

DE VERDELING VAN DE BELASTINGDRUK OVER HUISHOUDENS, 2006-2015

G. Reuten*

Samenvatting

De verdeling van de belastingdruk is amper progressief. Dat blijkt wanneer de belastingen van huishoudens worden uitgedrukt in procenten van hun bruto inkomen. Dit artikel presenteert de drukverdeling voor kwartielen van het bruto inkomen (25-procentgroepen van laag naar hoog inkomen). Resultaten voor de jaren 2006-2010 zijn gebaseerd op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Resultaten voor 2011-2015 zijn gebaseerd op ramingen en extrapolaties. Het verschil tussen de gemiddelde belastingdruk voor huishoudens in het eerste kwartiel en die in het vierde kwartiel beliep in 2006 niet meer dan vijf procentpunt. Het neemt nog verder af tot vermoedelijk rond de drie procentpunt in 2015. Dit jaar bedraagt de gemiddelde belastingdruk voor huishoudens in het eerste kwartiel waarschijnlijk 32,3 procent en die in het vierde kwartiel 35,6 procent. Uit de Appendix blijkt dat de vrijwel vlakke drukverdeling van de belastingen ook geldt bij rangschikking van huishoudens in decielen (10-procentgroepen) in plaats van in kwartielen.

Trefwoorden: belastingdrukverdeling; inkomensverdeling na belastingen

1 Inleiding¹

Het kabinet lijkt voor 2016 te koersen op een belastingherziening waaronder een verlaging van de inkomstenbelasting van per saldo circa €4,5 miljard.² Aan de vooravond van zo'n herziening is het relevant te zien hoe thans de belastingdrukverdeling voor huishoudens ligt. Het wijdverbreide idee dat Nederland een progressief belastingstelsel heeft – waarbij de druk van afgedragen belastingen (sterk) stijgt met het inkomen – vindt zijn oorsprong waarschijnlijk in de tariefstructuur van de inkomensheffing. Dat is onmiskenbaar een progressieve heffing – die echter al minder progressief is als we zien naar de gemiddelde heffing na aftrekposten en belastingkortingen. Maar hoe progressief is de drukverdeling van alle belastingen samen?

Om deze vraag te beantwoorden wordt de belastingdruk gemeten door de belastingen die huishoudens opbrengen weer te geven als percentage van hun bruto inkomen. Het gaat om de volgende belastingen:

¹ Dit artikel is afgesloten op 28 juli 2015, dus voordat de definitieve voorstellen van het kabinet Rutte/Asscher in het Belastingplan voor 2016 bekend waren. Belangrijke onderdelen van dit artikel berusten op recente schriftelijk uitgewisselde informatie met de staatssecretaris van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de tijd dat ik Eerste Kamerlid voor de SP was. Verwijzingen naar de betreffende Kamerstukken staan in voetnoten en de literatuurlijst.

² Dit bedrag van per saldo €4,5 miljard is inclusief een belastingverhoging van €2,1 miljard door afbouw van de algemene heffingskorting. Daarnaast beoogde het kabinet in juni 2015 een lastenverlichting voor werkgevers van €0,5 miljard. (Tweede Kamer, 2014-2015b, p. 2.)

- de inkomensheffing (inkomstenbelasting plus de premie voor de volksverzekeringen) – en wel de netto heffing, inclusief het effect van aftrekposten en heffingskortingen;
- de heffing ‘inkomensafhankelijke bijdrage Zvw’ (Zvw: Zorgverzekeringswet);³
- de indirecte belastingen (voornamelijk de btw);
- de lokale heffingen.

De afbakening van de indirecte belastingen is identiek aan de indirecte belastingen die het CBS toerekent aan huishoudens.⁴ Hetzelfde geldt voor de lokale heffingen.⁵ Het CBS geeft het totaal van deze belastingen en heffingen tevens als percentage van het bruto inkomen van huishoudens.

Ik volg bij alle belastingen de systematiek van het CBS in de inkomensstatistiek van huishoudens.⁶ Belastingen en premies drukken in die systematiek op het bruto inkomen van huishoudens ongeacht wie deze belastingen en premies (soms als voorheffing) afdraagt aan de Belastingdienst.⁷

Voor het meten van de belastingdrukverdeling over huishoudens volg ik de CBS-indeling van de bruto inkomens naar kwartielgroepen (vier 25%-groepen van laag naar hoog inkomen; in 2010 ieder 1,8 miljoen huishoudens). Ik heb om drie redenen gekozen voor een indeling naar kwartielgroepen (in plaats van een indeling naar decielgroepen – 10%-groepen – die het CBS eveneens geeft). Ten eerste omdat het mij gaat om de hoofdlijn. Ten tweede omdat het resulterende beeld van de kwartielgroep-indeling niet wezenlijk verschilt van dat van de decielgroep-indeling (zie de Appendix). Ten derde omdat voor 2014 en 2015 slechts cijfers voor kwartielgroepen publiek beschikbaar zijn.

Eerder gaf De Kam (1994 en 2007) een drukverdeling van bijna alle belastingen over 1991-1992.⁸ Caminada en De Kam (2007) gaven voor het jaar 1999, op basis van toen nog beperkte empirische data, een aanzet voor de opstelling van een integrale belastingdrukverdeling (over decielgroepen).⁹ Intussen beschikken we voor de jaren 2006-2010 over volledige op CBS *Statline* gepubliceerde data.

In tegenstelling tot Trimp en De Kam (2011) die de drukverdeling van de ‘collectieve lasten’ analyseerden, beschouw ik uitsluitend de belastingen, dat wil zeggen overheidsheffingen die opgebracht worden door in beginsel alle huishoudens.

³ Zorgverzekeringswet 2005, Paragraaf 5.2 en 5.3, in het bijzonder art. 41, 42 en 48.

⁴ Omzetbelasting (onderscheiden naar hoog en laag tarief), verbruiksbelasting frisdrank, accijns (onderscheiden naar alcohol, tabak en brandstoffen), milieubelasting op energie, milieubelasting op water, assurantiebelaasting en motorrijtuigenbelasting. <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81290NED&D1=0,16,18-20,22-24,26-30&D2=0,36-39&D3=1&HDR=G2,G1&STB=T&VW=T> [12feb2012→26jul2015]. Hier en in het vervolg is de eerst gegeven datum die van de CBS-publicatie op *Statline*, en de tweede datum die waarop *Statline* is geconsulteerd.

⁵ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81328NED&D1=7-8&D2=a&D3=0,102-105&D4=1&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T> [10jun2015→26jul2015]

⁶ Zie CBS (2015), in het bijzonder schema 5 op p. 21, en de tabel op p. 30-31.

⁷ In diezelfde systematiek zijn de door werkgevers afgedragen premies werknemersverzekering en andere heffingen, als looncomponent, deel van het bruto inkomen. Deze systematiek heeft tevens het grote voordeel dat het via de wetgeving schuiven van premies van werknemers naar werkgevers (en omgekeerd) het bruto inkomen niet beïnvloedt.

⁸ Hij gaf ook een drukverdeling van de sociale premies (zie de Appendix). De Kam (1994), p. 918 en De Kam (2007), p. 52-57.

⁹ Zij gaven voor dat jaar eveneens cijfers voor de drukverdeling van de sociale premies (zie de Appendix). Caminada en De Kam (2007), p. 307-309.

Een hoofdbestanddeel van de ‘collectieve lasten’ drukt op het bruto inkomen van een deelpopulatie van de huishoudens (66 procent), namelijk de premies werknemersverzekeringen. De Appendix gaat in op deze verschillen (ik geef daar ook een actualisering van de data voor de collectieve-lastendruk).

Ik presenteer in dit artikel de belastingdrukverdeling voor de periode 2006-2015. Paragraaf 2 presenteert de meest recente en complete CBS-cijfers, voor het jaar 2010. Paragraaf 3 geeft vergelijkbare cijfers voor de jaren 2006-2009 (complete cijfers gaan niet verder terug dan 2006) en daarnaast voorlopige cijfers en ramingen voor de jaren 2011-2015. Paragraaf 4 gaat in op de inkomensontwikkeling vóór en na belastingen.

2 Belastingdruk en bronnen van inkomen in 2010

Deze paragraaf geeft eerst de cijfers van de belastingdrukverdeling over kwartielgroepen van huishoudens in 2010 (zoals gemeld is dit het laatste jaar waarover complete data beschikbaar zijn). Vervolgens geef ik informatie over de voornaamste bronnen van het bruto inkomen van de kwartielgroepen.

2.1 Verdeling van de belastingdruk in 2010

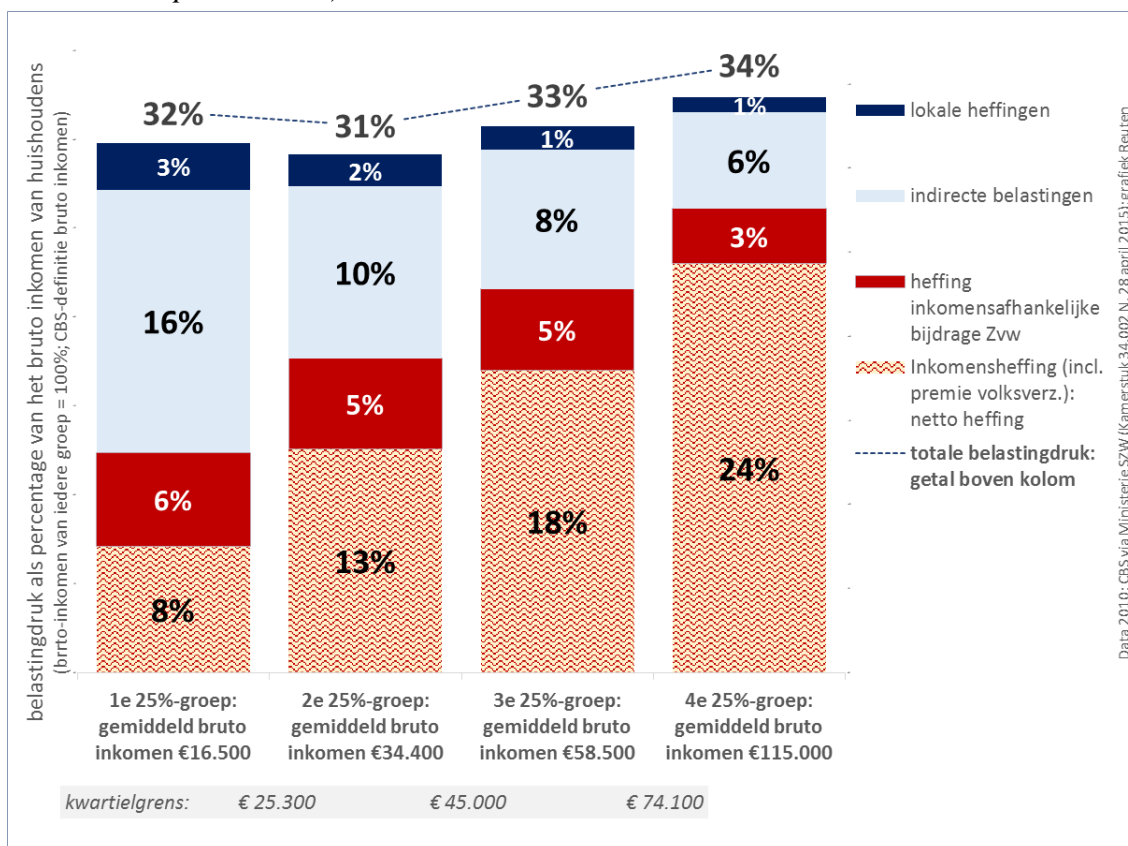
Belastingheffing naar draagkracht is een belangrijk uitgangspunt van de Wet inkomstenbelasting 2001.¹⁰ Bij de heffing van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen krijgt het draagkrachtbeginsel vorm via de afbakening van de heffingsgrondslag (de onder de heffing vallende inkomsten, de wettelijk geregelde aftrekposten en vrijstellingen) en verder via het tarief en de heffingskortingen. Samen bepalen die de ‘netto heffing’ op het inkomen. De gemiddelde druk daarvan loopt op met het inkomen. Doch naarmate een groter deel van de belastingheffing bij huishoudens uit indirecte belastingen bestaat (voornamelijk btw en accijnzen), neemt de totale belastingheffing naar draagkracht af. Figuur 1 laat zien dat dit eveneens geldt voor de ‘heffing inkomensafhankelijke bijdrage Zvw’ en de lokale heffingen.

De aan figuur 1 ten grondslag liggende data zijn te vinden op CBS *Statline*; ze zijn in april 2015 tevens verstrekt door het kabinet.¹¹

¹⁰ Zie de Memorie van Toelichting bij de wet, in het bijzonder §1.3: ‘... de doelstelling om de inkomstenbelasting als draagkrachtheffing zodanig te moderniseren dat van elke belastingplichtige – rekening houdend met de aard en de omvang van zijn inkomen en zijn persoonlijke omstandigheden en praktische overwegingen – een bijdrage kan worden gevraagd aan de algemene middelen die, meer nog dan onder de werking van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, is afgestemd op zijn feitelijke draagkracht.’ Tweede Kamer (1998-1999).

¹¹ Eerste Kamer (2014-2015c), p. 3 (tabel 2). Dit betreft antwoorden op eerder door mij gestelde vragen; zie: Eerste Kamer (2014-2015b). In beide Kamerstukken komt de term ‘collectieve lasten’ voor, die ik aanvankelijk gebruikte voor de belastingen plus de basispremie Zvw (Eerste Kamer, 2014-2015a, p. 6-7). Bij nader inzien was dit een ongelukkige term, gezien de definitie van collectieve lasten door Trimp en De Kam (2011).

Figuur 1 Gemiddelde belastingdruk per kwartiel bruto inkomen, 2010 (1,8 mln. huishoudens per kwartiel)



Bron: Eerste Kamer (2014-2015c); zie ook CBS *Statline*¹²

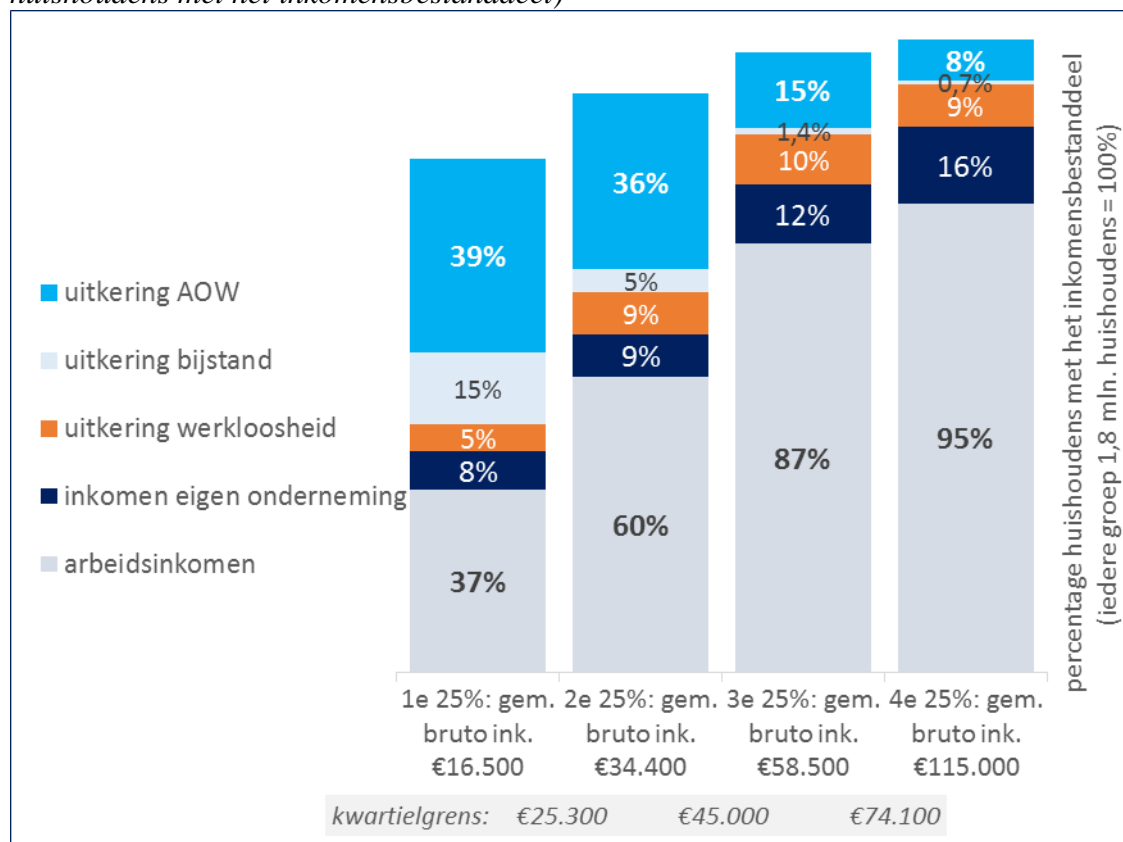
Figuur 1 laat zien dat de drukverdeling van alle belastingen samen amper progressief is. Uit de Appendix blijkt dat dit beeld niet wezenlijk anders ligt wanneer huishoudens worden ingedeeld in decielgroepen in plaats van in kwartielgroepen van het bruto inkomen.

2.2 Inkomensbronnen per kwartielgroep

Figuur 2 geeft informatie over de bronnen van het bruto inkomen van huishoudens in elke kwartielgroep.

¹² De CBS-codes voor de heffing inkomensafhankelijke bijdrage Zvw (Zorgverzekeringswet) zijn [12.1.1]+[12.1.2]+[12.1.3]. Zie voor de drukverdeling van de inkomensheffing: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=4&D2=81,106,110,113,116,121,123&D3=111-114&D4=9,1&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→30jun2015]. Zie voor de drukverdeling van de indirecte belastingen: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81290NED&D1=0,16,30&D2=36-39&D3=1&HDR=G2,G1&STB=T&VW=T> [3feb2012→30jun2015]. Zie voor de drukverdeling van de lokale heffingen: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81328NED&D1=4,6,8&D2=0&D3=0,102-105&D4=4&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T> [10 jun2015→30 jun2015]. Bruto inkomen en kwartielgrenzen: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71013NED&D1=0-2&D2=1&D3=11-14&D4=0&D5=10&HDR=G4,G1,T&STB=G3,G2&VW=T> [8dec2014→30jun2015].

Figuur 2 Inkomensbestanddelen per kwartiel bruto inkomen, 2010 (percentage huishoudens met het inkomensbestanddeel)



Bron: CBS Statline¹³

In het vierde kwartiel domineren de huishoudens met arbeidsinkomen (95 procent) en in het eerste kwartiel de huishoudens met een AOW-uitkering (39 procent). Nog afgezien van in figuur 2 niet opgenomen inkomenscategorieën tellen de inkomenscategorieën in ieder kwartiel niet op tot 100 procent, doordat meerdere leden van het huishouden inkomen kunnen hebben, of doordat een lid van het huishouden meer dan één inkomensbron heeft.

Figuur 2 laat bijvoorbeeld zien dat werkloosheidsuitkeringen in de drie hoogste kwartielen in gelijke mate voorkomen. Als zo'n huishouden uit één kostwinner bestaat, dan zakt – na afloop van de WW-periode – dit huishouden met een voormalig matig of hoog inkomen uiteindelijk als bijstandontvanger af naar het eerste kwartiel. Gedurende het jaar wordt een WW-uitkering dan gecombineerd met een bijstandsuitkering. Dit is één van de redenen waarom ook in de hogere kwartielen bijstandsinkomen voor komt.¹⁴

Over de AOW'ers in figuur 2 valt nog op te merken dat veel van hen tevens een aanvullend pensioen hebben. Voor het eerste kwartiel is dit gemiddeld zo gering dat het totale bruto inkomen beneden de kwartielgrens van € 25.300 blijft. In 2010 vinden we 75 procent van de huishoudens met een AOW-inkomen (met of zonder

¹³ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=1,4&D2=16,29-30,49-51,56-58,66-67,71-73,81&D3=0,111-114&D4=9&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→26jun2015].

¹⁴ Een andere reden is dat de samenstelling van het huishouden in de loop van het jaar verandert, bijvoorbeeld doordat iemand met arbeidsinkomen huwt met iemand met bijstandsinkomen.

aanvullend pensioen) in de onderste helft van de inkomensverdeling naar het bruto inkomen.

3 Ontwikkeling van de belastingdruk, 2006-2015

Hoe heeft de verdeling van de belastingdruk zich in de loop van de tijd ontwikkeld? CBS *Statline*-data voor de inkomensheffing zijn beschikbaar voor de periode 2001-2013. Data voor de indirecte belastingen gaan terug tot 2006 en lopen tot en met 2010. Gegevens over de drukverdeling van de lokale heffingen bestrijken de periode 2006-2012. Daarmee zijn slechts complete data beschikbaar voor de jaren 2006-2010 (tabel 1).

Tabel 1 Overzicht databronnen

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ^a	2014	2015
Inkomensheffing	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	raming SZW	raming SZW
Heffing IAB Zvw	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	raming SZW	raming SZW
Indirecte belastingen	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS 2010	CBS 2010 + Δ btw	CBS 2010 + Δ btw	CBS 2010 + Δ btw	CBS 2010 + Δ btw
Lokale heffingen	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS	CBS 2012	CBS 2012	CBS 2012

a Voorlopige CBS-data.

Voor de jaren na 2010 is het behelpen. Voor de inkomensheffing en heffing IAB Zvw in 2014 en 2015 zijn ramingen gebruikt van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).¹⁵ SZW kon geen ramingen geven voor de drukontwikkeling van de indirecte belastingen en de lokale heffingen. Voor de druk van de indirecte belastingen in de jaren 2011-2015 is het laatst bekende cijfer (voor 2010) aangehouden. Dit is via een eenvoudige schatting aangepast voor de btw-verhoging met ingang van 1 oktober 2012.¹⁶ Bij gebrek aan beter is voor de druk van de lokale heffingen in de jaren 2013-2015 aangesloten bij het laatst bekende cijfer van het CBS voor 2012.

¹⁵ Eerste Kamer (2014-2015c). Voor bruto inkomen (conform CBS) wordt in dat stuk, ter onderscheiding van de CPB-definitie van bruto inkomen, de term 'super-bruto-inkomen' gebruikt. Zie bijvoorbeeld Centraal Planbureau (2008), p. 16 (figuur 2.1). De afwijkende CPB-definitie maakt de vergelijking tussen CPB-ramingen en realisatiecijfers van het CBS minder eenvoudig (maar niet onmogelijk).

¹⁶ Voor de jaren 2013-2015 zijn de met 19 procent btw belaste bestedingen (zoals gemeten in 2010) opgehoogd met een factor 1,105 – voor het jaar 2012 met een kwart daarvan. Dit onder de veronderstelling van een (aan het bruto inkomen gerelateerde) ongewijzigde aanschaf van de desbetreffende producten en diensten.

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81290NED&D1=0.2.16-19.30&D2=36-39&D3=1&VW=T> [13feb2012→30jun2015]

De te presenteren resultaten voor de periode 2011-2015 zijn dus in toenemende mate onzeker. In de volgende figuren is deze onzekerheid aangegeven met een uitroepteken bij de betreffende jaren. De ramingen van het ministerie van SZW (met het model MIMOSI van het Centraal Planbureau (CPB))¹⁷ lijken redelijk betrouwbaar voor de druk van de inkomensheffing en de heffing IAB Zvw, minder voor de ontwikkeling van de bruto inkomens.¹⁸

De hier gepresenteerde ramingen hebben betrekking op *alle* huishoudens. In de gebruikelijke koopkrachtramingen van het CPB – zoals gepresenteerd in de Macro Economische Verkenning en het Centraal Economisch Plan – worden huishoudens met een inkomen van minder dan 63 procent van het netto minimumloon niet meegenomen.^{19,20}

Voorzien van bovenstaande kanttekeningen geeft figuur 3 de ontwikkeling van de verdeling van de belastingdruk in de periode 2006-2015.

¹⁷ Centraal Planbureau (2008).

¹⁸ *Gemiddelde afwijking raming MIMOSI ten opzichte van realisatie CBS, 2010-2013 (K= kwartiel)*

	K1	K2	K3	K4
Druk inkomensheffing + heffing IAB Zvw (afwijking in procentpunt)	0,2	0,9	-0,4	-0,3
Druk inkomensheffing + heffing IAB Zvw (afwijking in procenten)	1,3	4,7	-1,8	-1,2
Bruto inkomen (afwijking in procenten)	-8,0	5,4	6,0	3,1

Bronnen: MIMOSI-ramingen (Eerste Kamer, 2014-2015c, tabellen 3-6 [rijen 2+4+5]; CBS-realisaties (2013 voorlopig) voor inkomensheffing en Zvw-bijdrage in de jaren 2010-2013:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=4&D2=81,106,110,113,116,121,123&D3=111-114&D4=9-12&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→26jun2015]; bruto-inkomen 2010-2013:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=3&D2=10&D3=111-114&D4=9-12&VW=T> [6okt2014→26jun2015].

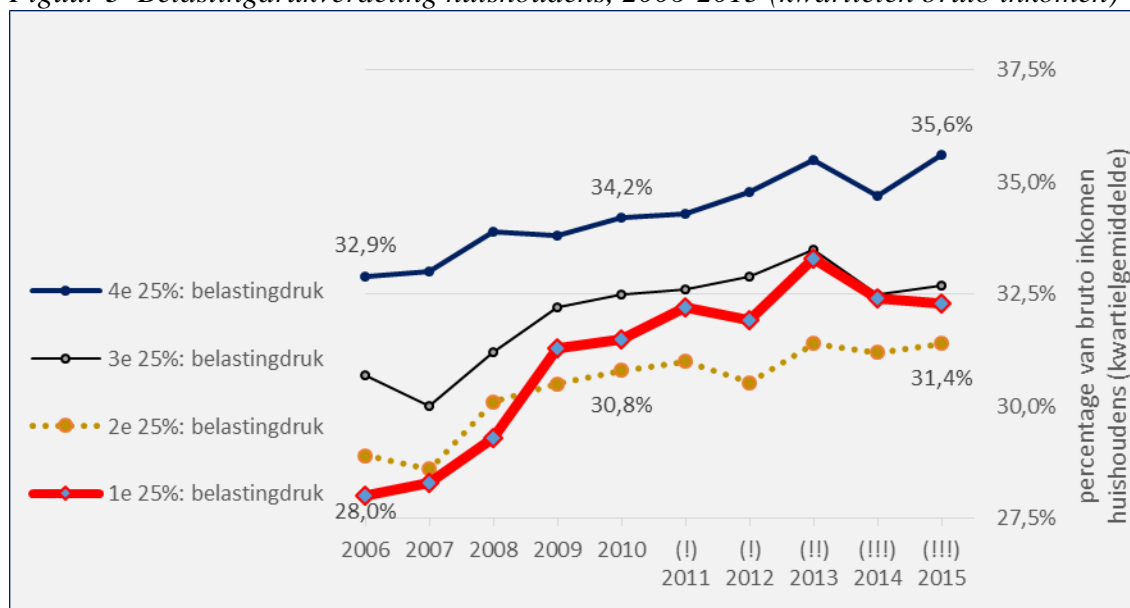
¹⁹ In 2012 ging dit om 404.000 huishoudens (ambtelijke informatie van het ministerie van SZW). Dat wil zeggen 22 procent van de huishoudens uit het eerste kwartiel. Het CPB geeft bijvoorbeeld in het *Centraal Economisch Plan 2015* (p. 64) de volgende informatie:

	2015	2016	
	mediaan koopkrachtmutatie in procenten		omvang in % totaal ^a
Inkomensniveau			
< 175% WML	1,0	0,0	36
150-350% WML	1,2	0,0	39
350-500% WML	1,7	0,1	15
> 500% WML	1,6	-0,2	10

a Hierbij staat een noot: 'Percentage van het totaal aantal huishoudens in 2015.' Het 'totaal' aantal huishoudens uit de laatste kolom betreft niet 100 procent van de huishoudens, doch 100 procent van de in de beschouwing betrokken huishoudens (in 2012 was dit bijna 95 procent van de huishoudens).

²⁰ Zie ook: Tweede Kamer (2014-2015a).

Figuur 3 Belastingdrukverdeling huishoudens, 2006-2015 (kwartielen bruto inkomen)



Bronnen: CBS *Statline*²¹ en Eerste Kamer (2014-2015c), p.5

Figuur 3 laat zien dat in de gehele beschouwde periode van tien jaar de belastingdrukverdeling over kwartielen amper progressief is. Vanaf 2009 ligt de gemiddelde belastingdruk voor huishoudens in het eerste kwartiel iets boven die van huishoudens in het tweede kwartiel. Vanaf 2013 is de belastingdruk voor huishoudens uit het eerste en het derde kwartiel nagenoeg gelijk.

Het 'deukje' in de gemiddelde belastingdruk in 2014 bij vooral het vierde kwartiel, wordt onder andere veroorzaakt door het tijdelijk verlaagde tarief voor inkomsten in box 2 (voordelen uit aanmerkelijk belang).²²

Het gemiddelde drukverschil tussen huishoudens in het eerste en het vierde kwartiel loopt terug van 4,9 procentpunt in 2006 tot slechts 2,1 punt in 2011 en neemt vervolgens licht toe tot 3,3 punt in 2015. Voor het meten van progressie zijn die absolute verschillen bij variatie van de totaal-gemiddelde belastingdruk beperkt relevant. Over de gehele periode neemt totale belastingdruk geleidelijk toe. Meten we de progressie van het belastingstelsel als het drukverschil tussen huishoudens in het eerste en het vierde kwartiel, dan neemt de progressie af van 18 procent in 2006 via 7 procent in 2011 tot 10 procent in 2015 (figuur 4).

²¹ Inkomensheffing en heffing IAB Zwv:

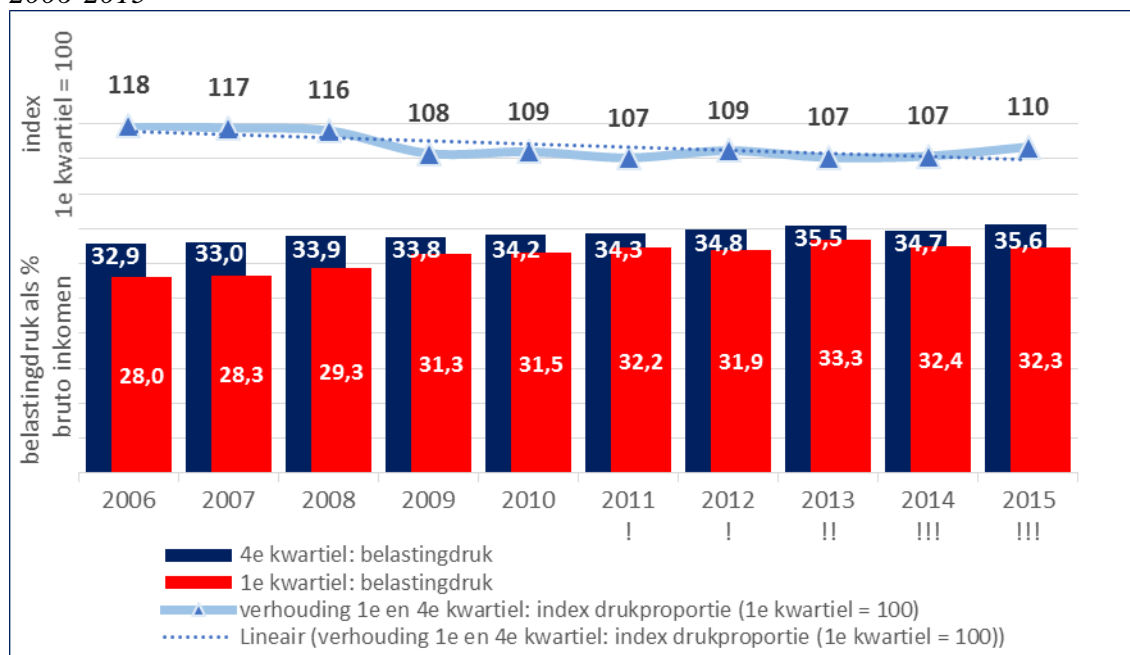
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=4&D2=81,106,110,113,116,121,123&D3=111-114&D4=5-12&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→15jul2015]. Indirecte belastingen:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81290NED&D1=30&D2=36-39&D3=a&HDR=G2,G1&STB=T&VW=T> [13feb2012→15jul2015]. Lokale heffingen:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81328NED&D1=8&D2=0&D3=102-105&D4=a&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T> [10jun2015→15jul2015].

²² Eerste Kamer (2014-2015c), p. 2.

Figuur 4 Belastingdrukverschil voor huishoudens in het eerste en het vierde kwartiel, 2006-2015

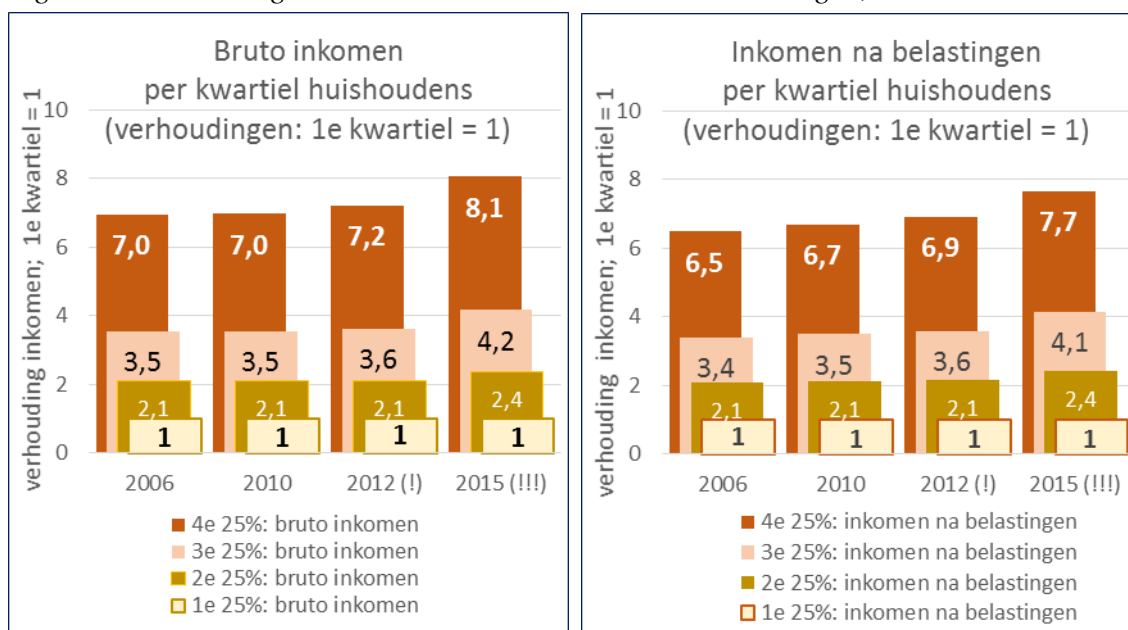


Bronnen: zie figuur 3 ('lineair' in de figuur staat voor lineaire trend.)

4 Inkomensontwikkeling vóór en na belastingen, 2006-2015

De progressie van de belastingdruk (of het vrijwel ontbreken daarvan) geeft niet zonder meer aan in welke mate de 'sterkste schouders' de zwaarste lasten dragen. Om dat te beoordelen zijn ook de onderlinge verhouding van de bruto inkomens en de wijziging daarin relevant (hier opnieuw gemeten naar kwartielgroepen). Figuur 5 toont verhoudingsgetallen, waarbij het inkomen van het eerste kwartiel in ieder jaar op 1 is gesteld. Het linker paneel laat onder andere zien dat de verhouding tussen het gemiddelde bruto inkomen van het eerste kwartiel en het vierde kwartiel tussen 2006 en 2015 wijzigde van 1:7 naar 1:8,1. Het rechter paneel (met het inkomen na belastingen) is het resultaat van de belastingdruk op de gewijzigde bruto inkomens. De verhouding tussen het gemiddelde inkomen na belastingen van het eerste kwartiel en het vierde kwartiel wijzigde tussen 2006 en 2015 van 1:6,5 naar 1:7,7.

Figuur 5 Verhoudingen bruto inkomen en inkomen na belastingen, 2006-2015



Bronnen: Bruto inkomen 2006-2013 CBS *Statline* (2013 voorlopig);²³ bruto inkomen 2014-2015 betreft een raming van het ministerie van SZW.²⁴

Tabel 2 toont de procentuele lineaire mutaties van de nominale inkomens voor en na belastingen (kwartielgemiddelden). Net zoals in figuur 5 zijn de data na 2010 in afnemende mate betrouwbaar. De periode na 2010 valt tevens samen met de regeerperiode van de kabinetten Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher.

Tabel 2 Inkomensmutaties huishoudens 2006-2015: kwartielgroep-gemiddelden

procentuele mutaties	2006-10	2010-12	2012-15	2006-15
<i>Gemiddeld nominaal bruto inkomen (lineair)</i>				
1e kwartiel	8,6	-0,6	-6,7	0,7
2e kwartiel	7,8	0,3	5,2	13,8
3e kwartiel	8,7	1,7	7,2	18,6
4e kwartiel	8,8	3,0	4,1	16,7
<i>Gemiddeld nominaal inkomen na belastingen (lineair)</i>				
1e kwartiel	3,3	-1,2	-7,2	-5,4
2e kwartiel	5,0	0,7	3,9	9,8
3e kwartiel	5,9	1,1	7,5	15,2
4e kwartiel	6,7	2,1	2,8	12,0

Bronnen: zie figuur 5.

De verdeling van de nominale bruto inkomens ontwikkelt zich in de periode 2006-2010 nog vrij gelijkmatig. Daarna raken huishoudens uit het eerste kwartiel steeds verder achterop bij huishoudens in de overige kwartielen. In de periode 2006-2015

²³ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=3&D2=10&D3=111-114&D4=5-12&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→15jul2015). Belastingdruk (voor het rechter paneel): zie voetnoot bij figuur 3.

²⁴ Eerste Kamer (2014-2015c), p. 5 (tabellen 7 en 8).

neemt het gemiddelde bruto inkomen in het eerste kwartiel nominaal met € 100 toe, van € 15.200 tot € 15.300. Het gemiddelde inkomen na belastingen van dat kwartiel daalt nominaal met € 500, van € 10.900 tot € 10.400.

5 Samenvatting en afsluitende opmerkingen

Gemeten naar kwartielgroepen van het bruto inkomen is de drukverdeling van de belastingen nauwelijks progressief te noemen. In 2006 bedroeg het verschil in gemiddelde belastingdruk voor huishoudens uit het eerste en het vierde kwartiel 4,9 procentpunt. Voor de perioden waarover betrouwbare (2006-2010) en minder betrouwbare (2011-2015) data beschikbaar zijn, varieert de progressie licht. Maar de toch al geringe progressie lijkt sinds 2006 verder te zijn verminderd. Op grond van ramingen en schattingen voor het jaar 2015 is het belastingdrukverschil tussen de uiterste kwartielen 3,3 procentpunt: met de gemiddelde belastingdruk voor het eerste kwartiel op 32,3 procent en die voor het vierde kwartiel op 35,6 procent.

In de periode 2006-2015 nam het gemiddeld nominale bruto inkomen van huishoudens in het eerste kwartiel met slechts € 100 toe. Deze huishoudens zagen hun gemiddelde belastingdruk stijgen met 4,3 procentpunt. Het gemiddeld nominale bruto inkomen van huishoudens in het vierde kwartiel steeg in deze periode met €17.700. Bovendien zagen deze huishoudens hun belastingdruk in die tien jaar gemiddeld minder toenemen, namelijk met 2,7 procentpunt. De qua inkomen zwakste groep had het de afgelopen tien jaar dus het zwaarst te verduren, mede als gevolg van het gevoerde belastingbeleid.

Veel deelnemers aan het maatschappelijke debat over de urgentie van een verlaging van de belastingdruk overschatten de druk van de inkomensheffing (inkomstenbelasting plus premies voor de volksverzekeringen). In 2010 (en ook in 2013 – de laatste voorlopige CBS-cijfers) lag die druk voor huishoudens uit het vierde kwartiel op gemiddeld 24 procent en die uit het tiende deciel op gemiddeld 27 procent. Het is daarom geen gek idee als de Belastingdienst voortaan op het aanslagbiljet zou vermelden wat voor de individuele belastingbetaler – na verwerking van aftrekposten en heffingskortingen – zijn of haar gemiddelde belastingdruk is (in procenten van het bruto inkomen).

Essentieel in het komende debat over de vormgeving van de door het kabinet aangekondigde belastingverlaging is de vraag in welke mate politieke partijen willen sleutelen aan de progressie van het belastingstelsel in zijn geheel. Dit artikel heeft duidelijk gemaakt hoe gering die progressie op dit moment is. Voorstanders van een stelsel met meer progressie zullen de voor lastenverlichting beschikbare middelen heel anders moeten inzetten dan het kabinet nu voor ogen staat.

Geert Reuten

* Doceerde 35 jaar economie aan de economische faculteit van de Universiteit van Amsterdam, waar hij nu nog gastdocent Politieke Economie is. Van medio 2007 tot medio 2015 was hij Eerste Kamerlid voor de SP – woordvoerder voor Financiën en Economische Zaken. [<http://reuten.eu>]

LITERATUUR

- Caminada, C.L.J., en C.A. de Kam (2007), Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk, in C.L.J. Caminada, A.H. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Meijersreeks nr. 134, Den Haag: Sdu Uitgevers, 303-321
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015), *Documentatierapport IPO 2013*, Den Haag/Heerlen: CBS
- Centraal Planbureau (2008), *MIMOSI Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht*, CPB Document No 161, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2015), *Centraal Economisch Plan 2015*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Eerste Kamer (2014-2015a), *Belastingplan 2015 (Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten)*. Verslag van de Vaste Commissie voor Financiën, Kamerstuk 34.002 nr. F, 11 december 2014
- Eerste Kamer (2014-2015b), *Belastingplan 2015 (Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten)*. Brief van de Vaste Commissie voor Financiën aan de staatssecretaris van Financiën inzake Raming van effecten van belasting- en inkomenspolitiek mede aan de hand van de lastendruk in het kader van het Belastingplan 2015, Kamerstuk 34.002 nr. L, 5 maart 2015
- Eerste Kamer (2014-2015c). *Belastingplan 2015 (Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten)*. Brief van de minister SZW inzake Raming van effecten van belasting- en inkomenspolitiek mede aan de hand van de lastendruk in het kader van het Belastingplan 2015, Kamerstuk 34.002 nr. N, 29 april 2015
- Graaf-Zijl, Marloes de, en Tahnee Ooms (2013), Sociaal beleid en inkomensongelijkheid, *TPEdigitaal*, 7(1): 95-118
- Kam, C.A. de (1994), The Tax System of the Netherlands, *Tax Notes International*, (9)12, 903-924
- Kam, Flip de (2007), *Wie betaalt de staat?*, Amsterdam: Mets & Schilt
- Trimp, L., en C.A. de Kam (2011), De drukverdeling van collectieve lasten, *Economisch-Statistische Berichten*, (96)4623, 698-701
- Tweede Kamer (1998-1999), *Wet Inkomstenbelasting 2001*, Memorie van Toelichting (staatssecretaris en minister Financiën), Kamerstuk 26.727 nr. 3, 16 september 1999
- Tweede Kamer (2014-2015a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2015*. Brief regering; Uitkomsten werkgroep presentatie koopkrachteffecten, Kamerstuk 34.500 XV, nr. 5, 17 september 2014
- Tweede Kamer (2014-2015b), *Herziening Belastingstelsel*. Brief van de staatssecretaris van Financiën, Kamerstuk 32.140, nr. 13, 19 juni 2015

APPENDIX

Kwartiel- en decielverdelingen en de collectieve lasten zoals gedefinieerd door Trimp en De Kam (2011)

A.1 Kwartiel- en decielverdelingen

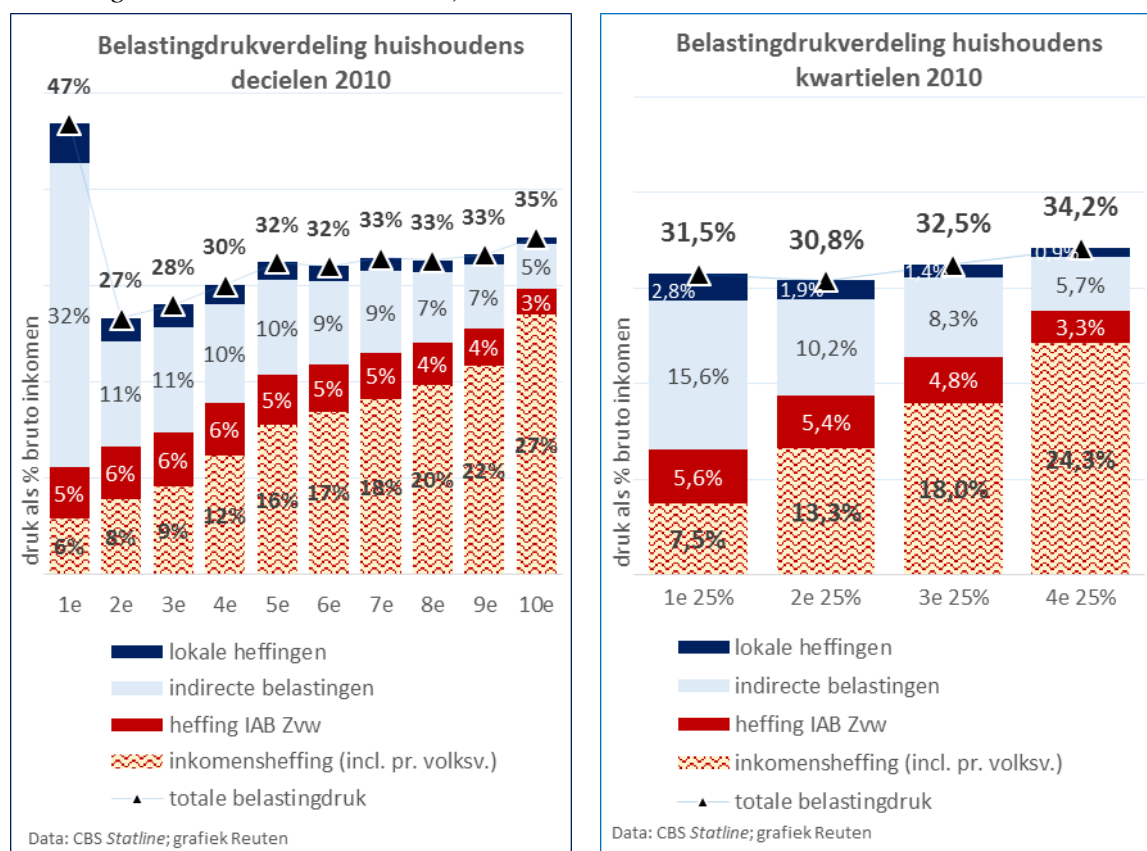
Figuur 6 toont voor het jaar 2010 de verdeling van de belastingdruk over kwartiel- en decielgroepen. Hoewel de presentatie op basis van decielen meer nuances geeft, is voor beide verdelingen de hoofdlijn overeenkomstig. In de hoofdtekst is daarom volstaan met de presentatie per kwartielgroep. De gemiddelde bruto inkomens van de onderste en van de top-decielen waren in 2010 als volgt: eerste deciel € 10.000, tweede deciel € 19.200 (eerste kwartiel € 16.500); negende deciel € 93.400 en het tiende deciel € 155.000 (vierde kwartiel € 115.000).²⁵

Bij een indeling in decielgroepen zie ik geen reden om voor de belastingdrukverdeling het eerste deciel anders te behandelen dan de overige decielen. In het eerste deciel zitten structureel huishoudens met een zeer laag inkomen. Daaronder zijn (met gemiddelde percentages van het aantal huishoudens van 2001-2013) huishoudens met inkomen uit arbeid (45 procent), een AOW-uitkering (27 procent), bijstand (16 procent), eigen onderneming (10 procent) en studietoelage (28 procent). De uitkeringen studietoelage besloegen 11 procent van het gemiddelde bruto inkomen van het eerste deciel.²⁶ De indirecte belastingen voor huishoudens uit het eerste deciel vallen om diverse redenen uit de toon. Maar het zijn hoe dan ook afdrachten aan de overheid – niet anders dan de belastingen die minder in het oog springen. In andere proporties zitten die huishoudens met zeer lage inkomens uiteraard ook in het eerste kwartiel.

²⁵ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=3&D2=10&D3=111-124&D4=9&VW=T> [6okt2014→20jul2015].

²⁶ Huishoudens kunnen inkomen uit meer dan een bron hebben. Data voor de inkomenscategorieën als percentage van het aantal huishoudens staan onder: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=1&D2=16,29,49-50,53,56-58,66-67,73,81&D3=115&D4=a&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T>. Data bestanddeel studietoelage: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=4&D2=73&D3=115&D4=a&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→20jul2015]

Figuur 6 Verdeling belastingdruk huishoudens per deciel en kwartiel, 2010 (procenten van het gemiddelde bruto inkomen)



Bron: CBS Statline²⁷

A.2 De drukverdeling van collectieve lasten: Trimp en De Kam (2011)

In een artikel uit 2011 betrekken Trimp en De Kam, behalve de belastingen van het Rijk ook de premies voor de werknemersverzekeringen en de premie voor de basisverzekering tegen ziektekosten (Zvw) in hun drukberekening. Deze premie ziektekosten is voor alle huishoudens verplicht en beslaat dus de gehele populatie huishoudens. Maar dit geldt niet voor de premies werknemersverzekeringen. Onder andere zelfstandige ondernemers en gepensioneerden zonder loon uit dienstbetrekking zijn deze premies niet verschuldigd. De premies werknemersverzekering vormen een looncomponent; dat ze worden afgedragen door de werkgever is voor het onderhavige onderwerp niet relevant. Relevant is dat in 2009 en 2010 twee derde van de huishoudens onder de werknemersverzekeringen viel. Voorts zijn deze verzekerden ongelijk verdeeld over de inkomensgroepen; voor de vier kwartielen gaat het achtereenvolgens om 34-35, 54-55, 83 en 90-91 procent van het aantal huishoudens

²⁷ Voor de kwartielverdeling zie de noot bij *figuur 1*. Data voor de decielverdeling staan onder: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=4&D2=81,106,110,113,116,121,123&D3=111-124&D4=9&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→20jul2015] <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81290NED&D1=16,30&D2=36-49&D3=1&VW=T> [13feb2012→20jul2015] en <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81328NED&D1=4,8&D2=0&D3=1-10,102-105&D4=4&VW=T> [10jun2015→20jul2015].

per kwartielgroep. Deze populatie-opbouw vergt enige alertheid bij de interpretatie van de collectieve-lastendrukverdeling.

Tegen deze achtergrond vergelijk ik de verdeling van de belastingdruk en die van de collectieve lasten. Trimp en De Kam (2011) gaven de verdeling voor decielgroepen. Voor de bepaling van de druk van de indirecte belastingen werkten deze auteurs destijds met gegevens uit het CBS Budgetonderzoek. Gegeven de kwaliteit van deze data voegden zij de resultaten voor de eerste en de tweede decielgroep samen.²⁸ Inmiddels zijn voor die belastingen – en ook voor de lokale heffingen – officiële CBS-cijfers beschikbaar via CBS *Statline*, zij het met vertraging. Rij 2 van tabel 3 geeft het resultaat van de opstelling van de collectieve-lastendrukverdeling uit Trimp en De Kam (2011, p. 700).²⁹ Uit de huidige CBS-data blijkt dat zij (T&dK) de indirecte belastingen indertijd gemiddeld ongeveer 1/3 te hoog schatten. Zoals is te verwachten, werkt dit relatief het meest door bij de lagere decielen.

Tabel 3 Collectieve-lastendruk per deciel 2009: indirecte belastingen (D = deciel)

Huishoudens procenten van het bruto inkomen	totaal	D1+2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
1. Bruto inkomen	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2. Collectieve-lastendruk T&dK (2011)	41,5	42,1	36,5	38,8	41,5	41,5	42,9	42,7	42,1	41,2
3. Druk indir. belastingen T&dK (2011)	10,2	23,3	15,9	13,8	12,7	11,0	11,1	10,0	8,4	5,9
4. Druk indirecte belastingen CBS ^a	7,6	18,7 ^b	11,9	10,3	9,6	8,3	8,7	7,6	6,3	4,3
5. Correctie druk indirecte belastingen.	-2,6	-4,6	-4,0	-3,5	-3,1	-2,7	-2,4	-2,4	-2,1	-1,6
6. Voor indirecte belastingen. gecorrigeerde collectieve-lastendruk	38,9	37,5	32,5	35,3	38,4	38,8	40,5	40,3	40,0	39,6

a CBS-data uit 2012 voor 2009: CBS *Statline* (zie de noot bij figuur 7).

b Ongewogen gemiddelde druk van de twee decielen. Het gewogen gemiddelde is 17,0 procent, maar vanwege stapeling van afrondingen is dit cijfer eveneens beperkt betrouwbaar.

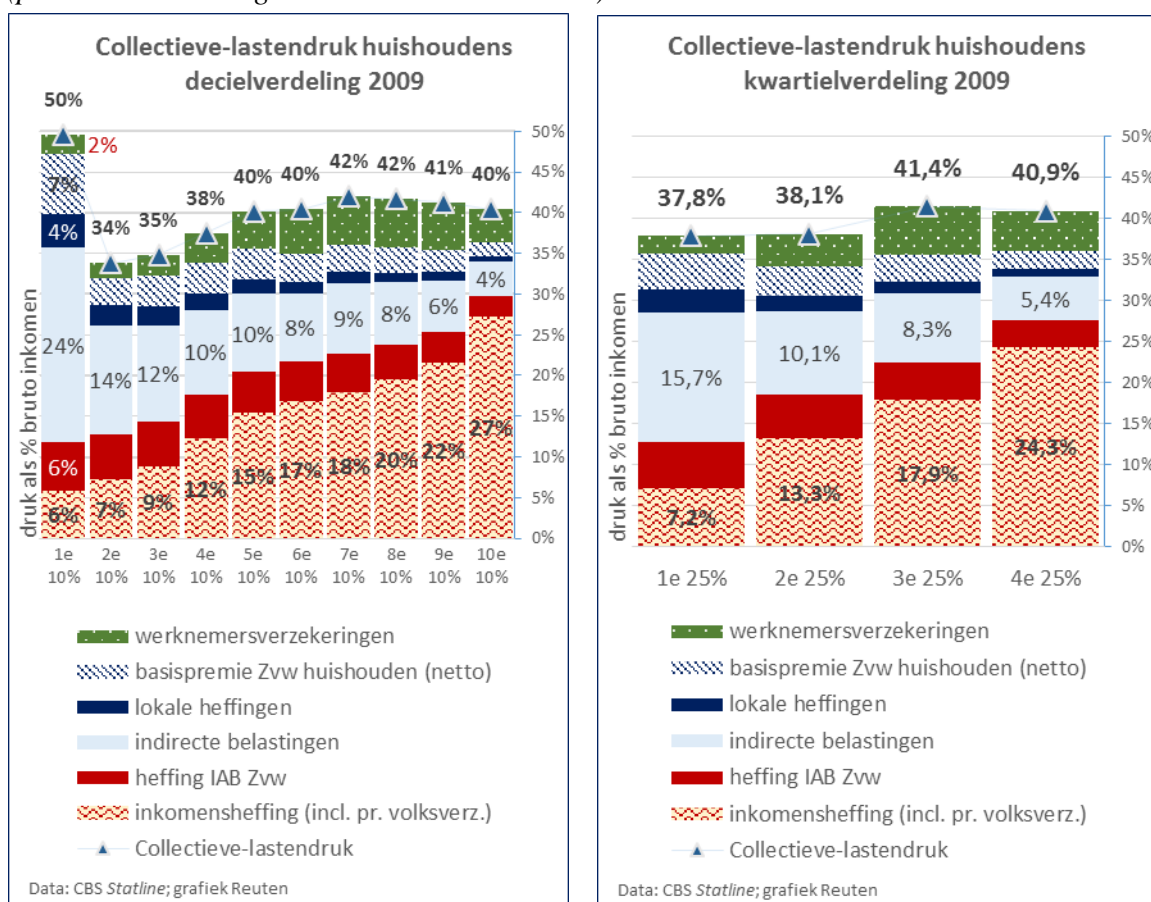
Figuur 7 geeft op basis van de huidige CBS-cijfers voor 2009 de verdeling van de collectieve-lastendruk, zowel over decielen als kwartielen. In deze drukcijfers zijn tevens de lokale heffingen opgenomen. Trimp en De Kam konden die destijds niet meenemen, doordat het CBS de daarvoor noodzakelijke gegevens op dat moment nog niet bijeen had gebracht.³⁰

²⁸ Trimp en De Kam (2011), p. 700.

²⁹ Zie ook Graaf-Zijl en Ooms (2013), p. 110.

³⁰ Mededeling De Kam op 26 juli 2015.

Figuur 7 Verdeling collectieve-lastendruk huishoudens per deciel en kwartiel, 2009 (procenten van het gemiddelde bruto inkomen)



Bron: CBS Statline.^{31/32}

³¹ Indirecte belastingen:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81290NED&D1=30&D2=0,36-49&D3=3&HDR=G2,G1&STB=T&VW=T> [23-02-2012→16jul2015]; lokale heffingen:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81328NED&D1=7-8&D2=0&D3=0-10,102-105&D4=3&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T> [10jun2015→16jul2015]; overige componenten:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70991NED&D1=4&D2=81,85,94,106,110,113,116-117,121,123&D3=0,111-124&D4=8&HDR=G3,G2,T&STB=G1&VW=T> [6okt2014→16jul2015].

³² De onderliggende data voor de decielverdeling zijn als volgt (huidige CBS-data voor 2009).

In % bruto-inkomen (m.u.v. rij 1)	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
Bruto inkomen (x € 1.000)	9	19	25	32	41	50	61	74	92	153
Bruto inkomen	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Inkomensheffing	5,8	7,2	8,9	12,3	15,4	16,9	18	19,5	21,5	27,2
+ Heffing IAB Zvw	6,0	5,5	5,4	5,4	5,0	4,8	4,6	4,3	3,9	2,5
+ Indirecte belastingen	23,9	13,5	11,9	10,3	9,6	8,3	8,7	7,6	6,3	4,3
+ Lokale heffingen	4,2	2,4	2,3	2,0	1,7	1,5	1,4	1,2	1,0	0,7
Totale belastingdruk	39,9	28,6	28,5	30,0	31,7	31,5	32,7	32,6	32,7	34,7
+ Basispremie Zorgverzekering (netto) ^a	7,4	3,4	3,7	3,8	3,7	3,5	3,4	3,1	2,7	1,7
+ Werknemersverzekeringen	2,3	1,8	2,6	3,6	4,7	5,4	5,9	6,0	5,9	4,0
Collectieve-lastendruk	49,6	33,8	34,8	37,4	40,1	40,4	42	41,7	41,3	40,4

a Dit is de bruto premie voor de basiszorgverzekering huishouden minus toeslagen.

Bron: zie eerste noot bij figuur 7.

Tabel 4, ten slotte, geeft voor kwartielen de relatieve verschillen tussen de drukverdeling van de belastingen en die van de collectieve lasten in 2009. In dit jaar liggen de proporties gelijk voor huishoudens uit de eerste en de vierde kwartielgroep, maar niet voor de tussenliggende kwartielen.

Tabel 4 Verdeling belastingdruk en collectieve-lastendruk, 2009 (K = kwartiel)

druk (rij 1 en 3) in procenten bruto inkomen	K1	K2	K3	K4
Belastingdruk	31,3	30,5	32,2	33,8
Index drukverdeling (1e kwartiel = 100)	100	97	103	108
Collectieve-lastendruk	37,8	38,1	41,4	40,9
Index drukverdeling (1e kwartiel = 100)	100	101	110	108