



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Belastingmix

Kam, C.A. de; Caminada, C.L.J.

### Citation

Kam, C. A. de, & Caminada, C. L. J. (2010). Belastingmix. In *Congresbundel De herziening van het belastingstelsel* (pp. 44-49). Tilburg: De Smeetskring. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/38479>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/38479>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek

## Essay op verzoek van de Studiecommissie Belastingstelsel

C.A. de Kam \*

C.L.J. Caminada \*\*

### 4 Belastingmix

#### 4.1 Arbeid versus kapitaal

De belastingmix wordt bepaald door het aandeel van de verschillende belastingen in de totale opbrengst. Uitgaande van hun grondslag gaat het om heffingen op inkomen, op consumptie en op bezit of overgang van vermogen. De mix kent bij de heffingen op productiefactoren een typerende verdeling over arbeid en kapitaal. In vergelijking met kapitaal wordt arbeid op dit moment zwaar belast. De hoge lastendruk op arbeid ontmoedigt werknemers mogelijk om te investeren in hun eigen menselijk kapitaal (verdienvermogen) en zet een rem op de groei van de werkgelegenheid, omdat inschakeling van minder productieve werknemers voor werkgevers niet lonend is. Tegelijk is de winstbelasting relatief laag en wemelt de inkomensheffing van de faciliteiten om sparen en investeren aan te moedigen en vermogensbezit te ontzien. Deze tegemoetkomingen verstoren economische beslissingen en hollen de belastingopbrengst uit, waardoor de tarieven op inkomsten uit arbeid hoger zijn dan strikt genomen nodig is. In § 7.1 worden enkele mogelijkheden besproken om bestaande faciliteiten voor zelfstandigen, de eigen woning en (pensioen)sparen in te perken. Omdat de factor kapitaal grotendeels in handen

is van hogere inkomensgroepen, betekent een evenwichtiger belasting van arbeid en kapitaal tegelijk ook dat collectieve lasten zwaarder op de 'sterkste schouders' komen te rusten.

#### 4.2 Inkomen, consumptie en vermogen: trends in de periode 1970–2007

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) rapporteert jaarlijks over de belastingmix in de dertig aangesloten (industrie)landen. Op basis van deze *Revenue Statistics* brengt figuur 1 de veranderingen in de belastingmix sinds 1970 in beeld.

Het aandeel van de loon- en inkomstenbelasting – traditioneel goed voor een kwart van de opbrengst – daalde sinds de jaren tachtig aanvankelijk flink. Daarvoor bestonden verschillende oorzaken:

- de toegenomen betekenis van premies voor de aanvullende pensioenen;
- de groei van de in aftrek gebrachte hypotheekrente (het aandeel van eigen woningen in de nationale woningvoorraad nam sinds 1970 toe van 35 tot 57 procent);
- de vlucht in de besloten vennootschap;
- de toegenomen rol van op belastingbesparing gerichte constructies;
- de 'crowding out' van de inkomstenbelasting door premies voor de volksverzekeringen in wat nu de eerste en de tweede tariefschijf zijn.

Na de belastingherziening in 2001 is het aandeel van de loon- en inkomstenbelasting weer opgekrabbeld, van 15 tot 20 procent. Dit valt voor een deel te verklaren, doordat de vroegere vermogensbelasting is omgezet in de vermogensrendementsheffing (box 3).

Het aandeel van de sociale premies schommelde in de gehele beschouwde periode tussen 35 en 39 procent. Een lange reeks ombuigingsmaatregelen was nodig om een verdergaande oploop van het premiepeil te stuiten. Zo werden de uitkeringen in tal van jaren losgekoppeld van de cao-lonen, de arbeidsongeschiktheidsverzekering ging op de schop, de Ziektewet is voor het overgrote deel geprivatiseerd. Na 2000 is het aandeel van de sociale premies in de mix wat gedaald, tot 36 procent, ondanks de invoering van de Zorgverzekeringswet (in 2006), waardoor ruim twee miljoen vroeger particulier tegen ziektekosten verzekerde huishoudens voortaan konden schuilen onder de paraplu van het collectief.

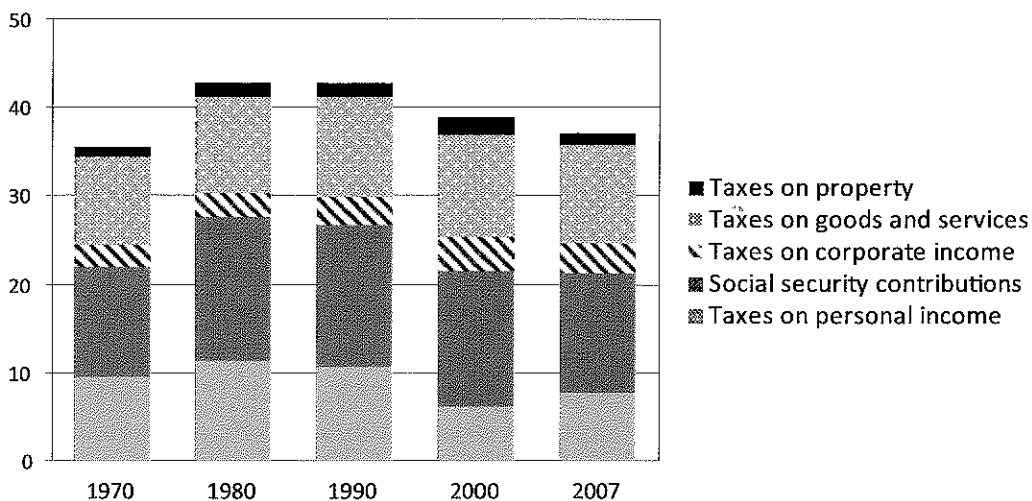
Het aandeel van de vennootschapsbelasting (Vpb) fluctueert nogal, maar toonde vanaf de jaren tachtig over het algemeen een stijgende lijn, onder invloed van het toegenomen aandeel

van het overig inkomen, de vlucht in de besloten vennootschap en de opgelopen olieprijs, die medebepalend is voor het deels via de Vpb geïncasseerde staatsaandeel in de aardgaswinst. Tezelfdertijd werd de heffingsopbrengst verminderd door de toegenomen financiering met vreemd vermogen, de grotere rol van op belastingbesparing gerichte constructies en opeenvolgende tariefverlagingen.

Het aandeel van de omzetbelasting en andere consumptiebelastingen groeide in de beschouwde periode, zowel door tariefverhogingen (de in 1969 ingevoerde btw begon met een tarief van 12 procent en een verlaagd tarief van 4 procent) als door het wat toegenomen aandeel van tegen het standaardtarief (inmiddels: 19 procent) belaste goederen en diensten.

Hoewel verschillende belastingen op bezit en overgang van vermogen zijn afgeschaft (zegelbelasting, beursbelasting), nam hun aandeel in de mix aanvankelijk toe tot ruim 5 procent in 2000. Nadien zijn de vermogensbelasting en de kapitaalbelasting afgeschaft. De resterende opbrengst valt hoofdzakelijk toe te schrijven aan belastingen op onroerende zaken. De opbrengst van de overdrachtsbelasting en onroerende-

Figuur 1 Belastingmix en belastingpeil, 1970–2007 (procenten bbp)



Bron: OESO (2009a)

zaakbelastingen is toegenomen door de sterke prijsstijging van woningen en zakenpanden na het midden van de jaren tachtig. Desondanks viel het aandeel van de heffingen op vermogen na 2000 per saldo met 2 procentpunten bbp terug, tot 3 procent.

## 5 Buiten-fiscale doelstellingen en de effectiviteit van fiscale instrumenten

### 5.1 Opmars van het instrumentalisme

Soms lijken beleidsmakers te vergeten, dat belastingen vooral worden geheven om collectieve uitgaven te kunnen financieren. Het stelsel is erg ingewikkeld gemaakt, door de kennelijk onbedwingbare neiging om fiscale instrumenten in toenemende mate in te zetten om allerlei nevendoelestellingen te verwezenlijken. Nagestreefde niet-fiscale doeleinden liggen vooral op het terrein van het sociaal-economisch beleid.<sup>6</sup> Wanneer het de bedoeling is negatieve externe effecten van de keuzen van consumenten en producentengedrag via heffingen in marktprijzen te verdisconteren, stuit dit niet op bezwaar. Integendeel, zulke remmingsheffingen – die 'ongeprijste schaarste' tot uitdrukking brengen – verbeteren de allocatie van schaarse middelen en verdienen op doelmatigheidsgronden in de regel de voorkeur boven regulering. Bedenkelijker is het, wanneer fiscale faciliteiten – aftrekposten, vrijstellingen, verlaagde tarieven – op grote schaal als sturingsmiddel worden ingezet. Zulke tegemoetkomingen leiden al snel tot economische verstoringen.

In deze notitie staat het zoeklicht gericht op één van de niet-fiscale doeleinden: het streven de personele verdeling van inkomens en vermogens via de belastingheffing te beïnvloeden. Wij onderzoeken technische mogelijkheden om de herverdelende werking van het belastingstelsel in zijn geheel te vergroten. Deze doelstelling zal niet elke beleidsmaker aanspreken. Door (veel van) de besproken maatregelen om te keren, kunnen beleidsmakers desgewenst de ongelijkheid van de personele verdeling van inkomens en vermogens vergroten.

### 5.2 Aan de grenzen van het instrumentalisme

Vast onderdeel van de in ons land gevoerde inkomenspolitiek zijn pogingen om de laagste-inkomensgroepen uit de wind te houden. Het vermorsen van fiscale steun ware daarbij tot een minimum te beperken. Enkele voorbeelden om te illustreren hoe weerbarstig de praktijk kan zijn.

De buitengewone-uitgavenregeling is in de loop van de tijd steeds meer opgetuigd. Calculerende burgers deden een grootschalig beroep op de regeling, zodat zij uiteindelijk budgettair volledig uit de rails liep. Hierdoor zijn via de fiscaliteit omvangrijke bedragen weggelekt voor de financiering van zorguitgaven, die burgers gemakkelijk voor eigen rekening hadden kunnen nemen.<sup>7</sup> Anderzijds suggereert een analyse van het gebruik van allerlei heffingskortingen dat de laagste inkomens steeds moeilijker zijn te bereiken, door de verzilveringsproblematiek. Mensen die bij uitstek in de doelgroep zitten kunnen het recht op kortingen niet (volledig) te gelde maken, doordat ze onvoldoende inkomensheffing verschuldigd zijn, waarop de korting(en) in mindering komen. Gezien de uitbreiding van het aantal toeslagen valt dit steeds lastiger aan de burgers uit te leggen. Toeslagen maken een effectieve inkomenspolitiek mogelijk, maar het gebruik ervan leidt tot hogere administratieve lasten voor de burgers en voorsnog grote uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst/Toeslagen. Net als bij inkomensafhankelijke heffingskortingen neemt de marginale druk toe in het inkomensbereik waar de toeslag(en) wordt (worden) afgebouwd. Samengenomen draagt de instrumentele inzet van alle kortingen en toeslagen aanzienlijk bij aan de toenemende complexiteit van het financiële tweerichtingsverkeer tussen huishoudens en de schatkist. De calculerende burger, de verzilveringsproblematiek en zo meer stellen grenzen aan de mogelijkheden om via het fiscale instrumentarium specifieke groepen te bereiken. Een belangrijke les voor beleidsmakers zou moeten zijn dat terughoudendheid hier geboden is.<sup>8</sup>

### 5.3 Aan de grenzen van de effectiviteit

In een progressief belastingstelsel neemt de marginale druk toe met het inkomen. Naarmate de marginale druk hoger is, houden belastingplichtigen van een euro extra inkomen netto minder over, wat hun lust kan doven om arbeid en besparingen aan te bieden. Gezien zich aftekenende toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt, is beleidsmakers er veel aan gelegen zulke ontmoedigingseffecten te keren. Het arbeidsaanbod van twee groepen is volgens de optimale-belastingtheorie bijzonder gevoelig voor verschuivingen in de ervaren marginale belastingdruk:

- individuen aan de onderkant van de inkomenspiramide, bij hun beslissing al dan niet tot de arbeidsmarkt toe te treden;
- partners (vooral vrouwen), bij hun beslissing hoeveel uren zij willen werken.

Een lagere marginale belastingdruk voor deze groepen leidt echter per saldo tot weinig extra banen, wanneer de druk slechts wordt verschoven naar inkomensgroepen in dichte pakking.<sup>9</sup> Een ander instrument om het arbeidsaanbod te vergroten – verhoging van de subsidies voor kinderopvang – lijkt na de recente intensiveringen weinig kansrijk. Hier worden vooral oplossingen in de informele sfeer – opvang door kennissen en grootouders – vervangen door formele opvang.<sup>10</sup> Deze vorm van monetarisering van mantelzorg drijft slechts de collectieve uitgaven op, zonder effectief bij te dragen aan een hoger arbeidsaanbod.

Vergelijkbaar heeft het verruimen of beperken van fiscale faciliteiten voor ouderen slechts een beperkt effect op hun arbeidsdeelname. De beslissing om al dan niet langer door te werken wordt hier nauwelijks beïnvloed door leeftijdsafhankelijke heffingskortingen.

## 6 Belastingstelsel en inkomensongelijkheid

### 6.1 Terugblik

Waarschijnlijk is de herverdelende werking van het belastingstelsel in de afgelopen decennia per saldo verminderd. Ten eerste, doordat het aandeel van regressieve kostprijsverhogende belastingen in de mix is toegenomen. Ten tweede door de aanzienlijke verlaging van het Vpb-tarief en het toptarief van de progressieve inkomstenbelasting. Daar staat tegenover dat tariefverlagingen in het verleden gepaard gingen aan wetswijzigingen die erop waren gericht de heffingsgrondslag te verbreden en ontgaansconstructies te bemoeilijken, zoals door de invoering van de vermogensrendementsheffing. Betrouwbare gegevens om ons vermoeden te staven, ontbreken.

De meest mobiele heffingsgrondslagen – financieel kapitaal en hoog opgeleide individuen – vormen in het algemeen gesproken het mikpunt van progressieve heffingen.

Internationale belastingconcurrentie kan nopen tot aanpassingen van het belastingstelsel, die tot gevolg hebben dat zijn inkomensherverdelende functie (verder) wordt uitgehouden. In de achter ons liggende periode zijn diverse maatregelen getroffen die noodzakelijk werden geacht om de positie van Nederland als vestigingsland te handhaven c.q. te versterken.<sup>11</sup>

### 6.2 Verdeling van de belastingdruk

Cijfers over de verdeling van de belastingdruk over de Nederlandse bevolking liggen niet voor het oprapen. Caminada en De Kam (2007) hebben de verdeling van de belastingen op goederen en de verdeling van de belastingen op inkomen en vermogen in kaart gebracht op basis van de op dat moment meest recente statistische gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek, voor een deel zoals bewerkt door het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Tabel 1 Drukverdeling van belastingen op goederen en op inkomen en vermogen, 1999<sup>a</sup>

10-procentgroep <sup>b</sup>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aandeel bruto inkomen	2	4	5	6	8	10	11	13	16	25
<i>Aandelen belastingen op goederen</i>										
Btw	4	4	6	7	9	10	12	13	16	19
Accijnzen <sup>c</sup>	8	6	9	10	10	10	12	11	12	12
Milieubelastingen <sup>d</sup>	4	4	6	8	9	11	13	14	15	16
Belastingen op huis <sup>e</sup>	6	5	8	7	9	10	13	11	16	16
Belastingen op auto <sup>f</sup>	4	3	6	8	10	12	13	14	15	16
<i>Aandelen belasting op inkomen en vermogen</i>										
Inkomstenbelasting	0	1	2	2	3	5	7	10	17	53
Vermogensbelasting	5	1	2	4	4	6	9	10	12	46
Premies volksverzekeringen	1	3	4	6	9	10	13	15	18	22
WW-premie	0	0	1	4	7	10	14	17	21	26
<i>Belastingdruk (procent)<sup>g</sup></i>										
-- op goederen <sup>g</sup>	19	15	13	13	13	12	13	13	12	9
-- op inkomen en vermogen <sup>g</sup>	11	11	13	17	19	20	22	23	26	32

- a Procentueel aandeel van elke inkomensklasse in de totale opbrengst van elke soort belastingen en in het totaal van de bruto-inkomens.
- b Huishoudens zijn ingedeeld op basis van het bruto-inkomen van huishoudens.
- c Zonder de brandstofaccijnzen; deze staan onder de milieubelastingen gegroepeerd.
- d Brandstofaccijnzen, energiebelasting, grondwaterbelasting.
- e Onroerendezaakbelastingen en overdrachtsbelasting.
- f Aanschafbelasting (BPM) en motorrijtuigenbelasting.
- g De door huishoudens in elke 10-procentgroep betaalde belasting als percentage van het totale bruto-inkomen van de huishoudens in die groep.

Bron: Caminada en De Kam (2007)

Tabel 1 maakt duidelijk dat de belastingen op goederen relatief zwaar drukken op de laagste inkomens, terwijl de druk van de heffingen op het inkomen gestaag toeneemt naarmate huishoudens het financieel beter hebben. De drukverdeling van belastingen op goederen zwakt de progressieve werking van de heffingen op inkomen en vermogen aanzienlijk af. De progressie van de inkomstenbelasting blijkt uit het feit dat meer dan de helft van haar opbrengst afkomstig is van de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens, die slechts een kwart van het totale bruto-inkomen toucheren. Ook de in 2001 afgeschafte vermogensbelasting was een progressieve heffing. De premies voor de volksverzekeringen drukken in verhouding het zwaarst op de 'middengroepen': het aandeel van de huishoudens in de vijfde tot en met de negende 10-procentgroep in deze premies is groter dan hun aandeel in het totale bruto-inkomen.

Samengenomen blijkt dat de gemiddelde belastingdruk voor huishoudens in de 10-procentgroepen maar weinig uiteenloopt. Het belastingstelsel is veel minder progressief dan vaak wordt aangenomen. Overigens mag de in tabel 1 gepresenteerde drukverdeling niet leiden tot de overhaaste slotsom dat de overheid in Nederland weinig invloed op de personele inkomensverdeling zou hebben. De aanzienlijke inkomensherverdeling die plaatsvindt, wordt echter niet zozeer bewerkstelligd door de belastingheffing, maar loopt veeleer via subsidies en sociale uitkeringen.<sup>12</sup>

- 6 De Kam, Koopmans en Wellink (2008), p. 191. Zie ook Caminada et al. (2007).
- 7 Bij de daaropvolgende versobering (in 2009) is ter compensatie een vaste toeslag voor chronisch zieken en gehandicapten ingevoerd, die niet de volledige doelgroep bereikt.
- 8 Stevens en Caminada (2009).
- 9 Bosch, Jongen, De Mooij en Van Vuuren (2007).
- 10 Versantvoort (2009); Borghans (2009).
- 11 Denk aan de verlaging van het toptarief van de inkomstenbelasting (in 1990 en 2001) en opeenvolgende verlagingen van het tarief van de vennootschapsbelasting.
- 12 Zie hierover: Caminada en Goudswaard (2003).