

Fiscaal beleid en Belastingplan 2016

De leden van de fractie van 50PLUS stellen een breed scala aan vragen aan het kabinet over de gemaakte keuzes in het vijf miljard pakket, het fiscale beleid ten aanzien van ouderen en werkenden in den brede en het fiscale stelsel in het algemeen.

Er is voor gekozen om de vragen in onderwerpen te clusteren en per onderwerp een toelichting te geven.

Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Vijfmiljardpakket (inclusief koopkrachtpakket)
2. Belastingdruk ouderen en werkenden
3. Uitgangspunten van het fiscale stelsel
4. Houdbaarheidsbijdrage
5. Ouderentoeslag box 3
6. ZVW-premie
7. AOW
8. Beantwoording overige vragen

1. Vijfmiljardpakket (inclusief koopkrachtpakket)

Het kabinet heeft € 5 miljard vrijgemaakt om de lasten op arbeid te verlagen. Met lagere lasten op arbeid is namelijk zowel een hogere economische groei als meer werkgelegenheid mogelijk. Het vijf miljard pakket is specifiek gericht op het stimuleren van de arbeidsparticipatie en werkgelegenheid. Op de middellange termijn zorgt het pakket aan maatregelen voor een structurele groei van de werkgelegenheid met 35.000 banen door een toename van het arbeidsaanbod. Het CPB heeft de werkgelegenheidseffecten van het 5 miljard pakket integraal berekend. Een uitsplitsing is niet voorhanden. Op basis van openbare CPB publicaties zoals 'Kansrijk Arbeidsmarktbeleid' kan worden afgeleid dat de intensiveringen in de IACK, kinderopvangtoeslag en Arbeidskorting het grootste effect op de werkgelegenheid hebben.

De maatregelen die onderdeel uitmaken van dit pakket zijn zo gekozen dat werken lonender wordt. Het kabinet ziet dit als een verantwoorde ontwikkeling gegeven het streven om de lasten op arbeid te verlagen en de werkgelegenheid te bevorderen. In onderstaande tabel zijn nog eens alle maatregelen weergegeven.

Tabel X: vijf miljard pakket

Maatregel (lasten)	2015	2016	2017	struc.
5 miljardpakket				
Intensivering IACK		-289	-289	-289
Intensivering arbeidskorting		-2.643	-2643	-2643
Verlaging tarief tweede en derde schijf		-2.560	-2.560	-2.560
Verlengen schijflengte derde schijf		-838	-838	-838
Volledige afbouw algemene heffingskorting		2.081	2.081	2.081
Intensivering kinderopvangtoeslag		-251	-251	-251
Lage-inkomensvoordeel			-500	-500
Totaal vijf miljardpakket (lasten)		-4.500	-5.000	-5.000

Het kabinet heeft een deel van de lastenverlichting op arbeid gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt om de arbeidsparticipatie structureel te laten stijgen. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het verhogen van de arbeidskorting en de introductie van het lage-inkomensvoordeel per 2017.

Daarnaast staat het kabinet voor evenwichtige inkomensverhoudingen. Daarom is, naast het vijf miljard pakket, besloten om de koopkracht voor bepaalde groepen, zoals uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden, te repareren, zodat ook zij er in 2016 op vooruit gaan. Concreet betekent dit dat de bezuiniging in 2016 op de huurtoeslag niet doorgaat, de tijdelijke verhoging van de zorgtoeslag verlengd wordt, het kindgebonden budget wordt verhoogd en de ouderenkorting eenmalig met € 222 wordt verhoogd.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen waarom het kabinet een aantal specifieke keuzes heeft gemaakt in het vijf miljard pakket, zoals waarom gekozen is voor een verlaging van de tarieven in de tweede en derde schijf in plaats van de eerste schijf of waarom de arbeidskorting wordt verhoogd en de ouderenkorting niet wordt verhoogd etc. Dat de ouderenkorting niet wordt verhoogd is overigens niet juist, want het kabinet verhoogt de ouderenkorting met € 222 in 2016. Het kabinet benadrukt echter het belang om de genomen maatregelen in samenhang te bezien. In samenhang leiden de maatregelen van het kabinet tot een belangrijke impuls voor het aantal banen en leiden deze tot een inkomensbeeld waarbij alle groepen er op vooruit gaan. In de mediaan gaan gepensioneerden er door de maatregelen uit het Belastingplan met 1,2% op vooruit. Dit is gelijk aan de gemiddelde verbetering voor alle huishoudens. Vanuit dit perspectief vindt het kabinet het pakket als geheel evenwichtig uitpakken voor deze groep.

Het kabinet heeft gekozen voor een incidentele koopkrachtreparatie. Ieder jaar in augustus vindt besluitvorming plaats over het koopkrachtbeeld voor het komende jaar. In 2016 zal het kabinet dan ook opnieuw bezien hoe de koopkracht zich ontwikkelt en zich beraden op de noodzaak van koopkrachtreparatie voor groepen waarvan de koopkracht achterblijft. Het is op dit moment daarom nog prematuur om deze maatregelen structureel te maken.

2. Belastingdruk ouderen en werkenden

Het Nederlandse belastingstelsel kent verschillen in de tarieven en heffingskortingen voor mensen die wel en mensen die niet de AOW-leeftijd hebben bereikt. Zo is het tarief in de eerste twee schijven 17,9% lager voor AOW-gerechtigden, omdat geen AOW-premie is verschuldigd. Op zowel AOW-gerechtigden als werkenden is de algemene heffingskorting van toepassing, maar deze is lager voor AOW-gerechtigden. De arbeidskorting is op werkenden van toepassing. AOW-gerechtigden ontvangen de ouderenkorting.

De hierna opgenomen tabel geeft de te betalen belasting weer voor werkenden en AOW-gerechtigden in 2016, voor verschillende inkomensgroepen in stappen van € 4000. Voor de werkenden is rekening gehouden met de aftrek van de arbeidskorting en de algemene heffingskorting en voor AOW-gerechtigden met de aftrek van de algemene heffingskorting en de ouderenkorting. De inkomensafhankelijke combinatiekorting is in onderstaand overzicht niet opgenomen omdat het om regeling gaat waar een beperkt deel van de werkenden gebruik van maakt.

Tabel X Te betalen belastingen en premie volksverzekeringen na aftrek heffingskortingen

<i>Belastbaar inkomen box 1</i>	Werkenden	AOW-gerechtigden
4000	0	0
8000	530	0
12000	1202	0
16000	1556	658
20000	1984	1409
24000	3781	2397
28000	5579	3384
32000	7377	4372
36000	9254	6830
40000	11212	8534
44000	13170	10238
48000	15128	11942
52000	17086	13646
56000	19044	15350
60000	21001	17054
64000	22959	18758
68000	25028	20611
72000	27268	22691
76000	29508	24771
80000	31748	26851
84000	33988	28931
88000	36228	31011
92000	38468	33091
96000	40708	35171
100000	42948	37251
104000	45188	39331
108000	47428	41411
112000	49652	43491
116000	51732	45571
120000	53812	47651

3. Uitgangspunten van het fiscale stelsel van de loon- en inkomstenbelasting

De vormgeving van de loon- en inkomstenbelasting is onder andere gebaseerd op de fiscale principes van het draagkracht- en het welvaartsbeginsel. Daarnaast zijn uiteraard de algemene rechtsbeginselen van belang, zoals het recht op gelijke behandeling (gelijkheidsbeginsel).

De basisstructuur van de loon- en inkomstenbelasting is gemodelleerd naar de principes van het draagkrachtbeginsel. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de progressie in de belastingtarieven, maar ook uit de werking van de heffingskortingen, die vaak relatief voordelig uitpakken voor lagere inkomens. Daarnaast is ook het welvaartsbeginsel een belangrijk uitgangspunt voor de belastingheffing. Omdat belastingen in principe verstoring werking hebben is het goed om de negatieve effecten van belastingheffing op de economische groei zoveel mogelijk te beperken. Dit principe komt onder andere tot uitdrukking in een aantal heffingskortingen, zoals de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting die er op gericht zijn om de arbeidsparticipatie te bevorderen. Dit is niet nieuw. In de memorie van toelichting bij de Wet op de inkomstenbelasting 2001 staat bijvoorbeeld het volgende opgetekend:

“De fiscaliteit speelt zowel bij de vraag naar, als bij het aanbod van arbeid een grote rol. Een belangrijke factor daarbij is de invloed van de wig. De wig is het verschil tussen de arbeidskosten en het nettoloon. Een verhoging van de gemiddelde wig geeft een opwaartse druk op de arbeidskosten en heeft op termijn een negatief effect op de werkgelegenheid.”¹

En iets verderop:

“Zoals eerder beschreven heeft het fiscale stelsel een grote invloed op de werking van de arbeidsmarkt. De voorgenomen belastingherziening moet een bijdrage leveren aan de *«bevordering van de werkgelegenheid en economische structuur»* (een van de doelstellingen uit het regeerakkoord). Zowel de vraag naar als het aanbod van arbeid moet worden gestimuleerd.”²

De belastingen en premies volksverzekeringen spelen met een geraamde opbrengst van ruim € 190 miljard in 2016 uiteraard een essentiële rol bij de financiering van de overheidsuitgaven. Een belangrijk deel van hiervan (circa € 91 miljard) wordt opgehaald via de loon- en inkomensheffing.³ Dit is dus ontegenzeggelijk een belangrijke functie van de loon- en inkomensheffing. Dit neemt niet weg dat dit op een manier dient te gebeuren die recht doet aan het draagkracht- en welvaartsbeginsel.

Als een vergelijking wordt gemaakt met het toeslagenstelsel zijn er duidelijke karaktersverschillen met de loon- en inkomensheffing aan te wijzen. Deze heffing is grotendeels individueel, terwijl bij toeslagen naar het verzamelinkomen van het huishouden wordt gekeken. Daarnaast speelt de functie van inkomensondersteuning een nadrukkelijke rol in het toeslagenstelsel, wat vooral geldt voor de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Bij de kinderopvangtoeslag speelt ook het bevorderen van de arbeidsparticipatie een rol. De nadrukkelijker rol van inkomensondersteuning binnen de toeslagen wil overigens niet zeggen dat het draagkrachtprincipe bij de loon- en inkomensheffing geen rol speelt. Zoals hiervoor uitgelegd is het draagkrachtbeginsel ook een belangrijke peiler van de loon- en inkomensheffing. Het vijf miljard pakket doet daar niets aan af.

De door de leden van de fractie van 50PLUS aangehaalde passage uit de nota van wijziging van het Belastingplan 2016⁴ beoogt overigens het verschil in werking tussen het individuele karakter van

¹ Kamerstukken II, 1998/1999, 26 727, nr. 3, pagina 10.

² Idem.

³ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 300, nr. 2, Bijlagen Miljoenennota, pagina 14.

⁴ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 302, nr. 11, pagina 6.

het belastingstelsel en het toeslagenstel – waar het inkomen op huishoudenniveau leidend is – toe te lichten. Binnen deze individuele benadering is wel degelijk het draagkrachtbeginsel een belangrijk uitgangspunt. De individuele benadering biedt echter de mogelijkheid om gerichte prikkels te geven aan bepaalde groepen om meer te gaan werken. In dat perspectief wordt gesteld dat het stelsel gericht is op werkgelegenheid. Bij de vormgeving van het vijf miljard pakket is hier op ingespeeld door de lastenverlichting vooral te richten op werkenden met lage en middeninkomens. Ook gaan werkende ouders met jonge kinderen er door de lastenverlichting op vooruit. Uit onderzoek van het CPB blijkt dat jonge moeders heel gevoelig zijn voor financiële prikkels als het gaat om arbeidsparticipatie.⁵ Het richten van de belastingprikkels op deze groepen levert de meeste banen op. Dit vind het kabinet een verantwoorde keuze.

Ten slotte nog een opmerking over de gelijkheid binnen de loon- en inkomensheffing. Uitgangspunt voor belastingheffing is dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Er zijn echter veel fiscale regelingen die zich op specifieke groepen richten. Hier is echter geen sprake van gelijke gevallen en dient het maken van onderscheid een bepaald doel. Een voorbeeld hiervan is de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Deze regeling heeft als doel om de arbeidsparticipatie te bevorderen van mensen die werk en zorg voor kinderen combineren en geeft daarom een financiële prikkel aan deze specifieke doelgroep. Dit is een voorbeeld dat het verlenen van een bepaalde fiscale korting goed gerechtvaardigd kan worden. Ook de andere fiscale kortingen die de arbeidsparticipatie en werkgelegenheid bevorderen zijn vanuit de legitimiteit van deze doelstellingen gerechtvaardigd en nastrevenswaardig.

5 Jongen, de Boer en Dekker (2015). «De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid», CPB Policy Brief 02/2015.

4. Houdbaarheidsbijdrage

In het Belastingplan 2009 is de houdbaarheidsbijdrage als maatregel opgenomen om het draagvlak voor de financiering van de oudedagsvoorziening te verbreden. De maatregel houdt in dat de bovengrens van de tweede schijf in de inkomstenbelasting sinds 2011 niet meer volledig maar nog voor 75% van de tabelcorrectiefactor wordt geïndexeerd. Voor zowel AOW-gerechtigden als werkenden betekent dit dat langzamerhand een groter deel van het inkomen in de derde schijf belast wordt. Omdat er voor werkenden geen verschil in tarief is tussen de tweede en derde schijf merken zij niets van deze maatregel. Voor ouderen geldt echter een fors tariefsverschil ter grootte van 17,9% tussen de tweede en derde schijf, waardoor zij langzaam maar zeker over een groter deel van het inkomen tegen het tarief van de derde schijf van 40,18 procent belast wordt. Ouderen bereiken door deze maatregel dus niet sneller dan werkenden het tarief van 52 procent. Er is berekend dat de houdbaarheidsbijdrage 0,3% BBP6 bijdraagt aan de verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Het kabinet is niet voornemens deze maatregel op te heffen.

⁶ Kamerstukken II, 2008/2009, 31 704, nr. 8, pagina 31.

5. Ouderentoeslag box 3

Vorig jaar hebben beide Kamers ingestemd met het afschaffen van de ouderentoeslag per 1 januari 2016 als onderdeel van het Belastingplan 2015. De ouderentoeslag in box 3 wordt afgeschaft om ouderen wat betreft de omvang van het heffingvrije vermogen in box 3 gelijk te behandelen met andere belastingplichtigen. Uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) ouderen uit 2013 is gebleken dat de inkomens- en vermogenspositie van ouderen de afgelopen twee decennia is verbeterd ten opzichte van andere huishoudens, zodat een uitzonderingspositie niet meer op haar plaats is. Hiervoor is ingegaan op de verschillen in belastingdruk van ouderen en werkenden in box 1. Ook in samenhang beschouwd is het kabinet van mening dat er geen sprake is van onevenwichtigheden ten nadele van ouderen.

6. ZVW-premie

De inkomensafhankelijke bijdrage voor de zorgverzekeringswet wordt voor werknemers afgedragen door hun werkgever. Mensen zonder werkgever (ouderen en zzp-ers) betalen de inkomensafhankelijke bijdrage zelf uit hun netto loon. De bijdrage voor mensen met een werkgever is hoger dan de bijdrage voor mensen zonder werkgever. In 2014 is besloten tot een pakket aan maatregelen ter vervanging van de invoering van de huishoudentoeslag (in verband met onuitvoerbaarheid) . Onderdeel daarvan is het verkleinen van het verschil tussen het IAB tarief voor mensen met en mensen zonder werkgever. In 2015 is de verlaagde bijdrage 4,85 procent en de reguliere bijdrage 6,95 procent, een verschil van 2,1 procentpunt. In 2016 wordt het verschil tussen de verlaagde en reguliere bijdrage teruggebracht naar 1,25 procentpunt. Dit staat voor een lastenverzwaring voor ouderen van circa € 275 miljoen. Het tarief voor mensen zonder werkgever blijft dus lager dan het tarief voor mensen met werkgever. De IAB is een lastendeckende premie. Op het moment dat er meer geld wordt opgehaald bij mensen zonder werkgever, doordat het verschil tussen het lage en hoge tarief wordt verlaagd, daalt het percentage voor werkgevers. Naast ontwikkelingen in de zorgkosten is dat de reden dat het reguliere IAB-tarief daalt met 0,2%procentpunt. De nieuwe verhouding tussen het lage en het reguliere IAB tarief van 1,25%-punt is structureel. De hoogte van de beide premies is afhankelijk van de ontwikkeling van zorgkosten en andere grondslagen die van belang zijn voor de hoogte van deze premies zoals de groei van de werkgelegenheid en de loonontwikkeling. Onderstaande tabel geeft de te betalen IAB en belasting voor ouderen met verschillende inkomens voor 2016.

Tabel 3: te betalen IAB en belasting voor verschillende inkomens

bruto inkomen	20.000	30.000	40.000	55.000
te betalen IAB	1.100	1.650	2.200	2.902
te betalen belasting	973	3.443	8.099	14.489
netto inkomen	17.927	24.907	29.701	37.609

7. AOW

Vraag

In de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is te zien dat de rijksbijdrage aan het AOW-fonds in 2016 met 12.909 miljard euro bedraagt bij AOW-premieontvangsten van 24.486 miljard euro en AOW-uitkeringen van 36.748 miljard euro.⁷ De AOW-uitkeringen stijgen in 2016 ten opzichte van 2015 met 800 miljoen euro, de AOW-premies met 400 miljoen euro.

Kunt u uitleg geven over de stijging van het AOW-tekort met 400 miljoen euro in één jaar? Kunt u uitleggen waarom de AOW-premie-inkomsten geen gelijke tred kunnen houden met de stijging van de AOW-uitkeringen?

Vraag

Kunt u uitleggen waarom achtereenvolgende regeringen het volk wijs maken dat de AOW onbetaalbaar wordt door de vergrijzing, terwijl door het jarenlange beleid van enorm stijgende heffingskortingen, arbeidskorting en IACK de AOW-premieopbrengst wordt uitgehold, hetgeen zonder die kortingen en verhoging van die kortingen niet het geval zou zijn geweest?

Antwoord

Het Ouderdomsfonds wordt voornamelijk gefinancierd vanuit de AOW-premie. De AOW-premie is echter sinds 1998 al niet meer lastendeckend omdat deze sinds 1998 wettelijk gemaximeerd op 17,9%. Dit omdat de AOW-uitkeringslasten vanwege de vergrijzing sterk toenemen hetgeen bij een lastendeckende premie tot een op termijn zeer hoge AOW-premie zou leiden. Het fonds wordt sinds 2001 ook gefinancierd door de BIKK (Bijdrage in de Kosten van Kortingen). De BIKK is een rijksbijdrage die is ingesteld bij de Belastingherziening 2001. Bij de Belastingherziening 2001 is de belastingvrije som in de inkomstenbelasting vervangen door de heffingskortingen. Hierdoor zouden de premieontvangsten van de AOW (en AWBZ en ANW) sterk afnemen. Ter compensatie is daarom de BIKK ingevoerd. De BIKK compenseert niet voor de totale omvang van de heffingskortingen maar alleen voor de premiederving die het gevolg is van de wijzigingen uit de Belastingherziening 2001. Het verschil tussen de AOW-uitkeringslasten enerzijds en de AOW-premies en BIKK anderzijds wordt gevuld met de Aanvullende Rijksbijdrage vermogenstekort Ouderdomsfonds. Deze rijksbijdrage is dus bedoeld ter compensatie van het financieringstekort in het AOW-fonds. De rijksbijdrage wordt jaarlijks vastgesteld en wordt gefinancierd vanuit de rijksbegroting. Een toename van de Aanvullende Rijksbijdrage vermogenstekort ontstaat logischerwijs omdat de AOW-uitkeringslasten geen gelijke tred houden met de AOW-premie-inkomsten omdat het AOW-premiepercentage is gemaximeerd en de AOW-uitkeringslasten veel harder stijgen dan de premiegrondslag.

Vraag

Een van de belangrijkste oorzaken van de steeds maar stijgende rijksbijdrage is dat de heffingskortingen en met name de voortdurende grote stijging van de arbeidskorting leiden tot een drainage van de AOW-premieopbrengsten. Kunt u daarom, vanaf 2000, een overzicht geven van de AOW-premieopbrengsten, de AOW-uitkeringen en de rijksbijdrage?

Antwoord

De AOW-uitkeringslasten en de Rijksbijdragen zijn gebaseerd op gegevens van de SVB. De premie-inkomsten worden bijgehouden door de Belastingdienst en corresponderen met de cijfers van het CBS.

⁷ Kamerstukken II 2015-2016, 34300 XV, nr. 2, p. 144, tabel B.2.3.

Tabel: Premie-inkomsten en rijksbijdragen AOW (x € 1 mln)

Jaar	AOW- uitkeringslasten	Netto Premies	Rijksbijdragen (BIKK + aanvullend)		
			BIKK + Aanvullend	BIKK	Aanvullende Rijksbijdrage
2000	19.098	20.569	0	0	0
2001	20.284	18.586	0	0	0
2002	21.376	18.136	2.493	2.482	11
2003	22.427	17.935	3.805	2.599	1.206
2004	22.890	19.007	4.801	2.607	2.194
2005	23.369	17.944	5.035	2.341	2.694
2006	24.169	17.364	7.046	2.613	4.433
2007	25.198	17.637	8.379	2.922	5.457
2008	26.446	20.288	6.486	2.995	3.491
2009	27.580	17.883	9.748	3.086	6.662
2010	28.618	18.357	11.103	3.090	8.012
2011	29.995	20.759	8.221	3.375	4.847
2012	31.415	22.567	10.789	3.381	7.408
2013	32.719	24.181	7.658	1.659	5.999
2014	34.119	23.408	11.073	2.000	9.073

Vraag

Kunt u een overzicht geven van de gevolgen van respectievelijk de heffingskortingen, de arbeidskorting en IACK op de AOW-premieopbrengst sedert 2000?

Antwoord

Hieronder wordt een overzicht gegeven van het bedrag aan heffingskortingen (waaronder arbeidskorting) dat wordt verrekend met de bruto AOW-premieontvangsten en de bedragen BIKK van het Ouderdomsfonds. Dit voor de periode 2001 t/m 2014, omdat in 2001 het fiscale stelsel is herzien en daarvoor geen heffingskortingen bestonden.

Tabel: Verrekende heffingskortingen en de BIKK mbt het Ouderdomsfonds

	Verrekende heffingskortingen			BIKK		
	Totaal met AOW verrekende heffingskorting	Waarvan arbeids- korting	Waarvan overige heffingskortingen	Totale BIKK mbt Ouderdomsfonds	Waarvan arbeids- korting	Waarvan overige heffingskortingen
2001	12.456	3.134	9.322	2.577	648	1.929
2002	13.213	3.370	9.843	2.738	698	2.040
2003	13.759	3.746	10.013	2.598	707	1.891
2004	14.523	3.986	10.537	2.607	715	1.891
2005	14.662	4.122	10.540	2.341	658	1.683
2006	15.643	4.465	11.178	2.612	745	1.866
2007	16.349	4.737	11.612	2.922	847	2.075
2008	16.473	5.038	11.435	2.995	916	2.079

2009	16.647	5.315	11.332	3.086	985	2.101
2010	16.461	5.170	11.290	3.090	971	2.120
2011	16.925	5.511	11.414	3.375	1.099	2.276
2012	17.005	5.408	11.596	3.381	1.075	2.306
2013	14.762	4.531	10.230	1.659	509	1.150
2014	15.352	5.569	9.783	2.000	726	1.274

Vraag

Kunt u aangeven wat het AOW-premiepercentage geweest zou zijn zonder de arbeidskorting die bijna 13 miljard kost?

Vraag

Kunt u aangeven wat het AOW-premiepercentage geweest zou zijn zonder de heffingskortingen die 23 miljard belopen?

Vraag

Kunt u aangeven wat het totale effect is op de AOW-premiepercentage van de beide kortingen tezamen?

De AOW-premie is wettelijk gemaximeerd op 17,9%. De ontwikkeling van het budgettaire beslag van de heffingskortingen heeft daarom geen invloed op het AOW-premiepercentage, net zoals de ontwikkeling van de kosten van de AOW-uitkeringen geen invloed heeft op het AOW-premiepercentage.

Wel kan worden berekend hoe het bedrag aan verrekenende heffingskortingen zich verhoudt met de AOW-grondslag waarover 17,9% AOW-premie verschuldigd is. In 2014 is in totaal een bedrag van 15,4 miljard aan heffingskortingen verrekend met de (bruto) AOW-premieontvangsten, waarvan 5,6 miljard euro aan arbeidskortingen. Tegelijkertijd stond tegenover het bedrag aan verrekenende heffingskortingen een BIKK van 2 miljard euro, waarvan 0,7 miljard euro de arbeidskorting betreft. Per saldo komt het totaal bedrag aan met de AOW verrekenende heffingskortingen minus de BIKK in 2014 overeen met 6,2% van de grondslag AOW. Daarvan betreft 2,2% de verrekenende arbeidskorting en 4,0% de verrekenende overige heffingskortingen. Het is hierbij niet mogelijk de IACK los weer te geven, deze is meegenomen onder de overige kortingen.

Als het AOW-premiepercentage van 17,9% zou worden verlaagd met 6,2%, dan zal er een derving van 15,4 miljard euro ontstaan voor het EMU-saldo en zal ter compensatie lastenverzwaring bij de belastingen moeten plaatsvinden. Daarmee neemt de fiscalisering van de AOW juist sterk toe.

Vraag

Gegeven het premiemaximum van 18% is op voorhand duidelijk dat de indirecte fiscalisering sterk blijft stijgen. Kunt u daarom toelichten wat de rechtvaardiging van dit beleid is, als dit tot gevolg heeft dat de AOW'ers via de inkomstenbelasting een steeds grotere bijdrage moeten leveren aan hun eigen AOW?

Vraag

Kunt u uitleggen waarom tegen de achtergrond van de enorme omvang en van de toename van de indirecte fiscalisering, de al aangehaalde commissies-Van Dijkhuizen en -Don toch hebben gepleit

voor een echte fiscalisering van de AOW door opheffing van de AOW-premieheffing alsmede volledige financiering uit de loonbelasting en inkomstenbelasting?

Vraag

Erkent u dat door het fiscale beleid van steeds verdere verhogingen van de fiscale kortingen en vooral de arbeidskorting de tekorten in het AOW-fonds kunstmatig maar doelbewust toenemen? Wilt u de vraag beantwoorden of het ook doelbewust beleid is om op deze manier de ouderen steeds meer mee te laten betalen aan de eigen AOW?

Vraag

Kunt u een uitvoerige reactie geven op het artikel 'Fiscalisering AOW niet door vergrijzing', over de gevolgen van de fiscale kortingen voor de AOW-premieopbrengst, dat is geschreven door een collegelid en staf van de Algemene Rekenkamer?⁸

Antwoord

Het Ouderdomsfonds wordt voornamelijk gefinancierd vanuit de AOW-premie. De AOW-premie is echter sinds 1998 al niet meer lastendekkend omdat deze sinds 1998 wettelijk gemaximeerd op 17,9%. Dit omdat de AOW-uitkeringslasten vanwege de vergrijzing sterk toenemen hetgeen bij een lastendekkende premie tot een op termijn zeer hoge AOW-premie zou leiden die op de relatief steeds kleinere groep werkenden drukt.

In het Belastingplan 2009 is een houdbaarheidsbijdrage voor AOW-gerechtigden met ingang van 2011 vastgelegd. Deze houdbaarheidsbijdrage verbreedt de grondslag voor de financiering van de oudedagsvoorziening. Dit is vorm gegeven door de bovengrens van de tweede schijf in de inkomstenbelasting voor 75% te indexeren vanaf 2011. Hierdoor gaan AOW'ers – die geen AOW-premie betalen in de eerste en tweede schijf – heel geleidelijk meer belasting betalen. Deze fiscalisering verloopt zeer geleidelijk en het beoogde effect wordt rond 2075 bereikt.

De commissie Dijkhuizen stelt voor de premievrijstelling AOW in de eerste en tweede schijf met 1%-punt per jaar te beperken. In dat geval wordt het beoogde effect in 18 jaar gehaald. Hiermee wordt de fiscalisering van de AOW aanzienlijk versneld met gevolgen voor de koopkracht voor ouderen. Het kabinet heeft hier niet toe besloten.

Het artikel "Fiscalisering AOW niet door vergrijzing" stelt dat de AOW is gefiscaliseerd door voornamelijk het beleid ten aanzien van de heffingskortingen en arbeidskortingen. Hierover kan het volgende worden opgemerkt.

De introductie van de heffingskortingen in 2001 had niet het oogmerk de grondslag voor de financiering van de AOW te vergroten. De AOW-premiederving die zou ontstaan vanwege de invoering van de heffingskortingen in plaats van een belastingvrije voet is gecompenseerd door de introductie van de BIKK. De BIKK compenseert niet voor de totale omvang van de heffingskortingen maar alleen voor de premiederving die het gevolg is van de wijzigingen uit de Belastingherziening 2001. Ook toekomstige wijzigingen in de hoogte van de heffingskortingen worden meegenomen bij de vaststelling van de BIKK volgens een wettelijk vastgelegde formule.

Vraag

⁸ Janneke Helleman, Gerrit de Jong en Anneke van der Giezen, 'Fiscalisering AOW niet door vergrijzing', *ESB* 2008, 25 januari 2008, p. 36-39.

Kunt u uitleggen wat het gevolg zou zijn van de volledige invoering op één moment van de formele fiscalisering van de AOW voor de netto AOW na de huidige inkomstenbelasting en de volle 18% heffing over inkomens van 20.000, 30.000 en 35.000 euro?

Antwoord

Het volledig fiscaliseren van de AOW-premie zou een majeure verandering van ons huidige stelsel van belastingen en premies volksverzekeringen zijn. Talrijke keuzes zouden gemaakt moeten worden aangaande de verdeling van de belastingdruk.

In het algemeen kan wel gesteld worden dat de netto AOW gekoppeld is aan het netto referentieminimumloon. De netto AOW wordt dus niet beïnvloed door het al dan niet meebetalen van ouderen aan de AOW.

Grosso modo zal fiscalisering betekenen dat ouderen met aanvullende pensioenen per saldo meer zullen meebetalen. In hoeverre dit gecompenseerd wordt door bijvoorbeeld aanpassing van specifiek op ouderen gerichte heffingskortingen is daarbij een politieke keuze.

De commissie-Dijkhuizen heeft ook gekeken naar een fiscaliseringsvariant (zie bijvoorbeeld het interim-rapport, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/16/interimrapport-commissie-inkomstenbelasting-en-toeslagen>), maar ook daar was dit een onderdeel van een breder pakket voor het hervormen van het belastingstelsel.

Vraag

Kunt u aangeven of het ruwweg klopt dat door de verhoging van de arbeidskorting met de kosten van 2,6 miljard euro de AOW- premieopbrengsten van werkenden met bijna de helft dalen, omdat in 2016 de AOW-premie van 17.9% de helft uitmaakt van het totale schijftarief van 36,5% in de eerste schijf en bijna de helft van het tarief in de tweede schijf?

Antwoord

Het klopt dat de helft ongeveer de helft van de verhoging van de arbeidskorting ten laste komt van AOW-premie. Heffingskortingen worden verdeeld op basis van verhouding van tarieven in de eerste schijf. De tweede schijf is hier dus niet van belang.

Vraag

Kunt u aangeven hoeveel AOW-premie feitelijk wordt betaald door mensen met respectievelijk alleen het wettelijk minimumloon, 25.000 euro en inkomen op de inkomensgrens van de AOW-premieheffing.

Antwoord

Werkenden met een belastbaar inkomen van respectievelijk het wettelijk minimumloon, 25.000 euro en 33.589 euro (de grens van de AOW-premieheffing) betalen respectievelijk 1.323 euro, 2.366 euro en 4.001 euro aan AOW-premie.

(Uitgaande van werkende alleenstaanden, situatie 2015, er is van uitgegaan dat geen recht bestaat op aftrekposten en er is rekening gehouden met het deel van de algemene heffingskorting en arbeidskorting dat tegen de AOW-premie verzilverd wordt.)

Vraag

En kunt u deze feitelijke AOW-premie vergelijken met de effectieve bijdrage van de ouderen aan de AOW met inkomen van 25.000 euro respectievelijk 35.000 euro via de indirecte fiscalisering?

Antwoord

De rijksbijdragen aan het AOW fonds komt uit de algemene middelen, die worden opgebracht door 26 belastingsoorten. De opbrengsten van specifieke belastingen zijn niet gekoppeld aan specifieke overheidsuitgaven.

Vraag

Klopt het dat door de reeds besloten verhogingen van de AOW-leeftijd de AOW-uitgaven in percentage van bruto nationaal product niet stijgen? Kunt u een raming geven van het beslag van de AOW-uitkeringen in percentage van het bruto nationaal product voor de komende 10, 20 en 30 jaar, gegeven de koppeling van de AOW-leeftijd aan de stijgende levensverwachting? Kunt u ook een voorspelling geven van de AOW-premies, AOW-uitkeringen en de rijksbijdrage voor de komende 10, 20 en 30 jaar tot de top van de vergrijzing is bereikt?

Antwoord

In 2015 wordt 5,6% van het BBP uitgegeven aan de AOW. In de CPB-studie "Minder zorg om vergrijzing" (uit 2014) wordt berekend dat de AOW-uitgaven tussen 2023 en 2040 stijgen van 5,5% van het BBP naar 6,9% van het BBP. In 2060 vlakken die uitgaven af op 6,1% van het BBP. De AOW-uitgaven stijgen tot en met 2040 door een stijging van het aantal AOW-gerechtigden. Door de AOW-leeftijdsverhoging is deze stijging wel minder fors dan voorheen werd voorzien.

Door maximering van de AOW-premie zullen de premie-inkomsten minder stijgen. Hierdoor zullen de rijksbijdragen een steeds groter deel uitmaken van de totale financiering van de AOW-uitgaven. De rijksbijdrage Ouderdomsfonds financiert dat deel van de AOW-uitgaven dat niet uit de AOW premie-inkomsten en de rijksbijdrage in de kosten van heffingskortingen (BIKK) kan worden gefinancierd. In 2020 wordt ongeveer 35% van de totale AOW uitgaven uit de rijksbijdragen betaald. Een globale inschatting is dat in 2040 ongeveer 40% uit de rijksbijdragen wordt betaald.

Vraag

In tabel 11 van de nota naar aanleiding van het verslag wordt aangegeven dat in 2016 door het beleid het AOW-deel van het budgettaire beslag van de heffingskortingen met 0,8 miljard euro is gestegen en het AWBZ-deel met 0,4 miljard euro.⁹ Dit betreft in totaal 1,2 miljard euro. Kunt u toelichten hoe deze stijging precies is ontstaan?

Antwoord

Diverse beleidswijzigingen sinds 2012 hebben geleid tot hebben geleid mutaties in het totale budgettaire beslag van de verschillende heffingskortingen. De maximale arbeidskorting in 2016 is circa 1500 euro hoger dan in 2012. Daarnaast is de structuur van de hoogte van de arbeidskorting gewijzigd, waarbij deze relatief meer op werkenden met een laag inkomen is gericht. Deze aanpassingen zorgen per saldo voor een hoger budgettaire beslag van de arbeidskorting in 2016 ten opzichte van 2012, waarbij het aandeel dat wordt verrekend met de AOW-premies is gestegen met circa 3,1 miljard euro en het aandeel dat met de WLZ-premie (vòòr 2015 AWBZ-premie) wordt verrekend is gestegen met circa 1,7 miljard euro ten opzichte van 2012.

De hoogte van de algemene heffingskorting is in 2016 ten opzichte van 2012 nagenoeg gelijk gebleven. In 2016 wordt de algemene heffingskorting echter helemaal afgebouwd, in 2012 was nog

⁹ Kamerstukken II 2015-2016, 34302, nr. 11, p. 17.

geen sprake van een afbouw in de algemene heffingskorting. Deze beleidsmatige mutatie zorgt voor een lager budgettaire beslag van de algemene heffingskorting in 2016 ten opzichte van 2012 en voor een daling van het deel van de algemene heffingskorting dat met de AOW-premies wordt verrekend met circa 2,1 miljard euro en een daling dat met de WLZ/AWBZ-premies wordt verrekend met circa 1,1 miljard euro ten opzichte van 2012.

Het budgettaire beslag van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) ten slotte ligt in 2016 0,2 miljard euro hoger dan 2012, waardoor circa 0,1 miljard meer wordt verrekend met de AOW-premie en circa 0,05 miljard euro met de WLZ-premie in 2012.

De ouderkortingen zijn in 2015 afgeschaft en omgezet in het kindgebondenbudget. Hierdoor wordt circa 0,2 miljard euro minder verrekend met de AOW-premies en circa 0,1 miljard euro minder met de WLZ-premies ten opzichte van 2012.

Per saldo wordt daarmee 0,8 miljard euro meer heffingskortingen verrekend met de AOW-premies en 0,4 miljard euro¹⁰ meer met de WLZ-premies.

Vraag

Wat is het aandeelpercentage van de AOW'ers in de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting?

Antwoord

De AOW-ers betalen circa 13% van de loon- en inkomstenheffing. Voor wat betreft het belastingdeel van de loon- en inkomensheffing betreft dit circa 16% en voor wat betreft het deel premies volksverzekeringen betreft dit circa 8%.

Vraag

Hoeveel miljard euro inkomstenbelasting betalen de AOW'ers op basis van het hiervoor gevraagde percentage zelf voor hun AOW via de zogenaamde indirecte fiscalisering van de AOW?

Vraag

Wat is de raming van de groei van het aandeel van de AOW'ers in de financiering van deze indirecte fiscalisering voor de komende 10, 20 en 30 jaar?

Antwoord

Zoals hierboven aangegeven, komt de rijksbijdrage aan het AOW fonds uit de algemene middelen, die worden opgebracht door 26 belastingsoorten. De opbrengsten van specifieke belastingen zijn niet gekoppeld aan specifieke overheidsuitgaven.

Vraag

Kunt u aangeven wat het gevolg is van respectievelijk de zelfstandigenaftrek, de vrijstelling voor midden- en kleinbedrijf en het totaal van beide op de hoogte van de te betalen AOW premie door zelfstandigen?

Antwoord

Zelfstandigen betalen in totaal circa 2,5 miljard euro aan AOW-premies. Zonder zelfstandigenaftrek zou dit circa 0,3 miljard euro meer zijn, zonder MKB-winstvrijstelling zou dat circa 0,1 miljard euro meer zijn en zonder zowel zelfstandigenaftrek als MKB-winstvrijstelling circa 0,5 miljard meer. De twee losse effecten van de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling zijn niet optelbaar omdat de hoogte van de MKB-winstvrijstelling beïnvloed wordt door de zelfstandigenaftrek.

¹⁰ Vanwege afrondingsverschillen tellen de verschillende bedragen niet op tot 0,8 miljard respectievelijk 0,4 miljard.

Vraag

Bent u het met de leden van de 50PLUS-fractie eens dat het verlagen van de schijftarieven in plaats van de verhoging van de arbeidskorting fiscaal niet alleen beter te verdedigen is vanuit gelijke behandeling van actieven en ouderen maar ook de toenemende indirecte fiscalisering kan afremmen?

Het kabinet heeft met het pakket maatregelen van 5 mld gekozen voor verlaging van de wig op arbeid en daarmee voor een structurele versterking van de economie. Dat is nodig om ook in de toekomst bij een vergrijzende samenleving met relatief minder werkenden de collectieve voorzieningen, waaronder een goed basispensioen via de AOW en goede gezondheidszorg, in stand te houden. Daarbij heeft het kabinet oog voor evenwichtige inkomensverhoudingen. Met een pakket aan maatregelen is ervoor gezorgd dat ook inactieven, waaronder ouderen, in 2016 in doorsnee een beperkte inkomensvoortgang ervaren.

8. Beantwoording overige vragen

Vraag

Kunt u precies aangeven met welke gelijk percentage de tarieven van de eerste, tweede, derde en vierde schijf verlaagd zouden hebben kunnen worden voor deze 13 miljard? Met hoeveel zouden de tarieven van de tweede en derde kunnen worden verlaagd voor dit bedrag? Erkent u dat een verdubbeling van de verlaging van de schijftarieven van 2 tot 4% een substantiële verlaging van de wig is en erkent u dat dit een unieke kans is om deze grote wig verder te verkleinen?

Antwoord

Met € 13 miljard kunnen de tarieven van de eerste, tweede, derde en vierde schijf elk met 3,68%-punt worden verlaagd. Met ditzelfde bedrag kunnen de tarieven van de tweede en derde schijf met 9,78%-punt worden verlaagd. Hiermee komen de tarieven van de tweede en derde schijf wel ruim onder het tarief van de eerste schijf te liggen. Een verlaging van de schijftarieven leidt uiteraard tot een verkleining van de wig. De arbeidskorting is echter een effectievere manier om de wig te verkleinen omdat deze alleen voor werkenden geldt.

Vraag

Kunt u uitleggen waarom in 2016 voor werkenden met bijvoorbeeld een inkomen van 20.000 euro de inkomstenbelasting als volgt is: vóór toepassing van alle drie kortingen 7.313 euro en na toepassing van alle drie kortingen 1.252 euro? Oftewel, een verlaging van 6.061 euro op een inkomen van 20.000 euro: een verlaging van de werkelijk te betalen belasting met 80% (zie tabel 4 in de nota naar aanleiding van het verslag).

Antwoord

Werkenden met een belastbaar inkomen in box 1 van € 20.000 betalen in 2016 na aftrek van de arbeidskorting, de algemene heffingskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting geen € 1252 aan belasting maar € 13. Werkenden zonder recht op de inkomensafhankelijke combinatiekorting betalen na aftrek van de arbeidskorting en de algemene heffingskorting € 1984 aan belasting in 2016.

Vraag

Wat is voor ouderen bij hetzelfde inkomen van 20.000 euro de belasting vóór toepassing van de kortingen en na de algemene heffingskorting en ouderenkorting?

Antwoord

De belasting voor een belastingplichtige die de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt met een belastbaar inkomen in box 1 van € 20.000 bedraagt – voor aftrek van de algemene heffingskorting en ouderenkorting – in 2016 € 3733. Na aftrek van de algemene heffingskorting en ouderenkorting bedraagt de te betalen belasting € 1409.

Vraag

Wat is dan het verschil tussen werkenden en ouderen vóór respectievelijk na toepassing van de toepasselijke kortingen?

Wanneer wordt uitgegaan van een werkende met een belastbaar inkomen in box 1 van € 20.000, zonder recht op de inkomensafhankelijke combinatiekorting, dan bedraagt voor de werkende de

Antwoord

belasting voor aftrek van de heffingskortingen € 3580 meer dan voor een AOW-gerechtigde. Na aftrek van de heffingskortingen betaalt de werkende € 575 meer belasting dan een AOW-gerechtigde.

Vraag

Uit tabel 3 van de nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2016 blijkt dat bij een inkomen van 20.000 euro in 2016: werkenden in totaal aan de algemene heffingskorting en arbeidskorting 5.329 euro ontvangen en ouderen in totaal aan de algemene heffingskorting en ouderenkorting 2.324 euro ontvangen.¹¹ Kunt u uitleggen waarom werkenden 3.005 euro meer kortingen ontvangen dan ouderen bij hetzelfde inkomen van 20.000 euro, wat neerkomt op een verschil van 15% in werkelijk te betalen belasting?

Antwoord

Na aftrek van de arbeidskorting en de algemene heffingskorting betaalt een werkende met een belastbaar inkomen van € 20.000 in box 1 in 2016 € 1984 aan belastingen. Een AOW-gerechtigde met een belastbaar inkomen van € 20.000 in box 1 betaalt na aftrek van de algemene heffingskorting en de ouderenkorting € 1408 aan belastingen. De werkende in dit voorbeeld betaalt dus meer belastingen na aftrek van de heffingskortingen dan de AOW-gerechtigde.

Vraag

Uit dezelfde tabel blijkt dat bij een inkomen van 40.000 in 2016: werkenden een totaal aan dezelfde twee kortingen ontvangen van 4.131 euro en ouderen een totaal aan dezelfde twee kortingen ontvangen van 717 euro. Kunt u uitleggen waarom ouderen 3.414 euro meer belasting betalen dan werkenden, een verschil van ruim 8,5%?

Antwoord

Werkenden met een belastbaar inkomen van € 40.000 in box 1 betalen in 2016 na aftrek van de arbeidskorting en de algemene heffingskorting € 11.212 aan belastingen. AOW-gerechtigden met hetzelfde belastbare inkomen betalen in 2016 na aftrek van de algemene heffingskorting en ouderenkorting € 8534 aan belasting. AOW-gerechtigden dragen dus niet meer belasting af dan werkenden op dit inkomensniveau.

Vraag

Wat kost verlaging van het tarief van de eerste schijf voor alleen AOW'ers per procent? Kunt u uitleggen waarom de algemene heffingskorting voor de ouderen ruwweg de helft is van die voor de niet AOW'ers?

Kunt u ook verklaren waarom de ouderenkorting al lang ruwweg de helft lager is dan de arbeidskorting?

Kunt u uitleggen waarom die lagere algemene heffingskorting voor ouderen al afgebouwd wordt bij een veel lager inkomen, namelijk 35.000 euro, dan dat inkomen bij de arbeidskorting?

Kunt u ook uitleggen waarom de ouderenkorting bij een hoger inkomen dan 35.000 euro ineens afgebouwd wordt van ruwweg 1.000 euro tot 70 euro in 2017, terwijl dat bij de arbeidskorting vanaf 50.000 euro zeer geleidelijk gebeurt?

Kan het verloop van de algemene heffingskorting voor de AOW'ers worden aangegeven zoals die ook is aangegeven voor de niet AOW'ers in de memorie van toelichting.¹² Kunt u dit ook grafisch weergeven?

¹¹ Kamerstukken II 2015-2016, 34302, nr. 11, p. 12.

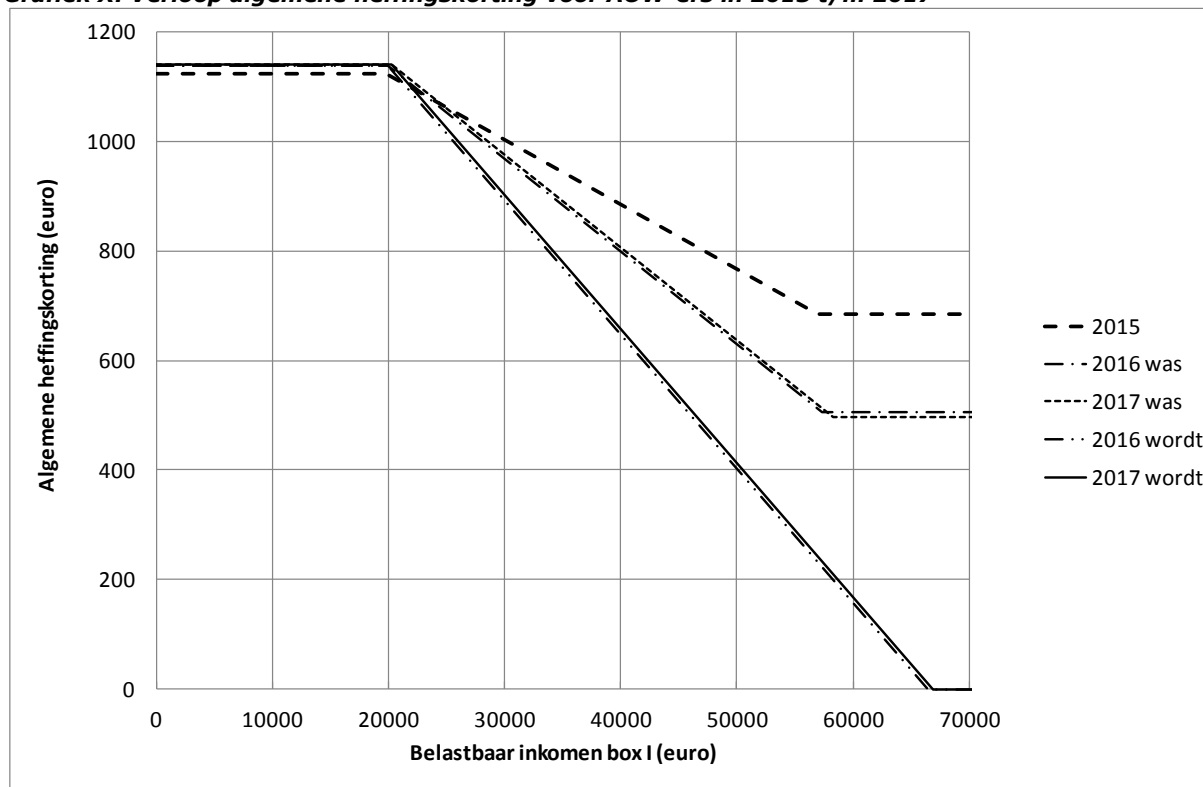
¹² Kamerstukken II 2015-2016, 34302, nr. 3, p. 4.

Antwoord

Het tarief eerste schijf in de loon- en inkomstenbelasting bestaat uit de volgende delen: het belastingpercentage en de AOW-, ANW-, en WLZ-premie. Voor 2015 bedragen deze percentages respectievelijk: 8,35%, 17,90%, 0,60% en 9,65%. AOW-ers betalen het AOW-premiedeel niet. Verlaging of verhoging van het tarief eerste schijf wordt in de fiscaliteit bereikt door het belastingpercentage aan te passen, dit geldt daarmee voor iedereen. De heffingskortingen worden naar rato van de verdeling van de percentages in de eerste schijf toegekend aan de verschillende delen. De ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting en de korting voor groen beleggen kennen geen AOW-premiedeel. AOW-ers betalen geen AOW-premie en krijgen daarmee ook het AOW-premiedeel van de korting niet. Voor 2015 komt dit erop neer dat de algemene heffingskorting voor AOW-ers circa de helft bedraagt $((36,50\% - 17,90\%) / 36,50\%)$ van de algemene heffingskorting voor belastingplichtigen die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet bereikt hebben.

Heffingskortingen kennen elk hun eigen doel. De ouderenkorting is primair bedoeld als fiscale tegemoetkoming voor ouderen met een lager inkomen. De algemene heffingskorting is een generieke belastingkorting voor lagere en middeninkomens in alle leeftijdscategorieën. De arbeidskorting is bij uitstek gericht op het bevorderen van de arbeidsparticipatie en geldt alleen voor werkenden. Deze heffingskortingen kennen dus verschillende doelen en doelgroepen en kunnen daarom niet zonder meer met elkaar vergeleken worden.

Grafiek X: Verloop algemene heffingskorting voor AOW-ers in 2015 t/m 2017



Tabel x: Hoogte algemene heffingskorting voor AOW-ers bij een bepaald inkomen in 2015 t/m 2017 in €.

inkomen	2015		2016		2017	
	is	was	wordt	was	wordt	wordt
10000	1123	1138	1138	1140	1140	1140
20000	1121	1138	1136	1140	1140	1140

30000	1003	968	891	976	903
40000	884	799	647	806	658
50000	766	630	402	637	413
60000	685	506	157	496	169
70000	685	506	0	496	0