



CPB Notitie

Aan: SZW

Centraal Planbureau

Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Contactpersoon

Daniel van Vuuren
Miriam Gielen

Datum: 10 december 2012

Betreft: Effecten van het Regeerakkoord voor de marginale druk

1 Inleiding

Met de ‘motie Van der Staaij’ van 14 november jl. verzoekt de Tweede Kamer aan de regering om “gedetailleerd te berichten over de **effecten van het Regeerakkoord op de marginale druk**, uitgesplitst naar werknemers, mensen met resultaat uit overige inkomsten en zelfstandigen.” Het ministerie van SZW heeft vervolgens het CPB verzocht om de gevraagde informatie te leveren.

De **marginale druk** geeft aan welk deel van een stijging van het individuele bruto inkomen *niet* resulteert in een hoger nominaal besteedbaar inkomen, maar wel in hogere af te dragen belastingen en premies, hogere of lagere heffingskortingen of lagere toeslagen. Onder premies vallen ziektekostenpremies, sociale premies en pensioenpremies voor zover deze voor rekening zijn van werknemers. Onder toeslagen vallen de huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag. Verhoging van de marginale druk betekent dat werk minder lonend wordt, waardoor meer personen in deeltijd gaan werken en de werkgelegenheid in arbeidsjaren daalt.

In deze notitie wordt ingegaan op de marginale druk voor zowel **werknemers** als **zelfstandigen**. De marginale druk voor mensen met resultaat uit overige inkomsten kan niet worden bepaald, omdat het aantal waarnemingen in onze steekproef voor deze specifieke groep niet groot genoeg is voor algemene uitspraken.

De afspraken in het Regeerakkoord **verhogen de marginale druk voor de meeste werknemers**. Voor werknemers met een inkomen tot 20.000 euro is sprake van een lagere marginale druk en voor werknemers met een inkomen boven de 120.000 euro verandert er niets. Voor werknemers met een inkomen tussen de 20.000 en 120.000 euro is de marginale druk na het Regeerakkoord hoger. In het oorspronkelijke Regeerakkoord was de marginale druk tussen modaal en twee keer modaal ruim 7%-punt hoger dan in het basispad. Dit hield verband met de invoering van een

inkomensafhankelijke ziektekostenpremie (iazp). In het uiteindelijke Regeerakkoord is de marginale druk overwegend lager dan in het oorspronkelijke Regeerakkoord vanwege het vervallen van de iazp, maar nog wel hoger dan in het basispad. De bijstelling van het Regeerakkoord verlaagde de marginale druk voor inkomens tussen de 40.000 en 80.000 euro en verhoogde de marginale druk voor inkomens tussen de 80.000 en 120.000 euro. De marginale druk voor zelfstandigen na het Regeerakkoord kan niet worden bepaald, omdat de beperking van fiscale faciliteiten voor zelfstandigen nog niet is uitgewerkt. Als de beperking van deze fiscale faciliteiten geen gevolgen heeft voor de marginale druk, dan zijn de gevolgen van het Regeerakkoord voor **zelfstandigen vergelijkbaar met** die voor **werknemers**.

2 Berekening marginale druk

2.1 Definitie en berekeningswijze

De **marginale druk** geeft aan welk deel van een stijging van het individuele bruto inkomen *niet* resulteert in een hoger nominaal besteedbaar inkomen, maar wel in hogere af te dragen belastingen en premies, hogere of lagere heffingskortingen of lagere toeslagen. Onder premies vallen ziektekostenpremies, sociale premies en pensioenpremies. Onder toeslagen vallen de huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderopvangtoeslag. Het aantal gewerkte uren blijft in de berekening bij veronderstelling gelijk.¹

Inkomensafhankelijke instituties beïnvloeden de marginale druk. Zo bouwt de arbeidskorting in 2012 met 1,25% af tussen 45.000 en 51.000 euro. De bijdrage aan de marginale druk op dit inkomenstraject is dan +1,25%. Immers, voor iedere 100 euro die een werknemer op dit inkomenstraject extra verdient daalt de arbeidskorting met 1,25 euro, waardoor het nominaal besteedbaar inkomen met 1,25 euro minder stijgt. Daarentegen verlaagt het opbouwtraject van de arbeidskorting de marginale druk. Over dat traject, dat loopt tot het wettelijk minimumloon, stijgt de arbeidskorting juist bij een loonstijging.²

De marginale druk wordt berekend met het **microsimulatiemodel** Mimosi.³ Voor individuen tussen de 15 en 64 jaar uit het inkomenspanel onderzoek (IPO) van het

¹ Bij een gelijkblijvend aantal gewerkte uren blijven de kosten voor kinderopvang hetzelfde. De hoogte van de kinderopvangtoeslag kan echter wel wijzigen. Hiermee verschilt de marginale druk van de deeltijdval, die aangeeft in welke mate een dag extra werken lonend is.

² In 2012 is de opbouw van de arbeidskorting tussen 9.000 en 21.000 euro (wml) 12,3%.

³ Voor een beschrijving van Mimosi, zie G. Romijn, J. Goes, P. Dekker, M. Gielen en F. van Es, 2008, MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Document 161. Een methodologische verantwoording voor de berekeningswijze van de marginale druk wordt gegeven in M. Gielen, J. Goes, M. Lever en R. van Opstal, 2009, Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk in 2001-2011, CPB

CBS⁴ wordt berekend met hoeveel het nominaal besteedbaar inkomen stijgt als het brutoloon met 3% stijgt. Het aantal gewerkte uren wijzigt niet. De marginale druk is het percentage van deze loonstijging dat niet in het nominaal besteedbaar inkomen tot uitdrukking komt. Bij de berekening van de marginale druk worden dezelfde regelingen meegenomen als in de berekening van de statische koopkracht. Daarmee is het grootste deel van het bruto-netto traject gedekt. Sommige delen van het bruto-netto traject worden echter niet meegenomen; zie daarvoor paragraaf 2.2.

In aanvulling op de gebruikelijke CPB-berekening wordt in een variant ook de marginale wig bepaald, waar de **werkgeverswig** en de **btw** onderdeel van uitmaken. De werkgeverswig – het verschil tussen de loonkosten die de werkgever betaalt en het brutoloon – bestaat uit werkgeverspremies voor pensioen en ziektekosten-, arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsverzekeringen. De werkgeverswig werkt op langere termijn door in de lonen, omdat zij uit de loonruimte betaald wordt. Btw leidt tot hogere consumptieprijzen en verlaagt daarmee de waarde van het besteedbaar inkomen. Het effect op de arbeidsaanbodbeslissing is daarom in essentie hetzelfde als van directe belastingen: een stijging verlaagt het netto reële inkomen uit arbeid en ontmoedigt het arbeidsaanbod.⁵ Het effect van de btw voor de marginale druk verschilt slechts beperkt voor verschillende inkomensgroepen,⁶ en wordt daarom uniform toegepast.

2.2 Wat wordt niet meegeteld?

Pensioenpremies worden wel tot de marginale druk gerekend, maar de voorgestelde beperking van het Witteveenkader niet. Pensioenpremies verminderen op korte termijn het besteedbaar inkomen. Een stijging van het brutoloon leidt tot een stijging van de verschuldigde pensioenpremie. Beperking van het Witteveenkader – waarin de fiscale facilitatie van pensioensparen wordt geregeld – wordt echter niet meegenomen in de marginale drukberekening, omdat de sociale partners uiteindelijk de pensioenpremie en -opbouw vaststellen en niet het kabinet.

Het **inkomensafhankelijke eigen risico** in de zorg wordt in de marginale drukberekening niet meegenomen, omdat in de steekproef niet bekend is wat de

Document 195. De presentatie van de marginale druk in deze notitie sluit aan bij Figuur 5.1 in dit document. Merk op dat de gemiddelde marginale druk naar inkomen wordt gepresenteerd en niet de mediaan, omdat van de eerste een decompositie kan worden gemaakt en van de tweede niet.

⁴ Het IPO is een steekproef op basis van administratieve gegevens van onder meer de Belastingdienst. Het bevat gegevens voor 85.000 huishoudens met in totaal 240.000 individuen.

⁵ Andere indirecte belastingen zoals accijnzen worden in de variant niet meegerekend.

⁶ Zie L. Bettendorf, S. Cnossen en C. van Ewijk, 2012, BTW-verhoging treft lage en hoge inkomens even sterk, Me Judice, 25 april 2012.

persoonlijke zorgkosten zijn. Daardoor kan niet specifiek voor ieder inkomensniveau worden bepaald welke aanspraak op het eigen risico zou gelden.

In de berekening van de marginale druk wordt geen rekening gehouden met de kosten voor **studerende kinderen en alimentatie**. Deze kosten zijn in principe geen collectieve lasten. Een praktische reden is dat het gebruikte microdatabestand geen informatie bevat over deze kosten. Dat geldt ook voor de **AWBZ**. Ombuigingen op de AWBZ kunnen binnen het gebruikte databestand niet worden doorvertaald naar financiële gevolgen voor huishoudens.

3 Marginale druk voor werknemers

De marginale drukberekening heeft betrekking op 2017. Tabel 3.1 bevat een overzicht van de relevante maatregelen in het oorspronkelijke Regeerakkoord (RA1) en het bijgestelde Regeerakkoord (RA2). De maatregelen worden beschreven ten opzichte van het basispad.⁷ Verschillen tussen RA1 en RA2 hebben betrekking op de **inkomensafhankelijke zorgpremie** en daarmee samenhangende aanpassingen in de inkomstenbelastingtarieven, de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de zorgtoeslag.⁸

Tabel 3.1 Maatregelen met gevolgen voor de marginale druk van werknemers in 2017

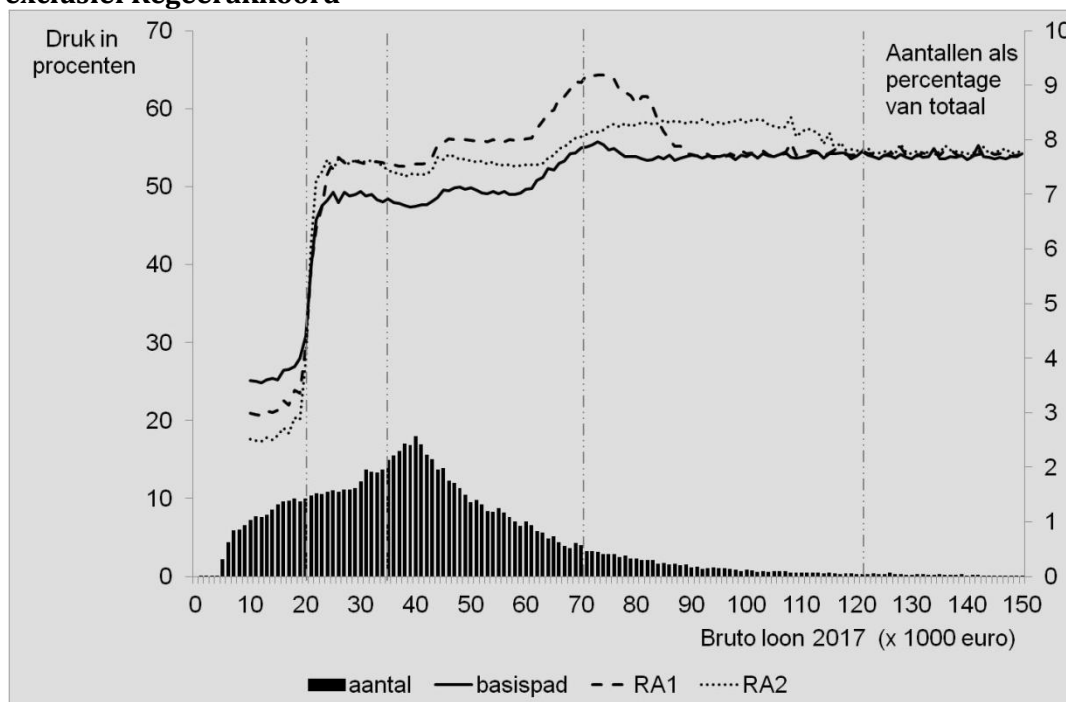
	basispad	RA1	RA2
schijftarief 1e schijf	36,2%	verhogen naar 36,5%	verhogen naar 36,5%
schijftarief 2e schijf	41,2%	verlagen naar 38,0%	verhogen naar 42,0%
schijftarief 3e schijf	41,3%	verlagen naar 38,0%	verhogen naar 42,0%
schijftarief 4e schijf	51,3%	verhogen naar 51,6%	verhogen naar 52,0%
schijflengte 3e schijf		verlengen met 1200 euro	verlengen met 3500 euro
arbeidskorting		maximale arbeidskorting met 500 euro verhoogd	maximale arbeidskorting met 900 euro verhoogd en voor de hogere inkomens afgebouwd naar 0
algemene heffingskorting			binnen de tweede en derde schijf met 3% afbouwen
inkomensafhankelijke zorgpremie		vanaf het wettelijk minimumloon tot 2 keer modaal bedraagt deze 11,5%	
zorgtoeslag		afschaffen	
doorwerkbonus		invoeren doorwerkbonus	invoeren doorwerkbonus
kindgebonden budget		verlagen inkomensgrens voor afbouw	verlagen inkomensgrens voor afbouw
hypotheekrenteaftrek		verlagen maximum aftrekpercentage naar 50%	verlagen maximum aftrekpercentage naar 50%

⁷ De maatregelen in het basispad staan opgesomd in bijlage 10 in CPB, 2012, Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord, CPB Notitie, 29 oktober 2012. Het gevolg van de btw-verhoging, die al onderdeel uitmaakt van het basispad, wordt aan het einde van deze paragraaf apart toegelicht.

⁸ Voor een toelichting op de inkomensafhankelijke zorgpremie in het oorspronkelijke regeerakkoord, zie: CPB, 2012, Een nadere toelichting op de koopkrachteffecten van het Regeerakkoord, CPB Notitie, 8 november 2012.

Voor inkomens tot 20.000 euro is de marginale druk in het bijgestelde Regeerakkoord (RA2) lager dan zowel het basispad als het oorspronkelijke Regeerakkoord (RA1) (figuur 3.1). Dit komt door de **opbouw van de arbeidskorting**. Hoe hoger deze opbouw, hoe lager de marginale druk. In RA2 wordt de maximale arbeidskorting het meest verhoogd en daarbij hoort een hogere opbouw en daarmee een lagere marginale druk.

Figuur 3.1. Gemiddelde marginale druk werknemers in 2017 inclusief en exclusief Regeerakkoord



Toelichting: RA1 = het oorspronkelijke Regeerakkoord; RA2 = het aangepaste Regeerakkoord. Zie Tabel 3.1 voor de relevante maatregelen in beide versies van het Regeerakkoord. De groep werknemers bevat alle werknemers uit het microdatabestand die tussen 15 en 64 jaar oud zijn en binnen één jaar alleen looninkomen hebben in de sector markt, zorg en/of overheid. Werknemers met een uitzonderlijk laag of hoog jaarloon zijn weggelaten. De ondergrens voor het jaarloon verschilt naar huishoudtype: 70% WML bij alleenstaanden, 90% WML bij alleenstaande ouders, 100% WML bij alleenverdieners en meestverdienende partners en 1000 euro bruto voor minstverdienende partners. De bovengrens is in alle gevallen 150 000 euro bruto. De gemiddelde marginale druk is berekend per inkomensinterval van 1000 euro.

In RA2 blijft de zorgtoeslag ongewijzigd ten opzichte van het basispad. De hogere marginale druk voor inkomens tussen 20.000 en 35.000 euro komt vooral door de **afbouw van de algemene heffingskorting** en in mindere mate door het verhogen van de schijftarieven in de tweede en derde schijf. Het effect van de – voor de Belastingdienst bewerkelijke – introductie van een inkomensafhankelijke algemene heffingskorting op de marginale druk is *equivalent* met een vergelijkbare verhoging van het tarief tweede en derde schijf. In RA1 speelde voor deze inkomenscategorie de afschaffing van de zorgtoeslag een belangrijke rol. Daardoor was per saldo sprake van een stijging van de marginale druk. Voor werknemers *zonder zorgtoeslag*⁹ zou de

⁹ De afbouw van de zorgtoeslag is gebaseerd op het huishoudinkomen en niet op het individuele inkomen. Bij een verzamelinkomen vanaf 33.000 euro is de zorgtoeslag in 2017 nihil voor alleenstaanden. Voor paren geldt dit

marginale druk stijgen door onder meer de inkomensafhankelijke zorgpremie. Voor werknemers *met* zorgtoeslag zou de marginale druk in RA1 juist omlaag gaan ten opzichte van het basispad. Deze verlaging, alsook de verlaging van de tarieven in de tweede en derde schijf, werden echter in belangrijke mate teniet gedaan door de invoering van de inkomensafhankelijke zorgpremie.

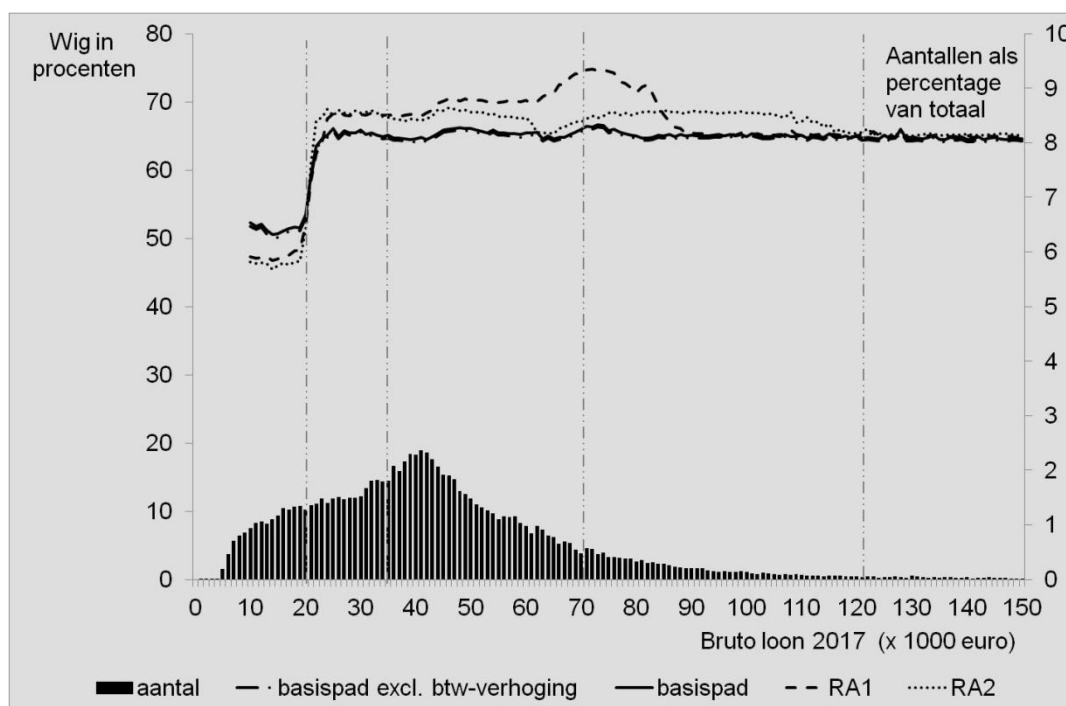
Voor inkomens tussen 35.000 en 70.000 euro is de marginale druk in RA2 hoger dan in het basispad vanwege de **afbouw van de algemene heffingskorting**. Voor deze inkomenscategorie is de stijging van de marginale druk kleiner dan in RA1, vanwege het **vervallen van de inkomensafhankelijke zorgpremie** en omdat de afbouw van de algemene heffingskorting in RA2 stopt bij het einde van de derde schijf (63.000 euro).

Voor inkomens boven de 70.000 euro wordt de marginale druk in RA2 groter omdat de **afbouw van de arbeidskorting** in het basispad bij een belastbaar inkomen van 75.000 euro stopt, terwijl deze in RA2 doorloopt tot een belastbaar inkomen van 110.000 euro. Voor de hoogste inkomens, waarvoor zowel in het basispad als in RA2 de arbeidskorting niet meer wordt afgebouwd, is er geen verschil meer in de marginale druk.

De totale marginale wig, waarin de **werkgeverswig** ook wordt meegenomen, kent een vlakker patroon dan de eerder getoonde marginale druk (figuur 3.2). De werkgeverswig is vooral van toepassing voor inkomens tussen de 20.000 en 70.000 euro. Aanpassingen daarin hebben geen noemenswaardige invloed gehad op de totale marginale wig. De gevolgen van het Regeerakkoord zijn in deze figuur daarom nagenoeg gelijk aan die in figuur 3.1. De **btw-verhoging** heeft nauwelijks gevolgen voor de totale marginale wig. Het hoge btw-tarief is op minder dan de helft van de consumptie van toepassing. Bovendien kan voor de meeste inkomens minder dan de helft van een inkomensstijging worden besteed aan extra consumptie. Daardoor leidt een btw-stijging met 2%-punt tot een stijging van de totale marginale wig met minder dan ½%-punt.

vanaf 45.000 euro. Door de afbouw van de zorgtoeslag – met 9,6% in 2017 – is de marginale druk voor werknemers zonder zorgtoeslag bijna 10%-punt lager dan voor werknemers met zorgtoeslag.

Figuur 3.2. Gemiddelde totale marginale wig in 2017 inclusief en exclusief Regeerakkoord, met toevoeging van btw



Toelichting: de totale marginale wig is het deel van een loonkostenstijging dat *niet* resulteert in een stijging van het nominaal besteedbaar inkomen. Werkgeverspremies, die het verschil vormen tussen loonkosten en het brutoloon, hebben geen effect op de marginale druk, maar zijn wel van belang voor de totale wig. Vanwege de vergelijkbaarheid met figuur 3.1 wordt op de x-as uitgegaan van het bruto loon. Deze wordt vervolgens omgerekend naar loonkosten om de marginale wig te kunnen bepalen.

4 Marginale druk voor zelfstandigen

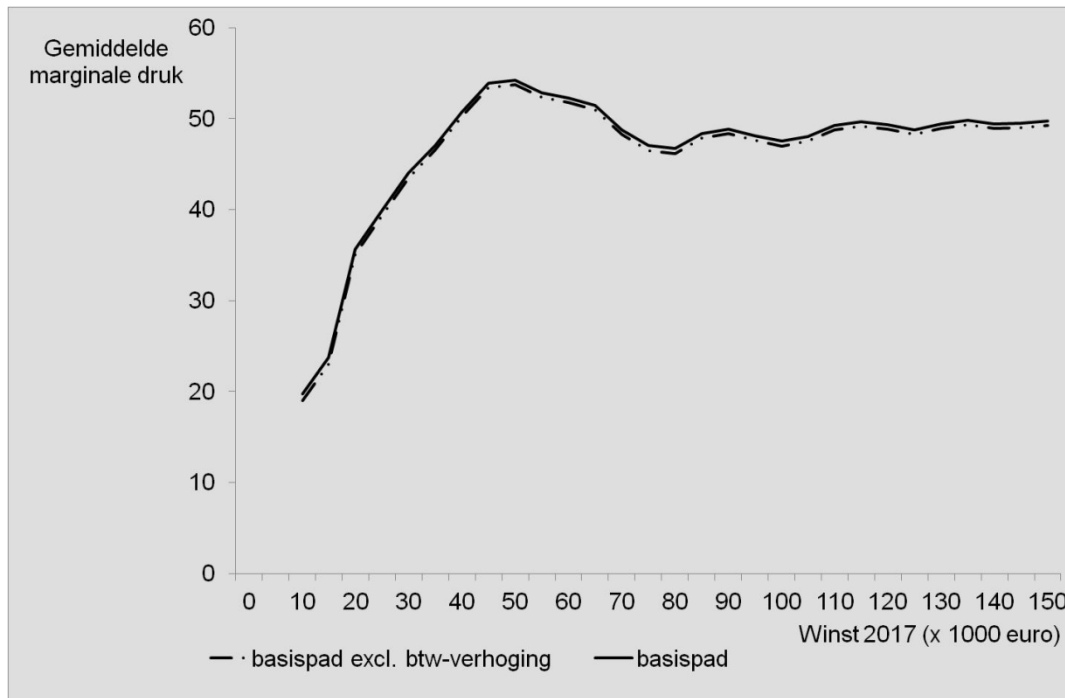
De marginale druk voor zelfstandigen na het Regeerakkoord kan niet worden bepaald, omdat de beperking van fiscale faciliteiten voor zelfstandigen nog niet is gespecificeerd. Zelfstandigen (ook wel IB-ondernemers genoemd) betalen net als werknemers inkomstenbelasting in Box 1. Een eerste indruk voor de marginale drukverandering als gevolg van het Regeerakkoord wordt daarom gegeven in Figuur 3.1. Hierbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste behelst het Regeerakkoord een beperking van de **fiscale faciliteiten voor IB-ondernemers** met 500 mln euro. Eventuele gevolgen voor de marginale druk zijn echter niet bekend, omdat de maatregel niet is uitgewerkt.¹⁰ Ten tweede zou in de eerste versie van het Regeerakkoord (RA1) sprake zijn van afschaffing van het verlaagde tarief van de **inkomensafhankelijke ziektekostenbijdrage (IAB)**. Daardoor zouden zelfstandigen circa 1,5%-punt meer IAB betalen over hun fiscale winst, wat de

¹⁰ Sinds 2012 is de Zelfstandigenaftrek niet meer afhankelijk van de fiscale winst, waardoor deze geen marginale druk meer genereert. Als de maatregel zou worden vormgegeven door een verlaging van de Zelfstandigenaftrek, dan zou dit dus geen gevolgen hebben voor de marginale druk.

marginale druk voor inkomens tot de maximum inkomensgrens voor de IAB (55.500 euro) met maximaal 1%-punt zou verhogen. In de uiteindelijke versie van het Regeerakkoord (RA2) blijft het verlaagde IAB tarief van toepassing, net als in het basispad.

De marginale druk voor zelfstandigen kan wel worden bepaald voor het basispad. De groep zelfstandigen kan op verschillende manieren worden **afgebakend**, omdat velen naast winst ook arbeidsinkomen of een uitkering ontvangen. In figuur 4.1 is de groep zelfstandigen beperkt tot degenen waarvan het totale bruto inkomen voor minimaal 90% uit winst bestaat.¹¹ Vanwege de **MKB-winstvrijstelling** (14% in 2017) is de marginale belastingdruk voor zelfstandigen 86% van de marginale druk voor werkkenden. Daardoor is voor de hoogste winstinkomens de marginale druk ook lager dan voor werkkenden. Voor zelfstandigen met een hoog inkomen is de marginale druk 44% (86% van 52%). De inkomensafhankelijke bijdrage voor ziektekosten (IAB) wordt voor werknemers door de werkgever afgedragen. Zelfstandigen moeten deze bijdrage zelf betalen. Voor hen geldt een verlaagd tarief.

Figuur 4.1 Gemiddelde marginale druk zelfstandigen in basispad



¹¹ Vanwege het relatief kleine aantal waarnemingen is de gemiddelde marginale druk voor zelfstandigen berekend over winstintervallen van 5000 euro.