



## Wie betaalt de belastingen?

**Auteur(s):**Kam, C.A. de  
Haan, J. de*Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is mede gebaseerd op C.A. de Kam en J. de Haan c.s., Who pays the taxes? The distribution of effective tax burdens in four EU countries, EC Tax Review, 1996, nr. 4, blz. 175-188.***Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4098, pagina 236, 19 maart 1997

**Rubriek:**

Monitor

**Trefwoord(en):**

belastingen

*Niet alleen de hoogte van de belastingen, ook de verdeling over verschillende soorten belastingen loopt tussen de EU-landen flink uiteen. Toch betalen uiteindelijk mensen met een gelijk inkomen ongeveer evenveel belasting.*

**Zonder twijfel volgen de bewindslieden van Financiën momenteel met grote belangstelling de discussie over fiscale hervormingen in de Bondsrepubliek. Bij de oosterburen circuleren regeringsvoorstellen om het toptarief van de inkomstenbelasting nog voor het einde van deze eeuw te verminderen van 53% tot 39%. Het basistarief gaat volgens de plannen omlaag tot 15%. Budgettaire dekking wordt onder andere gevonden door de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting een stuk breder te maken, en door de BTW-tarieven te verhogen. Ook in Nederland wordt nagedacht over een verschuiving van de belastingdruk van de inkomstenbelasting naar de BTW (zie het artikel van [Bovenberg en Cnossen](#)).**

Met de voortschrijdende Europese integratie zal de belastingconcurrentie verder toenemen. Landen kunnen dingen naar de gunsten van kapitaal aanbieders en investeerders door hun belastingmix aan te passen, en de druk op kapitaal te beperken.

Toenemende belastingconcurrentie maakt het steeds belangrijker een goed inzicht te hebben in verschillen tussen de belastingstelsels van de EU-lidstaten. Dit artikel gaat in op de belastingmix en de verdeling van de belastingdruk over huishoudens in vier lidstaten van de EU: Duitsland, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Ondanks belangrijke verschillen in belastingpeil en belastingmix per land, blijkt de verdeling van de belastingdruk over inkomensgroepen in de vier landen verrassend grote gelijkens te vertonen. Het Nederlandse belastingstelsel loopt wat betreft progressiviteit redelijk in de pas met dat in de andere onderzochte landen.

### Belastingmix

[tabel 1](#) geeft voor 1991 het aandeel van de belangrijkste soorten belastingen in de belastingmix, alsmede het belastingpeil van de vier geselecteerde landen <sup>1</sup>. De tabel maakt duidelijk dat het belastingpeil nogal uiteenloopt. Nederland is in 1991 duidelijk koploper, met 47% bbp. Het belastingpeil in Spanje en het VK lag dat jaar ruim tien procentpunten lager. Ook Duitsland kende een flink lager belastingpeil dan Nederland.

**Tabel 1. De belastingmix in vier lidstaten van de Europese Unie 1991, procentuele aandelen**

	Nederland	Duitsland	VK	Spanje
Inkomstenbelasting	25,2	23,1	27,6	24,0
Sociale verzekeringspremies	38,1	40,3	16,6	35,9
Belasting op goederen en diensten	15,2	16,4	30,6	27,1
Belasting op ondernemingswinst	7,2	3,0	16,2	8,0
Overige belastingen	14,3	17,2	9,0	5,0
Belastingpeil (% bbp)	47,0	39,2	36,0	34,7

Bron: De Kam en De Haan c.s. (zie C.A. de Kam en J. de Haan c.s., Who pays the taxes? The distribution of effective tax burdens in four EU countries, EC Tax Review, 1996, nr. 4, blz. 175-188). Landen zijn gerangschikt naar aflopend belastingpeil.

Gezien de grote verschillen in belastingpeil is het opvallend, dat de belastingmix in de vier onderzochte landen een zekere gelijkens vertoont. Steeds schommelt het aandeel van de inkomstenbelasting in de totale belastingopbrengst rond de 25%. Met uitzondering van het VK is ook het aandeel van de sociale verzekeringspremies redelijk vergelijkbaar. Het aandeel van de belastingen op goederen en diensten (hoofdzakelijk BTW en accijnzen) loopt daarentegen tamelijk sterk uiteen. In Spanje en het VK is het aandeel van deze belastingen aanzienlijk groter dan in Nederland en Duitsland het geval is. Ook de winstbelasting voor ondernemingen kent sterk uiteenlopende aandelen. Opvallend is het lage aandeel van deze belasting bij onze oosterburen.

### Belastingdruk: methodologie

Hoe de belastingdruk over de bevolking is verdeeld, valt niet eenvoudig te bepalen. Ten eerste, omdat ook rechtspersonen belasting betalen, terwijl in laatste instantie alle belastingen uiteraard op natuurlijke personen drukken. Bovendien weten velen de opgelegde belastingen en heffingen op derden af te wentelen. Zo zullen vakbonden proberen een verhoging van de loonbelasting of de sociale premies op werkgevers af te wentelen door extra looneisen te stellen. Ondernemers die worden geconfronteerd met hogere arbeidskosten of belastingen zullen op hun beurt proberen deze af te wentelen op hun afnemers door hen hogere prijzen in rekening te brengen.

Vanzelfsprekend bepaalt de afwenteling van belastingen mede wie uiteindelijk de belasting dragen. Bij de drukverdeling van belastingen wordt daarom vaak een onderscheid gemaakt tussen:

1. het interventiepunt van een heffing ('statutory incidence'), dat aangeeft wie op grond van wettelijke bepalingen formeel de heffing verschuldigd is;
2. het neerslagpunt van een heffing ('economic incidence'), dat aangeeft wie uiteindelijk (na afwenteling) de heffing draagt.

Indien via informatie uit verschillende bronnen (overheidsadministratie, enquêtes, microsимулатie en koopkracht-overzichten) het interventiepunt van de belastingen is vastgesteld, dient vervolgens het neerslagpunt te worden bepaald.

In navolging van Pechman hebben wij aangenomen dat de inkomstenbelasting en de werknemerspremies voor de sociale verzekeringen uiteindelijk worden gedragen door degenen die deze heffing betalen<sup>2</sup>. Verondersteld is verder dat belastingen op bestedingen op consumenten drukken naar rato van hun verbruik van belaste goederen en diensten. De vennootschapsbelasting slaat bij veronderstelling voor een derde neer bij aandeelhouders, voor een derde bij vermogensbezitters in het algemeen en is voor een derde afgewenteld in de consumptieprijzen. De werkgevers-premies zijn voor drie kwart toegerekend aan werknemers en voor een kwart aan consumenten.

Het zal duidelijk zijn dat de gepresenteerde resultaten sterk afhangen van de gehanteerde veronderstellingen. Worden andere, eveneens plausibele veronderstellingen gebruikt, dan blijken de uitkomsten daardoor evenwel weinig te veranderen. Pechman kwam in zijn studie voor de VS tot dezelfde conclusie. Dit hoeft niet te verbazen, omdat de alternatieve veronderstellingen hoofdzakelijk betrekking hebben op het neerslagpunt van vennootschapsbelasting en werkgeverspremies, twee heffingen met een gering aandeel in de belastingmix.

## Data

Voor Nederland is gebruik gemaakt van administratieve gegevens (inkomstenbelasting, vermogensbelasting, sociale premies) en van enquêtegegevens (bestedings- en milieubelastingen), alle afkomstig van het CBS. Voor de bepaling van de drukverdeling in het VK is samengewerkt met het Institute for Fiscal Studies. Dit bootst de belastingdruk na met gegevens uit het jaarlijkse Family Expenditure Survey (een enquête). Ook de verdelingen voor Duitsland en Spanje zijn hoofdzakelijk gebaseerd op nationale budgetonderzoeken, zoals bewerkt door collega's van de universiteiten van Luneburg resp. Barcelona.

Wij geven steeds het aandeel van 10%-groepen huishoudens in de opbrengst van afzonderlijke belastingen, en hun aandeel in de totale belastingopbrengst. Deze inkomensklassen worden gevormd door eerst alle huishoudens naar oplopend inkomen te rangschikken en ze vervolgens in te delen in tien groepen die elk 10% van de huishoudens bevatten. De huishoudens met de laagste inkomens zitten in de eerste 10%-groep, die met de hoogste inkomens worden in de tiende 10%-groep gevonden. [tabel 2](#), [tabel 3](#), [tabel 4](#) en [tabel 5](#) geven (voor zover beschikbaar) steeds de verdeling van de inkomstenbelasting, de sociale verzekeringspremies, de BTW en de vennootschapsbelasting, alsmede de verdeling van de totale belastingdruk.

**Tabel 2. Belastingaandelen per 10%-groep, Nederland procentueel aandeel**

deciel	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
Inkomstenbelasting	1	2	3	4	5	7	9	12	17	39	100
Soc. verz. premies	2	3	5	7	9	11	13	14	16	19	100
Soc. verz. premies werkn.	2	3	6	8	10	11	13	14	16	17	100
Soc. verz. premies werkq.	2	4	6	8	10	11	13	14	15	16	100
BTW	4	5	6	8	9	10	12	13	15	19	100
Vennootschapsbelasting	3	2	4	5	6	7	10	12	16	36	100
Totale belastingen	2	3	5	7	7	9	11	13	16	26	100
Bruto inkomen	3	4	5	7	8	10	11	13	15	24	100

**Tabel 3. Belastingaandelen per 10%-groep, Duitsland procentueel aandeel**

deciel	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
Inkomstenbelasting	1	2	3	5	6	7	9	12	17	39	100
Soc. verz. premies werkn.	1	3	5	6	8	9	11	13	16	28	100
BTW	4	5	5	9	8	10	12	13	14	19	100
Totale belastingen	2	3	5	7	7	9	11	13	16	26	100
Bruto inkomen	2	4	6	8	9	10	11	13	15	21	100

**Tabel 4. Belastingaandelen per 10%-groep, Spanje procentueel aandeel**

deciel	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
--------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	--------

Inkomstenbelasting	0	0	2	3	5	7	10	14	19	41	100
Soc. verz. premies werkn.	1	2	4	6	8	9	12	15	19	25	100
Soc. verz. premies werkg.	2	3	5	7	8	11	12	15	17	21	100
BTW	4	5	7	8	9	10	11	13	14	18	100
Vennootschapsbelasting	4	5	6	7	9	10	11	12	14	19	100
Totale belastingen	2	3	4	6	8	9	11	14	16	26	100
Bruto inkomen	2	4	5	6	8	9	11	13	16	27	100

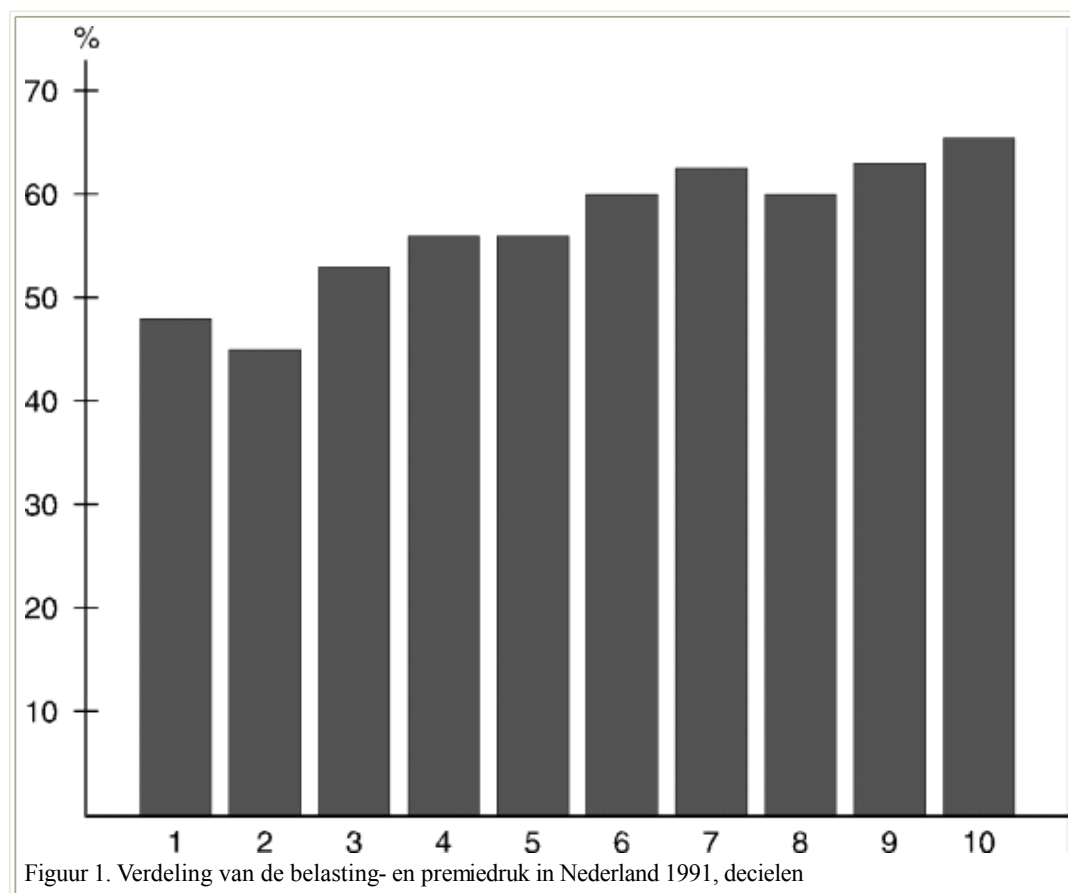
**Tabel 5. Belastingaandelen per 10%-groep, VK procentueel aandeel**

deciel	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
Inkomstenbelasting	0	0	1	2	4	6	9	13	19	46	100
Soc. verz. premies werkn.	0	0	1	3	5	9	13	16	23	29	100
Soc. verz. premies werkg.	1	1	2	3	6	8	12	15	21	32	100
BTW	3	3	5	6	8	11	11	14	16	23	100
Vennootschapsbelasting	2	3	5	5	6	8	9	12	13	37	100
Totale belastingen	1	2	3	5	6	9	11	14	18	31	100
Bruto inkomen	2	3	4	5	7	9	11	13	17	29	100

Door gegevensproblemen was het niet mogelijk de verdeling van alle belastingen te bepalen. Met uitzondering van Duitsland, waar slechts 62% van de totale belastingopbrengst is toegerekend, is echter in alle gevallen meer dan 90% van de belastingen meegenomen. Voor Nederland ligt de dekkingsgraad zelfs op 98%.

### Verdeling van de belastingdruk

[figuur 1](#) illustreert dat de gemiddelde druk van alle belastingen samen in ons land voor de onderscheiden 10%-groepen maar betrekkelijk weinig uiteenloopt. Deze conclusie volgt uit een vergelijking van het aandeel van elke 10%-groep in het geaggregeerde bruto-inkomen en in de totale belastingopbrengst. Om de drukverdeling scherp in beeld te krijgen, toont [figuur 1](#) de per 10%-groep opgebrachte belasting als percentage van het gezamenlijke bruto-inkomen van de huishoudens in die 10%-groep. Een licht progressieve verdeling van de totale belastingdruk is het resultaat. De scherpe progressie van de inkomstenbelasting in ons land wordt kennelijk geneutraliseerd door de degressieve drukverdeling van sociale premies en kostprijsverhogende belastingen. Zelfs voor de armste huishoudens ligt de druk van belastingen plus sociale premies al op bijna 50% van het bruto inkomen. Voor huishoudens met topinkomens loopt de gemiddelde druk op tot 65%.



De tabellen 2 tot 5 tonen de verdeling van de belastingdruk over huishoudens in de vier vergelijkingslanden. De belastingverdeling in de andere drie onderzochte landen lijkt verrassend veel op die bij ons. In Nederland neemt de 10% van de huishoudens met de hoogste inkomens 25% van de totale belastingopbrengst voor zijn rekening. In de andere onderzochte landen is dit percentage ongeveer even hoog. Alleen het VK kent een wat progressiever belastingstelsel. Daar draait 10% van de huishoudens op voor 31% van de totale belastingopbrengst. Het aandeel van de 40% huishoudens met de laagste inkomens bedraagt in ons land 16%, wat ongeveer even veel is als in Duitsland (17%) en in Spanje (15%). In het VK is dit aandeel met 11% echter wat geringer.

De treffende gelijkvormigheid van de totale-drukverdeling geldt niet voor alle belastingen afzonderlijk. De inkomstenbelasting kent in Spanje en met name in het VK bijvoorbeeld een veel progressiever profiel dan in ons land en in Duitsland het geval is. Hier is het aandeel van de 10% rijkste huishoudens in de inkomstenbelastingopbrengst 39%, in Spanje en het VK bedragen deze aandelen 41% ([tabel 4](#)) respectievelijk 46% ([tabel 5](#)). Gelet op de aanzienlijke verschillen in tariefpercentages en heffingsgrondslag valt de grote overeenkomst in de drukverdeling van de inkomstenbelasting in Nederland en Duitsland nogal op.

De verdeling van sociale-verzekeringspremies van werknemers in de onderzochte landen loopt eveneens tamelijk sterk uiteen. Vermoedelijk vooral door de betrekkelijk lage premiegrenzen (= loonbedrag waarboven geen premie meer is verschuldigd) nemen de 10% rijkste huishoudens in Nederland slechts 17% van deze premies voor hun rekening, in andere landen is hun aandeel in de premieopbrengst bijna 30%.

De kostprijsverhogende belastingen zijn in de meeste landen bijna identiek over 10%-groepen verdeeld. Uitzondering hier is het VK, waar de tiende 10%-groep 23% van de bestedingsbelastingen betaalt, terwijl dat in de andere landen 18-19% is.

## Conclusies

Dit artikel brengt belastingpeil, belastingmix en verdeling van de belastingdruk over huishoudens in beeld voor vier EU-lidstaten Duitsland, Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Ondanks belangrijke verschillen in peil en mix van de belastingen blijkt de verdeling van de belastingdruk over 10%-groepen van huishoudens in deze vier landen verrassend grote gelijkenis te vertonen.

De progressie van de belastingdrukverdeling in Nederland strookte in het begin van de jaren negentig met die in de drie andere onderzochte landen. Wel ligt de gemiddelde druk in ons land hoger dan elders. Opvallend is verder dat de gemiddelde druk tussen 10%-groepen maar weinig uiteenloopt. Ons belastingstelsel bewerkstelligt dus veel minder inkomensherverdeling dan doorgaans wordt aangenomen door waarnemers die zich blindstaren op de drukverdeling van uitsluitend inkomsten- en vermogensbelasting.

De komende jaren zal als gevolg van belastingherzieningen in andere landen de druk toenemen om het Nederlandse belastingstelsel in belangrijke opzichten aan te passen. Anders verliest ons land mogelijk een beslissende slag in een internationaal steeds feller oploaiende belastingconcurrentiestrijd. Vergelijking met de situatie elders leert dat na wijziging van belastingpeil en belastingmix in Nederland de belastingdruk niet noodzakelijkerwijs anders over huishoudens hoeft te zijn verdeeld dan nu het geval is. Aanzienlijke verlaging van de (top)tarieven van de inkomstenbelasting gaat niet noodzakelijkerwijs gepaard met een geringer belastingaandeel van de hoogste 10%-groepen, wanneer de belastinggrondslag gericht wordt verbreed. Dit laatste valt betrekkelijk eenvoudig te verwezenlijken, aangezien van het thans fiscaal gefacilieerde eigen-woningbezit en sparen voor de oude dag (aanvullende pensioenen, lijfrenten) hoofdzakelijk wordt geprofiteerd door de 20% tot 30% van de meestverdienende huishoudens. Ook onbelaste vermogenswinsten zijn bij deze groepen geconcentreerd.

Door de fiscale faciliteiten voor de eigen woning en voor pensioenbesparingen te beperken en nu onbelaste vermogenswinsten in de heffing van inkomstenbelasting te betrekken, blijft de effectieve belastingdruk van de meestverdienende huishoudens op peil, ook bij een aanzienlijke verlaging van de nominale tariefpercentages. Te verwachten valt overigens dat Haagse preferentiemakelaars, vrijwel zonder uitzondering met een gestaag in waarde stijgend eigen huis en een overheidspensioen opbouwend, persoonlijk weinig geporteerd zullen zijn voor zulke vormen van grondslagverbreding.

Bestaat voor de aangeduide ingrepen onvoldoende politiek draagvlak, dan zal de wellicht onontkoombare tariefverlaging van de inkomstenbelasting, die mogelijk samengaat met een aanzienlijke verlichting van de vermogensbelasting, er in de toekomst onherroepelijk toe leiden dat een nog groter deel van de totale belastingdruk op huishoudens in de lagere 10%-groepen komt te rusten. We zijn dan op weg naar een belastingstelsel van de 21ste eeuw waarin de belastingdruk min of meer proportioneel over de bevolking is verdeeld

---

<sup>1</sup> Hoewel tot en met 1994 cijfers beschikbaar zijn voor de belastingmix, heeft de analyse van de belastingdrukverdeling betrekking op de situatie aan het begin van de jaren negentig. Omwille van de vergelijkbaarheid geeft [tabel 1](#) daarom cijfers voor 1991.

<sup>2</sup> J.A. Pechman, *Who paid the taxes 1965-1985*, the Brookings Institution, Washington DC, 1985.