

# Fiscaal beleid leidt tot grote verschillen

*Verdelingsgevolgen van fiscaal participatiebeleid en maatvoering van fiscale discriminatie: wat betekent het beleid voor de (inkomens-) ongelijkheid en de maatschappelijke scheidslijnen?*

Koen Caminada



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands



**Wim Drees Fonds**  
*Koninklijke Hollandsche  
Maatschappij der Wetenschappen*  
**4 oktober 2018**  
**Den Haag**

# Even voorstellen

Koen Caminada, hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden

Wetenschappelijk-directeur Instituut Fiscale en Economische Vakken



## *Nevenwerkzaamheden*

- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen
- Visitatiecommissie raming belasting- en premieontvangsten
- Sociaal-Economische Raad - Werkgroep Belastingherziening
- Academic Partner Centraal Planbureau
- Foundation of International Studies on Social Security
- Wetenschappelijke adviesraden tijdschriften

## *Onderzoek*

- Verdeling van baten en lasten sociale zekerheid en pensioenen
- Inkomensverdelingsvraagstukken
- Belastingbeleid
- Hervorming sociale regelgeving
- Armoedebeleid (EU en OECD)

# Opbouw

1 Veel aandacht voor voorgenomen belastingbeleid – vooruitkijken

2 Vandaag: terugkijken (onder de motorkap)

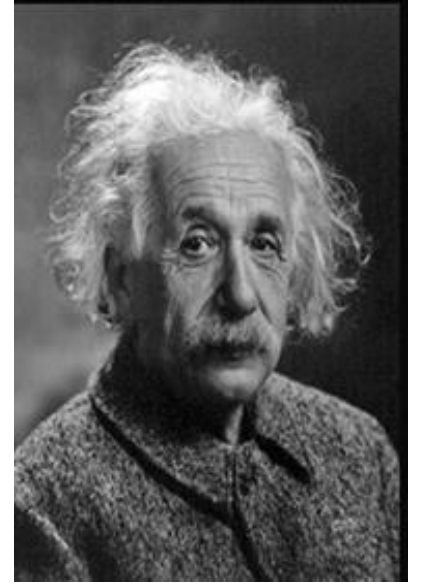
2a Beoordelingskader fiscaal inkomensbeleid

- Inkomensverhoudingen in Nederland – hoofdlijnen
- Perspectieven inkomens(her)verdeling
- Uitkomsten 1990-2014

2b Belastingpolitiek: uitkomsten sinds 2001

3 Hoe? De belastingwetgever discrimineert ... in toenemende mate

4 Finale



*“The hardest thing to understand in the world is the income tax.”*

Albert Einstein



# Ad 1 Miljoennota 2019. Iedereen tevreden?



CBS meldt hoogste collectieve lastendruk in 20 jaar = 40%

# Ad 1 Voorgenomen belastingbeleid: *framing*

- Miljoenennota 2019: Lasten worden *verlaagd* met circa 6,5 miljard *ten opzichte van het basispad* en dat bevat een lastenverzwaring van 9 miljard ...
- Raad van State: kabinet verstopt lastenverzwaringen voor burgers en bedrijven. Discrepantie van 1,5 miljard tussen MN2019 en MEV van het CPB.
- CPB: lastenverzwaring 5,3 miljard
  - 850 miljoen voor burgers
  - 4,4 miljard voor bedrijven.
- Kabinet: 3,8 miljard lastenverzwaring conform afspraken regeerakkoord (verstopt in bijlage MN2019).

## Miljoenennota

- lagere belastingen op ondernemen (blz 6)
- zowel het MKB als grote ondernemingen profiteren van de lastenverlichtende maatregelen (blz 49)

**RAISE MY TAXES -  
LOSE MY VOTE!**



# Ad 2a Verhoudingen - Nederlandse beleidspraktijk

Grondwet Artikel 20: “De bestaanszekerheid der bevolking en de spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.”

Centrale doelstelling sociaaleconomische beleid: tot stand brengen van een *evenwichtige* inkomensverdeling.

Vele achtereenvolgende kabinetten: bestaande inkomensverhoudingen niet ter discussie gesteld. Nederlandse traditie: bestaande verhoudingen in stand houden. Inkomensherverdeling is een pragmatische aangelegenheid.

Uitzonderingen:

- Interim-nota inkomensbeleid kabinet-Den Uyl (1975) → verdergaande nivellering
- Kabinet Rutte-Asscher: inkomens(her)verdeling prominent op agenda

# Ad 2a Beoordeling fiscaal inkomensbeleid sinds 2001

- ✓ bevorderen arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid (CPB, 2018)
- ✓ stabiele inkomensverhoudingen (Caminada et al, 2017)

## Hoe? Via instrumentalisme en fiscale discriminatie ....

- Op tal van plaatsen raakte het globale evenwicht van heffing naar *draagkracht* verstoord.
- Tegenstellingen in maatschappelijke verhoudingen: huurders vs. eigenaren, zzp'ers vs. werknemers, éénverdieners vs. tweeverdieners, huishoudens met vs. zonder (jonge) kinderen, vermogenden vs. onvermogenden.
- Wetgever moe(s)t jaarlijks in toenemende mate bijsturen om een “evenwichtig” inkomensbeeld te presenteren.



"It's a simple recipe. Add politics to economics, you get tax law."

# Ad 2a Perspectieven over inkomens(her)verdeling

Maatschappelijke opvattingen over 'redelijke inkomens (her)verdeling

**Wat is draagkracht?  
Rechtvaardig?  
Inkomenseenheid:  
huishoudens  
of individuen?**

Theorie:  
Haig-Simon



Draagkracht in praktijk (= wet)

Meten = weten (via CBS)

- Administratieve data
- Integraal bestand – micro data
- Presentatie volgt internationale conventies
- Top van de wereld





# Empirics: Leiden University global research team & data



Kees  
Goudswaard  
Leiden

Marike  
Knoef  
Leiden

Olaf  
van Vliet  
Leiden

Jim  
Been  
Leiden

Jinxian  
Wang  
Hunan / China

Chen  
Wang  
Shanghai

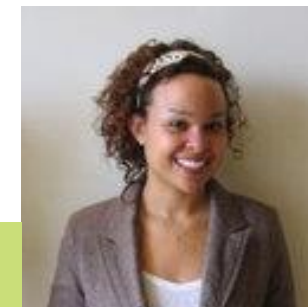
Stefan  
Thewissen  
Oxford / Paris

Koen  
Caminada  
Leiden

Assembled Datasets (URL: [www.economie.leidenuniv.nl](http://www.economie.leidenuniv.nl))

- [Budget Incidence Fiscal Redistribution Dataset on Income Inequality](#)
- [Idem, on Relative Income Poverty Rates](#)
- [Social Assistance and Replacement Rates Dataset](#)
- [Unemployment Replacement Rates Dataset](#)
- [Sectoral Income Inequality Dataset](#)

Luxembourg Income Study  
World Wealth & Income Database  
ECHP-EU-Silc  
**Netherlands Income Statistics (CBS)**



Megan  
Martin  
Washington



Ferry  
Koster  
EUR

# Ad 2a Beoordelingskader – nomenclatuur CBS

Besteedbaar inkomen =

Primair inkomen of marktinkomen uit arbeid, onderneming en vermogen

+/+ sociale uitkeringen

-/- inkomensheffingen

- Bruto inkomen = primair inkomen +/+ sociale uitkeringen
- Besteedbaar inkomen = bruto inkomen -/- inkomensheffingen

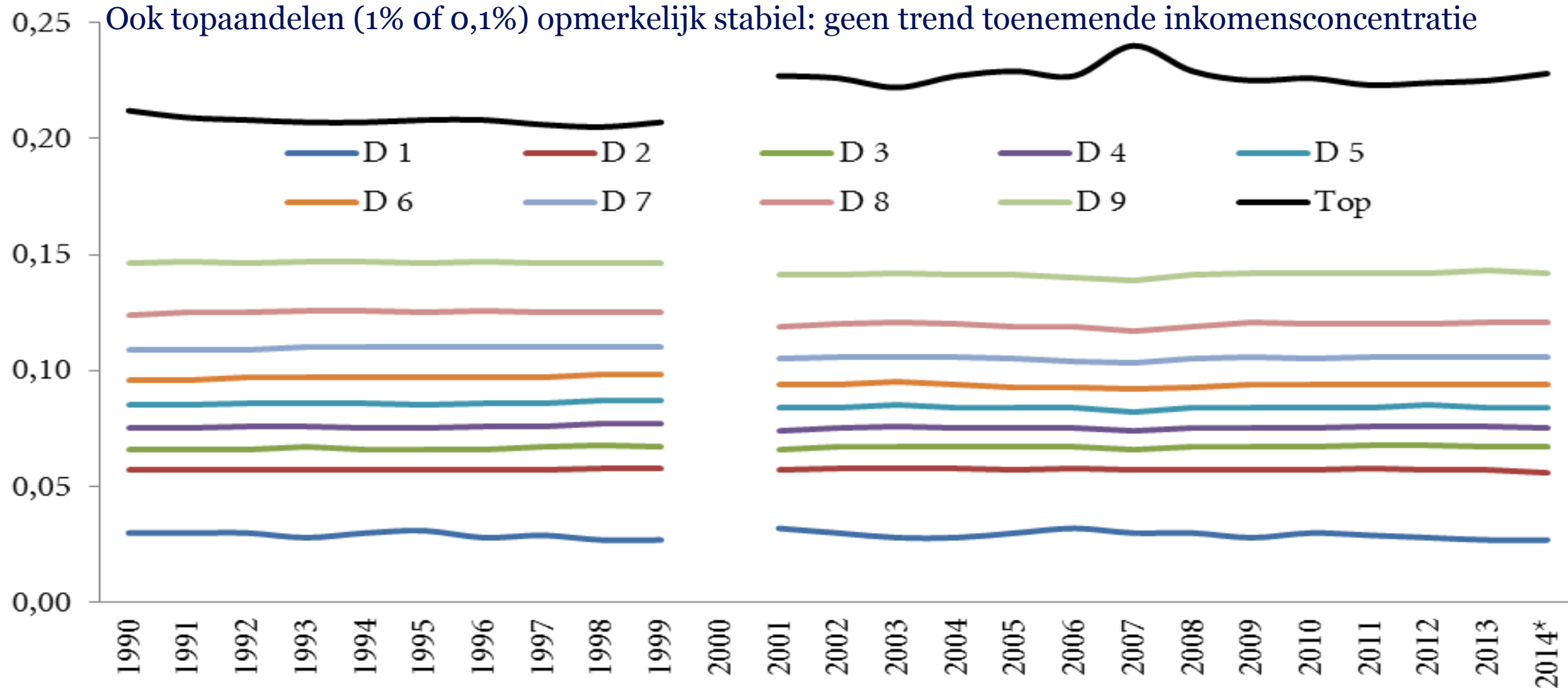
$$\text{Gemiddelde druk} = \frac{\text{Bruto inkomen} - \text{Besteedbaar inkomen}}{\text{Bruto inkomen}} * 100$$

Standaardisatie = correctie voor grootte en samenstelling van huishoudens

# Ad 2a Uitkomst: stabiele inkomensverhoudingen, 1990-2014

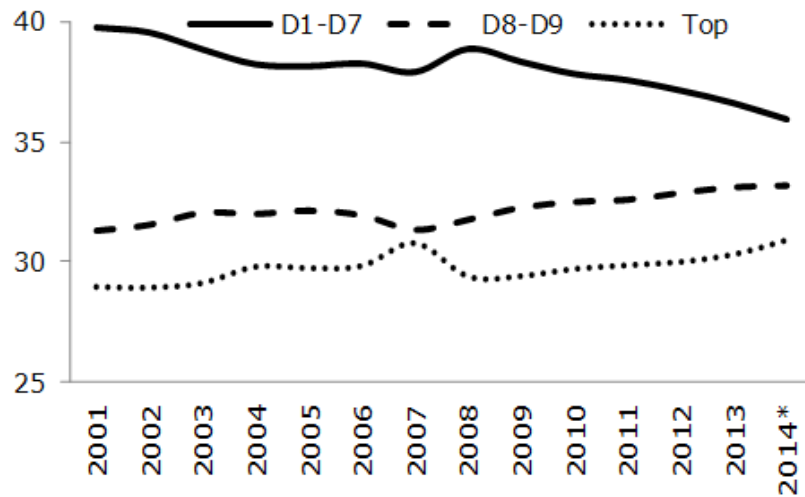
Aandelen van decielen in gestandaardiseerd besteedbaar inkomen

Ook topaandelen (1% of 0,1%) opmerkelijk stabiel: geen trend toenemende inkomensconcentratie

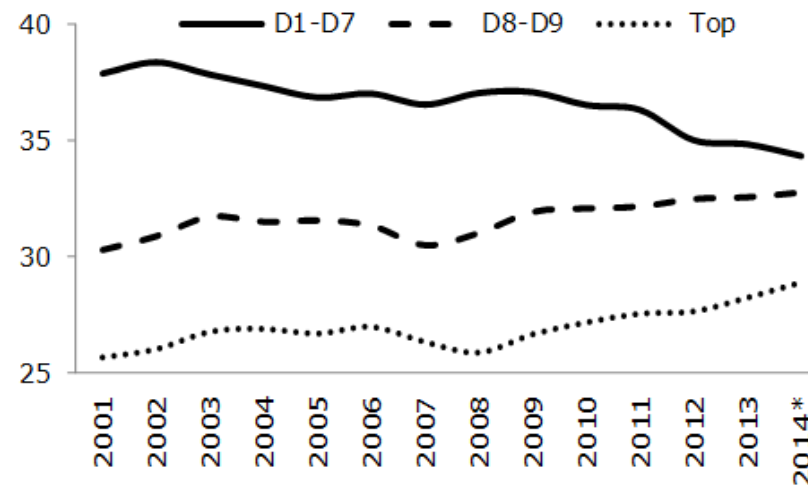


# Ad 2a Onder de motorkap: decielen gest. primair inkomen, 2001-2014

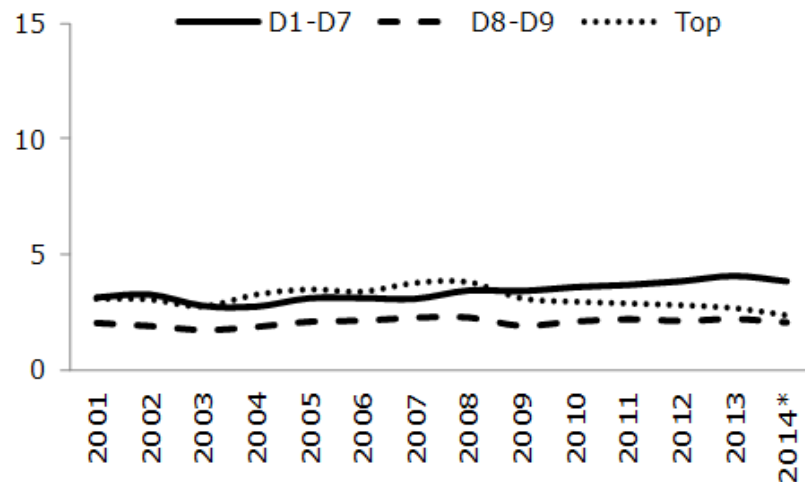
Panel (a) Primair inkomen - totaal



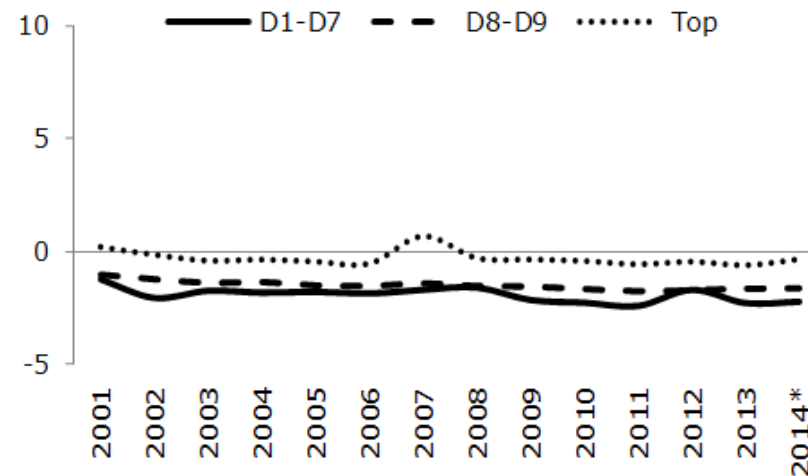
Panel (b) Primair inkomen uit arbeid



Panel (c) Primair inkomen uit onderneming



Panel (d) Primair inkomen uit vermogen



Primair inkomen schever:

- aandeel lagere en middeninkomens (decielen 1-7) gedaald
- aandeel hogere inkomens (decielen 8-10) gestegen

Oorzaak:

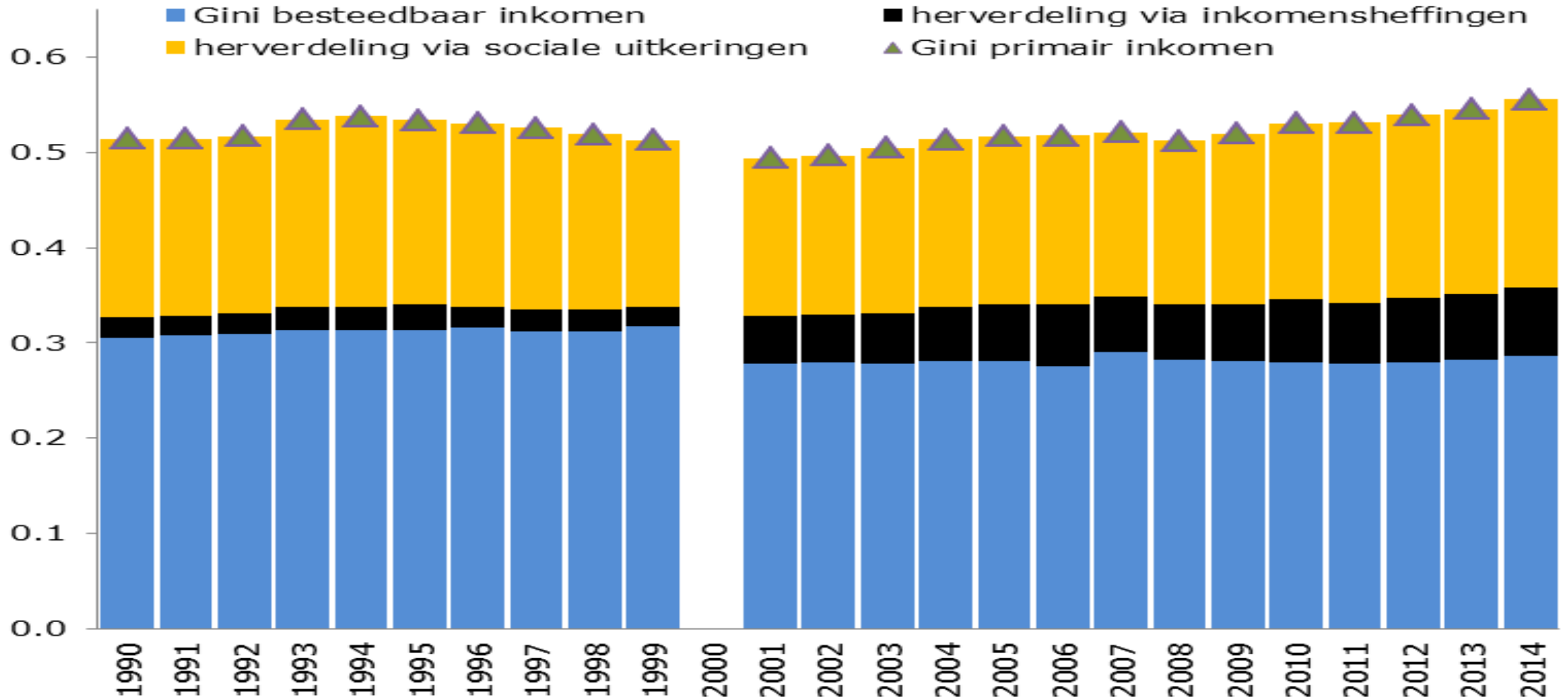
- looninkomen (panel b)

Niet / nauwelijks:

- inkomen uit onderneming (panel c)
- inkomen uit vermogen (panel d)

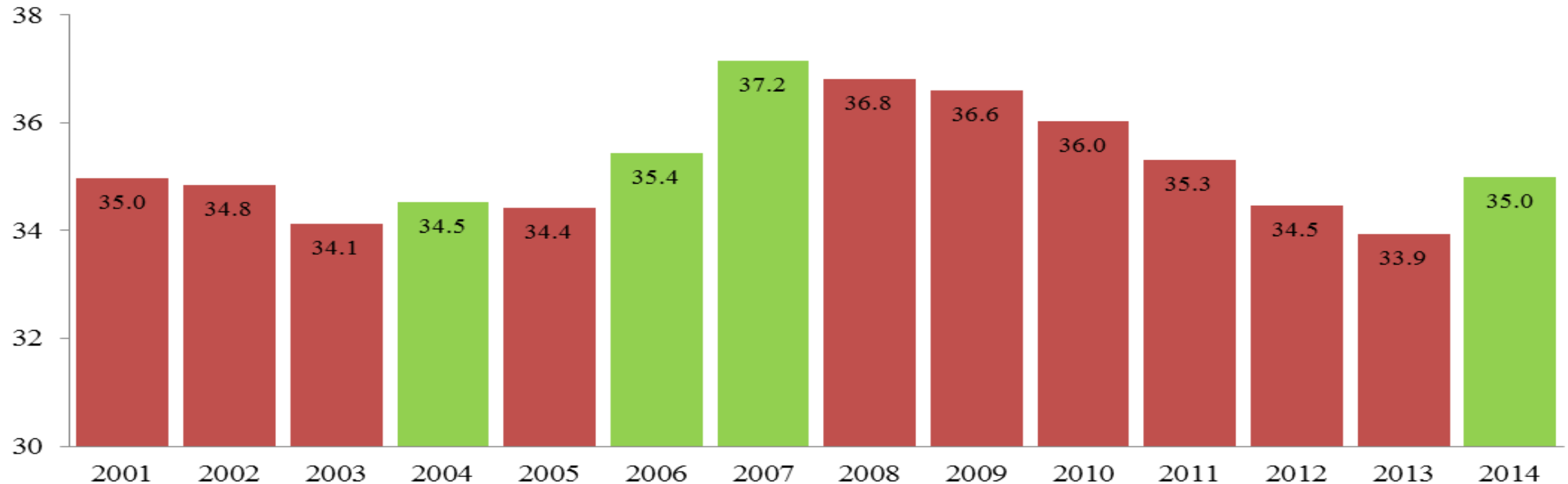


# Ad 2a Decompositie inkomensongelijkheid en herverdeling



## Ad 2b Belastingpolitiek: uitkomsten 2001-2014

Er is altijd veel aandacht voor koopkrachtplaatjes van het CPB (voorgenomen beleid); nauwelijks aandacht voor uitkomsten van 'beleid'. Zo laten CBS-cijfers zien dat het niveau van het reëel besteedbaar huishoudinkomen in 2001 pas weer gerealiseerd is in 2014. De welvaart nam slechts 4 jaren toe!



# Ad 2b Fiscaal inkomensbeleid 2001-2014

$$\text{Gemiddelde druk} = \frac{\text{Bruto inkomen} - \text{Besteedbaar inkomen}}{\text{Bruto inkomen}} * 100$$

**Druk inkomensheffingen huishoudens in 2014 fors hoger dan in 2001!**

Verschil bruto en besteedbaar inkomen. Dus óók werkgeverslasten.

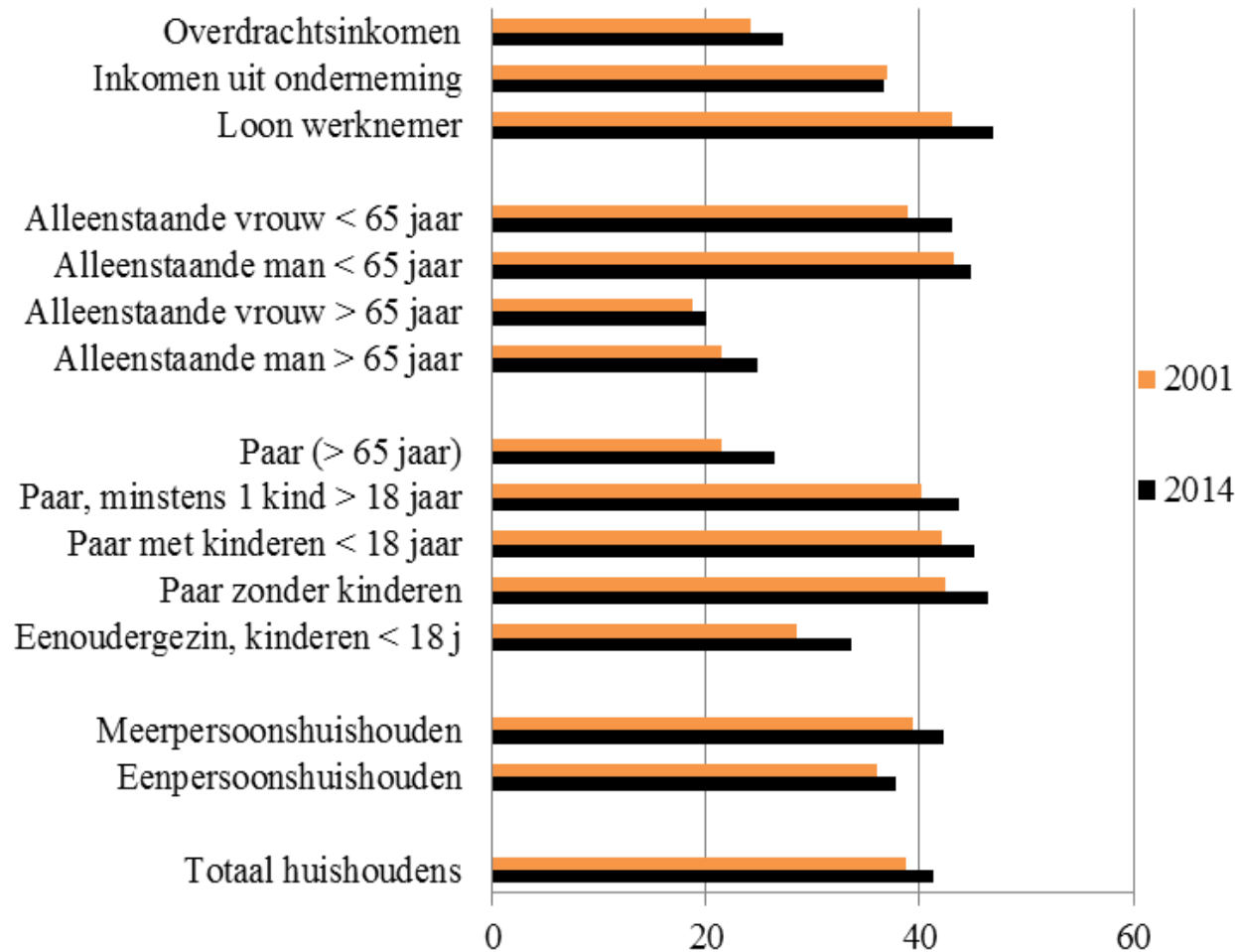
1. Belastingen op inkomen en vermogen
2. Sociale premies werknemers- en volksverzekeringen (inclusief pensioenen)
3. Premies ziektekostenverzekering (zowel nominale premies, als de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet, verminderd met de geclaimde zorgtoeslag)

**Fiscale herverdelingsmachine draaide op volle toeren om bestaande inkomensverhoudingen min of meer in stand te houden**

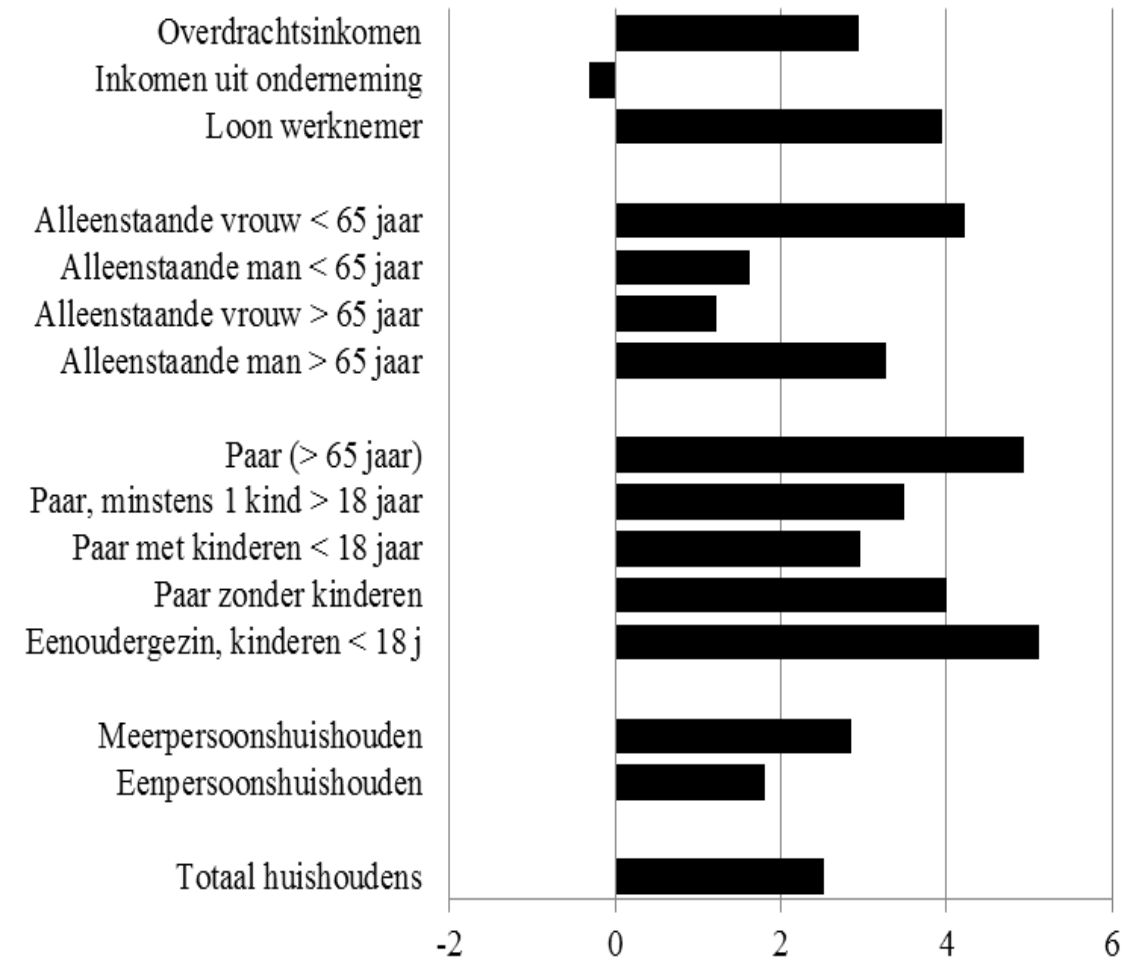


# Ad 2b Verdeling druk inkomensheffingen - discussie

## Niveau 2001 en 2014

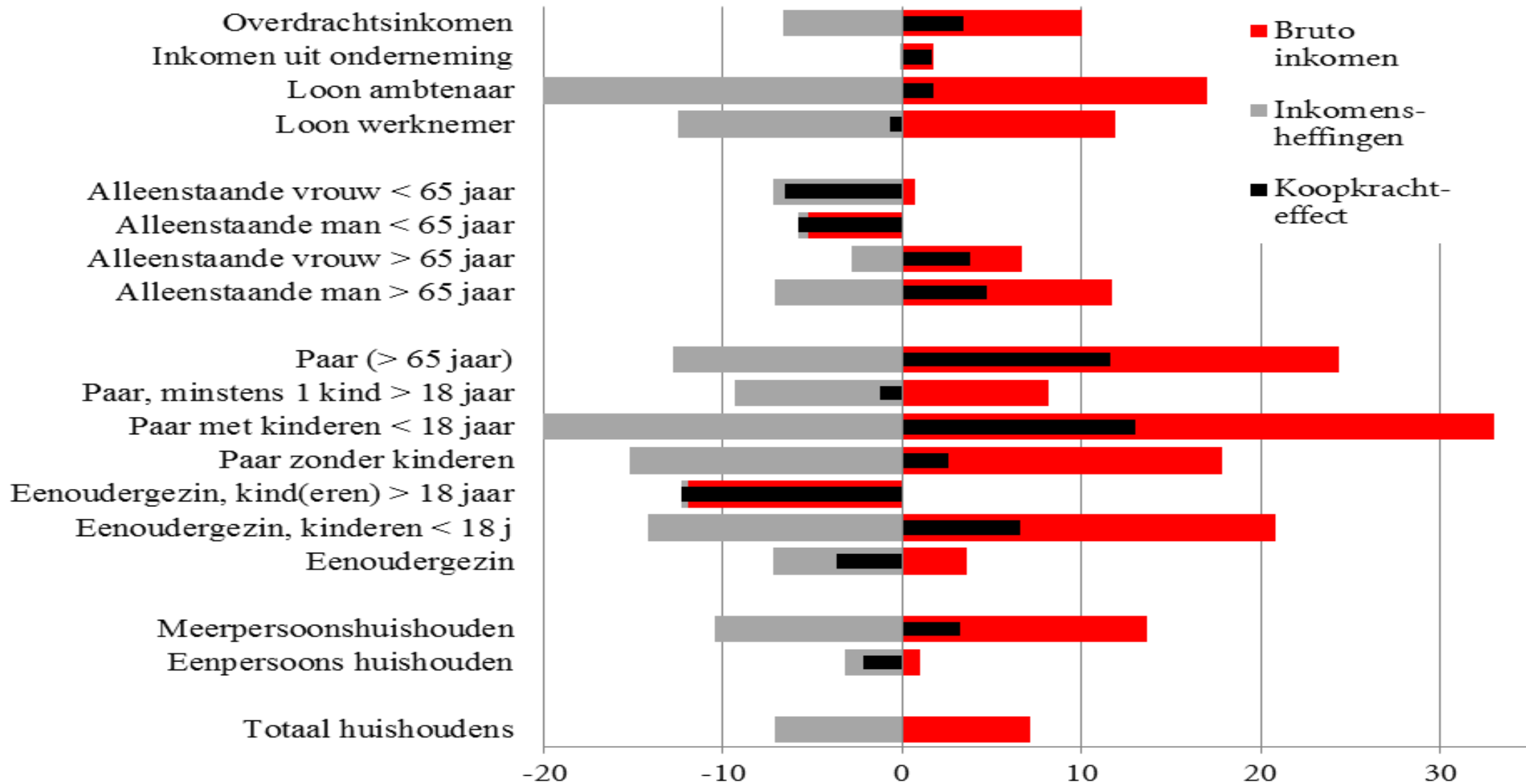


## Verandering 2001-2014





# Ad 2b Mutatie koopkracht groepen huishoudens 2001-2014



# Ad 3 In welke mate mag de belastingwetgever discrimineren?

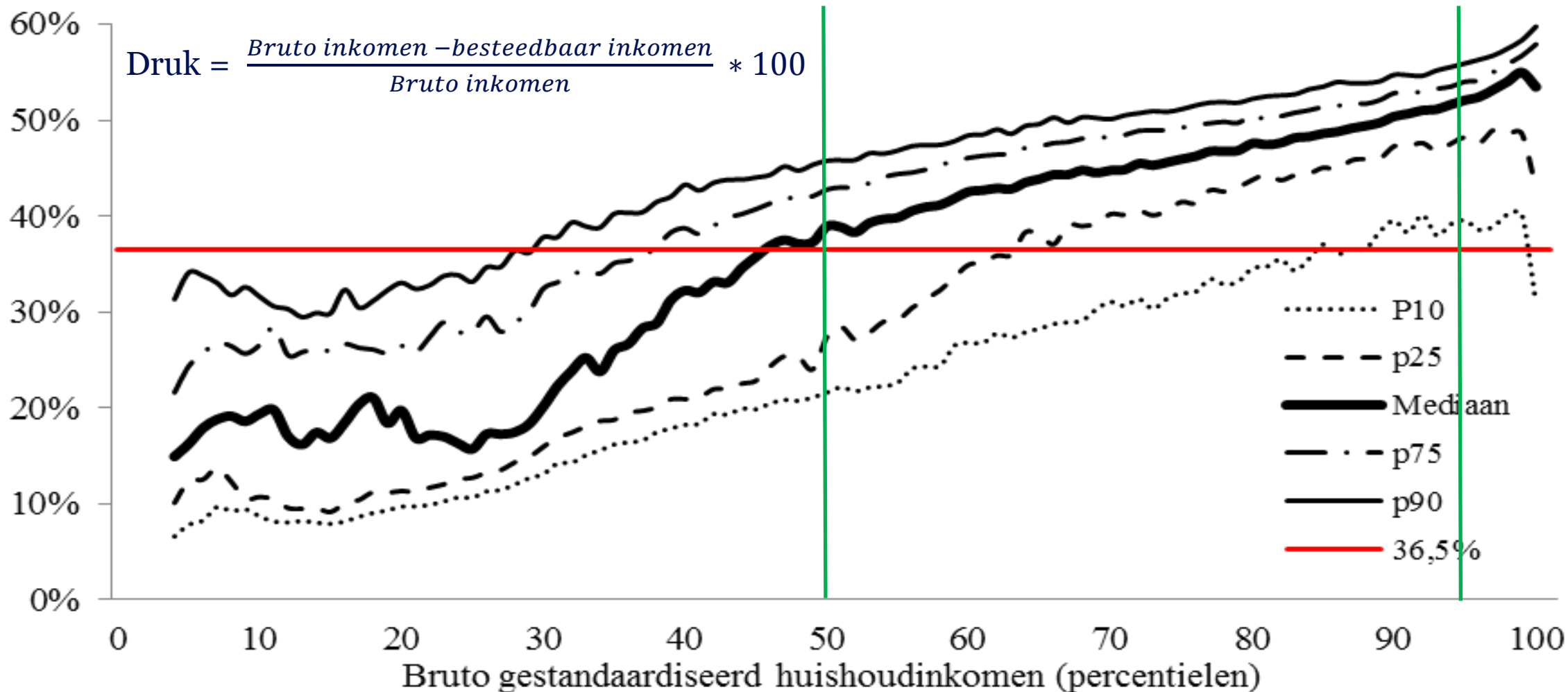
Belasting- en premiedrukverschillen variëren met inkomenshoogte en ....

- inkomensaanbreng partners (50%-50%, 75%-25% of 100-0%%)
- huishoudensamenstelling (aanwezigheid van kinderen)
- leeftijd
- voorkeuren opvoeden kinderen (opvang)
- voorkeuren eigen woning / huurhuis
- arbeidsmarktstatus (werknemer / zzp / dga)
- leefvorm (alleenstaanden / samenwonenden)
- arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners)



Politici denken heel verschillend over fiscale discriminatie!

# Ad 3 Uitkomsten fiscale discriminatie: verloop 'druk'



€ 33.551 →  
P10=22%  
P50=39%  
P90= 50%

€ 88.865 →  
P10=39%  
P50=52%  
P90= 56%



# Ad 3 Hoe? Inkomensafhankelijke regelingen!

‘Als links het voor het zeggen krijgt, hebben we straks inkomensafhankelijke krentenbollen.’

Mark Rutte  
VVD partijcongres 2010



## HEFFINGSKORTING

### Kabinet ‘camouflleerde’ belastingverhoging van € 6,3 mrd voor middengroepen

‘Hardwerkende Nederlanders’ komen er onder Rutte 2 per saldo bekaaid vanaf, stelt oppositie

Ulko Jonker  
Den Haag

Staatssecretaris Erik Wiebes heeft tijdens de behandeling van het Belastingplan 2017 deze week het beeld opvan een eerste jaarsudent fiscaliteit. In diens maagdelijke wereldbeeld staat nogvast dat wie meer werkt en daardoor meer verdient, ook meer moet overhouden. En als twee mensen evenveel verdienen, betalen ze ook evenveel belasting. Dat is eerlijk.

Maar het is niet de werkelijkheid in de polder. Die student is politiek wel ‘heel groen’ en heeft nog niet kennigemaakt met het ‘instrumentalisme’ in het belastingbeleid, schetst de staatssecretaris van Financien. Om vervolgens toe te geven dat het inmiddels ‘link’ schuurt in het medel als gevolg van ‘dingen die op zichzelf verstandig waren’.

Wat te denken van de kassabediende met een minimumloon die zich opwerkt tot chef van dezelfde supermarkt, die van de brutostijging van zijn loon van € 1.000 per maand slechts € 30 overhoudt? Gelukkig is de startende zzp’er met een kind onder de 12 en een werkende partner. Hij of zij kan nu nog 35.000 verdienen en betaalt daar dan toch maar € 67 belasting over.

Ja, erkende Wiebes. Er mogen gerust vragen te worden gezet bij de uitwerking van de stapeling van al die verschillende maatregelen om mensen aan het werk te krijgen en ondermeer schap te bewerkstelligen. Maar daar gaat hij niets meer aan zien.

Oppositiepartijen CDA, PVV, SP, ChristenUnie en SGP beukten tevergeefs in op de soms absurde hoge marginale belastingdruk voor mensen die zich opwerken van een minimumloon naar modaal. Ze stuiten op de masting aan de zijde van de coalitie, geleid van Wiebes, en wantroeven bij D66 over een mogelijke aanpak op de belastingpoudeelen voor twee ridders en zep’en.

Volgens Carola Schouten van de ChristenUnie verdeelt het huidige belastingstelsel vooral tussen jong en oud, werke mer en zep’er, huuder en eigenaar en één- en tweeverdieners. Een deel daarvan heeft zich schuipenderwijs voltrokken. Zo kregen de middengroepen onder dit VVD-PvdA-kabinet van Mark Rutte een belastingverhoging voor de kiezen van zo’n € 6,3 mrd, zonder dat daar veel rechtvaardigheid aan werd gegeven. Er is op een stuk een minste een wijziging doorgevoerd die groter was dan de lastenverlichting van € 5,3 mrd van afgelopen jaar’, claimt Schouten. Ze legt daarin bij van emeritus hoogleraar fiscale economie Leo Stevens. De boosdoener: De algemene heffingskorting, die niet algemeen is meer. ‘De algemene heffingskorting was a l i j d het deel van het inkomen waar de overheid niet aan toekomt. Sinds 2013 wordt deze vanaf een inkomen van € 20.000 afgeboord en boven € 66.417 is hij nul.’

Onder Mark Rutte, de zelfbenoemde



Onder premier Rutte is de algemene heffingskorting gaan nivelleren. Dat heeft hij zelf in gang gezet. FOTO: HILMARUS/ANP



ChristenUnie-Kamerlid Carola Schouten: ‘Met andere woorden: dit kabinet heeft stilletjes de belastingtarieven voor de middeninkomens met bijna 3% verhoogd.’ FOTO: HILMARUS/ANP

kampioen van de hardwerken de gewone Nederlander, is de algemene heffingskorting stilletjes gaan nivelleren. Dat heeft hij zelf in gang gezet. Na de opstand in de VVD tegen de inkomensafhankelijke zegepremie werd de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk gemaakt als wiselgekl’oor de PvdA.

Sluipen de wijzwerend de heffingskorting se volgens een principele rijbeling van een deel van het inkomen, een bestaansminimum waar de Staat nooit aan zou komen, tot de grote draakloop van het stelsel. Het is nu een rive Berlin geknoopt geworden’, zegt Schouten. Stevens vermoedt dat de VVD dat stilletje omdat ze vooraf geen verhoging van het topaandeelde wilde.

Staatssecretaris Wiebes erkende in de Kamercommissie, bij het overleg over het Belastingplan, dat de heffingskorting wat minder algemeen is geworden’. Hij maakte er ook geen geheim van dat hij werd afgehoofd om een begroting te dichten. Fax is het niet, gaf hij toe. ‘Als je schoneheid had nagestreekt had je dat vermoedelijk anders gedaan’, aldus de VVD’er.

Om de inkomensafhankelijkheid weer terug te draken, zouden de tarieven in de tweede en derde se bij met bijna 3% moeten stijgen. Een bedrag van € 6,3 mrd, gaf hij toe. ‘Met andere woorden: dit kabinet heeft stilletjes de belastingtarieven voor de middeninkomens met bijna 3% verhoogd. Ongelukkig en ongehoord’, wierp Schouten de zaak terug naar de voeten.

De burger wordt volgens Stevens slingerderwijs zwaarder belast dankzij deze ‘camouflleerde techniek’. Dat is dat volgens hem vooral rijkant voor het draagvlak in de samenleving. ‘Als mensen zich door het systeem bedrogen voelden, koop je het risico op een conproductieve reactie. Werken aan een zelfde waar mensen weer een

**Middengroepen kregen onder dit kabinet een belastingverhoging van zo’n € 6,3 mrd voor de kiezen**

## Toeslagenwoud

Het belastingstelsel bestaat uit een optelsom van goede bedoelingen en de regelingen die daaruit voortvloeien.

Behalve de algemene heffingskorting, is er de inkomensafhankelijke combatatiekorting voor mensen met kinderen, de eveneens inkomensafhankelijke arbeidstoeslag voor werknemers, de zeistandigen- en startsaftrek en mkb-winstvrijstelling voor ondernemers, de ouderenkorting en de werkbonus. Daarnaast spelen de toeslagen een belangrijke rol in de uitwerking van de lastendruk, zoals de zorgtoeslag, huurtoeslag, het kindgebonden budget en Kinderopvangtoeslag.

Doordat de eerste twee nog al abrupt vervallen bij inkomens tussen € 30.000 en € 36.000 vallen daar ook de grootste knoppen als het gaat om de marginale lastendruk, die in uitzonderlijke gevallen meer dan 100% kan zijn. Wiebes is niet verantwoordelijk voor het inkomensbeleid, dat is minister Asscher van Sociale Zaken. Die verricht nu een uitvoertige studie naar de marginale lastendruk die straks belandt op de ‘to-do’lijst van de kabinetstrategie.

goed gevoel over hebben is urgent. Dat hebben ze nu niet.’

Wiebes wijst erop dat slechts 5% van de belastingplichtigen helemaal geen heffingskorting meer krijgt. Maar volgens Schouten gaat het om een tranche van middeninkomens naar de laagste. ‘Het marginale tarief voor de middengroepen is norm geworden. Het gaat om politiegerechtigden, en leeren, het naar de gemeentekomen. Laat de VVD en de PvdA dat maar eens uitleggen aan de mensen met een middeninkomen’, zegt Schouten.

Beide partijen wijzen erin hun reacties op dat de koopkracht van de middeninkomens sinds 2014 weer fors is gestegen na de ‘moeslijke maatregelen’ uit de periode daarvoor. De tarieven in de tweede en derde schijf zijn dit jaar al omlaag gegaan’, zegt VVD-Kamerlid Ankie de Vries. En PvdA’er Ed Groothuis er niet al Wiebes op dat het prioriteit was om de overgang van uitkering naar werk weer konstante maken. ‘Dat is gebukt. Het verschil is nu 20%’. Dat moet wel eens anders worden teruggehaald.

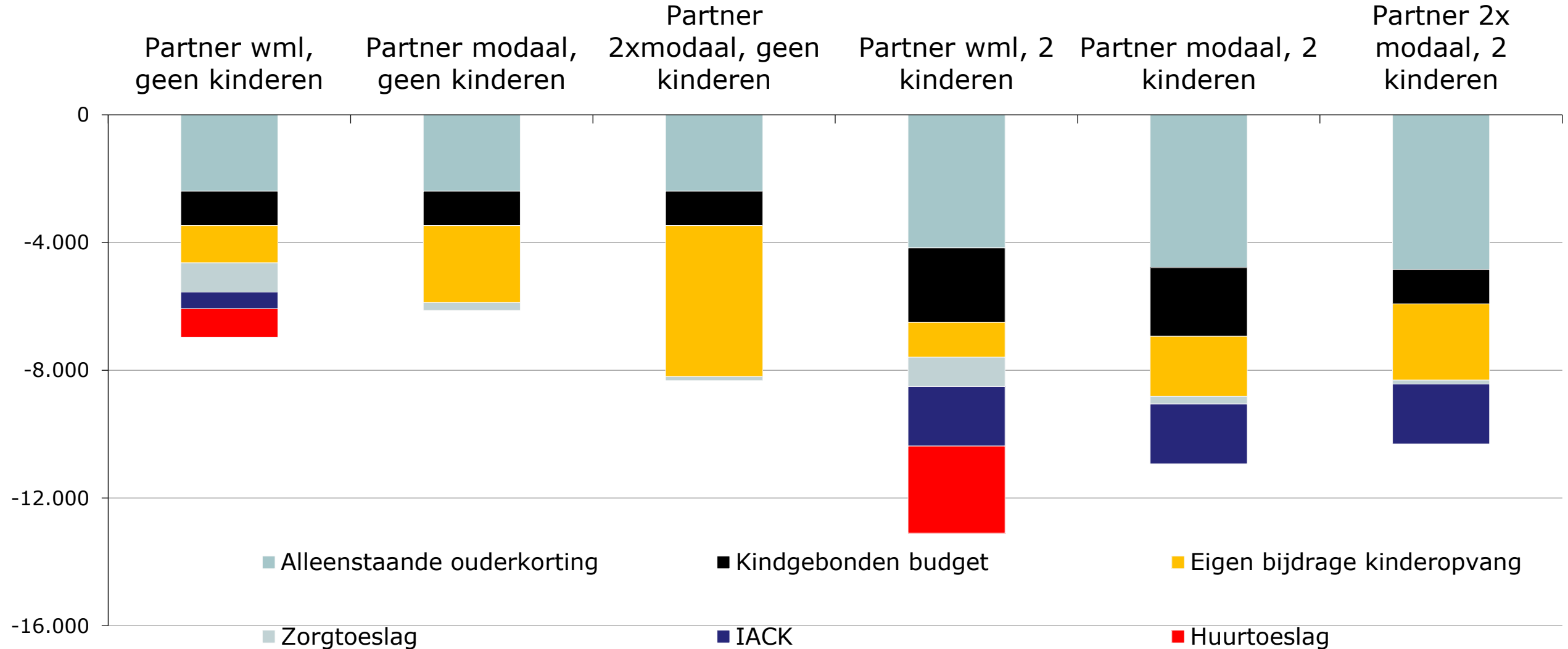
‘Nivelleren is een feest’

Hans Spekman, 3 nov 2012





# Ad 3 Illustratie: inkomensverlies als alleenstaande ouder met een modaal inkomen gaat samenwonen



# Ad 3 Illustratie: alleenverdiener onder druk

✓ bevorderen arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid partners

Lastenverlichting via verhogingen arbeidskorting, combinatiekorting, etc

Maar ook lastenverzwaring: beperken overdraagbaarheid AHK  
(aanrechtsubsidie)

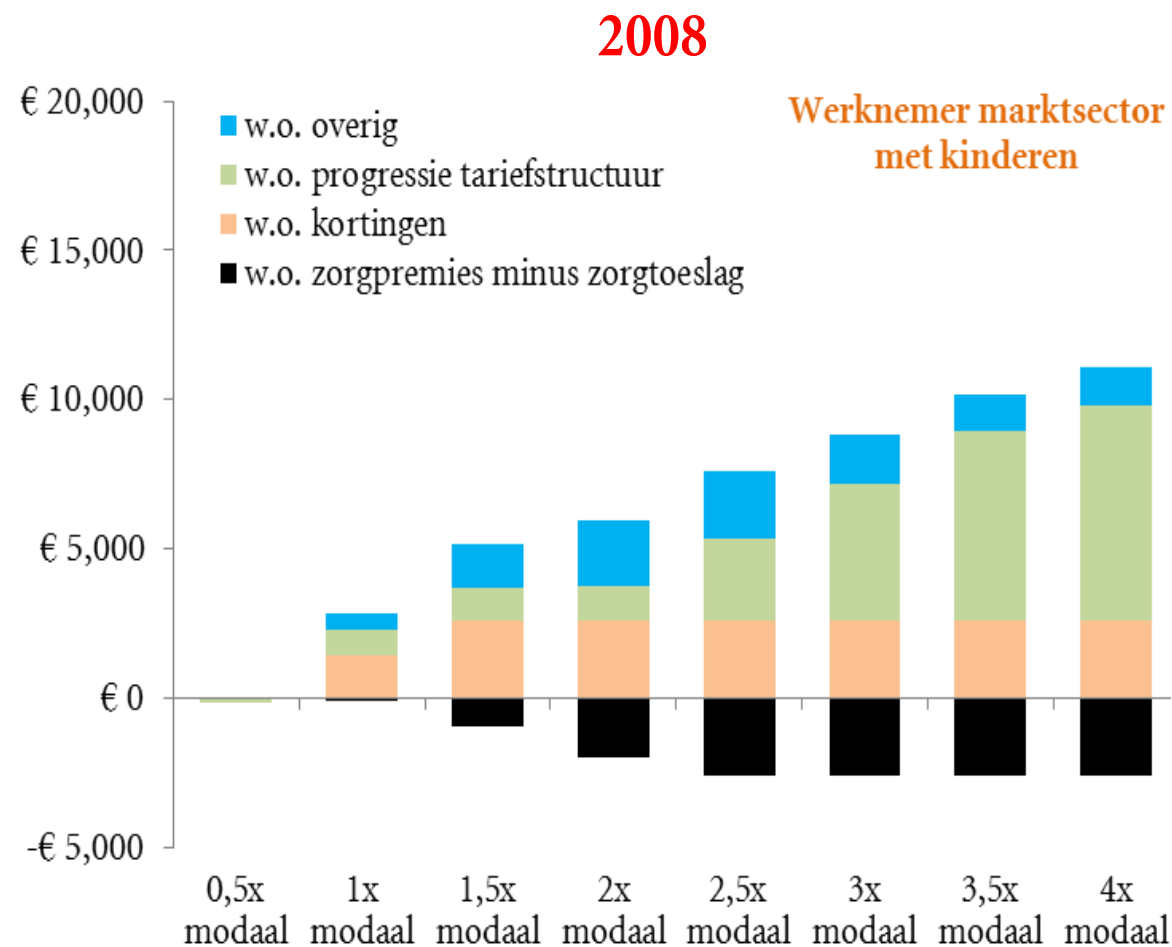
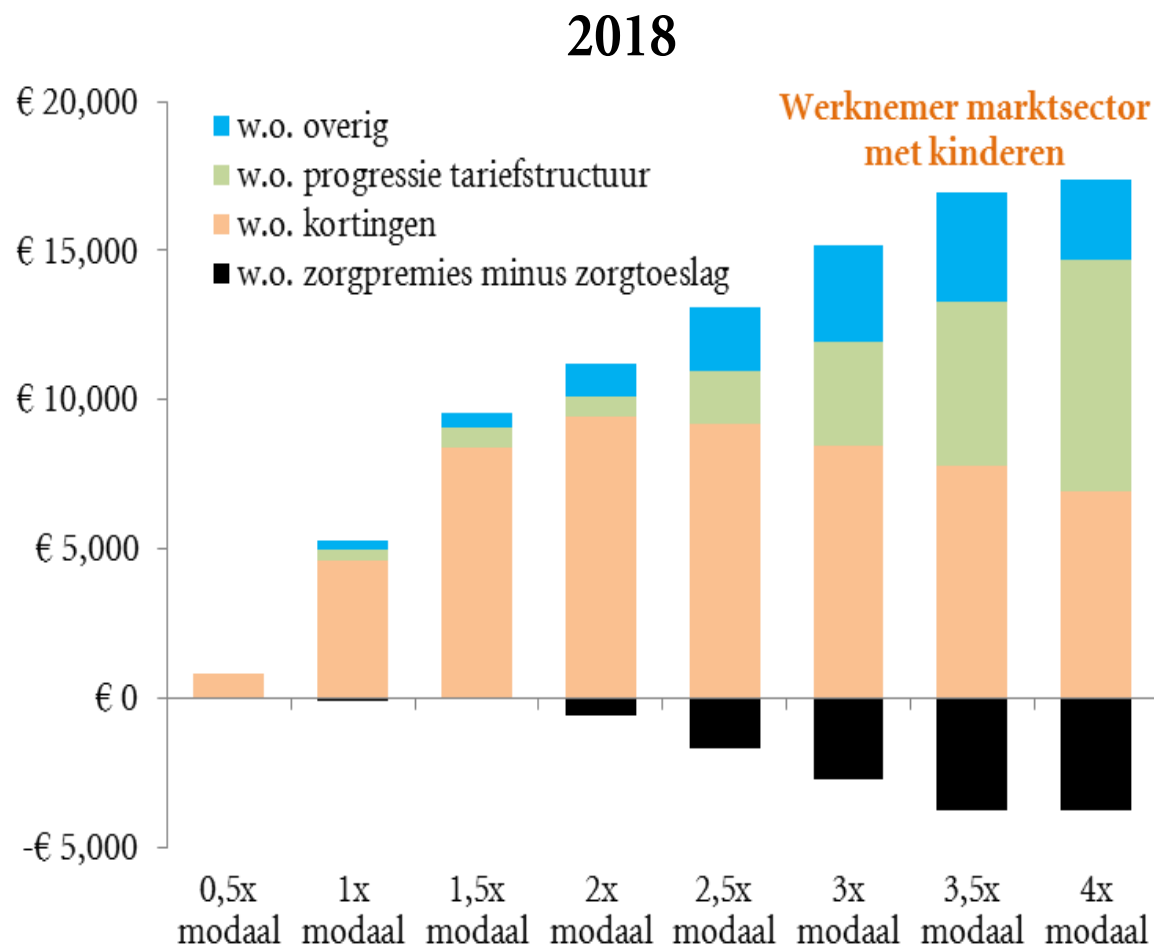
én  
inkomensafhankelijk maken kortingen / regelingen

Keerzijde: toename verschil 'druk' één- en tweeverdieners

Nederland internationaal koploper



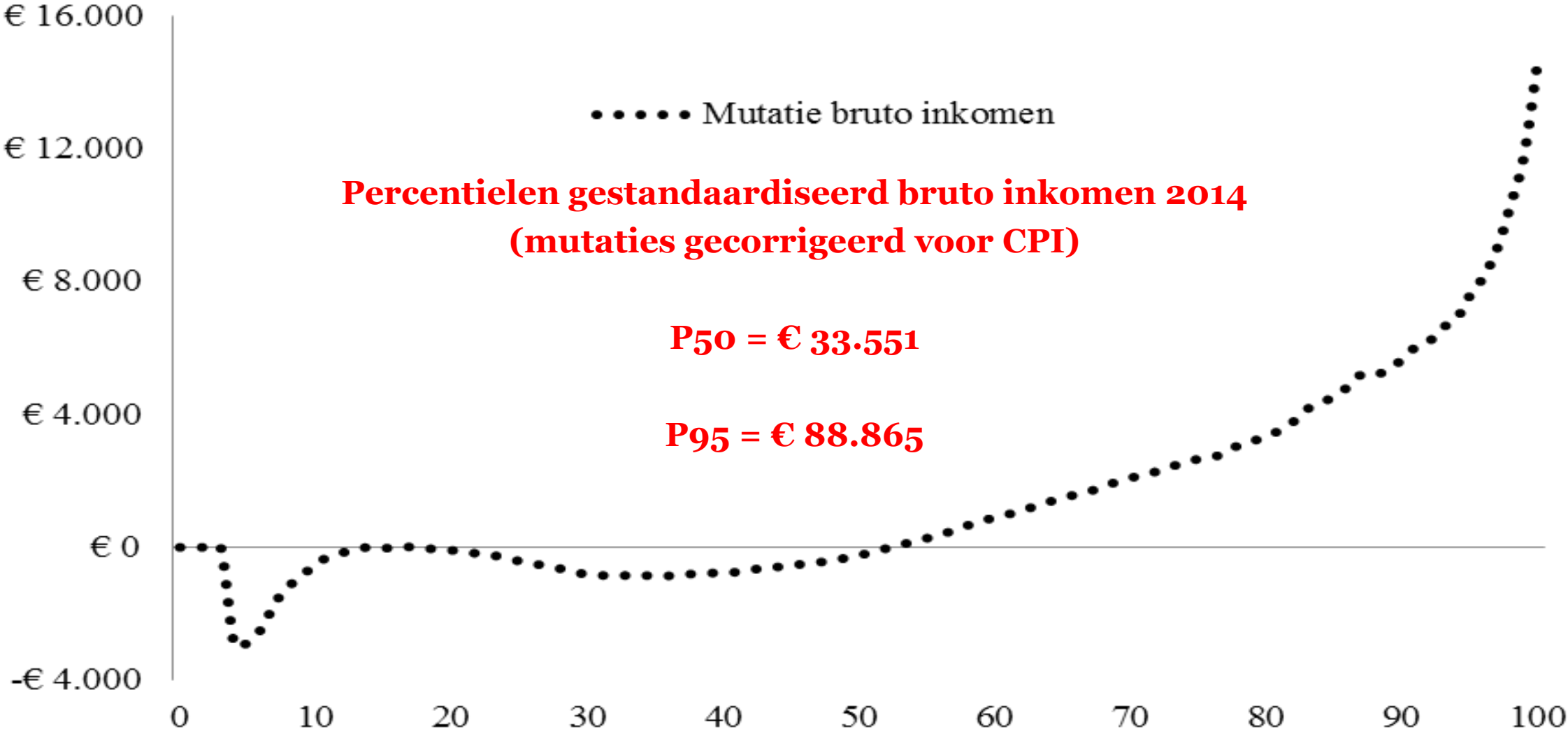
# Ad 3 Oorzaken verschil 'druk' alleenverdiener - tweeverdiener (50%-50%), in euro's van 2018



# Ad 3 Illustratie: fiscale behandeling zelfstandigen

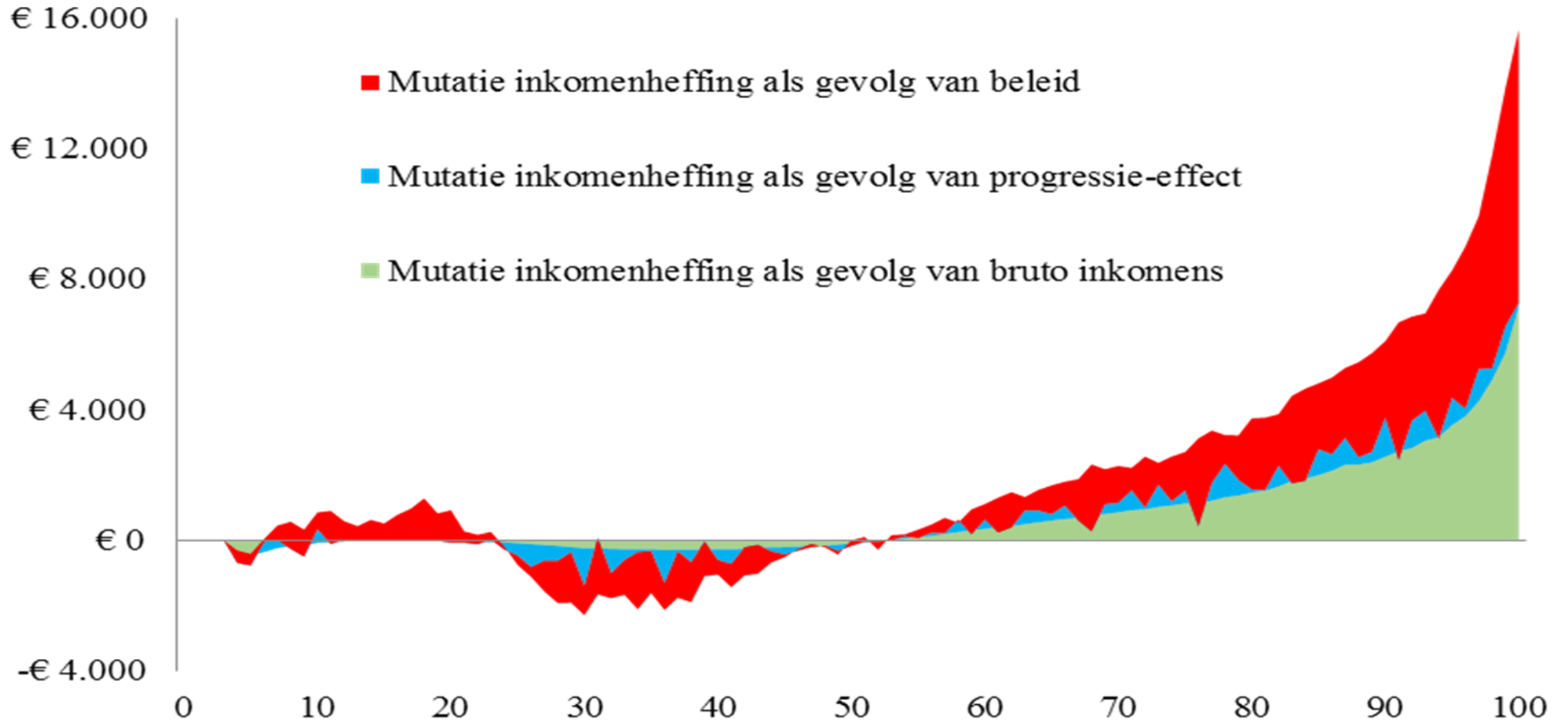
- Toenemende groep sociaal onbeschermd werkenden *mede het gevolg* van fiscaal regime zzp = relatief hoge loonkosten vaste arbeidsrelatie t.o.v. IB-ondernemer
- Grote groei aantal zzp-ers, ook in internationaal perspectief
- Fiscaal voordeel ondernemers in toenemende mate budgettair probleem: 3,5 miljard
- Complex arbeidsmarktprobleem (reikt verder dan fiscale weeffout)
- Wig veroorzaakt schade aan onderkant arbeidsmarkt vanwege vormgeving = ongelijk speelveld zzp-werknemers = wél wettelijk minimumloon; geen minimum uurtarief
  - Armoede aan de onderkant (19% zzp-ers < 12 mille bruto)
  - Solidariteit inkomensheffing onder druk: eerste circa 22 mille blijft louter voor zelfstandigen buiten de inkomensheffing (36% zzp-ers geen IH)
- Oplossing niet eenvoudig vanwege afruil van beleidsafwegingen → politieke economie

# Finale: mutaties bruto inkomen 2001-2014 scheef verdeeld

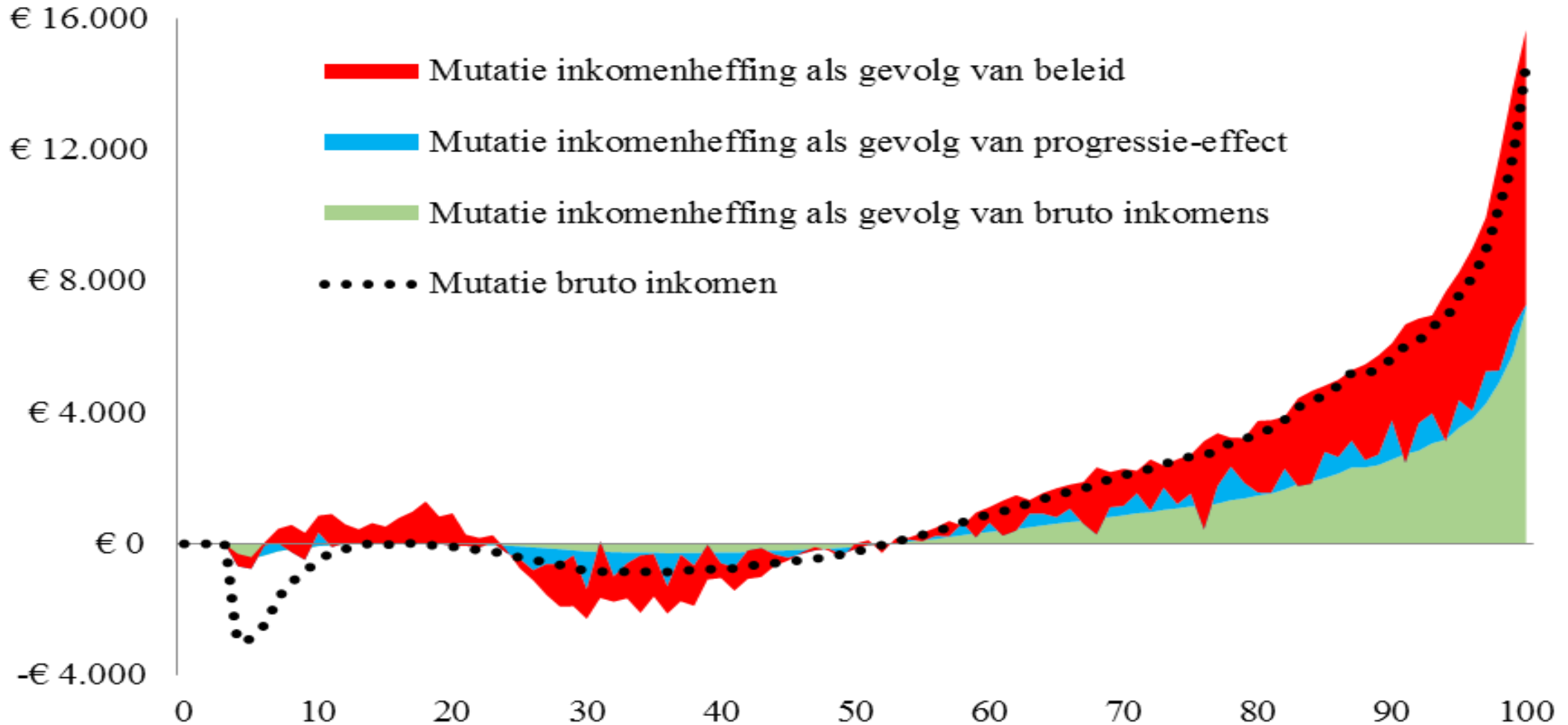




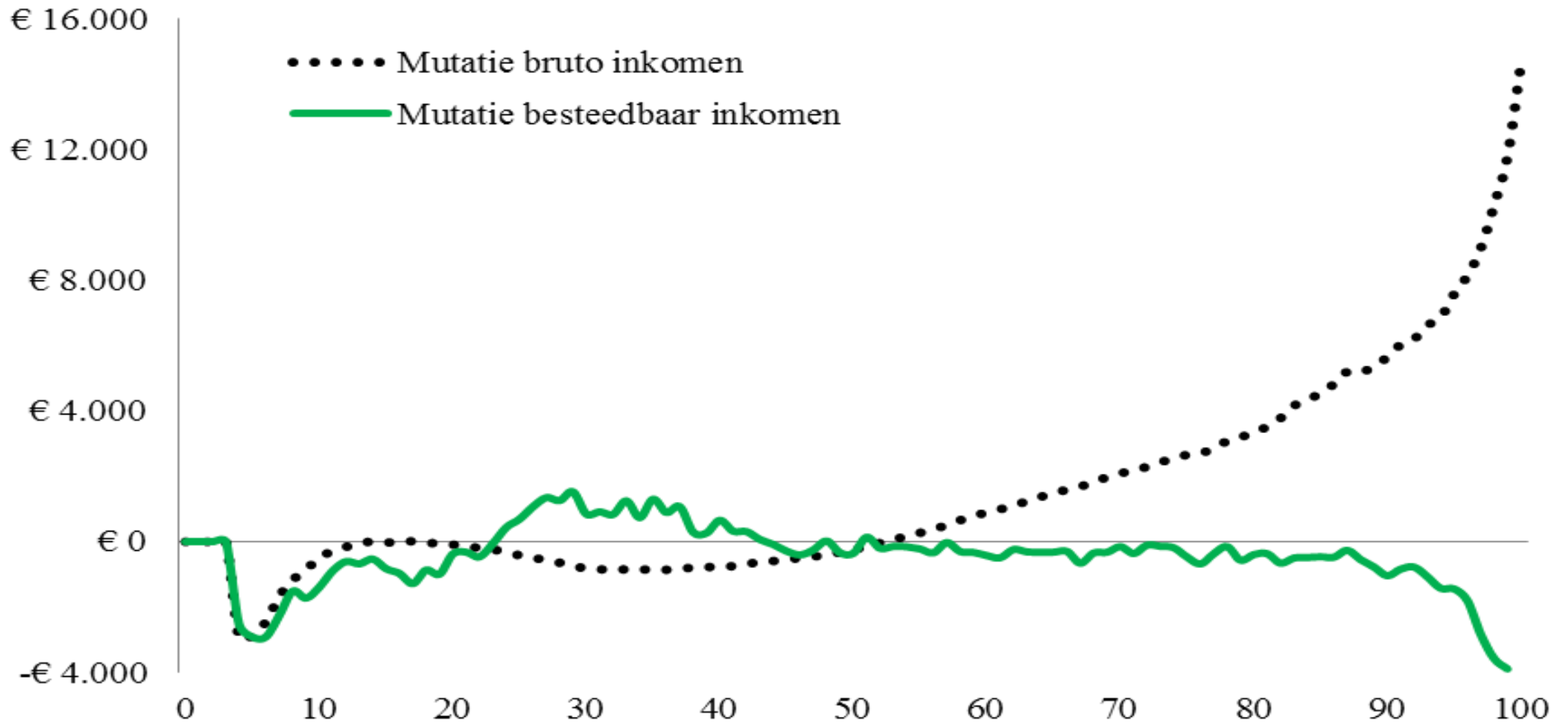
# Finale: mutaties inkomensheffingen 2001-14 scheef verdeeld



# Finale: And the winners is ... (mutaties 2001-14, euro)



# Finale (slot): And the winners is ... (mutaties 2001-14, euro)



# Conclusie

Beleidsinzet:

- ✓ Stabiele inkomensverhoudingen
- ✓ Bevorderen arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid



Via fiscale prikkels én toename herverdeling → maakt stelsel complex en onbegrepen

- Wetgever moe(s)t jaarlijks in toenemende mate bijsturen om veranderingen bruto inkomens zo te redresseren dat een “evenwichtig” inkomensbeeld resteert.
- Fiscaal (inkomens-) beleid leidt tot steeds grotere drukverschillen
- De belastingwetgever discrimineert ... volop en in toenemende mate

Op weg naar welvaartsverhogende belastingpolitiek? Urgentie ontbreekt. Nederland loopt door rommelige fiscale vormgeving **1/4 miljoen banen mis!** (bron: Caminada, 2015)

# Verder lezen – downloads via

[www.economie.leidenuniv.nl](http://www.economie.leidenuniv.nl)

1. Caminada, Goudswaard & Knoef (2018), Toenemende spreiding in de drukverdeling van inkomensheffingen, *Weekblad Fiscaal Recht*, 4 oktober 2018.
2. Caminada (2018), Verschillen ‘belastingdruk’ één- en tweeverdieners (en alleenstaanden), 2008-2018.
3. Caminada & Stevens (2017a), Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei, *Weekblad Fiscaal Recht*, 2 maart 2017.
4. Caminada & Stevens (2017b), Blauwdruk voor belastinghervorming, *Weekblad Fiscaal Recht*, 11 mei 2017.
5. Caminada, Goudswaard & Been (2017), Neemt de inkomensongelijkheid in Nederland toe?, in: *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op ongelijkheid*, Den Haag, CBS.
6. Caminada (2015), Keuzes voor een beter belastingstelsel 2.0, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 47(1).
7. Caminada (2015), De tragiek van gefaalde ambities en gemiste kansen rond belastinghervorming, *Me Judice*.
8. Caminada, Goudswaard & Knoef (2015), Belasting aan de top: geen spoor van groeiende ongelijkheid, *Me Judice*.
9. Caminada, Goudswaard & Knoef (2014), Vermogen in Nederland gelijkverdeeld sinds eind negentiende eeuw, *Me Judice*.
10. Caminada & Den Boogert (2014), Discrimineren of een leefvormneutraal belastingbeleid? *Vakstudie Nieuws*.