

Naar een uniforme belastingdruk?

Auteur(s):

Dijk, J.J. van
 Duchateau, Q.J.
 Reinhard, O.P.M.

Van Dijk is verbonden aan de Erasmus Universiteit, de andere auteurs zijn werkzaam bij het Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4159, pagina 524, 26 juni 1998

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

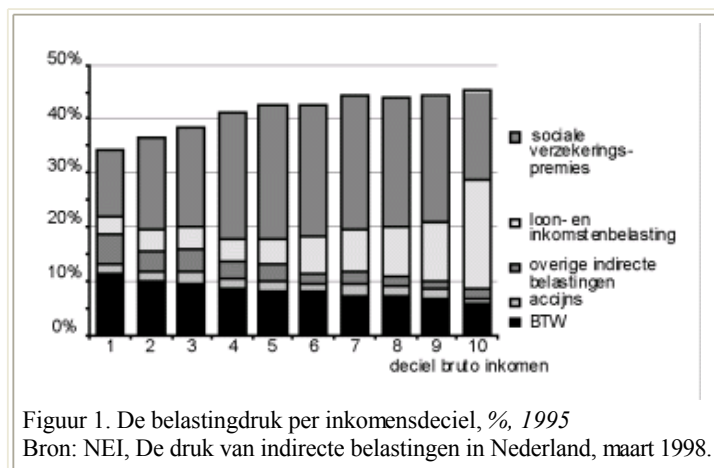
belastingen

Het Nederlandse belastingstelsel is minder progressief dan het lijkt. De indirecte belastingen drukken zwaar op de lage inkomens.

Nederland kent een progressief stelsel voor de loon- en inkomstenbelasting: het is de bedoeling dat hoge inkomens meer belasting betalen dan lage inkomens. Om dat te bereiken, kent de (directe) inkomstenbelasting het schijventarief: over het inkomen boven een bepaald niveau wordt een hoger percentage belasting geheven.

Een belangrijk deel van de belastinginkomsten in Nederland wordt echter gevormd door de indirecte belastingen. De druk van de indirecte belastingen is 'onzichtbaar' omdat deze belastingen voor een belangrijk deel in de prijzen van consumptie verborgen zitten. Het aandeel in de totale belastinginkomsten van de indirecte belastingen is tussen 1980 en 1990 met circa 30% redelijk stabiel gebleven. Daarna is het aandeel van de indirecte belastingen gestaag gestegen tot naar schatting 37% van de totale opbrengst van de belastingen en premies in 1998.

Om te bekijken hoe progressief ons belastingstelsel werkelijk is, moeten we niet alleen van de directe belastingen weten hoe ze over de inkomensklassen verdeeld zijn, maar ook van de indirecte belastingen. Omdat indirecte belastingen verborgen zitten in de prijzen van consumptiegoederen is hiervoor een studie naar de bestedingen van huishoudens noodzakelijk: de samenstelling van het consumptiepakket bepaalt hoeveel indirecte belastingen er betaald worden. Kennis van deze uitgaven naar inkomensdeciaal - een inkomensgroep die tien procent van de huishoudens bevat - ontstaat een beeld van de belastingdruk per inkomensgroep (zie [figuur 1](#)).



Het valt direct op dat de totale belastingdruk over de decielen slechts licht progressief is. Voor de armste huishoudens ligt de druk van belastingen plus sociale premies op 34% van het bruto inkomen. Voor huishoudens met topinkomens loopt de totale belasting- en premiedruk op tot 45%. De opbouw van het totale belastingpakket per deciaal verschilt aanzienlijk. Voor het eerste deciaal (bruto jaarinkomen tot f 23.540) bestaat de belastingdruk voor 56% uit indirecte belastingen en voor het tiende deciaal (bruto jaarinkomen boven f 125.743) is dit 19%. De progressie van de loon- en inkomstenbelasting wordt voor een groot gedeelte gecompenseerd door de regressie van de indirecte belastingen.

Kijken we meer in detail naar de belastingen, dan zien we het volgende.

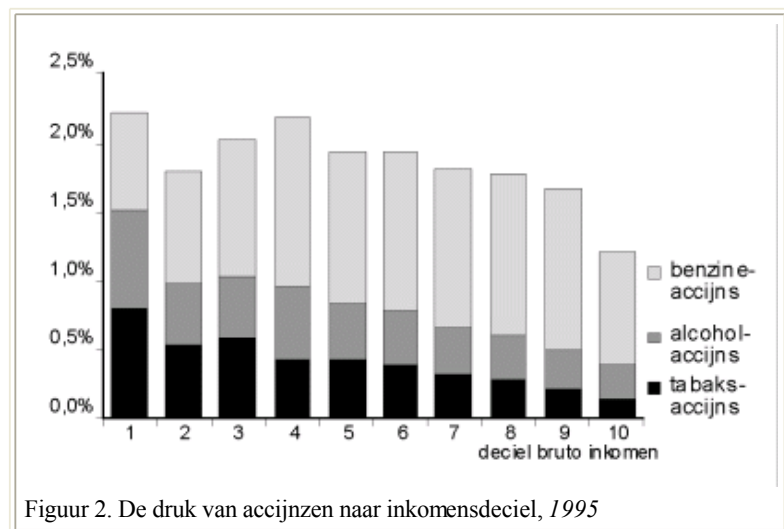
De premies voor sociale verzekeringen drukken gelijk op het laagste en hoogste inkomensdeciaal (met rond de 36%), maar hiertussen werken deze premies progressief. Dat het hoogste deciaal minder premies betaalt komt door een vastgestelde maximumpremie (premiplafond).

De loon- en inkomstenbelasting is de enige component die werkelijk progressief is: de druk van de loon- en inkomstenbelasting stijgt monotoon over de decielen. In het eerste deciel is deze druk ruim 3% en in het tiende deciel is dit opgelopen tot bijna 20%.

De indirecte belastingen bestaan uit drie componenten, te weten de BTW, de accijnzen en de overige indirecte belastingen.

De overige indirecte belastingen bestaan onder andere uit grondbelasting, de forensenbelasting, het rioolrecht en de zuiveringsheffing. Deze werken degressief.

De druk van de accijnzen op het bruto inkomen is het minst degressief (zie [figuur 2](#)). De opbouw van de accijnzen wisselt wel per deciel. Zo wordt een belangrijk deel van de accijnzen in het eerste deciel gevormd door alcohol- en tabaksaccijnzen, terwijl voor de hogere inkomensgroepen de druk van de benzine-accijnzen belangrijk is. Zowel de tabaks- als de alcoholaccijnzen werken degressief maar de benzine-accijnzen geeft een wisselend beeld. Met name de middeninkomens ondervinden hiervan de zwaarste druk. Uiteraard geldt bij de genoemde accijnzen dat de effectieve druk sterk afhankelijk is van het feit of een huishouden een dergelijk goed al dan niet consumeert.



Figuur 2. De druk van accijnzen naar inkomensdeciel, 1995

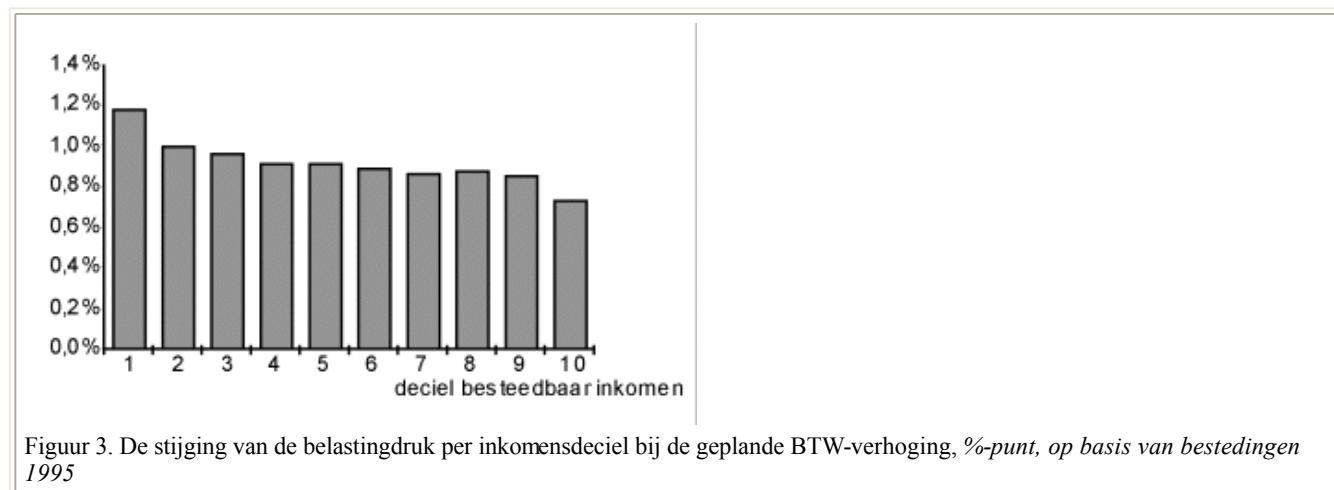
De BTW vertoont een duidelijk degressief karakter. Het duale stelsel met een hoog en laag BTW-tarief heeft blijkbaar geen uniforme BTW-druk tot gevolg.

Het geheel van heffingen leidt tot een stelsel met een veel meer bescheiden progressie dan men wellicht op basis van de directe belastingen zou verwachten.

Belastingen in de 21e eeuw

De verkenning *Belastingen in de 21e eeuw* heeft de discussie over de effecten van belastingmaatregelen flink losgemaakt¹. De stroom van artikelen die dit document heeft veroorzaakt, richt zich met name op het vraagstuk van de belasting van vermogen en vermogensinkomsten. Echter, in het belastingplan voor de 21e eeuw wordt ook voorgesteld de belastingdruk verder te verschuiven van direct naar indirect. De ratio achter een lastenverschuiving van inkomstenbelasting naar BTW ligt deels in het feit dat dit de inningszekerheid van de belastingen ten goede kan komen. De BTW-grondslag is namelijk robuuster dan die van de inkomensheffing. Indirecte (bestedings)belastingen zijn een stabielere grondslag voor de verzekering van overheidsinkomsten dan de huidige vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting. Deels ook is de verhoging van de BTW terug te voeren op het streven naar harmonisatie van de belastingen in Europa.

De voorgestelde verhoging van de BTW van 17,5% naar 19% zal, gegeven de huidige consumptiesamenstelling, de degressie van de indirecte belastingen versterken (zie [figuur 3](#)). De druk van de indirecte belastingen zal door deze BTW-verhoging voor het eerste deciel met circa 1,2% punt toenemen terwijl dit voor het tiende deciel slechts 0,8% punt bedraagt. Uiteraard wordt de progressie van het geheel der heffingen hiermee (verder) gereduceerd.



Figuur 3. De stijging van de belastingdruk per inkomensdeciel bij de geplande BTW-verhoging, %-punt, op basis van bestedingen 1995

Tevens dient hierbij bedacht te worden dat deze verschuiving het beeld minder transparant maakt. Effecten van directe belastingen op het 'loonstrookje' zijn duidelijk waarneembaar. Wijzigingen ergens in een veelheid van indirecte belastingen met plaatsgebonden en consumptie gerelateerde invloeden op de belastingdruk zijn veel moeilijker te monitoren.

De analyse vraagt in ieder geval aandacht voor twee aspecten. In de eerste plaats zal de verschuiving naar meer indirecte belasting de verdeling van belastingdruk beïnvloeden en wel in de richting van minder progressie. Voortzetting van het huidig beleid kan leiden tot een situatie waarin ieder huishouden een belastingdruk ervaart van ongeveer 40%, ongeacht het inkomen. Het tweede aspect is wie er nu toezicht houdt op het geheel van belastingen en heffingen in Nederland. Hiervoor is in ieder geval controle nodig op drie niveaus van indirecte belastingheffing: het lokale niveau, het nationale niveau en het Europese niveau. Per niveau moet een overzicht geboden worden van de indirecte belastingdruk. Voorts moet ook duidelijk worden hoe indirecte belastingen getoetst worden, alvorens zij worden opgelegd. Invoering zonder duidelijk beeld van de effecten op de verdeling van belastingdruk lijkt ongewenst

1 Tweede Kamer der Staten Generaal, 25810-2, vergaderjaar 1997-1998, Sdu, 1997.