Bijlage brief toelichting koopkrachtontwikkeling 2021: terugblik inkomensbeleid kabinetsperiode 2018-2021

In deze bijlage is de onderzoeksaanpak opgenomen van de in de brief toelichting koopkrachtontwikkeling 2021 gepresenteerde resultaten van de terugblik op het inkomensbeleid van de afgelopen kabinetsperiode. Hier zijn ook de belangrijkste beleidsmaatregelen uiteengezet en wordt een overzicht gegeven van de economische ontwikkelingen die van invloed zijn geweest op de (ontwikkeling van de) koopkracht.

Aanpak
De terugblik inkomensbeleid behelst de periode 2018-2021. De begroting 2018 is nog door het vorige kabinet vastgesteld en is vanwege de demissionaire status relatief beleidsarm geweest. De maatregelen uit het Regeerakkoord van het kabinet Rutte III hebben vanaf 2019 invloed gehad op de koopkracht van huishoudens. Voor 2021 is het kabinetsbeleid dat invloed heeft op de koopkrachtcijfers inmiddels opgenomen in het Belastingplan en de Rijksbegroting 2021. De in de brief geschetste onzekerheden in de economische situatie als gevolg van de coronacrisis kunnen de koopkrachtcijfers nog wel laten wijzigen (door veranderingen in bijvoorbeeld de loonontwikkeling of de inflatie), maar dat zal, behoudens wijzigingen naar aanleiding van de parlementaire behandeling van het Belastingplan en de verschillende departementale begrotingen, geen impact hebben op de gevolgen van overheidsbeleid voor de koopkracht.

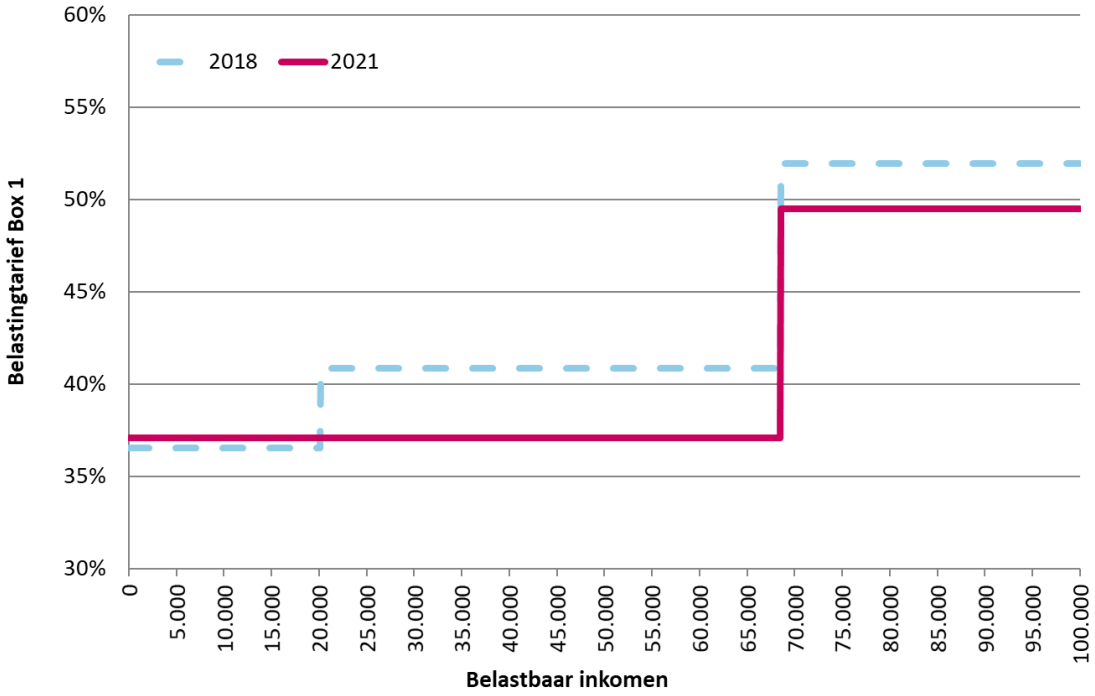
Voor inkomensbeleid bestaat geen duidelijk afgebakende definitie en daarom moeten keuzes gemaakt worden. Voor deze keuzes is aangesloten bij de terugblikken uit 2011 en 2016. Het inkomensbeleid omvat het beleid ten aanzien van de fiscaliteit, de sociale zekerheid en de inkomensondersteunende regelingen, waaronder de toeslagen. De automatische aanpassing van fiscale tarieven en diverse tegemoetkomingen aan de prijsontwikkeling wordt niet tot het inkomensbeleid gerekend. Daarmee behoren bijvoorbeeld de jaarlijkse indexatie van de schijfgrenzen en de netto-nettokoppeling van AOW en minimumuitkeringen niet tot het inkomensbeleid. Alleen maatregelen waarbij aan de knoppen van het instrumentarium – met betrekking tot de fiscaliteit, sociale zekerheid en andere inkomensondersteunende regelingen – wordt gedraaid worden tot inkomensbeleid gerekend. Ook maatregelen die betrekking hebben op de btw of veranderingen in de milieubelastingen zijn meegenomen in de terugblik. Daarmee zijn alleen de directe effecten van inkomensbeleid meegenomen. Indirecte doorwerkingen van inkomensbeleid worden niet tot inkomensbeleid gerekend, omdat deze terugkijkend niet te onderscheiden zijn van andere (economische) ontwikkelingen.

Naast inkomensbeleid hebben economische ontwikkelingen invloed op de ontwikkeling van de koopkracht. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de inflatie (los van beleidsmatige veranderingen in de btw of milieubelastingen), lonen, pensioenen en de rente. Dit soort veranderingen zijn meegenomen in de ontwikkeling van de totale koopkracht, maar behoren niet tot het deel dat beïnvloed is door inkomensbeleid omdat de overheid maar beperkt invloed heeft op dit soort factoren.

Maatregelen inkomensbeleid kabinetsperiode 2018-2021
Eén van de belangrijke doelen van dit kabinet is om de koopkracht van de werkende middengroepen te verbeteren. Het kabinet heeft daarom de lasten sterk verlicht voor huishoudens over de kabinetsperiode. Tussen 2018 en 2021 dalen de lasten voor huishoudens met circa € 5 miljard (inclusief het basispad dat een sterke lastenstijging bevatte), waarbij het overgrote deel van deze lastenverlichting in 2020 en 2021 plaatsvindt. De lastenverlichting bestaat onder meer uit het invoeren van het tweeschijvenstelsel en het verhogen van de algemene heffingskorting en arbeidskorting. In 2019 is afgesproken om de algemene heffingskorting en arbeidskorting in 2020 en 2021 extra te verhogen ten opzichte van de stijging die al was afgesproken in het Regeerakkoord. Ook is in 2019 besloten het tweeschijvenstelsel een jaar eerder in 2020 te voeren. In 2020 is afgesproken om de arbeidskorting in 2021 verder te verhogen en het tarief in de eerste belastingschijf te verlagen.

Het kabinet heeft daarnaast een aantal specifieke maatregelen genomen die pieken in de marginale druk verminderen. Het doel hiervan is om (meer uren) werken en loonsverhoging lonender te maken. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste maatregelen in het inkomensbeleid.

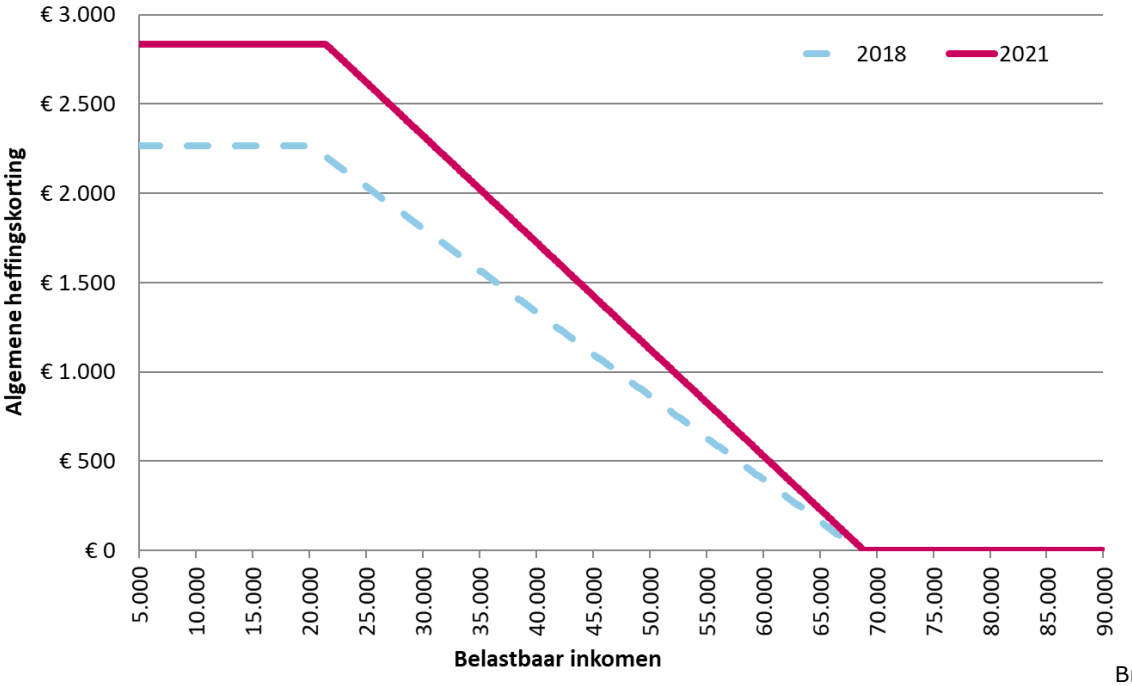
Figuur 1: Hoogte van de tarieven Box 1 naar inkomen 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

Centraal in het Regeerakkoord stond de introductie van een tweeschrijvenstelsel. In 2018 was er de facto nog sprake van een drieschrijvenstelsel, met tarieven van 36,55-40,85% en 51,95%. In verschillende jaarlijkse stapjes zijn de eerste twee schijftarieven samengevoegd naar 37,10% in 2021 en het toptarief is verlaagd naar 49,5% (zie figuur 1). De laagste inkomens hebben relatief veel last van de stijging van het laagste tarief van 36,55% naar 37,25%, maar daar staat tegenover dat de algemene heffingskorting beleidsmatig (exclusief reguliere indexatie) met 450 euro verhoogd is (figuur 2). Vanwege het inkomensafhankelijke karakter – de afbouw begint bij het startpunt van het oude tweede schijftarief – profiteren juist de laagste inkomens hiervan.

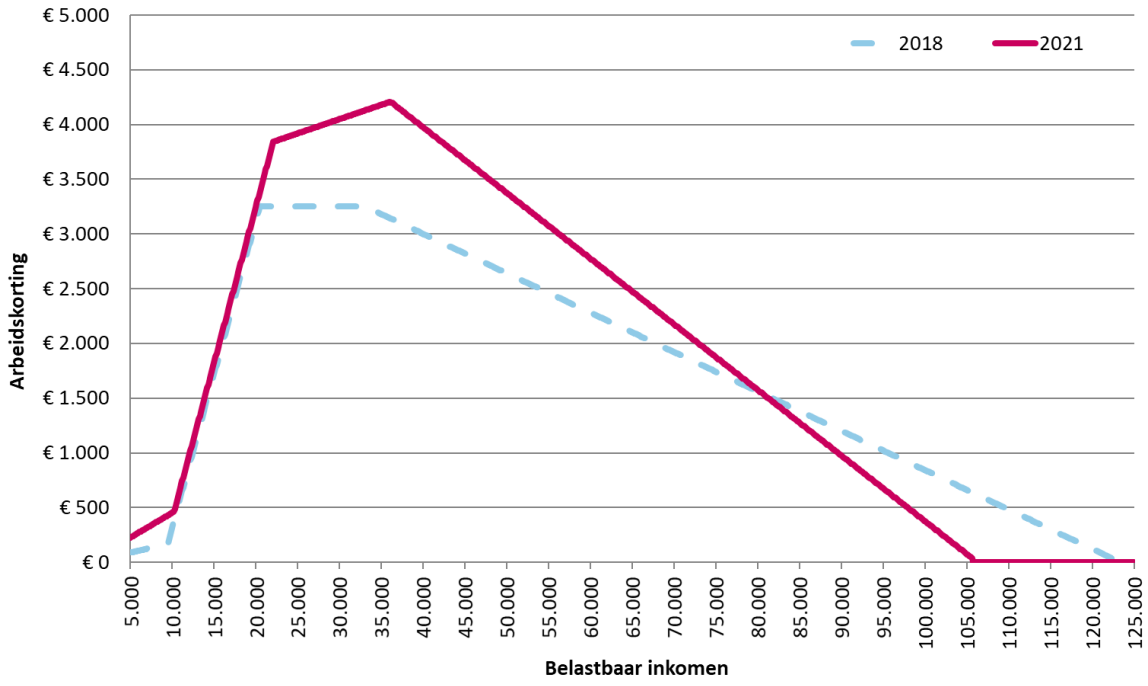
Figuur 2 Hoogte van de algemene heffingskorting naar inkomen 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

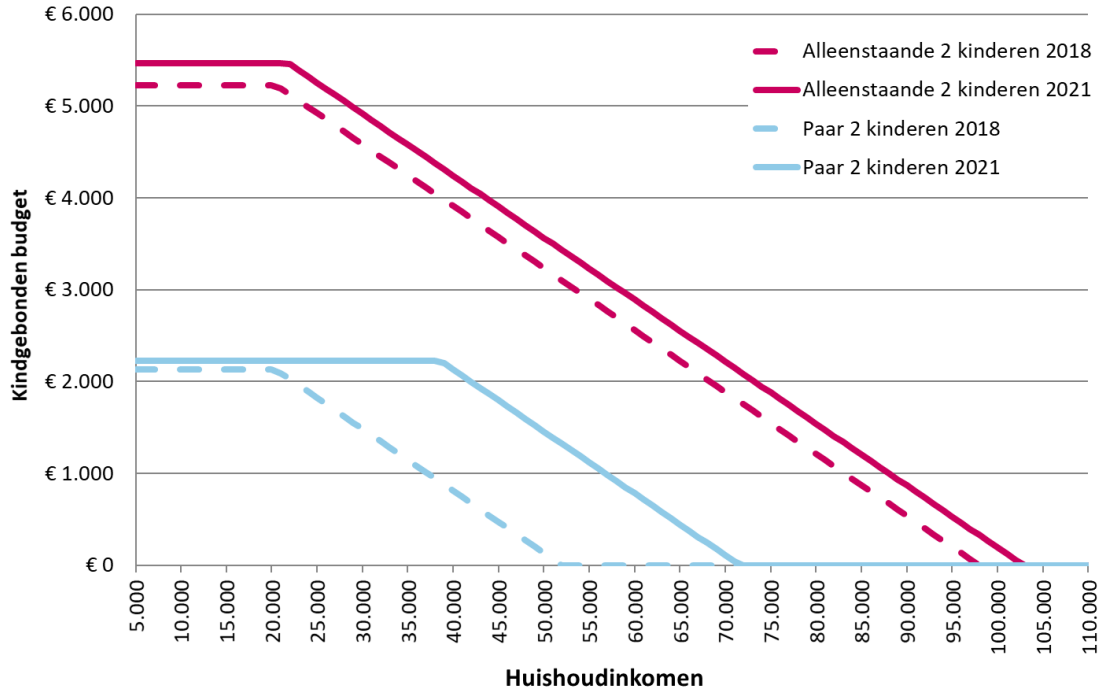
De derde grote verandering is de verhoging van de arbeidskorting (zie figuur 3). Generiek is deze met ruim 430 euro verhoogd. Om de middengroepen te ondersteunen en de marginale druk voor de groep met een inkomen tussen 20.000 en circa 35.000 euro te verlagen is de arbeidskorting bij het begin van het afbouwpunt met 800 euro verhoogd. Daar staat tegenover dat het afbouwpercentage vanaf dat punt ook verhoogd is: van 3,6 naar 6%, waardoor de hoogste inkomens minder of niet van deze verhogingen profiteren. De arbeidskorting stijgt hierdoor voor werkenden met een inkomen tussen 20.000 euro en 80.000 euro, daarboven is sprake van een daling.

Figuur 3: Hoogte van de arbeidskorting naar inkomen 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

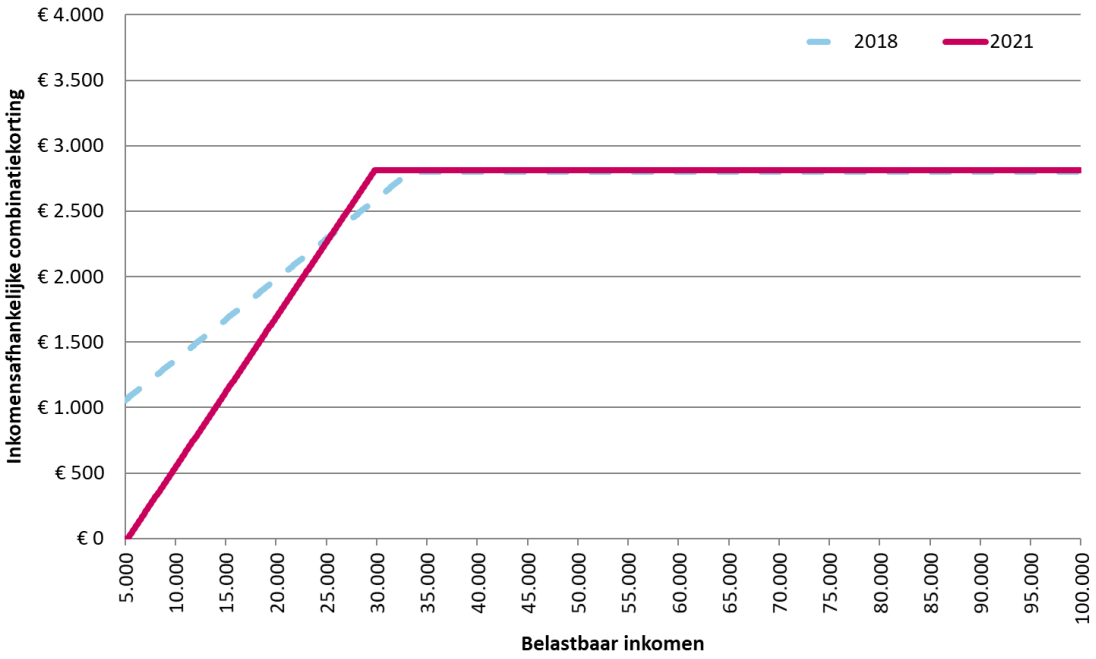
Figuur 4: Hoogte van het kindgebonden budget naar inkomen 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

Voor huishoudens met kinderen is geïntensiveerd in de kinderopvangtoeslag en kinderbijslag en is het startpunt van het afbouwpad van het kindgebonden budget voor paren met 16.000 euro verhoogd (figuur 4). Hiermee wordt de cumulatie van marginale druk op het inkomenstraject tussen 20.000 en 40.000 euro beperkt. Met de verhoging van het kindgebonden budget met ruim 500 euro per kind vanaf het derde kind in 2021 is het armoederisico van grote gezinnen verlaagd. Ook de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) is veranderd: de vaste voet is vervallen en het opbouwpercentage verhoogd (figuur 5). Voor minstverdieners met een inkomen tot 25.000 euro daalt hierdoor de IACK.

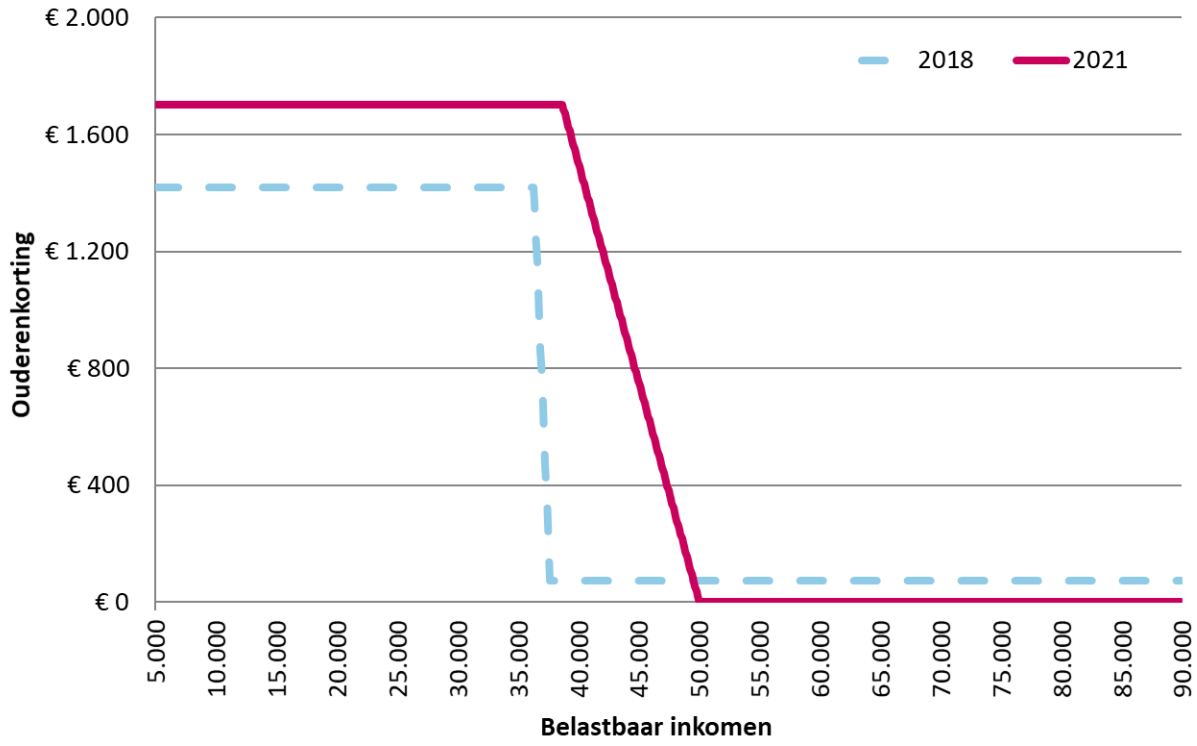
Figuur 5: Hoogte van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) naar inkomen 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

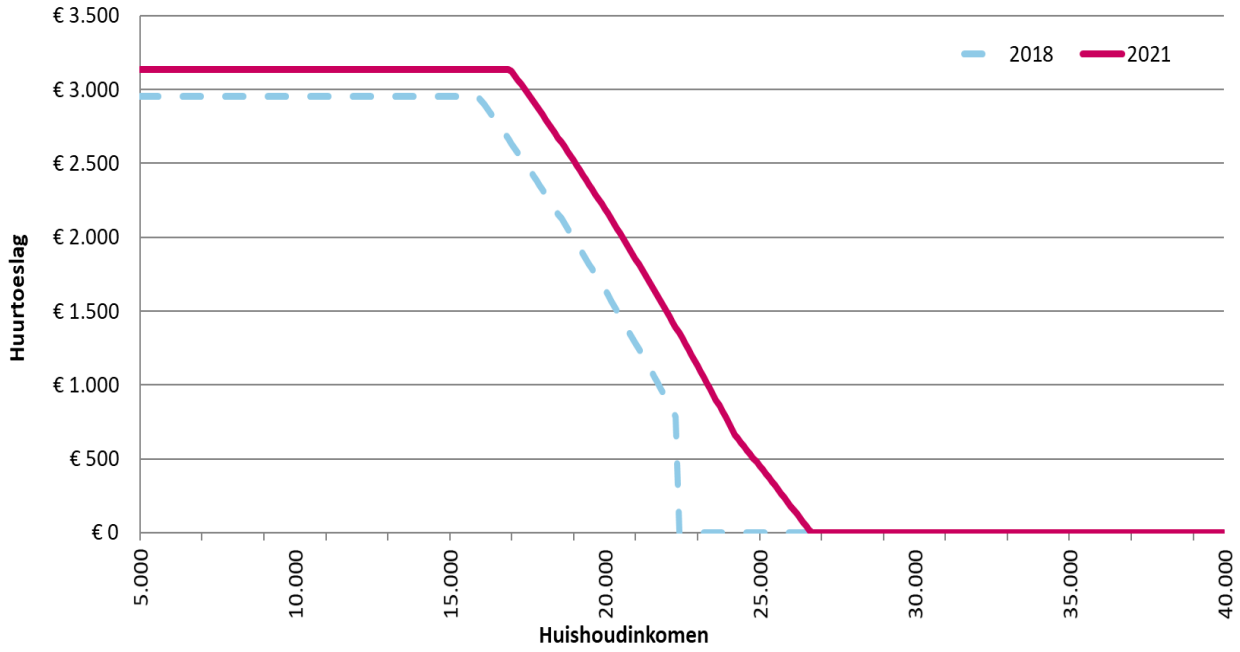
Voor ouderen is de ouderenkorting voor lagere inkomens verhoogd met 215 euro, is de harde inkomensgrens vervangen door een meer geleidelijke afbouw en is de ouderenkorting van 70 euro voor ouderen met een hoger aanvullend pensioen komen te vervallen (figuur 6) Ten slotte zijn er kleine veranderingen in de huur- en zorgtoeslag geweest. In de huurtoeslag is de harde inkomensgrens vervangen door een meer geleidelijke afbouw. Dat zorgt ervoor dat huishoudens vlak onder die oude grens (22.000 euro voor een alleenstaande in figuur 7) een aanzienlijk lagere marginale druk hebben. Hierdoor heeft ook een kleine groep huishoudens boven deze oude grens recht gekregen op huurtoeslag, waar ze dat eerst niet hadden. De zorgtoeslag is geïntensiveerd, vooral door de automatische koppeling met hogere zorgkosten, maar ook door beleidsmatige intensivering (zie de zorgtoeslag voor alleenstaanden in figuur 8). Ook is het eigen risico in de zorg bevroren geweest gedurende deze kabinetsperiode.

Figuur 6: Hoogte van ouderenkorting naar inkomen 2018 en 2021



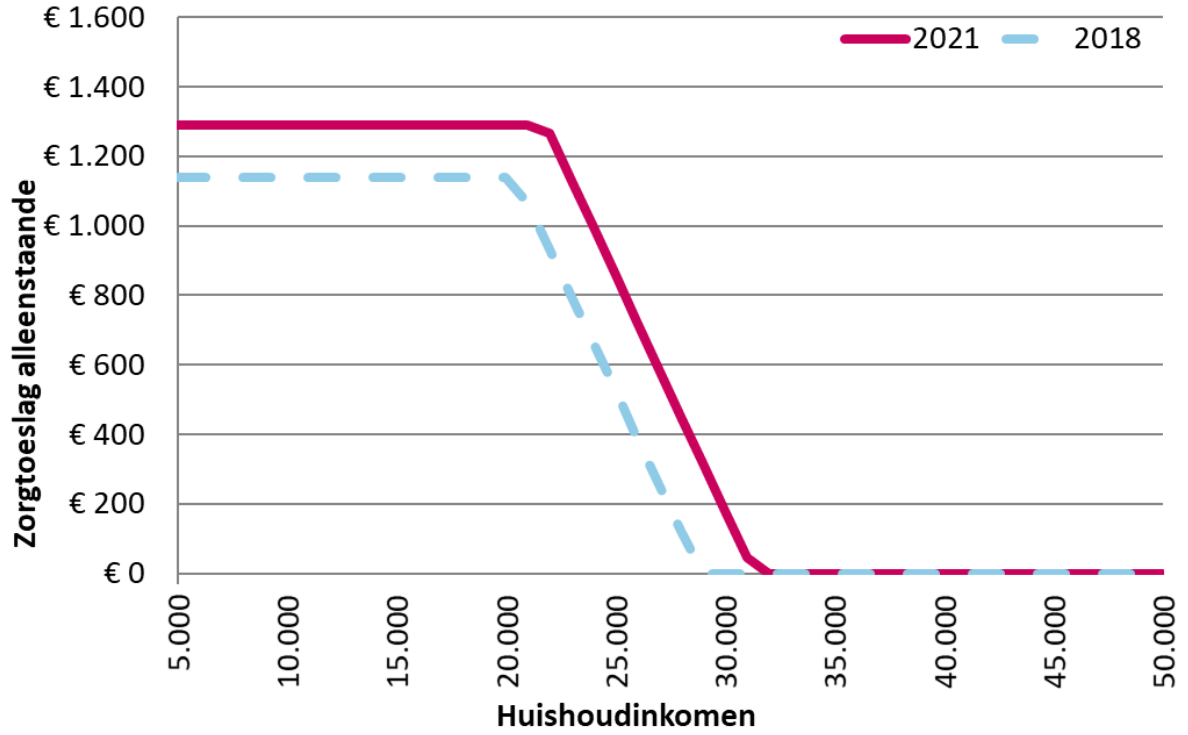
Bron: SZW-berekeningen

Figuur 7: Hoogte van de huurtoeslag voor een alleenstaande met een huur van 500 euro in 2018 (geïndexeerd 530 euro in 2021) naar inkomen 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

Figuur 8: Hoogte van de zorgtoeslag voor een alleenstaande naar inkomen 2018 en 2021



Bron: SZW-berekeningen

Sinds januari 2012 wordt de dubbele algemene heffingskorting in de sociale zekerheid (excl. AOW) afgebouwd. In de structurele situatie hebben uitkeringsgerechtigden, evenals alleenverdieners in de fiscaliteit, recht op eenmaal de algemene heffingskorting. In het regeerakkoord is afgesproken dat de afbouw van de dubbele heffingskorting in de sociale zekerheid in de jaren 2019 tot en met 2021 wordt getemporiseerd, zodat 3,75%-punt wordt afgebouwd in plaats van 5%-punt per jaar.

Tegenover deze lastverlichtingen staan ook lastenverzwaringen. Meest prominent is de verhoging van het lage btw-tarief van 6% naar 9%. Deze verhoging loopt in de koopkracht mee via de inflatie. Om het effect van de btw-verhoging op de koopkracht te berekenen is deze verhoging daarom uit de inflatie gehaald in de berekeningen hoe de koopkracht zou zijn ontwikkeld zonder beleidsmaatregelen. Hetzelfde geldt voor de verhoging van energiebelasting in 2019 en de verlaging van de energiebelasting en Opslag Duurzame Energie (ODE) in 2020. De overdraagbaarheid van de IACK en arbeidskorting wordt beperkt en is vanaf 2023 volledig afgeschaft.

Een andere belangrijke lastenverzwaring is het (versneld) verlagen van het maximale tarief waarmee de aftrekposten kunnen worden afgetrokken van de belasting. Het gaat om een verlaging van 3 procentpunt per jaar naar de hoogte van het lage tarief in het tweeschijvenstelsel. De verlaging van de hypotheekrenteaftrek is gecompenseerd door een verlaging van het eigenwoningforfait. Ook de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld (regeling Hillen) wordt in 30 jaar afgebouwd. Hierin is geregeld dat het eigenwoningforfait vervalt voor huishoudens met weinig of geen eigenwoningschuld. De zelfstandigenaftrek wordt vanaf 2020 met € 250 per jaar verlaagd. Vanaf 2021 deze afbouw met € 110 per jaar versneld. Zelfstandigen zijn hiervoor gecompenseerd door de verhoging van de arbeidskorting en verlaging van het belastingtarief in de eerste schijf.

Ten slotte is het startpunt van het toptarief van de belastingen (de oude vierde schijf) niet geïndexeerd, waardoor hogere inkomens over een steeds groter deel van hun inkomen het hoogste belastingpercentage betalen.

Economische ontwikkelingen met invloed op het koopkrachtbeeld 2018-2021
Naast inkomensbeleid wordt de ontwikkeling van de koopkracht beïnvloed door (met name) economische ontwikkelingen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de reële loonontwikkeling (contractloonstijging gecorrigeerd voor inflatie), de zorgpremies, de pensioenpremies, de reële indexatie van de pensioenuitkeringen en de ontwikkeling van de rente. Deze ontwikkelingen zitten wel in het koopkrachtbeeld maar worden in de terugblik niet meegenomen onder de noemer 'inkomensbeleid', omdat de overheid maar beperkt invloed heeft op deze factoren. Ook de indirecte doorwerkingen van inkomensbeleid op de economie zijn niet meegenomen, omdat deze terugkijkend niet te onderscheiden zijn van autonome economische ontwikkelingen.

Tabel 1 laat zijn de belangrijkste ontwikkelingen zien. Dan valt op dat ondanks de economische hoogconjunctuur veel factoren een negatieve bijdrage leveren aan de koopkracht. De dekkingsgraden van pensioenfondsen staan onder druk, waardoor fondsen de pensioenpremies hebben verhoogd en er sprake is van een behoorlijke negatieve reële indexatie van de pensioenen. Ook de zorgkosten blijven toenemen. Lagere inkomens worden hiervoor gecompenseerd door een hogere zorgtoeslag, maar voor andere groepen heeft dat een negatieve invloed op de koopkracht. Ten slotte was de spaarrente al laag, maar is deze nog verder gedaald, wat ongunstig is voor de huishoudens met vermogen.

Tabel 1: Ontwikkeling economische factoren zonder beleid*

		2018	2019	2020	2021	Cumulatief
Ongunstig bij toename	Mutatie pensioenpremie werknemer	0,7%	0,3%	-0,8%	0,2%	0,4%
	Mutatie nominale zorgpremie en gemiddelde eigen bijdrage	€ 72	€ 33	€ 59	€ 40	€ 204
	Mutatie inkomensafh. zorgbijdrage gepensioneerden/zelfstandigen	0,3%	0,0%	-0,3%	0,3%	0,4%
	Mutatie hypotheekrente	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,9%
Gunstig bij toename	Reële loonstijging	0,3%	-0,3%	0,9%	-0,3%	0,5%
	Reële indexatie pensioenen	-1,6%	-2,5%	-1,4%	-1,9%	-7,2%
	Mutatie spaarrente	-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,3%

* Ontwikkeling economische factoren zonder beleid waarbij groen gunstig en oranje ongunstig is voor koopkracht

Daar staat tegenover dat de reële contractlonen zijn gestegen. Cumulatief gaat het echter om minder dan 1 procent. In tijden van hoogconjunctuur is deze beperkte toename opvallend te noemen. In nominale temen is de contractloonstijging hoger geweest dan in de jaren voordien (gemiddeld zo'n 2 procent t/m 2020 versus een kleine 1,5 procent tussen 2014 en 2018). Maar in 2019 was de inflatie alsnog hoger dan deze contractloonontwikkeling. Dat is ten dele het gevolg van de btw-verhoging. Als gevolg van de coronacrisis zijn de meeste CAO's voor volgend jaar nog

niet verlengd. Hierdoor valt de contractloonontwikkeling in 2021 lager uit. Omdat niet geraamd wordt dat de inflatie sterk daalt leidt dit tot negatieve reële contractloonstijging.

Ten slotte is de hypotheekrente gedaald, wat positief is voor de koopkracht van huiseigenaren met een hypotheek.