



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk

Caminada, C.L.J.; Kam, C.A. de; Haberham, A.M.; Hoogteijling, J.H.; Vording, H.

Citation

Caminada, C. L. J., & Kam, C. A. de. (2007). Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk. In A. M. Haberham, J. H. Hoogteijling, & H. Vording (Eds.), *Meijers-reeks* (pp. 303-321). Den Haag: Sdu. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15676>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15676>

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

Belasting met beleid

Redactie:

C.L.J. Caminada

A. M. Haberham

J.H. Hoogteijling

H. Vording

C.L.J. Caminada en C.A. de Kam***

22.1 INLEIDING

De stroom inkomensoverdrachten tussen de collectieve sector en private huishoudens biedt aanknopingspunten voor het voeren van inkomenspolitiek. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst uit dat de personele inkomensverdeling in Nederland vooral wordt afgeplat dankzij ongebonden overdrachten van de overheid (uitkeringen). Ook sommige gebonden overdrachten maken het speelveld van de inkomensstrekkingen vlakker, met name de door de Belastingdienst/Toeslagen verstrekte toeslagen, waarmee dit jaar al 5,5 miljard euro is gemoeid. De bijdrage aan de inkomensnivellering van overdrachten aan de overheid is aanzienlijk geringer. Anders gezegd: het belastingstelsel is minder progressief dan vaak wordt aangenomen. Met onze bijdrage beogen wij een dubbelslag te slaan. Ten eerste presenteren wij gegevens over de bestaande verdeling van de belastingdruk over de bevolking. Ten tweede bespreken wij welke instrumenten - toeslagen dan wel heffingskortingen - beleidsmakers (het beste) kunnen inzetten om desgewenst de financiële steun van de overheid aan huishoudens te richten op specifieke doelgroepen van het beleid. Daarbij presenteren wij de eerste beschikbare gegevens over de verdeling van allerlei heffingskortingen over de bevolking.

* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden. Het laatste deel van onderdeel 4 van dit hoofdstuk is mede gebaseerd op Caminada (2007). Met dank aan Evert Vos en Edmond Stassen van het Ministerie van Financiën voor het ter beschikking stellen respectievelijk toelichten van enkele tabellen met fiscale gegevens die zijn ontleend aan CBS Inkomens Panel Onderzoek.

** Hoogleraar Economie van de publieke sector aan de Rijksuniversiteit Groningen. Onderdeel 2 en 3 van dit hoofdstuk zijn grotendeels ontleend aan De Kam (2007, pp. 41-57).

22.2 DRUKVERDELING VAN INKOMENSHEFFING EN BELASTINGEN OP GOEDEREN

Iemands belastingdruk valt te berekenen door alle belastingen die hij in een bepaald jaar betaalt, te delen door zijn bruto inkomen van dat jaar. Cijfers over door burgers afgedragen belastingen liggen niet voor het oprapen. De totale afdracht aan de fiscus hangt immers niet alleen af van de hoogte van het inkomen, maar bijvoorbeeld ook van de samenstelling van het huishouden, het gebruik van aftrekposten en het consumptiepatroon. Hoe vallen de door huishoudens betaalde belastingen in kaart te brengen, als eerste stap om de drukverdeling over de bevolking te bepalen?

De druk van de inkomensheffing - de verzamelnaam van inkomstenbelasting plus premies voor de volksverzekeringen AOW, ANW en AWBZ - voor huishoudens valt te bepalen met behulp van gegevens uit een representatieve steekproef onder de Nederlandse belastingbetalers. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beschikt over een steekproef met anoniem gemaakte gegevens van de belastingdienst.¹ Hieruit blijkt hoeveel inkomensheffing Nederlanders werkelijk betalen - inclusief het effect van aftrekposten, van de samenstelling van het huishouden, en zo verder.²

Figuur 22.1 presenteert voor het jaar 2002 de inkomensverdeling en de belastingdruk van 8,5 miljoen belastingplichtigen jonger dan 65 jaar met een bruto inkomen van ten minste 5.000 euro. Door deze inkomensgrens wordt het beeld niet vertroebeld door scholieren die vakantiewerk doen en mensen met een heel kleine deeltijd baan. Driekwart miljoen belastingbetalers (zie de meest linkse staaf in Figuur 22.1) zaten in 2002 in de inkomensklasse 5.000-10.000 euro. Hun gemiddelde belastingdruk kwam uit op 7 procent van hun bruto inkomen. De volgende inkomensklasse (10.000-15.000 euro) telde ruim 1,1 miljoen belastingbetalers. Hun gemiddelde belastingdruk bedroeg 14 procent. In de daaropvolgende inkomensklassen loopt de druk geleidelijk steeds hoger op. Dit wekt geen verwondering, gelet op het progressieve tarief.

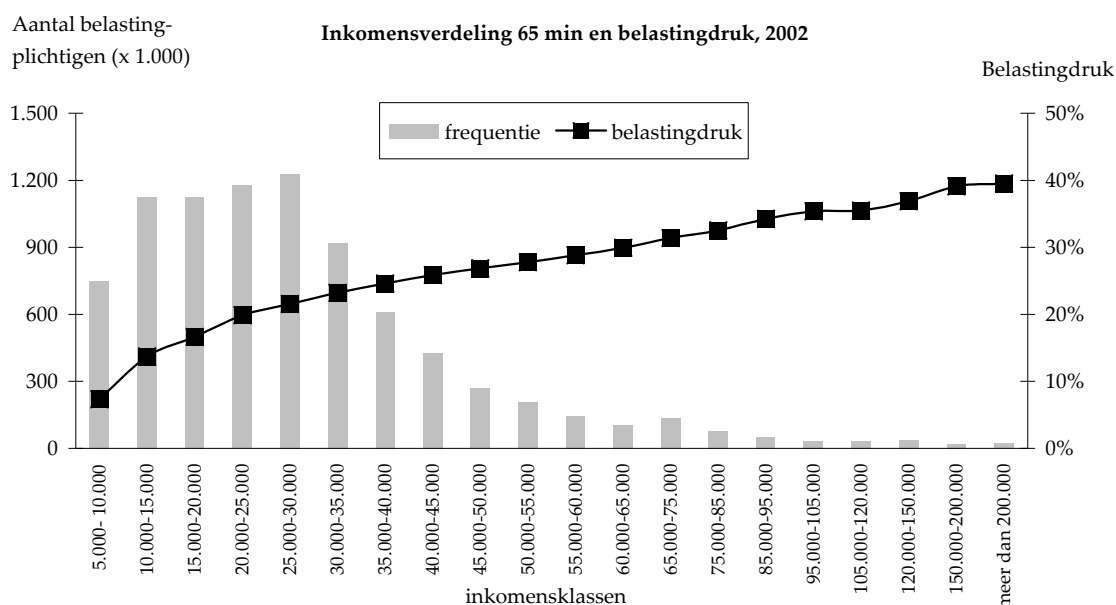
Toch biedt Figuur 22.1 een verrassing. De 22.500 mensen die in 2002 een bruto inkomen verdienden van meer dan 200.000 euro, betaalden daarover gemiddeld 40 procent aan de fiscus (zie het meest rechtse staafje in de figuur en de druklijn daarboven). Dit is een stuk minder dan het toptarief van 52 procent suggereert. Voor dit drukbeeld bestaan drie verklaringen. Ten eerste betalen de meestverdieners over de eerste 52 mille van hun inkomen lagere percentages dan 52. Ten tweede maken ook zij

1 We gebruiken de uitkomsten van het CBS Inkomens Panel Onderzoek (IPO). Het IPO omvat een steekproef van 217.000 personen (75.000 kernpersonen) waarvan inkomensgegevens zijn verzameld die zijn ontleend aan de administraties van de belastingdienst, de huursubsidie (vanaf 2006 vervangen door de huurtoeslag) en de studiefinanciering.

2 Voor jaren na 2002 is nog geen definitieve drukverdeling beschikbaar.

aanspraak op diverse heffingskortingen. Ten derde maakt deze groep het meest gebruik van aftrekposten, waardoor bij een stijgend bruto inkomen daarvan een steeds groter deel buiten de greep van de fiscus blijft.

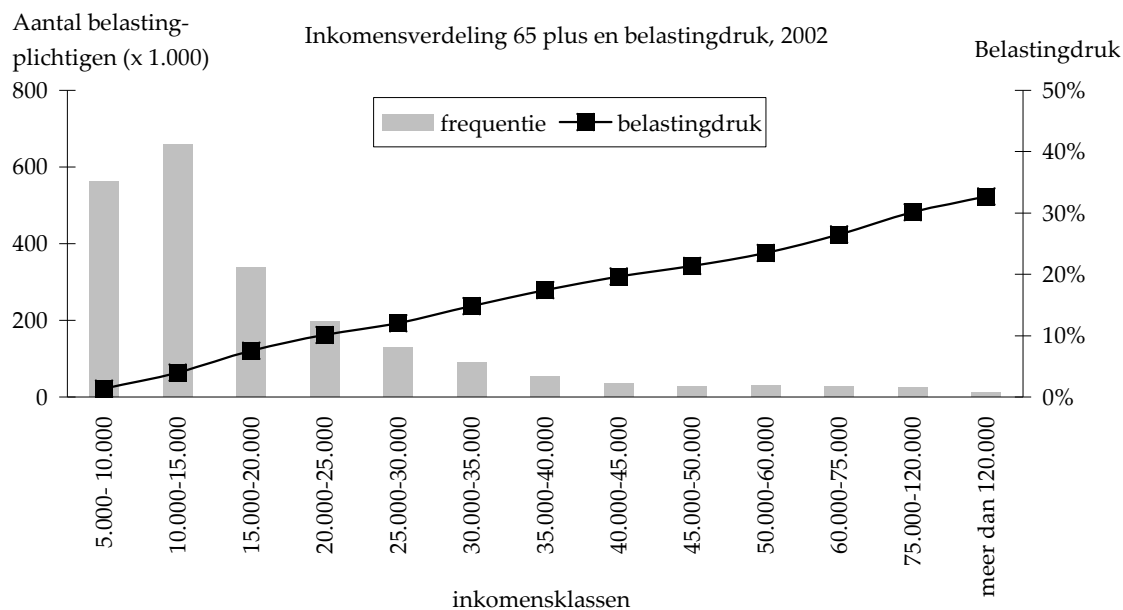
Figuur 22.1 Drukverdeling van de inkomensheffing (65-min), 2002



Bron: CBS Inkomens Panel Onderzoek

Figuur 22.2 presenteert voor het jaar 2002 de inkomensverdeling en de belastingdruk van 2,2 miljoen belastingplichtigen van 65 jaar en ouder met een bruto inkomen van ten minste 5.000 euro. In verhouding telt de groep 'grijze' belastingplichtigen meer mensen met een laag inkomen. De inkomens van de senioren zijn bovendien ongelijker verdeeld dan de inkomens van de groep jonger dan 65 jaar (de 'groene' belastingplichtigen). Vergelijking van de Figuren 21.1 en 21.2 leert dat grijze belastingplichtigen bij een gelijk inkomen over de hele linie een stuk minder inkomensheffing betalen dan groene. In de inkomensklasse 20.000-25.000 euro bedraagt het drukverschil liefst tien punten. Groen betaalt 20 procent, grijs slechts 10 procent. In de inkomensklasse 25.000-30.000 euro is het niet anders: groen betaalt 22 procent, grijs 12 procent. De hoofdoorzaak van dit drukverschil is dat ouderen geen premie voor de AOW hoeven te betalen. Het effect van deze premievrijstelling wordt overigens beperkt, doordat senioren geen aanspraak op de arbeidskorting kunnen maken.

Figuur 22.2 Drukverdeling van de inkomensheffing (65-plus), 2002



Bron: CBS Inkomens Panel Onderzoek

Het aandeel van de inkomensheffing in de totale belastingopbrengst bedraagt amper een derde. In de Figuren 21.1 en 21.2 zijn de belastingen op consumptie en vermogensbezit, de vennootschapsbelasting en de premies voor de werknemersverzekeringen buiten beschouwing gebleven. Samen zijn de buiten beschouwing gelaten heffingen goed voor nagenoeg twee derden van de totale belastingopbrengst. Daarom zegt de drukverdeling van de inkomensheffing nog tamelijk weinig over de drukverdeling van alle belastingen samen.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) doet al dertig jaar onderzoek naar de drukverdeling van de BTW, accijnzen en andere belastingen die zijn gebonden aan geen verbruik van goederen (auto, huis). De hierbij gebruikte gegevens haalt het SCP uit diverse steekproeven, waaronder het Budgetonderzoek van het CBS. Het SCP geeft de drukverdeling van deze belastingen voor 10-procentgroepen, een ander soort inkomensklassen dan is gebruikt in de Figuren 21.1 en 21.2. Resultaten van het SCP-werk staan in Tabel 22.1. Deze valt als volgt te lezen. De bovenste regel laat het aandeel van elke 10-procentgroep in de opbrengst van de BTW zien.³ De armste 10 procent van de huishoudens (klasse 1) betaalt 4 procent van de totale BTW-opbrengst, de daaropvolgende 10 procent (klasse 2) opnieuw 4 procent en zo verder. De rijkste 10

3 Het SCP bepaalt uitsluitend de verdeling van de door huishoudens betaalde belastingen. Ook bedrijven en de overheid dragen bijvoorbeeld BTW, energiebelasting en motorrijtuigenbelasting af. Die zijn niet begrepen in de verdelingen in Tabel 22.1.

procent (klasse 10) is goed voor 19 procent van de totale BTW-opbrengst. De rijen voor de andere belastingen zijn op dezelfde manier te lezen.

De onderste regels van Tabel 22.1 geven het totaalbeeld. De armste 10 procent van de huishoudens heeft 2 procent van het totale bruto inkomen en betaalt 4 procent van alle belastingen op goederen. De rijkste 10 procent van de huishoudens heeft 25 procent van het totale bruto inkomen en neemt slechts 19 procent van de opbrengst van alle belastingen op goederen voor zijn rekening.

De onderste regel toont de gemiddelde belastingdruk: de belastingen op goederen van elke 10-procentgroep gedeeld door het bruto inkomen van die groep. De belastingen op goederen drukken het zwaarst op de laagste inkomens. De belastingdruk voor huishoudens in de derde tot en met de negende 10-procentgroep ligt binnen een smalle bandbreedte van 12-13 procent van het bruto inkomen. De druk voor de rijkste huishoudens is het laagst (9 procent), slechts half zo zwaar als de druk voor de armste huishoudens (19 procent). Het blijkt dat de belastingen op goederen degressief uitwerken. De belastingen op de woning en de milieuheffingen nemen nog het meest toe met het inkomen. Vooral de overdrachtsbelasting, die is verschuldigd bij aankoop van een bestaande woning, valt als draagkrachtheffing aan te merken.

Tabel 22.1 Drukverdeling van belastingen op goederen, 1999 ^a

10-procentgroep	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
BTW	4	4	6	7	9	10	12	13	16	19
Accijnzen ^b	8	6	9	10	10	10	12	11	12	12
Milieubelastingen ^c	4	4	6	8	9	11	13	14	15	16
Belastingen op huis ^d	6	5	8	7	9	10	13	11	16	16
Belastingen op auto ^e	4	3	6	8	10	12	13	14	15	16
Totaal belastingen op goederen	4	4	5	7	8	10	12	14	16	19
Bruto inkomens	2	4	5	6	8	10	11	13	16	25
Belastingdruk (procent)	19	15	13	13	13	12	13	13	12	9

a Procentueel aandeel van elke 10-procentgroep in de totale opbrengst van elke soort belastingen.

b Zonder de brandstofaccijnzen; deze staan onder de milieubelastingen gegroepeerd.

c Brandstofaccijnzen, energiebelasting, grondwaterbelasting.

d Onroerendezaakbelastingen en overdrachtsbelasting.

e Aanschafbelasting (BPM) en motorrijtuigenbelasting.

Bron: Pommer en Jonker (2003, p. 108 en p. 121); mededeling SCP

De uitkomsten in Tabel 22.1 kunnen worden gecombineerd met gegevens van het CBS over de drukverdeling van de inkomstenbelasting, de vroegere vermogensbelasting, de premies voor de volksverzekeringen en de door werknemers betaalde premie voor de Werkloosheidswet (zie Tabel 22.2). Het gaat in beide tabellen om gegevens voor hetzelfde jaar (1999), voor op dezelfde manier gedefinieerde huishoudens (CBS-definitie) die in 10-procentgroepen zijn ingedeeld op basis van het bruto inkomen van het huishouden.⁴

Tabel 22.2 onderstreept de progressieve drukverdeling van de inkomstenbelasting. Meer dan de helft van haar opbrengst is afkomstig 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 klaarblijkelijk 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. Het werknemersaandeel in de premie voor de Werkloosheidswet wordt vooral opgebracht door huishoudens uit de 10-procentgroepen met rangnummer 7 en hoger. Dit wekt geen verbazing, omdat werknemers in deze hogere inkomensgroepen zwaar zijn oververtegenwoordigd, net als zelfstandigen, maar die betalen geen WW-premie.

Al met al neemt de druk van de heffingen op het inkomen gestaag toe, naarmate huishoudens het financieel beter hebben. Voor de 20 procent met de laagste inkomens bedraagt de druk gemiddeld ruim 10 procent, de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens staat bijna een derde aan de fiscus af.

⁴ Merk op dat de aandelen van de 10-procentgroepen in het totale bruto inkomen in beide gegevensbestanden iets verschillen.

Tabel 22.2 Drukverdeling van belastingen op inkomen, 1999 ^a

10-procentgroep	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
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
Bruto inkomens	2	4	5	6	8	9	11	13	16	25
Belastingdruk (procent) ^b	11	11	13	17	19	20	22	23	26	32

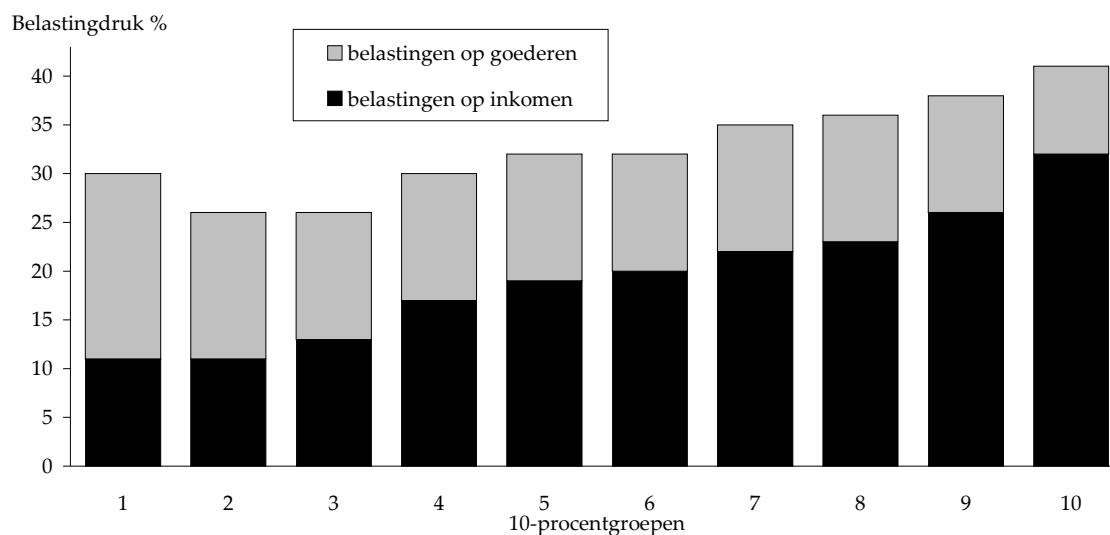
a Procentueel aandeel van elke inkomensklasse in de totale opbrengst van elke soort belastingen en in het totaal van de bruto inkomens.

b De door huishoudens in elke 10-procentgroep betaalde belasting als percentage van het totale bruto inkomen van de huishoudens in die groep.

Bron: CBS Inkomens Panel Onderzoek

Figuur 22.3 laat goed zien dat de drukverdeling van belastingen op goederen de progressieve werking van de heffingen op inkomen en vermogen aanzienlijk afzwakt. De gemiddelde druk van de in de Tabellen 22.1 en 22.2 begrepen belastingen ligt voor alle huishoudens op tussen 26 en 41 procent van het bruto inkomen.

Figuur 22.3 Drukverdeling van belastingen op goederen en inkomen, 1999



Bron: zie Tabellen 22.1 en 22.2

22.3 DRUKVERDELING VAN ALLE BELASTINGEN

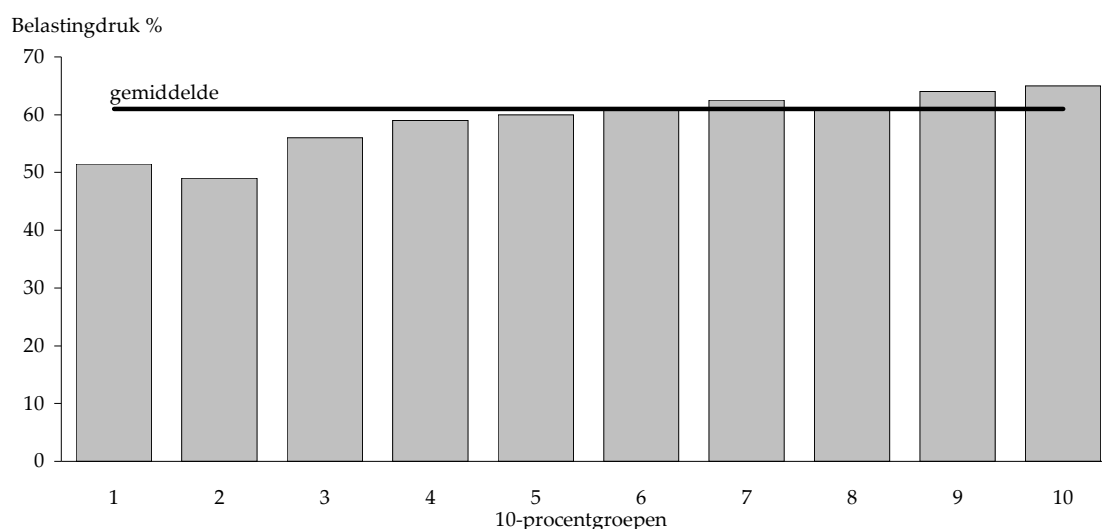
Hiermee is het drukbeeld nog niet compleet. Verschillende belastingen bleven tot nu toe immers buiten beschouwing: de vennootschapsbelasting, het werkgeversaandeel in de premies voor de werknemersverzekeringen (WW en WAO/WIA) en de premies voor de verplichte ziektekostenverzekering. Al deze heffingen moeten op de een of andere manier worden toegerekend, want in laatste instantie drukken alle belastingen op individuen. Een complicatie is dat deelnemers aan het economische verkeer de opgelegde heffingen proberen af te wentelen op anderen. Economen zijn het onderling niet eens over het economische neerslagpunt van belangrijke belastingen. Daarom moeten veronderstellingen worden gemaakt wie de betaalde belastingen uiteindelijk dragen. We nemen aan dat de inkomstenbelasting en de meeste sociale verzekeringspremie's uiteindelijk worden gedragen door degenen die deze heffingen betalen. Veronderstel verder dat de kostprijsverhogende belastingen op consumenten drukken naar rato van hun verbruik van belaste goederen en diensten. De vennootschapsbelasting slaat bij veronderstelling voor een derde neer bij de aandeelhouders, voor een derde bij de vermogensbezitters in het algemeen en is voor een derde in de consumptieprijzen afgewenteld.

Figuur 22.4 geeft een beeld van de bij deze veronderstellingen gevonden drukverdeling van alle belastingen en sociale premies, op basis van de situatie in het begin van de jaren negentig. Voor de presentatie in Figuur 22.4 zijn huishoudens als leefeenheid gekozen. Alle huishoudens zijn gerangschikt op basis van hun bruto inkomen en vervolgens ingedeeld in een van de tien 10-procentgroepen. Eén blik op Figuur 22.4 volstaat om vast te stellen dat de gemiddelde belastingdruk voor huishoudens in de 10-procentgroepen maar weinig uiteenloopt. De tamelijk scherpe progressie van de inkomensheffing wordt kennelijk voor een belangrijk deel geneutraliseerd door de degressieve drukverdeling van de sociale premies en de kostprijsverhogende belastingen. Gemiddeld droegen huishoudens 61 procent van hun bruto inkomen aan de fiscus af.⁵ Huishoudens in de hoogste twee groepen betaalden slechts een paar procentpunten meer. Huishoudens in de laagste twee groepen ervoeren duidelijk een lichtere belastingdruk, waardoor de drukverdeling van alle belastingen samen licht progressief uitpakte. Maar ook de armste huishoudens stonden gemiddeld de helft van hun bruto inkomen af. Dit onderzoek van meer dan tien jaar

5 De gemiddelde belastingdruk voor alle huishoudens samen (61 procent) kwam aan het begin van de jaren negentig hoger uit dan het belastingpeil - destijds 44 procent van het bruto binnenlands product. Vanwaar het verschil? In het eerste geval wordt de totale belastingopbrengst gedeeld door het gezamenlijke bruto inkomen van de huishoudens, in het laatste geval door het bbp. Het bbp is veel hoger dan het gezamenlijke bruto inkomen van de huishoudens.

geleden is sindsdien nooit herhaald. Desgevraagd bevestigt het Ministerie van Financiën ook geen actueel beeld van de drukverdeling van al onze belastingen beschikbaar te hebben.

Figuur 22.4 Drukverdeling van alle belastingen en sociale premies, 1991/1992



Bron: De Kam (1994, p. 918)

De in Figuur 22.4 afgebeelde drukverdeling mag 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.⁶

22.4 FISCAAL INKOMENSBELEID

Beleidsmakers stellen doorgaans veel belang in de inkomensgevolgen van door de overheid getroffen maatregelen. Soms willen zij ongewenst geachte gevolgen van die maatregelen voor de koopkracht van huishoudens compenseren door gerichte fiscale tegemoetkomingen. Los daarvan streven politieke partijen - expliciet of impliciet - vaak naar wijzigingen in de bestaande inkomensverdeling, waarbij onder andere het nodige wordt verwacht van wijzigingen in heffingsgrondslag en tarief van bepaalde belastingen. Ten slotte kan worden vastgesteld dat beleidsmakers voor het bereiken van niet-fiscale doelstellingen vaak teruggrijpen op fiscale instrumenten. Zo worden verhoging en verfijning van de arbeidskorting gezien als een nuttige vizel om de

⁶ Zie hierover onder meer Caminada en Goudswaard (2003).

arbeidsparticipatie van sommige groepen (uitkeringsontvangers, ouderen) op te krikken.

In al deze gevallen is het van belang dat de wetgever vooraf een duidelijk beeld heeft van de bestaande drukverdeling van de belastingen. Dit is immers het ijkpunt, waartegen mutaties in de verdeling van de belastingdruk idealiter behoren te worden afgezet. Met name bij de vormgeving van fiscaal inkomensbeleid is het voor beleidsmakers relevant om te weten hoe beschikbare fiscale instrumenten - en aanpassingen daarvan - de inkomenspositie van rijke en arme huishoudens beïnvloeden. De hiernavolgende analyse beperkt zich tot de inkomensheffing (en haar voorheffing: de loonheffing) als belangrijk instrument voor algemene inkomenspolitiek van de overheid. Wij analyseren hoe beleidsmakers heffingskortingen dan wel toeslagen (kunnen) inzetten om desgewenst de financiële steun van de overheid aan huishoudens te richten op specifieke doelgroepen van het beleid. Wij treden daarmee niet in een inhoudelijke beoordeling van de inkomenspolitieke doelstellingen van de overheid, en werpen evenmin de vraag op of het wel wenselijk is om de belastingheffing voor dit doel als instrument in te zetten. In plaats daarvan kijken wij naar een aantal aspecten van heffingskortingen en toeslagen die min of meer rechtstreeks raken aan de 'maakbaarheid' van inkomenseffecten en inkomensverhoudingen.

22.4.1 Omvang en verdeling van heffingskortingen

Op dit moment heeft iedere belastingplichtige recht op een algemene heffingskorting op de verschuldigde inkomensheffing van 2.043 euro. Daar bovenop kunnen allerlei aanvullende kortingen van toepassing zijn, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige, zoals de arbeidskorting, de kinderkorting, de combinatiekorting, de aanvullende combinatiekorting, de alleenstaande-ouderkorting, de jonggehandicaptenkorting, de ouderenkorting, de levensloopverlofkorting, de ouderschapsverlofkorting, de korting maatschappelijke beleggingen, de korting beleggingen in durfkapitaal, en zo meer. Het totale verlies voor de schatkist door deze verscheidenheid van heffingskortingen is sinds hun introductie opgelopen van 24,8 miljard euro in 2001, via 28,2 miljard euro in 2003 tot 31,6 miljard euro in 2005.⁷ Deze kostenstijging van afgerond 7 miljard euro (27 procent) is mede het gevolg van de invoering van nieuwe heffingskortingen sinds 2001. Daarnaast is de verhoging van de bedragen (inflatiecorrectie plus beleidsmatige verhogingen) een voorname

⁷ De kosten worden jaarlijks vastgesteld ten behoeve van de vergoeding van premiederving aan de sociale fondsen. De bedragen zijn door het Centraal Planbureau geraamd in het kader van het CEP (maar worden daarin niet als zodanig gepubliceerd; wel in de Staatscourant).

determinant van de kostenstijging. Met name de arbeidskorting is in de periode 2001-2005 fors opgetrokken (+40 procent).

Tabel 22.3 geeft de specificatie van een aantal heffingskortingen waarvoor tevens verdelingsgegevens beschikbaar zijn. We gebruiken de voorlopige cijfers van het CBS voor het jaar 2005; in dat jaar was 31,6 miljard euro gemoeid met de heffingskortingen. Van dit bedrag kan ongeveer 67 procent worden toegerekend aan de algemene heffingskorting en 24 procent aan de arbeidskorting. Beide kortingen kennen een groot bereik en het gemiddelde kortingsbedrag per belastingplichtige is relatief hoog. Ook de ouderenkorting heeft een groot bereik van 2,1 miljoen senioren; de combinatiekorting wordt toegepast door 2 miljoen huishoudens met kinderen waarin partners betaalde arbeid en zorgtaken combineren. Het geringste bereik kent de korting voor beleggingen in durfkapitaal. Zij is in 2005 slechts door 21 duizend personen - dat is 0,17 procent van alle belastingplichtigen - toegepast.

Tabel 22.3 Specificatie heffingskortingen, 2005

	Bedrag x miljard euro	Aantal x miljoen	Gemiddeld bedrag
Totaal heffingskortingen ^a	31,57	--	2.482
Algemene heffingskorting	22,21	12,90	1.722
Arbeidskorting	7,84	8,49	923
Kinderkorting	0,17	1,56	112
Kinderkorting, aanvullend	0,42	0,61	699
Combinatiekorting	0,46	2,02	228
Alleenstaande ouderkorting	0,47	0,34	1.396
Alleenstaande ouderkorting, aanvullend	0,09	0,13	724
Jonggehandicaptenkorting	0,09	0,14	639
Ouderenkorting	0,94	2,06	454
Ouderenkorting, aanvullend	0,25	0,86	287
Korting maatschappelijk en groen beleggen	0,05	0,14	367
Korting beleggen durfkapitaal	0,01	0,02	417

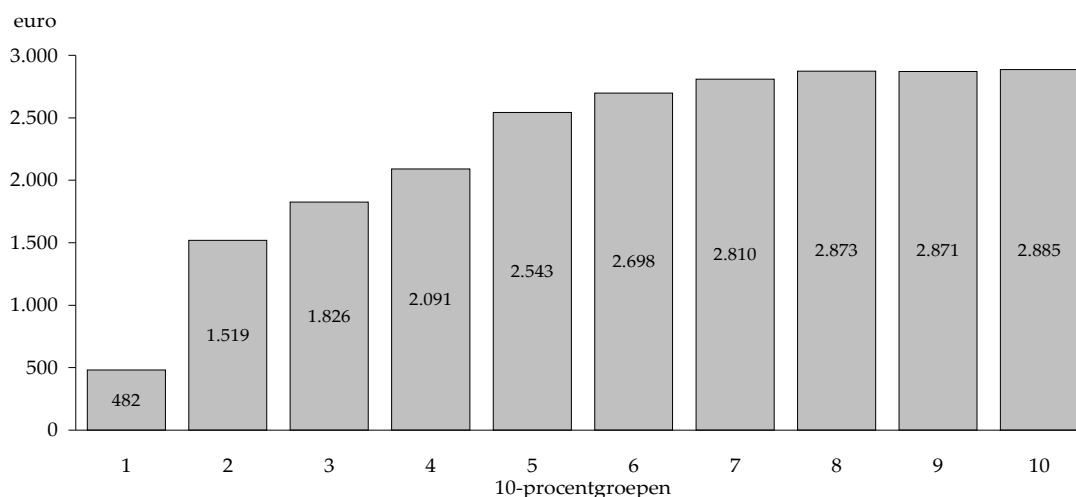
- a De som van de kortingen telt op tot 33,01 miljard euro. Dit is 1,44 miljard euro hoger dan het totaal van de heffingskortingen. Navraag bij het Ministerie van Financiën en het CBS naar dit verschil heeft vooralsnog het onbevredigende antwoord opgeleverd dat sommige posten in CBS IPO direct waargenomen waarden betreffen en andere posten berekend worden. Het verschil in het getoonde totaal en het berekende totaal zou daarbij kunnen duiden op het niet effectueren van de algemene heffingskorting door personen met een laag belastbaar inkomen of zonder belastbaar inkomen en het ontbreken van (positief) fiscaal inkomen (bijvoorbeeld in het geval van verlies bij het resultaat uit onderneming).

Bron: CBS Inkomens Panel Onderzoek (voorlopige cijfers); mededeling Ministerie van Financiën

In Figuur 22.5 en Tabel 22.4 is het bedrag aan heffingskortingen vervolgens verder toegerekend aan tien inkomensgroepen. Het CBS geeft de verdeling van de heffingskortingen voor 10-procentgroepen, maar hierbij is een ander soort indeling gemaakt dan in paragraaf 22.3.

Zo is nu het individu in plaats van het huishouden als eenheid gekozen. Alle personen die belasting betalen zijn gerangschikt op basis van de hoogte van hun belastbaar inkomen in plaats van hun bruto inkomen, en vervolgens ingedeeld in tien 10-procentgroepen.

Figuur 22.5 Verdeling van heffingskortingen over 10-procentgroepen, 2005



Bron: CBS Inkomens Panel Onderzoek (voorlopige cijfers)

Het blijkt dat het gemiddelde bedrag van de heffingskortingen oploopt met de inkomenshoogte; de armste 10 procent van de belastingplichtigen claimt voor gemiddeld 482 euro aan kortingen, oplopend tot gemiddeld 2.885 euro voor de top inkomens. Dit komt *niet* door de algemene heffingskorting. De armste 10 procent personen met een belastbaar inkomen effectueren maar liefst 16 procent van de totale algemene korting (Tabel 22.4).⁸ De arbeidskorting werkt *wel* inkomensafhankelijk uit. Zo komt 81 procent van de totale arbeidskorting terecht bij de 50 procent rijkste belastingplichtigen. In de 10-procentgroepen met hogere rangnummers treffen we relatief vaak personen aan die betaalde arbeid verrichten, terwijl uitkeringsontvangers relatief vaak in de lagere 10-procentgroepen worden waargenomen. Zo concentreert de

⁸ Dit is inclusief de algemene heffingskorting van personen die geen belastbaar inkomen hebben (gemakshalve samengevoegd met de heffingskortingen van personen in de eerste 10-procentgroep). Ongeveer 6 procent van de algemene heffingskorting kan worden toegerekend aan deze personen met een niet-belastbaar inkomen.

ouderenkorting zich in de 10-procentgroepen met rangnummers 2, 3 en 4. De aanvullende kortingen zijn naar hun aard inkomensgerelateerd en komen relatief vaak voor bij personen in de 10-procentgroepen 3, 4, 5 en 6. De kinderkorting en de combinatiekorting blijken relatief vaak te worden toegepast door de hogere inkomens. De kortingen voor maatschappelijk en groen beleggen en de korting voor beleggen in durfkapitaal worden vooral door de topinkomens toegepast.

Tabel 22.4 De verdeling van heffingskortingen over 10-procentgroepen, 2005

10-procentgroep	1 ^a	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Algemene heffingskorting	16	9	8	9	9	10	10	10	10	10
Arbeidskorting	1	1	2	5	10	14	16	17	17	17
Kinderkorting	6	6	6	8	14	11	13	14	14	7
Kinderkorting, aanvullend	12	9	10	13	24	14	13	5	0	0
Combinatiekorting	3	6	6	8	11	11	12	12	13	15
Alleenstaande ouderkorting	4	4	6	13	28	12	10	9	8	6
Alleenstaande ouderkorting, aanvullend	0	2	3	8	17	17	17	14	11	8
Jonggehandicaptenkorting	4	12	25	35	13	7	2	1	1	0
Ouderenkorting	2	14	30	19	14	10	7	5	0	0
Ouderenkorting, aanvullend	2	4	20	31	19	12	8	5	0	0
Korting maatschappelijk en groen beleggen	1	2	4	6	8	6	9	11	17	35
Korting beleggen durfkapitaal	1	6	8	10	8	5	11	9	11	31
Totaal heffingskortingen	6	6	7	9	11	12	12	12	12	12
Bruto inkomens	1	3	4	5	7	9	11	13	17	30
Heffingskortingsquote (procent) ^b	21	20	17	15	14	12	10	8	7	4

a Gemakshalve zijn de heffingskortingen van personen *zonder* belastbaar inkomen samengevoegd met de heffingskortingen van personen in de eerste 10-procentgroep.

b De door personen in elke 10-procentgroep toegepaste heffingskortingen als percentage van het totale bruto inkomen van de personen in die groep.

Bron: CBS Inkomens Panel Onderzoek (voorlopige cijfers)

De onderste regels van Tabel 22.4 geven een totaalbeeld. De armste 10 procent van alle personen met een belastbaar inkomen heeft 1 procent van het bruto inkomen en ontvangt 6 procent van het totaal van alle heffingskortingen. De rijkste 10 procent heeft 30 procent van het totale bruto inkomen en ontvangt 12 procent van het totaal van alle kortingen. Al met al daalt dus het belang van heffingskortingen als percentage van het inkomen naarmate het inkomen oploopt. Daarmee onderstreept Tabel 22.4 dat kortingen bijdragen aan de progressieve drukverdeling van de inkomensheffing.

22.4.2 Toeslagen

Behalve via heffingskortingen, draagt de overheid in bepaalde gevallen bij in de kosten van de zorg, huur of kinderopvang, via toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen dient ervoor te zorgen dat deze toeslagen terechtkomen bij de mensen die daar recht op hebben. De verdelingseffecten van de toeslagen kunnen nog niet in kaart worden gebracht, omdat gegevens hierover nog niet beschikbaar zijn. Wel bestaan sterke aanwijzingen dat een deel van de rechthebbenden verzuimt een of meer toeslagen te claimen.⁹

22.4.3 Enkele knelpunten bij het voeren van inkomenspolitiek via heffingskortingen en toeslagen

Het Coalitieakkoord uit februari 2007 (Tweede Kamer, 2006-2007a) onderkent een probleem van fiscale inkomenspolitiek: fijnregeling ('fine tuning') is lastig, maar niettemin gewenst. Daarom borduurt het akkoord voort op de door eerdere kabinetten ingeslagen weg van de introductie van nieuwe kortingen, de beleidsmatige verhoging van bestaande kortingen en toeslagen en aanpassing van de voorwaarden waaronder op enkele regelingen een beroep kan worden gedaan. Maar waarom kan de (fiscale) inkomenspolitieke gereedschapskist kennelijk niet met wat minder instrumenten toe? Volgens sommige kritische waarnemers komen na zes jaar intensief gebruik van heffingskortingen grenzen bij de toepassing van dit instrument in zicht (Vording e.a., 2006). Het stelsel van kortingen is onoverzichtelijk en kostbaar geworden. Door het grote aantal kortingen en de uiteenlopende voorwaarden die daaraan verbonden zijn, dreigen belastingplichtigen door de bomen niet langer het bos te zien. Zelfs de ambtelijke evaluatie 'Breder, lager, eenvoudiger?' trok op dit punt een duidelijke conclusie: stroomlijning is wenselijk (Tweede Kamer, 2005-2006, p. 15 en p. 44).

22.4.4 Verzilvering van kortingen

Bij het voeren van inkomenspolitiek via kortingen vormt een belangrijk probleem dat niet alle rechthebbenden een korting aanvragen ('non take-up'), of dat de kortingen waarop belanghebbenden aanspraak kunnen maken niet of niet volledig kunnen worden verrekend met verschuldigde inkomensheffing. De hoofdoorzaak van deze 'verzilveringsproblematiek' is dat juist groepen belastingplichtigen met een laag inkomen, een belangrijke doelgroep van het inkomensbeleid, nauwelijks of geen inkomensheffing verschuldigd zijn. Zo zorgt de samenloop van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting er voor dat een alleenverdienende minimumloner thans geen inkomensheffing meer betaalt; een verdere verhoging van kortingen heeft voor deze sociaal-economische groep dus geen inkomenseffect meer. Een door

⁹ Zie voor een recente inventarisatie: Wildeboer Schut en Hoff (2007).

beleidsmakers gewenste inkomensverbetering via het toekennen van specifieke kortingen kan dan niet of niet langer volledig worden genoten. De reden is dat de wetgever tot nu toe onverkort heeft vastgehouden aan het uitgangspunt van de nulgrens. Dit houdt in dat het niet mogelijk is een negatieve belastingschuld aan de belastingplichtige uit te betalen ('refundable tax credit').

Dit knelpunt wordt in het Coalitieakkoord onderkend, zij het voor een heel speciale groep. Louter voor de kinderkorting wordt nu voorgesteld dat deze in de toekomst in alle gevallen te gelde kan worden gemaakt (vermoedelijk in de vorm van een toeslag).¹⁰ Dit roept de voor de hand liggende vraag op waarom allerlei andere kortingen ook niet verzilverd zouden mogen worden. De Raad van State merkt in dit verband in zijn nader rapport op dat het verzilveringsprobleem verder reikt dan de kinderkorting (Tweede Kamer, 2006-2007b). De Raad van State mist een analyse van het totale verzilveringsprobleem en een motivering van de keuze het knelpunt slechts te repareren voor zover het zich voordoet bij de kinderkorting. De Raad van State vraagt daarom de keuze om het verzilveringsprobleem te beperken tot de kinderkorting nader te motiveren.

Onderzoek laat zien dat de verzilveringsproblematiek zich voordoet bij alle veertien in artikel 8.2 van de Wet IB 2001 genoemde heffingskortingen. Zo konden in 2005 ongeveer 780.000 belastingplichtigen hun kortingen geheel of gedeeltelijk niet effectueren, waardoor een budget van 252 miljoen euro voor inkomenspolitiek op de plank bleef liggen (Vording e.a., 2006). Het verzilveringsprobleem komt het meest voor bij mensen die recht hebben op de (aanvullende) combinatiekorting of de (aanvullende) ouderenkorting. Voor bijna de helft van de ongeveer 780.000 belastingplichtigen die hun kortingen (gedeeltelijk) niet kunnen effectueren geldt dat zij meer dan één korting niet kunnen verzilveren. De omvang van een eventuele stapeling hangt af van de individuele situatie.

22.4.5 *Inkomensbeleid via heffingskortingen of via toeslagen?*

Het Coalitieakkoord stippelt nogal ingewikkelde routes uit om bepaalde heffingskortingen wel, effectiever of juist niet te laten verzilveren. Zo zal ter bevordering van de arbeidsparticipatie van personen van 57 jaar en ouder de specifieke aanvullende arbeidskorting voor ouderen worden verhoogd. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting ('aanrechtsubsidie') wordt geleidelijk in twintig jaar afgebouwd en de verzilvering van de kinderkorting wordt

¹⁰ Het kabinet wil per 1 januari 2008 de kinderkorting omzetten in een toeslag. Een wetsvoorstel hiervoor ligt op dit moment bij de Tweede Kamer. Daarin staat dat er een inkomensafhankelijke toeslag voor de kosten van kinderen moet komen.

mogelijk gemaakt. Voorts zal de arbeidsparticipatie van mensen met lagere inkomens worden ondersteund door de invoering van een inkomensafhankelijke arbeidskorting, in aanvulling op de huidige arbeidskorting.¹¹ Voor huishoudens met kinderen, waarvan beide partners werken, komt bovenop de inkomensafhankelijke arbeidskorting een inkomensafhankelijke combinatiekorting. Maar waarom kiezen de beleidsmakers er niet voor om de heffingskortingen te vervangen door toeslagen die aan belanghebbenden worden uitbetaald, ongeacht de hoogte van de door hen verschuldigde inkomensheffing ('refundable tax credits')? Thans nog door andere overheidsinstanties uitgekeerde toeslagen, in het bijzonder de door de Sociale Verzekeringsbank uitgekeerde kinderbijslag, zouden in zo'n toeslagensysteem kunnen worden opgenomen.

Dit zou naadloos passen in een ontwikkeling die op het terrein van de inkomenspolitiek al enkele jaren geleden is ingezet. Voorafgegaan door de kinderopvangtoeslag in 2005, zijn in 2006 de huurtoeslag en de zorgtoeslag geïntroduceerd. De Belastingdienst/Toeslagen is hiermee een uitkeringsinstantie geworden. Met deze toeslagen kan een nog meer rechtstreekse inkomenspolitiek worden gevoerd, die effectiever (en dus duurder) zal zijn.

Door inkomensbeleid te voeren via kortingen én toeslagen kan een zekere verwarring ontstaan bij de diverse doelgroepen. Sommige bedragen worden in dit geval immers wél uitbetaald, andere niet. Dat ook heffingskortingen in sommige situaties wél of in andere situaties juist niet worden uitbetaald, maakt het beeld voor de burgers niet overzichtelijker. Het huidige fiscale instrumentarium biedt niet altijd de beste mogelijkheden om eenvoudig en gericht aan de nagestreefde inkomenspolitiek vorm te geven. Technisch is het bijvoorbeeld mogelijk om via de kinderbijslag dan wel de kindertoeslag de koopkracht van huishoudens met kinderen te ondersteunen. In beide gevallen gaat het - anders dan bij heffingskortingen - om intensiveringen, omdat het uitgavenregelingen betreft.

Hieruit blijkt een ander belangrijk voordeel van uitkeringen en toeslagen in vergelijking met heffingskortingen: ze moeten op de begroting expliciet worden verantwoord. Daardoor wordt een kritische afweging tussen verschillende instrumenten van inkomenspolitiek niet langer belemmerd.

11 Het kabinet wil een inkomensafhankelijke arbeidskorting (de Earned Income Tax Credit) invoeren. De EITC richt zich specifiek op werkenden met een relatief laag inkomen en zou een aanzienlijk effectiever inkomensbeleid aan de onderkant van de arbeidsmarkt mogelijk maken. Zo hebben simulaties met het MIMIC-model van het Centraal Planbureau uitgewezen dat de EITC een effectief inkomensinstrument is om de werkloosheid terug te dringen, waarbij de mate van effectiviteit afhankelijk is van de vormgeving, zie De Mooij (2006).

Nu is het gebruik van toeslagen als inkomenspolitiek instrument niet zonder problemen. Een nadeel van toeslagen is dat zij jaarlijks opnieuw door de belanghebbende moeten worden aangevraagd, waarbij voor elk van de (thans drie) toeslagen een apart formulier dient te worden ingevuld. Een verdere uitbreiding van het aantal toeslagen draagt dan niet bij aan de beoogde vermindering van de administratieve lasten voor de burgers. Ten tweede zijn de uitvoeringsproblemen die kleven aan de drie reeds ingevoerde toeslagen onderschat.¹² Zo heeft de stroom van inkomende en uitgaande formulieren bij de Belastingdienst/Toeslagen geleid tot problemen bij de verwerking en de doorlooptijd, waardoor kwetsbare huishoudens in financiële problemen zijn gekomen.¹³ Een derde probleem bij intensiever gebruik van inkomensafhankelijke toeslagen is de negatieve prikkel op het arbeidsaanbod als gevolg van de marginale-drukproblematiek. Maar dit knelpunt is ook eigen aan vergelijkbare heffingskortingen, zoals de voorgenomen inkomensafhankelijke arbeidskorting. Vormgeving van de inkomenspolitiek via inkomensafhankelijke instrumenten conflicteert in beide gevallen met het in het Coalitieakkoord vervatte streven om de armoedeval aan te pakken (Tweede Kamer, 2006-2007a, p. 18). Een recent onderzoek van het Ministerie van Sociale en Werkgelegenheid laat zien dat de huurtoeslag en de zorgtoeslag in belangrijke mate bijdragen aan de werkloosheidsval. Het voordeel van deze toeslagen neemt fors af bij het vinden van een baan: voor de meeste gebruikers van de huurtoeslag (66 procent) vermindert de toeslag met gemiddeld 1.100 euro, terwijl de zorgtoeslag in 60 procent van de gevallen afneemt met gemiddeld 250 euro.¹⁴

22.5 CONCLUSIE

Cijfers, zowel inzake de verdeling van de belastingdruk over de Nederlandse bevolking als inzake de effecten van met het oog op de te voeren inkomenspolitiek ingezette fiscale instrumenten liggen niet voor het oprapen. Deze bijdrage brengt de verdeling van de belastingen op goederen en de verdeling van de belastingen op inkomen en vermogen in kaart op basis van de meest recente statistische gegevens van

12 Zie hierover onder andere het rapport van de Nationale Ombudsman (2006) die zich zeer kritisch heeft uitgelaten over de Belastingdienst die bij de toekenning van de huur- en de zorgtoeslag in gebreke zou zijn gebleven.

13 Nationale Ombudsman (2006, pp. 1-2). De staatssecretaris heeft onlangs een actieplan toegezegd. Een snelle oplossing is niet voorhanden gezien de grote hoeveelheid informatiestromen (formulieren), de complexiteit van elk van de toeslagen en de verouderde ICT bij de Belastingdienst/Toeslagen, die systeemfouten in de geautomatiseerde verwerking bij de uitvoering van de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag met zich meebrengt.

14 Zie hierover Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ministerie (2007, p. 23).

het CBS en het SCP. Ook brengen we voor het eerst de verdeling van allerlei heffingskortingen over inkomengroepen in kaart.

De uitkomsten bevestigen de intuïtie 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. Samengenomen ligt de gemiddelde druk voor huishoudens tussen 26 en 41 procent van het bruto inkomen.

Het beeld van de drukverdeling is helaas nog niet compleet, omdat diverse heffingen buiten beschouwing zijn gebleven. Daarom baseren we ons voor de verdeling van die heffingen op gedateerd onderzoek dat betrekking heeft op de situatie in het begin van de jaren negentig. Samengenomen blijkt dan dat de totale gemiddelde belastingdruk voor huishoudens in de 10-procentgroepen maar heel weinig uiteenloopt.

De analyse van de eerste gegevens over de verdeling van allerlei heffingskortingen laat de indruk achter dat de laagste inkomens steeds moeilijker worden bereikt vanwege de verzilveringsproblematiek: zij 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 verschil in behandeling steeds moeilijker aan de burgers uit te leggen. Toeslagen maken een effectievere inkomenspolitiek mogelijk, maar het gebruik ervan leidt tot hogere administratieve lasten van burgers en vooralsnog 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 gezinshuishoudens en de schatkist.

Referenties

- Caminada, C.L.J., en K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid. De verdeling van lasten en baten van sociale zekerheid en pensioenen*, Meijersreeks nr. 64, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Caminada, C.L.J. (2007), 'Inkomensbeleid', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 39 (1), pp. 1-6.
- CBS Inkomens Panel Onderzoek (z.j.), Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.), Data personele inkomensverdeling, te raadplegen op de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS, Voorburg / Heerlen.

- Kam, C.A. de (1994), 'The Tax System of the Netherlands', *Tax Notes International* 9 (12), 903-924.
- Kam, C.A. de (2007), *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek*, Amsterdam: Mets & Schilt.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007), *De armoedeval, een nieuwe kijk op een oud probleem*, te raadplegen via de website <http://home.szw.nl>.
- Mooij, R.A. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, CPB Bijzondere publicaties nr. 60, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Nationale Ombudsman (2006), *Van aanslag naar toeslag. Over de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst*, rapport 2006/395, 12 december, Den Haag.
- Pommer, E., en Jedid-Jah Jonker (2003), *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*, SCP-publicatie 2003/16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tweede Kamer (2005-2006), *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001*, 30 375, nrs. 1-2.
- Tweede Kamer (2006-2007a), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.
- Tweede Kamer (2006-2007b), *Regels inzake de aanspraak op een inkomensafhankelijke financiële bijdrage in de kosten van kinderen (Wet op de kindertoeslag)*, Advies Raad van State en nader rapport, 30 912, nr. 4.
- Vording, H., K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), 'De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?', in: A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Meijersreeks nr. 114, Deventer: Kluwer, 131-146.
- Wildeboer Schut, Jean Marie, en Stella Hoff (2007), *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, SCP-publicatie 2007/11, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.