

## BELASTINGHEFFING IN CRISISTIJD

C.A. de Kam\*

### Samenvatting

De afgelopen jaren zorgde de economische crisis voor omvangrijke tegenvallers bij de opbrengst van belastingen en premies voor de sociale verzekeringen. In de strijd tegen het begrotingstekort is het belastingpeil na 2009 opgeschroefd, wat de crisis heeft verergerd. Door de crisis en de vergrijzing is het gewicht van de sociale premies in de belastingmix tot en met 2014 toegenomen. De impliciete belastingdruk op vermogen(sopbrengsten) is na 2000 sterk gedaald. Bij een nieuwe belastingherziening ligt een verschuiving van de lasten op arbeid naar de lasten op vermogen(sinkomsten) daarom in de rede. De belastingdruk op arbeidsinkomsten is hier nu al (een stuk) lager dan in de omringende landen. Vermoedelijk als gevolg van de diepte van de economische crisis zijn de ramingen van de belastingontvangsten in de miljoenennota minder accuraat geworden.

Trefwoorden: belastingbeleid, belastingmix, belasting op vermogens(inkomsten), belastinghervorming, wig

### 1 Inleiding

De economische crisis zorgde de afgelopen jaren voor omvangrijke tegenvallers bij de opbrengst van belastingen en premies voor de sociale verzekeringen. Om die tegenvallers op te vangen en het begrotingstekort terug te dringen heeft het kabinet in de periode 2010-2014 de collectieve lasten aanzienlijk opgevoerd. Dit procyclische beleid heeft de crisis verergerd.<sup>1</sup> Europese begrotingsafspraken dwongen beleidsmakers echter prioriteit te geven aan het reduceren van het tekort. In de periode 2012-2014 is de verbetering van het begrotingstekort in bijna dezelfde mate bereikt door de lasten te verzwaren als door te bezuinigen op de overheidsuitgaven (tabel 1).

Tabel 1 Tekortreducerende maatregelen (cumulatief, × miljard euro)

Jaar:	2012		2013		2014		2015	
	CPB	MF	CPB	MF	CPB	MF	CPB	MF
Bezuinigingen	10	6	13	12	20	19	26	27
Lastenverzwaringen	2	2	13	9	18	15 <sup>a</sup>	19	14 <sup>b</sup>
	---	--	---	---	---	---	---	---
Totaal	12	8	26	21	38	34	45	42

a. Waarvan 5 miljard euro 'niet relevante' lastenverzwaringen.

b. Waarvan 2 miljard euro 'niet relevante' lastenverzwaringen.

Bronnen: Suyker (2013), 3; Tweede Kamer (2013-2014), 35

<sup>1</sup> De lange duur van de crisis heeft ook structurele oorzaken, zoals de samenloop met de bankencrisis en het streven naar balansherstel van ondernemingen en gezinnen. In Nederland is de balans van gezinnen extra lang door de ruime mogelijkheden om hypotheekrente af te trekken bij de bepaling van het belastbaar inkomen; zie ook voetnoot 6. Tegelijk wordt nergens zoveel collectief gespaard voor aanvullend pensioen (in procenten van het bbp).

Als gevolg van definitieverschillen liggen de door het Centraal Planbureau (CPB) geproduceerde cijfers over tekortverbeterende maatregelen gedurende deze gehele periode zo'n 4 miljard euro hoger dan de op deze inspanning betrekking hebbende cijfers van het Ministerie van Financiën (MF). De trend van beide cijferreeksen is gelijk. De tekortverbetering tot en met dit jaar is cumulatief voor 47 procent (CPB) respectievelijk 44 procent (MF) via lastenverzwaringen bereikt.

## 2 Belastingpeil, 2000-2015

Het belastingpeil wordt bepaald door de opbrengst van de belastingen en de premies voor de sociale verzekeringen uit te drukken in procenten van het bruto binnenlands product (bbp).<sup>2</sup> Tabel 2 toont de ontwikkeling van het belastingpeil voor een aantal jaren uit de periode 2000-2015. Hiervoor is geput uit drie bronnen.<sup>3</sup> Te beginnen in 2008 zijn de cijfers van het Centraal Planbureau (CPB), Eurostat en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) identiek. Voor 2013 en 2014 hebben beide internationale instellingen nog geen cijfers gepubliceerd. Bij het CPB zijn reeksen opgenomen met het belastingpeil vóór en na de recente revisie van de nationale rekeningen.

Tabel 2 Belastingpeil (procenten bbp)

	CPB <sup>a</sup>	CPB <sup>b</sup>	Eurostat	OESO
2000	39,9		39,9	39,6
2004	37,5	35,4	37,5	37,2
2008	39,2	36,6	39,2	39,2
2009	38,2	35,4	38,2	38,2
2010	38,9	36,1	38,9	38,9
2011	38,6	35,9	38,6	38,6
2012	39,0	36,3	39,0	
2013	39,6	37,2		
2014	40,7	38,1		
2015		37,7		

a. Voor revisie nationale rekeningen.

b. Na revisie nationale rekeningen.

Bronnen: Centraal Planbureau (2014a), 104-105; Centraal Planbureau (2014b), 92-93

Publications Office of the European Union (2014), 122

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2013), 94-95

<sup>2</sup> Het belastingpeil – zoals hier gedefinieerd – en het collectievelastenpeil – zoals in begrotingsstukken gedefinieerd – vallen niet volledig samen, doordat ook enkele niet-belastingontvangsten als collectieve lasten tellen. Het gaat om eigen betalingen van gebruikers bij overheidsvoorzieningen waarvan het gebruik verplicht is gesteld.

<sup>3</sup> De nationale rekeningen sluiten vanaf juni 2014 aan op het Europees Systeem van Rekeningen (ESR) 2010. Door de overstap van het ESR 1995 op het ESR 2010 is het bbp in 2010, het basisjaar van de revisie, met 7,6 procent naar boven bijgesteld. Voor andere jaren ligt de verhoging van het bbp-cijfer in dezelfde orde van grootte. Aangezien de belastingopbrengst door de herziening amper is geraakt, komt het belastingpeil door deze revisie van de nationale boekhouding lager te liggen. Nu het bbp in de geciteerde publicaties van Eurostat en de OESO nog niet is herzien, geeft tabel 1 ook het belastingpeil conform het *Centraal Economisch Plan 2014*, dat nog uitging van de bbp-cijfers van vóór de revisie.

In 2009 daalt het belastingpeil ten opzichte van dat in 2008 met 1,2 procent bbp. De economie (de noemer bij de berekening van de lastenquote) krimpt dat jaar met bijna 4 procent, maar de belasting- en premieopbrengst (in de teller) blijft veel sterker achter. Hoewel het herstel van de economie op zich laat wachten, hebben opeenvolgende kabinetten de lasten in de jaren daarna aanzienlijk verzwaaard. In de periode 2009-2014 stijgt het belastingpeil volgens de cijfers na de revisie van de nationale rekeningen met 2,3 procent bbp. Dit procyclische beleid hing samen met in Europa gemaakte afspraken om het begrotingstekort koste wat het kost terug te dringen. Dit oogmerk had, behalve via lastenverzwaring, ook kunnen worden bereikt door zwaarder te bezuinigen op de overheidsuitgaven. Kennelijk was dit voor de beleidsmakers echter ‘een brug te ver’.

### 3 Belastingbeleid, 2010-2015

Elk jaar ondergaat ons belastingstelsel op tal van punten wijziging. Voor het doel van dit artikel is het niet nodig een gedetailleerd beeld te geven van het na de crisis gevoerde belastingbeleid. Een van de criteria bij het opstellen van het overzicht in tabel 3 is het budgettaire belang van een maatregel. De opbrengst per maatregel dient ten minste een kwart miljard euro te bedragen. Hierdoor blijft de sluipende, al met al substantiële verhoging van de accijnstarieven in de beschouwde periode onzichtbaar. Daarvoor waren de jaarlijkse stapjes (net) te gering. Verder is het overzicht in tabel 3 beperkt tot maatregelen die zijn te vinden in (de bijstelling van) regeerakkoorden en de bijlage bij de miljoenennota over de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten.<sup>4</sup> Voor een deel zijn die maatregelen later aangepast of vervallen. De opsomming in tabel 3 is hoogstwaarschijnlijk onvolledig. Wel is zij voldoende om een redelijk beeld te krijgen van de in het belastingbeleid gelegde accenten. Waar mogelijk vermeldt de tabel van elke maatregel het voor 2015 geraamde budgettaire effect *ex ante*.<sup>5</sup>

Opeenvolgende kabinetten hebben lastenverlichting ingezet voor inkomenspolitieke *fine tuning* (‘koopkrachtpakketten’). Toch voeren – zoals opgemerkt – lastenverzwaringen de boventoon. Bij de indirecte belastingen is vooral gekozen voor tariefverhogingen (omzetbelasting, energiebelasting, assurantiebelasting) en niet voor verbreding van de heffingsgrondslag. Dat is verklaarbaar, in zoverre als de heffingsgrondslag van btw en accijnzen in Europese regelgeving ligt verankerd. Indirecte belastingen komen – soms met vertraging – grotendeels of volledig tot uiting in hogere prijzen voor de consument. Deze ‘prijsluier’ kan de door nieuwe fiscale ingrepen opgewekte belastingweerstand beperken. Twee nieuwe indirecte belastingen treffen in eerste aanleg de banken en (praktisch gesproken) de woningcorporaties. Beide sectoren mogen zich na recente schandalen niet in veel sympathie van het publiek verheugen. Dat maakt deze heffingen maatschappelijk goed verteerbaar, al komen zij op wat langere termijn eveneens grotendeels of volledig voor rekening van bankklanten en huurders.

Bij de directe belastingen zijn de tarieven grotendeels ongemoeid gelaten en zijn geen nieuwe belastingen van de helling gelopen. Hier hebben opeenvolgende kabinetten om extra opbrengst te genereren ervoor gekozen de heffingsgrondslag te verbreden. De beperking van de aftrek van hypotheekrente zet kwantitatief nog amper zoden aan de dijk, maar biedt toch

<sup>4</sup> Lastenmutaties (van jaar op jaar) die verband houden met tijdelijke liquiditeitsverruimende maatregelen en met de in 2009 en 2010 toegestane willekeurige afschrijving van bedrijfsmiddelen zijn buiten beschouwing gelaten.

<sup>5</sup> Dit is per definitie niet mogelijk bij eenmalige en incidentele ingrepen (resolutieheffing; heffing hoge inkomens).

*Tabel 3 Enkele kwantitatief belangrijke wijzigingen van belasting- en premieheffing (opbrengst ex ante in 2015, afgerond × miljoen euro)*

<b>2010</b>	
Innovatiebox	250
Zorgpremies	500
Werkloosheidswet (sectorfondsen)	700
<b>2011</b>	
Verlaging tarief overdrachtsbelasting van 6 procent naar 2 procent	-600
Zorgpremies	3.000
Werkloosheidspremies	500
Arbeidsongeschiktheidspremies	-1.000
<b>2012</b>	
Invoering bankbelasting	500
Afschaffen spaarloonregeling, beperken arbeidskorting ouderen	500
Zorgpremies	650
Sociale premies (met name de Werkloosheidswet)	700
<b>2013</b>	
Afschaffen verpakkingenbelasting	-300
Verhuurderheffing	1.300
Tijdelijke werkgeversheffing topsalarissen	500
Verhoging btw-tarief van 19 procent naar 21 procent	3.000
Verhoging energiebelasting	700
Tarief assurantiebelasting van 9,7 procent naar 21 procent	1.300
Zorgpremies	2.000
<b>2014</b>	
Geen inflatiecorrectie tarief loonbelasting en inkomstenbelasting	1.100
Eenmalige resolutieheffing wegens nationalisatie SNS Reaal	1.000
Tijdelijke werkgeversheffing topsalarissen	500
Belastingheffing over toegekende stamrechten	1.200
Extra opbrengst door incidentele stimulans vrijval stamrechten	1.200
Extra opbrengst door incidentele verlaging tarief voor winstuitkering aan directeur-grotaandeelhouders	1.800
Bevriezen belastingschijven en heffingskortingen	1.000
Verhoging premie Werkloosheidswet	1.300
<b>2015</b>	
Verhoging algemene heffingskorting en arbeidskorting	-1.600
Vervallen heffingskortingen voor kinderen	600
Beperken fiscale aftrekbaarheid pensioenpremies	1.500
Hogere energiebelasting en herinvoering afvalstoffenheffing	250

Bronnen: Tweede Kamer (2012-2013a), 62-66; Tweede Kamer (2012-2013b), 7; miljoennota's 2010-2015

een goed voorbeeld van grondslagverbreding.<sup>6</sup> Onmiddellijke belastingheffing over toegekende stamrechten – in plaats van uitstel totdat de termijnen gaan lopen – en de beperking van de fiscale faciliteiten voor pensioensparen<sup>7</sup> leiden – afgaande op de raming in de *Miljoenennota 2015* – volgend jaar al tot forse extra revenuen voor de schatkist. In het laatste geval is de meeropbrengst echter onzeker. De versoering bij de fiscale begeleiding van het pensioensparen maakt op zichzelf premieverlaging mogelijk. Het is echter goed voorstelbaar dat pensioenfondsen niet de aftrekbare premie verlagen (waardoor de belastingopbrengst stijgt), maar in plaats daarvan de ontstane ‘ruimte’ nodig hebben om te kunnen voldoen aan de met ingang van komend jaar aangescherpte eisen uit het herziene financieel toetsingskader. Ook kunnen besturen van pensioenfondsen er voor kiezen de pensioenregeling te verbeteren op onderdelen waar dit binnen het herziene fiscale kader mogelijk blijft.

Bij de sociale premies overheersen eveneens lastenverzwaringen door beleidsmatige verhoging van de premiepercentages. De stijging van de zorgpremies is te verklaren uit de tot 2013 onvoldoende beheerste groei van de uitgaven voor de collectief gefinancierde gezondheidszorg. De hogere premies voor de werkloosheidsverzekering zijn de vrucht van de crisis.

#### 4 Belastingmix, 2008-2015

Het is instructief om na te gaan in hoeverre het gevoerde beleid sporen heeft nagelaten in de belastingmix. De belastingmix wordt gedetermineerd door het procentuele aandeel van afzonderlijke belastingen en sociale premies in de totale opbrengst van deze heffingen. Tabel 4 vergelijkt de belastingmix in 2008 met de mix in 2014 en 2015.

Het aandeel van de indirecte belastingen in de totale opbrengst lag in 2008 op 32,8 procent. Het loopt in de periode tot en met 2014 terug met 1,5 procentpunt. Dit komt (meer dan) volledig door de verminderde betekenis van de omzetbelasting en de belastingen van rechtsverkeer. De terugval bij de omzetbelasting (btw) met 1 procentpunt valt op, gezien de tariefverhoging per 1 oktober 2012.<sup>8</sup> Eén verklaring zou kunnen zijn dat de *tax gap* bij de btw is toegenomen. De *tax gap* is het verschil tussen wat in theorie aan belastingen moet binnenkomen en het bedrag dat de overheid daadwerkelijk ontvangt.<sup>9</sup> Recent onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geeft geen voedsel aan deze veronderstelling.<sup>10</sup>

Het verminderde aandeel van de btw-opbrengst moet dan wel hoofdzakelijk zijn veroorzaakt, doordat de bestedingen van huishoudens zijn achtergebleven bij het bbp. Inderdaad is het volume van de consumptie in de jaren 2010-2013 gekrompen (-3 procent), terwijl het bbp-volume in het begin- en het eindjaar van deze periode ongeveer gelijk was. Bovendien is de samenstelling van de consumptie veranderd. Vooral de aankopen van

<sup>6</sup> Nieuwe hypothecaire leningen moeten binnen dertig jaar volgens een lineair of annuïtair schema worden afgelost om volledig van de renteaftrek te kunnen profiteren. Te beginnen in 2014 zakt voor inkomstrekkers in de topschijf bovendien het percentage waartegen de hypotheekrente kan worden afgetrokken met een half procentpunt per jaar.

<sup>7</sup> Het opbouwpercentage is bij middelloonregelingen verlaagd van 2,15 procent tot 1,875 procent van het pensioengevend salaris en de fiscale faciliteit (uitstel van belastingheffing) geldt nog slechts voor pensioen dat wordt opgebouwd over ten hoogste € 100.000 salaris.

<sup>8</sup> Deze maatregel is in tabel 3 opgenomen onder het jaar 2013, omdat dan voor het eerst de volle opbrengst van de maatregel wordt gerealiseerd.

<sup>9</sup> Bij een ruimere interpretatie omvat de *tax gap* ook de btw die wordt gemist door vrijstellingen (gezondheidszorg, bankdiensten) en het verlaagde tarief (van 6 procent). Dan is de *gap* vanzelfsprekend veel groter. Zie: Bettendorf en Cnossen (2014). Hier gaat het om de btw die – bij de bestaande wetgeving – wordt gemist door fiscale fraude en invorderingsproblemen (met name faillissementen).

<sup>10</sup> In de periode 2001-2012 was de *btw-gap* gemiddeld 4 à 5 procent van de theoretisch berekende btw-opbrengst (cijfer na revisie van de nationale rekeningen). De laatste jaren uit deze periode was de *btw-gap* wat kleiner. Zie: Ministerie van Financiën (2014), 10.

duurzame consumptiegoederen stonden zowel in 2012 als in 2013 fors onder druk.<sup>11</sup> Anders gezegd, huishoudens zijn een in verhouding groter deel van hun inkomen gaan uitgeven voor de aankoop van goederen die vallen onder het lage btw-tarief van 6 procent. Ook door deze oorzaak bleef de opbrengst van de btw achter.

Bij de overdrachtsbelasting manifesteert zich – ondanks de ruimschootse verdubbeling van het tarief van de assurantiebelasting – een forse tegenvaller door de malaise in de vastgoedwereld. Ook de tariefverlaging voor woningen (met ingang van juni 2011) van 6 procent tot 2 procent van de verkoopprijs weegt uiteraard mee.

Tabel 4 Belastingmix (aandelen in procenten)

Jaar:	2008	2014 <sup>a</sup>	2015 <sup>b</sup>	mutatie 2008-2014
<i>Indirecte belastingen</i>	32,8	31,3	31,3	-1,5
. omzetbelasting (btw)	19,5	18,5	18,6	-1,0
. accijnzen	4,7	4,8	4,8	0,1
. belastingen van rechtsverkeer	2,4	1,6	1,6	-0,8
. motorrijtuigenbelasting	1,4	1,6	1,7	0,2
. belastingen op milieugrondslag	2,0	2,0	2,1	0,0
. overige indirecte belastingen	2,8	2,8	2,5	0,0
<i>Directe belastingen</i>	29,3	27,6	30,0	-1,7
. loonbelasting/inkomstenbelasting	18,1	19,5	21,8	1,4
. vennootschapsbelasting	8,5	5,8	6,1	-2,7
. overige directe belastingen	2,7	2,3	2,1	-0,4
<i>Premies sociale verzekeringen</i>	37,8	41,0	38,6	3,2
. volksverzekeringen	16,8	18,2	15,9	1,4
. werknemersverzekeringen	21,0	22,8	22,7	1,8
Totaal	100	100	100	
Totale opbrengst (miljard euro)	221,9	234,7	237,7	

a. Vermoedelijke uitkomsten.

b. Raming in de ontwerpbegroting 2015.

Bronnen: Tweede Kamer (2008-2009), 5 en 26; Tweede Kamer (2014-2015a), 19

Het aandeel van de directe belastingen in de totale opbrengst lag in 2008 op 29,3 procent. Het loopt in de periode tot en met 2014 terug met 1,7 procentpunt. Het aandeel van de loonbelasting en de inkomstenbelasting neemt weliswaar met 1,4 procentpunt toe, maar het aandeel van de vennootschapsbelasting (vpb) keldert met 2,7 procentpunt. Deze trends tekenden zich ook al vóór het uitbreken van de crisis af. De door bedrijven betaalde belastingen daalden tussen 2001 en 2013 sterk. Tegelijkertijd droegen huishoudens een steeds groter deel van hun inkomen af aan de overheid.<sup>12</sup>

Het ligt nogal voor de hand om de daling van het vpb-aandeel in de tax mix van na 2008 toe te schrijven aan de crisis. Inderdaad liep het netto-exploitatatieoverschot van in

<sup>11</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2014), 91.

<sup>12</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2014), 224.

Nederland gevestigde niet-financiële vennootschappen terug van 110 miljard euro (in 2008) tot 93 miljard euro (in 2013).<sup>13</sup> Afgaande op cijfers uit de nationale rekeningen ligt de effectieve vpb-druk vanaf 2009 beneden de 10 procent.<sup>14</sup> In het laatste quintennium van de vorige eeuw lag de effectieve vpb-druk nog in de bandbreedte 20-25 procent. De trendmatige daling van de vpb-druk lijkt door de crisis te zijn versterkt.

---

### **De effectieve vpb-druk in de nationale rekeningen**<sup>15</sup>

Het dalende aandeel van de vennootschapsbelasting (vpb) in de totale belastingopbrengst is ook zichtbaar in de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) opgestelde nationale rekeningen. In de jaren 1995-2001 lag de effectieve vpb-druk in de bandbreedte 20-25 procent, in de periode 2003-2008 in de bandbreedte 13-15 procent, nadien beneden de 10 procent. De invloed van de stapsgewijze verlaging van het wettelijke vpb-tarief van 35 procent naar 25 procent in de eerste helft van de beschouwde periode is duidelijk zichtbaar. De economische crisis laat sporen na in het na 2008 gedaalde netto-exploitatietooverschot, maar de daling van de effectieve vpb-druk is veel markanter. De berekening van deze grootte vereist enige toelichting.

effectieve vpb-druk = vpb/netto-exploitatietooverschot

Bij de vpb gaat het om de vpb-opbrengst die is afgedragen door in Nederland gevestigde niet-financiële vennootschappen. Deze vpb-opbrengst maakt gemiddeld 95 procent uit van de totale belasting op het inkomen van de bedoelde vennootschappen. Het netto-exploitatietooverschot is gelijk aan het bruto-exploitatietooverschot van deze vennootschappen verminderd met de afschrijvingen. Voor het grote verschil tussen het nominale vpb-tarief van 25 procent en de effectieve vpb-druk in recente jaren bestaat een reeks verklaringen.

Ten eerste is het netto-exploitatietooverschot een heel andere grootte dan de fiscale winst. Kwantitatief is vooral de post afschrijvingen van belang. De afschrijvingen van niet-financiële vennootschappen in de nationale rekeningen (in 2012: 57 miljard euro) staan geheel los van die in de bedrijfsboekhouding. Dit staat expliciet in het Europees Systeem van Rekeningen (3.141): ‘Verbruik van vaste activa is niet hetzelfde als fiscale of commerciële afschrijvingen. Het wordt geraamd op basis van de kapitaalgoederen voorraad en de verwachte gemiddelde economische levensduur van de verschillende soorten goederen. De kapitaalgoederen voorraad wordt gewaardeerd tegen de aankooprijzen in de lopende verslagperiode.’ Stel dat de fiscus aanzienlijk royaler is in het toestaan van afschrijvingen dan strookt met de aanpak in de nationale rekeningen. Dan komt het netto-exploitatietooverschot (immers na afschrijvingen) hoger uit dan de geaggregeerde fiscale winst. Vermoedelijk is het omgekeerde het geval. De geaggregeerde afschrijvingen in de vpb-aangiften liggen waarschijnlijk (een stuk) lager dan in de nationale rekeningen, aangezien fiscaal wordt afgeschreven op basis van de historische kostprijs in plaats van op basis van de hogere prijzen in het lopende jaar (zoals in de nationale rekeningen).

Ten tweede ontbreken bij de kosten die zijn gebruikt bij het berekenen van het exploitatietooverschot de rentelasten van de ondernemingen. Fiscaal vormen de rentelasten wél een kostenpost. De toegenomen financiering met vreemd vermogen – onder andere bij de overname van ondernemingen door *private equity* – draagt zodoende bij aan het toegenomen verschil tussen het nominale vpb-tarief en de effectieve vpb-druk.

---

<sup>13</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek (2014), 102.

<sup>14</sup> Merk op dat het netto-exploitatietooverschot van de niet-financiële vennootschappen sterk kan verschillen van de geaggregeerde fiscale winst van deze vennootschappen. Dit wordt toegelicht in het kader.

<sup>15</sup> Ik dank verschillende medewerkers van het CBS voor hun hulp bij het maken van dit kader.

Ten derde tellen door buitenlandse dochters van hier te lande gevestigde vennootschappen behaalde winsten mee bij het bepalen van het exploitatieoverschot. In 2012 ging het om 38 miljard euro, waarvan 32 miljard als uitgekeerd dividend werd ontvangen; de resterende 6 miljard euro werd bij de buitenlandse dochters herbelegd. Als gevolg van de deelnemingsvrijstelling blijven de ontvangen dividenden in Nederland onbelast, terwijl zij wél meetellen bij het netto-exploitatieoverschot.

Ten vierde wordt de af te dragen vpb beperkt, doordat vennootschappen gebruik maken van fiscale faciliteiten (belastinguitgaven), die geen relatie hebben met het exploitatieoverschot.

Ten slotte is over de eerste € 200.000 van de winst het verlaagde tarief van 20 procent van toepassing. Dit verklaart een relatief beperkt deel van het verschil tussen het wettelijk tarief van 25 procent en de effectieve vpb-druk van minder dan 10 procent.

Al valt geen sluitend verband te leggen tussen de ontwikkeling van het netto-exploitatieoverschot van niet-financiële vennootschappen en de door deze vennootschappen afgedragen vennootschapsbelasting, de dalende trend van de vpb-opbrengst is ook in de nationale rekeningen zichtbaar.

Het is verleidelijk om te speculeren over mogelijke andere oorzaken (dan de crisis) van de trendmatig achterblijvende vpb-opbrengst. Groeiend gebruik van belastingbesparende constructies, toegenomen financiering met vreemd vermogen, de opkomst van ‘horizontaal toezicht’<sup>16</sup> en kwaliteitsverlies bij de taakuitoefening door accountants en de Belastingdienst zouden hierbij een rol kunnen spelen. Het is onmogelijk om te traceren in hoeverre deze factoren bij de ontwikkeling van de vpb-opbrengst daadwerkelijk een rol hebben gespeeld.

Het aandeel van de sociale premies in de totale opbrengst lag in 2008 op 37,8 procent. Het loopt in de periode tot en met 2014 op met 3,2 procentpunt. Premiestijgingen bij de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen leggen hierbij ongeveer evenveel gewicht in de schaal.

### **Zorgverzekeringswet is geen werknemersverzekering**

De premies voor de Zorgverzekeringswet varen in begrotingsstukken mee onder de vlag van de werknemersverzekeringen. Die vlag is vals, want ook zelfstandigen, gepensioneerden en studerende – die zich tot 2006 particulier tegen ziektekosten plachten te verzekeren – vallen sindsdien onder het bereik van de basisverzekering tegen ziektekosten. Die is geregeld in de Zorgverzekeringswet, naar aard en wezen een volksverzekering. Dat mag kennelijk nog steeds niet gezegd worden. De basisverzekering is destijds door het parlement geloodst door staatssecretaris Hoogervorst (VVD). Onder zijn politieke vrienden hebben velen het op ideologische gronden moeilijk met het idee dat een ‘liberale’ bewindspersoon een nieuwe volksverzekering invoert. Inmiddels zou dat oud zeer voldoende gesleten moeten zijn om de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet in de toekomst als premie voor een volksverzekering te rubriceren.

<sup>16</sup> Bij het horizontale toezicht hebben burgers en bedrijven een grotere eigen verantwoordelijkheid. In handavingsconvenanten met individuele bedrijven en bedrijfstakorganisaties is vastgelegd dat belastingplichtigen uit zichzelf bepaalde handelingen met fiscale gevolgen melden. Daartegenover verplicht de fiscus zich ertoe over voorgelegde kwesties in korte tijd een standpunt in te nemen.

Van 2014 op 2015 lijken de belasting- en premieopbrengsten zich in gematigd tempo te ontwikkelen en komt de belastingmix in rustiger vaarwater. Wel stijgt het aandeel van de inkomstenbelasting in de totale opbrengst opmerkelijk (met 2,3 procentpunt). Daar staat een even omvangrijke daling van het aandeel van de premies volksverzekeringen tegenover. Deze mutaties houden verband met de afschaffing van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Een flink deel van de vroegere AWBZ-voorzieningen gaat over naar de zorgverzekeraars en de gemeenten. De aanspraken op de resterende (vrijwel uitsluitend intramurale) voorzieningen zijn vanaf komend jaar geregeld in de Wet langdurige zorg (Wlz). Doordat het verzekerde pakket is afgeslankt, komt de Wlz-premie uit op 9,65 procent. Zij is, evenals de AWBZ-premie die met ingang van 2015 wegvalt (in 2014: 12,65 procent), begrepen in het tarief van de eerste twee schijven van de inkomensheffing. Onder de bestaande tarieflijn ontstaat dus ruimte om het belastingtarief met 3 procentpunten te verhogen (12,65 - 9,65), een ruimte die het kabinet volop heeft gebruikt.<sup>17</sup>

## 5 Blik over de grenzen

In navolging van de presentatie in de miljoenennota maakt tabel 4 onderscheid tussen directe en indirecte belastingen en noemt daarnaast als afzonderlijke categorie de premies voor de sociale verzekeringen. Belastingen en premies kunnen ook worden ingedeeld op basis van de grondslag waarover zij worden geheven. Het is gebruikelijk hierbij drie grondslagen te onderscheiden: inkomen en winst, bezit en overdracht van vermogen, en consumptie. In lijn hiermee berekent het statistisch bureau van de Europese Unie (Eurostat) de druk van de heffingen op de navolgende grondslagen:

- . de finale consumptie van gezinnen;
- . arbeidsinkomen en sociale uitkeringen; en
- . winst en vermogen(sinkomsten).

Eurostat koppelt de opbrengst van elke heffing aan een van de drie genoemde grondslagen.<sup>18</sup> Als heffingen op de consumptie tellen de omzetbelasting, de accijnzen en de milieubelastingen. De heffingen op arbeid bestaan uit de door werknemers opgebrachte inkomstenbelasting, plus de premies voor de sociale verzekeringen. Bij de heffingen op vermogen gaat het met name om de door zelfstandigen betaalde inkomstenbelasting, de inkomstenbelasting over vermogensopbrengsten, de winstbelasting van vennootschappen, de erfbelasting en de onroerendezaakbelasting. Tabel 5 vat een aantal uitkomsten samen voor 2012, het meest recente jaar waarvoor informatie beschikbaar is. In de vergelijking zijn betrokken de beide buurlanden op het vasteland en vier andere lidstaten van de Europese Unie. De ‘Grote Drie’ hebben een in verhouding omvangrijke economie en presteren de laatste jaren nogal verschillend: groei plus inflatie (Verenigd Koninkrijk) tegenover stagnatie en dreigende deflatie (Frankrijk, Italië). Denemarken heeft net als Nederland en België een kleine open economie, maar beschikt over een eigen-aardig belastingstelsel.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Het tarief van de eerste schijf gaat zelfs met 3,25 procentpunt omhoog, aangezien de tijdelijke verlaging uit 2014 met 0,75 procentpunt in 2015 slechts voor twee derde wordt gecontinueerd.

<sup>18</sup> De opbrengst van de inkomstenbelasting wordt gesplitst, omdat zij wordt geheven over arbeidsinkomsten en vermogensinkomsten.

<sup>19</sup> Denemarken heft btw met één uniform tarief van 25 procent en kent een duale inkomstenbelasting. Daarbij worden arbeidsinkomsten progressief belast en vermogensinkomsten tegen een proportioneel tarief met de fiscus afgerekend.

De eerste kolom van tabel 5 vergelijkt het belastingpeil. Nederland is een middenmoter. Het belastingpeil (39 procent bbp) ligt op hetzelfde niveau als in Duitsland<sup>20</sup> en in de Europese Unie als geheel (gewogen gemiddelde).

Uitgedrukt in procenten van het bbp verschilt de opbrengst van de consumptiebelastingen in vijf van de zes vergelijkingslanden amper. Omdat het belastingpeil wel verschilt, loopt het aandeel van de heffingen op consumptie in de totale opbrengst uiteen. Het ligt tussen 24 procent (België) en 34 procent (Verenigd Koninkrijk).

Uitgedrukt in procenten van het bbp ligt de opbrengst van de belastingen op arbeid in vijf van de zes vergelijkingslanden tamelijk dicht bij elkaar (22-24 procent). Alleen in het Verenigd Koninkrijk (VK) draagt de grondslag arbeid aanzienlijk minder bij. Het aandeel van de arbeidsbelastingen in de totale opbrengst ligt in Nederland en Duitsland (57-58 procent)<sup>21</sup> enkele procentpunten hoger dan in België, Frankrijk en Italië (51-54 procent).

Uitgedrukt in procenten van het bbp kennen Nederland en Duitsland de laagste opbrengst van belastingen op vermogen(sinkomsten) (6 procent). Het aandeel van dit type belastingen in de totale opbrengst ligt tussen 14 procent (Nederland)<sup>22</sup> en 27 procent (het VK).

Tabel 5 Belastingpeil, belastingmix en aandeel heffingsgrondslagen in totale opbrengst, 2012

Land <sup>a</sup>	Belastingpeil		Consumptie		Arbeid		Vermogen	
	% bbp		% bbp aandeel (%)		% bbp aandeel (%)		% bbp aandeel (%)	
VK	35		12	34	14	39	10	27
Duitsland	39		11	28	22	57	6	16
<b>Nederland</b>	<b>39</b>		<b>11</b>	<b>28</b>	<b>22</b>	<b>58</b>	<b>6</b>	<b>14</b>
Italië	44		11	25	22	51	11	24
België	45		11	24	24	54	10	22
Frankrijk	45		11	25	24	52	11	24
Denemarken	48		15	31	24	51	9	18
Europese Unie (28) <sup>b</sup>	39		11	28	20	51	8	21
Eurozone (18) <sup>a</sup>	40		11	27	22	53	8	20

a. Landen gerangschikt naar oplopend lastenpeil (kolom 1).

b. Gewogen gemiddelde.

Bron: Publications Office of the European Union (2014), 174; 213-214; 217-218; 227-228

## 6 Belastingdruk op arbeid(sinkomsten)

Recent klinkt de bel voor een nieuwe ronde belastinghervormingen steeds luider. Bij alle voorstellen staat verlaging van de lasten op arbeid op nummer één. Zijn de heffingen op inkomsten uit arbeid in Nederland echter wel zo hoog? Cijfers van de OESO suggereren dat de soep niet zo heet wordt gegeten als hij soms door deelnemers aan het maatschappelijk debat wordt opgediend. Laat de cijfers spreken.

<sup>20</sup> In Duitsland zijn sociale uitkeringen vaker vrijgesteld van de heffing van inkomstenbelasting. De door werknemers en zelfstandige ondernemers in Nederland feitelijk ervaren belastingdruk is daarom lager dan de druk waaraan economisch actieven in Duitsland bloot staan.

<sup>21</sup> Door de afronding op gehele getallen verschilt bij een gelijk belastingpeil (39 procent bbp) en een gelijke opbrengst van de belastingen op arbeid (22 procent bbp) het aandeel van de arbeidsbelastingen in de totale opbrengst toch 1 procentpunt.

<sup>22</sup> Door de afronding op gehele getallen verschilt bij een gelijk belastingpeil (39 procent bbp) en een gelijke opbrengst van de belastingen op kapitaal (6 procent bbp) het aandeel van de kapitaalbelastingen in de totale opbrengst toch 2 procentpunten.

De eerste kolom in tabel 6 toont de omvang van de ‘werknemerswig’ – oftewel het bruto-nettotraject – voor een alleenstaande werknemer zonder kinderen met een gemiddeld salaris (in 2013). De OESO berekent deze *personal average tax rate* van de *average worker* door de som van inkomstenbelasting en werknemerspremies voor de sociale verzekeringen uit te drukken in procenten van het brutosalaris. Werknemers in het OESO-gebied ervaren gemiddeld een belastingdruk van 25 procent (ongewogen gemiddelde). In België drukken de heffingen die worden ingehouden op het brutosalaris van de alleenstaande werknemer zonder kinderen het zwaarste: 43 procent van het gemiddelde salaris. Denemarken en Duitsland zijn de enige andere landen waar de overheid meer dan 35 procent van het brutosalaris afroemt. De werknemer in Nederland wordt niet buitensporig belast.

De vierde kolom van tabel 6 toont de omvang van de ‘wig’ tussen de arbeidskosten voor werkgevers en de bijbehorende *net take-home pay* voor alleenstaande werknemers zonder kinderen met het gemiddelde salaris (in 2013). In België, Duitsland en Frankrijk bedraagt de gemiddelde wig 49 procent of meer. Van alle OESO-landen zit Nederland het dichtste bij het OESO-gemiddelde van 36 procent (ongewogen gemiddelde).

De cijfers in tabel 6 maken duidelijk dat in Nederland de lastendruk op arbeid in gunstige zin afsteekt tegen die in veruit de meeste andere Europese landen. De veranderingen in de (werknemers)wig tussen 2000 en 2013 zijn opvallend gering. De crisis heeft dus niet tot trendbreuken geleid. In Denemarken, Duitsland en Nederland is de (werknemers)wig na 2008 relatief het meest versmald (met -2 procentpunten).

Tabel 6 Gemiddelde wig (afgeronde cijfers)

Land <sup>a</sup>	Werknemerswig <sup>b</sup>			Wig <sup>c</sup>		
	niveau 2013	mutaties		niveau 2013	mutaties	
		(a) <sup>d</sup>	(b) <sup>e</sup>		(a) <sup>d</sup>	(b) <sup>e</sup>
VK	24	-1	-2	32	0	-1
<b>Nederland</b>	<b>31</b>	<b>-1</b>	<b>-2</b>	<b>37</b>	<b>-1</b>	<b>-2</b>
Denemarken	38	-3	-3	38	-3	-2
Italië	31	0	2	48	0	1
Duitsland	40	-1	-2	49	-2	-2
Frankrijk	28	-1	0	49	0	-1
België	43	0	0	56	-1	0
OESO-gebied <sup>f</sup>	25	-1	0	36	-1	0

a. Landen gerangschikt naar toenemende wig op arbeidsinkomsten (kolom 4).

b. Verschil tussen bruto- en nettoloon (in procenten van het brutoloon).

c. Verschil tussen arbeidskosten en nettoloon (in procenten van de arbeidskosten).

d. Mutatie in 2000-2008 (procentpunten).

e. Mutatie in 2008-2012 (procentpunten).

f. Ongewogen gemiddelde.

Bron: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014a), 67, 69, 153 en 155

## 7 Belastingdruk op vermogen(sinkomsten)

In zijn jaarlijkse publicatie over *Tax trends in the European Union* berekent Eurostat onder andere de ‘*implicit tax rate*’ op de gezinsconsumptie, op arbeidsinkomsten en op

vermogen(sinkomsten).<sup>23</sup> Om de belastingdruk op vermogen(sinkomsten) te bepalen drukt Eurostat de opbrengst van de belastingen op ‘kapitaal’ uit als percentage van het deel van het bruto binnenlands product (bbp) dat aan de vermogensbezitters kan worden toegerekend.<sup>24</sup> Dit betreft hoofdzakelijk ondernemingswinsten en beleggingsopbrengsten.

In ons land lag het aandeel van het door Eurostat berekende kapitaalinkomen in het bbp in de periode 1995-2004 in de bandbreedte van 33-38 procent; na het midden van de jaren nul tussen 41 procent en 48 procent. Terwijl het aandeel van het kapitaalinkomen in de nationale koek gestaag omhoog schommelde, liep het aandeel van de kapitaalbelastingen in de totale belastingopbrengst juist terug, van omstreeks 20 procent tot rond 15 procent.

Bij een min of meer gelijkblijvend belastingpeil is de logische uitkomst van beide trends – een relatief groeiend aandeel van het kapitaalinkomen in de economie en een dalend aandeel van kapitaalbelastingen in de belastingmix – dat de gemiddelde druk van de belastingen op kapitaal sinds het jaar 2000 met ongeveer een derde is gedaald (tabel 7, kolom 3). Vergelijking van de verandering van de gemiddelde druk in de perioden 2004-2008 en 2008-2012 leert dat de crisis deze dalende trend niet heeft vertraagd of juist versneld.

Tabel 7 Nederland: belasting(druk) op kapitaal(inkomsten)

Jaar	Kapitaalinkomen (% bbp)	Kapitaalbelastingen	
		Opbrengst (% totale opbrengst)	Gemiddelde druk (% kapitaalinkomen)
2000	38	20	21
2004	34	18	20
2008	42	18	17
2012	40	14	14

Bron: Publications Office of the European Union (2014), 38, 122 en 228

De oorzaak van de gedaalde belastingdruk op kapitaal(inkomsten) ligt niet bij internationale belastingconcurrentie, die landen kan dwingen om de lastendruk op mobiel kapitaal(inkomen) te verlagen – de beruchte *race to the bottom*. Want in de achttien landen uit de eurozone liep de (gewogen) gemiddelde belastingdruk op kapitaal(inkomen) sinds het begin van deze eeuw met slechts met 1 procentpunt terug, tot 20 procent. Nederland was dus een uitligger. Alleen in het geval van Cyprus, Finland, Griekenland en Luxemburg daalde de belastingdruk op kapitaal(inkomen) nog sterker dan in Nederland het geval was.<sup>25</sup>

In scherp contrast met de dalende druk op kapitaalinkomen en vermogensbezit, is de belastingdruk op arbeidsinkomen<sup>26</sup> en die op de consumptie van gezinnen – de andere twee door Eurostat onderscheiden heffingsgrondslagen – in het afgelopen decennium trendmatig licht gestegen (tabel 8).

<sup>23</sup> Voor een technische toelichting zie: Publications Office of the European Union (2014), 281-306.

<sup>24</sup> Het zou beter zijn over ‘vermogen’ te spreken dan over ‘kapitaal’. In dit onderdeel is de terminologie van Eurostat gevolgd.

<sup>25</sup> Publications Office of the European Union (2014), 228.

<sup>26</sup> De noemer is hier de loonsom.

Tabel 8 *Belastingdruk op kapitaal, arbeid en consumptie in Nederland*

<b>Grondslag:</b>	<b>Consumptie<sup>a</sup></b>	<b>Arbeid<sup>b</sup></b>	<b>Kapitaal<sup>c</sup></b>
2000	23	35	21
2004	24	32	20
2008	26	37	17
2012	25	38	14

a. In procenten van het kapitaalinkomen; zie tabel 7, kolom 3.

b. In procenten van de loonsom.

c. In procenten van de finale consumptie van gezinnen.

Bron: Publications Office of the European Union (2014), 122

## 8 Belastingbeleid na 2015

Bij de techniek die aan de basis van de Eurostat-cijfers ligt, passen wel enkele vraagtekens. Maar de richting van de ontwikkeling van de belastingdruk op de drie onderscheiden heffingsgrondslagen kan moeilijk worden genegeerd. In vergelijking met de drukverdeling in 2000 en 2008 worden vermogens(inkomsten) in Nederland anno nu sterk ontzien, terwijl arbeidsinkomsten en consumptie zwaarder worden belast (tabel 8). Oorzaken dat vermogen(sinkomsten) lichter wordt/worden belast zijn onder andere de in verhouding achterblijvende endogene opbrengst van de vpb, en de verlaging van de tarieven van de erfbelasting en de overdrachtsbelasting.

In geen van de gekozen vergelijkingslanden is de belastingdruk op kapitaal sinds 2000 zo sterk gedaald als in Nederland (-7 procentpunten). Nergens is de belastingdruk op arbeid (4 procentpunten) en op consumptie (2 procentpunten) tegelijkertijd zo sterk gestegen als in ons land (tabel 9).

Tabel 9 *Impliciete belastingdruk (implicit tax rates)<sup>a</sup>*

<b>Grondslag:</b>	<b>Consumptie</b>			<b>Arbeid</b>			<b>Kapitaal</b>		
	niveau <sup>b</sup>	(a) <sup>c</sup>	(b) <sup>d</sup>	niveau <sup>b</sup>	(a) <sup>c</sup>	(b) <sup>d</sup>	niveau <sup>b</sup>	(a) <sup>c</sup>	(b) <sup>d</sup>
<b>Nederland</b>	<b>24</b>	<b>3</b>	<b>-1</b>	<b>38</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>14<sup>e</sup></b>	<b>-4<sup>e</sup></b>	<b>-3<sup>e</sup></b>
Duitsland	20	1	-0	38	-0	-1	22	-6	2
VK	19	-1	1	25	1	-1	36	1	-8
België	21	-1	-0	43	-1	0	37	2	4
Italië	18	-1	0	43	1	-0	37	6	4
Denemarken	31	-1	-2	34	-4	-2	43 <sup>f</sup>	6	1 <sup>f</sup>
Frankrijk	20	-2	0	40	-0	0	47	-0	7

a. Landen gerangschikt naar stijgende impliciete belastingdruk op kapitaal (kolom 7).

b. Niveau impliciete belastingdruk in 2012 (procenten).

c. Mutatie impliciete belastingdruk 2000-2008 (procentpunten).

d. Mutatie impliciete belastingdruk 2008-2012 (procentpunten).

e. Strookt met de cijfers in tabel 7, kolom 3 en tabel 8, kolom 1.

f. Laatste beschikbare cijfer is voor 2011.

Bron: Publications Office of the European Union (2014), 255-257

Merk op dat deze mutaties in procentpunten niet ‘rijmen’, doordat de onderscheiden heffingsgrondslagen onderling verschillen (zie de voetnoten onder tabel 8). Vergelijking van de kolommen (a) en (b) in tabel 9 maakt duidelijk dat de crisis na 2008 tot enkele trendbreuken heeft geleid. Het meest opvallend is de tekenverandering bij de belastingdruk op consumptie in Nederland en bij de belastingdruk op kapitaal: sterk omhoog in Duitsland en Frankrijk, sterk omlaag in het VK.

Annex B van het jaarlijkse Eurostat-rapport over belastingtrends in de Europese Unie geeft een uitgebreide toelichting op de methodologie die wordt gebruikt om de impliciete belastingdruk op consumptie, arbeid en kapitaal te bepalen. Uit deze bijlage valt op te maken dat de landenvergelijkende cijfers met een niet te vermijden korrel zout moeten worden geconsumeerd. Dat geldt in het bijzonder bij de toerekening van de opbrengst van de inkomstenbelasting aan enerzijds arbeidsinkomsten en anderzijds vermogensinkomsten. Maar per land zijn de cijferreeksen door de jaren heen op een consistente manier gemaakt. De cijfers voor Nederland nopen tot de conclusie dat – behalve vereenvoudiging – ook aanpassing van de belastingmix bij de eerstkomende belastinghervorming een zwaarwegend punt op de beleidsagenda moet zijn.

Verlichting van de lastendruk op de factor arbeid is wenselijk – hoewel wat minder urgent dan vaak wordt beweerd (onderdeel 6). Over verlichting van de lasten op arbeid bestaat nationaal-brede consensus. Hoge heffingen op arbeid maken inschakeling van deze productiefactor duur, terwijl hier en elders in Europa – een enkel land uitgezonderd – de werkloosheid hoog is. Voor vermindering van de lastendruk op arbeid circuleert een bedrag van 15 miljard euro (ruim 2 procent bbp).<sup>27</sup> Politieke partijen tonen zich verdeeld hoe een bedrag in deze orde van grootte kan worden vrijgespeeld. Eén optie is vanzelfsprekend te bezuinigen op de overheidsuitgaven. Dat zal niet eenvoudig zijn, na wat de kabinetten-Rutte I en II in dit opzicht al op de rails hebben gezet (tabel 1).

Een tweede mogelijkheid is de grondslag van diverse belastingen aanzienlijk breder te maken. Om het jaar publiceert de OESO een rapport met sociale indicatoren. In de editie-2014 van dit rapport krijgen de gevolgen van de economische crisis uitgebreid aandacht. De opstellers van het OESO-rapport zien mogelijkheden om de in veel landen toenemende inkomensongelijkheid aan te pakken via het belastingstelsel.<sup>28</sup> Dit kan bijvoorbeeld door aftrekposten en vrijstellingen te beperken, voor zover die vooral door belastingplichtigen uit de hogere inkomensklassen worden gebruikt. Daarop volgt ook in het OECD-rapport opnieuw de mantra dat om de werkgelegenheid te bevorderen de heffingen op arbeid omlaag moeten.<sup>29</sup>

Een alternatief voor grondslagverbreding is de belastingmix om te roeren. Gangbaar zijn pleidooien om het aandeel van de consumptiebelastingen in de totale opbrengst van belastingen en sociale premies te vergroten. Consumptiebelastingen zijn minder verstrend dan belastingen op arbeid, mits aan één belangrijke voorwaarde is voldaan. Als gevolg van de schuif van inkomensheffingen naar btw moeten de economisch niet-actieven een groter deel van de totale belastingopbrengst voor hun rekening gaan nemen. Dit valt bijvoorbeeld te bereiken door de meeropbrengst van de btw-verhoging exclusief te gebruiken voor een verhoging van de arbeidskorting voor werkenden. Zou de extra btw-opbrengst daarentegen worden gebruikt voor een verhoging van de algemene heffingskorting (waarvan ook de niet-actieven profiteren), dan vermindert de wig op arbeidsinkomen niet, ondanks de grotere rol voor indirecte belastingen (kader). Om arbeidsinkomsten te ontzien is het nodig dat de

<sup>27</sup> Tweede Kamer (2014-2015b), 2. In dit bedrag van 15 miljard euro is circa 5 miljard euro ‘smeergeld’ begrepen om de operatie maatschappelijk geolied te laten verlopen.

<sup>28</sup> Dit argument speelt in Nederland veel minder, aangezien de inkomensongelijkheid hier maar weinig/niet is toegenomen. Zie: De Kam (2014b), 36-37.

<sup>29</sup> Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014b), 65.

collectieve lasten voor een deel worden verschoven naar economisch niet-actieven en/of vermogensverschaffers.<sup>30</sup>

---

### **Uitruil btw en loonheffing maakt de wig op zich nog niet kleiner**

Belastingen en sociale premies drijven een wig tussen het inkomen voor en na belastingheffing. Een belangrijke component van de wig op arbeidsinkomen bestaat uit sociale premies voor rekening van de werkgever en de inhoudingen op het brutoloon van de werknemer. De presentatie in tabel 6 blijft beperkt tot deze wigbestanddelen, maar is onvolledig. Werknemers besteden het overgrote deel van hun inkomsten voor de aanschaf van goederen. De aankoop prijs van die goederen bestaat voor een deel uit indirecte belastingen – omzetbelasting (btw), accijnzen en de al genoemde milieuheffingen. Indirecte belastingen verminderen de hoeveelheid goederen die huishoudens uit hun besteedbaar inkomen kunnen aanschaffen. De ‘consumentenwig’ vormt daarom onderdeel van de totale wig.<sup>31</sup>

---

Voorstanders van hogere belastingen op de gezinsconsumptie vergeten dat Nederland door de consumptie zwaarder te belasten binnen de Europese Unie en de eurozone uit de pas gaat lopen (tabel 5, kolom 2). Een verschuiving van heffingen op arbeid naar belastingen op vermogen(sinkomsten) in de orde van grootte van 2 procent bbp ligt veel meer in de rede. Zo wordt de wig op arbeidsinkomen voor werkenden met weinig of geen vermogen echt een kopje kleiner gemaakt. De wig voor zeer vermogende werkenden neemt mogelijk toe. Door bij de vermogensheffingen zoveel mogelijk te kiezen voor relatief inelastische en immobiele grondslagen, nemen de economische verstoringen door gedragsaanpassing echter (sterk) af, ten opzichte van de verstoringen door heffingen op arbeid en consumptie. Door een schuif van arbeidsinkomen naar vermogen in de genoemde orde van grootte wordt de opbrengst van de vermogensbelastingen in Nederland slechts naar het Europese niveau van gemiddeld 8 procent bbp getild (tabel 5, kolom 6).<sup>32</sup> Tevens komt daarmee een einde aan de voortdurende daling van de belastingdruk op vermogen(sinkomsten).

Mocht een verzwaring van de belastingdruk op vermogen al leiden tot een lager niveau van nettowinsten, besparingen en investeringen – zeker is dat allesbehalve –, dan komt het historisch gezien lage niveau van de binnenlandse investeringen niet noodzakelijkerwijs in de knel. Zo kan een groter deel van het nationale spaaroverschot worden ingezet voor kredietgefinancierde binnenlandse investeringen. Denk in dit verband aan de pensioenfondsen en levensverzekeraars, die een groter deel van hun beleggingen in Nederland zouden kunnen onderbrengen via ruimere kredietverlening aan het midden- en kleinbedrijf en royelere hypotheekverstrekking.

## **9 Om de kwaliteit van de belastingramingen**

Tabel 10 maakt duidelijk dat de kwaliteit van de opbrengstraming van belastingen en sociale premies na het uitbreken van de financiële en economische crisis zienderogen achteruit is gegaan. Tot en met 2008 was het verschil tussen de aanvankelijke raming in de miljoenennota en de realisatiecijfers in het financiële jaarverslag van het Rijk betrekkelijk gering. Na 2008 neemt dit verschil drastisch toe.

Het financiële jaarverslag bevat steeds een toelichting op de onderliggende oorzaken van dit verschil. Vertrekpunt voor de ramingen in de miljoenennota is de beleidsarme,

---

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), 69.

<sup>31</sup> Zie voor een uitgebreidere bespreking: De Kam (2014a).

<sup>32</sup> Zie De Kam (2014b, 44-49) voor een (normatieve) beschouwing via welke fiscale hervormingen de belastingdruk op vermogens(inkomsten) met 15 miljard euro kan worden verzwaaard.

‘endogene’ ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten ten opzichte van het voorafgaande jaar. Om die ontwikkeling op het spoor te komen dienen veronderstellingen te worden gemaakt over de mutatie van het (nominale) bbp, de stijging van de loonsom, de toename van de consumptie, en zo meer. Veranderingen van de in het voorafgaande begrotingsjaar uiteindelijk gerealiseerde opbrengst werken uiteraard door in het daaropvolgende begrotingsjaar. Vervolgens wordt bij de opbrengstraming vanzelfsprekend rekening gehouden met alle beleidsmatige wijzigingen in wettelijke tarieven en heffingsgrondslagen, die zijn begrepen in het ‘belastingplan’.

Tabel 10 illustreert dat de omvangrijke tegenvallers van de afgelopen jaren vooral ontstonden door endogene opbrengstmutaties. Zo is de omvangrijke negatieve endogene mutatie in 2009 voor een groot deel toe te schrijven aan de afwijkende ontwikkeling van het bbp. Bij de opstelling van de begroting voor 2009 ging het toenmalige kabinet uit van 4,8 procent groei van het nominale bbp. Uiteindelijk *kromp* het nominale bbp met bijna 4 procent. Andere endogene tegenvallers hielden de afgelopen jaren verband met dalende huizenprijzen en sterk achterblijvende aantallen verkochte woningen,<sup>33</sup> en bijvoorbeeld met minder uitbundige autoverkoop.<sup>34</sup> Ook de doorwerking van de opbrengstontwikkeling in het voorafgaande jaar tikte aan. De invloed van latere beleidswijzigingen – dus van belasting- en premiemaatregelen die nog niet in de miljoenennota waren verwerkt – is relatief gering. Een uitzondering is 2009. Het kabinet heeft toen besloten tot extra lastenverlichting om de crisis te lijf te gaan.

Tabel 10 Belasting- en premieopbrengst: raming versus realisatie (× miljard euro)

Jaar:	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Raming in miljoenennota	205,0	222,4	234,0	211,8	225,4	231,9	237,4
Realisatie volgens jaarverslag	208,9	221,9	207,0	216,0	218,6	220,5	227,0
Verskil	3,9	-0,5	-27,0	4,2	-6,8	-11,4	-10,4
<i>waarvan</i>							
- endogene mutaties	2,6	-1,7	-20,5	5,5	-7,9	-9,8	-6,3
- doorwerking vorig jaar	1,4	2,5	-3,9	-1,6	1,5	-2,6	-2,5
- beleidswijzigingen	-0,3	-0,4	-1,6	0,3	-0,3	1,0	-1,6
- aansluiting kas- en EMU-cijfers	0,2	-1,0	-1,0				

Bronnen: Financiële jaarverslagen van het Rijk

Gezien de na het uitbreken van de crisis veel grotere verschillen tussen geraamde en gerealiseerde belasting- en premieopbrengsten, zijn de risico's voor de begrotingsuitvoering toegenomen. Voor buitenstaanders is het moeilijk om te beoordelen in hoeverre de interne ramingsmethoden op het Ministerie van Financiën kunnen worden verbeterd om hierin verandering te brengen.

## 10 Conclusies

Het belastingpeil is in de periode 2010-2014 met 2,3 procent bbp opgeschroefd. Bij de indirecte belastingen is vooral gekozen voor tariefverhogingen en de invoering van twee

<sup>33</sup> Tegenvallende woningverkoop hebben nadelige gevolgen voor de opbrengst van de overdrachtsbelasting, die is verschuldigd bij de verkoop van bestaande onroerende zaken.

<sup>34</sup> Tegenvallende autoverkoop drukken de opbrengst van de btw en de belasting op personenauto's en motorrijwielen.

nieuwe belastingen (bankwezen, woningverhuurders). Bij de directe belastingen hebben opeenvolgende kabinetten ook gekozen voor verbreding van de heffingsgrondslag. Sinds het uitbreken van de crisis is de belastingmix van samenstelling veranderd. Het aandeel van de indirecte belastingen (-1,5 procentpunt) en de directe belastingen (-1,7 procentpunt) liep terug, dat van de sociale premies nam met 3,2 procentpunt toe. Het aandeel van de vennootschapsbelasting daalt al sinds het begin van deze eeuw trendmatig. Mede door de crisis is deze dalende trend in recente jaren gecontinueerd.

Het belastingpeil in Nederland is niet hoger dan in Duitsland en de Europese Unie als geheel. De lastendruk op de arbeidskosten van een gemiddelde werknemer is in Nederland een stuk lager dan in Duitsland en andere grote landen uit de eurozone. Nederland is een buitenbeentje bij de belastingen op vermogen(sinkomsten). Zij brengen in vergelijking met de belastingmix in andere landen (erg) weinig op.<sup>35</sup> Bij de komende belastingherziening valt daarom een verschuiving van heffingen op arbeid naar belastingen op (immobiel) vermogen te overwegen, in de orde van grootte van 2 procent bbp. Daarmee zou de opbrengst van de vermogensbelastingen in Nederland slechts naar het Europese niveau van gemiddeld 8 procent bbp worden getild. Een verhoging van de consumptiebelastingen maakt de wig op arbeidsinkomen alleen kleiner, wanneer de lasten bij deze operatie voor een deel naar de economisch niet-actieven worden verschoven.

De kwaliteit van de opbrengstraming van belastingen en sociale premies is na het uitbreken van de financiële en economische crisis zienderogen achteruit is gegaan.

## Flip de Kam

\* Als honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector werkzaam bij de Rijksuniversiteit Groningen; eindredacteur van dit tijdschrift.

## LITERATUUR

- Bettendorf, Leon, en Sijbren Cnossen (2014), *Bouwstenen voor een moderne btw*, CPB *Policy Brief* 2014/2, Den Haag: Centraal Planbureau
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014), *Nationale rekeningen 2013*, Den Haag: CBS
- Centraal Planbureau (2014a), *Centraal Economisch Plan 2014*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2014b), *Macro Economische Verkenning 2015*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel. Interimrapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Kam, C.A. de (2014a), *Belaste arbeid*, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* (46)2, 64-77
- Kam, C.A. de (2014b), *Ongelijkheid: belastingen als breekijzer*, *Socialisme & Democratie* (71)4, 35-51
- Ministerie van Financiën (2014), *Onderzoek naar macro-economische schatting van gemiste omzetbelasting (btw gap)*, Den Haag: Directoraat-generaal Belastingdienst
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2013), *Revenue Statistics 1965-2012*, Paris: OESO
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014a), *Taxing Wages 2012-2013*, Paris: OESO

<sup>35</sup> Dit blijkt ook uit de belastingstatistiek van de OESO. *Taxes on property* zijn in Nederland goed voor 3,3 procent van de totale belastingopbrengst. Het ongewogen gemiddelde van de 34 lidstaten is 5,4 procent. Zie: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2013), 115.

- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014b), *Society at a Glance 2014. OECD social indicators. The crisis and its aftermath*, Paris: OESO
- Publications Office of the European Union (2014), *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway- 2014 edition*, Luxembourg: Eurostat
- Suyker, Wim (2013), *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017. MEV 2014-versie*, Den Haag: Centraal Planbureau
- Tweede Kamer (2008-2009), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008*, 31 924, nr. 1
- Tweede Kamer (2012-2013a), *Kabinetsformatie 2012. Brief van de informateurs*, 33 410, nr. 15
- Tweede Kamer (2012-2013b), *Financieel en sociaal economische beleid. Brief van de minister van Financiën*, 33 566, nr. 1
- Tweede Kamer (2013-2014), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013*, 33 930, nr. 1
- Tweede Kamer (2014-2015a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen*, 34 000, nr. 2
- Tweede Kamer (2014-2015b), *Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 140, nr. 5