

# De drukverdeling van collectieve lasten

De heffing van belastingen en premies voor de sociale verzekeringen heeft gevolgen voor de personele inkomensverdeling. Uit toerekening van bijna negentig procent van de collectieve lasten aan huishoudens blijkt dat deze in 2009 vrijwel proportioneel zijn verdeeld. Invoering van een lager toptarief van de inkomstenbelasting of uitbreiding van de rol van de omzetbelasting zou de drukverdeling van de collectieve lasten al snel degressief maken.

## RENS TRIMP

Statistisch onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek

## FLIP DE KAM

Honoraire hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

Via belastingen en premies voor de sociale verzekeringen trekt de Nederlandse overheid ongeveer 39 procent van de in de nationale economie toegevoegde waarde naar zich toe. In door het Ministerie van Financiën opgestelde overzichten van de opbrengst van de rijksbelastingen wordt, in navolging van de aanpak in de Nationale Rekeningen, sinds enkele jaren onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte belastingen. Tot de directe belastingen van het Rijk horen de inkomstenbelasting met de loonbelasting als voorheffing, de vennootschapsbelasting, de dividendbelasting en de schenk- en erfbelasting. Indirecte belastingen, zoals de omzetbelasting (btw),

accijnzen en belastingen op een milieugrondslag, drukken op de bestedingen van gezinnen en de overheid. Behalve de rijksbelastingen worden tot de collectieve lasten ook gerekend de premies voor de sociale verzekeringen en de eigen belastingen van decentrale overheden – gemeenten, provincies en waterschappen.

Sinds het midden van de jaren negentig is het aandeel van de indirecte belastingen in de collectieve lasten met 2,7 procentpunten toegenomen tot 32 procent (EU, 2011). Het kabinet speelt met de gedachte de lasten op de consumptie verder te verzwaren, om zo de lasten op arbeid te kunnen verlichten (Ministerie van Financiën, 2011). Zulke veranderingen in de samenstelling van de collectieve lastenmix hebben gevolgen voor de verdeling van de lastendruk over huishoudens. In vrijwel alle landen kent de inkomstenbelasting een progressief tarief. Via deze heffing leveren hogere inkomensgroepen een meer dan evenredige bijdrage aan de schatkist. De schenk- en erfbelasting worden hoofdzakelijk door vermogende belastingplichtigen opgebracht. Daarentegen drukken de indirecte belastingen, uitgedrukt als percentage van het bruto inkomen, in verhouding juist zwaarder op huishoudens uit de

lagere inkomensgroepen. Een eerste oorzaak is dat lagere inkomens door de progressie van de inkomstenbelasting van hun bruto inkomen een groter deel overhouden om te sparen of te besteden. Bovendien is de spaarquote van mensen met een bescheiden inkomen lager.

### Verdeling van de collectieve-lastendruk

Over de drukverdeling van inkomstenbelasting en premies voor de sociale verzekeringen is al veel informatie beschikbaar via de regelmatig door het CBS gepubliceerde inkomensstatistiek. Over de drukverdeling van de indirecte belastingen van het Rijk en die van de belastingen van decentrale overheden zijn veel minder cijfers beschikbaar. De belastingen op de bestedingen worden veelal afgedragen door ondernemers, die goederen en diensten leveren en die deze heffingen aan hun afnemers in rekening brengen of proberen te brengen. Daarom is niet op voorhand duidelijk welke huishoudens de indirecte belastingen uiteindelijk betalen. Met het Budgetonderzoek van het CBS (2011a) valt evenwel voor een groot aantal indirecte belastingen na te gaan bij welke huishoudens ze neerslaan. In het Budgetonderzoek wordt 1500 huishoudens gevraagd naar al hun uitgaven gedurende een halve maand en 6000 huishoudens naar hun uitgaven van twintig euro en meer gedurende een periode van drie maanden. Bijna twintig jaar geleden zijn resultaten van zo'n exercitie voor het laatst gepubliceerd (De Kam en Wetzels, 1994). Nadien heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2003) met gegevens uit het CBS Budgetonderzoek de drukverdeling van zeven (voor 1991) respectievelijk negen (voor 1999) belastingen op het verbruik in kaart gebracht. Voor latere jaren zijn geen vergelijkbare analyses gepubliceerd.

Op basis van gegevens uit het CBS Budgetonderzoek 2009 en het Inkomenspanelonderzoek 2009 wordt de drukverdeling van bijna negentig procent van alle directe belastingen, indirecte belastingen en premies voor sociale verzekeringen in kaart gebracht. Dit geeft een actueel en scherper beeld van de verdelingseffecten van de door de overheid opgelegde collectieve lasten.

### Toegerekende indirecte belastingen

In 2009 bedroeg de totale opbrengst van de belastingen op de bestedingen 76 miljard euro; daarvan is 61 miljard euro in het onderzoek betrokken, zoals blijkt uit de totaalregel in tabel 1. Het betreft de omzetbelasting (btw), de verbruiksbelasting op frisdrank, alle zes accijnzen, de assurantiebelasting en de motorrijtuigenbelasting. Van de vijf rijksbelastingen op een milieugrondslag zijn de energiebelasting en de belasting op leidingwater meegenomen. In termen van opbrengst zijn de belangrijkste belastingen die bij de toerekening ontbreken de overdrachtsbelasting, de invoerrechten, de belasting op personenauto's en motorrijwielen (bpm), de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen en de lokale

milieuheffingen (riolering, inzameling vaste afvalstoffen). De toerekening van de overdrachtsbelasting (een heffing van zes procent – nu tijdelijk twee procent – wanneer bestaande onroerende zaken van eigenaar wisselen) levert zo veel theoretische en praktische problemen op dat deze buiten het onderzoek blijft. Over de invoerrechten die door de Nederlandse douane namens de Europese Unie worden geheven op van buiten de interne markt geïmporteerde goederen is geen informatie beschikbaar, waarmee deze aan huishoudens zijn toe te rekenen. Hetzelfde geldt momenteel voor de bpm en voor de lokale heffingen: de onroerendezaakbelastingen, lokale milieuheffingen en de waterverontreinigingsheffing.

### Methode van toerekening

Behalve voor de motorrijtuigenbelasting bevat het Budgetonderzoek geen concrete bedragen voor door huishoudens over hun bestedingen betaalde belastingen. Daarom moeten de bedragen van de overige indirecte belastingen worden berekend aan de hand van het waargenomen verbruik van goederen en diensten en de daarbij van toepassing zijnde belastingtarieven. Voor alle artikelen in het Budgetonderzoek is zo goed mogelijk bepaald welke belastingen hierop drukken en welk tarief van toepassing is. Langs deze weg wordt voor iedere individuele uitgave van de huishoudens bepaald hoeveel belasting in de consumentenprijs is begrepen.

Bij het Budgetonderzoek is sprake van onderrapportage van de meeste bestedingen. Kennelijk verzuimt een deel van de respondenten alle aankopen te noteren. Daardoor zijn ook de berekende indirecte belastingen in voorkomende gevallen onderschat. Gezien de omvangrijke onderrapportage bij alcoholhoudende dranken, tabaksproducten en frisdrank zijn de accijnzen en de verbruiksbelasting in deze drie gevallen opgehoogd naar het totaal uit de Nationale Rekeningen. Niet alle indirecte belastingen drukken rechtstreeks op de consumptie van huishoudens, want een aantal bedrijfstakken is vrijgesteld van omzetbelasting, in het bijzonder banken, verzekeringsmaatschappijen, medische dienstverlening en onderwijsinstellingen. Vrijgestelde ondernemingen en organisaties kunnen de op hun inkopen drukkende btw niet terugvorderen van de fiscus. Zij zullen deze echter wel proberen door te berekenen aan de consumenten. Ook drukt een

Tabel 1

Belastingen op bestedingen in miljoen euro, 2009.

	Totaal	In dit onderzoek opgenomen belastingen
<b>Totaal</b>	<b>76.266</b>	<b>61.091</b>
<b>Omzetbelasting (btw)</b>	<b>40.086</b>	<b>40.086</b>
<b>Invoerrechten aan EU</b>	<b>1483</b>	<b>-</b>
<b>EU-heffingen op voedingsmiddelen</b>	<b>302</b>	<b>-</b>
<b>Accijnzen</b>	<b>10.696</b>	<b>10.696</b>
- Benzine en overige minerale oliën	7397	7397
- Tabaksproducten	2318	2318
- Alcoholische dranken	981	981
<b>Verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken</b>	<b>158</b>	<b>158</b>
<b>Belastingen op milieugrondslag</b>	<b>4872</b>	<b>4433</b>
- Afvalstoffenheffing	46	-
- Energiebelasting	4148	4148
- Waterbelasting	285	285
- Verpakkingenbelasting	275	-
- Vliegbelasting	118	-
<b>Motorrijtuigenbelasting</b>	<b>4869</b>	<b>4869</b>
<b>Op personenauto's en motorrijwielen (bpm)</b>	<b>2145</b>	<b>-</b>
<b>Overdrachtsbelasting</b>	<b>2745</b>	<b>-</b>
<b>Onroerendezaakbelastingen</b>	<b>2936</b>	<b>-</b>
<b>Assurantiebelasting</b>	<b>849</b>	<b>849</b>
<b>Lokale milieuheffingen</b>	<b>3746</b>	<b>-</b>
<b>Overige belastingen op productie en invoer</b>	<b>1379</b>	<b>-</b>

Bron: CBS, 2011b

Tabel 2

**Besteedbaar inkomen en indirecte rijksbelastingen (aandeel tienprocentgroepen in procenten).**

Tienprocentgroepen	100	1+2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aantal huishoudens	100	20	10	10	10	10	10	10	10	10
Besteedbaar inkomen	100	7	6	7	8	9	11	13	15	24
Indirecte belastingen waarvan	100	12	7	8	9	10	12	13	14	16
Omzetbelasting(btw)	100	12	7	8	9	10	11	13	14	17
Frisdrank	100	10	6	9	8	11	14	14	15	13
Accijnzen										
Alcohol	100	13	8	10	10	10	12	11	13	14
Tabak	100	15	10	10	10	10	13	12	11	7
Brandstof	100	12	7	9	9	10	12	13	14	15
Milieubelastingen										
Energie	100	12	7	7	9	9	11	13	14	17
Water	100	12	7	8	9	10	12	13	13	16
Assurantiebelasting	100	12	7	8	9	10	11	13	14	17
Motorrijtuigenbelasting	100	10	7	8	8	9	13	13	16	16

Tabel 3

**Directe rijksbelastingen en sociale premies in miljoen euro in 2009.**

	Totaal	In dit onderzoek opgenomen heffingen
Inkomstenbelasting	50.118	50.118
Vennootschapsbelasting	11.604	-
Vermogensheffingen	1817	-
Overige directe belastingen van het Rijk	156	-
Sociale premies	79.190	79.190
Totaal	142.885	129.308

Bron: CBS, 2011b

deel van de btw op investeringen in onroerend goed. Nog een ander deel van de btw wordt door de overheid zelf betaald. Het gaat hierbij om grote bedragen: van de totale opbrengst van de btw in 2009 (40,1 miljard euro) komt slechts 21,9 miljard euro rechtstreeks voor rekening van de huishoudens. De accijnzen op motorbrandstoffen komt eveneens slechts voor iets meer dan de helft rechtstreeks ten laste van huishoudens. Ook de opbrengst van een aantal milieuheffingen, die van de motorrijtuigenbelasting en die van de assurantiebelasting valt deels aan bedrijven toe te schrijven.

Nauwkeurige toerekening van deze heffingen – die in eerste aanleg bij ondernemingen en de overheid neerslaan – aan huishoudens is niet goed mogelijk, omdat daarvoor nogal wat aanvullende veronderstellingen nodig zijn. Desondanks worden hier voor de cijfermatige vaststelling van de lastenverdeling ook de indirecte belastingen meegeteld, voor zover die niet rechtstreeks aan huishoudens zijn toe te rekenen. De niet-aftekbare btw wordt toegerekend aan huishoudens, evenredig aan hun bestedingen aan van btw vrijgestelde diensten, zoals ban-

Tabel 4

**Gemiddelde belastingdruk in procenten van het bruto inkomen in 2009.**

Tienprocentgroepen	Totaal	1+2	3	4	5	6	7	8	9	10
Inkomstenbelasting	10,6	1,5	2,1	3,2	4,7	6,1	7,2	8,6	11,1	20,1
Premies	9,0	5,1	6,9	9,0	10,8	10,6	10,7	10,7	10,1	6,8
volksverzekeringen										
Premies werknemersverzekeringen	4,8	1,9	2,5	3,6	4,7	5,4	5,9	6,0	5,9	4,0
Premie ziektekosten	6,9	10,2	9,1	9,1	8,7	8,3	7,9	7,4	6,5	4,2
Indirecte belastingen	10,2	23,3	15,9	13,8	12,7	11,0	11,1	10,0	8,4	5,9
Totaal	41,5	42,1	36,5	38,8	41,5	41,5	42,9	42,7	42,1	41,2

caire diensten. De overige belastingen zijn toegeerekend, evenredig aan de totale bestedingen van huishoudens.

**Drukverdeling van indirecte belastingen**

Tabel 2 geeft de aandelen van negen inkomensgroepen in elke indirecte belasting afzonderlijk. Hiertoe zijn huishoudens op basis van hun bruto inkomen opgedeeld in tien tienprocentgroepen. De eerste tienprocentgroep bevat de tien procent van de huishoudens met de laagste inkomens, de tiende tienprocentgroep de tien procent met de hoogste inkomens. Omdat het Budgetonderzoek te weinig huishoudens bevat in de laagste tienprocentgroep om betrouwbare schattingen te maken, zijn de eerste twee groepen samengevoegd. Gegeven het grote gewicht van de omzetbelasting in het totaal van de indirecte belastingen, wekt het weinig verbazing dat de aandelen van de tienprocentgroepen in de btw en in het totaal van alle indirecte belastingen elkaar weinig ontlopen. Door de kolommen in tabel 2 vanaf de tweede regel van boven naar beneden te lezen, springt dadelijk in het oog wanneer het aandeel van een tienprocentgroep in de opbrengst van een bepaalde belasting significant afwijkt van het aandeel in het totaal van de indirecte belastingen. Zo valt het geringe aandeel van de hoogste tienprocentgroep in de belasting op frisdrank en in de accijnzen op alcohol en tabak op. Dit wijst op de samenhang van een hogere opleiding, hoger inkomen en gezondere levensstijl. Het spiegelbeeld is dat deze *sin taxes* bij de lagere middenklassen zwaar drukken, in vergelijking met hun aandeel in alle indirecte belastingen. De tiende tienprocentgroep draagt – in verhouding tot zijn aandeel in het totaal van de indirecte belastingen (zestien procent) iets meer bij aan de energiebelasting en de motorrijtuigenbelasting (zeventien procent).

**Toegerekende directe heffingen**

De cijfers over de drukverdeling van tachtig procent van de indirecte belastingen zijn te combineren met cijfers uit het CBS Inkomenspanelonderzoek over de drukverdeling van de directe belastingen en de sociale premies. De inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen (AOW, Anw en AWBZ) worden geheven door inhouding op het loon en via door de Belastingdienst opgelegde aanslagen. De werkgever betaalt de premie voor de sociale verzekeringen die werknemers beschermen tegen inkomensverlies door werkloosheid en arbeidsongeschiktheid rechtstreeks aan de Belastingdienst. Deze werkgeverspremies zijn eveneens aan huishoudens toegerekend, omdat zij net als de werknemerspremies uiteindelijk voor rekening van de factor arbeid komen. De netto premielast voor de basisverzekering tegen ziektekosten is berekend door de nominale premie van de zorgverzekeraars en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet te verminderen met de door huishoudens ontvangen zorgtoeslag. Tabel 3 geeft aan dat negentig procent van de

opbrengst van deze heffingen wordt meegenomen. Met name ontbreken de schenk- en erfbelasting, en de vennootschapsbelasting.

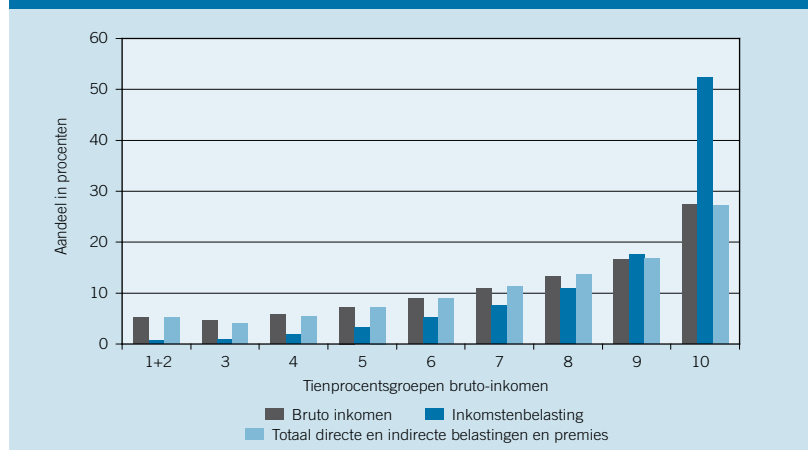
## Drukverdeling van alle collectieve lasten

Tabel 4 presenteert voor 2009 de drukverdeling van 87 procent van alle collectieve lasten. Dit percentage volgt uit de totaalregels in tabel 1 en 3, waaruit blijkt dat 190,4 miljard euro van de totale opbrengst van 219,2 miljard euro is toegerekend. In tabel 4 zijn huishoudens weer als inkomenseenheid genomen, omdat betaalde indirecte belastingen niet zijn toe te rekenen aan individuen die deel uitmaken van een meerpersoonshuishouden. Huishoudens zijn opnieuw in inkomensgroepen gerangschikt op basis van hun bruto inkomen.

Uit tabel 4 blijkt dat de druk van de collectieve lasten niet monotoon toeneemt met het bruto inkomen. Het stelsel van collectieve lasten als geheel werkt dus niet progressief uit. De twintig procent van de huishoudens met de laagste inkomens ervaart – ondanks de geringe druk van de inkomstenbelasting – een relatief zware last door de ziektekostenpremie en de indirecte belastingen. Voor huishoudens uit de derde en de vierde tienprocentgroep is de totale druk in verhouding laag. Bij de hogere inkomensgroepen zijn de verschillen gering. De gemiddelde druk van de in de berekeningen meegenomen belastingen ligt voor huishoudens uit de vijfde tot en met de tiende tienprocentgroep tussen 41 en 43 procent. Opmerkelijk is dat voor de allerhoogste inkomensgroep de druk iets lager uitpakt dan voor de inkomens daaronder. De relatief zware druk van de inkomstenbelasting van gemiddeld twintig procent wordt voor deze groep meer dan gecompenseerd door de betrekkelijk lichte pressie van sociale premies en indirecte belastingen. Al is de druk van de in aanmerking genomen collectieve lasten voor de tienprocentgroep met de hoogste inkomens gemiddeld niet hoger dan het gemiddelde voor alle huishoudens samen, voor de top één procent van de huishoudens loopt de druk wel op. Tabel 4 vermeldt voor de top tien procent van de huishoudens als druk van de inkomstenbelasting gemiddeld twintig procent, maar de top één procent betaalde in 2009 gemiddeld dertig procent. Aan de top van de inkomenspiramide zorgt het progressieve tarief van de inkomstenbelasting dus voor een bovengemiddelde bijdrage in de lastendruk. De gevonden verdeling van de lastendruk kan helpen bij de oordeelsvorming over een eventuele verhoging van het toptarief van de inkomstenbelasting (nu 52 procent). Een van de hierbij gebruikte tegenargumenten luidt dat de tiende tienprocentgroep al meer dan de helft van de totale opbrengst van de inkomstenbelasting voor haar rekening neemt (figuur 1). Het aandeel van de tien procent meest bemiddelde huishoudens in alle hier in aanmerking genomen directe en indirecte belastingen samen

Figuur 1

Bruto inkomen en belastingen (aandeel tienprocentgroepen in procenten).



(27,3 procent) is evenwel niet groter dan hun aandeel in het totale bruto inkomen van gezinnen (27,5 procent).

Tabel 4 laat verder zien dat uitbreiding van het aandeel van de btw in de totale belastingopbrengst het belastingstelsel zou kantelen naar een licht degressieve drukverdeling.

## Conclusie

De behandeling van de rijksbegroting vormt elk jaar opnieuw aanleiding voor bespiegelingen over veranderingen in de koopkracht van diverse door politici relevant geachte groepen. De inkomensgevolgen van doorgaans beperkte wijzigingen in de fiscale wetgeving krijgen hierbij veel aandacht. Dit betreft in de regel marginale mutaties in het komende jaar, ten opzichte van de uitgangssituatie in het lopende jaar. Daarbij valt het op dat de bestaande verdeling van de gemiddelde collectieve-lastendruk voor uiteenlopende groepen nauwelijks aandacht krijgt. Dit houdt voor een deel verband met het feit dat beschikbare cijfers over de drukverdeling van de indirecte belastingen gedateerd zijn. Op basis van gegevens van het CBS Inkomenspanelonderzoek en het CBS Budgetonderzoek zijn collectieve lasten in 2009 toegerekend aan verschillende inkomensgroepen. Het betreft tachtig procent van de opbrengst van alle indirecte belastingen en negentig procent van de opbrengst van de directe belastingen van het Rijk en de sociale premies. Het stelsel in zijn totaliteit blijkt nauwelijks bij te dragen aan de herverdeling van inkomens.

Deze uitkomst is niet alleen informatief als achtergrond bij de jaarlijkse behandeling van het belastingplan en de rijksbegroting. Ook voorstellen voor fundamentele hervorming van het belastingstelsel, zoals een verlaging van het toptarief van de inkomstenbelasting en een grotere rol voor de omzetbelasting, laten zich beter beoordelen in het licht van de bestaande drukverdeling van collectieve lasten.

## LITERATUUR

- CBS (2011a) *Budgetonderzoek (BO) 2005–2010*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2011b) *Nationale Rekeningen 2010*. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- EU (2011) *Taxation trends in the European Union*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Kam, C.A. de, en W. Wetzels (1994) Drukverdeling van bestedingsbelastingen en milieuheffingen, 1992. *Sociaal Economische Maandstatistiek*, 94(11), 11–14.
- Ministerie van Financiën (2011) *De Fiscale agenda*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- SCP (2003) *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.