

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 Hollandse
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)

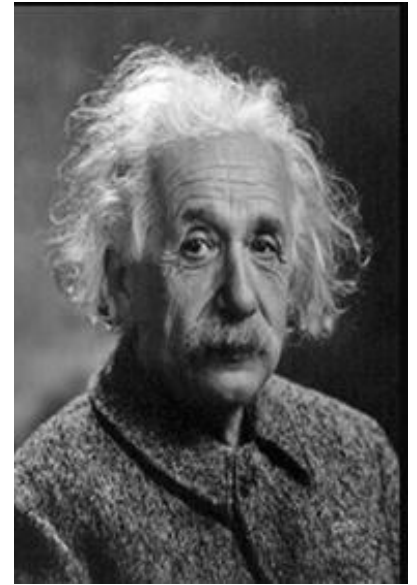
2a Beoordelingskader fiscaal inkomensbeleid

- 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 verstoopt 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 (verstoopt 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

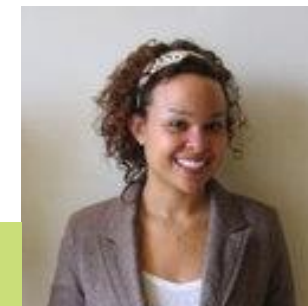
Stefan
Thewissen
Oxford / Paris

Koen
Caminada
Leiden

Assembled Datasets (URL: www.economie.leidenuniv.nl)

- [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

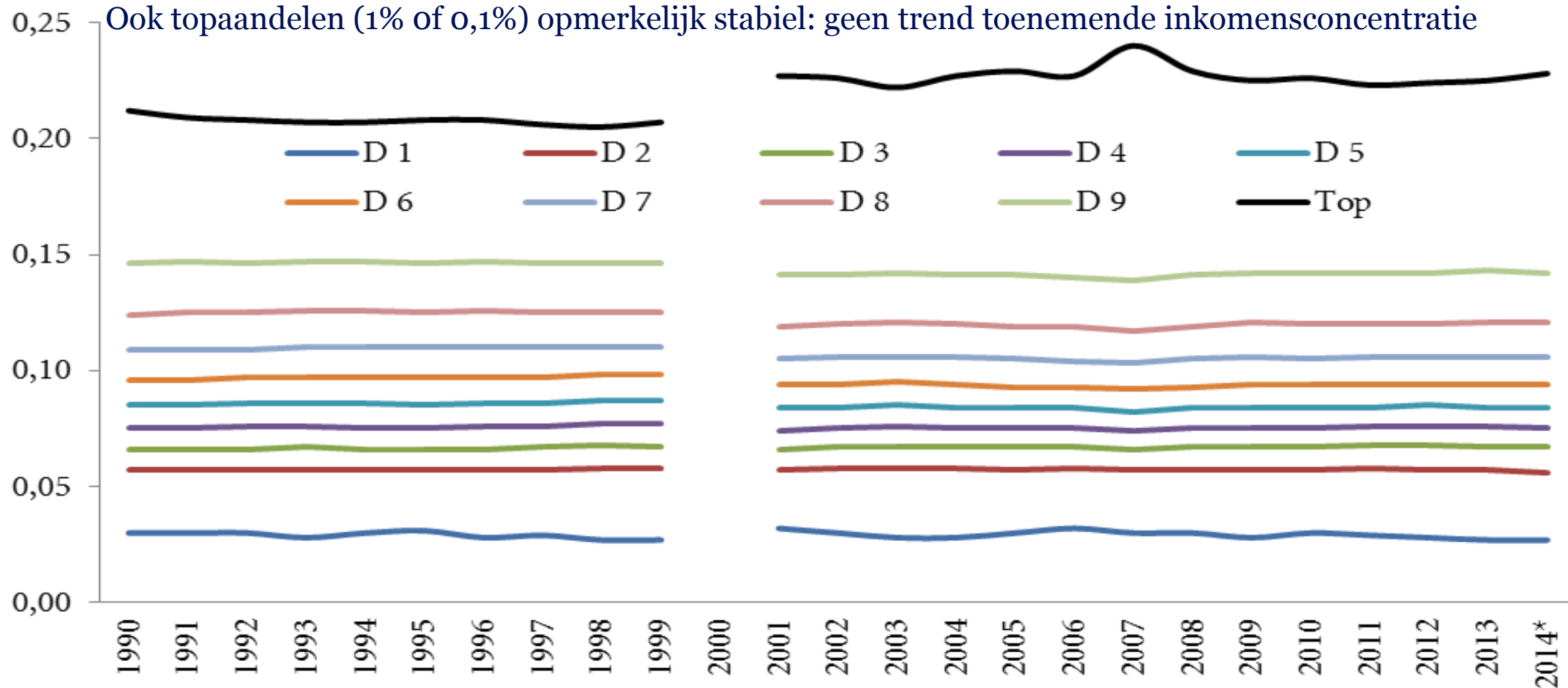
$$\text{Gemiddelde druk} = \frac{\text{Bruto inkomen} - \text{Besteedbaar inkomen}}{\text{Bruto inkomen}} * 100$$

Standaardisatie = correctie voor grootte en samenstelling van huishoudens

Ad 2a Uitkomst: stabiele inkomensverhoudingen, 1990-2014

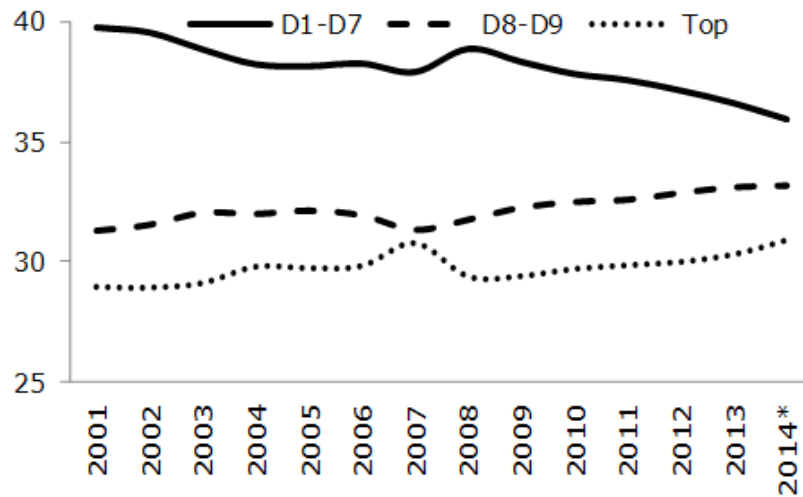
Aandelen van decielen in gestandaardiseerd besteedbaar inkomen

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

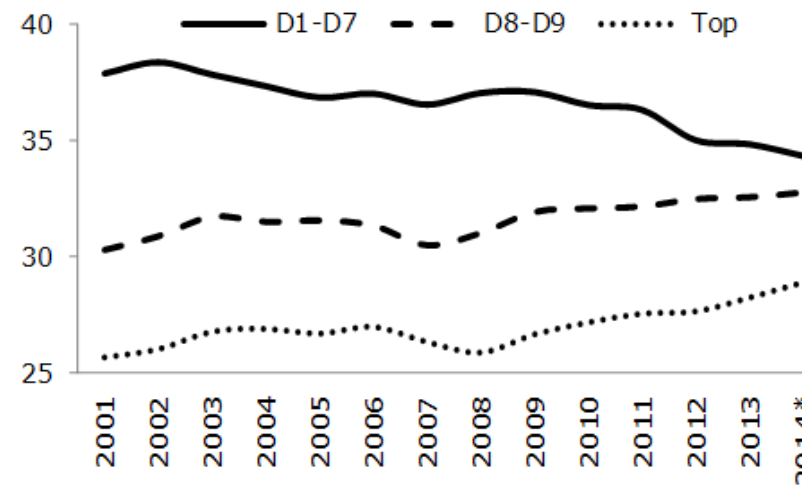


Ad 2a Onder de motorkap: decielen gest. primair inkomen, 2001-2014

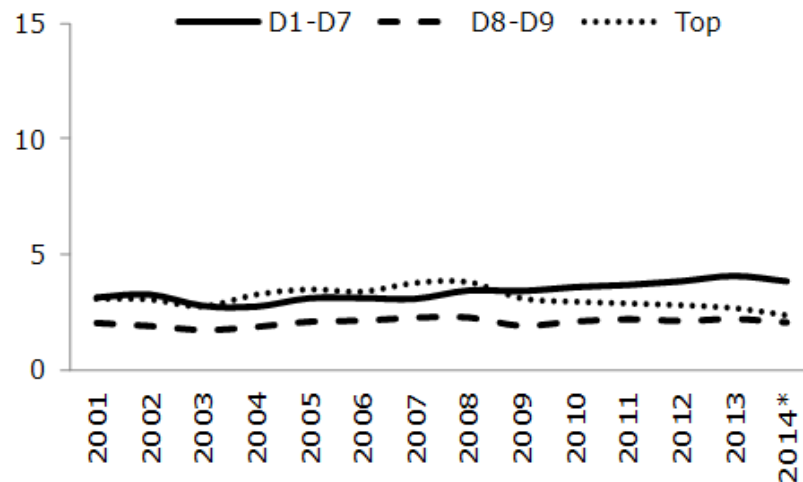
Panel (a) Primair inkomen - totaal



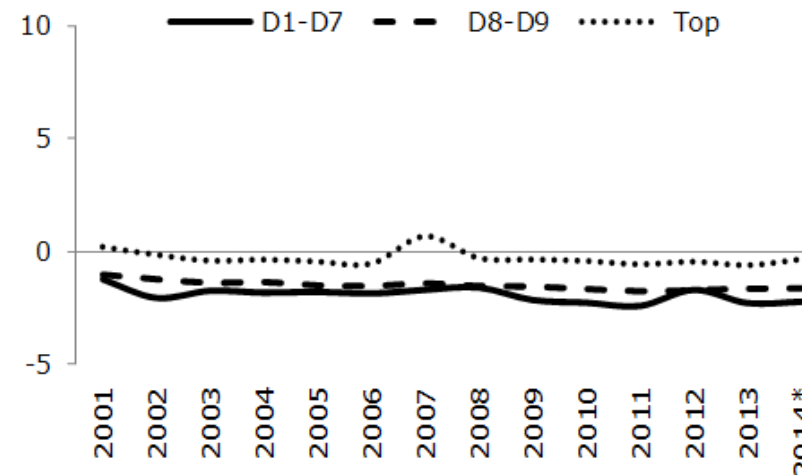
Panel (b) Primair inkomen uit arbeid



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

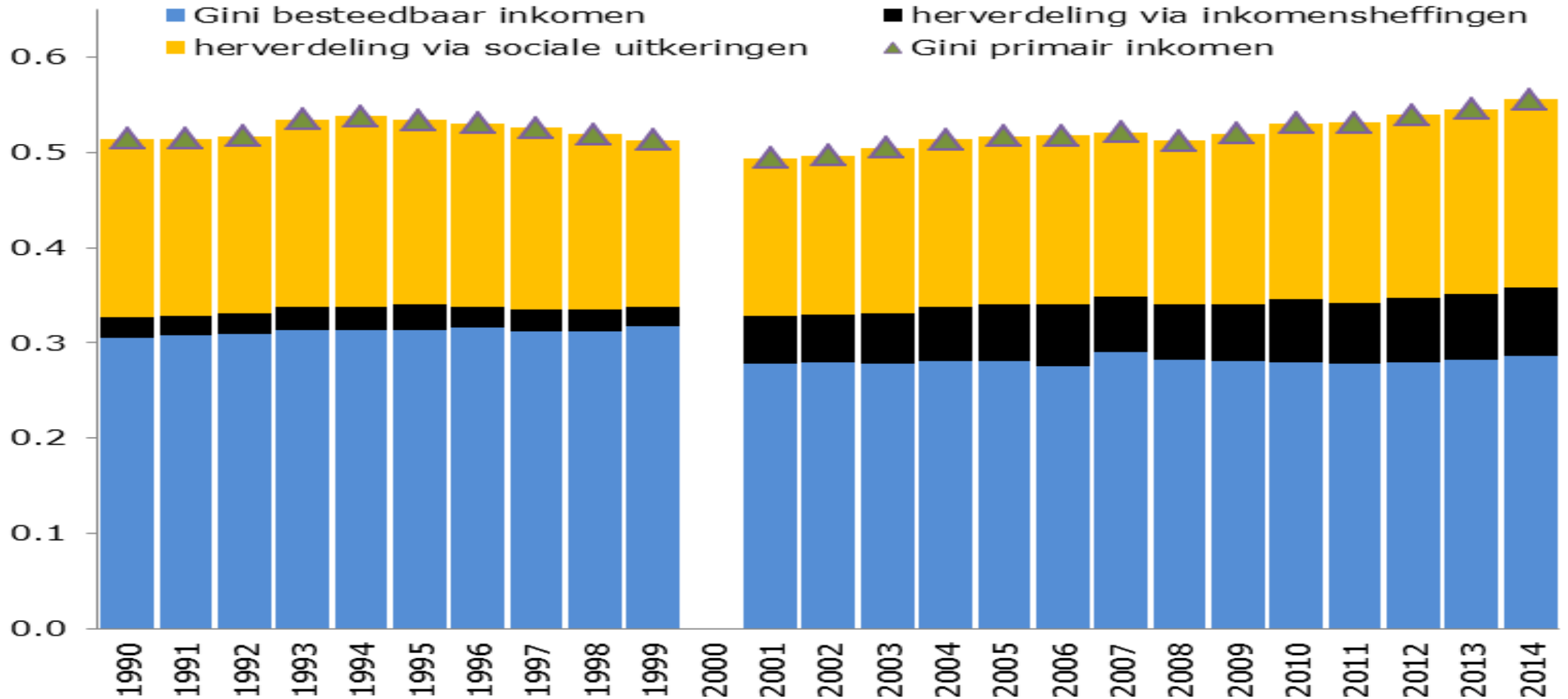
Oorzaak:

- looninkomen (panel b)

Niet / nauwelijks:

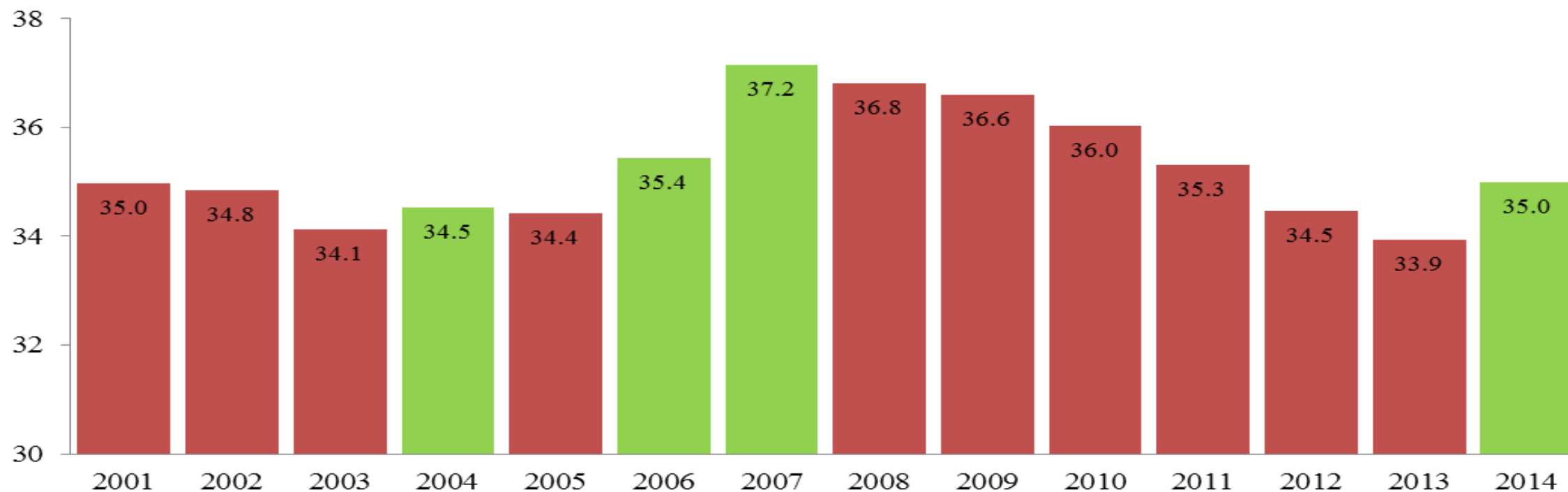
- inkomen uit onderneming (panel c)
- inkomen uit vermogen (panel d)

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.

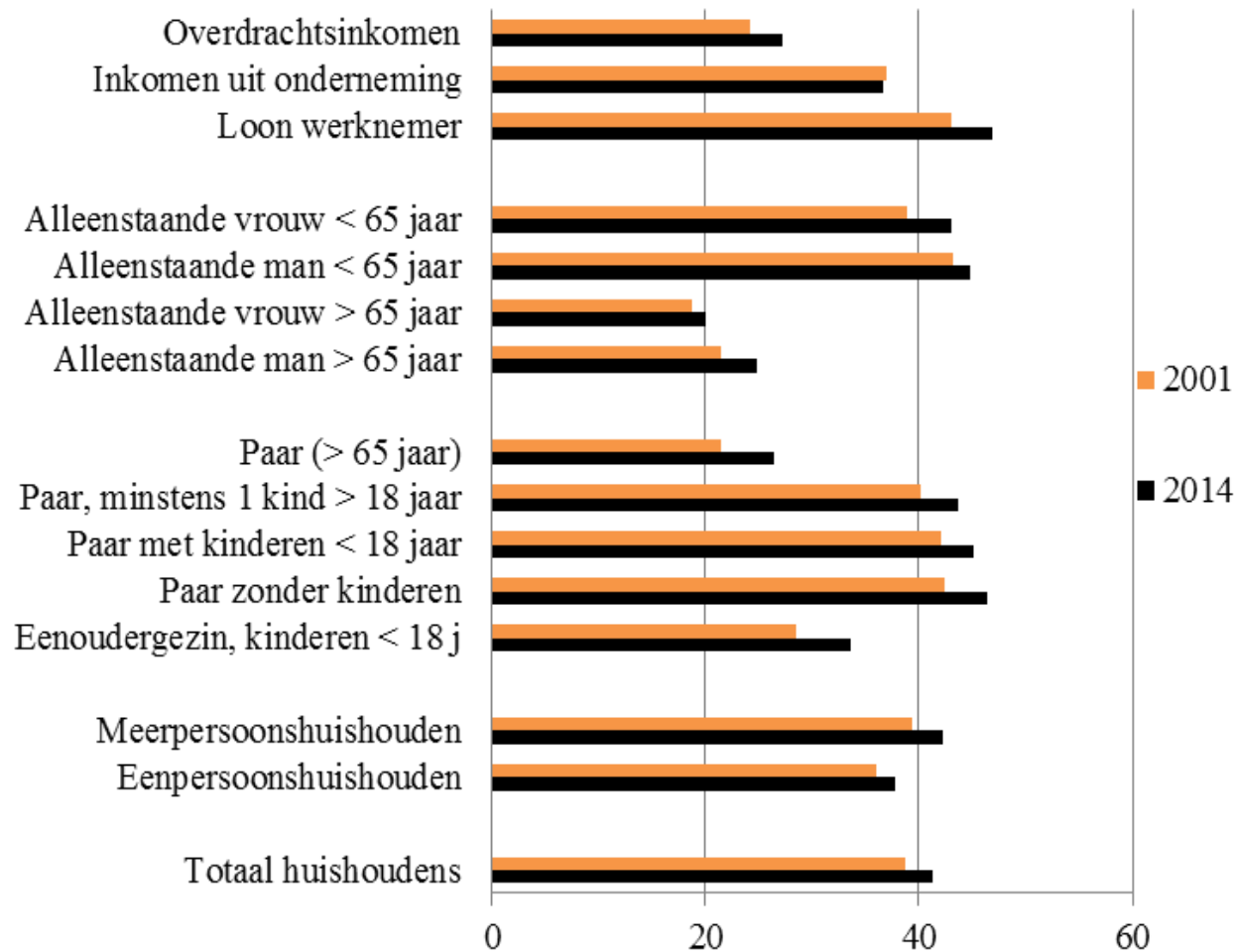
1. Belastingen op inkomen en vermogen
2. Sociale premies werknemers- en volksverzekeringen (inclusief pensioenen)
3. Premies ziektekostenverzekering (zowel nominale premies, als de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet, verminderd met de geclaimde zorgtoeslag)

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

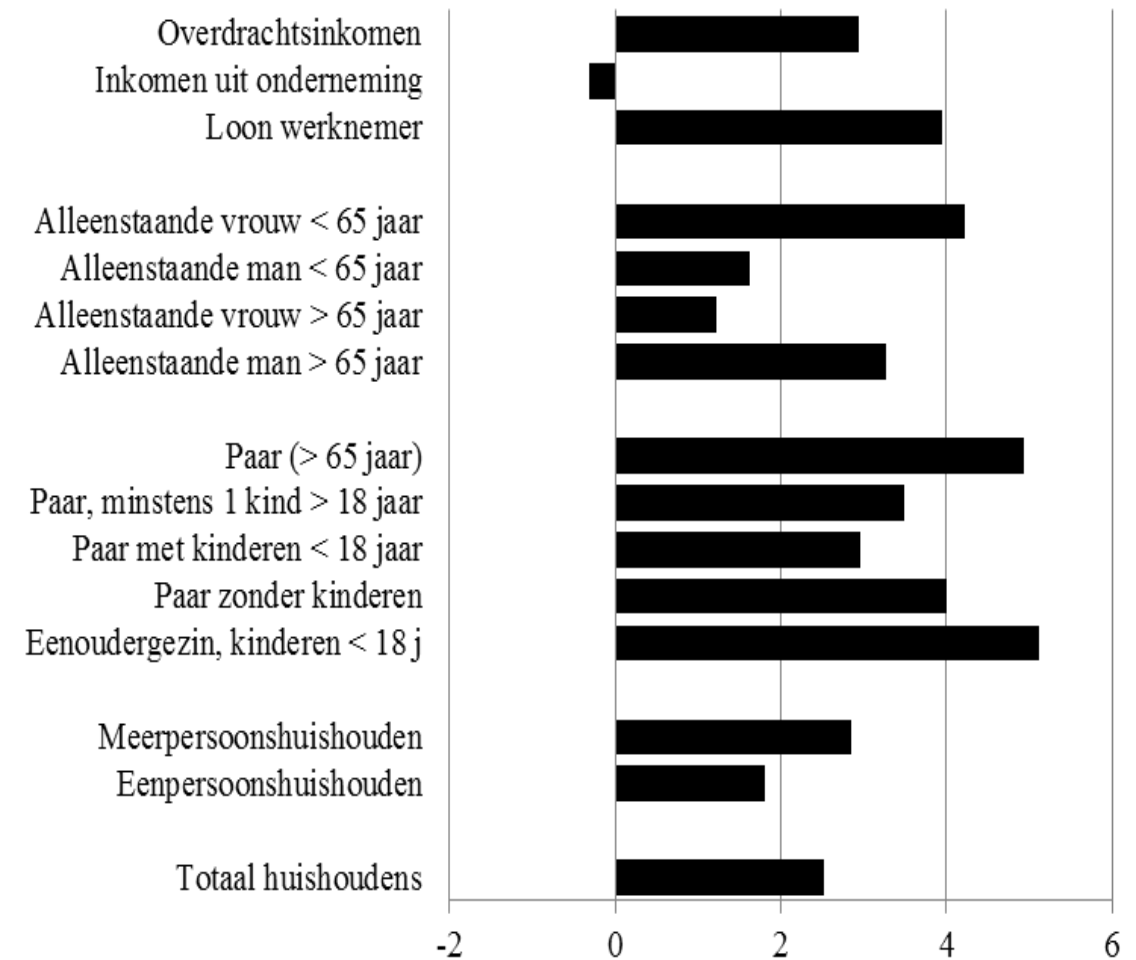


Ad 2b Verdeling druk inkomensheffingen - discussie

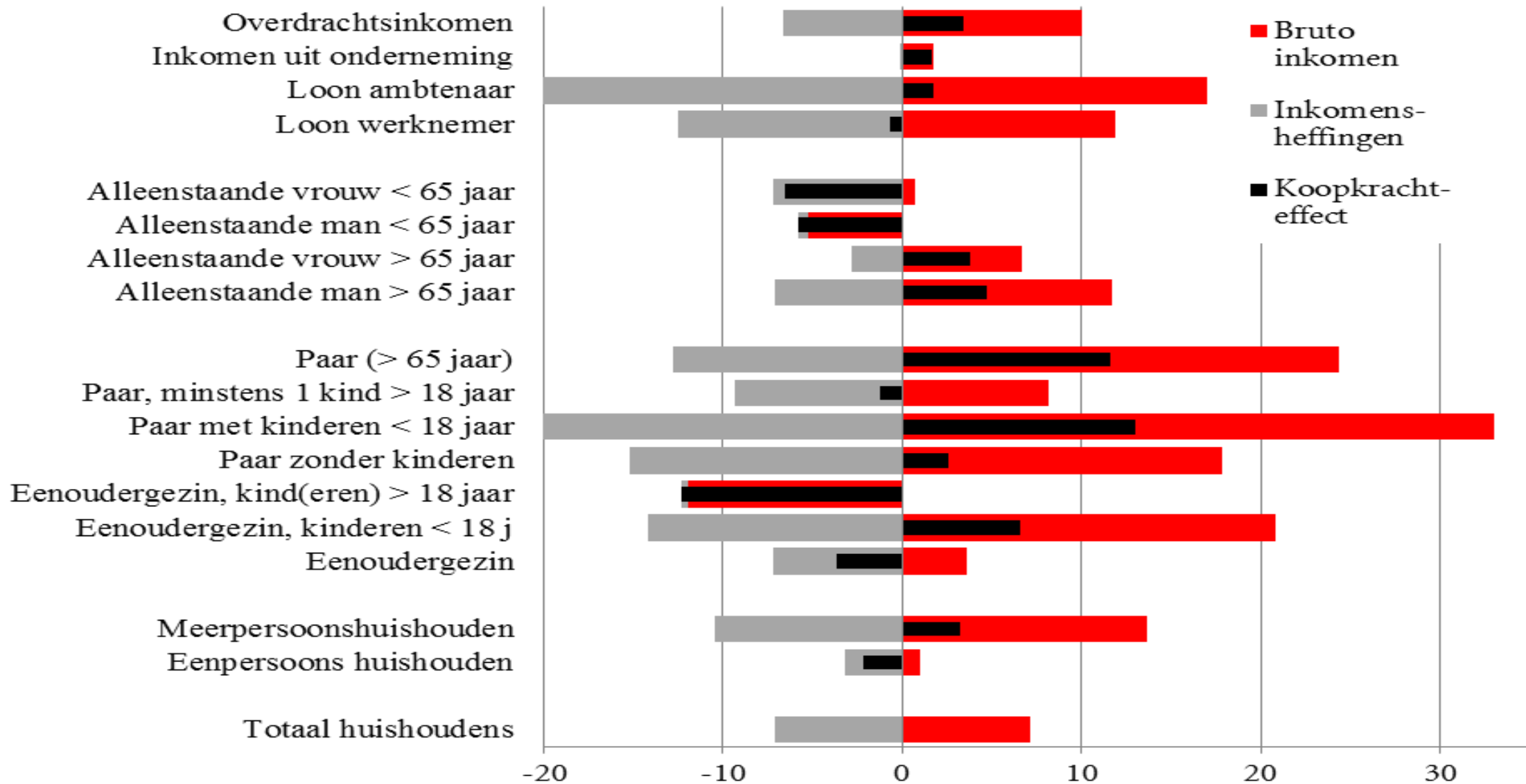
Niveau 2001 en 2014



Verandering 2001-2014



Ad 2b Mutatie koopkracht groepen huishoudens 2001-2014



Ad 3 In welke mate mag de belastingwetgever discrimineren?

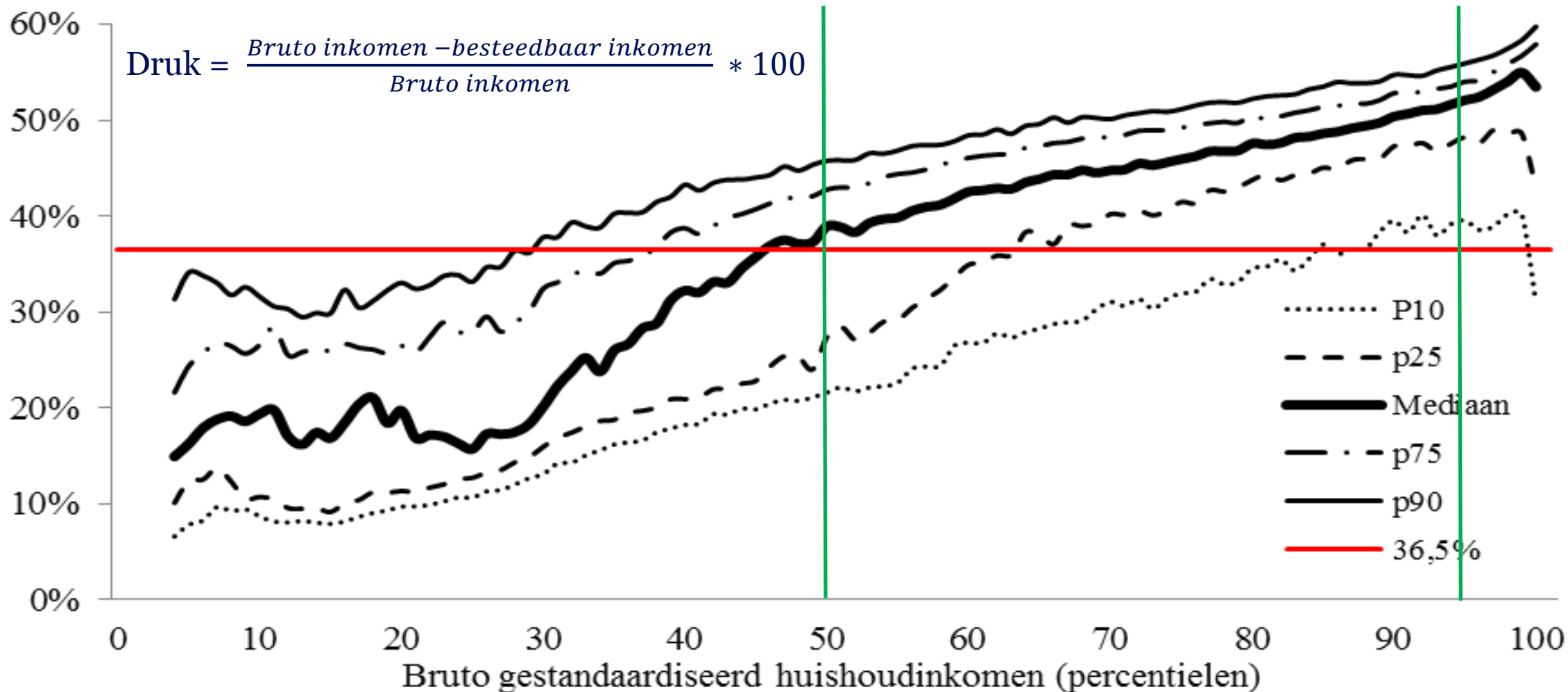
Belasting- en premiedrukverschillen variëren met inkomenshoogte en

- 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 ‘camoufleerde’ 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 Eric Wiebes is er prijke na de behandeling van het Belastingplan 2017 deze week het beeld op van een eerste jaars student fiscaliteit. In diens maagdelijke wereldbeeld staat nog vast 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 ‘instrumentarium’ in het belastingbeleid, schetst de staatssecretaris van Financien. Om vervolgens toe te geven dat het inmiddels ‘fini’ schuurt in het medel als gewolgan ‘dingen die op zichzelf verstandig waren’.

Wat te denken van de kassaafrekkende met een minimumloon die zich opwerkt tot chef van dezelfde supermarkt, die van de bruto loon 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 € 65 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 ondernemerschap te bevorderen. Maar daar gaat hij niets meer aan en anderszins.

Oppositiepartijen CDA, PvdV, SP, ChristenUnie en GroenLinks 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 want menen bij D66 over een mogelijke aanslag op de belastingvoordelen voor tweeverdieners en zzp’ers.

Volgde Carola Schouten van de ChristenUnie deelt het huidige belastingstelsel vooral tussen jong en oud, werke mer en zzp’er, huurler en eigenaar en tweeverdieners. Een deel daarvan heeft zich schuipenderwijs voltrokken. Zo kregen de middengroepen onder dit VVD-kabinet van Mark Rutte een belastingverhoging voor de kiezen van zo’n € 6,3 mrd, zonder dat daar veel ruchtbaarheid aan werd gegeven. Er is op een stille manier een wijziging doorgevoerd die groter was dan de lastenverlichting van € 3 mrd van afgelopen jaar’, claimt Schouten.

Ze krijgt daarin bijstand van een hoogleraar fiscale economie Leo Stevens. De algemene heffingskorting, die niet algemeen meer is. De algemene heffingskorting was al bij het einde van het inkomen waar de overheid niet aan komt. Sinds 2013 wordt deze vanaf een inkomen van € 2.000 afgeboord en boven € 66.47 is hij nul.

Onder Mark Rutte, de zelfbenoemde



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



ChristenUnie-Kamerlid Carola Schouten: ‘Met andere woorden: dit kabinet heeft stilletjes de belastingtarieven voor de middeninkomens met bijna 5% verhoogd.’ FOTO: PHILIPPE/ANP

kampioen van de hardwerken de gewone Nederlander, is de algemene heffingskorting stilletjes gaan niveren. Dat heeft hij zelf in gang gezet. Na de opstand in de VVD tegen de inkomensafhankelijke zegpremie werd de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk gemaakt als wisselgedeelte van de PvdA.

Stuipen de wijswaard de heffingskorting te volgen van een principele vrijstelling van een deel van het inkomen, een bestaansminimum waar de Staat nook aan zou komen, tot de grote draakloop van het stelsel. Het is nu een nieuw lein geknopt geworden’, zegt Schouten. Stevens vermoedt dat de VVD dat stilletje omdat ze voorleeggen verhoging van het topstaaf 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 afgeboord aan een begroting te denken. Financieel niet, gaf hij toe. Als je schoneheid had nagestreefd had je dat vermoedelijk anders gedaan’, aldus de VVD’er.

Om de inkomensafhankelijkheid weer terug te draaien, zouden de tarieven in de tweede en derde schijf met bijna 5% 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 5% verhoogd. Ongelukkig en ongehoord’, wierp Schouten de staatssecretaris voor de weten.

De burger wordt welgevoerd na Stevens duizenderwijs zwaarder belast dankzij deze ‘camouflagetechniek’. Dat is dat volgens hem vooral relevant voor het draagvlak in de samenleving. ‘Als mensen zich door het systeem bedrogen voelen, loop je het risico op een contra-productieve 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 startverlof- 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 klappen 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 uitvoerige studie naar de marginale lastendruk die straks belandt op de ‘to-do’lijst van de kabinetstomatie.

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

Wiebes wijst erop dat slechts 5% van de belastingplichtigen in het kabinet geen heffingskorting meer krijgt. Maar volgens Schouten gaat het om een tarief van middeninkomens naar de laagste. ‘Het marginaal tarief voor de middengroepen is norm geworden. Het gaat om politieke agenten, en tenen, heb maar eens naar de inkomens. Laat de VVD en de PvdA dat maar eens uitleggen aan de mensen met een middeninkomen’, zegt Schouten.

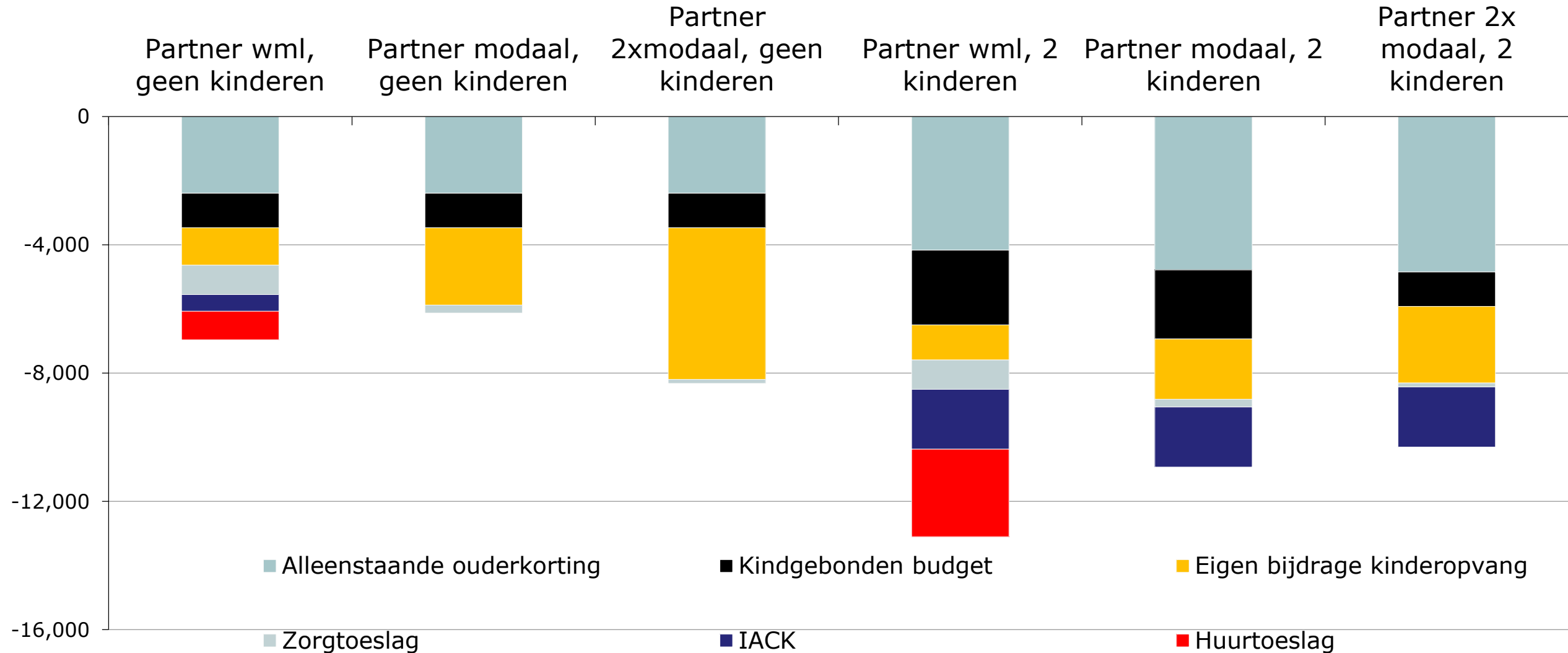
Beide partijen wijzen erin hun reacties op dat de koopkracht van de middeninkomens sinds 2014 weer fors is gestegen na de ‘moestelijke maatregelen’ uit de periode daarvoor. De tarieven in de tweede en derde schijf zijn dit jaar al omlaag gegaan’, zegt VVD-Kamerlid Aukje de Vries. En PvdA-er Ed Groot wijst er net als Wiebes op dat het prioriteit was om de overgang van uitkering naar werk weer lener te maken. ‘Dat is gekukt. Het verschil is nu 20%’. Dat moest 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

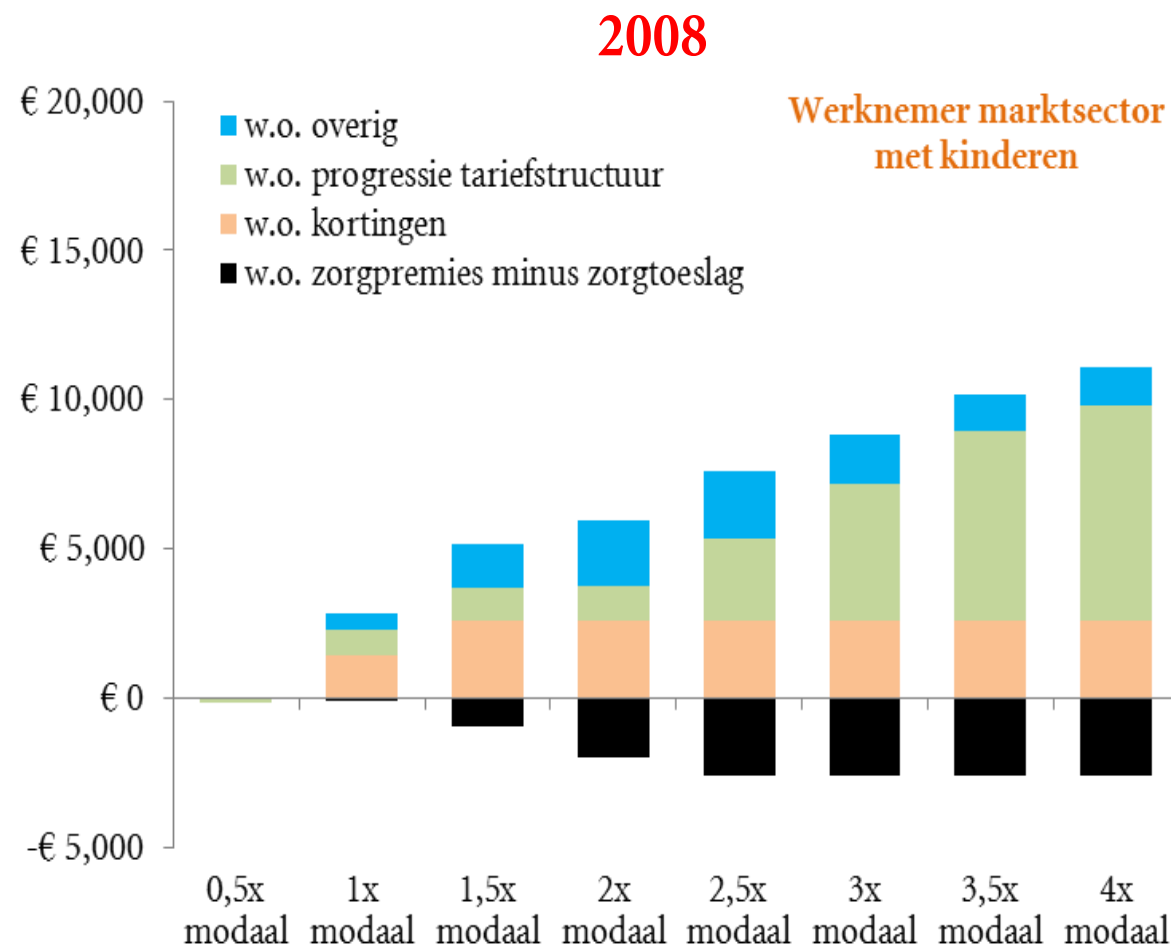
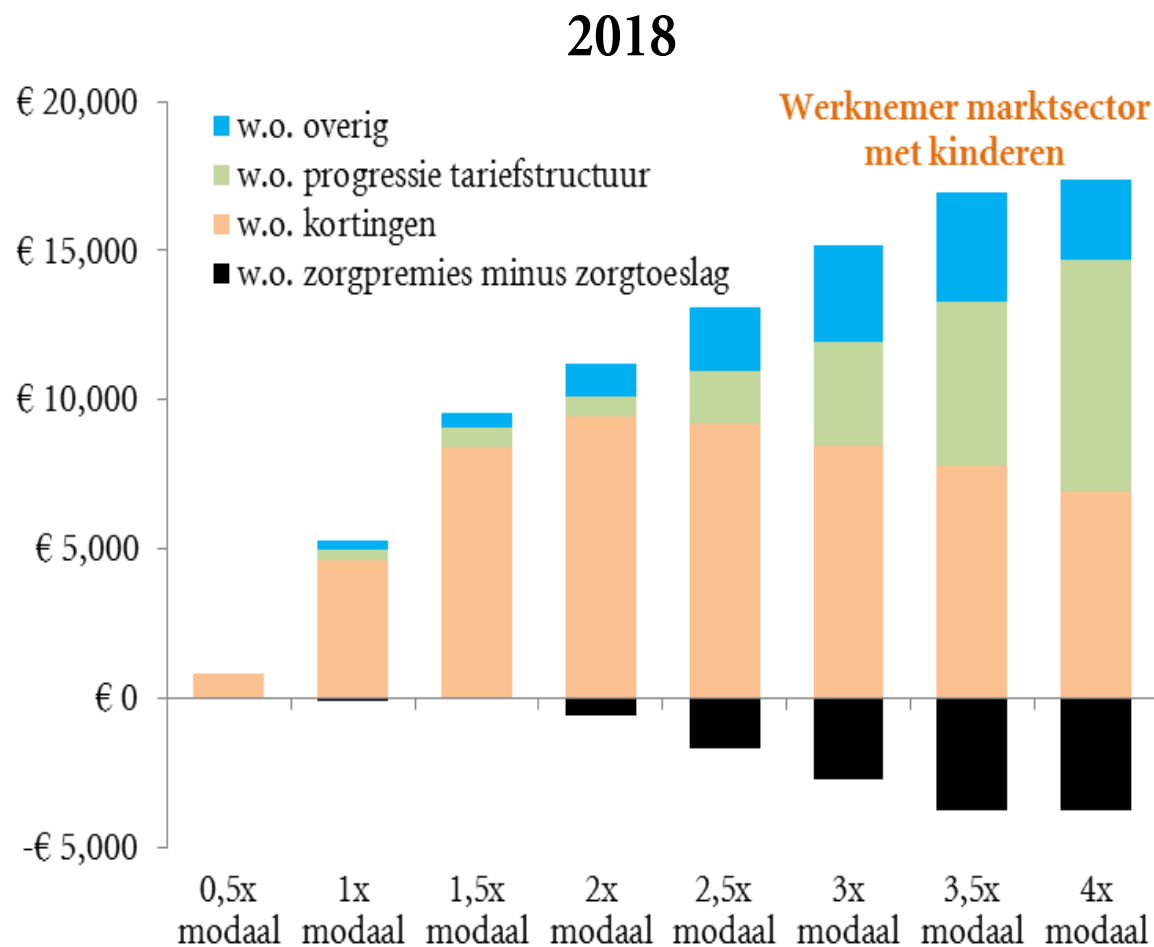
inkomensafhankelijk maken kortingen / regelingen

Keerzijde: toename verschil 'druk' één- en tweeverdieners

Nederland internationaal koploper



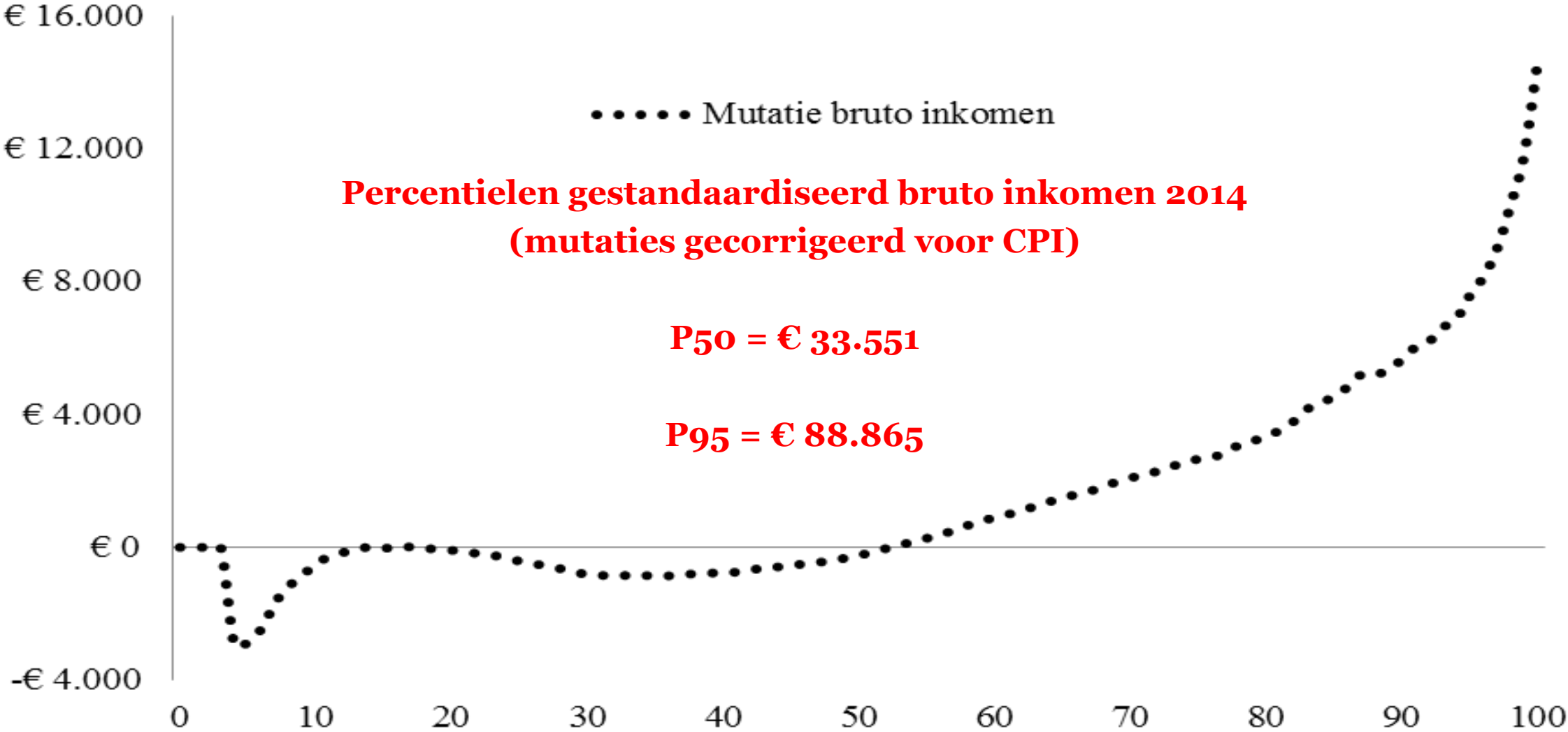
Ad 3 Oorzaken verschil 'druk' alleenverdiener - tweeverdiener (50%-50%), in euro's van 2018



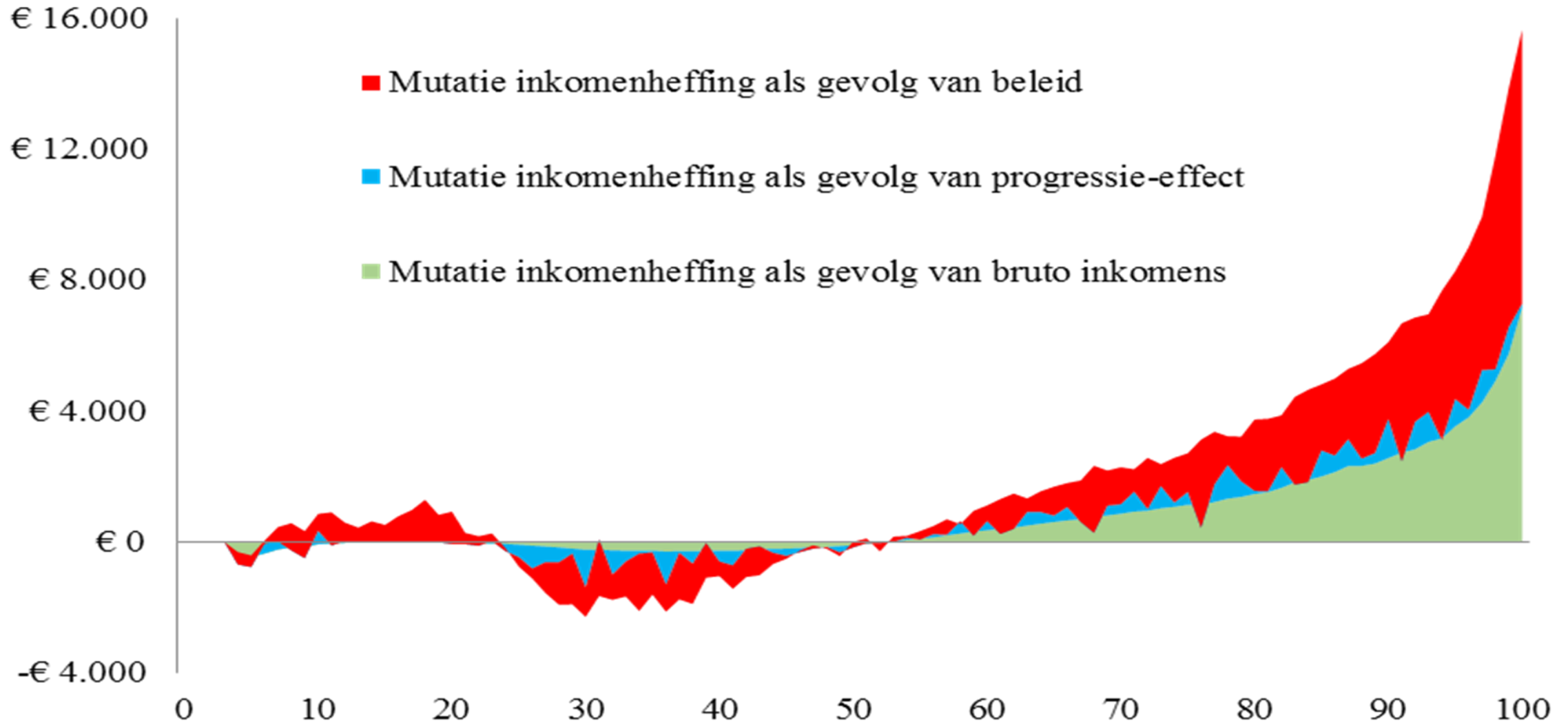
Ad 3 Illustratie: fiscale behandeling zelfstandigen

- 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

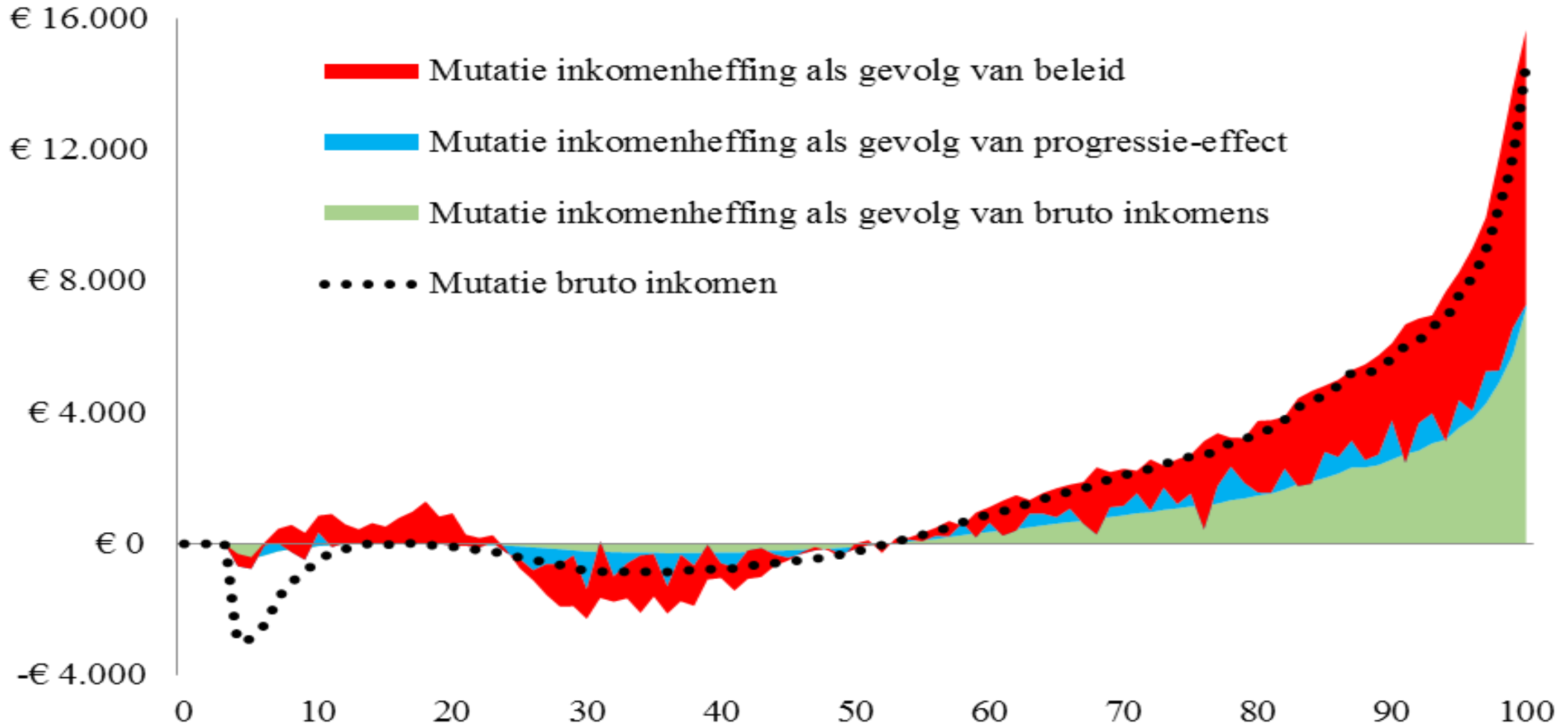
Finale: mutaties bruto inkomen 2001-2014 scheef verdeeld



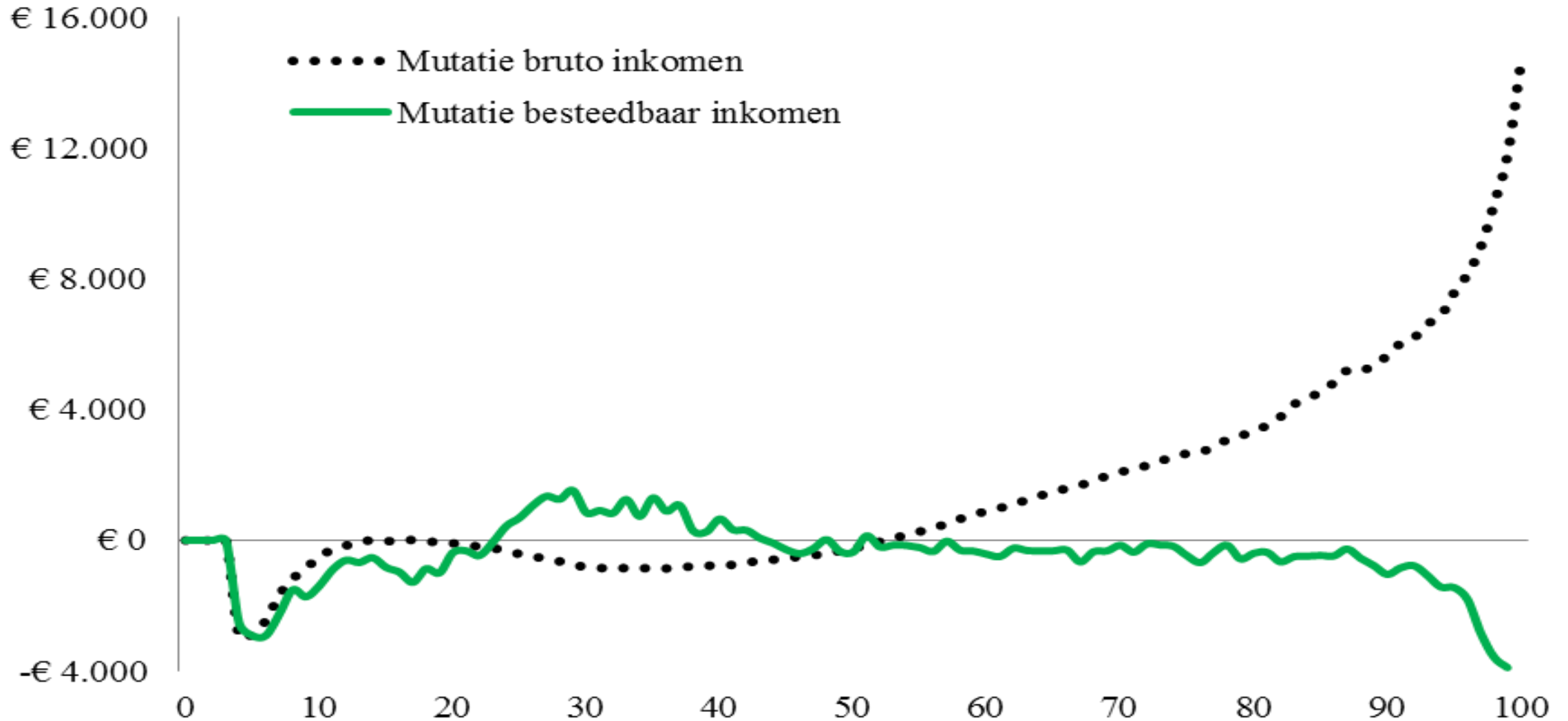
Finale: mutaties inkomensheffingen 2001-14 scheef verdeeld



Samengenomen toegenomen herverdeling ... (mutaties 2001-14, euro)



... maar uiteindelijk veranderde er niet zoveel aan de besteedbare inkomensverdeling (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

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*.