets groter bij de laagste inkomens, maar dat wordt wel minder naarmate het inkomen hoger is. Met een verzilverbare heffingskorting gaan 90% van de lage inkomens erop vooruit, maar de spreiding is erg groot. Die spreiding is voor hogere inkomens veel kleiner.

5 Conclusies

Een analyse van de druk van alle belastingen in Nederland voor de verschillende inkomensgroepen laat de herverdelende werking van belastingen zien. Daarmee kunnen ook de effecten van belastingwijzigingen in kaart worden gebracht. Anders dan partiële studies ligt de focus van deze studie op de belastingdruk van alle belastingen. Het microsimulatiemodel Mimosi, dat veel wordt gebruikt door het CPB voor met name de koopkrachtberekeningen, is bijvoorbeeld vooral gericht op de inkomstenbelasting en op toeslagen. Daarmee blijft de herverdelende werking van bijvoorbeeld indirecte belastingen en belastingen op bedrijven onderbelicht.

Een wijziging van de btw naar één tarief (17%), waarbij de opbrengst niet verandert, heeft nauwelijks effect op de gemiddelde belastingdruk van de verschillende inkomensgroepen, hoewel er onderliggend wel spreiding is. Dit laat tegelijkertijd zien dat een lager btw-tarief een kostbaar instrument is om lage inkomens te ontzien, omdat alle huishoudens daarvan profiteren.

De meeste wijzigingen in de inkomstenbelasting en indirecte belastingen hebben beperkt invloed op de belastingdruk van de topinkomens. Zeer hoge inkomens komen vooral voort uit ondernemen en beleggen, en daarmee hebben tariefs- en grondslagwijzigingen in de inkomstenbelasting nauwelijks effect op de belastingdruk voor die groep. Datzelfde geldt voor een terugsluis van de extra belastingopbrengsten via deze kanalen. Vooral de middeninkomens ervaren een hogere belastingdruk als de aftrekken voor eigenwoningbezit of de ondernemer worden afgeschaft, hoewel dat ook afhangt van de terugsluis. Omdat het effect sterk afhangt van of je ondernemer bent of een eigen woning hebt, is de spreiding van de effecten per inkomensgroep groot. De belastingdruk van topinkomens wordt vooral beïnvloed door wijzigingen in het vpb-tarief en het box 2-tarief. Doordat het box-2-dividend veelal onregelmatig wordt uitgekeerd, kan de belastingdruk voor aanmerkelijk belanghouders over de tijd fors kan variëren.

De spreiding van de veranderde belastingdruk als gevolg van belastingwijzigingen is het grootst voor de laagste inkomens. Daar zijn meerdere redenen voor. Ten eerste brengen dezelfde belastingwijzigingen bij lage inkomens door de kleinere inkomensgrondslag grotere relatieve veranderingen met zich mee dan bij hogere inkomens. Daarbij is wel de terugsluis van belang. De tweede reden is dat de hoogste inkomens vaak meerdere inkomensbronnen hebben, waardoor belastingwijzigingen die betrekking hebben op één type inkomen minder effect op de belastingdruk van het totale inkomen hebben.

De veranderingen in belastingdruk hebben beperkte gevolgen voor de totale herverdeling door de overheid, omdat die verdeling vooral plaatsvindt via overheidsuitgaven (CPB, 2022) en de belastingwijzigingen op macroniveau budgetneutraal zijn. De herverdeling komt vooral doordat de lagere inkomens relatief meer baat hebben bij de overheidsuitgaven. Het gaat hier enerzijds om inkomensondersteuning en andere uitkeringen gericht op de huishoudens met lagere inkomens, en anderzijds om uitgaven in natura, zoals (langdurige) zorg en onderwijs. Vooral de uitgaven aan bijstand en langdurige zorg zijn sterk herverdelend. In deze studie staat de belastingdruk centraal en wordt niet verder ingegaan op de herverdelende werking van overheidsuitgaven.

Literatuur

- Badir, M., Timmerman, J. & van Hoorn, L. (2021). Het opstarttarief in de vennootschapsbelasting verdient meer aandacht. *ESB*, 106(4800), 380-383. <https://esb.nu/het-opstarttarief-in-de-vennootschapsbelasting-verdient-meer-aandacht/>
- Bettendorf, L. & Cnossen, S. (2014). *Bouwstenen voor een moderne btw*. CPB Policy Brief 2014/02. Centraal Planbureau. <https://www.cpb.nl/publicatie/bouwstenen-voor-een-moderne-btw>
- Bosch, N. & Lejour, A. (2017). *Fiscaliteit en de rechtsvorm van ondernemingen*. CPB Policy Brief 2017/12. Centraal Planbureau. <https://www.cpb.nl/publicatie/fiscaliteit-en-de-rechtsvorm-van-ondernemingen>
- Bovenberg, L. & Groot, E. (2019). Naar een nieuw werknemer–zzp’er fiscaal evenwicht. In S. Cnossen & B. Jacobs (Reds.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. ESB. <https://esb.nu/boek-ontwerp-voor-een-beter-belastingstelsel/>
- Brennenraedts, R., Clemens, I., Van der Geest, J., Hanswijk, M., Hoornweg, V., Smeitink, A. & Veldman, J. (2023). *Evaluatie van het verlaagde btw-tarief*. Dialogic en Significant APE i.o.v. Ministerie van Financiën. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/04/03/definitieve-evaluatierapport-verlaagde-btw-tarief>
- Bruil, A. (2022). Distributional national accounts for the Netherlands and a comparison with 12 other countries. *Review of Income and Wealth*, 96 (4), 886-906. <https://doi.org/10.1111/roiw.12609>
- Cnossen, S. (2019). Accijnzen als correctie op markt- en individueel falen. In S. Cnossen en B. Jacobs (Reds.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. ESB. <https://esb.nu/boek-ontwerp-voor-een-beter-belastingstelsel/>
- Cnossen, S. & Jacobs, B. (2019). *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. ESB. <https://esb.nu/boek-ontwerp-voor-een-beter-belastingstelsel/>
- Commissie Regulering van werk. (2020). *In wat voor land willen wij werken?* Eindrapport van de Commissie-Borstlap. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/23/rapport-in-wat-voor-land-willen-wij-werken>
- CPB (2020). *Kansrijk belastingbeleid*. <https://www.cpb.nl/kansrijk-belastingbeleid>
- CPB (2022). *Ongelijkheid en herverdeling*. <https://www.cpb.nl/ongelijkheid-en-herverdeling>
- Ewijk, C. van & Lejour, A. (2019). De lage rente biedt kans om de fiscale behandeling van de eigen woning te hervormen. In S. Cnossen & B. Jacobs (Reds.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. ESB. <https://esb.nu/boek-ontwerp-voor-een-beter-belastingstelsel/>
- Griffioen, E. (2022, 23 augustus). *Rutte IV vermindert verzilveringsproblematiek onder zelfstandigen*. ESB. <https://esb.nu/rutte-iv-vermindert-verzilveringsproblematiek-onder-zelfstandigen/>
- Hamelink, E., Lejour, A., Weyzig, F. & Trommelen, A. (2023). *Een economisch afwegingskader voor belastinginstrumenten*. Centraal Planbureau. <https://www.cpb.nl/een-economisch-afwegingskader-voor-belastinginstrumenten>

Hers, J., Hof, B., Rougoor, W., Van Benthem, M., Smits, T., Witteman, J. & Verheuvél, N. (2019). *Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling*. SEO i.o.v. Ministerie van Financiën.

<https://www.seo.nl/publicaties/evaluatie-doeltreffendheid-en-doelmatigheid-eigenwoningregeling/>

Jong, T. de (2020, 21 juli). *Ondernemers anticiperen op verhoging box 2-tarief*. ESB. <https://esb.nu/ondernemers-anticiperen-op-verhoging-box-2-tarief/>

Koot, P., Vlekke, M., Berkhout, E. & Euwals, R. (2016). *MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht (geactualiseerde beschrijving 2016)*, CPB Achtergronddocument. Centraal Planbureau.

<https://www.cpb.nl/publicatie/mimosi-microsimulatiemodel-voor-belastingen-sociale-zekerheid-loonkosten-en-koopkracht-2016>

Leenders, W. & Lejour, A. (2023). *Gestegen belasting op kapitaal zal ongelijkheid weinig veranderen*, ESB, 108(4821), 200-203. <https://esb.nu/gestegen-belasting-op-kapitaal-zal-ongelijkheid-weinig-veranderen/>

Massenz, G. (2023). *On the behavioral effects of tax policy*. Tilburg University, <https://doi.org/10.26116/mw8b-nao4>

Ministerie van Financiën (2016). *Sleuteltabel 2017*.

https://www.eerstekamer.nl/overig/20160920/sleuteltabel_2017/meta

Ministerie van Financiën (2019). *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1: eenvoud of maatwerk*.

https://www.eerstekamer.nl/overig/20191111/ibo_toeslagen_deelonderzoek_1/meta

Ministerie van Financiën (2020a). *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel: syntheserapport*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/syntheserapport-bouwstenen-voor-een-beter-belastingstelsel>

Ministerie van Financiën (2020b). *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel: belastingen van (inkomen uit) aanmerkelijk belang*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/belasten-van-inkomen-uit-aanmerkelijk-belang>

Ministerie van Financiën (2020c). *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel: Fichebundel beleidsopties Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/fichebundel-beleidsopties-bouwstenen-voor-een-beter-belastingstelsel>

Ministerie van Financiën (2022). *Bijlage 9 Fiscale regelingen in Miljoenennota*.

<https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2022/bijlage/1062558>

Ministerie van Financiën (2023). *Tussenrapportage Toekomst toeslagenstelsel – bijlagen 1 tot en met 4*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/06/30/tussenrapportage-toekomst-toeslagenstelsel-bijlagen-1-tm-4>

Rijksoverheid (2020). *Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel Uitwerking motie-Bruins-Van Weyenberg*.

<https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vlelo8cj51vh>

Rijksoverheid (2021). *Rapport van de Commissie Draagkracht*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/03/22/rapport-commissie-draagkracht>

Weel, B. ter, Vriend, S., Smits, T., Witteman J. & Rosenboom N. (2017). *Evaluatie fiscale ondernemersregelingen*. SEO i.o.v. Ministerie van Economische Zaken. <https://www.seo.nl/publicaties/evaluatie-fiscale-ondernemersregelingen/>

Bijlage A Achtergrond simulaties

In deze bijlage bespreken we kort de maatregelen die we simuleren. We hebben gekozen voor maatregelen die bijdragen aan het bereiken van meer evenwicht in het belastingstelsel tussen bijvoorbeeld werknemers, zelfstandigen en directeur-grootaandeelhouders. Daarnaast kiezen we voor belastinghervormingen die het stelsel meer doelmatig zouden kunnen maken, omdat de oorspronkelijke regeling niet doeltreffend en/of doelmatig is (Hamelink et al., 2023). Het doel is niet om een uitputtende lijst van maatregelen voor te stellen, wel om na te gaan hoe de belastingdruk beïnvloed wordt als enkele belangrijke wijzigingen worden doorgevoerd die relatief grote budgettaire gevolgen hebben.¹⁰ We rekenen alle maatregelen individueel door op hun effect op de belastingdruk, inclusief een terugsluis, maar uiteindelijk voegen we alle maatregelen ook samen om het totale effect op de belastingdruk te analyseren.

Enkele maatregelen zijn budgetneutraal, enkele verhogen in eerste instantie de belastingdruk. Voor die laatste sluizen we de extra opbrengsten terug naar de huishoudens door de inkomstenbelasting te verlagen om budgetneutrale beelden van een verandering van het belastingstelsel te laten zien. Dit doen we op drie manieren die verschillend herverdelen. Zowel de maatregelen als de terugsluizen zijn geen beleidsaanbevelingen, maar voorbeelddoorrekeningen om het effect van een verschuiving van de belastingen op de inkomensverdeling te laten zien.

A.1 Maatregelen

A.1.1 Uniform btw-tarief

Eerst simuleren we de gevolgen van een uniform btw-tarief. Dat doen we op twee manieren. Allereerst rekenen we een budgetneutraal uniform tarief van 17% door waarbij het lage btw-tarief wordt verhoogd naar 17% en het hoge btw-tarief wordt verlaagd naar dat percentage. Dit is een budgetneutrale aanpassing van het btw-stelsel. Ten tweede verhogen we het lage tarief uit 2016 van 6% naar 21% en sluizen we de opbrengst van circa 12 mld euro in 2016 (Ministerie van Financiën, 2016) terug door aanpassingen in de inkomstenbelasting. Beide simulaties houden rekening met vrijgestelde goederen en diensten voor btw. Deze vrijstellingen zijn door Europese richtlijnen opgelegd, en kunnen dus nationaal niet worden aangepast.

Het gelijktrekken van het btw-tarief zou volgens de literatuur moeten zorgen voor meer doelmatigheid, omdat het tot minder verstoring in consumptiekeuzes leidt (Cnossen, 2019). Ook wordt in een recente evaluatie het lage btw-tarief als een niet-doelmatig instrument beoordeeld, onder meer omdat met name meer draagkrachtige groepen profiteren van een verlaagd btw-tarief en het vermoedelijk weinig bijdraagt aan meer consumptie van ‘wenselijke’ goederen (Brennenraedts et al., 2023). Ten slotte zijn verschillende belastingtarieven complex en relatief duur in de uitvoering, zowel voor de Belastingdienst als voor ondernemers (Bettendorf & Cnossen, 2014).

A.1.2 Afschaffen aftrekposten eigenwoningbezit en ib-ondernemer met compensatie

Ten tweede analyseren we de belastingdruk nadat de aftrekposten voor het eigenwoningbezit en de ib-ondernemer zijn afgeschaft. We analyseren beide groepen aftrekposten zowel afzonderlijk als gezamenlijk. Ook de afschaffing van deze aftrekposten wordt gecompenseerd door een terugsluis in de inkomstenbelasting, waardoor de gemiddelde belastingdruk niet verandert, maar voor verschillende groepen wel anders kan

¹⁰ Maatregelen met een beperkt budgettair belang hebben nauwelijks invloed op de belastingdruk, ongeacht waar die over de inkomensverdeling een effect hebben. De inkomsten uit belastingen en premies bedragen 277 mld euro in 2016. Om die reden kiezen we voor maatregelen waarvan het budgettair beslag ten minste 0,5 mld euro bedraagt.

uitpakken. Het afschaffen van de aftrekposten eigenwoningbezit levert circa 10 miljard euro op, het afschaffen van de ondernemersaftrekken en de mkb-winstvrijstelling 3,5 miljard (Ministerie van Financiën, 2022).

De fiscale maatregelen rond het eigenwoningbezit zijn beoordeeld als verstorend en ondoelmatig. Het eigenwoningbezit wordt fiscaal ondersteund door middel van de hypotheekrenteaftrek. Deels wordt de hypotheekrenteaftrek gedempt door het eigenwoningforfait, waarvoor ook weer een aftrekpost is bij geen of geringe eigenwoningschuld ('Wet Hillen'). De hypotheekrenteaftrek draagt bij aan de schuldenopbouw, die zowel huishoudens financieel kwetsbaar maakt als de Nederlandse economie extra gevoelig maakt voor economische tegenwind (Van Ewijk & Lejour, 2019). Ook verstoort de aftrek de werking van de woningmarkt en draagt eraan bij dat de belasting op inkomens uit vermogens relatief laag is (Ministerie van Financiën, 2020a). De eigenwoningregelingen zijn daarom als ondoelmatig geëvalueerd (Hers et al., 2019). Wij analyseren hier de belastingdrukgevolgen van het afschaffen van zowel de hypotheekrenteaftrek als het eigenwoningforfait en de aftrekpost bij geen of geringe eigenwoningschuld. Dit zou in 2016 in totaal zo'n 10 mld euro hebben opgeleverd (Ministerie van Financiën, 2022).

De fiscale aftrekposten voor zelfstandigen kunnen bijdragen aan ondernemerschap, maar zijn internationaal gezien ruim en kennen ook nadelen. Voor ib-ondernemers zijn er verschillende aftrekposten, waarvan de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling de meest omvangrijke zijn. Het budgettaire beslag hiervan besloeg in 2016 zo'n 3,5 mld euro (Ministerie van Financiën, 2022). Deze aftrekposten zorgen voor een fiscale onbalans tussen ib-ondernemers en werknemers: de belastingdruk van zelfstandigen kan fors lager zijn in vergelijking met gewone werknemers met eenzelfde inkomen (Commissie Regulering van Werk, 2020). Deze fiscale voordelen zijn de meest ruime van de OESO-landen en dragen bij aan ondernemerschap en een relatief groot aandeel zelfstandigen. Deze fiscale regelingen kennen ook nadelen: de rechten en onderhandelingspositie van werknemers worden uitgehold, voor het kwetsbare deel van de zelfstandigen wordt het inkomen nauwelijks ondersteund en de arbeidsproductiviteit van zelfstandigen is lager (Bovenberg & Groot, 2019). De zelfstandigenaftrek leidt vermoedelijk tot doelmatigheidsverlies, omdat de zelfstandigenaftrek voor de meer winstgevende ondernemers op de marge geen reden is te blijven ondernemen en omdat een deel van de aftrek naar de opdrachtgevers vloeit (Ter Weel et al., 2017). De mkb-winstvrijstelling zorgt voor lagere marginale tarieven voor ib-ondernemers, wat gunstig zou kunnen uitpakken als de inkomenselasticiteit van ondernemers hoger is dan die van werknemers. Het is echter niet evident of dat in Nederland ook het geval is (Ter Weel et al., 2017).¹¹

A.1.3 Uniform tarief vennootschapsbelasting

Als derde maatregel rekenen we de belastingdruk door als de twee tarieven in de vennootschapsbelasting (vpb) worden geüniformeerd. De vennootschapsbelasting bestaat uit twee tarieven, met in 2016 een schijfgrens van 200.000 euro. Boven dat bedrag gold het standaardtarief van 25%, en daaronder het lage tarief van 20%. De belastingdruk van directeurs-grotaandeelhouders (dga's) over hun (kapitaal)inkomen¹² wordt bepaald door het samenspel van de vpb- en box 2-tarieven en is door tariefdalingen na 2001 duidelijk lager dan voor werknemers (Ministerie van Financiën, 2020a).¹³ Voor deze simulatie verhogen we het lage tarief tot 23,8% en verlagen het hoge tarief tot hetzelfde tarief. Daarnaast presenteren we nog een doorrekening waarbij alle bedrijven in 2016 een vpb-tarief van 25% betalen en de opbrengst van circa 0,9 miljard euro (Ministerie van Financiën, 2016) wordt teruggesluisd via de inkomstenbelasting.

¹¹ De zelfstandigenaftrek wordt elk jaar verlaagd tot 900 euro in 2027, dat was 6670 euro in 2021, en het tarief van de mkb-winstvrijstelling wordt naar verwachting verlaagd van 14% naar 13,3% in 2024.

¹² Naast kapitaalinkomen (winst uit de onderneming) moeten dga's zichzelf gebruikelijk loon uitbetalen, dat belast wordt als arbeidsinkomen in box 1. Omdat de belastingtarieven in box 1 hoger zijn, hebben veel dga's een prikkel om dit gebruikelijk loon zo laag mogelijk vast te stellen.

¹³ Nu is sinds 2020 het lage tarief in de vpb verhoogd van 15% naar 19% en is de schijfgrens weer op 200.000 euro gezet. Daarnaast is ook het box 2-tarief verhoogd. Hierdoor is de belastingdruk voor dga's hoger dan in 2020.

Een lagere eerste schijf is bedoeld om kleine bedrijven te steunen, maar dat hoeft in de praktijk niet zo uit te pakken. Het lage vpb-tarief wordt vaak gezien als ondersteuning voor het midden- en kleinbedrijf. De omvang van de fiscale winst – waarover de vennootschapsbelasting wordt geheven – zegt echter weinig over de omvang of draagkracht van een bedrijf. Grote bedrijven en multinationals kunnen ook een lage fiscale winst hebben. Daarnaast kan het lage tarief een prikkel zijn om de onderneming in meerdere bv's te splitsen om optimaal gebruik te kunnen maken van het lage tarief of om de winst net onder de schijfgrens te houden (Massenz, 2023). De inzet van twee vpb-tarieven wordt mede daarom als niet-doelmatig gezien (Ministerie van Financiën, 2020a) en de economische redenen voor een opstaptarief ontbreken (Badir et al., 2021).

A.1.4 Verhogen box 2-tarief met compensatie

Voor de laatste maatregel verhogen we het box 2-tarief van 25% naar 35%. Ook in deze beleidsoptie wordt de extra belastingopbrengst weer teruggesluisd waardoor de gemiddelde belastingdruk niet verandert. Het verhogen van dit tarief draagt bij aan het herstel van het fiscale evenwicht ten opzichte van gewone werknemers. Het gecumuleerde belastingtarief (vpb plus box 2) van het inkomen uit de winst van de dga's ligt ruim onder het toptarief over het arbeidsinkomen (Ministerie van Financiën, 2020b). Het verhogen naar 35% draagt daarom bij aan het globale evenwicht en levert structureel zo'n 0,7 mld euro op (Ministerie van Financiën, 2020c).

Aandachtspunt voor deze maatregel is dat flankerend beleid nodig is voor succesvolle implementatie. Het verhogen van het box 2-tarief geeft dga's een prikkel om belastingheffing in box 2 uit te stellen en kan het lenen van de eigen bv aanmoedigen. Dan kan vanuit het bedrijfsvermogen geconsumeerd of belegd worden en de belastingheffing kan worden uitgesteld. Tariefswijzigingen in het verleden lieten zien dat de dga's hierop anticiperen (De Jong, 2020). Dga's wachten met het uitkeren van dividend als een tariefsverlaging is aangekondigd en keren versneld uit als een tariefsverhoging verwacht wordt. Om deze maatregel succesvol door te voeren zal daarom ook beleid gevoerd moeten worden om het uitstellen van belastingheffing in box 2 en lenen van de eigen bv te voorkomen.

A.2 Terugsluis

De budgettaire opbrengsten van de maatregelen sluiten we, via de belastingen, op drie manieren terug naar huishoudens. We introduceren de budgetneutrale terugsluis in de eerste plaats om de belastingmaatregelen, die qua grootte sterk uiteenlopen, beter vergelijkbaar te maken. Net als de hoofdmaatregelen, zijn ook deze terugsluisregelingen geen beleidsaanbevelingen. Ze zijn in hoofdzaak gekozen om de sterk verschillende herverdelende impact van de maatregelen inzichtelijk te maken. Uiteindelijk is het een politieke keuze of en hoeveel een terugsluis herverdelend moet zijn, of die moet plaatsvinden via belastingen of overheidsuitgaven en welke maatregel daar dan bij hoort. Dat kan ook op een andere manier dan deze drie voorbeelden.

1. **Verlaging van de drie laagste tarieven in box 1.** De tarieven worden met x%-punt verlaagd zodat de lagere opbrengst van deze terugsluis precies de opbrengst van de maatregel op macroniveau compenseert (in 2016). Dit is een maatregel die beperkt herverdelend werkt, omdat – op de top 1% inkomens na – hogere inkomens ook genieten van lage tarieven over een belangrijk deel van hun inkomen.
2. **Verhoging van de algemene heffingskorting.** De hoogte van de heffingskorting wordt met y euro verhoogd zodat de lagere opbrengst van deze terugsluis precies de opbrengst van de maatregel compenseert. Het afbouwtarief wordt ook verhoogd, zodat de heffingskorting volledig is afgebouwd bij hetzelfde inkomen. Deze maatregel werkt meer herverdelend dan de lage box 1-tarieven, doordat

de heffingskorting maximaal is bij een inkomen rond het minimumloon en daarna afbouwt tot het begin van het toptarief in box 1. Op huishoudensniveau is de maatregel echter minder herverdelend dan op basis van deze vormgeving verwacht zou worden. Veel tweeverdieners hebben relatief een hoog inkomen vergeleken met andere huishoudens in de inkomensverdeling, maar hebben toch een groot voordeel van de algemene heffingskorting als de partner in deeltijd werkt.

3. **Invoeren van een inkomensafhankelijke verzilverbare heffingskorting op huishoudensniveau.** Ieder huishouden ontvangt een vast bedrag onafhankelijk van de hoeveelheid belastingen die men betaalt. De hoogte wordt bepaald door de opbrengst van de belastingmaatregel. Niet iedereen aan de onderkant van de inkomensverdeling kan volledig profiteren van een hogere heffingskorting of lagere tarieven als men te weinig inkomstenbelasting betaalt. Dit wordt het verzilveringsprobleem genoemd en speelt des te meer naarmate de omvang van de terugsluis groter is (Griffioen, 2022). Een verzilverbare, of uitkeerbare, heffingskorting kan dit probleem ondervangen, en werkt daarmee relatief sterk herverdelend.¹⁴ Voor deze studie simuleren we er een op huishoudensniveau, die qua vormgeving sterk op de zorgtoeslag lijkt: maximaal rond het minimumloon en bouwt daarna met 14% af.^{15, 16}

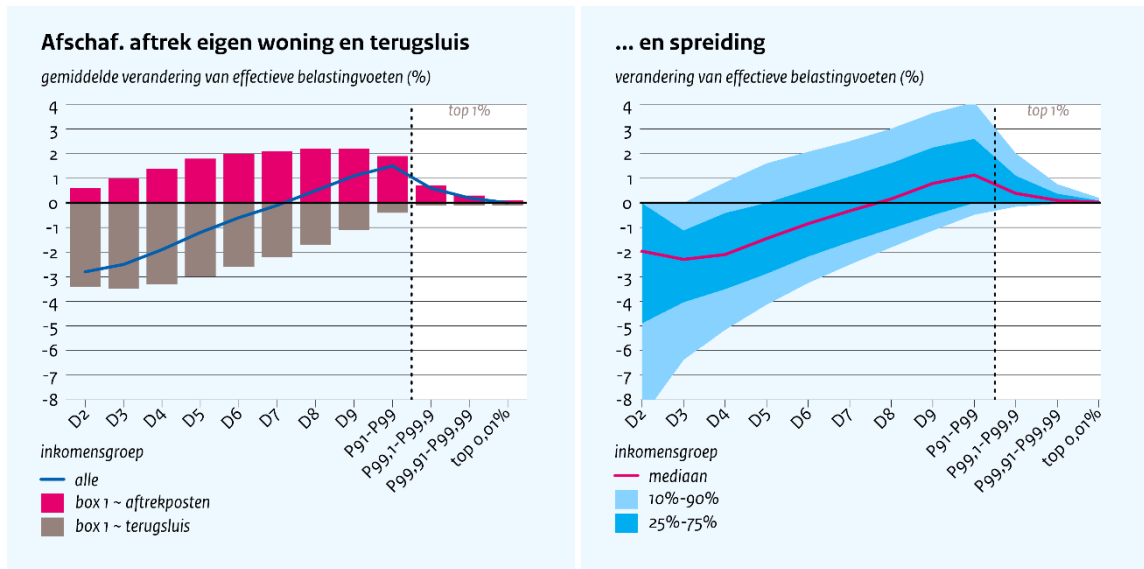
¹⁴ Zie ook Rijksoverheid (2020, 2021). Vanwege de verzilveringsproblematiek wordt in deze rapporten een uitkeerbare heffingskorting voorgesteld, zij het dat het om een inkomensafhankelijke heffingskorting gaat.

¹⁵ Voor huishoudens in dit zogenaamde afbouwtraject betekent dit dat ze bij iedere 100 euro meer bruto huishoudensinkomen 14 euro minder zorgtoeslag ontvangen.

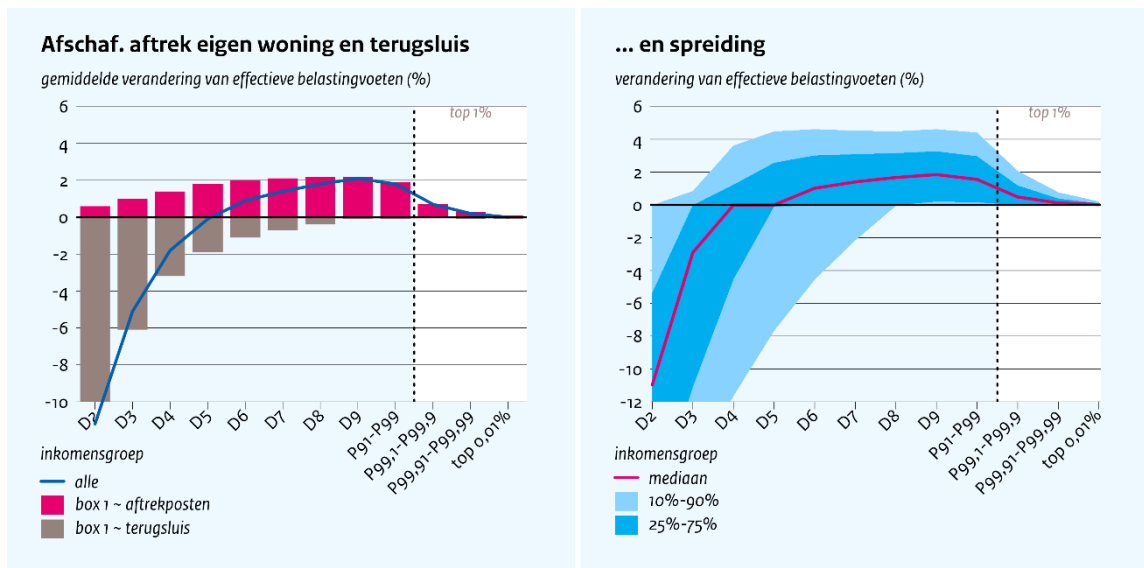
¹⁶ Het introduceren van een verzilverbare heffingskorting is complex en zal op forse uitvoeringsproblematiek bij de Belastingdienst stuiten, zie Ministerie van Financiën (2023). Dit kan bijvoorbeeld ook in de vorm van een toeslag gedaan worden, maar ook dat is niet zonder problemen (Ministerie van Financiën, 2019). Afhankelijk van de vormgeving kan het ook een groter beroep doen op het doenvermogen van burgers. Het doorrekenen van deze verzilverbare heffingskorting laat vooral zien hoe belastingdruk voor de lagere inkomens verandert bij zo'n soort vormgeving.

Bijlage B Overige grafieken

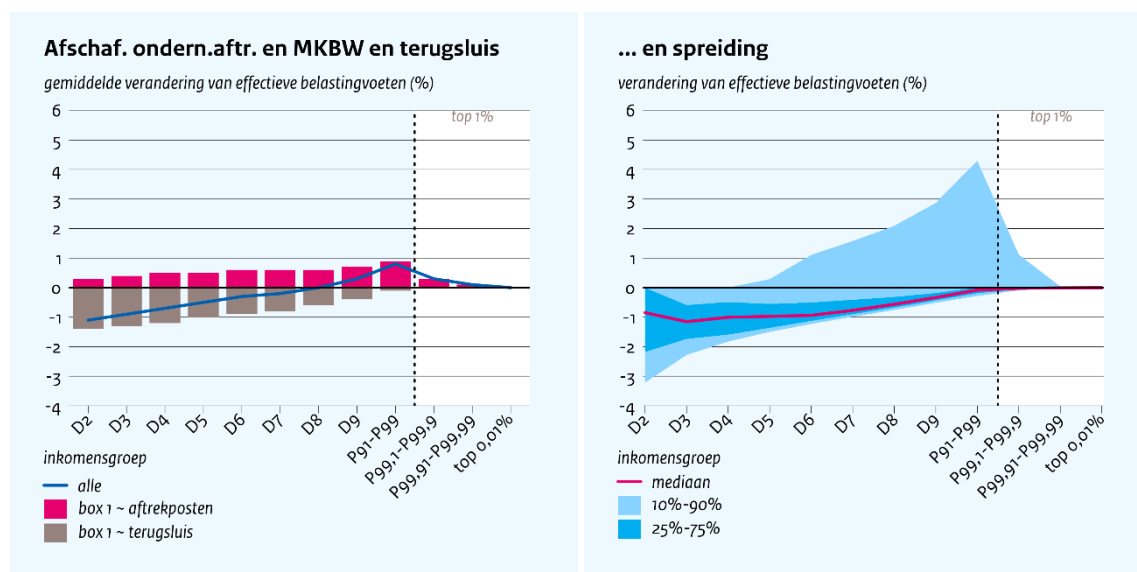
Figuur B.1 Verandering belastingdruk en spreiding als gevolg van afschaffen aftrekposten eigenwoningbezit met terugsluis via verhoging van de algemene heffingskorting



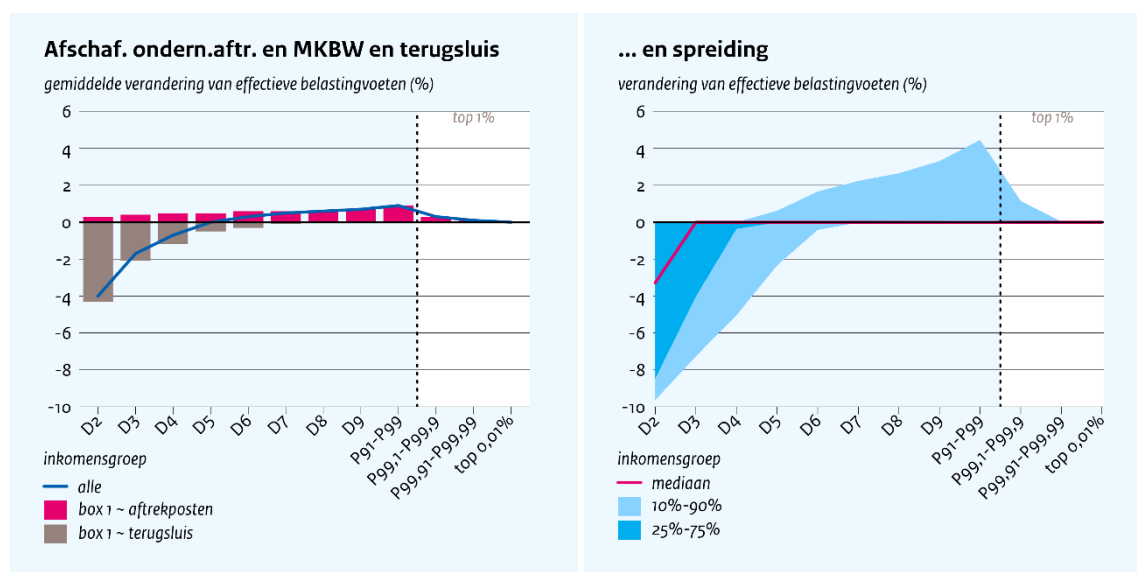
Figuur B.2 Verandering belastingdruk en spreiding als gevolg van afschaffen aftrekposten eigenwoningbezit met terugsluis via invoering van een verzilverbare heffingskorting



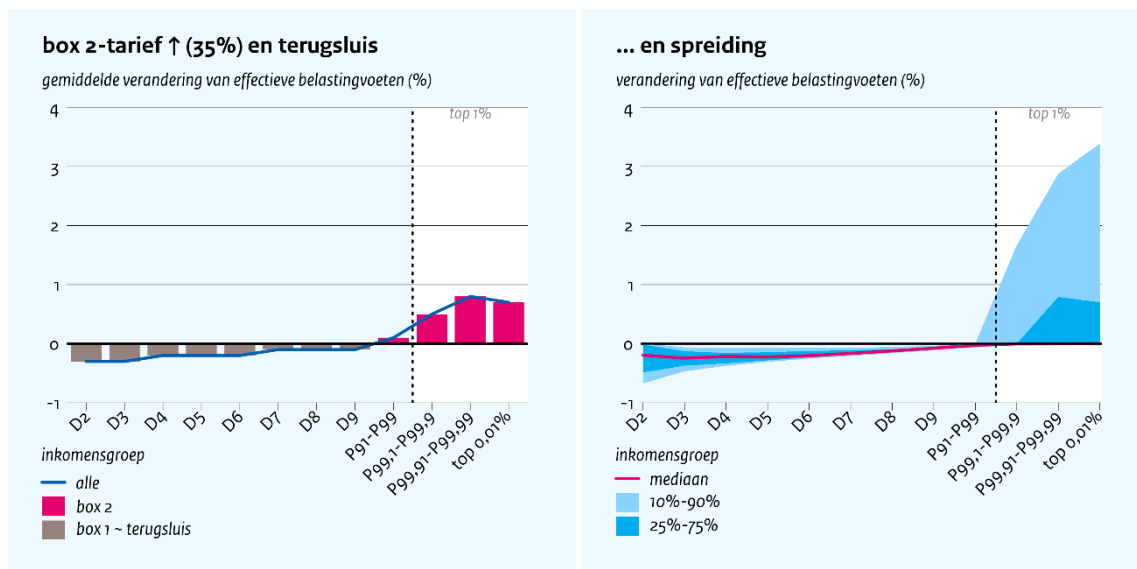
Figuur B.3 Verandering belastingdruk als gevolg van afschaffen aftrekposten voor zelfstandigen met terugsluis via verhoging van de algemene heffingskorting



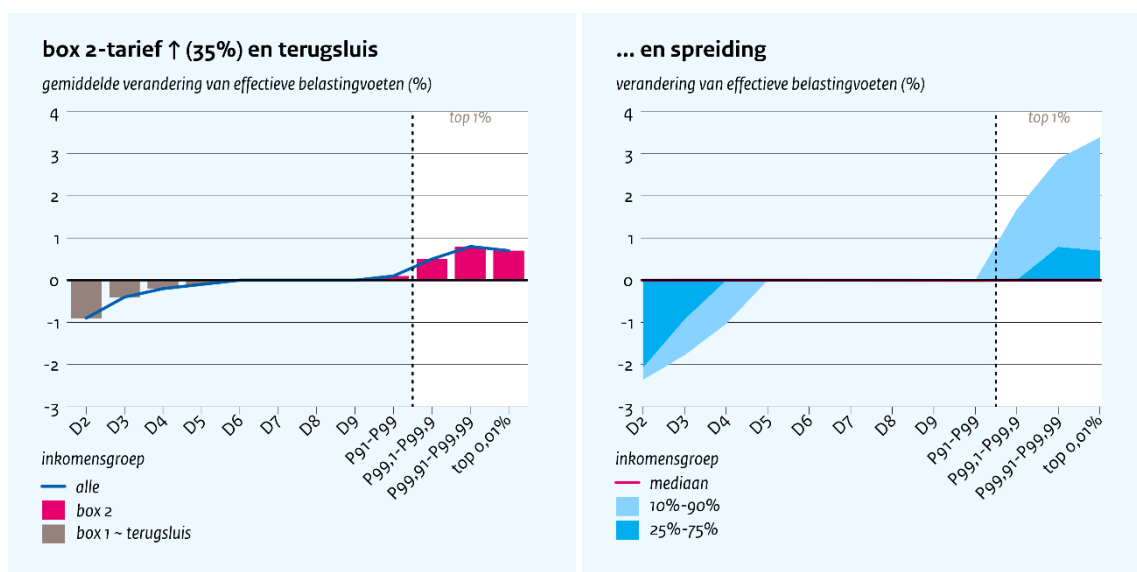
Figuur B.4 Verandering belastingdruk als gevolg van afschaffen aftrekposten voor zelfstandigen met terugsluis via invoering van een verzilverbare heffingskorting



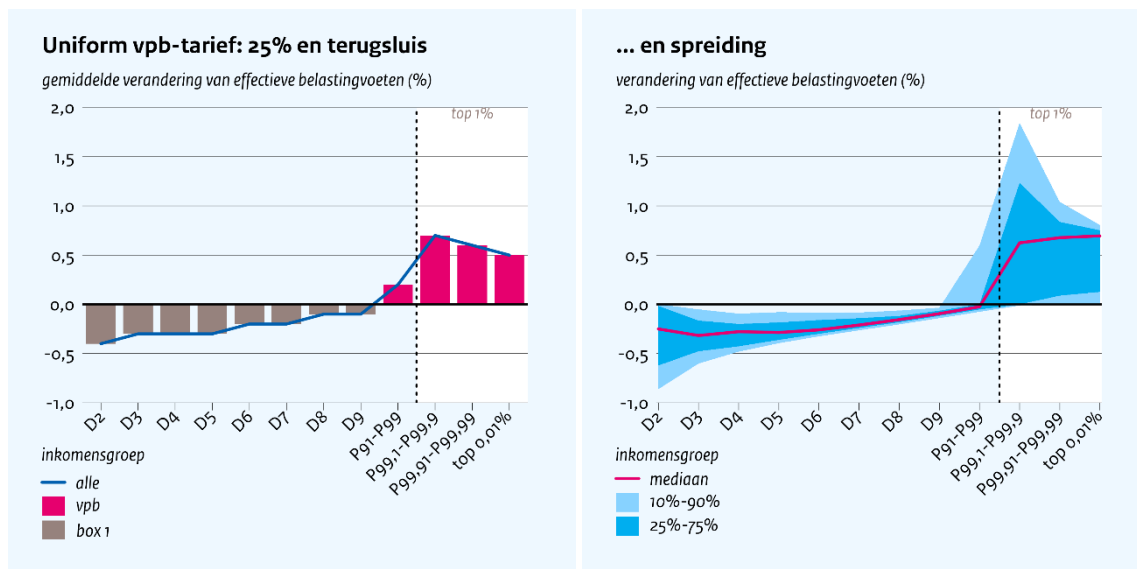
Figuur B.5 Verandering belastingdruk als gevolg van verhogen box 2-tarief en terugsluis via verhoging van de algemene heffingskorting



Figuur B.6 Verandering belastingdruk als gevolg van verhogen box 2-tarief en terugsluis via invoering van een verzilverbare heffingskorting



Figuur B.7 Verandering belastingdruk als gevolg van een verhoging van het lage vpb-tarief tot het standaard 25%-tarief met terugsluis via een verhoging van de algemene heffingskorting



Figuur B.8 Verandering belastingdruk als gevolg van een verhoging van het lage vpb-tarief tot het standaard 25%-tarief met terugsluis via een verzilverbare heffingskorting

