

## **BELASTINGHERVORMING MET TOEKOMST**

### **Vermogen zwaarder belasten**

C.A. de Kam \*

#### **Samenvatting**

De gong klinkt voor een volgende ronde belastinghervormingen. Afgaande op uitspraken van beleidsmakers in Den Haag en van woordvoerders van de sociale partners staat verlaging van de collectieve lasten op arbeid bij de op handen zijnde herziening van ons belastingstelsel centraal. Met de lastendruk op arbeid loopt Nederland in het regiment van de lidstaten van de Europese Unie echter niet uit de pas. Dat geldt ook voor het belastingpeil in het algemeen. Slechts in één opzicht is ons land fiscaal een buitenbeentje. In geen van de landen met een hoogontwikkelde economie is de lastendruk op vermogen inmiddels zo ver gedaald als in Nederland het geval is. Bij de komende belastingherziening zou daarom (gedeeltelijk) herstel van het aandeel van de belastingen op ‘kapitaal’ punt van aandacht moeten zijn. Dit doel is onder andere te bereiken via verhoging van de winstbelasting en van heffingen op het bezit en de overgang van vermogen(sbestanddelen).

Trefwoorden: belastinghervorming, lastendruk op arbeid, vermogensbelastingen

#### **1 Inleiding**

Nederland maakt zich op voor een herziening van zijn belastingstelsel. Dat is niets nieuws. De afgelopen halve eeuw is voortdurend aan het stelsel gesleuteld (onderdeel 2). Onbekend is welke gevolgen deze stelselwijzigingen al met al hebben gehad voor de personele verdeling van de belastingdruk. Bovendien is het niet goed mogelijk om de impact van opeenvolgende hervormingen rechtstreeks te koppelen aan mutaties in belastingpeil en belastingmix. Bezien over een lange periode, hier de jaren 1955-2012, staan niveau en samenstelling van de collectieve lasten<sup>1</sup> – gegeven de regelgeving die in een bepaald jaar van kracht is – immers onder de in belangrijke mate meebepalende invloed van de algemene economische ontwikkeling, gedragsreacties van belastingplichtigen, jurisprudentie van de belastingrechtshouders en, niet in de laatste plaats, de slagkracht van de Belastingdienst (onderdeel 3). Dat gezegd zijnde, wordt in onderdeel 4 onderzocht welke veranderingen zich sinds 1955 hebben voltrokken in zowel het belastingpeil als de belastingmix. De uitkomst van deze analyse kan behulpzaam zijn bij de zoektocht naar prioriteiten bij de aankomende belastinghervorming (onderdeel 5).

#### **2 Een halve eeuw belastinghervorming**

Achter actie van de wetgever op fiscaal terrein kunnen verschillende drijfveren zitten. Een steeds belangrijker geworden beweegreden is dat beleidsmakers proberen het gedrag van huishoudens en ondernemingen bij te sturen. Voorbeelden van deze ‘instrumentalisering’ van de belastingheffing liggen voor het oprapen. Denk aan maatregelen die zijn bedoeld om autokopers te prikkelen tot aanschaf van een milieuvriendelijker voertuig. Denk aan de combinatiekorting, de extra heffingskorting die het voor werkende tweeverdieners met kinderen financieel aantrekkelijker maakt beiden te participeren op de arbeidsmarkt. Denk aan de belastingvermindering voor bedrijven die investeren in onderzoek en ontwikkeling. Al

---

<sup>1</sup> In lijn met de definitie van collectieve lasten behandelt deze bijdrage belastingen en sociale premies op voet van gelijkheid.

zulke regelingen maken de wetgeving (erg) gecompliceerd en ze hebben soms onbedoelde neveneffecten. Onder fiscalisten is de opvatting inmiddels gemeengoed dat de wetgever bij de instrumentalisering (veel) te ver is doorgeschoten.<sup>2</sup> Vereenvoudiging door een deel van de bedoelde regels te schrappen is dan ook een van de idealen van de meeste belastinghervormers.

Ook ‘reparatiewetgeving’ beoogt het gedrag van belastingplichtigen bij te sturen, nu met het oogmerk een dam op te werpen tegen het gebruik van belastingbesparende juridische constructies. Een treffend voorbeeld van reparatiewetgeving is de in 2001 ingevoerde vermogensrendementsheffing. Voordien was het voor bemiddelde inkomstenbelastingplichtigen een sport om belaste vermogensopbrengsten via gehaaide constructies om te zetten in onbelaste vermogenswinsten. De wetgever heeft hier enerzijds terrein prijs gegeven. Sinds 2001 blijven ook de vermogensopbrengsten onbelast. De vroegere vermogensbelasting is bovendien vervallen. Anderzijds wordt nu van het vermogen eenmaal per jaar 1,2 procent afgeroomd. Effectief is dit een vermogensbelasting-nieuwe-stijl, die tevens wordt geheven over nog niet gerealiseerde vermogensaanwas.<sup>3</sup>

Een heel andere drijfveer om het belastingstelsel in het verleden op belangrijke onderdelen aan te passen was druk van buiten de landsgrenzen. Zo is de zeer forse verlaging van het toptarief van de inkomstenbelasting en van het tarief van de vennootschapsbelasting tot op zekere hoogte afgedwongen door de ‘concurrentiestrijd’ met andere landen. Beleidsmakers in met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk ontwikkelden in de tweede helft van de jaren zeventig een ideologisch gedreven voorkeur voor lagere tarieven. De meer extreme stroming onder de ‘aanbodeconomen’ beweerde dat tariefverlaging zou leiden tot hogere economische groei en meer werkgelegenheid, zodat het initiële verlies voor de schatkist als gevolg van tariefverlagingen snel zou zijn goedge maakt. Voor deze gepretendeerde positieve inverdieneffecten is in de economische statistieken geen overtuigend bewijs te vinden. Wel nam in beide genoemde landen de ongelijkheid van de inkomens- en vermogensverdeling (fors) toe, voor een deel door het gevoerde belastingbeleid.<sup>4</sup>

Ons belastingstelsel krijgt tevens vorm onder invloed van internationale verdragen. Als uitvloeisel van een Europese Richtlijn voerde Nederland de btw in. En halverwege de jaren tachtig moest de premieheffing voor de volksverzekeringen worden geïndividualiseerd, als uitvloeisel van de aan ons land opgelegde gelijke behandeling van individuen in de sociale zekerheid.<sup>5</sup>

De besproken voorbeelden geven aan dat hervormingen tal van belastingen kunnen raken. Desalniettemin worden zulke operaties in de maatschappelijke discussie vooral geassocieerd met ingrijpende wijzigingen van de inkomstenbelasting en van haar voorheffing, de loonbelasting. Grote herzieningen van deze belastingen kregen in de naoorlogse periode hun beslag met ingang van achtereenvolgens 1965, 1990 en 2001. Tussentijds vinden min of meer sluipenderwijs evenwel eveneens belangrijke aanpassingen plaats. Zo is in 1973 een begin gemaakt met de stapsgewijze individualisering van de inkomstenbelasting.<sup>6</sup> Een ander

<sup>2</sup> Stevens (2014), 9-10.

<sup>3</sup> Dat is het verschil tussen een vermogensaanwasbelasting en een vermogenswinstbelasting. De laatstgenoemde belasting wordt pas geheven, nadat de waardestijging van een vermogensbestanddeel daadwerkelijk is gerealiseerd.

<sup>4</sup> Stiglitz (2012), 71-74.

<sup>5</sup> Voordien werden de inkomens van echtgenoten voor de premieheffing volksverzekeringen samengeteld en werd over het totaal slechts bij de man geheven (tot aan de premiegrens). Door de individualisering van de heffing van de bedoelde premies gingen beide echtgenoten vanaf 1985 premie betalen over hun eigen inkomen. Verdienden tweeverdieners ieder al meer dan het bedrag van de premiegrens, dan verdubbelde dus de premielast.

<sup>6</sup> Tot 1973 werden de inkomsten van de gehuwde vrouw belast bij haar echtgenoot, terwijl haar inkomsten voor een (beperkt) deel bij hem waren vrijgesteld.

voorbeeld betreft de fiscale behandeling van de eigen woning, waarbij opeenvolgende beperkingen van de aftrek van betaalde hypotheekrente in het oog springen. Ondanks de fixatie op de inkomstenbelasting is de term fiscale hervorming echter even goed van toepassing op de wijziging van de omzetbelasting met ingang van 1969<sup>7</sup> en op de invoering van de onroerendezaakbelasting, die met ingang van 1975 de vroegere gemeentelijke opcenten op de grondbelasting en de personele belasting verving.

Verder was de belastingmix voortdurend in beweging, doordat oude belastingen van het toneel verdwenen en nieuwe belastingen uit de coulissen kwamen. In de loop van de afgelopen vijftig jaar ruimden onder andere de grondbelasting, de personele belasting, het zegelrecht, de kapitaalbelasting en de vermogensbelasting het veld.<sup>8</sup> Daar stonden nieuwe rijksbelastingen tegenover: belastingen op een milieugrondslag in een poging het stelsel te ‘vergroenen’ en de recent ingevoerde verhuurderheffing en bankbelasting.

Afgezien van dit alles brengt het jaarlijkse belastingplan een duizelingwekkende hoeveelheid wijzigingen teweeg op min of meer ‘ondergeschikte’ punten.

### 3 Belastinghervormingen en belastingopbrengst

Forse belastinghervormingen verlopen zelden budgettair neutraal. Nieuw ingevoerde belastingen zijn in de regel uitdrukkelijk bedoeld om extra opbrengst voor de schatkist te genereren. In andere gevallen zien beleidsmakers juist ruimte voor lastenverlichting door een verouderde belasting af te schaffen of bepaalde tarieven te verlagen. Bovendien leert de ervaring dat voor een maatschappelijk en politiek haalbare belastinghervorming ‘smeergeld’ nodig is.<sup>9</sup> Verwonderlijk is dit niet. Onvermijdelijk hebben aanpassingen van de fiscale wetgeving uiteenlopende gevolgen voor de ondernemingswinst (na belasting) en voor de koopkracht van huishoudens. Wie erop vooruitgaan, tellen hun zegeningen en laten zich weinig horen. Wie voorzien dat zij een veer moeten laten, mobiliseren de media en bombarderen Kamerleden met eisen voor compensatie. Om hun hervormingsproject te redden zullen bewindslieden gedeeltelijk aan de naar voren gebrachte bezwaren tegemoet moeten komen.<sup>10</sup> In een democratie kost hervormen bedstro.

Ook wanneer de wetgever stil zit, nemen de belastinginkomsten van jaar op jaar toe, doordat de inkomens en de bestedingen groeien, zeker in nominale termen. De macro-economische progressiefactor linkt de ‘endogene’ – dat wil zeggen de voor de invloed van beleidsmaatregelen geschoonde – mutatie van de belastinginkomsten aan de verandering van het nominale bruto binnenlands product (bbp). Is de groei van de endogene belastinginkomsten (in procenten) lager dan die van het nominale bbp (in procenten), dan ligt de waarde van de progressiefactor beneden de 1.

Voor de periode 1961-1994 vond Caminada een macro-economische progressiefactor (mep) die gemiddeld niet significant van 1 verschilt.<sup>11</sup> Wel stelde deze auteur vast dat de factor vanaf het midden van de jaren tachtig substantieel is gedaald.<sup>12</sup> Berekeningen van het Ministerie van Financiën van latere datum laten zien dat de niet-beleidsmatige groei van de

<sup>7</sup> Met ingang van 1 januari 1969 kwam de btw in de plaats van de vroegere omzetbelasting op basis van het cumulatief cascadestelsel, dit als uitvloeisel van een Europese Richtlijn.

<sup>8</sup> De afschaffing van de vroegere vermogensbelasting vormde onderdeel van de belastingherziening 2001. Bij deze gelegenheid is een nieuwe vermogensbelasting ingevoerd onder de naam vermogensrendementsheffing.

<sup>9</sup> Het tweede kabinet-Rutte denkt voor ‘smeergeld’ circa 5 miljard euro nodig te hebben (Tweede Kamer, 2014-2015, 5).

<sup>10</sup> Illustratief is de gang van zaken bij een recente poging van het kabinet een einde te maken aan de vrijstelling voor *old timers* in de motorrijtuigenbelasting.

<sup>11</sup> Caminada (1996), 81. Mijn voorkeur gaat uit naar zijn variant waarbij de automatische inflatiecorrectie deel uitmaakt van het geldende fiscale regime.

<sup>12</sup> Caminada (1996), 84.

belastinginkomsten sinds halverwege de jaren negentig permanent achterblijft bij de stijging van het nominale bbp. Sinds de eeuwwisseling schommelt de waarde van de progressiefactor in de bandbreedte tussen 0,7 en 0,9.<sup>13</sup> Volgens de meest recente analyse ligt de factor na de millenniumwisseling (duidelijk) lager dan 1.<sup>14</sup> Waren de belastinginkomsten vanaf 1998 gelijkop gegroeid met het bbp, dan hadden zij in 2013 liefst 30 miljard euro meer bedragen.<sup>15</sup>

Het getal van de macro-economische progressiefactor hangt onder andere af van de samenstelling van de belastingmix want de deelprogressiefactor van elke belasting verschilt. Gezien haar progressieve tarief, neemt de endogene opbrengst van de inkomstenbelasting normaal gesproken sneller toe dan het nominale bbp.<sup>16</sup> Hoe groter het aandeel van de inkomstenbelasting in de totale belastingopbrengst is, hoe hoger de mep – het overige gelijk zijnde – dus uitkomt. De kostprijsverhogende belastingen – btw, accijnzen, energiebelasting – hebben daarentegen een deelprogressiefactor van 1 of lager.<sup>17</sup> Veranderingen van de arbeidsinkomensquote hebben eveneens invloed: van arbeidsinkomsten wordt een groter deel besteed dan van winsten en vermogensopbrengsten. Ook bij een gelijke omvang van het bbp neemt de opbrengst van de belastingen op consumptie na een stijging van de aiq dus toe, waardoor de mep hoger uitpakt. Een structurele verandering van het bestedingspatroon heeft een vergelijkbare impact, wanneer het aandeel van met het verlaagde btw-tarief belaste bestedingen van huishoudens terugloopt. Stijgen belaste vermogensbestanddelen sneller in waarde dan het bbp aanwast, dan loopt de mep op – het overige gelijk zijnde. De sterke stijging van de huizenprijzen in de periode 1985-2007 – in vergelijking met de groei van de economie – duwde de mep bijvoorbeeld omhoog (geïsoleerd bezien) door de fors toenemende opbrengst van de overdrachtsbelasting.<sup>18</sup>

Nog slechts twee andere factoren worden hier aangestipt: gedragsveranderingen en het functioneren van de Belastingdienst. De macro-economische progressiefactor daalt, naarmate een groter aantal belastingplichtigen de belastingheffing succesvol ontwijkt via het gebruik van belastingbesparende juridische constructies en door te frauderen. De kans hierop neemt toe, naarmate de Belastingdienst minder effectief optreedt tegen fiscale fraude en minder tijd besteedt aan serieuze controle van ingediende belastingaangiften.

De hierna te bespreken veranderingen van het belastingpeil en de belastingmix in deze periode kunnen dus lang niet uitsluitend worden toegeschreven aan de invloed van beleidsmaatregelen,<sup>19</sup> met inbegrip van de effecten van ‘grote’ belastingherzieningen. Dit geldt eveneens voor de laatste twee decennia. Toen bleef de endogene groei van de belastinginkomsten juist achter bij de toename van het nominale bbp. Met deze niet onbelangrijke kanttekeningen wordt in het volgende onderdeel een beeld neergezet van de ontwikkeling van het belastingpeil en de belastingmix sinds 1955. Het beloop van beide grootheden is immers toch voor een groot deel gerelateerd aan het decennialang gevoerde fiscale beleid.

<sup>13</sup> Met het oog geschat uit grafiek 2.1.1 in het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel (2010), 27. Zie voor een schatting van de deelprogressiefactor van de voornaamste rijksbelastingen bijlage 12 van dit rapport. De mep is bepaald met het 5-jaars en het 10-jaars voortschrijdend gemiddelde voor jaren uit de periode 1980-2008.

<sup>14</sup> Floor (2014), 10. De auteur berekent een voortschrijdende progressiefactor over zes jaar en analyseert data voor de periode 1998-2013.

<sup>15</sup> Floor (2014), 14.

<sup>16</sup> In de jaren nul van deze eeuw lag de factor echter vaak beneden de 1; zie: Floor (2014), 16.

<sup>17</sup> Floor (2014), 20-27.

<sup>18</sup> Floor (2014), 28.

<sup>19</sup> Stuut (2014) geeft een overzicht van de beleidsmatige lastenontwikkeling in de periode 1998-2013.

## 4 Belastingpeil en belastingmix

Het belastingpeil wordt gevonden door de totale belastingopbrengst uit te drukken in procenten van het bbp. De belastingmix wordt bepaald door het aandeel van de onderscheiden belastingen in de totale belastingopbrengst.

### 4.1 Data

Omdat het interessant is de ontwikkelingen hier en elders te vergelijken, zijn gegevens gebruikt uit de *Revenue Statistics* van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de publicatie *Taxation trends in the European Union* van Eurostat, het bureau voor de statistiek van de Europese Unie. De data voor Nederland in beide publicaties zijn afkomstig van het Ministerie van Financiën, zij het dat formeel het Centraal Bureau voor de Statistiek de gegevens aan Eurostat levert. De OESO en Eurostat rubriceren de belastingen op basis van hun heffingsgrondslag en gebruiken hierbij elk een eigen classificatie.

De OESO bedient zich van een viercijferige code en onderscheidt bij de rubricering van belastingen de volgende hoofdgroepen:

- . 1000 Belastingen op inkomen (1100) en vennootschapswinst (1200)
- . 2000 Sociale premies voor werkgevers en werkgevers
- . 3000 Loonsomheffingen
- . 4000 Belastingen op vermogen (*property*)
- . 5000 Belastingen op consumptie.

Eurostat onderscheidt drie belastinggrondslagen:

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

Eurostat koppelt de opbrengst van elke belasting aan een van de drie genoemde grondslagen. Als voornaamste heffingen op de consumptie tellen de omzetbelasting, de accijnzen en de milieubelastingen. De opbrengst van de inkomstenbelasting wordt gesplitst, aangezien zij wordt geheven over inkomsten uit arbeid én vermogen. De heffingen op arbeid (*employed labour*) bestaan uit de door werknemers opgebrachte inkomstenbelasting (box 1), plus de premies voor de sociale verzekeringen. Bij de heffingen op vermogen gaat het met name om de door zelfstandigen (*self-employed*) betaalde inkomstenbelasting (box 1), de door huishoudens betaalde belasting over inkomsten uit aanmerkelijk belang (box 2) en vermogensrendementsheffing (box 3),<sup>20</sup> de winstbelasting van vennootschappen, de erfbelasting en de onroerendezaakbelasting.<sup>21</sup>

### 4.2 Revenue Statistics van de OESO

Tabel 1 toont de ontwikkeling van belastingpeil en belastingmix sinds 1955. Hiervoor zijn gegevens uit de *Revenue Statistics* gebruikt, omdat de tijdreeksen in *Taxation trends* eerst in 1995 beginnen.

Gedurende de eerste twintig jaar van de beschouwde periode stijgt het lastenpeil sterk. Vanaf het midden van de jaren zeventig loopt het aandeel van de inkomstenbelasting met 7 à

<sup>20</sup> Deze splitsing wordt gemaakt op basis van gegevens uit het Inkomens Panel Onderzoek 2010.

<sup>21</sup> De Annex geeft een verbijzondering van de belastingen die de OESO rangschikt onder *property* en van de belastingen die Eurostat toerekent aan *capital*.

8 procentpunten terug. Mogelijke verklaringen zijn het groeiende gebruik van aftrekposten,<sup>22</sup> de hoge inflatie<sup>23</sup> en de vlucht van een aanzwellende groep goedverdienende ondernemers in de besloten vennootschap (bv). Het aandeel van de vennootschapsbelasting (vpb) blijft lange tijd betrekkelijk stabiel, piekt halverwege de jaren nul en is daarna gehalveerd onder invloed van de Grote Recessie. Het stabiele aandeel van de vpb verhult onderliggende beroering. Een toename van het vpb-aandeel ligt in de lijn van de verwachting, door de massale vlucht van succesvolle ondernemers in de bv en het feit dat een deel van de aardgaswinst voor de staat door de vpb-buis stroomt. Daar staat tegenover dat het tarief van vpb bijna is gehalveerd.<sup>24</sup>

De opbouw van de verzorgingsstaat en de scherpe stijging van de inactieven/actieven-ratio verklaren dat het aandeel van de sociale premies oploopt van 16 procent in het midden van de jaren vijftig tot 44 procent in het midden van de jaren tachtig. De hervorming van de verzorgingsstaat en het economisch herstel maakten vanaf het midden van de jaren negentig een aanzienlijke premieverlaging mogelijk. Daarna nam het aandeel van de premies in de mix weer toe, onder invloed van de collectivisatie van de particuliere ziektekostenverzekering (2006), de Grote Recessie (2008 en daarna) en de pensionering van de eerste jaargangen babyboomers (2011 en daarna).

Het aandeel van de vermogensbelastingen was nooit zo groot als ruim een halve eeuw geleden en kreeg recent een knauw van de Grote Recessie. Door de malaise op de huizenmarkt (lagere woningprijzen, veel minder transacties) kreeg vooral de overdrachtsbelasting een oplawaai.<sup>25</sup> Ondanks successievelijke verhogingen van beide btw-tarieven<sup>26</sup> en de invoering van belastingen op een milieugrondslag is het aandeel van de belastingen op consumptie in 2012 niet groter dan in 1965.

*Tabel 1 Belastingpeil en belastingmix, Nederland*

|      | Belastingpeil<br>(procenten bbp) | Belastingmix (aandelen in procenten) <sup>a</sup> |      |      |      |      |      |
|------|----------------------------------|---|------|------|------|------|------|
|      |                                  | 1100  | 1200 | 2000 | 3000 | 4000 | 5000 |
| 1955 | 26                               | 26  | 13   | 16   | -    | 7    | 32   |
| 1965 | 33                               | 28  | 8    | 31   | -    | 4    | 29   |
| 1975 | 41                               | 27  | 8    | 38   | -    | 2    | 24   |
| 1985 | 42                               | 19  | 7    | 44   | -    | 4    | 26   |
| 1995 | 42                               | 19  | 8    | 42   | -    | 4    | 27   |
| 2005 | 38                               | 18  | 10   | 34   | -    | 5    | 32   |
| 2012 | 36                               | 20  | 5    | 41   | -    | 3    | 29   |

a. Telt door afrondingen niet steeds op tot 100; voor 1955 heeft de OESO enkele (auto)belastingen niet meegenomen.

Bronnen: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1981; 2014)

<sup>22</sup> Sinds het midden van de jaren zeventig is het eigenwoningbezit toegenomen van 35 procent tot 60 procent van de woningvoorraad. Samen met de sterke stijging van de huizenprijzen na het midden van de jaren tachtig verklaart dit de sterk toegenomen uitholling van de heffingsgrondslag door de aftrek van hypotheekrente.

<sup>23</sup> In de jaren zeventig nam de geldontwaarding snel toe. Als gevolg van de in 1972 ingevoerde automatische inflatiecorrectie van het tarief werden belastingplichtigen minder snel geconfronteerd met een oplopende gemiddelde druk, zij het dat toepassing van de inflatiecorrectie in sommige jaren achterwege bleef.

<sup>24</sup> Tot 1984 bedroeg het algemene vpb-tarief 48 procent; anno 2015 is dat 25 procent.

<sup>25</sup> De overdrachtsbelasting is verschuldigd bij aan- en verkoop van bestaande onroerende zaken. In 2012 is het tarief voor woningen bovendien verlaagd van 6 procent tot 2 procent.

<sup>26</sup> Bij haar invoering stond het algemene tarief van de btw op 12 procent; het verlaagde tarief bedroeg 4 procent. Anno 2015 is dat 21 procent, respectievelijk 6 procent.

Tabel 2 onderstreept dat het belastingpeil in de eerste drie decennia van de beschouwde periode ook buiten onze landsgrenzen steeg. Die stijging was het sterkst in België, Nederland en Scandinavië, opvallend genoeg landen die in 1955 juist nog een relatief laag belastingpeil kenden. Na het midden van de jaren tachtig is het belastingpeil in geen van de OESO-landen zo sterk gedaald als in Nederland het geval was. Inmiddels ligt het hier nog maar iets boven het ongewogen OESO-gemiddelde (34 procent bbp). Dit gemiddelde wordt omlaag getrokken door landen zoals Mexico. Onder de economisch hoogontwikkelde landen ligt het belastingpeil alleen lager in Canada (31 procent bbp), Japan (30 procent bbp), Korea (32 procent bbp), Zwitserland (27 procent bbp), het Verenigd Koninkrijk (33 procent bbp) en de Verenigde Staten (25 procent bbp).

Tabel 2 Belastingpeil (procenten bbp)<sup>a</sup>

|           | 1955 | 1965 | 1975 | 1985 | 1995 | 2005 | 2013 <sup>b</sup> | mutaties  |           |
|-----------|------|------|------|------|------|------|-------------------|-----------|-----------|
|           |      |      |      |      |      |      |                   | 1955-1985 | 1985-2013 |
| België    | 24   | 31   | 39   | 44   | 44   | 44   | 45                | 20        | 1         |
| Zweden    | 26   | 33   | 41   | 47   | 47   | 49   | 43                | 21        | -4        |
| Nederland | 26   | 33   | 41   | 42   | 42   | 38   | 36 <sup>c</sup>   | 16        | -6        |
| VK        | 30   | 30   | 35   | 37   | 34   | 35   | 33                | 7         | -4        |
| Duitsland | 31   | 32   | 34   | 36   | 37   | 35   | 37                | 5         | 1         |
| OESO      | n.b. | 25   | 29   | 32   | 34   | 35   | 34                | n.b.      | 2         |

a. Landen gerangschikt naar oplopend belastingpeil in 1955.

b. Voorlopig cijfer.

c. Voor Nederland: 2012.

Bronnen: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1981; 2014)

Figuur 1 presenteert voor de landen uit tabel 2 de ontwikkeling van het aandeel van de inkomstenbelasting en de *property taxes* (zie de Bijlage) in de belastingmix.<sup>27</sup>

In Zweden is het aandeel van de inkomstenbelasting sinds het midden van de jaren vijftig gehalveerd tot een kwart. In het Verenigd Koninkrijk blijft het aandeel sinds het begin van de jaren tachtig opvallend stabiel, op bijna 30 procent. In België groeit het aandeel van de inkomstenbelasting in de periode 1955-1980 sterk (tot 36 procent), daarna loopt het geleidelijk wat terug. Duitsland toont, iets minder afgetekend, hetzelfde omgekeerd U-vormige beeld. Sinds het begin van de jaren tachtig is het aandeel van de inkomstenbelasting in Nederland het kleinste. Dit kan te maken hebben met grondslagerosie – zie hiervoor. Een andere mogelijke verklaring is dat sinds 1990 de inkomstenbelasting samen met de premies voor de volksverzekeringen wordt geheven ('Oortwetgeving'). De sterke groei van de premies voor Algemene Ouderdomswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten<sup>28</sup> drukte de inkomstenbelasting nadien steeds verder weg uit het gecombineerde schijventarief van de

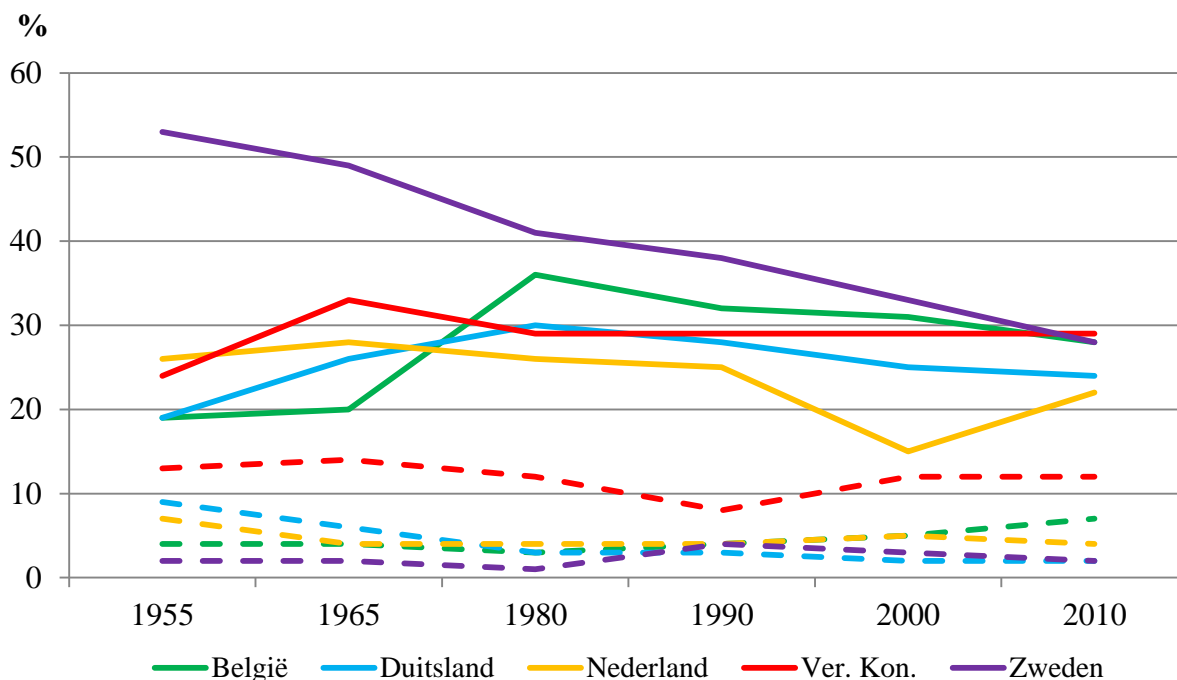
<sup>27</sup> De zes peiljaren in de drie figuren wijken conform de *RevStats* iets af van de zeven peiljaren in tabel 2.

<sup>28</sup> In 1997 is de AOW-premie gemaximeerd. De uitgaven voor de AOW worden sindsdien in toenemende mate gefinancierd met een bijdrage ten laste van de rijksbegroting. De forse beperking van het pakket vroeger via de AWBZ gefinancierde voorzieningen – in 2015 opgevolgd door de Wet langdurige zorg – is mede ingegeven om binnen het tarief van de inkomensheffing levensruimte aan de inkomstenbelasting te geven. In 2015 is de Wlz-premie 3 procentpunten lager dan de AWBZ-premie. Dat het deze kant op zou gaan is al voorspeld door De Kam (1992, 1373-1374).

inkomensheffing. De opvallende dip in 1990 hangt rechtstreeks samen met de statistische verwerking van de Oort-operatie in dat jaar.

Het aandeel van de *property taxes* biedt een tamelijk gelijkmatig beeld, met enkele opvallende trends en één uitschieter. In de eerste vijftien jaar van de waarnemingsperiode loopt het aandeel van de belastingen op vermogen in Nederland en vooral in Duitsland terug, in de loop van deze eeuw neemt het in België juist met enkele punten toe. De reeks voor het Verenigd Koninkrijk toont in 1990 een opvallende dip. Hier is het effect zichtbaar van de protesten tegen de *poll tax*.

*Figuur 1 Aandeel inkomstenbelasting en property taxes in de belastingmix (procenten)*

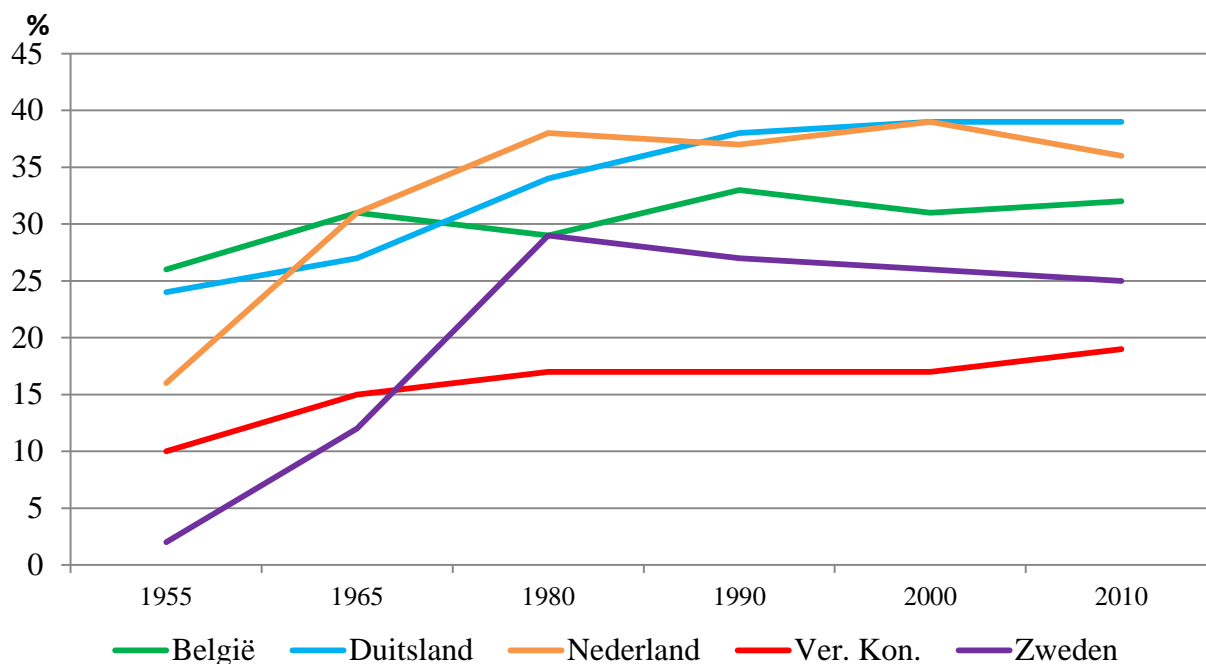


Bronnen: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1981; 2014)

Figuur 2 brengt het aandeel van de sociale premies in de belastingmix in beeld. Aan het begin van de beschouwde periode ligt het premie-aandeel in België en Duitsland – twee landen met een verzorgingstaat van het ‘continentale’ type – al relatief hoog. Vooral in Duitsland neemt het premie-aandeel nog sterk toe. De relatief geringe betekenis van de premie in het Verenigd Koninkrijk past bij het ‘Angelsaksische’ type verzorgingstaat. De sterkste groei van het premie-aandeel in de periode 1955-2010 vindt plaats in Zweden (23 procentpunten) en Nederland (20 procentpunten).



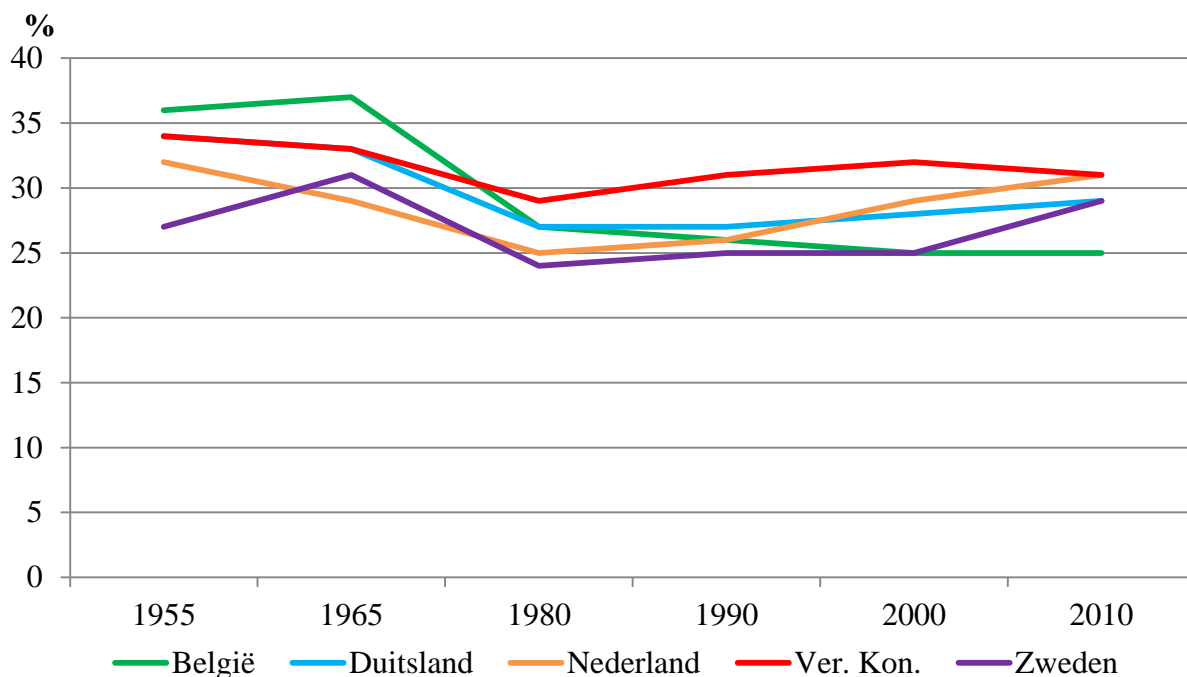
Figuur 2 Aandeel sociale premies in de belastingmix (procenten)



Bronnen: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1981; 2014)

In de periode 1965-1980 is het aandeel van de consumptiebelastingen in de mix in alle vijf landen met 4 tot 10 procentpunten gedaald. Behalve in België, zet daarna een tegenbeweging in. Na 1990 neemt het aandeel van de consumptiebelastingen in het Nederland het snelst toe (met 5 punten). De beschouwde periode loopt tot en met het jaar 2010. De verhoging van het algemene btw-tarief van 19 procent tot 21 procent met ingang van 1 oktober 2012 is dus nog niet meegenomen.

Figuur 3 Aandeel belastingen op consumptie in de belastingmix (procenten)



Bronnen: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1981; 2014)

### 4.3 Taxation trends van Eurostat

De meest recente cijfers van Eurostat over belastingpeil en belastingmix hebben betrekking op 2012.<sup>29</sup> Tabel 3 vat een aantal uitkomsten samen. De eerste kolom van tabel 3 vergelijkt het belastingpeil. Merk op dat deze cijfers hoger liggen dan die uit de *Revenue Statistics* van de OESO. De verklaring is dat in de laatste editie van de *RevStats* al rekening is gehouden met de revisie van de nationale rekeningen in 2014. De belastinginkomsten (teller) werden door deze revisie amper geraakt, maar het bbp (noemer) is overal opwaarts bijgesteld, zij het in uiteenlopende mate.<sup>30</sup> Door dit ‘noemereffect’ daalde het belastingpeil in van land tot land verschillende mate. Op basis van de nog niet gereviseerde nationale rekeningen lag ons belastingpeil in 2012 (39 procent bbp) op hetzelfde niveau als in Duitsland 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) enkele procentpunten hoger dan in België, Frankrijk en Italië.

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) en 27 procent (het VK).

Tabel 3 Belastingpeil en heffingsgrondslagen, 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          |
| Nederland                       | 39            |  | 11         | 28          | 22     | 58          | 6        | 14          |
| België                          | 45            |  | 11         | 24          | 24     | 54          | 10       | 22          |
| Denemarken                      | 48            |  | 15         | 31          | 24     | 51          | 9        | 18          |
| Europese Unie (28) <sup>b</sup> | 39            |  | 11         | 28          | 20     | 51          | 8        | 21          |
| Eurozone (18) <sup>b</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

In *Taxation trends* rapporteert Eurostat onder andere de *implicit tax rate* op de consumptie, op arbeidsinkomsten en op ‘kapitaal’ (tabel 4).

<sup>29</sup> Tabel 3 en tabel 4 zijn ook gebruikt in een eerdere bijdrage aan dit Tijdschrift, waarin wordt aangetoond dat de lastendruk op arbeid in Nederland niet buitensporig hoog is. Zie: De Kam (2014a), 147 en 149-150.

<sup>30</sup> Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), 32-35.

Tabel 4 Belastingdruk op consumptie, arbeid en vermogen(sinkomsten)

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

a. In procenten van de finale consumptie van gezinnen.

b. In procenten van de loonsom.

c. In procenten van het kapitaalinkomen; zie tabel 4, kolom 3.

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

In Nederland blijkt de gemiddelde druk van de belastingen op vermogen(sopbrengsten) in de loop van deze eeuw met ongeveer een derde te zijn gedaald (tabel 4, kolom 3). Oorzaken dat vermogen(sinkomsten) lichter wordt/worden belast zijn onder andere de in verhouding achterblijvende endogene opbrengst van de vpb, en de beleidsmatige verlaging van de tarieven van de erfbelasting en de overdrachtsbelasting. De opbrengst van de laatstbedoelde belasting is tevens geraakt door de daling van de huizenprijzen in de jaren 2008-2013 met gemiddeld bijna twintig procent.

In scherp contrast met de dalende druk van belastingen op basis van het vermogen is de belastingdruk op de consumptie van gezinnen en het arbeidsinkomen in het afgelopen decennium gestegen.

## 5 Drie lessen voor belastinghervormers

Het aandeel van de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de belastingen op vermogen in de belastingmix is de afgelopen halve eeuw afgenomen. De sociale premies drukken een stuk zwaarder. Het aandeel van de consumptiebelastingen daalde in de periode 1965-1985 met enkele procentpunten, maar het is sindsdien teruggekeerd op het niveau van een halve eeuw geleden (tabel 1). Deelnemers aan het debat over de belastingdruk lijken vaak in het verleden te leven. Het lastenpeil in Nederland ligt inmiddels beneden het EU-gemiddelde (tabel 2). Met de lastendruk op arbeid loopt Nederland in het regiment van de lidstaten van de Europese Unie niet uit de pas (tabel 3). Slechts in één opzicht is ons land fiscaal een buitenbeentje. In geen van de landen met een hoogontwikkelde economie is de lastendruk op vermogen inmiddels zo ver gedaald als in Nederland het geval is (tabel 4). Bij de komende belastingherziening zou daarom (gedeeltelijk) herstel van het aandeel van de belastingen op 'kapitaal' punt van aandacht moeten zijn. Dit doel is onder andere te bereiken via verhoging van de winstbelasting en van heffingen op het bezit en de overgang van vermogen(sbestanddelen). Tabel 5 somt enkele denkbare maatregelen op.

Tabel 5 Vermogen(sinkomsten) zwaarder belasten: enkele opties

|   |      |
|---|------|
| Werkelijke vermogensinkomsten belasten, vermogensrendementsheffing afschaffen | p.m. |
| Particuliere vermogenswinsten belasten  | 1,0  |
| Vermogensbelasting pensioenfondsen (0,2%)                                     | 2,0  |
| Afschaffen zelfstandigenaftrek/landbouwwijziging                              | 2,0  |
| Eén vpb-tarief van 30%  | 3,5  |
| Halvering MKB-winstvrijstelling   | 0,5  |
| Tarief erfbelasting verdubbelen/overdrachtsbelasting naar 6%                  | 2,5  |
| Onroerendezaakbelasting verdubbelen   | 4,0  |
|   | ---- |
| Totaal  | 15,5 |

Een aantal pro's en contra's van deze maatregelen heb ik op een andere plaats uitgebreider besproken.<sup>31</sup> Teneinde voorkomen dat deze bijdrage te veel uitdijt en om zelfplagiaat tegen te gaan wordt de belangstellende lezer naar dit artikel verwezen. Een voorzichtige conclusie luidt dat het mogelijk is de lasten op arbeid met 5 miljard tot 15 miljard euro te verlagen door de lasten op vermogen met een overeenkomstig bedrag te verzwaren. In het bijzonder de optie van een verdubbeling van de onroerendezaakbelasting verdient mijns inziens overweging. Deze heffing met een bij uitstek immobiele heffingsgrondslag is niet via gedragsreacties te ontgaan. Een prominenter rol voor de ozb zou het gemeentelijk belastinggebied meer in lijn brengen met wat in andere landen gebruikelijk is<sup>32</sup> en versterkt de lokale democratie.

## Flip de Kam

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

## LITERATUUR

- Caminada, Koen (1996), *De progressie van het belastingstelsel*, Amsterdam: Thesis Publishers
- Floor, Erik (2014), *Progressiefactor onder druk tijdens crisis*, CPB Achtergronddocument, 24 oktober, Den Haag: Centraal Planbureau
- Kam, C.A. de (1992), De volgende honderd jaar, *Weekblad voor fiscaal recht*, 121(6026), 1371-1374
- Kam, C.A. de (2014a), Belastingheffing in crisistijd, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 46(3), 138-155
- Kam, Flip de (2014b), Ongelijkheid: belastingen als breekijzer, *Socialisme & Democratie*, 71(4), 35-51
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1981), *Long-term trends in tax revenues of OECD Member Countries*, Parijs: OESO

<sup>31</sup> De Kam (2014b).

<sup>32</sup> Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), 269; Publications Office of the European Union (2014), 21.

- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), *Revenue Statistics 1965-2013*, Parijs: 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
- Stevens, Leo (2014), *100 jaar inkomstenbelasting en hoe nu verder? Een oplossingsrichting voor bestaande probleemdossiers*, Deventer: Kluwer
- Stiglitz, Joseph E. (2012), *The Price of Inequality*, New York: W.W. Norton & Company
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Stuut, Kasper (2014), *De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland 1998-2013*, CPB Achtergronddocument, 19 maart, Den Haag: Centraal Planbureau

**BIJLAGE****Belastingen op *property* (OESO), 2012 (miljard euro)**

| CODE   | BELASTING                           | BEDRAG |
|--------|-------------------------------------|--------|
| 4100   | Belastingen op onroerende zaken     | 4.510  |
| 4300   | Erfbelasting en schenkingsbelasting | 1.382  |
| 4400   | Overdrachtsbelasting                | 1.128  |
|        |                                     | -----  |
| Totaal |                                     | 7.020  |

**Belastingen op *capital* (Eurostat), 2012 (miljard euro)**

| CODE     | BELASTING                                | BEDRAG | ECONOMISCHE FUNCTIE |
|----------|--|--------|---------------------|
| D214CA   | Overdrachtsbelasting                     | 1.128  | KS                  |
| D29AA    | Onroerendezaakbelasting                  | 3.348  | KS                  |
| D29BA    | Motorrijtuigenbelasting                  | 1.097  | KS                  |
| D29EA    | Pbo-heffingen                            | 165    | KS                  |
| D29EB    | Inschrijfgelden KvK                      | 192    | KS                  |
| D29FC    | Omslagheffing waterschappen              | 705    | KS                  |
| D29HA    | Voorraadheffing aardolieproducten        | 81     | KS                  |
| D29HD    | Overige niet-productgebonden belastingen | 51     | KS                  |
| D29HE    | Bankenbelasting                          | 536    | KS                  |
| D51M     | Inkomstenbelasting zelfstandigen (split) | 6.426  | KISe                |
| D51OA    | Vennootschapsbelasting                   | 11.854 | KIC                 |
| D51OB    | Dividendbelasting bedrijven              | 886    | KIC                 |
| D51DA    | Kansspelbelasting                        | 229    | KIH                 |
| D59AB    | Vermogensbelasting                       | 2      | KS                  |
| D59FA    | Motorrijtuigenbelasting                  | 4.011  | KS                  |
| D59FE    | Hondenbelasting                          | 68     | KS                  |
| D59FG    | Overige belastingen op vermogen          | 126    | KS                  |
| D91AA    | Erfbelasting en schenkingsbelasting      | 1.382  | KS                  |
| D91CA    | Baatbelasting                            | 1      | KS                  |
| D61121Ab | Wn-premies wn-verzekeringen (split)      | 4.903  | KISe                |
| D61121Ac | Wn-premies wn-verzekeringen (split)      | -4.277 | KIH                 |
| D61131Ab | Ze-premies soc verzekeringen (split)     | 2.520  | KISe                |
| D61131Ac | Ze-premies soc verzekeringen (split)     | -2.198 | KIH                 |
|          |  | -----  |                     |
| Totaal   |  | 12.893 |                     |

KIC Kapitaalinkomen van vennootschappen

KIH Kapitaalinkomen van huishoudens

KISe Kapitaalinkomen zelfstandige ondernemers (inkomstenbelasting)

KS Kapitaalinkomen

Bronnen: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), 209;  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/article\\_5985\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/article_5985_en.htm)