

Vergaderjaar 2023–2024

36 418

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2024)

G

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2023

Hierbij stuur ik u de beantwoording van de resterende vragen van het lid van de fractie van 50PLUS aangaande het pakket Belastingplan 2024. Eerder heb ik in de nota naar aanleiding van het tweede verslag aangegeven meer tijd nodig te hebben voor de beantwoording van deze vragen.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij

– Beantwoording resterende vragen

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt om een overzicht van de tarieven in de inkomstenbelasting sinds 2001. Daarbij vraagt dit lid specifiek naar de ontwikkeling van de tarieven in de periode 2001–2013. Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of de stijging van de tarieven in deze periode relatief groter was voor de groep tot de AOW-leeftijd of voor de groep vanaf de AOW-leeftijd. De tarieven in de vier schijven van box 1 van de inkomstenbelasting zijn opgenomen in Tabel 1 en 2. De tarieven in de eerste en tweede schijf zijn in de periode 2001–2013 relatief sterker gestegen voor belastingplichtigen vanaf de AOW-leeftijd. Dit zegt overigens niets over de totale koopkrachtontwikkeling in die periode. De grootste wijzigingen (van 2012 op 2013) hangen overigens samen met de Wet Uniformering Loonbegrip. Deze grote wijziging is uitgebreid geëvalueerd.¹ Uit die evaluatie blijkt dat de omzetting qua inkomenseffecten vrijwel neutraal was, zowel voor gepensioneerden als voor werkenden (zie bijvoorbeeld Tabel 2 in de evaluatie).

Tabel 1 – Tarieven tot de AOW-leeftijd

Jaar	Schijf 1	Schijf 2	Schijf 3	Schijf 4
2001	32,35%	37,60%	42,00%	52,00%
2002	32,35%	37,85%	42,00%	52,00%
2003	33,15%	38,65%	42,00%	52,00%
2004	33,40%	40,35%	42,00%	52,00%
2005	34,40%	41,95%	42,00%	52,00%
2006	34,15%	41,45%	42,00%	52,00%
2007	33,65%	41,40%	42,00%	52,00%
2008	33,60%	41,85%	42,00%	52,00%
2009	33,50%	42,00%	42,00%	52,00%
2010	33,45%	41,95%	42,00%	52,00%
2011	33,00%	41,95%	42,00%	52,00%
2012	33,10%	41,95%	42,00%	52,00%
2013	37,00%	42,00%	42,00%	52,00%
2014	36,25%	42,00%	42,00%	52,00%
2015	36,50%	42,00%	42,00%	52,00%
2016	36,55%	40,40%	40,40%	52,00%
2017	36,55%	40,80%	40,80%	52,00%
2018	36,55%	40,85%	40,85%	51,95%
2019	36,65%	38,10%	38,10%	51,75%
2020	37,35%	37,35%	37,35%	49,50%
2021	37,10%	37,10%	37,10%	49,50%
2022	37,07%	37,07%	37,07%	49,50%
2023	36,93%	36,93%	36,93%	49,50%
2024	36,97%	36,97%	36,97%	49,50%

¹ Evaluatie Wet ULB (juni 2013) vjcsqtp7znt.pdf (eerstekamer.nl).

Tabel 2 – Tarieven vanaf de AOW-leeftijd

Jaar	Schijf 1	Schijf 2	Schijf 3	Schijf 4
2001	14,45%	19,70%	42,00%	52,00%
2002	14,45%	19,95%	42,00%	52,00%
2003	15,25%	20,75%	42,00%	52,00%
2004	15,50%	22,45%	42,00%	52,00%
2005	16,50%	24,05%	42,00%	52,00%
2006	16,25%	23,55%	42,00%	52,00%
2007	15,75%	23,50%	42,00%	52,00%
2008	15,70%	23,95%	42,00%	52,00%
2009	15,60%	24,10%	42,00%	52,00%
2010	15,55%	24,05%	42,00%	52,00%
2011	15,10%	24,05%	42,00%	52,00%
2012	15,20%	24,05%	42,00%	52,00%
2013	19,10%	24,10%	42,00%	52,00%
2014	18,35%	24,10%	42,00%	52,00%
2015	18,60%	24,10%	42,00%	52,00%
2016	18,65%	22,50%	40,40%	52,00%
2017	18,65%	22,90%	40,80%	52,00%
2018	18,65%	22,95%	40,85%	51,95%
2019	18,75%	20,20%	38,10%	51,75%
2020	19,45%	19,45%	37,35%	49,50%
2021	19,20%	19,20%	37,10%	49,50%
2022	19,17%	19,17%	37,07%	49,50%
2023	19,03%	19,03%	36,93%	49,50%
2024	19,07%	19,07%	36,97%	49,50%

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of ik de conclusie deel dat de belastingtarieven in de periode 2001–2013 zeer sterk zijn gestegen ter financiering van hogere en later ook inkomensafhankelijke heffingskortingen. Dit lid vraagt ook of de hogere middeninkomens tussen 2001 en 2013 steeds hogere tarieven voorgeschoteld kregen en anderzijds in 2013 ook nog het recht verloren op heffingskortingen als gevolg van de inkomensafhankelijke afbouw van die heffingskortingen. De sprong in de tarieven in de eerste en tweede schijf van 2012 op 2013 is voor een groot deel gerelateerd aan de Wet Uniformering Loonbegrip. Dit is dus niet direct gerelateerd aan hogere en inkomensafhankelijke heffingskortingen. Voor de effecten van de maatregelen uit 2013 verwijs ik naar de eerder genoemde evaluatie loonbegrip. Daaruit blijkt, zoals aangegeven, dat de omzetting qua inkomenseffecten vrijwel neutraal was.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of ik de conclusie deel dat de steeds steilere inkomensafhankelijke afbouw van heffingskortingen en het verlagen van het afbouwpunt ervoor heeft gezorgd dat steeds minder belastingplichtigen de volledige heffingskortingen kunnen verzilveren. Daarnaast vraagt dit lid om het aantal belastingplichtigen (en het percentage van het totaal) dat in 2011, 2014 en 2024 de maximale AHK en arbeidskorting kon claimen en verzilveren. Het afbouwen van heffingskortingen en het verlagen van afbouwpunten leidt niet tot een situatie waarin meer belastingplichtigen hun heffingskortingen niet kunnen verzilveren. Het verhogen van het maximumbedrag van een heffingskorting zorgt er wel voor dat minder belastingplichtigen de heffingskorting volledig kunnen verzilveren.

Het is niet mogelijk om tot zover terug in de tijd na te gaan hoeveel belastingplichtigen de heffingskortingen konden verzilveren. In Tabel 3 zijn cijfers over verzilvering opgenomen voor de jaren 2018, 2021 en 2024. Bij de AHK is te zien dat het aantal personen met recht op AHK is toegenomen, terwijl het aantal personen dat de AHK tegen eigen inkomen kan verzilveren gedaald is. Ook bij de arbeidskorting geldt dat het aantal personen dat de heffingskorting tegen eigen inkomen kan verzilveren in relatieve zin gedaald is in de periode 2018–2024.

Tabel 3 – verzilvering AHK en arbeidskorting

	2018	2021	2024
Aantal met recht op AHK	13,3 miljoen	13,4 miljoen	13,7 miljoen
Aantal volledig verzilverd tegen eigen inkomen	10,2 miljoen	9,8 miljoen	9,7 miljoen
Aantal met recht op arbeidskorting	9,5 miljoen	9,5 miljoen	10,2 miljoen
Aantal volledig verzilverd tegen eigen inkomen	8,1 miljoen	7,9 miljoen	8,2 miljoen

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt om een overzicht van de 2 miljoen AOW-gerechtigden die belasting betalen. Dit lid vraagt om een tabel met inkomenscategorieën van € 15.000 tot € 100.000, met stapgroottes van € 5.000. Deze vraag is geïnterpreteerd als een overzicht van de totale belasting die AOW-gerechtigden betalen in de gevraagde inkomenscategorieën. De cijfers zijn voor 2024 weergegeven in Tabel 4. Uit de cijfers die ten grondslag liggen aan de tabel blijkt dat 2,1 miljoen AOW-gerechtigden belasting betalen in 2024. De inkomenscategorieën zijn gemaakt op basis van het verzamelinkomen en alleen AOW-gerechtigden die vóór 2024 de AOW-gerechtigde leeftijd hebben behaald zijn meegenomen in het overzicht (ruim 3,2 miljoen in totaal).

Tabel 4 – totale heffing bij AOW-gerechtigden

Verzamelinkomen (in euro's)	Aantal personen (x1.000)	Gemiddeld inkomen (x1.000)	Gemiddelde heffing (x1.000)
<15.000	596	12,3	0,0
15.000–20.000	449	18,1	0,0
20.000–25.000	504	22,5	0,3
25.000–30.000	438	27,4	1,3
30.000–35.000	317	32,4	2,4
35.000–40.000	227	37,3	3,5
40.000–45.000	169	42,4	5,2
45.000–50.000	107	47,5	7,5
50.000–55.000	83	52,0	10,1
55.000–60.000	58	57,1	12,8
60.000–65.000	50	62,7	15,0
65.000–70.000	38	67,9	17,2
70.000–75.000	31	71,6	19,0
75.000–80.000	27	76,2	21,1
80.000–85.000	23	83,5	24,0
85.000–90.000	18	86,8	25,7
90.000–95.000	18	93,7	28,4
95.000–100.000	13	97,6	30,4
>100.000	85	209,3	73,9
totaal	3.251	34,3	5,0

Het lid van de fractie van 50PLUS verwijst naar een eerder gegeven antwoord waarin wordt uitgelegd dat het eindpunt van de eerste schijf voor gepensioneerden structureel op een lager niveau ligt dan in de huidige situatie het geval is. Dit lid vraagt of aan de hand van een tabel inzichtelijk kan worden gemaakt dat bij dat lagere inkomensniveau zich een grotere groep gepensioneerden bevindt. Door de houdbaarheidsbijdrage AOW wordt het aanvangspunt van de tweede schijf jaarlijks met 75% van de tabelcorrectiefactor geïndexeerd. Hierdoor komt de grens op een relatief lager niveau te liggen. De grens schuift daarmee op naar een ander punt op de inkomensverdeling. Op dit lagere punt in de inkomensverdeling bevindt zich een grotere groep AOW-gerechtigden. Uit Tabel 4 blijkt dat zich bij de huidige grens van de eerste schijf (rond € 38.000 in 2024) ongeveer 227.000 gepensioneerden bevinden. Op het structurele eindpunt (in 2060) ligt de schijfgrens op ongeveer € 31.000 (in prijzen 2024). Rondom dat inkomensniveau bevinden zich ongeveer 317.000 gepensioneerden.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt hoeveel AOW-gerechtigden een inkomen hebben tussen € 80.000 en € 90.000 en hoe dit aantal is voor groepen tot € 150.000 (met stappen van € 10.000). In Tabel 4 is dit antwoord al deels terug te vinden. Voor de volledigheid geeft Tabel 5 het complete overzicht.

Tabel 5 – aantal AOW-gerechtigden met hoge inkomens

Verzamelinkomen (in euro's)	Aantal personen (x1.000)
80.000–90.000	41
90.000–100.000	31
100.000–110.000	18
110.000–120.000	12
120.000–130.000	9
130.000–140.000	9
140.000–150.000	5
>150.000	32

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt hoe groot de totale groep belastingbetalers is met een inkomen tussen € 150.000 en € 500.000, weergegeven per categorie van € 50.000. Dit lid vraagt of daarbij kan worden aangegeven welk deel gepensioneerd is. Voor de beantwoording van deze vraag is – net als in de overzichten in Tabel 4 en Tabel 5 – uitgegaan van het verzamelinkomen. Tabel 6 geeft het gevraagde overzicht.

Tabel 6 – aantal belastingplichtigen tot en vanaf de AOW-leeftijd voor inkomens van € 150.000 tot € 500.000

Verzamelinkomen (in euro's)	Aantal personen tot AOW-leeftijd (x1.000)	Aantal personen vanaf AOW-leeftijd (x1.000)
150.000–200.000	75	14
200.000–250.000	28	6
250.000–300.000	17	5
300.000–350.000	9	2
350.000–400.000	6	1
400.000–450.000	3	1
450.000–500.000	3	0
>500.000	14	3
Totaal	156	32

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt hoeveel AOW-gerechtigden in 2023 nog uitsluitend in de eerste schijf zitten en hoeveel dat er waren in 2020. Dit lid vraagt ook wat ik vind van deze ontwikkeling. In 2023 waren er 2,5 miljoen AOW-gerechtigden met een inkomen in box 1 van maximaal € 37.149 (€ 38.703 voor AOW-gerechtigden geboren voor 1 januari 1946). Afgezet tegen een totaal van 3,3 miljoen AOW-gerechtigden gaat het om 76%. In 2020 waren er 2,6 miljoen AOW-gerechtigden met een inkomen van maximaal € 34.712 (€ 35.375 voor AOW-gerechtigden geboren voor 1 januari 1946). Afgezet tegen een totaal van 3,2 miljoen AOW-gerechtigden gaat het om 80%. De ontwikkeling laat zien dat over deze jaren de inkomens van AOW-gerechtigden sneller zijn gegroeid dan de schijfgrenzen. Dit heeft voor een deel te maken met de beperkte indexatie van de tweede schijf als gevolg van de houdbaarheidsbijdrage AOW, maar kan ook verklaard worden doordat inkomens met meer dan de tabelcorrectiefactor zijn gestegen. Zo is de AOW verhoogd als gevolg van de verhoging van het wettelijk minimumloon. Bij de koopkrachtbesluitvorming kijkt het kabinet naar het gehele koopkrachtbeeld. Het aantal

AOW-ers in de eerste schijf heeft gevolgen voor de koopkracht van AOW-gerechtigden en wordt zo meegenomen. Dit totale koopkrachtbeeld is de afgelopen jaren steeds als redelijk en evenwichtig beoordeeld door het kabinet.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt hoeveel jaar alle schijfgrenzen bevroren moeten worden om € 30 miljard te dekken, uitgaande van een inflatie van 2%, 3% en 4%. Als de schijfgrenzen de komende jaren bevroren worden blijven zowel het aanvangspunt van de tweede schijf voor gepensioneerden als het aanvangspunt van het toptarief de komende jaren op het niveau van 2024. In onderstaande Tabel 7 is weergegeven wat de ex ante budgettaire opbrengst zou zijn als wordt uitgegaan van de inflatiecorrectie conform de cMEV-raming van het CPB (gemiddeld 2,5% per jaar over de periode 2025–2028). Cumulatief levert niet indexeren € 9,3 miljard op over de kabinetsperiode 2025–2028. Uitgaande van een inflatie van 2% is de cumulatieve opbrengst lager, bij een inflatie van 3% en 4% is de opbrengst logischerwijs hoger, maar nog steeds onvoldoende om € 30 miljard op te halen binnen de kabinetsperiode.

Dit betekent dat de incidenteel benodigde € 30 miljard niet opgehaald kan worden binnen de kabinetsperiode, waardoor opbrengsten die pas op de lange termijn behaald worden ingezet moeten worden voor dekking op korte termijn. Dit betekent dat het beleid van het nieuwe kabinet ten koste gaat van de budgettaire ruimte van volgende kabinetten en de lasten bij toekomstige generaties worden neergelegd.

Tabel 7 budgettaire opbrengst niet indexeren schijfgrenzen op basis van geraamde tabelcorrectiefactor cMEV 2024 (lopende prijzen in mln euro)

	2025	2026	2027	2028	Cumulatief
Budgettaire opbrengst	614	1.837	2.837	3.982	9.270

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt om een tabel met daarin de inkomenseffecten wanneer de arbeidskorting zou worden vervangen voor lagere tarieven, zonder daarin het effect van de arbeidskorting mee te nemen. De inkomenseffecten van een alleenstaande jonger dan de AOW-leeftijd en zonder recht op arbeidskorting zijn weergegeven in Tabel 8. De inkomenseffecten voor deze groep belastingplichtigen zijn positiever dan voor de groep belastingplichtigen met recht op arbeidskorting, omdat zij geen nadeel ondervinden van het afschaffen van de arbeidskorting en enkel profiteren van de lagere tarieven.

Het effect van de verlaging van het tarief 1^e schijf voor AOW-gerechtigden is niet eenvoudig vast te stellen omdat ook de hoogte van de AOW verandert door de tariefverlaging. Het tarief in de eerste schijf bestaat uit belastingen en premies. Omdat het belastingtarief daalt en het premietarief gelijk blijft, verandert de verhouding tussen deze tarieven. Dit werkt door op de hoogte van de algemene heffingskorting voor AOW-gerechtigden, omdat zij doordat ze geen AOW-premie betalen geen recht hebben op het AOW-premiedeel van de algemene heffingskorting. Dit werkt ook door op de hoogte van de AOW. Voor AOW'ers verandert dus zowel het belastbaar inkomen als de verschuldigde belasting in box 1.

Tabel 8 – Inkomenseffecten van alleenstaande jonger dan de AOW-leeftijd zonder recht op arbeidskorting

Belastbaar inkomen	Effect tarief eerste schijf	Effect op netto inkomen
€ 10.000	€ 743	€ 323
€ 20.000	€ 1.486	€ 1.486
€ 30.000	€ 2.229	€ 2.229
€ 40.000	€ 2.972	€ 2.972
€ 50.000	€ 3.715	€ 3.715
€ 60.000	€ 4.458	€ 4.458
€ 70.000	€ 5.201	€ 5.201
€ 80.000	€ 5.619	€ 5.619
€ 90.000	€ 5.619	€ 5.619
€ 100.000	€ 5.619	€ 5.619

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt om een overzicht van de ontwikkeling van het budgettaire belang van de arbeidskorting, de ouderenkorting, de AOW-uitgaven, de begroting van onderwijs en de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) over de periode 2001 t/m 2024. Dit is weergegeven in Tabel 9. Het budgettair belang van de algemene heffingskorting en de ouderenkorting is weergegeven vanaf 2004 omdat er geen consistente reeksen beschikbaar zijn voor eerdere jaren. De bedragen voor de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van VWS kunnen iets afwijken van de gepubliceerde bedragen in de begrotingen van deze departementen doordat de manier waarop de standen zijn opgebouwd in de stukken wijzigt door de tijd heen.

Tabel 9 – Ontwikkeling budgettair belang arbeidskorting, ouderenkorting, AOW-uitgaven, begroting Ministerie van OCW en begroting Ministerie van VWS

	Budgettair belang arbeidskorting (mrd euro)	Budgettair belang ouderenkorting (mrd euro)	Uitgaven AOW (mrd euro)	Begroting Ministerie van OCW (mrd euro)	Begroting Ministerie van VWS (mrd euro)
2001			€ 20,3	€ 19,9	€ 39,8
2002			€ 21,4	€ 21,9	€ 43,8
2003			€ 22,4	€ 23,6	€ 48,7
2004	€ 7,7	€ 0,8	€ 22,9	€ 23,7	€ 51,0
2005	€ 8,2	€ 0,9	€ 23,4	€ 25,3	€ 53,0
2006	€ 8,9	€ 0,7	€ 24,2	€ 26,5	€ 56,4
2007	€ 9,3	€ 0,7	€ 25,2	€ 27,6	€ 58,0
2008	€ 9,8	€ 0,9	€ 26,4	€ 31,4	€ 62,9
2009	€ 10,0	€ 1,3	€ 27,6	€ 33,2	€ 67,2
2010	€ 9,7	€ 1,4	€ 28,6	€ 34,5	€ 69,2
2011	€ 10,2	€ 1,5	€ 30,0	€ 34,6	€ 72,8
2012	€ 10,0	€ 1,6	€ 31,4	€ 32,5	€ 77,8
2013	€ 9,7	€ 2,4	€ 32,7	€ 32,9	€ 82,9
2014	€ 11,7	€ 2,4	€ 34,1	€ 33,6	€ 80,3
2015	€ 13,0	€ 2,5	€ 35,8	€ 34,8	€ 73,4
2016	€ 17,3	€ 2,8	€ 36,9	€ 35,5	€ 75,1
2017	€ 18,3	€ 3,0	€ 37,4	€ 35,8	€ 75,8
2018	€ 19,8 ¹	€ 3,5 ¹	€ 38,1	€ 37,5	€ 80,3
2019	€ 19,5	€ 4,0	€ 39,5	€ 40,7	€ 85,4
2020	€ 22,0	€ 4,2	€ 41,2	€ 41,4	€ 89,8
2021	€ 24,7	€ 4,4	€ 43,0	€ 42,2	€ 98,9
2022	€ 25,6	€ 4,5	€ 44,0	€ 46,6	€ 107,6
2023	€ 31,2	€ 4,8	€ 48,8	€ 51,6	€ 122,3
2024	€ 34,9	€ 5,3	€ 53,0	€ 53,4	€ 130,4

¹ Vanaf 2018 is op een andere wijze rekening gehouden met verzilvering van heffingskortingen. Voorheen werden heffingskortingen in het simulatiemodel (MIMOSI) in een aangenomen volgorde verzilverd. Tegenwoordig worden eerst alle heffingskortingen per belastingplichtige bij elkaar opgeteld en vindt verzilvering plaats naar rato indien de verschuldigde belasting te laag is om alle heffingskortingen te verzilveren. Dit zorgt voor een verschuiving van AHK naar andere heffingskortingen.

Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt of het klopt dat de opbrengst van de houdbaarheidsbijdrage AOW in de eerste jaren zeer beperkt opliep en nu pas «serieus geld» begint op te leveren en vraagt om een tabel met de verwachte opbrengst van de houdbaarheidsbijdrage AOW in 2024 en 2025. Het lid van de fractie van 50PLUS vraagt daarnaast hoeveel AOW-gerechtigde belastingplichtigen meebetalen aan de opbrengst van de houdbaarheidsbijdrage AOW over de periode 2021 t/m 2024. De houdbaarheidsbijdrage AOW, is een beperking van de inflatiecorrectie bij het aanvangspunt van de tweede schijf voor AOW-gerechtigden geboren in of na 1946. De opbrengst van de houdbaarheidsbijdrage AOW neemt jaarlijks toe. Door de jaarlijkse indexatie met 75% van de tabelcorrectiefactor komt het aanvangspunt van de tweede schijf jaarlijks op een relatief lager niveau te liggen. Onderstaande Tabel 10 toont de opbrengst van de houdbaarheidsbijdrage AOW over de periode 2021 t/m 2025 en het aantal AOW-gerechtigden dat te maken krijgt met de houdbaarheidsbijdrage. De opbrengst is bepaald door de derving te berekenen die zou ontstaan wanneer de schijfgrens voor belastingplichtigen geboren in of na 1946 gelijk wordt gesteld aan de schijfgrens voor belastingplichtigen geboren voor 1946.

Tabel 10 – Opbrengst houdbaarheidsbijdrage AOW

	2021	2022	2023	2024	2025
Opbrengst houdbaarheidsbijdrage AOW (mln euro)	60	79	147	195	234
Aantal AOW-gerechtigden	464.000	527.000	596.000	645.000	701.000