

Niet indexeren van belastingschijven raakt lagere inkomens het hardst

Belastingen en -kortingen worden grotendeels automatisch geïndexeerd, maar het kabinet is hier de afgelopen jaren enkele keren van afgeweken om dekking te vinden voor de begroting. De gevolgen voor het inkomen vallen voor de belastingbetaler zeer verschillend uit.

IN HET KORT

- Automatische indexatie van belastingparameters neutraliseert bijna twee derde van het effect van inflatie op het belastingstelsel.
- Het niet indexeren van belastingparameters verzwaart vooral de lasten op arbeid.
- De toegenomen belasting door niet indexeren slaat bovengemiddeld neer bij lagere inkomens.

GERARD EIJNSINK

Econoom bij De
Nederlandsche Bank
(DNB)

MAURO MASTRO- GIACOMO

Universitair hoofd-
docent aan de Vrije
Universiteit van
Amsterdam en
onderzoeker bij DNB

De inflatie was de afgelopen jaren substantieel hoger dan gewenst. Om werkenden te compenseren voor de hogere consumentenprijzen zijn de lonen fors gestegen. Deze loonstijgingen zijn echter niet altijd gepaard gegaan met een proportionele aanpassing van het belastingstelsel. Zo is in de Miljoenennota 2025 de inkomstenbelasting slechts gedeeltelijk geïndexeerd met de inflatie, wat de overheid 250 miljoen euro aan extra belastinginkomsten opleverde (MinFin, 2024). Ook in de Voorjaarsnota 2025 werd de indexatie beperkt toegepast ter compensatie van het schrappen van een btw-verhoging op cultuur, media en sport. Dit leverde het kabinet 1,3 miljard euro aan belastinginkomsten op (MinFin, 2025).

Door het niet (volledig) indexeren van de parameters in het belastingstelsel ontstaat een impliciete belastingverhoging als gevolg van inflatie. Dit noemen we *fiscal drag*. Huishoudens komen bijvoorbeeld sneller in een hogere belastingen schijf terecht of krijgen minder belastingkorting, omdat deze afbouwen bij een hoger inkomen. De effectieve belastingdruk neemt daardoor toe en de koopkracht van huishoudens neemt af, al is dat effect verborgen en zien huishoudens het niet als belastingverhoging. Hoogleraar Arnoud Boot noemde het eerder “een grote truc” (NOS, 2025).

Een bijkomend nadeel van de impliciete belastingverhoging is dat het de doorwerking van monetair beleid

vertoebelt. Als een centrale bank – als reactie op hogere inflatie – de beleidsrente verhoogt, heeft dit als doel de consumptie te remmen. Maar als de consumptie tegelijkertijd wordt geremd door impliciet hogere belastingen, wordt het ingewikkelder om goed monetair beleid te voeren. Het is daarom voor centrale banken van belang om de effecten van fiscal drag te onderzoeken (García-Miralles et al., 2025).

Aan de hand van het belasting-microsimulatiemodel EUROMOD en gebaseerd op EU-SILC data, een grote representatieve steekproef van huishoudens, onderzoeken wij op basis van de periode 2019–2023 hoe hoog de fiscal drag in Nederland was.

Simulatie voor belastinginkomsten

Om in kaart te brengen in welke mate een overheid de indexatie van belastingparameters zou kunnen toepassen en deze ook daadwerkelijk toepast, maken we gebruik van twee hypothetische scenario's voor de potentiële fiscal drag (Balladares en García-Miralles, 2024). Met het eerste hypothetische scenario stellen we vast wat de belastinginkomsten zouden zijn als de belastingparameters voor de hele periode ongewijzigd zouden blijven en er dus volledig wordt afgezien van indexatie. In het tweede hypothetische scenario indexeert de overheid alle belastingparameters volledig met de inflatie (HICP). Het verschil tussen deze twee lijnen is de totale *potentiële* fiscal drag: hoeveel had de belasting kunnen toenemen als er helemaal geen indexatie was toegepast. De daadwerkelijke fiscal drag is vervolgens het verschil tussen de daadwerkelijke belastinginkomsten en het scenario bij volledige indexatie van de parameters.

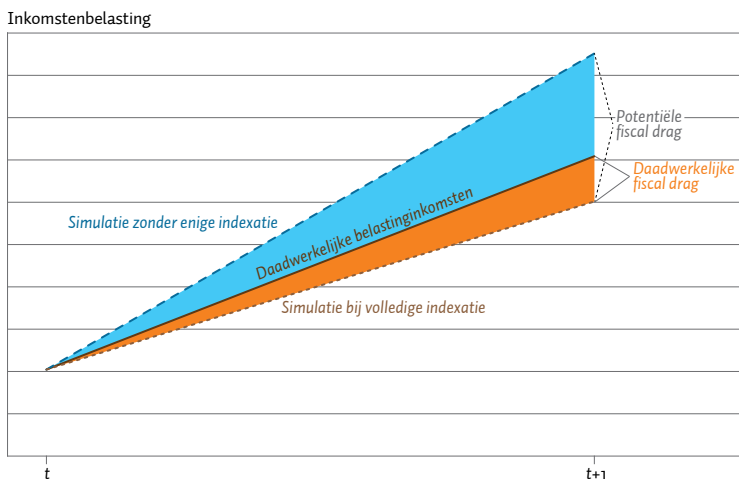
Fiscal drag bedraagt dertig procent

In Nederland werd tussen 2019 en 2023 bijna zeventig procent van de potentiële fiscal drag geneutraliseerd, blijkt uit de analyse. Deze neutralisatie is voor 65 procentpunt toe te schrijven aan de automatische indexatie van belastingschijven en heffingskortingen via de tabelcorrectiefactor. Aan de hand van de tabelcorrectiefactor worden jaarlijks onder andere de schijfgrenzen van de inkomstenbelasting en de belastingkortingen verhoogd op basis van de prijsontwikkeling in de voorafgaande periode, waardoor de progressiviteit van het stelsel behouden blijft zonder dat inflatie leidt tot een hogere effectieve belastingdruk. In tegenstelling tot in 2025 werd de tabelcorrectiefactor tussen 2019 en 2023 volledig doorgevoerd in de begrotingen.



Onderscheid potentiële en daadwerkelijke fiscale drag

FIGUUR 1



Bron: Balladares en García-Miralles (2024) | ESB

De daadwerkelijke fiscale drag kwam tussen 2019 en 2023 uit op ongeveer dertig procent. Dit komt onder andere doordat de tabelcorrectiefactor niet volledig overeenkomt met de daadwerkelijke inflatie, waardoor de indexatie niet helemaal volledig is. Daarnaast speelt ook de timing van belastingaanpassingen mee. Zo worden belastingsschijven maar één keer per jaar aangepast, terwijl lonen op verschillende momenten in het jaar kunnen stijgen. In mindere mate spelen ook enkele kleinere belastingmaatregelen nog mee, zoals de versnelde afbouw van de hypotheek-renteaftrek met drie procentpunt sinds 2020.

Belastingstijging per deciel

Fiscal drag komt dus voort uit het niet volledig indexeren van verschillende onderdelen van het belastingstelsel, zoals de belastingsschijven en -kortingen en de belastingvrije voet voor de vermogensbelasting. Omdat huishoudens verschillen in de hoogte en de bronnen van hun inkomen, kan de fiscale drag huishoudens verschillend raken.

Om te analyseren wat het effect is van het volledig uitblijven van indexatie van belastingparameters, gebruiken we de *Elasticity of Revenues to Taxable Income* (ERTI). Dit meet de gevoeligheid van de belastingopbrengsten ten opzichte van veranderingen in de belastbare grondslag. De ERTI kan verschillen tussen inkomstenbronnen, bijvoorbeeld omdat de schijven en percentages tussen inkomen uit arbeid en kapitaal verschillen. Ook kan de elasticiteit verschillen tussen inkomensgroepen, door de progressiviteit van een belasting, zoals bijvoorbeeld in box 1 van de inkomstenbelasting.

Een ERTI groter dan 1 duidt op progressiviteit in het ongewijzigde belastingstelsel: naarmate het bruto-inkomen stijgt, neemt het netto-inkomen relatief minder toe door een hogere belastingafdracht. Hoe hoger de ERTI, hoe harder de belasting toeneemt bij een stijging van het inkomen.

In de analyse is de populatie verdeeld in inkomensdecielen gebaseerd op data van EU-SILC. Voor inkomensbronnen volgen we de categorisering van EUROMOD, bestaande uit inkomen uit arbeid, uitkeringen en pensioenen, het inkomen van zelfstandigen en kapitaalinkomen. Dit volgt niet een-op-een het boxenstelsel in de Nederlandse inkomstenbelasting. Zo wordt het eigenwoningforfait bijvoorbeeld gezien als inkomen uit kapitaal, hoewel dit als inkomen in box 1 wordt bijgeteld in het Nederlandse belastingstelsel.

Figuur 2 geeft de elasticiteit per inkomensdeciel weer. Het zesde deciel heeft bijvoorbeeld een totale ERTI-waarde van 3,27. Dat houdt in dat een stijging van het inkomen met een procent gemiddeld leidt tot een toename van 3,27 procent van de belasting die daarover moet worden betaald, mochten de belastingparameters niet worden geïndexeerd. Het niet indexeren van de schijftarieven van de inkomstenbelasting is voor dit deciel de grootste oorzaak voor de potentiële toename aan belastingdruk. Dit komt doordat huishoudens, als hun inkomen stijgt, sneller in hogere belastingstapjes terecht komen.

In het eerste deciel is de ERTI lager dan 1. Omdat zeer lage inkomens vanwege belastingvrije voeten tot een bepaald inkomen nauwelijks belasting betalen, zorgt dit bij een stijging van inkomen niet gelijk voor een stijging van de belasting.

Naast de progressiviteit van de schijven spelen ook de belastingkortingen een grote rol in de potentiële blootstelling aan fiscal drag, met name bij de lagere inkomens. Bij inkomens boven het eerste deciel tot het mediane inkomen is het effect van de arbeidskorting, en de potentiële fiscal drag bij niet-volledige indexatie het hoogst. Daarna neemt de korting af tot nul bij een inkomen van ongeveer 110.000 euro. Het niet indexeren van de arbeidskorting verhoogt de lasten op arbeid, waardoor (meer) werken voor het tweede tot ongeveer het zesde deciel minder gaat lonen.

Belastingstijging hoogst bij arbeidsinkomen

Mede vanwege verschillen in de progressiviteit in de belasting, loopt de belastingstijging voor verschillende typen inkomstenbronnen uiteen als de inflatie niet wordt geïndexeerd (figuur 3). Het inkomen uit arbeid kent de hoogste ERTI. Uitkeringen en pensioenen kennen een lagere ERTI, mede omdat hier geen arbeidskorting voor geldt en uitkeringen vaak in de eerste belastingstapjes blijven, ondanks eventuele indexaties. Ook inkomen uit kapitaal kent een relatief lage ERTI omdat box 3, buiten een belastingvrije voet, geen progressief tarief kent.

Conclusie en aanbevelingen

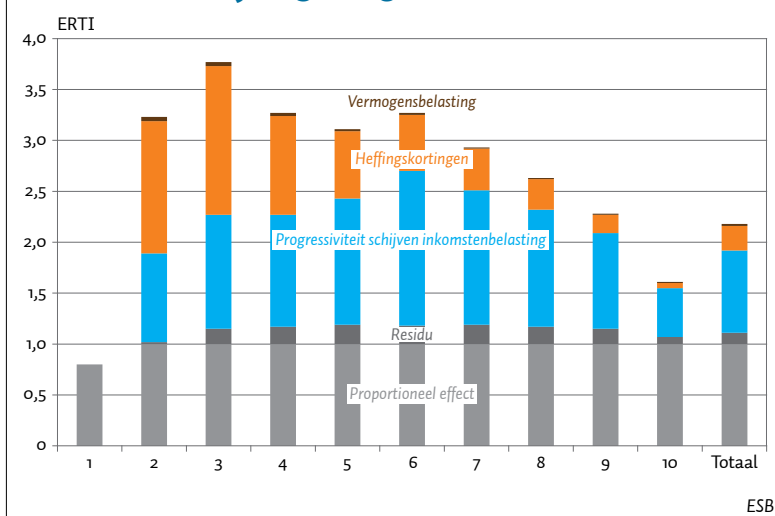
De inflatie kan via hogere lonen een groot effect hebben op de effectieve belastingdruk voor huishoudens als de belastingparameters niet (volledig) worden geïndexeerd. Dit komt onder andere door progressiviteit in belastingstelsels en inkomensafhankelijke kortingen die nominaal vaststaan. In de praktijk wordt dit effect beperkt door automatische indexatie en andere beleidswijzigingen. Hierdoor komt de daadwerkelijke fiscale drag voor 2019–2023 uit op dertig procent.

Hoewel de indexatie in beginsel automatisch is, is daar in de Miljoenennota 2025 en de Voorjaarsnota 2025 van afgeweken, door ruwweg de helft van de inflatie te compenseren. Hierdoor worden de belastingparameters minder dan proportioneel aangepast aan de inflatie. Voor belastingplichtigen betekent dit dat loonstijgingen sneller leiden tot het overschrijden van belastingstapjesgrenzen, terwijl de waarde van belastingkortingen – zoals de arbeidskorting en de algemene heffingskorting – relatief afnemen.

Een beperkte doorvoering van de tabelcorrectiefactor blijkt uit onze resultaten voornamelijk een denivellerende werking te hebben. Een lagere indexatie van de belastingen

Potentiële belastingelasticiteit per inkomensdeciel, 2019–2023

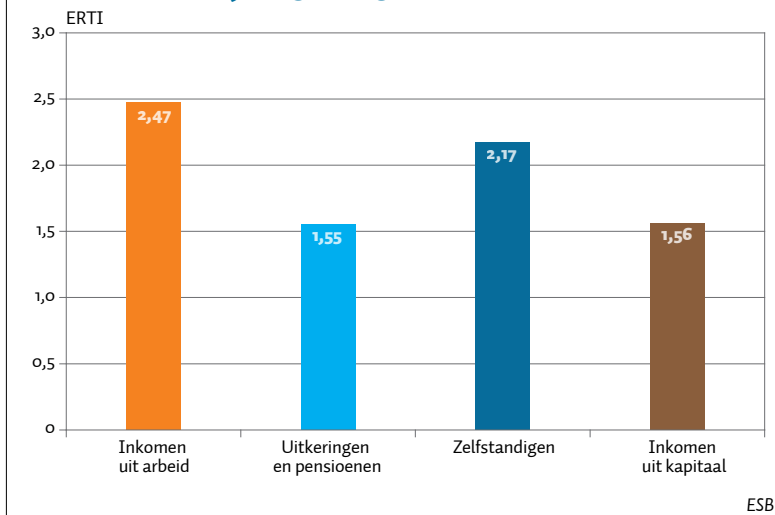
FIGUUR 2



ESB

Potentiële belastingelasticiteit per inkomstenbron, 2019–2023

FIGUUR 3



ESB

komt namelijk zwaarder terecht bij werkkenden met lage en lagere middeninkomens. De groep die daarbij het zwaarst geraakt wordt is het derde deciel. Door de lage ERTI van inkomen uit kapitaal ervaren inkomens uit het hoogste deciel veel minder een drukkend inkomenseffect van het uitblijven van indexatie.

Literatuur

- Balladares, S. en E. García-Miralles (2024) *Fiscal drag: The heterogeneous impact of inflation on personal income tax revenue*. Banco de España Occasional Paper, 2422.
- García-Miralles, E., M. Freier, S. Riscado et al. (2025) *Fiscal drag in theory and in practice: A European perspective*. ECB Working Paper, te verschijnen.
- Mastrogiacomo, M., N.M. Bosch, M.D.A.C. Gielen, en E.L.W. Jongen (2013) *A structural analysis of labour supply elasticities in the Netherlands*. CPB Discussion Paper, 235.
- MinFin (2024) *Miljoenennota 2025*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- MinFin (2025) *Voorjaarsnota 2025*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- NOS (2025). *Kabinet verhoogt de belasting, maar noemt het niet zo: 'Grote truc'*. Nieuwsbericht op www.nos.nl, 19 april