

Hoe progressief is de verdeling van de belastingdruk op het bruto-inkomen van huishoudens?

Geert Reuten

De verdeling van de belastingdruk op het bruto-inkomen van huishoudens is nauwelijks progressief. De tariefstructuur en de aftrekposten bij de inkomstenbelastingen, en de omvang van andere vormen van belastingheffing, zoals de btw, brengen per saldo slechts een geringe progressie met zich mee. Gemeten naar kwartielen van het bruto-inkomen van huishoudens, is de huidige belastingdrukverdeling vrijwel vlak. Het gemiddelde belastingdrukverschil tussen het laagste en hoogste inkomenskwartiel belooft rond drie procentpunt. Het kabinet Rutte-II concludeert niettemin dat de lasten momenteel voldoende progressief zijn verdeeld indien we ook de pensioenpremies bij die lasten meenemen. Maar die stelling impliceert dat degenen die geen of onvoldoende pensioen (kunnen) opbouwen, daardoor een hogere draagkracht zouden hebben. Het kabinet gaat voorbij aan het bijzondere transitorisch karakter van pensioenpremies.

1 Inleiding

De door de overheid wettelijk verplichte netto belastingen en premies die huishoudens moeten opbrengen, zijn een complex samenstel van heffingen op het inkomen van personen, heffingen op de uitgaven en op bezittingen, en van toe- of bijlagen die toegerekend worden aan het huishouden. In hoeverre resulteert dit complex in progressieve belastingen?¹

Dit artikel neemt de mate van progressie van de integrale belastingheffing bij huishoudens onder de loep. Het gaat daarbij om de netto inkomensheffingen (belasting en premies volksverzekering na aftrekposten enz.); de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet; de indirecte belastingen (voornamelijk btw en accijnzen) en de lokale heffingen.² De focus ligt op de verdeling van de belastingdruk op het bruto-inkomen van huishoudens gemeten naar kwartielgroepen van laag naar hoog inkomen. Ik beperk mij tot de jaren 2010 en 2015.

¹ Dit artikel is afgesloten voordat de definitieve voorstellen van het kabinet Rutte-II in het Belastingplan voor komend jaar bekend waren. Belangrijke onderdelen van dit artikel berusten op schriftelijke informatie-uitwisselingen met het ministerie van Financiën en het ministerie SZW uit de tijd dat ik Eerste Kamerlid voor de SP was. Naar de betreffende Kamerstukken wordt in de loop van dit artikel verwezen.

² Inkomensheffingen hebben in beginsel betrekking op het inkomen van personen. Zodra het daarbij om belastingkortingen en toe- en bijlagen gaat, en wanneer we de belastingen breder trekken dan deze heffingen, dan zijn we onontkoombaar aangewezen op het huishouden als eenheid.

Voor deze integrale belastingen zijn er thans gedegen CBS-data voor de jaren 2006-2010 beschikbaar (kwartielen en decielen). Voor de jaren 2011-2015 zijn er, voor uitsluitend de inkomensheffingen, ramingen van het kabinet (kwartielen). Ik beperk mij in dit artikel tot kwartielen van het bruto-inkomen, enerzijds omdat het mij om de hoofdlijn gaat, en anderzijds omdat de genoemde ramingen slechts voor kwartielen beschikbaar zijn.³

Ik ga in dit artikel niet in op de kwestie van een normatief gewenste belastingdrukverdeling. Ik zie naar de huidige feiten en ik constateer daarbij dat het kabinet Rutte-II, voor een kwartielverdeling naar het bruto-inkomen, een lastendrukverdeling in een verhouding van ongeveer 1 : 1,1 : 1,2 : 1,4 als voldoende progressief en als een verdeling naar draagkracht acht (zie paragraaf 5).

Paragraaf 3 bevat de kern van het artikel en laat zien dat de gemiddelde inkomensheffingen progressief verdeeld zijn (maar verre van de marginale toptarieven). Betrekken we daarbij de overige belastingheffingen dan blijkt de progressie echter vrijwel verdwenen.

Het kabinet Rutte-II verdedigt op twee wijzen dat de lasten wél naar draagkracht verdeeld zouden zijn. In paragraaf 4 bespreek ik de opvatting van het kabinet dat de druk van indirecte belastingen beter niet gemeten zouden kunnen worden over het bruto-inkomen maar over de bestedingen (de belastingdruk oogt dan minder vlak).

In paragraaf 5 bespreek ik een geheel andere verdedigingslinie van het kabinet. Het drukt nu de indirecte belastingen wél uit als percentage van het bruto-inkomen, maar beschouwt, naast o.a. premies werknemersverzekeringen, ook de pensioenpremies als draagkrachtbepalende lasten. De 'lastendruk' (niet de belastingdruk) is dan aanzienlijk minder vlak. Ik laat in deze paragraaf onder andere zien dat het kabinet hier geheel voorbij gaat aan het bijzondere transitorisch karakter van pensioenpremies. De pensioenopbouw bestendigt de bestaande scheve inkomensverdeling en daarmee ook de draagkracht. De merkwaardige implicatie van de kabinetsopvatting is dat degenen die geen of onvoldoende pensioen (kunnen) opbouwen, daardoor een hogere draagkracht zouden hebben.

Maar alvorens de diepte in te gaan, geeft paragraaf 2 een aantal belangrijke begripsbepalingen en een kort overzicht van de data die ik gebruik en toepas.

2 Begripsbepaling en statistieken voor de berekening van de belastingdrukverdeling

Inkomensstatistiek huishoudens: de CBS-systematiek. De belangrijkste databron voor dit artikel is de statistiek 'Samenstelling inkomen huishoudens' zoals het

³ Op basis van toen nog beperkte empirische data gaven de volgende auteurs eerder een aanzet voor de opstelling van een integrale belastingdrukverdeling (over decielgroepen): De Kam (1994 p. 918 en 2007 p. 52-57) over de jaren 1991-92; Caminada en De Kam (2007: 307-09) voor het jaar 1999.

Tabel 1. Inkomen en belastingen huishoudens: samenvatting systematiek CBS⁴

Inkomen: % bruto-inkomen 2010		Afdrachten: % bruto-inkomen 2010			
1	Inkomen uit arbeid (incl. werkgeverspremies: 13%)	73%			
2	Inkomen uit eigen onderneming	6%			
3	Inkomen uit vermogen (uit bezittingen minus schulden)	-2%			
4	PRIMAIR INKOMEN [=1+2+3]	77%			
5	Uitkering inkomensverzekeringen (vnl. AOW, pensioen, WW, arbeidsongesch.)	20%	11		
			12		
			13		
6	Uitkering sociale voorzieningen (vnl. bijstand en kinderbijslag)	3%			
7	Ontvangen gebonden overdrachten (huursubsidie)	1%			
8	Ontvangen inkomenoverdrachten (alimentatie: afronding op 0)	0%	10		
			13		
			Som [=11+12+10+13] <i>anders gespecificeerd bestaande uit:</i>		
9	BRUTO-INKOMEN [=4+5+6+7+8]	100%	9a	Inkomensheffing *	20%
			9b	Heffing IAB Zwv †	4%
			9c	Premie zorgverz. huishouden ‡	3%
			9d	Premie werknemersverzekeringen ◇	5%
			9e	Premie pensioenverz. (2 ^e &3 ^e pijler) paragraaf	8%
			9f	Overig en afronding	1%
			14	BESTEEDBAAR INKOMEN [=9 minus 10 t/m 13] [=9 minus 9a t/m 9f]	59%
			15a	Indirecte belastingen	8%
			15b	Lokale heffingen	1%
				Totaal belastingen huishoudens [=9a+9b+15a+15b]	33%

De nummering bij de posten in de onderstaande noten verwijst naar het CBS-stelsel (voetnoot 5).

* Post 13 plus de premie volksverzekeringen (vv), de posten 11.4.3 (AOW & Anw) en 12.3 (AWBZ).

† IAB Zwv (inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet), de posten 12.1.1 + 12.1.2 + 12.1.3 (de termen heffing en IAB komen uit de Zorgverzekeringswet 2005, Paragraaf 5.2 en 5.3, in het bijzonder art. 41, 42 en 48).

‡ Premie basisverzekering: netto-premie (nominaal minus zorgtoeslag; later plus eigen risico), post 12.1.4.

◇ Posten 11.1.1 (WW) en 11.3.1 (arbeidsongeschiktheid).

§ Posten 11.4.1 (tweede pijler: werknemers) en 11.4.2 (derde pijler: overig en aanvullend).

⁴ De posten 1 t/m 14 zijn samengevat op basis van CBS *Statline*, [link1](#) (6okt2014→30jun2015); de posten 15a en 15b op basis van [link2](#) (13feb2012→30jun2015) (indirecte belastingen) en [link3](#) (10jun2015→30jun2015) (lokale heffingen). Hier en in het vervolg is de eerst gegeven datum die van de CBS-publicatie op *Statline*, en de tweede de consultatiedatum.

CBS deze opstelt. De posten 1 t/m 14 uit *Tabel 1* geven een samenvatting van de systematiek ervan.⁵ Daarnaast gebruik ik de statistiek ‘Belastingen’ (Indirecte belastingen en Lokale heffingen) – zie post 15 uit de tabel.

Bruto-inkomen versus fiscaal inkomen. Merk op dat in het inkomen uit arbeid (post 1) en vervolgens het bruto-inkomen (post 9) de werkgeverspremies voor werknemersverzekeringen vervat zijn. Deze worden afgetrokken onder de posten 11 en 12. Dit is belangrijk voor de interpretatie van het vervolg van dit artikel omdat de belastingdruk steeds afgemeten wordt aan dit bruto-inkomen.

Eenzijds is de aanpak van het CBS consistent omdat de hoogte van het bruto-inkomen zo onafhankelijk is van cao’s of politieke beslissingen waarin de *afdracht*-verplichting van de premies bij de ene of de andere partij gelegd wordt. Zo is het bruto-inkomen dus door de jaren heen een consistente grootheid.

Maar, en dit is het meer principiële punt, de door werkgevers afgedragen premies zijn een looncomponent. Dit is ook het uitgangspunt van het *System of National Accounts* (SNA 2008).⁶ Die looncomponent dekt voor de individuele werknemer een inkomensrisico af dat deze doorgaans niet kan of wil dragen (zoals de WW-premie waardoor de werknemer in geval van werkloosheid kan rekenen op een werkloosheidsuitkering).

Dit staat allemaal los van de kwestie hoe de ene of de andere politieke meerderheid het *fiscale* inkomen definieert (dus of bijvoorbeeld de genoemde looncomponent daar al dan niet onder valt) en hoe deze het belastbare inkomen definieert (o.a. via aftrekposten). En ook dit is belangrijk voor de interpretatie van het vervolg van dit artikel. Met het CBS vat ik belastingdruk op als de *netto belastingen gedeeld door het bruto-inkomen*, waarbij de netto belasting neutraal is ten opzichte van het politiek bepaalde fiscale inkomen en de diverse aftrekposten. Ook hier geldt dat daardoor een consistente vergelijking in de tijd bevorderd wordt.⁷

Een overeenkomstige opmerking geldt voor de posten 5 t/m 8 uit *Tabel 1*. Het gaat hier om bruto-inkomen en dit staat los van de kwestie of een post, bijvoorbeeld kinderbijslag, al dan niet tot het fiscale inkomen gerekend wordt.

In afwijking van het CBS en internationale maatstaven (SNA), hanteert het CPB, net zoals de regering, een andere definitie van het bruto-inkomen. Het CPB definieert het bruto-inkomen exclusief de looncomponent werkgeverspremies. Ook rekent het kinderbijslag en diverse toelagen en toeslagen (huur- en kindregelingen) niet tot het bruto-inkomen.⁸ Het maakt vergelijkingen tussen CPB-ramingen en

⁵ Zie CBS (2015), i.h.b. Schema 5 (blz.20-21, alsmede Schema 3 (blz.14).

⁶ *System of National Accounts*, SNA 2008 (UN 2009), hoofdstuk 7B, Compensation of employees, i.h.b. Tabel 7.4 en de tekst op blz. 138-39. Zie ook OECD (2013).

⁷ Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het onderdeel van post 3, aangaande ‘inkomsten uit eigen woning’ [post 3.1.2.1]. Het CBS rekent hier met de ‘economische huurwaarde’: een raming van het bedrag dat de woning bij verhuur zou hebben opgeleverd. Die economische huurwaarde staat los van het fiscale ‘huurwaardeforfait’ dat hoger of lager dan deze economische huurwaarde kan zijn.

⁸ Zie bijvoorbeeld CPB (2008), Figuur 1.1 op blz. 16.

CBS-realisaties minder eenvoudig (hoewel niet onmogelijk). Om de aangegeven redenen sluit dit artikel aan bij de CBS-definitie.

Indirecte belastingen en lokale heffingen. Posten 15a en 15b uit Tabel 1 geven de indirecte belastingen (voornamelijk btw en accijns) en de lokale heffingen als percentage van het bruto-inkomen zoals CBS *Statline* deze publiceert, onder meer als percentage van kwartielgroepen van het bruto-inkomen van huishoudens – zie voetnoot 5. Zo neem ik deze ook op bij het meten van de belastingdrukverdeling in paragraaf 3.

Het kabinet Rutte-Asscher drukt deze belastingen echter bij voorkeur uit als percentage van de bestedingen van huishoudens. Deze kwestie bespreek ik in paragraaf 4.

3 Verdeling van de belastingdruk

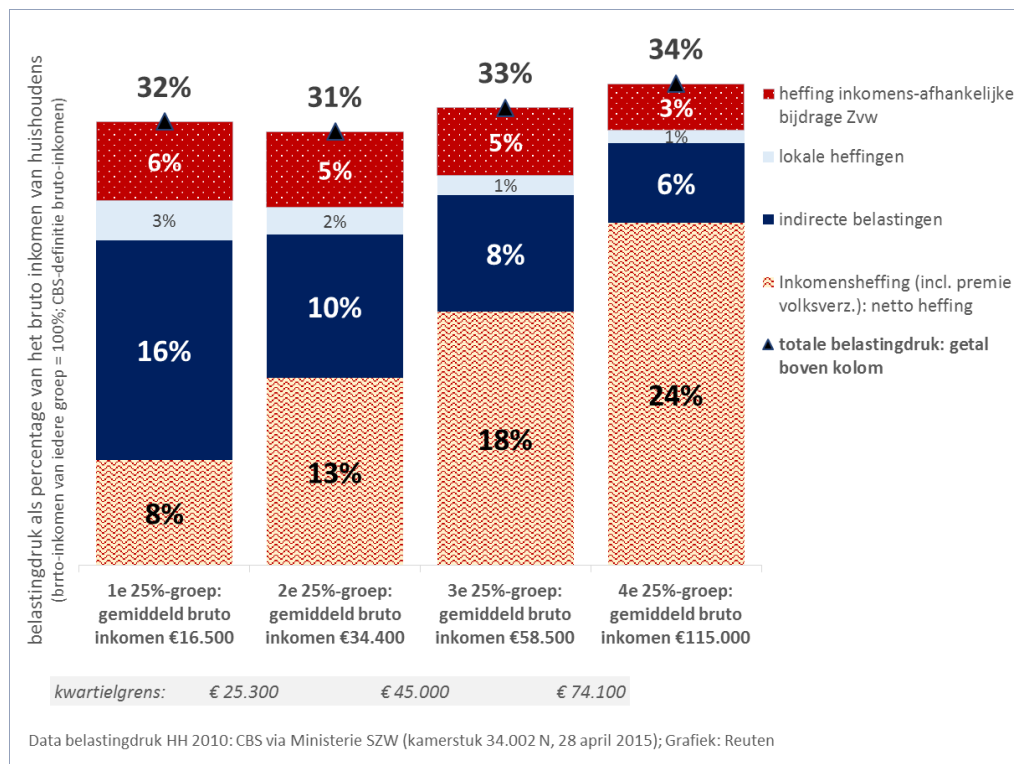
Deze paragraaf geeft eerst de verdeling van de integrale belastingdruk naar kwartielgroepen van het bruto-inkomen van huishoudens in 2010. Dit is het referentiejaar omdat dit het laatste jaar is waarvoor het CBS cijfers geeft van de indirecte belastingen verdeeld over kwartielgroepen. Vervolgens zie ik de waarschijnlijke belastingdrukverdeling voor 2015, mede aan de hand van ramingen door het kabinet. Ook bespreek ik twee aanvullende kwesties: de samenstelling van kwartielgroepen naar inkomensbron; en de keuze voor de verdeling over kwartielen (25%-groepen) in plaats van decielen (10%-groepen).

Verdeling van de belastingdruk in 2010. Belastingheffing naar draagkracht is een belangrijk uitgangspunt van de Wet Inkomstenbelasting 2001.⁹ De effectuering daarvan wordt bepaald door enerzijds de mate van progressie van de tarieven en anderzijds de heffingsgrondslag (de onder de heffing vallende inkomsten en de aftrekposten en vrijstellingen) alsmede de heffingskortingen. Samen bepalen die de directe ‘netto-heffing’ op het inkomen. De gemiddelde druk daarvan loopt op met het inkomen. Echter, naarmate een groter deel van de belastingheffing bij huishoudens uit indirecte belastingen bestaat (voornamelijk btw en accijnzen), neemt de totale progressie af. Figuur 1 laat zien dat dit eveneens voor de lokale belastingheffing geldt. De aan die figuur onderliggende data zijn afkomstig van het CBS (in de Appendix, Tabel 4, staan ook de cijfers achter de komma). Voorts zijn

⁹ Zie de Memorie van Toelichting bij de wet (Kamerstuk 26.727 nr. 3), in het bijzonder paragraaf 1.3: “... de doelstelling om de inkomstenbelasting als draagkrachtheffing zodanig te moderniseren dat van elke belastingplichtige – rekening houdend met de aard en de omvang van zijn inkomen en zijn persoonlijke omstandigheden en praktische overwegingen – een bijdrage kan worden gevraagd aan de algemene middelen die, meer nog dan onder de werking van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, is afgestemd op zijn feitelijke draagkracht.”

de data als het ware voorzien van een ‘stempel’ door de regering, meer specifiek de minister van SZW.¹⁰

Figuur 1. Belastingdrukverdeling 2010: gemiddelde belastingdruk op het bruto-inkomen van huishoudens per inkomenskwartiel.



Uit Figuur 1 blijkt dat de verdeling van de gemiddelde belastingdruk over kwartielgroepen huishoudens in 2010 vrijwel vlak is (onafgerond 31,5% voor het 1e kwartiel en 34,2% voor het 4e). In 2010 is de gemiddelde belastingdruk voor het 10e deciel 35,0%, en die van de inkomensheffing afzonderlijk 27,0%.

Toelichting Figuur 1. De druk van de inkomensheffing (van 8% tot 24%) betreft de gemiddelde netto-heffing, dat wil zeggen de bruto-heffing na aftrekposten en heffingskorting. De druk van de indirecte belastingen (van 16% tot 6%) is door het CBS berekend als de som van deze belastingen als aandeel van het bruto-inkomen;

¹⁰ Kamerstuk 34.002 N, Tabel 2, blz.3. Dit betreft antwoorden op vragen die ik begin 2015 stelde als Eerste Kamerlid.

¹¹ De CBS-codes voor de heffing inkomensafhankelijke bijdrage Zvw (Zorgverzekeringswet) zijn [12.1.1]+[12.1.2]+[12.1.3]. Zie voor de drukverdeling van de inkomensheffing: [code1](#) (6okt2014→30jun2015). Zie voor de drukverdeling van de indirecte belastingen: [code2](#) (3feb2012→30jun2015). Zie voor de drukverdeling van de lokale heffingen: [code3](#) (10 jun2015→30 jun2015). Bruto-inkomen en kwartielgrenzen: [code4](#) (8dec2014→30jun2015).

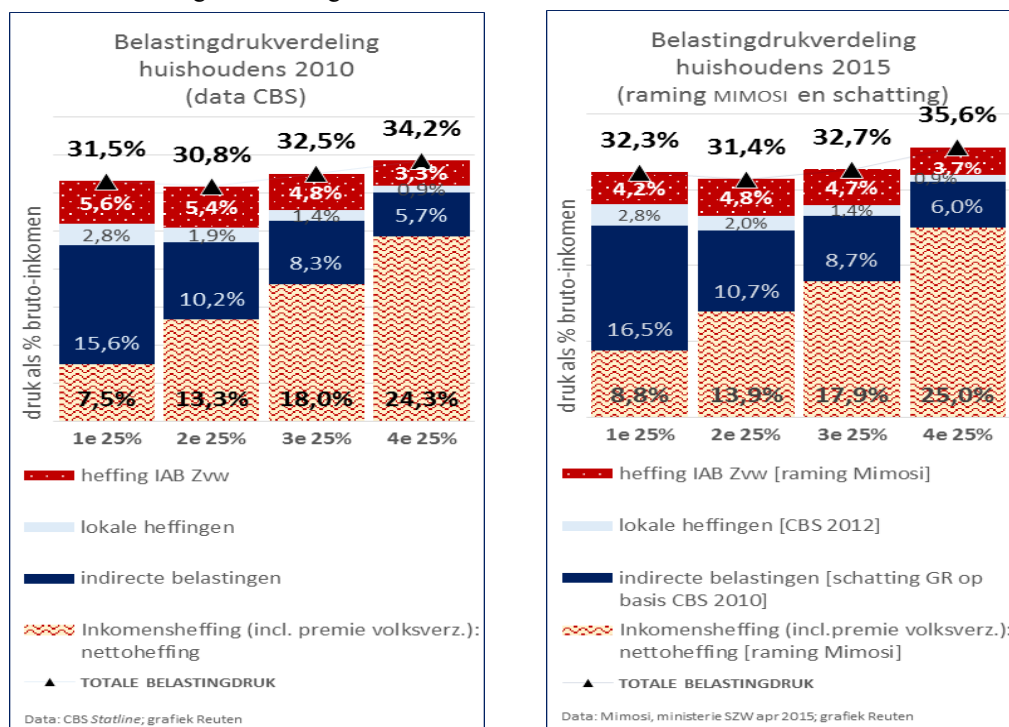
hetzelfde geldt voor de overige componenten. De ‘heffing inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet’ (IAB Zvw; 6%-3%) wordt geheven door de rijksbelastingdienst (Zvw art. 48) en in beginsel is iedereen met inkomen een IAB verschuldigd (Zvw art. 41).¹²

De aangegeven belastingcomponenten hebben in beginsel betrekking op 100% van de huishoudens uit iedere groep (voor ongeveer 5% van de huishoudens geldt in 2010 dat zij beneden de heffingsnorm van de directe belastingen vallen, voornamelijk omdat de belasting beneden de heffingskortingen valt).¹³

Raming en schatting van de belastingdrukverdeling voor 2015. De rechtergrafiek uit Figuur 2 geeft een raming en schatting van de belastingdrukverdeling voor 2015. De ministeries van Financiën en SZW – gevraagd naar ramingen van de belastingen voor onder andere 2015 – konden helaas slechts ramingen geven voor de belastingen exclusief indirecte belastingen en lokale heffingen. Bij gebrek aan beter gebruik ik daarom voor de lokale heffingen het laatste bekende CBS-cijfer van 2012, en voor de indirecte belastingen het laatste bekende cijfer van 2010, dat via een eenvoudige schatting is gecorrigeerd voor de btw-verhoging vanaf 1 oktober 2012. Zie de Appendix, Tabel 5 voor de veronderstellingen. Daar staan ook de overige onderliggende cijfers en bronnen van deze grafiek.

¹² Zie verder Paragraaf 5.2 van de Zvw (art. 41-47).

¹³ Voor de inkomstenbelasting in strikte zin 4%, voor de premie Wlz (voorheen AWBZ) 5% en voor de premie AOW/Anw 6%. Gewetensbezwaarden kunnen vrijgesteld worden van verzekeringspremies maar moeten dan vervangende belasting betalen.

Figuur 2. Belastingdrukverdeling over kwartielgroepen bruto-inkomen huishoudens: 2010 en raming en schatting voor 2015

Data: 2010, zie Figuur 1; 2015, zie Appendix, Tabel 5

De kabinetsramingen berusten vanaf 2014 op het CPB-model MIMOSI.¹⁴ Het MIMOSI-model lijkt een redelijk betrouwbare raming te geven van de belastingdrukverdeling exclusief indirecte belastingen en lokale heffingen. Voor de vier kwartielen was de gemiddelde afwijking ten opzichte van de CBS-cijfers over 2010 t/m 2013 achtereenvolgens +0,2; +0,9; 0,4 en -0,3 procentpunt. De raming van het gemiddelde bruto-inkomen geeft een grotere (en vrij consistente) afwijking.¹⁵

¹⁴ Zie CPB (2008).

¹⁵ Gemiddelde afwijking raming MIMOSI t.o.v. realisatie CBS: 2010-2013

	1e 25%	2e 25%	3e 25%	4e 25%
Druk inkomstenbelastingen + IAB (afwijking in procentpunt)	0,2pp	0,9pp	-0,4pp	-0,3pp
Druk inkomstenbelastingen + IAB (procent-afwijking)	1,3%	4,7%	-1,8%	-1,2%
Bruto-inkomen (procent-afwijking)	-8,0%	5,4%	6,0%	3,1%

Data-bronnen: MIMOSI-ramingen Kamerstuk 34.002 N, Tabellen 3-6 [rijen 2+4+5]; CBS-realisaties (2013 voorlopig): [Inkomstenbelastingen en IAB, 2010-2013](#); [bruto-inkomen 2010-2013](#); CBS-cijfers over 2014 verschijnen waarschijnlijk in oktober 2015.

Op grond van deze (voor 2015 met voorzichtigheid te betrachten) cijfers is de drukverdeling, gemeten naar de verhouding tussen het 1^e en 4^e kwartiel, in 2015 nauwelijks anders dan in 2010.¹⁶

Overigens neemt de scheefheid van de inkomens na alle belastingen toe. In vergelijking met 2010 gaat in 2015 na belastingen het 3^e kwartiel er waarschijnlijk nominaal het meest op vooruit (+9%), en vervolgens het 4^e kwartiel (+5%) en het 2^e kwartiel (+5%), terwijl het 1^e kwartiel waarschijnlijk fors inboet (-8%).¹⁷

Belastingdrukverdeling in eerdere jaren, en kwartiel- versus decielgroepen.

Volledige data over de belastingdrukverdeling gaan op CBS *Statline* terug tot 2006 en het kabinet gaf ook ramingen voor 2011-14. Bespreking hiervan valt buiten het bestek van dit artikel – zie daarvoor Reuten (2015). Uit dat artikel blijkt onder andere dat in 2006 het belastingdrukverschil tussen het 1^e en 4^e kwartiel vijf procentpunt besloeg (verminderd tot de huidige van waarschijnlijk drie procentpunt). Vanwege de onevenredige ontwikkeling van de bruto-inkomens van de kwartielen, zijn de inkomens na belastingen aanzienlijk méér uiteen gaan lopen. In dat artikel vergelijk ik ook kwartiel- met decielverdelingen. Hoewel de laatste meer details geven, is de hoofdlijn gelijk (voor het 10^e deciel, bijvoorbeeld, is de belastingdruk in 2010 35,0%, terwijl die van het 4^e kwartiel 34,2% is; het beeld van het 1^e deciel ten opzichte van het 1^e kwartiel is om diverse redenen meer divers – dat is ook één van de redenen waarom bij vergelijking van decielverdelingen de ‘80/20’-ratio gangbaar is).

¹⁶ Indexcijfers belastingdrukverdeling 2010 en 2015.

	1e 25%	2e 25%	3e 25%	4e 25%
Index belastingdrukverdeling 2010 (1e 25% = 1)	1	0,98	1,03	1,09
Index belastingdrukverdeling 2015 (1e 25% = 1)	1	0,97	1,01	1,10

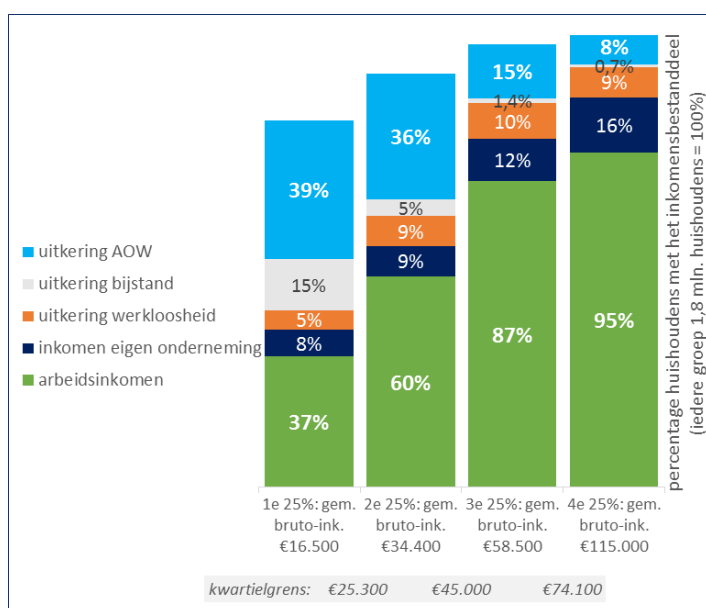
¹⁷ Dit, en de onderstaande tabel, vergt kwalificatie in het licht van de voorlaatste voetnoot (mogelijk is er grotere inkomensachteruitgang voor het 1^e kwartiel, en een grotere inkomensvooruitgang voor de overige kwartielen).

<i>Gemiddelden per kwartiel huishoudens</i> (mutaties nominaal)	1e 25%	2e 25%	3e 25%	4e 25%
1. Bruto-inkomen 2010 (CBS)	€ 16.500	€ 34.400	€ 58.500	€ 115.000
2. Belastingdruk totaal	31,5%	30,8%	32,5%	34,2%
3. Inkomen na belastingen	€ 11.303	€ 23.805	€ 39.488	€ 75.670
4. Bruto-inkomen 2015 (MIMOSI)	€ 15.300	€ 36.300	€ 63.800	€ 123.400
5. Belastingdruk totaal	32,3%	31,4%	32,7%	35,6%
6. Inkomen na belastingen	€ 10.358	€ 24.902	€ 42.937	€ 79.470
7. Mutatie bruto-inkomen 2010-2015	-7,3%	5,5%	9,1%	7,3%
8. Mutatie ink. na belastingen 2010-15	-8,4%	4,6%	8,7%	5,0%

Bron rij 1 en 4: Kamerstuk 34.002 N, Tabel 2 en 8.

Samenstelling van de kwartielgroepen naar inkomensbron. Figuur 3 geeft enig inzicht in de samenstelling van de kwartielgroepen (2010). Bij de hoogste inkomens (4^e kwartiel) overweegt het aantal huishoudens met arbeidsinkomen (95% van de groep) en in het laagste kwartiel het aantal huishoudens met een AOW-uitkering (39% van de groep). Nog afgezien van de in de grafiek niet opgenomen inkomenscategorieën, tellen de categorieën niet op tot 100% omdat meerdere leden van het huishouden inkomen kunnen hebben, of ook omdat één lid meerdere inkomensbronnen kan hebben.

Figuur 3. Selectie inkomensbestanddelen van kwartielgroepen huishoudens 2010 (1,8 mln. huishoudens per kwartiel): percentage huishoudens met het inkomensbestanddeel.



Databron: CBS *Statline*¹⁸ (daar staan ook de volledige inkomensbestanddelen opgesomd).

Figuur 3 laat bijvoorbeeld zien dat werkloosheidsuitkeringen in de drie hoogste kwartielen gelijkelijk voorkomen. Indien zo'n huishouden uit één kostwinner bestaat, dan zakken – na de WW-periode – ook de huishoudens met een voormalig hoog inkomen uiteindelijk als bijstandstrekker naar het 1^e kwartiel. Dit vormt één van de verklaringen waarom er ook in de hogere kwartielen bijstandsinkomen voor komt.¹⁹

Over de AOW'ers uit Figuur 3 is op te merken dat veel AOW'ers tevens een (tweede en/of derde pijler) pensioen hebben, maar dat de hoogte hiervan zodanig is

¹⁸Samenstelling [inkomen; particuliere huishoudens](#) naar diverse kenmerken (6okt2014→18sept2015).

¹⁹Iemand heeft bijvoorbeeld 9 maanden van het jaar nog een hoog WW-inkomen en valt dan met 3 maanden bijstand toch nog in een hoog kwartiel. Een andere verklaring is wijziging van huishoudenssamenstelling gedurende het jaar (bijv. huwelijk tussen iemand met arbeidsinkomen en iemand met bijstandsinkomen).

dat, bijvoorbeeld voor het 1^e kwartiel, het totale bruto-inkomen van huishoudens onder de kwartielgrens van €25.300 blijft. Zo bevond zich in 2010 dus 75% van de huishoudens met een AOW-inkomen in de onderste helft van de inkomensverdeling gemeten naar het bruto-inkomen.

Samenvattend. Gemeten naar het bruto-inkomen zoals het CBS dit overeenkomstig internationale maatstaven vaststelt, belopen de belastingdruk-verschillen tussen het 1^e en 4^e kwartiel slechts 2,7 en 3,3 procentpunt in respectievelijk 2010 en 2015. De belastingdrukverdeling is dus nauwelijks progressief.

Deze belastingdrukverdeling is nogal netelig. Ook voor het kabinet Rutte-Asscher dat, zoals het stelt, een evenwichtige lastenverdeling beoogt waarbij ‘op adequate wijze rekening wordt gehouden met de draagkracht van mensen’.²⁰ Daarbij doelt het kabinet op een progressie die, bij een kwartielverdeling, in de orde van grootte van 1 : 1,1 : 1,3 : 1,4 ligt (zie paragraaf 5). Het kabinet werpt twee verdedigingslijnes op, die ieder afzonderlijk zouden moeten tonen dat de lasten thans wél evenwichtig zijn verdeeld. De eerste betreft de status van de indirecte belastingen, die ik in paragraaf 4 bespreek. De tweede verdedigingslijn betreft de ‘overige lasten’ die relevant zouden zijn voor dat evenwicht. Deze bespreek ik in paragraaf 5.

4 De indirecte belastingen als deel van de integrale belastingdruk

Figuur 1 geeft niet meer of minder dan de druk van de integrale belastingen op het bruto-inkomen. In reactie daarop (een eerdere versie van die figuur) stelt het kabinet Rutte-Asscher dat de druk van de indirecte belastingen beter niet gemeten kan worden over het bruto-inkomen maar over de *bestedingen* van huishoudens (waardoor de belastingdrukverdeling minder vlak oogt). Het stelt:

“Hoge inkomens sparen meer, waardoor een groter deel van de bestedingen uit de extra inkomsten in een latere periode in het leven plaatsvindt. Naar de inschatting van het kabinet is een toedeling van indirecte belastingdruk op basis van bestedingen daarom een betere maatstaf om de indirecte belastingdruk te meten, omdat daarbij beter rekening wordt gehouden met inkomensschommelingen gedurende het leven.”²¹

Het kabinet zou mogelijk een punt hebben als het om longitudinaal onderzoek zou gaan, maar dit is bij de onderhavige metingen uiteraard niet het geval. Het gaat steeds om jaar-op-jaar metingen van de populatie in een bruto-inkomskwartiel.²²

²⁰ Kamerstuk 34.002 D (2014), blz. 32.

²¹ Kamerstuk 34.002 N (2015), blz. 3; zie ook Kamerstuk 33.752 D (2013), blz. 17.

²² De opvatting van het kabinet heeft enige affiniteit met die van Bettendorf, Cnossen en Van Ewijk (2012), die zich eveneens beperken tot de btw, waarvoor dezelfde kritiek geldt als de bovenstaande. Deze auteurs zijn bij hun longitudinale insteek overigens nog stelliger dan het kabinet over bespaard

Een OECD-studie uit 2014 (die zich beperkt tot de btw – *VAT*) stelt: “If the analyst is ... interested in the lifetime distributional effect of a VAT, then current expenditure is likely to be a better base than income.” En: “If the analyst is interested in the immediate distributional effect of a VAT, then measuring VAT burdens as a proportion of current income across income deciles may be preferable. Furthermore, calculating the VAT burdens as a percentage of income also enables the calculation of the total tax burden faced by households as a result of the entire (income plus consumption) tax system ...” (OECD/KIPF, 2014, p. 33-34)

Deze OECD-studie, die een enorme hoeveelheid literatuur in beschouwing neemt, stelt dus enerzijds dat als het om de vigerende belastingdruk van de btw (indirecte belastingen) gaat, de meting daarvan over bruto-inkomensdecielen (kwartielen) adequaat is. Anderzijds stelt deze studie dat waar het om de totale (integrale) belastingdruk voor huishoudens gaat (zie paragraaf 3) de meting over het bruto-inkomen adequaat is.

Deze redenering volgend, blijft staande dat de lagere inkomensgroepen in Nederland procentueel nabij evenveel belasting betalen als de hogere inkomensgroepen.

5 De belastingdruk versus de ‘totale lastendruk’: ‘overige lasten’

Het kabinet Rutte-Asscher heeft een tweede verdedigingslinie tegen de vlakke belastingdrukverdeling uit paragraaf 3. De staatssecretaris van Financiën introduceerde deze verdediging in december 2014 in reactie op een eerdere versie van de belastingdrukopstelling uit paragraaf 3.²³ Ook deze zou moeten tonen dat de lasten thans wél evenwichtig verdeeld zijn ‘naar draagkracht’. Hier gaat het niet om de belastingen zelf (zoals bij de indirecte belastingen uit paragraaf 4) maar om ‘overige lasten’ die relevant zouden zijn voor dat evenwicht. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om de volgende overige lasten:

- de basispremie voor de zorgverzekering huishoudens;
- de premie voor de werknemersverzekeringen;
- de pensioenpremies.

Voor de eerste twee componenten sluit Financiën (de staatssecretaris onder Rutte II) aan bij de ‘collectieve lastendruk’ die Trimp en De Kam in 2011

inkomen: “De hogere inkomens zullen hun besparingen echter vroeg of laat ook consumeren en daar dan BTW over betalen.” Indien dit juist zou zijn, dan zouden we op lange termijn geen toename van het vermogen van huishoudens meten. Weinigen zullen betwisten dat de indirecte belastingdruk (of de btw-druk) op de *bestedingen* vrij gelijkmatig verdeeld is. Maar daarmee is dit nog geen betere maatstaf voor dit onderdeel van de belastingdrukverdeling.

²³ Kamerstuk 34.002, nr. G (december 2014), blz. 10-11 (zie ook blz. 1-4). De eerdere versie staat in Kamerstuk 34.002 nr. F (december 2014), blz. 6-7 (de component heffing inkomensafhankelijke bijdrage Zvw werd in april 2015 door het ministerie SZW in Kamerstuk 34.002 nr. N toegevoegd).

introduceerden. Qua evenwichtige lastenverdeling leggen die kwantitatief echter gering gewicht in de schaal (zoals ik later toon). De pensioenpremies doen dat wèl. De premies werknemersverzekering en de pensioenpremies hebben slechts betrekking op een deel van de populatie huishoudens. Dat levert ‘slechts’ een interpretatieprobleem. Bij pensioenpremies speelt er echter een fundamenteel probleem vanwege hun transitorisch karakter. Financiën (onder Rutte II) meent dat draagkracht mede bepaald wordt door pensioenpremies en dus door pensioenopbouw. De merkwaardige implicatie is: des te meer pensioenopbouw des te minder draagkracht (en omgekeerd!).

De ‘totale lastendruk’ volgens de staatssecretaris van Financiën (2014). De lastendrukopstelling uit de genoemde reactie van het ministerie van Financiën (onder Rutte-II) staat weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2. De ‘totale lastendruk’ volgens het ministerie van Financiën (2014 onder Rutte-II)

	1e 25%	2e 25%	3e 25%	4e 25%
Besteedbaar inkomen (als % bruto-inkomen) †	79%	69%	59%	53%
Indirecte en lokale belastingen (als % bruto-inkomen) ‡	18%	12%	10%	7%
Besteedbaar inkomen na indirecte en lokale belastingen (als % bruto-inkomen)	62%*	57%	50%	47%
<i>Totale lastendruk</i>	<i>38%*</i>	<i>43%</i>	<i>50%</i>	<i>53%</i>

Bron: Kamerstuk 34.002, nr. G, Tabel 2 blz.10.²⁴

† Vergelijk Tabel 1, post 14.

‡ Vergelijk Tabel 1, post 15a en 15b.

* De onderliggende CBS *Statline* data geven hier 61,0% en voor de volgende rij 39,0%. De Appendix, *Tabel 6*, geeft de kwantitatieve stappen van het bruto-inkomen naar dit besteedbaar inkomen.

Merk op dat deze tweede verdedigingslinie los staat van de eerste (zie paragraaf 4) omdat nu de indirecte en lokale belastingen wèl uitgedrukt zijn als percentage van het bruto-inkomen (en niet van de bestedingen).

De staatssecretaris van Financiën concludeert uit deze tabel (met een drukverdeling van 1 : 1,1 : 1,3 : 1,4) “dat de lasten naar draagkracht zijn verdeeld”. Toevoegende: “Naar het oordeel van het kabinet is dit evenwichtig.”²⁵

Draagkracht wordt zo niet afgemeten aan het bruto-inkomen of het bruto-inkomen na belastingen, maar aan het besteedbaar inkomen. Dus aan het inkomen na belastingen èn na (hoofdzakelijk) premies zorgverzekering huishouden, werknemersverzekeringen en pensioenpremies. Relevanter voor aan draagkracht gerelateerde belastingheffing zou het mijns inzien zijn om het gestandaardiseerd aantal personen dat het met een bepaald bruto-inkomen moet doen in de beschouwing te betrekken. Helaas ontbreekt daarvoor, althans op CBS-*Statline*, de koppeling van kwartielgroepen bruto-inkomen en de samenstelling van

²⁴ [Kamerstuk 34.002, nr. G, Tabel 2 blz.10](#)

²⁵ Kamerstuk 34.002, nr. G, blz.10. Kamerstuk 34.002 D stelt: “Het kabinet verstaat onder een “evenwichtige inkomensverdeling” dat op adequate wijze rekening wordt gehouden met de draagkracht van mensen.” (blz. 32)

huishoudens. Later bespreek ik de bezwaren die verbonden zijn aan het besteedbaar inkomen als ijkpunt voor een draagkrachtmaatstaf, en daarmee ook aan die van het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen.

Lastencategorieën in diverse lastendrukmetingen. Zoals aangegeven, sluit de staatssecretaris van Financiën (in 2014) voor de ‘basispremie zorgverzekering huishoudens’ en de premie werknemersverzekeringen aan bij Trimp en De Kam (2011). Tabel 3 geeft de verschillen tussen diverse lastendrukmetingen. In Kolom (2) geeft ik de ‘Algemene wettelijke lasten’ (AWL) afzonderlijk, omdat daarvoor geldt – anders dan in de kolommen (3) en (4) – dat deze op alle huishoudens betrekking hebben.²⁶

Tabel 3. Categorieën van de ‘totale lastendruk’, staatssecretaris van Financiën (2014), in vergelijking met andere lastendrukmetingen

	paragraaf 3	Algemene wettelijke lasten (AWL)	Trimp & De Kam (2011)	Financiën (2014)	drukombang 2010: totaal huishoudens (% bruto-inkomen)	% van totaal aantal huishoudens op wier inkomen de last drukt (2010)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Integrale belastingdruk</i>	x	x	x	x	33,1%	100%*
+ Basispremie Zvw (netto)		x	x	x	3,0%	100%
<i>Druk alg. wettelijke lasten</i>		x	x	x	36,1%	100%
+ Premie werknemersverzekeringen ²⁷			x	x	4,9%	69%
<i>Collectieve lastendruk</i>			x	x	41,0%	69%-100%
+ Pensioenpremies werkgever/-nemer				x	7,9%	54%
+ Premie particuliere verz. pensioen				x	0,4%	9%
+ Overige posten				x	0,6%	1%-53%
<i>Totale lastendruk</i>				x	49,9%	1%-100%

Data: kolom 4, CBS *Statline* (zie Tabel 1); kolom 5, CBS *Statline*.²⁸

* Bij de inkomensheffing valt in beginsel 100% onder de categorie; van ongeveer 5% wordt deze belastingcategorie echter niet geheven, voornamelijk omdat de belasting beneden de heffingskortingen valt.

Kolom 5 geeft voor het totaal van de huishoudens, cijfers uit Tabel 1 maar dan iets nader gespecificeerd (kolom 6 bespreek ik in de volgende subparagraaf).

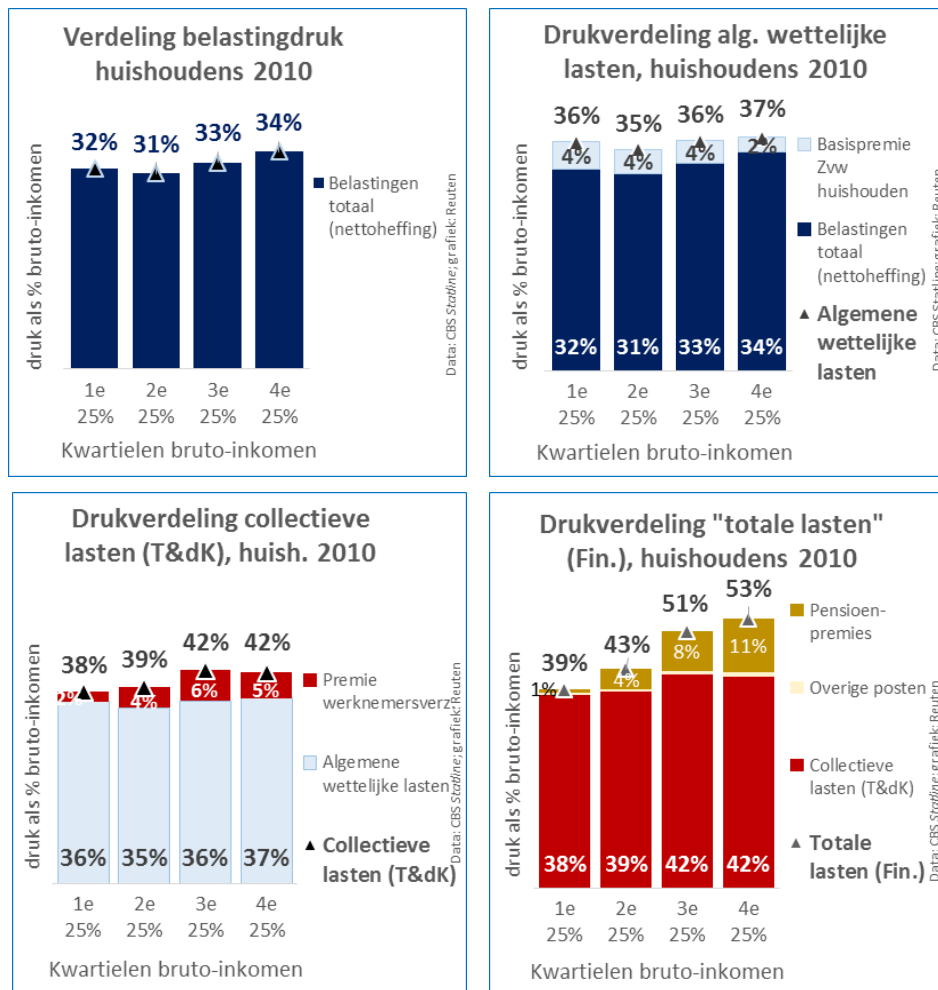
²⁶ De basispremie voor de zorgverzekering (‘basispremie Zvw huishoudens’) is, net zoals de belasting, wettelijk verplicht voor alle huishoudens (Zorgverzekeringswet, art. 2). Deze wordt geïnd door de ziektekostenverzekeraars en is dus geen belasting. Naast de belastingen is deze zorgverzekeringspremie thans de enige andere algemene wettelijke last.

²⁷ Premie werkloosheid (WW) en premie arbeidsongeschiktheid (WIA – Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, 2005; opvolger van de WAO).

²⁸ [Statline \(zie Tabel 1\); kolom 5](#).

Kwantitatieve verschillen tussen de lastendrukmetingen. Kwantitatief resulteren de vier opstellingen uit Tabel 3 (kolom 1-4) in lastendrukverdelingen zoals weergegeven in Figuur 4. De Appendix, Tabel 6, geeft voor iedere verdeling de achterliggende CBS-data. Trimp en De Kam (2011) gaven voor het jaar 2009 een drukverdeling over decielen. Hier geef ik de kwartielverdeling (in Reuten, 2015, Appendix, vergelijk ik die verdelingen).

Figuur 4 Drukverdelingen van belastingen, algemene wettelijke lasten, collectieve lasten en 'totale lasten', over kwartielen bruto-inkomen huishoudens 2010²⁹

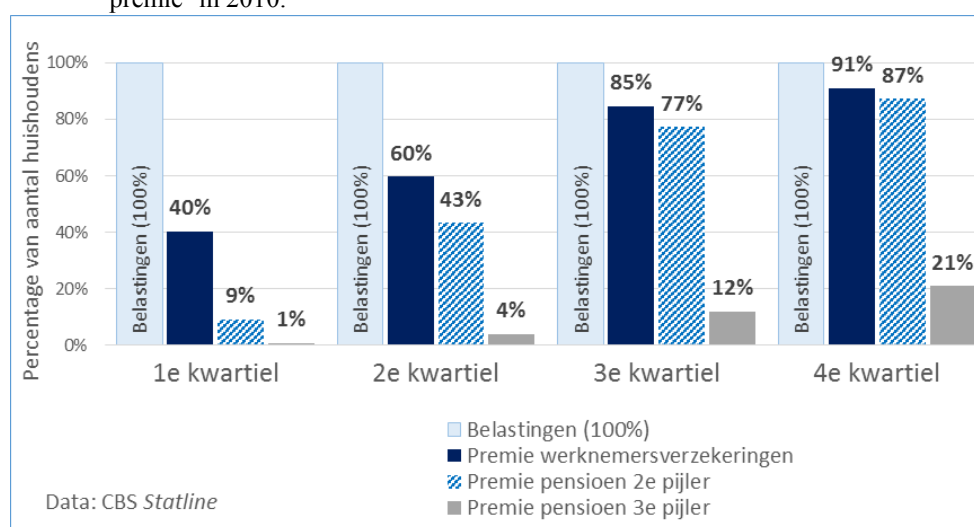


²⁹ De verhoudingen liggen als volgt.

2010: index drukverdeling (1e 25% = 1)	1e 25%	2e 25%	3e 25%	4e 25%
Belastingen	1	0,98	1,03	1,09
Algemene wettelijke lasten	1	0,97	1,01	1,02
Collectieve lasten (T&dK)	1	1,02	1,11	1,10
Totale lasten (Financiën)	1	1,10	1,29	1,36

Ieder van de vier opstellingen uit Figuur 4 en Tabel 3 meet wat de auteurs kennelijk willen meten. Kolom (5) van die tabel laat zien dat bij Trimp en De Kam en bij Financiën de additionele categorieën betrekking hebben op slechts een deel van de totale populatie huishoudens. Voor het meten van de verdeling van de een of andere lastendruk over inkomensgroepen (i.c. kwartielen bruto-inkomen) levert dat interpretatieproblemen. Die zouden wellicht minder lastig zijn indien de betreffende deelpopulaties ongeveer gelijk in ieder kwartiel zouden voorkomen. Maar dit is, zoals Figuur 5 toont, niet het geval.³⁰

Figuur 5 Gemiddeld aantal huishoudens (%) in ieder bruto-inkomenskwartiel met de componenten ‘belastingen’ en ‘premie werknemersverzekering’ of ‘pensioenpremie’ in 2010.³¹



In vergelijking met Figuur 3 (uit paragraaf 3) is op te merken dat in de eerste twee kwartielen ‘arbeidsinkomen’ (37% en 60%) minder samengaat met opbouw van pensioen (10% en 47%) dan in de hoogste twee kwartielen. Uit Figuur 5 is ook op te maken dat het werknemerschap (gemeten naar premie werknemersverzekering) nog niet opbouw van pensioen impliceert. Ook hier zien we een onevenredigheid tussen de laagste twee en de hoogste twee kwartielen. Terwijl in totaal (alle huishoudens) 69% van de huishoudens onder de werknemersverzekeringen valt, bouwt 54% een tweedepijlerpensioen op (ruim 20% van de huishoudens met werknemersverzekering valt dus buiten deze pensioenopbouw).

Vanwege deze verdeling is niet zonder meer de eerder genoemde conclusie van het kabinet te trekken “dat de lasten naar draagkracht zijn verdeeld”. Maar naast dit

³⁰ De totale populatie huishoudens heeft bruto-inkomen (uiteraard uit diverse bronnen – zie linkerzijde Tabel 1). Op dit bruto-inkomen van de totale populatie is belastingheffing van toepassing, maar slechts op deelpopulaties zijn afdrachten van premies werknemersverzekering en premies pensioenverzekering van toepassing.

³¹ [Data: CBS Statline](#) (6okt2014→30jun2015)

populatieprobleem, is een meer fundamenteel punt dat voor deze conclusie de pensioenpremies, gezien hun transitorische aard, een te zeer van het geheel afwijkende categorie vormen.

De transitorische pensioenpremies, en het besteedbaar inkomen in het SNA en in de CBS-opstelling. Ik ga kort in op de transitorische aard van pensioenpremies (tweede en derde pijler). Het ministerie van Financiën (onder Rutte-II) baseert zich de facto op het voor indirecte belastingen en lokale heffingen aangepaste ‘besteedbaar inkomen’ zoals het CBS dit opstelt in lijn met het *System of National Accounts 2008* (SNA, zie UN et al. 2009, i.h.b. hoofdstuk 8). Zoals de auteurs van het SNA opmerken, zouden pensioenpremies kunnen worden opgevat als een vorm van besparingen (paragraaf 8.37, blz. 160) of als ‘capital transfers’ (paragraaf 8.38-paragraaf 8.40, blz. 162, vergelijk paragraaf 8.36), maar zij hebben ervoor gekozen om dit niet te doen, en pensioenpremies op te vatten als ‘current transfers’! Het gaat, zoals de SNA-auteurs erkennen, om beargumenteerde keuzes (een regelmatig terugkerende zinsnede is: “It is for this reason that the SNA holds”).³²

Hoe dan ook zijn pensioenpremies (tweede en derde pijler) vanwege hun transitorisch karakter anders van aard dan de meeste andere premies in het CBS-stelsel, die, althans in beginsel, gebaseerd zijn op ‘omslag’ en in die zin zuivere ‘current transfers’ zijn.³³ Ik merk hier slechts op dat de genoemde keuze van het SNA mogelijke vraagtekens stelt bij het thans gangbare begrip besteedbaar inkomen en dat deze keuze uiteraard niet dwingend is voor degenen die met de onderliggende data werken. Zou het SNA een andere keuze hebben gemaakt (bijv. pensioenpremies als ‘capital transfers’), dan zou het ‘besteedbaar inkomen’ aangepast voor indirecte en lokale heffingen dicht in de buurt liggen van de opstelling waar Trimp en De Kam op koersten.

Lasten verdeeld naar draagkracht door pensioenpremies? Geheel los van de specifieke definitie van het besteedbaar inkomen, blijft uiteraard staan dat pensioenpremies (tweede en derde pijler) de belastingdrukverdeling niet meer of minder progressief maken (dat wil zeggen, gegeven de aanzienlijke belastingsubsidies via de pensioenpremie-belastingaftrek).³⁴

Een essentieel verschil tussen belastingen en pensioenpremies is dat bij de laatste de inkomensafhankelijke absolute omvang van de premie navenante

³² Het is overigens interessant dat als het om de vermogensverdeling gaat, hetzelfde kabinet Rutte-II (in casu de minister SZW en de staatssecretaris Financiën) suggereert dat pensioenpremies uit het vaatje ‘besparingen’ worden getapt, waardoor de vermogens van pensioenfondsen zouden moeten worden meegenomen in de vermogens van huishoudens (zie Kamerstuk 33.752 R [2014], blz. 7-9). De vermogensverdeling zou daardoor gelijkmatiger ogen.

³³ Dit geldt voor de premies volksverzekering (hoewel er soms wordt geschoven met de overige belastingen die in beginsel eveneens een omslagkarakter hebben), de ziektekostenpremies en de werknemerspremies (voor beide inclusief reserveringen). De belangrijkste andere uitzondering is de kwantitatief geringe post [11.3.2] Premie particuliere verzekering arbeidsongeschiktheid (in 2010 minder dan 0,05% van het totale bruto-inkomen van huishoudens).

³⁴ De gehele vormgeving van het pensioenopbouw-subsidiestelsel werkt overigens in het nadeel van de lagere inkomens (Reuten, 2014).

individuele uitkeringsrechten geeft voor de duur van de pensionering.^{35,36} Belastingen daarentegen leveren geen individuele rechten (die vloeien hoogstens voort uit andere wetten dan belastingwetten).

De mate van ‘draagkracht’ bepaalt onder andere de mate waarin mensen in staat zijn om allerlei voorzieningen te treffen, zoals die voor pensioen. Pensioen wordt door de meeste huishoudens opgebouwd naar gelang het inkomen, Hogere inkomens zouden volgens het kabinet daarom ook een hogere ‘last’ hebben. Maar het is een ‘last’ waarmee ze hun hogere draagkracht bestendigen na hun pensionering. In het algemeen is dit dus een ‘last’ waarmee de inkomensverdeling bestendig wordt.³⁷

Voorts zijn er, naast de huishoudens met werknemersinkomen die geen pensioen opbouwen (zie de tekst bij Figuur 5), de zzp’ers waarvan de helft geen of onvoldoende pensioen opbouwt.³⁸ De niet- of onvoldoende pensioen opbouwende huishoudens zijn oververtegenwoordigd in het 2^e en vooral het 1^e kwartiel.³⁹

Eerder citeerde ik de stelling van de staatssecretaris van Financiën onder Rutte-II dat gezien de drukverdeling van de ‘totale lasten’, inclusief pensioenpremies, “de lasten naar draagkracht zijn verdeeld”. Draagkracht wordt zo gemeten ná pensioenopbouw. De implicatie van die stelling is enerzijds dat de bestendiging van een relatief hoge draagkracht een ‘last’ is (en ook die van een relatief lage draagkracht), en anderzijds dat het niet opbouwen, of het beneden-gemiddeld opbouwen, van pensioen de draagkracht van deze huishoudens ten goede komt omdat ze geen of lagere pensioenopbouwlasten hebben. Dat is een merkwaardige opvatting van draagkracht.

6 Samenvatting en conclusies

Uitgaande van het bruto-inkomen volgens internationale maatstaven (paragraaf 2) en het totaal van de belastingen voor huishoudens – netto inkomensheffingen, indirecte- en lokale heffingen – was de belastingdrukverdeling over kwartielgroepen van het bruto-inkomen in 2010 amper progressief (met 2,7 procentpunt

³⁵ In beginsel althans. Eventuele intergenerationele onevenredigheden zijn het voorwerp van (beoogde) reparatie.

³⁶ Hetzelfde geldt voor werknemersverzekeringen: daar voor de (gelimiteerde) duur van de werkloosheid of arbeidsongeschiktheid.

³⁷ In de literatuur worden allerlei argumenten aangevoerd die een ongelijke inkomensverdeling zouden moeten rechtvaardigen, zoals schaarste of hard werken (d.w.z. aan de bovenkant van het spectrum). Daar ga ik nu niet op in (maar ik laat niet na te verwijzen naar het prachtige *Waarom vuilnismannen meer verdienen dan bankiers*, van Bregman en Frederik, 2015). Geheel onduidelijk is waarom die rechtvaardiging (voor zover die al hout snijdt) van toepassing zou zijn na de pensionering.

³⁸ Zie Mateboer e.a, (2014), p. 4-5. Een rapport van het ministerie SZW (2013) stelt dat de situatie voor de overige zelfstandigen navenant die van werknemers is (paragraaf 2.4).

³⁹ In de laagste kwartielen wordt er gemiddeld minder pensioen opgebouwd enerzijds omdat AOW-ers daar oververtegenwoordigd zijn, maar anderzijds omdat onder de niet-AOW-huishoudens de huishoudens die geen of een beneden-gemiddeld pensioen opbouwen daar oververtegenwoordigd zijn.

verschil tussen het 1^e en 4^e kwartiel). In 2015 ligt dit waarschijnlijk niet veel anders (met, bij een gestegen belastingdruk voor alle kwartielen, -3,3 procentpunt verschil tussen het 1^e en 4^e kwartiel). De belastingdruk is dus van laag naar hoog kwartielinkomen vrijwel vlak.⁴⁰ (paragraaf 3.)

De staatssecretaris van Financiën onder Rutte-II meent niettemin dat de lasten thans ‘evenwichtig’ naar draagkracht zijn verdeeld. Die mening denkt deze op twee manieren te kunnen staven.

De eerste (paragraaf 4) is door de druk van de indirecte belastingen niet te meten over het bruto-inkomen maar over de bestedingen. De belastingdrukverdeling oogt dan inderdaad minder vlak. Maar onder andere een OECD-rapport uit 2014 stelt dat voor het meten van de totale belastingdrukverdeling, de indirecte belastingen zoals de btw adequaat gemeten worden over het bruto-inkomen (zoals in paragraaf 3).

Bij de tweede manier (paragraaf 5) worden de indirecte belastingen toch weer over het bruto-inkomen berekend (dat is juist) maar wordt onder andere de “last” van pensioenpremies aangevoerd om te betogen dat de lasten naar draagkracht zijn verdeeld. Maar pensioenpremies gaan niet ten koste van de draagkracht, ze bestendigen de vigerende draagkracht (het kabinet lijkt draagkracht te verwarren met de koopkracht om – na voorzieningen zoals die voor pensioen – goederen en diensten te kunnen kopen). De implicatie van de kabinetsvisie is dat dat degenen die geen of onvoldoende pensioen (kunnen) opbouwen, daardoor een hogere draagkracht zouden hebben. Dat lijkt mij niet houdbaar. Kortom, het kabinet gaat voorbij aan het bijzondere transitorisch karakter van pensioenpremies.

Ik concludeer dat het kabinet niet heeft kunnen weerleggen dat de integrale *belastingdrukverdeling* vrijwel vlak is. Het kabinet heeft ook niet kunnen aantonen dat andere “lasten” (de pensioenpremies) in een evenwichtige draagkrachtverdeling van lasten resulteren.

Om een progressieve belastingdrukverdeling te realiseren zal dit of een volgend kabinet het belastingstelsel anders moeten inrichten en wel met een btw-verlaging, een snelle afbouw van belastingsubsidies en een consequente vermogens- (aanwas)belasting (zie ook Jacobs, 2015, en Lejour en Van ’t Riet, 2015).

⁴⁰ Op het eerste gezicht lijkt het *Belastingplan 2016* het belastingdrukverschil tussen het 1^e en 4^e kwartiel nog vlakker te maken (opmerking toegevoegd bij de opmaak van dit artikel in september 2015).

Appendix. Data bij paragraaf 3 en 5

Deze appendix geeft de onderliggende data van de grafieken uit paragrafen 3 en 5.

Data bij paragraaf 3: verdeling van de belastingdruk. Tabel 6 en 7 geven de aan Figuur 1 en 2 onderliggende data met hun bronnen.

Tabel 4 Belastingdrukverdeling over het bruto-inkomen van huishoudens per inkomenskwartiel in 2010

	1e 25%	2e 25%	3e 25%	4e 25%
1. bruto-inkomen	100%	100%	100%	100%
2. inkomensheffing (incl. premie volksverz.): netto-heffing	7,5%	13,3% ⁴¹	18,0%	24,3%
3. indirecte belastingen	15,6%	10,2%	8,3%	5,7%
4. lokale heffingen	2,8%	1,9%	1,4%	0,9%
5. heffing IAB Zvw ⁴²	5,6%	5,4%	4,8%	3,3%
6. totale belastingdruk (som rij 2-5)	31,5%	30,8%	32,5%	34,2%
7. index belastingdrukverdeling (rij 6; 1e 25% = 1)	1	0,98	1,03	1,09
8. gemiddeld bruto-inkomen	€ 16.500	€ 34.400	€ 58.500	€ 115.000
9. bovengrens kwartiel	€ 25.300	€ 45.000	€ 74.100	.

Bronnen, rij 2-5 en 8-9: CBS via ministerie SZW (Kamerstuk 34.002 N). Zie ook CBS *Statline*.⁴³

⁴¹ Het ministerie SZW geeft hier abusievelijk 13,4% i.p.v. 13,3% (CBS *Statline*).

⁴² Heffing Inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet.

⁴³ [CBS-data: voor rijen 2 en 5](http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71013NED&D1=0-2&D2=1&D3=11-14&D4=0&D5=10.1&VW=T) (IAB = [12.1.1]+[12.1.2]+[12.1.3]) (6okt2014→30jun2015) [voor rijen 3 en 4](http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71013NED&D1=0-2&D2=1&D3=11-14&D4=0&D5=10.1&VW=T) (13feb2012→30jun2015) en (10 jun2015→30 jun2015) [voor rijen 8 en 9](http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71013NED&D1=0-2&D2=1&D3=11-14&D4=0&D5=10.1&VW=T) (<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71013NED&D1=0-2&D2=1&D3=11-14&D4=0&D5=10.1&VW=T>) (8dec2014→30jun2015).

Tabel 5 Belastingdrukverdeling over het bruto-inkomen van huishoudens per inkomenskwartiel in 2015: raming en schatting

	1e 25%	2e 25%	3e 25%	4e 25%
1. bruto-inkomen	100%	100%	100%	100%
2. inkomensheffing (incl. premie volksverz.): netto-heffing [raming mimosi]	8,8%	13,9%	17,9%	25,0%
3. indirecte belastingen [schatting GR op basis CBS 2010] ⁴⁴	16,5%	10,7%	8,7%	6,0%
4. lokale heffingen [CBS 2012] ⁴⁵	2,8%	2,0%	1,4%	0,9%
5. heffing IAB Zvw [raming mimosi]	4,2%	4,8%	4,7%	3,7%
6. totale belastingdruk (som rij 2-5)	32,3%	31,4%	32,7%	35,6%
7. index belastingdrukverdeling (rij 6; 1e 25% = 1)	1	0,97	1,01	1,10
8. gemiddeld bruto-inkomen	€ 15.300	€ 36.300	€ 63.800	€ 123.400
9. bovengrens kwartiel	€ 25.200	€ 48.500	€ 80.700	.

Bron mimosi-ramingen: Kamerstuk 34.002 N, Tabel 8.

Data bij paragraaf 5: de belastingdruk versus de ‘totale lastendruk’. Tabel 6 geeft de aan Figuur 4 onderliggende data. Deze completeert vrijwel de gehele CBS-route van het Bruto-inkomen naar het Besteedbaar inkomen uit Tabel 1. Hiermee zien we ook het verband met de opstelling van het ministerie van Financiën uit Tabel 2.

⁴⁴ Schatting op basis van [CBS-data indirecte belastingen 2010](#); voor het deel waarop het hoge btw-tarief van toepassing is, is de wijziging van dat tarief uit 2012 toegepast (verhoging met factor $21/19 = 1,105$); onder de veronderstelling van ongewijzigde aanschaf van de betreffende producten en diensten (13feb2012→30jun2015)

⁴⁵ [Lokale heffingen \(CBS 2012\)](#) (10 jun2015→30 jun2015)

94 Hoe progressief is de belastingdrukverdeling op het bruto-inkomen van huishoudens?

Tabel 6 Van belastingdruk via collectieve-lastendruk (Trimp & De Kam) naar 'totale druk'(ministerie van Financiën): kwartielverdeling huishoudens 2010

	1e 25%	2e 25%	3e 25%	4e 25%
	percentages bruto-inkomen			
1. Bruto-inkomen	100%	100%	100%	100%
2. Belastingdruk (zie Tabel 4)	31,5%	30,8%	32,5%	34,2%
3. + Basispremie Zvw huishouden*	4,3%	3,8%	3,5%	2,3%
4. Druk Algemene Wettelijke Lasten	35,8%	34,6%	36,0%	36,5%
5. + Premies werknemersverzekering	2,1%	4,1%	6,0%	5,1%
6. Collectieve lastendruk [Trimp en De Kam]	37,9%	38,7%	42,0%	41,6%
7. + Pensioenpremies (transitorisch)	0,7%	4,0%	7,9%	10,7%
8. + Overige posten ⁴⁶	0,4%	0,3%	0,6%	0,7%
9. 'Totale druk' [volgens Financiën]	39,0%	43,0%	50,5%	53,0%
10. Besteedbaar inkomen minus indirecte en lokale belastingen (rij 1 minus rij 9) **	61,0%	57,0%	49,5%	47,0%
Specificatie rij 5 [CBS-codes]:				
[11.1.1] Premie soc. verz. WW/nWW	0,5%	1,4%	2,2%	2,0%
[11.3.1] Premie soc. verz. WAO,WIA	1,6%	2,7%	3,8%	3,1%
Specificatie rij 7 [CBS-codes]:				
[11.4.1.1] Premie pensioen: werknemer	0,2%	1,1%	2,1%	2,7%
[11.4.1.2] Premie pensioen: werkgever	0,4%	2,9%	5,6%	7,5%
[11.4.2] Premie partic. verz. pensioen	0,1%	0,1%	0,2%	0,5%
<i>Som: Pensioenpremies (2e en 3e pijler)</i>	0,7%	4,0%†	7,9%	10,7%

Data rij 3, 5, 7 en 8: CBS *Statline*.⁴⁷

* Dit betreft geen waarneming maar een berekening door het CBS: de standaardpremie voor het basispakket van de Zvw gecorrigeerd voor de premiereductie eigen risico (in later jaren eigen bijdrage).

** Vergelijk *Tabel 2* (ministerie van Financiën).

† CBS-som.

⁴⁶ Deze zijn als volgt gespecificeerd.

Huishoudens 2010	1e 25%	2e 25%	3e 25%	4e 25%
[10] Betaalde inkomensoverdrachten (alimentatie ex-partner)	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
[11.2.2] Premie particuliere verzekering ziekte	0,3%	0,2%	0,3%	0,4%
[11.3.2] Premie particuliere verzekering arbeidsongeschiktheid	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
[11.4.4] Premie levensloopregeling	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%
Totaal overige posten	0,4%	0,3%	0,7%	1,0%

⁴⁷ [Data rij 3, 5, 7 en 8: CBS Statline](#)

(6okt2014→8jul2015). De CBS-code voor de Basispremie Zvw huishouden is [12.1.4].

Auteur

Geert Reuten (reuten@uva.nl; <http://reuten.eu>) doceerde 35 jaar economie aan de economische faculteit van de Universiteit van Amsterdam, waar hij nu nog gastdocent Politieke Economie is. Van medio 2007 tot medio 2015 was hij Eerste Kamerlid voor de SP – woordvoerder voor Financiën en Economische Zaken. Ik dank de TPE-redactie en twee anonieme referenten voor hun constructief commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Ook dank ik de anonieme ambtenaren van de ministeries van Financiën en SZW met wie ik, door schriftelijke kamerstukuitwisselingen (via de minister of staatssecretaris) en door een ‘technische briefing’ met hen en medewerkers van het CBS en CPB, de analyse van het onderwerp van dit artikel kon aanscherpen.

Literatuur ⁴⁸

- Bettendorf, L, S. Clossen en C. van Ewijk, 2012, BTW-verhoging treft hoge en lage inkomens even sterk, *Me Judice*, 25 april 2012. [Link](#)
- Bregman, R. en J. Frederik, 2015, *Waarom vuilnismannen meer verdienen dan bankiers*, Rotterdam, Lemniscaat.
- Caminada, C.L.J. en C.A. de Kam, 2007, Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk, in: C.L.J. Caminada, A.H. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Meijersreeks nr. 134, Sdu, Den Haag, pp. 303-321. '[Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk](#)'
- CBS, 2015, Documentatierapport IPO 2013. [Link](#)
- CPB, 2008, MIMOSI Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Document 161. [Link](#)
- Graaf-Zijl, M. de, en T. Ooms, 2013, Sociaal beleid en inkomensongelijkheid, *TPEdigitaal*, vol. 7(1): 95-118. [Link](#)
- Jacobs, B., 2015, Belastingen op kapitaalinkomen in Nederland, *Tijdschrift voor openbare Financiën* 47(1), blz. 24-48. [Link](#)
- Kam, C.A. de, 1994, The Tax System of the Netherlands, *Tax Notes International*, vol. 9(12): 903-24.
- Kam, C.A. de (2007), *Wie betaalt de staat?*, Amsterdam: Mets & Schilt’.
- Kamerstuk 26.727 nr. 3 [1999] *Wet Inkomstenbelasting 2001*, Memorie van Toelichting (staatssecretaris en minister Financiën). [Link](#)
- Kamerstuk 33.752 nr. D [2013], *Belastingplan 2014*, Memorie van antwoord (staatssecretaris Financiën), 5 december 2013. [Link f](#)
- Kamerstuk 33.752 nr. R [2014], *Belastingplan 2014*, brief van de minister SZW en de staatssecretaris Financiën over de Nederlandse vermogensverdeling, 16 september 2014. [Link](#)
- Kamerstuk 34.002 nr. D [2014], *Belastingplan 2015*, Memorie van antwoord (staatssecretaris Financiën), 5 december 2014. [Link](#)
- Kamerstuk 34.002 nr. F [2014], *Belastingplan 2015*, Verslag (commissie Financiën EK), 11 december 2014. [Link](#)

⁴⁸ Bij Kamerstukken geeft het vijf-cijfer getal het wet- of onderwerp-dossier aan; voor Tweede Kamerstukken wordt dit gevolgd door een Arabisch nummer; voor Eerste Kamerstukken wordt dit gevolgd door een nummering met Romeinse hoofdletters.

- Kamerstuk 34.002 nr. G [2014], *Belastingplan 2015*, Nota naar aanleiding van het verslag (staatssecretaris Financiën), 12 december 2014. [Link](#)
- Kamerstuk 34.002 nr. L [2015], *Belastingplan 2015*, brief aan de staatssecretaris van Financiën over 'Raming van effecten van belasting- en inkomenspolitiek mede aan de hand van de lastendruk' in het kader van het Belastingplan 2015 (commissie Financiën EK), 5 maart 2015. [Link](#)
- Kamerstuk 34.002 nr. N [2015], *Belastingplan 2015*, Brief van de minister SZW over 'Raming van effecten van belasting- en inkomenspolitiek mede aan de hand van de lastendruk', 29 april 2015. [Link](#)
- Lejour, A. en M van 't Riet, 2015, Een meer uniforme belasting van kapitaalinkomen, CPB Policy Brief 2015/16. [Link](#)
- Mateboer, M., J. Erkens, H. Muller en H. Langenberg, 2014, Inkomen en kenmerken van zelfstandigen zonder personeel, Heerlen, Centraal Bureau voor de Statistiek. [Link](#)
- Ministerie Financiën, 2014 – zie Kamerstuk 34.002, nr. G.
- Ministerie SZW, i.s.m. Financiën en EZ, 2013, Pensioen van zelfstandigen. Onderzoek naar de oorzaken van beperkte pensioenopbouw van zelfstandigen en mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor. [Link](#)
- Ministerie SZW, 2014, Stand van zaken van de Sociale Zekerheid, juli 2014. [Link](#)
- OECD, 2013, Compensation of employees, in *National Accounts at a Glance 2013*, OECD Publishing. [Link](#)
- OECD/KIPF, 2014, "The distributional effects of consumption taxes", in *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris. DOI: [Link](#)
- Reuten, G., 2014, Aanvullend pensioenstelsel benadeelt lagere inkomens, *Follow the Money*, 19 mei 2014. [Link](#)
- Reuten, G., 2015, De verdeling van de belastingdruk over huishoudens, 2006-2015, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, vol. 47(3): 114-30. http://wimdreesstichting.nl/page/downloads/2015_3_2_tvof_reuten.pdf
- SNA 2008 – zie UN 2009.
- Staatssecretaris van Financiën, 2014, – zie Kamerstuk 34.002, nr. G.
- Trimp L. en C.A. de Kam, 2011, De drukverdeling van collectieve lasten, *Economisch-Statistische Berichten*, 25 november 2011, vol. 96(4623): 698-701.⁴⁹
- Trimp L. en C.A. de Kam, 2012, De drukverdeling van collectieve lasten, Noordhoff Uitgevers. [Link](#)
- UN, 2009, United Nations [European Commission, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Bank] *System of National Accounts 2008* [SNA 2008]. [Link](#)

⁴⁹ Vrijwel identiek aan de via internet breder toegankelijke versie uit 2012.