

# De belasting- en premieopbrengsten in Nederland<sup>1</sup>

*Wimar Bolhuis*

*In dit artikel worden de wijzigingen van de belasting- en premieopbrengsten tussen 2008 en 2018 onderzocht. Mede ingegeven door de crisis, blijken kabinetten beleidskeuzes te hebben gemaakt die de totale inkomsten verhoogden en de belastingmix veranderden. Grofweg 70% van de extra inkomsten van de overheid kwam uit lasten op arbeid, terwijl deze in 2008 circa 50% van de mix uitmaakten. De belasting- en premieheffing kan efficiënter worden door het arbeidsdeel te verlagen en de vermogensbelastingen (onroerend goed en erfenissen) en indirecte belastingen (consumptie en milieuvervuiling) te verhogen. De laatste twee opbrengsten stegen beperkt, deels door instrumentele belastingkortingen om de koopwoningmarkt te stimuleren en het autobezit te vergroenen.*

## 1 Inleiding

Na de uitbraak van de kredietcrisis in 2008 hebben opeenvolgende Nederlandse kabinetten maatregelen genomen om het overheidstekort te verminderen. Een aanzienlijk deel hiervan betrof lastenverzwaringen. Zo becijferde het Centraal Planbureau (CPB) voor de periode 2011-2017 dat € 16 miljard van de cumulatief € 46 miljard aan tekortreducerende maatregelen uit lastenverhogingen bestond (Suyker, 2016). Dit spoort met de wetenschap dat politici in crises bereidwilliger zijn om impopulaire maatregelen te nemen en hervormingen door te voeren (Alesina, Ardagna en Trebbi, 2006). Nederlandse beleidsmakers deden dit meer dan buitenlandse collega's: de belasting- en premieopbrengsten stegen hier (fors) harder dan in omliggende landen – uitgezonderd Frankrijk – en drie keer zo sterk als het EU-gemiddelde (Bolhuis, 2019). Het past bij de opmerkelijke observatie dat, terwijl al deze landen de Europese begrotingsregels moesten volgen, Nederland koos voor aanzienlijk meer EMU-saldoreductie.<sup>2</sup> Vooral de opbrengst van de inkomstenbelasting en de sociale premies – de (directe) lastendruk op arbeid – steeg in ons land. De belastingopbrengst uit kapitaal(inkomen) en uit indirecte belastingen minder, vooral over consumptie.

---

<sup>1</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het onderzoeksprogramma *Hervorming van Sociale Regelgeving* van de Universiteit Leiden. Met dank aan prof. dr. Koen Caminada, prof. dr. Kees Goudswaard, dr. Hendrik Vrijburg (Universiteit Leiden), prof. dr. Arjan Lejour, Maurits van Kempen MSc. (Centraal Planbureau) en dr. Léonard Haakman (Centraal Bureau voor de Statistiek) voor hun hulp bij en nuttig commentaar op eerdere versies van dit artikel.

<sup>2</sup> Zo verbeterde Nederland (1,3%-punt bbp) het EMU-saldo tussen 2007 en 2017 0,4%-punt bbp forser dan de nummer twee Duitsland (0,9%-punt bbp). Het EU-gemiddelde was een saldooverslechtering van 0,1%-punt bbp.

In dit artikel ga ik aan de hand van actuele cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) specifieker in op de omvang en de mix van de belasting- en premieopbrengsten van Nederland. Hierdoor ontstaat een beter inzicht in de veranderingen onder bovenstaande algemene cijfers. Ik vergelijk 2008, het jaar waarin de Grote Recessie Nederland bereikte, met 2018, het meest recente jaar waarvoor het CBS de relevante data gepubliceerd heeft (hoewel de cijfers voor 2018 nog niet definitief zijn; mijn laatst meegenomen wijziging op CBS Statline was van 23 september 2019). Het is een puur nationale, beschrijvende analyse vergelijking waarvan de overeenkomsten en verschillen een beeld geven:

1. Uit welke belasting- en premiebronnen Nederland zijn inkomsten ontvangt;
2. Welke beleidsprioriteiten opvolgende kabinetten hadden;
3. Wat aangrijpingspunten voor een efficiëntere belasting- en premieheffing zouden kunnen zijn, gelet op de empirische kennis over optimale belastingheffing (zie volgende paragraaf).

De vergelijking geeft geen inzicht bij welke actoren in de economie de betaling van de opbrengstverschuivingen in economische zin precies terecht is gekomen, maar alleen hoe opbrengstbronnen zijn verschoven. Er is sprake geweest van afwenteling van belastingheffing op andere actoren, een bekend neveneffect van fiscaal beleid (Niessen en Niessen-Cobben, 2014). Echter, deze afwentelingseffecten (of doorberekeningen) tussen 2008 en 2018 zijn lastig te traceren. Welk deel van een belastingverhoging of -verlaging kan worden afgewenteld hangt immers af van de specifieke aanbod- en vraagelasticiteiten in een markt (Jacobs, 2011). Dit artikel gaat daar niet direct op in.

## 2 Leeswijzer

Het eerste deel van dit artikel geeft de statistische analyse welke inkomstenveranderingen de Nederlandse overheid sinds 2008 onderging. Idealiter zou een onderscheid gemaakt moeten worden tussen de endogene ontwikkeling – veroorzaakt door de economische conjunctuur – en de beleidsmatige ontwikkeling – veroorzaakt door wijzigingen van tarieven of grondslagen – van de ontvangsten (Commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten, 2018). Praktisch is dit helaas lastig. Met betrekking tot de endogene ontwikkeling is een moeilijkheid dat de macro-economische progressiefactor<sup>3</sup> van verschillende belastingen tijdens de crisis lager was dan verwacht, terwijl deze factor in de recente hoogconjunctuur hoger blijkt dan geraamd – dit is zeker bij de loon- en inkomstenbelasting gebruikelijk (Floor, 2014). Kijkende naar de beleidsmatige ontwikkeling, is een probleem dat er weinig ex-post berekeningen zijn van de

---

<sup>3</sup> Een progressiefactor is het quotiënt van de relatieve verandering van de belastingopbrengst bij ongewijzigd fiscaal beleid (endogeen) en de relatieve verandering van het inkomen (Caminada, 1996). De macro-economische progressiefactor is de verhouding tussen de ontwikkeling van een (bepaalde, beleidsmatig ongewijzigde) belastinginkomst en de ontwikkeling van het bruto binnenlands product. Stel dat de opbrengst van een belasting in het jaar  $t$  met 1,8% stijgt en het bbp met 2% toeneemt. De progressiefactor is dan  $1,8/2 = 0,9$  (Commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten, 2018: 17).

daadwerkelijke inkomsteneffecten van beleidskeuzes, hoewel bekend is deze effecten sterk kunnen afwijken van de ex-ante ramingen. In dit artikel maak ik daarom geen onderscheid, maar beschrijf wel op hoofdlijnen het relevante beleid.

Het tweede deel van dit artikel poogt een antwoord te geven hoe de veranderingen in de belasting- en premiemix zich verhouden tot de huidige empirische kennis over optimale belastingheffing. Om de inning van belastingen optimaal te organiseren, op een wijze waarop de welvaart wordt gemaximaliseerd en hiervoor economische verstoringen zoveel mogelijk beperkt, moeten kabinetten werken met een afgewogen mix van belastinggrondslagen (Mankiw, Weinzierl en Yagan, 2009; Mirrlees et al., 2010). Uit de empirische literatuur blijkt dat belastingsoorten in verschillende mate het economisch verkeer verstoren (Jacobs, 2013; Mirrlees Review, 2011; OESO, 2010). Zo zijn directe belastingen over het algemeen meer verstorend dan indirecte belastingen.<sup>4</sup> Op basis van econometrische analyses blijkt de rangschikking van weinig verstorend naar fors verstorend: vermogensbelasting (met name op onroerend goed en erfenissen), indirecte belastingen, inkomensheffingen op arbeidsinkomen, inkomensheffingen op vermogensinkomen en de vennootschapsbelasting (Caminada en Stevens, 2017). Het achterliggende mechanisme is dat inkomensheffing op vermogensinkomen (Box 2) en de vennootschapsbelasting (zeer) verstorend zijn, aangezien zij kapitaalinvesteringsbeslissingen minder aantrekkelijk maken door het belasten van de opbrengst en aanzetten tot arbitrage, grondslagversmalling en uitstel van winstuitkering. Deze rangschikking door Caminada en Stevens gebruik ik om een oordeel te geven over de (on)wenselijkheid van veranderingen in de opbrengsten. Hierbij maak ik direct de kanttekening dat men vanuit overwegingen van sociale gelijkheid, rechtvaardigheid of duurzaamheid – dus politieke voorkeuren ten aanzien van (her)verdeling of klimaat – een andere afweging kan maken. De juiste balans tussen economische baten en kosten én maatschappelijke kosten en baten is persoonlijk.

### 3 Algemeen beeld belasting- en premieopbrengsten

CBS Statline maakt het mogelijk om een overzicht van de belastingen en wettelijke premies<sup>5</sup> te maken die de overheid jaarlijks ontving (CBS, 2019a). Voor de vergelijking worden deze ontvangsten gestandaardiseerd als percentage van het bruto binnenlands product (bbp), de belangrijkste graadmeter voor de economische ontwikkeling.<sup>6</sup> De standaardisatie als

---

<sup>4</sup> Directe belastingen zijn belastingen op inkomen, winst en vermogen. De relevante actor draagt deze belasting zelf af aan de Belastingdienst. Indirecte belastingen zijn belastingen verwerkt in de prijzen van goederen of diensten (consumptie). Deze belasting wordt door een andere actor afgedragen aan de Belastingdienst.

<sup>5</sup> Premies voor de aanvullende pensioen vallen hier dus niet onder. Wel heeft het pensioenbeleid vanaf 2008 invloed gehad op de belastingopbrengsten. De verlaging van de jaarlijks fiscaal maximaal gefacilieerde opbouwpercentages (Witteveenkader 2015) leidde tot hogere opbrengsten van de inkomstenbelasting ten opzichte van ongewijzigd beleid.

<sup>6</sup> De standaardisatie kan ook met het netto nationaal inkomen (nni) uitgevoerd, zodat de waardering tegen factorkosten plaatsvindt in plaats van tegen marktprijzen en vanuit het verdiende inkomen in Nederland in

percentage van het bbp ondervangt in grote mate veranderingen in de opbrengsten door volumeontwikkelingen (endogene ontwikkeling) en geeft een beeld van de draagkracht van de Nederlandse economie.

De totale opbrengsten uit belastingen en premies stegen van 2008 tot 2018 per saldo met 2,7% bbp-punt, van 35,6% bbp naar 38,3% bbp. Hiervan verklaarde de stijging van de belastingen 2,1%-punt (75%) en de stijging van de premies 0,7%-punt (25%). De sterker gestegen belastingopbrengsten leidde ertoe dat het belastingaandeel in de totale opbrengsten met 0,9%-punt is toegenomen (en het premieaandeel gedaald). Tabel 1 geeft een overzicht van deze ontwikkelingen.

**Tabel 1** Overzicht totalen en aandelen van de belastingen en premies, 2008-2018

	2008	2018	Δ
Totaal belastingen en wettelijke premies (% bbp)	35,6	38,3	2,7
Totaal belastingen (% bbp)	22,3	24,4	2,1
Totaal premies (% bbp)	13,3	14,0	0,7
Aandeel belastingen (%)	62,7	63,6	0,9
Aandeel premies (%)	37,3	36,4	-0,9

Bron: CBS.

Het lijkt dat de Nederlandse overheid vooral heeft gekozen om de belastingopbrengsten te verhogen. Dit is logisch, aangezien de opbrengsten van premies alleen aangewend kunnen worden om de aan hun verwante volks- of werknemersverzekeringsuitgaven te financieren, niet om een algemeen gat op de begroting te dekken. Belastingopbrengsten zijn als 'algemene middelen' wel vrij inzetbaar. Wel is sprake van communicerende vaten: als de opbrengsten van wettelijke premies hoger (lager) zijn dan beoogd, kan de rijksbijdrage uit belastingen omlaag (omhoog). De saldi van de sociale fondsen tellen mee voor het EMU-saldo. Tot slot is een nadeel dat wettelijke premies altijd (directe) lasten op arbeid zijn, afgedragen door de werknemer of werkgever, terwijl belastingen ook (indirect) op kapitaal en consumptie kunnen worden geheven (Europese Commissie, 2019).

#### 4 Wettelijke premies

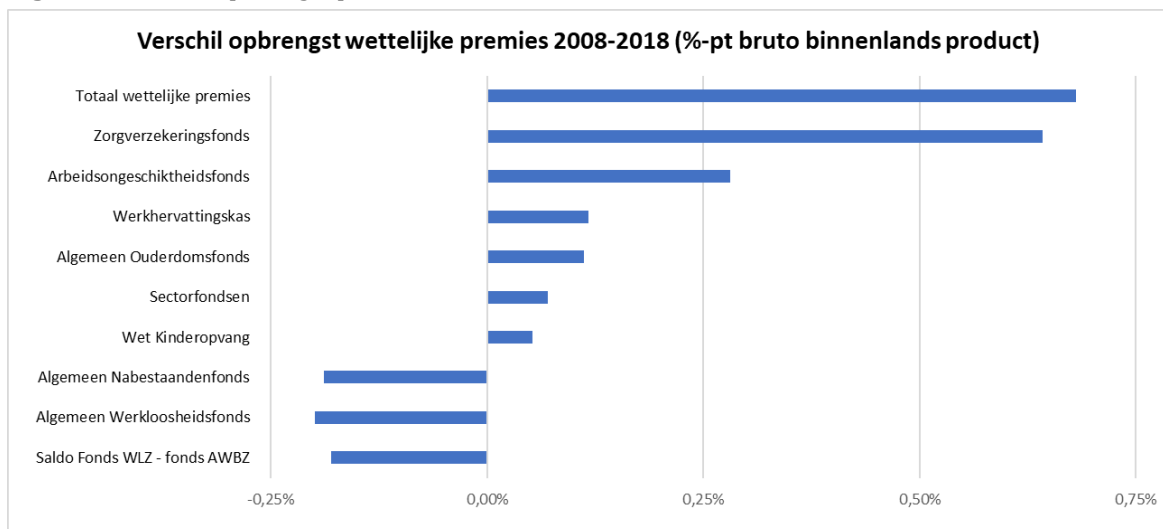
Als eerste bekijk ik de ontwikkeling van de wettelijke sociale premies, welke altijd geclassificeerd worden als lasten op arbeid. Figuur 1 laat zien welke premieopbrengsten sinds 2008 aanzienlijk gestegen en gedaald zijn. Het is duidelijk dat met name de groeiende uitgaven aan het Zorgverzekeringsfonds waaruit de Zorgverzekeringswet (ZVW) wordt

---

plaats van de productie. De uitkomst van de vergelijking verandert hierdoor echter niet wezenlijk en het bbp is een bekendere maatstaf.

gefinancierd, verantwoordelijk zijn voor de stijgende premiedruk. Netto stegen de premieopbrengsten met 0,7%-punt bbp. De ZVW-premies verklaarden hier 94,4% van. Van de bruto stijging van 1,3%-punt bbp 50,4%. Volgens het CPB groeiden de ZVW-uitgaven door het toenemende inkomensniveau van huishoudens, technologische ontwikkelingen, sociaal-culturele normveranderingen, en demografie (Mot et al., 2016). De lastenverhogingen hebben daarmee deels een endogene en deels een beleidsmatige achtergrond. Caminada, Goudswaard en Knoef (2018) beschreven eerder al dat met name de premies voor de ziektekostenverzekering de premiedruk tussen 2001 en 2014 verhoogden. Het beleid van Rutte II heeft een tijdelijke daling en afvlakking van de ZVW-premies gerealiseerd, vanaf 2016 stijgen zij weer (Van Kempen en Van Veldhuizen, 2018).

**Figuur 1** Verschil opbrengst premies 2008-2018



Bron: CBS, alleen gelijk aan of groter dan 0.05%-punt bbp afgebeeld

Opmerkelijk is verder de toename van de premieopbrengsten voor het Arbeidsongeschiktheidsfonds voor de WIA, WAO, WAZ en WAZO. Het UWV waarschuwde in 2017 voor de recent sterkere stijging van arbeidsongeschikten, welke in hun eerste analyse mede veroorzaakt lijkt door de nieuwe koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting - hierdoor neemt het aantal oudere werknemers met een hogere instroomkans toe - en door het groeiende aantal werkende vrouwen - in sectoren met een hoger arbeidsongeschiktheidsrisico (Berendsen en Van Deursen, 2017). Het UWV doet nu vervolgonderzoek naar de precieze oorzaken van de hogere instroom.

De beperkte veranderingen met betrekking tot de Werkhervattingskas, het Algemeen Ouderdomsfonds (AOW-fonds), de sectorfondsen en de Wet Kinderopvang (via de werkgeversbijdrage kinderopvang) hangen samen met de toenemende vergrijzing, de hogere werkloosheid in 2018 dan in 2008, en de toenemende arbeidsparticipatie van

vrouwen. Vooral maatschappelijke trends en conjuncturele bewegingen lijken bepalend voor deze gestegen premieopbrengsten, niet beleidskeuzes.

De forse dalingen van de premieopbrengsten voor het Algemeen Nabestaandenfonds (ANW), het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF) en het saldo tussen het Fonds Wet Langdurige Zorg (FWLZ) en het Fonds Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (FAWBZ) zijn wel hoofdzakelijk het gevolg van beleid. De versoering van de voorwaarden voor de ANW heeft ertoe geleid dat de instroom fors daalde van circa 11.000 personen in 2008 naar 3000 personen in 2016. Men kan stellen dat de ANW “een marginale regeling” is geworden (Van Everdingen et al., 2017). Voor de Werkloosheidswet geldt dat per 1 juli 2008 alle arbeid als passend aangemerkt werd, werkaanvaarding financieel lonender is geworden door invoering van de inkomstenverrekening, en de maximale uitkeringsduur per 1 april 2009 stapsgewijs is verlaagd naar twee jaar (Ministerie van SZW, 2008; Mulder, 2018). Tot slot is bij de decentralisatie van zorgtaken naar de gemeenten per 2015 het FAWBZ vervangen door het FWLZ. Omdat zorgtaken en budgetten met een doelmatigheidskorting naar gemeenten overgeheveld werden, ontstond per saldo een verlaging van de benodigde premieheffing (Mot et al., 2016).

## 5 Belastingen

Als tweede onderzoek ik de ontwikkeling van de belastinginkomsten. Figuur 2 geeft een overzicht. Meest opzienbarend is de loon- en inkomstenbelasting. Netto steeg de totale belastingopbrengst met 2,1%-punt bbp. De loon- en inkomstenbelasting verklaart hier 76% van. Van de bruto stijging van 2,7%-punt bbp 57,1%. Volgens het CBS nam de belasting op inkomen van Nederlandse huishoudens toe van 10,2% van het bruto inkomen in 2011 naar 12,4% in 2017 (CBS, 2019e). Daarbij is ook de verandering in de belastingmix opmerkelijk groot. De opbrengst van de directe loon- en inkomstenbelastingen steeg sinds de crisis in Nederland het sterkst van bijna alle EU-landen (Europese Commissie, 2019).

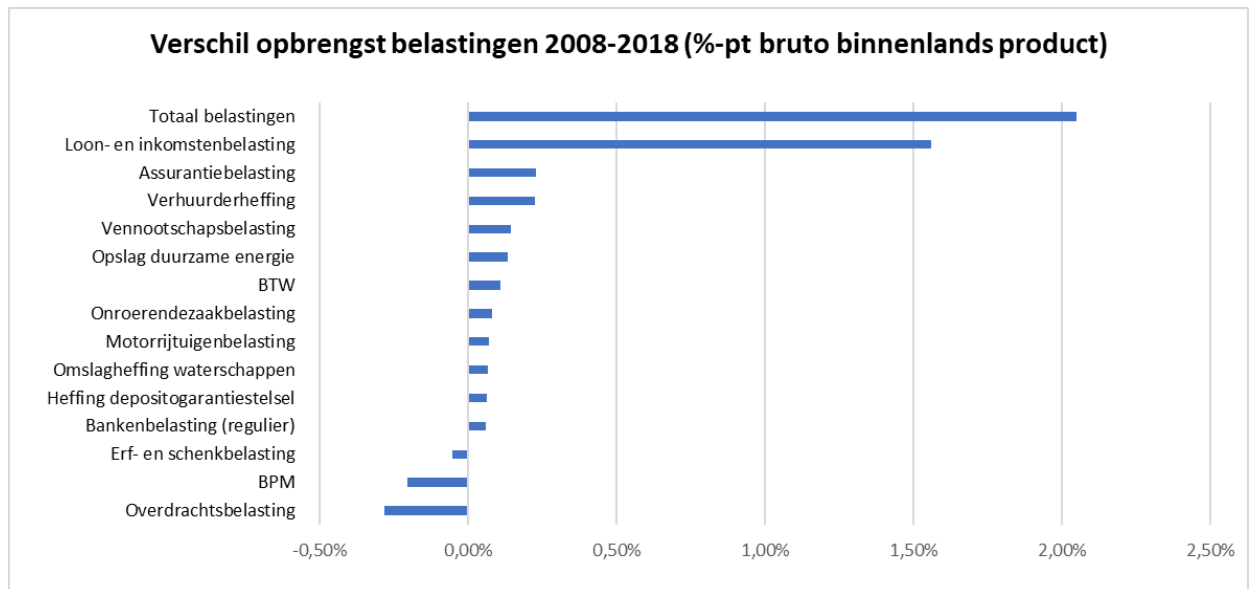
Nederland blijkt een bijzondere fiscale politiek te hebben gevoerd, waarbij dominant gebruik is gemaakt van de loon- en inkomstenbelasting om het begrotingssaldo te verbeteren.<sup>7</sup> Het CPB beschreef eerder dat na de Grote Recessie in 2009 de lastendruk van belastingen en premies op arbeid duidelijk toenam, in tegenstelling tot de voorliggende jaren toen er sprake was van lastenverlichtingen (Van Kempen en Van Veldhuizen, 2019). In de totale opbrengsten, waarbinnen het aandeel belastingen met 0,9%-punt steeg, neemt de loon-en-inkomstenbelasting daarom nu 2,8%-punt meer ruimte in. Het betreft overigens wel een brede categorie die het CBS niet verder uitsplitst. Via het boxenstelsel gaat het om belasting op arbeidsinkomsten, op inkomsten uit ondernemerschap en op rendement uit

---

<sup>7</sup> En om de primaire inkomensverdeling om te buigen naar een gelijkmatigere secundaire of besteedbare inkomensverdeling. Het is niet duidelijk welke doelstelling de boventoon voerde, begrotingspolitiek of verdelingspolitiek. Wel is duidelijk dat een gelijkmatigere inkomensverdeling ook bereikt kon worden *zonder* deze saldoverbetering.

(particulier) vermogen en kapitaal. In de volgende paragraaf zal ik daarom een decompositie maken.

**Figuur 2** Verschil opbrengst belastingen 2008-2018



Bron: CBS, alleen gelijk aan of groter dan 0.05%-punt bbp afgebeeld.

Daarnaast zijn opvallend de assurantiebelasting, de verhuurderheffing, de vennootschapsbelasting (Vpb), de opslag duurzame energie (ODE-heffing) en de belasting toegevoegde waarde (btw of omzetbelasting). Een aanzienlijk deel wordt verklaard door beleid. De verdubbeling van de assurantiebelasting per 2013 en de invoering van de verhuurderheffing per 2014 stonden in het regeerakkoord van Rutte II (Rijksoverheid, 2012). De eerste maatregel levert weinig discussie meer op, de tweede wel. Uit de evaluatie van de verhuurderheffing bleek dat de heffing een zeer negatief effect heeft op de woningmarkt (Veenstra, Allers en Garretsen, 2016). Toch steeg de opbrengst van € 1,2 miljard in 2014 naar € 1,7 miljard in 2018 en beoogt het ministerie van BZK een verdere stijging.

De stijging van de Vpb-inkomsten kan deels verklaard worden door de verslechterde economische situatie eind 2008, waardoor bedrijfswinsten lager waren dan voorzien en bedrijven enige financiële voorzieningen reserveerden in anticipatie op de komende dip. Ook hebben bedrijven ruim gebruikgemaakt van regelingen ter vervroegd en willekeurig afschrijven (Van Kempen en Van Veldhuizen, 2018). Hierdoor was er in 2008 winst waarover Vpb wordt afgedragen. In 2018 draait de economie echter op volle toeren, zijn bedrijfswinsten historisch hoog en de fiscale mogelijkheden om de belastinggrondslag te verkleinen verlopen. Belangrijke kanttekening is verder dat de Vpb-opbrengsten uit gas

over de periode zijn gedaald met grofweg 0,2%-punt bbp<sup>8</sup> door het afbouwen van de gaswinning. Dit betekent dat de afgedragen Vpb door bedrijven over de periode harder is gestegen dan uit figuur 2 blijkt (door de onderliggende verhouding gassector – niet-gassectoren).

De invoering van de ODE-heffing per 2013 was al eerder besloten en is bedoeld om het gebruik van energie op fossiele basis te verminderen en de opbrengst in te zetten voor de SDE+ subsidie gericht op het opwekken van duurzame energie. Dit wordt algemeen gesteund. De verhoging van het algemene btw-tarief van 19% naar 21% per 1 oktober 2012 was politiek gevoelig, maar heeft opmerkelijk genoeg niet geleid tot een aanzienlijke stijging van de btw-opbrengsten. Het is lastig dit te verklaren. Het CPB beschreef eerder dat de opbrengst van de btw na uitbraak van de crisis achterbleef bij de verwachtingen omdat de consumptie van huishoudens minder sterk groeide en de investeringen in vaste activa substantieel daalden (Floor, 2014: 21). Volgens Keus en Verbruggen (2018) daalde de consumptie in Nederland tussen 2008 en 2016 en bleef de consumptieontwikkeling achter bij andere landen door de relatief sterke daling van de arbeidsinkomensquote, de aanzienlijke stijging van de lastendruk en het ongunstige verloop van de reële huizenprijzen in ons land.

Verder zijn er beperkt gestegen inkomstenposten: de onroerendzaakbelasting (ozb), de motorrijtuigenbelasting (mrb), de omslagheffing waterschappen, de heffing depositogarantiestelsel en de bankenbelasting. Blijkbaar hebben gemeenten hun ozb-tarieven verhoogd om hun begrotingen te stutten, aangezien de gemiddelde huizenprijzen half 2018 weer terug waren op het pre-crisisniveau van 2008 (CBS, 2018b). De werkgroep 'Evaluatie systematiek macronorm onroerende zakenbelasting' (2015) concludeerde al dat de macronorm, die in 2007 is ingevoerd, niet zorgde voor een gematigde lastenontwikkeling. Gemeentelijke besluitvorming over tarieven ontstaat in de eerste plaats uit lokale afwegingen. Hoewel niet uit te sluiten valt dat de ozb-inkomsten sterker zouden zijn toegenomen zonder macronorm. De mrb-opbrengsten lijken te zijn gestegen door het groeiend wagenpark en hogere heffing op dieselauto's (CBS, 2019b). De waterschappen hebben hun heffingen verhoogd omdat ze de komende jaren forse investeringen doen, in reactie op de toenemende bijzondere omstandigheden als verhoogde waterstanden en langdurige droogte (CBS, 2019c).

De hogere opbrengsten vanuit de heffing depositogarantiestelsel en de bankenbelasting zijn direct gevolg van het crisisbeleid. Op basis van een rapport van het ministerie van Financiën, De Nederlandsche Bank (DNB) en Nederlandse Vereniging van Banken besloot het kabinet begin 2011 dat banken per 2012 ex ante (dus vooraf) een fonds moesten vullen met circa 1% van de gegarandeerde deposito's (DNB en Ministerie van Financiën, 2011). Hierdoor steeg de opbrengst van deze heffing depositogarantiestelsel ten opzichte van 2008. Verder voerde het kabinet als reactie op de kredietcrisis per juli 2012 de Wet bankenbelasting in,

---

<sup>8</sup> Deze benadering komt voort uit het combineren van cijfers en statistieken van het ministerie van Financiën (Miljoenennota 2019, 2018) en De Nederlandsche Bank (Wierds en Schotten, 2008).



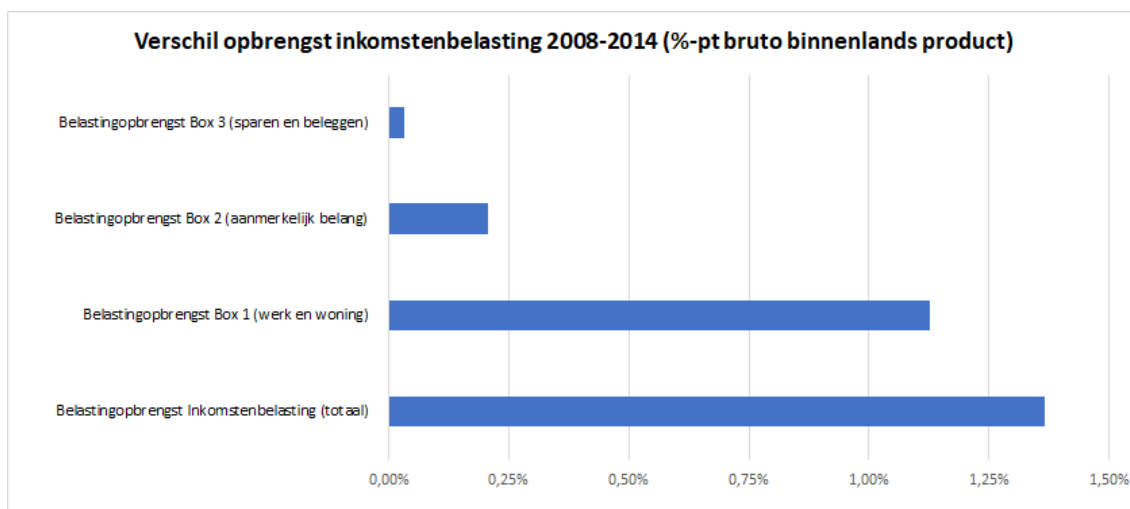
om banken een extra bijdrage te laten leveren aan de overheidsfinanciën en om de financiële stabiliteit te verhogen door ongedekte kortlopende schulden zwaarder te belasten dan langlopende (CBS, 2013). Deze bankenbelasting leverde nieuwe belastinginkomsten op.

Tot slot zijn er drie belastingposten waarvan de opbrengsten daalden. Dit zijn de erf- en schenkbelasting, de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) en de overdrachtsbelasting. Bij de erf- en schenkbelasting is er een uitvoeringstechnische reden en een beleidsmatige reden. De Belastingdienst gaf aan achter te lopen bij de inning van de schenk- en erfbelasting door ICT-problemen, in 2017 ging het om € 450 miljoen (Kamerstukken, 2017). Maar er is ook actief beleid gevoerd om de lastendruk op schenken te verlagen. Sinds 2011 kunnen ouder(s) hun kind(eren) voor de aankoop van een huis eenmalig belastingvrij een ton schenken, wat massaal gebeurt (CBS, 2019d). De overdrachtsbelasting werd in 2011 incidenteel verlaagd naar 2% om de woningmarkt te ondersteunen en deze maatregel werd later structureel gemaakt (Ministerie van Financiën, 2012). De bpm-opbrengsten zijn verlaagd doordat zuinige auto's een vrijstelling kregen en de heffing werd gedifferentieerd naar CO<sub>2</sub>-uitstoot. Het CPB analyseerde dat de gedragseffecten hiervan veel groter zijn geweest dan het ministerie van Financiën oorspronkelijk inschatte, waardoor er een omvangrijke derving ontstond en er een "gapend gat" resteerde (Floor & Van 't Riet, 2016).

Omdat figuur 1 en 2 enkel het verschil van de opbrengsten uit belastingen en premies laten zien tussen de twee steekjaren 2008 en 2018, wordt geen inzicht geboden in de fluctuerende ontwikkeling in de tussenliggende jaren. Fluctuaties zijn er natuurlijk geweest, als gevolg van de conjuncturele ontwikkeling en beleidsinzet. Het CPB heeft de jaar-op-jaar ontwikkeling in tussenliggende jaren meermaals in kaart gebracht en beschreven (Van Kempen en Van Veldhuizen, 2018, 2019).

## 6 Decompositie stijging loon- en inkomstenbelasting

Als derde analyseer ik een niveau dieper hoe de mix van de loon- en inkomstenbelasting zich ontwikkelde. Helaas maakt het CBS niet jaarlijks een nieuwe decompositie van de boxen, maar dit is op verzoek wel gedaan voor de jaren 2008-2014 (CBS, 2018a). Figuur 3 illustreert de verschillen. Hieruit blijkt duidelijk dat opeenvolgende kabinetten met name de belastingopbrengsten uit Box 1 hebben verhoogd. Van de extra opbrengst van de inkomstenbelasting na 2008 komt 82,4% uit de box Werk en woning. Particuliere beleggers en spaarders zijn minder aangeslagen en aanmerkelijkbelanghouders in vennootschappen hebben weinig extra belasting over hun aangiftes afgedragen. In Europees perspectief zijn de belastinginkomsten op deze laatste heffingsgrondslagen in Nederland traditioneel laag (Europese Commissie, 2019).

**Figuur 3** Verschil opbrengst inkomstenbelasting per box, 2008-2014

Bron: CBS.

Belangrijke kanttekening is dat de opbrengsten van Box 2 in 2014 eenmalig opwaarts vertekend zijn. In 2014 was het eenmalig mogelijk voor directeur-groootaandeelhouders (dga's) om met een fiscaal voordeel hun stamrecht bv's af te kopen. De afkoopwaarde werd voor 80% in de belastingheffing betrokken, waardoor het effectieve tarief daalde van 25% naar 22%. Ook werd er eenmalig geen revisierente geheven. Het kabinet ging er in het Belastingplan 2014 van uit dat deze stimulans € 1,2 miljard (1,5% bbp) extra incidentele opbrengsten in Box 2 zou opleveren (Rijksoverheid, 2013). Winstuitkering uit bv's wordt sterk beïnvloed door fiscale motieven en in 2014 is de totale winstuitkering zoals gewent eenmalig fors gestegen (Bosch en Lejour, 2017). Dit heeft zich niet doorgezet naar 2018. Mijn aanname is dat 0.10%-punt bbp van de totale stijging van de opbrengst van de inkomstenbelasting verklaard kan worden door Box 2 (0.05% bbp) en Box 3 (0.05% bbp). Hierbij veronderstel ik dat de aanvullende opbrengst in Box 2 na 2014 significant daalde. Hoogstwaarschijnlijk waren de opbrengsten uit Box 2 echter nog lager, gelet op de wetenschap dat 67% van de bv's jaarlijks geen winstuitkering doet en het Box-2-regime niet is veranderd.

Voor de beoordeling van de opbrengst van Box 1 is problematisch dat het geen eenduidige inhoud heeft, omdat niet alleen inkomen uit (vroegere) arbeid afgerekend wordt. Ook de behandeling van het eigen huis (o.a. saldering van het eigen woningforfait over de WOZ-waarde en de aftrekbaarheid van de hypotheekrenteaf trek) en de inleg van pensioenpremies (o.a. de omkeerregel en de opbouwpercentages) hebben aanzienlijke invloed hebben op de belastingopbrengsten. Het CPB rapporteert dat de progressiefactor lager is geworden door grondslagerosie door vooral de hypotheekrente aftrek en in mindere mate pensioenpremies (Floor, 2014: 16). Van belang hier is dat kabinetten na 2008 op allebei de terreinen de aftrekbaarheid voor het belastbaar inkomen voor de

inkomstenbelasting hebben verlaagd en de hoogte van de hypotheekrente significant is gedaald.

## 7 Benadering opbrengst maatregelen eigen huis en pensioenopbouw

Intuïtief zullen meerdere lezers denken dat de toegenomen opbrengst van Box 1 tussen 2008 en 2018 voor een aanzienlijk deel wordt veroorzaakt door de fiscale versoeringen op het gebied van het eigen huis en de pensioenopbouw (in combinatie met de dalende hypotheekrente). Helaas rapporteert het CBS voor deze twee onderwerpen niet jaarlijks de specifieke gederfde belastinginkomsten. Daarom maak ik op basis van CBS-data een benadering hoeveel extra belastinginkomsten de fiscale twee hervormingen voor Box 1 hebben opgeleverd in 2018 ten opzichte van 2008 (CBS 2019e, 2019f).<sup>9</sup>

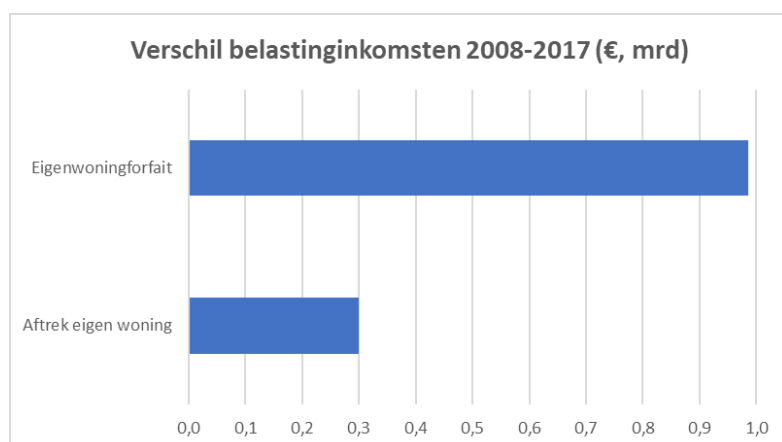
Figuur 4 geeft mijn benadering weer hoeveel geschatte extra inkomstenbelasting-opbrengsten er worden gerealiseerd door de aangescherpte fiscale behandeling van het eigen huis in 2017 ten opzichte van 2008 (2018 is helaas nog niet beschikbaar). Dit is gebaseerd op CBS-data (CBS, 2019f, 2019g). Het bureau rapporteert dat het belastingvoordeel door de aftrek eigen woning in 2008 € 13,4 miljard was en in 2017 was gedaald tot € 13,1 miljard – het gemiddelde aftrektarief blijkt voor beide jaren 43% gelet op de totale aftrek eigen woning. Versoering van de hypotheekrenteaftrek leverde over deze periode circa € 0,3 miljard op.

Daarnaast zijn extra inkomsten gerealiseerd door verhoging van het eigen woningforfait. Het CBS meldt voor 2017 een totaal opgevoerde eigenwoningforfait van € 8,4 miljard en de belastinginkomsten hieruit € 3,6 miljard – dit komt opnieuw overeen met een gemiddeld belastingtarief van 43%. Aangezien het CBS voor 2008 alleen het totaal opgevoerde eigenwoningforfait aangeeft van € 6,1 miljard, moet ik voor dit jaar een benadering maken van de belastinginkomsten. Door toepassing van het gemiddeld tarief van 43% kom ik uit op € 2,6 miljard. De extra belastinginkomsten van het eigenforfait blijken ongeveer € 1 miljard.

Inderdaad ontvangt de overheid meer inkomsten door het verhoogde eigenwoningforfait, de afbouw van de hypotheekrenteaftrek, en de gedaalde hypotheekrente zelf. In totaliteit gaat het om € 1,3 miljard, waarvan het meeste uit het eigenwoningforfait en een beperkt deel uit de aftrek eigen woning. Dit is 0,19% bbp, uitgaande van het bbp van 2017. Figuur 4 geeft dit weer.

---

<sup>9</sup> De benadering gaat dus niet in op de structurele opbrengsten van deze beleidsmaatregelen, welke berekend kunnen worden vanuit de ontwikkeling van het budgettair beslag bij ongewijzigd beleid na 2018.

**Figuur 4** Benadering verschil belastinginkomsten eigen huis 2008-2017.

Bron: CBS, eigen bewerking.

Mijn benadering komt ruwweg overeen met die van het CPB uit 2016 (Lejour, 2016: 10). Voor beter inzicht is goed het opbrengstverloop van de fiscale behandeling van het eigen huis te beschrijven. Van 2008 tot en met 2012 liep de inkomstenderving door de hypotheekrenteaftrek flink op en behaalde het hoogste niveau ooit, ondanks de dalende huizenprijzen en transacties. Per 2013 werd het beleid van kracht dat de hoogte van de hypotheekrenteaftrek stapsgewijs beperkte, waarna de inkomsten voor de loon- en inkomstenbelasting weer toenamen (Nieuweboer et al., 2017). Door dit verloop is de budgettaire opbrengst in 2017 ten opzichte van 2008 beperkt, maar zal vanzelfsprekend de komende jaren stijgen. Een verklaring voor de beperkte opbrengst is dat de hypotheekschuld eigen woning in Nederland steeg van € 578 miljard in 2008 (89% bbp) naar € 708 miljard in 2017 (96% bbp) (CBS, 2019h). Ook zal niet elke wooneigenaar zijn hypotheekrente geldend in 2008 hebben omgezet naar een lagere rente in 2017.

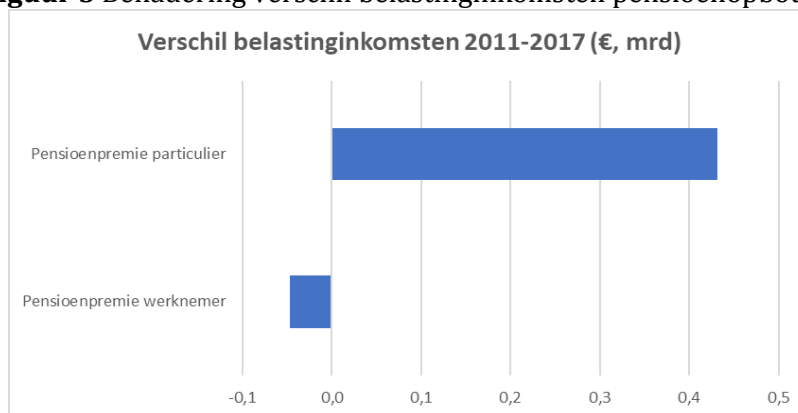
Een vergelijkbare benadering maak ik voor de extra belastinginkomsten gerealiseerd door de beperking van de aftrekbaarheid van pensioenopbouw na invoering van Witteveen 2015.<sup>10</sup> Helaas rapporteert het CBS de afgedragen pensioenpremies door werknemers (tweede pijler) en de particuliere pensioenpremies<sup>11</sup> door burgers (derde pijler) alleen van 2011 tot en met 2017 (CBS, 2019e). Voor deze analyse is dit geen probleem, in die zin dat de grootste pensioenhervorming na 2008 werd ingevoerd. In de CBS-reeks is duidelijk waarneembaar dat van 2014 op 2015 het macrobedrag ingelegde pensioenpremies aanzienlijk daalde, door Witteveen 2015. Wel wordt de belastingopbrengst door mindere aftrekbaarheid na 2008 overschat, aangezien tot 2011 de afgedragen pensioenpremies en daarmee het aftrekbare macrobedrag op de inkomstenbelasting trendmatig steeg.

<sup>10</sup> Hierbij blijven eventuele hogere inkomsten in Box 3 door de versoering van de aftrekbaarheid van pensioenpremies buiten beschouwing.

<sup>11</sup> De terminologie 'particuliere pensioenpremies' wordt gehanteerd in CBS Statline. Pensioenexperts spreken gewoonlijk van premies voor het derde pijler pensioen.

Figuur 5 laat de benadering zien, nu met een gemiddeld aftrektarief van 39%, wegens het gemiddeld lagere belastbaar inkomen van een pensioenopbouwer dan van een huizenbezitter. Per saldo is de opbrengst voor de inkomstenbelasting door minder aftrek van pensioenpremies tussen 2011 en 2017 toegenomen met € 0,4 miljard. Dit is 0,05% bbp, uitgaande van het bbp van 2017. Ondanks de Witteveen-hervorming is in 2017 een groter bedrag aan pensioenpremies door werknemers afgedragen. Dit komt doordat veel fondsen in de afgelopen jaren hun premiepercentages hebben verhoogd, om dezelfde aanspraak te kunnen beloven bij een dalende (reken)rente. Het budgettaire voordeel voor de inkomstenbelasting lijkt vooral te komen uit de afnemende inleg van particuliere pensioenpremies (derde pijler).<sup>12</sup> Van 2011 tot 2017 is het macrobedrag gehalveerd.

**Figuur 5** Benadering verschil belastinginkomsten pensioenopbouw 2011-2017.



Bron: CBS, eigen bewerking.

Het is twijfelachtig of dit komt door Witteveen 2015, aangezien de daling in de CBS-cijfers trendmatig lijkt vanaf 2011. Meer voor de hand ligt dat het een uitkomst is van de economische crisis, namelijk dat zelfstandigen hun particuliere pensioenopbouw in deze periode uit directe kostenoverwegingen hebben heroverwogen. Daarbij is bekend dat zelfstandigen minder reserveringen voor pensioen maken dan werknemers – al dan niet wegens de noodzaak hun bedrijf te financieren of andere ondernemersbeslissingen – en hun reserveringen vaker organiseren via spaarvermogen en huizenbezit dan met premie-inleg in de derde pijler (Mastrogiacomo, 2016). De rol van de derde pijler voor de pensioenopbouw van zzp'ers lijkt bescheiden (Zwinkels et al., 2017).

Uit mijn benaderingen in figuren 3, 4 en 5 blijkt dat de fiscale behandeling in Box 1 van het eigen huis circa 0,19% bbp en van de pensioenopbouw ongeveer 0,05% bbp van de totale stijging van de opbrengsten van de loon- en inkomstenbelasting sinds 2008 kunnen verklaren. Dit is waarschijnlijk minder dan veel lezers intuïtief zouden denken. Omdat ik voor beide onderwerpen het jaar 2018 mis en bij de pensioenopbouw de jaren voor 2011

<sup>12</sup> Hierbij hanteer ik een ruime veronderstelling, namelijk dat alle particuliere pensioenpremies aftrekbaar waren. Dit is niet het geval.

ga ik uit van 0,25%-punt bbp, waarvan 20%-punt bbp voor de behandeling van het eigen huis en 0,05%-punt voor de pensioenopbouw. Ook lijkt dat grofweg 0,10%-punt bbp verklaard kan worden door opbrengsten in Box 2 (0,05% bbp) en Box 3 (0,05% bbp). Hierbij veronderstel ik dat de extra opbrengsten in Box 2 significant lager werden na de opwaartse beïnvloeding door de incidentele fiscaal gunstige afkoopregeling van de stamrecht bv's in 2014, in lijn met de empirische literatuur of het aangiftegedrag van houders van aanmerkelijk belang.

## 8 Optimaliteit van de nieuwe belastingmix

Hoe verhoudt de huidige belastingmix zich tot een belastingmix die kan worden gezien als 'optimaal'? De rangschikking van weinig versturende naar fors versturende belastingen en sociale premies was volgens Caminada en Stevens (2017), gebaseerd op analyse van de OESO: vermogensbelasting (met name op onroerend goed), indirecte belastingen, inkomensheffingen op arbeidsinkomen (belastingen en sociale premies), inkomensheffingen op vermogensinkomen en de vennootschapsbelasting. Deze rangschikking geeft aangrijpingspunten om de voorgedane opbrengstverschillen tussen 2008 en 2018 te beoordelen. Tabel 2 geeft een indicatief inzicht in hoeverre de veranderingen in de belastingmix uit bovenstaande analyses passen in een rangschikking van weinig versturende belastingheffing naar fors versturende belastingheffing. Zoals aangegeven, kunnen de maatschappelijke baten van deze rangschikking ook anders geordend worden, afhankelijk van overwegingen van sociale gelijkheid, rechtvaardigheid of duurzaamheid (politieke voorkeuren).

**Tabel 2** Verschil in opbrengsten van belastingen en premies 2008-2018 indicatief gerangschikt van weinig tot fors versturende belastingheffing

Weinig versturend <---				---> Zeer versturend					
Vermogensbelasting (met name onroerend eigendom, erfenis)		Indirecte belasting (consumptie, milieu)		Heffing arbeidsinkomen (belastingen en sociale premies)		Heffing vermogensinkomen		Winstbelasting (Vpb)	
	%-pt bbp		%-pt bbp		%-pt bbp		%-pt bbp		%-pt bbp
Erf- en schenkelasting	-0,05%	BPM	-0,21%	Saldo Fonds WLZ - fonds AWBZ	-0,18%	Overdrachtsbelasting	-0,28%	Vpb	0,14%
Onroerendezaakbelasting	0,08%	Opslag duurzame energie	0,13%	Algemeen Werkloosheidsfonds	-0,20%	Box 2 Aanmerkelijk belang	0,05%		
Verhuurderheffing	0,22%	Motorrijtuigenbelasting	0,07%	Algemeen Nabestaandenfonds	-0,19%	Box 3 Sparen en beleggen	0,05%		
Omslagheffing waterschappen	0,06%	Assurantebelasting	0,23%	Wet Kinderopvang	0,05%				
Box 1 Behandeling eigen huis	0,20%	BTW	0,11%	Sectorfondsen	0,07%				
		Heffing depositogarantiestelsel	0,06%	Algemeen Ouderdomsfonds	0,11%				
		Bankenbelasting (regulier)	0,06%	Werkhervattingskas	0,12%				
				Arbeidsongeschiktheidsfonds	0,28%				
				Zorgverzekeringsfonds	0,64%				
				Box 1 Pensioenpremies	0,05%				
				Box 1 Inkomsten uit werk	1,25%				
<b>Totaal</b>	0,52%	<b>Totaal</b>	0,45%	<b>Totaal</b>	2,01%	<b>Totaal</b>	-0,18%	<b>Totaal</b>	0,14%
<b>Aandeel</b>	17,57%	<b>Aandeel</b>	15,38%	<b>Aandeel</b>	68,40%	<b>Aandeel</b>	-6,24%	<b>Aandeel</b>	4,90%

Noot: Eigen bewerking, gebaseerd op: Caminada & Stevens, 2017; Mirrlees, 2011; OESO, 2010.

Bron: CBS, alleen opbrengstverschillen gelijk aan of groter dan 0.05%-punt bbp meegenomen in deze indicatieve berekening.

Het grootste deel blijkt extra belasting- en premie-inkomsten geheven op arbeidsinkomen. De opbrengststijging van de loon- en inkomstenbelasting was 1,6%-punt bbp. Op basis van mijn benaderingen kwam 1,25%-punt hiervan uit de lasten op inkomsten uit werk in Box 1, 0,20%-punt uit de (nieuwe) behandeling van de eigen woning in Box 1, 0,05%-punt uit de pensioenopbouw in Box 1, 0,05%-punt uit de opbrengsten uit aanmerkelijk belang in Box 2 en 0,05%-punt uit sparen en beleggen in Box 3. Oftewel, 75% van de totale stijging van de loon- en inkomstenbelasting komt uit hogere lasten op arbeid, 20% uit lasten op particuliere vermogensopbouw in eigen woning, pensioen en sparen en beleggen en 5% uit lasten op bedrijfsvermogen en aanmerkelijk belang. Naast de 1,25%-punt bbp van de inkomstenbelasting (60% van totaal gestegen belastingopbrengsten) namen de inkomsten van de wettelijke premies met 0,7%-punt bbp toe. De conclusie is dat circa 1,95%-punt van de totale 2,7%-punt bbp opbrengsttoename van premies en belastingen door de factor arbeid is opgebracht: grofweg 70%.<sup>13</sup> Dit is meer dan voorheen: in 2008 bestond circa 50% van de Nederlandse belastingmix uit belasting op arbeid (Europese Commissie, 2018).

Indien de doelstelling is geweest om economische verstoringen te minimaliseren, kan het als efficiënt worden beschouwd dat het opbrengstaandeel van heffing op vermogensinkomen met 6,24% daalde en het aandeel van de vennootschapsbelasting slechts beperkt steeg met 4,9%. De overdrachtsbelasting is een verstoring voor de mobiliteit op de woningmarkt en arbeidsmarkt, aangezien de kosten van verhuizen stijgen.<sup>14</sup> Ook de Box 3-heffing is een verstoring, omdat het grotendeels op (inkomsten uit) spaartegoeden wordt geheven, welke gemakkelijk te substitueren zijn via vermogensinleg in het eigen huis.<sup>15</sup> Tot slot zijn de Box 2-heffing op aanmerkelijk belang en de vennootschapsbelasting (zeer) verstoring, aangezien beiden kapitaalinvesteringsbeslissingen minder aantrekkelijk maken door het belasten van de opbrengst en aanzetten tot arbitrage, grondslagversmalling en uitstel van winstuitkering.<sup>16</sup>

Het blijkt dat kabinetten in enige mate hebben ingezet op verhoging van de opbrengsten uit de minst verstoring belastingen, namelijk de vermogensbelasting (onroerend goed) en de indirecte belastingen (consumptie en milieuvervuiling). Hun aandelen in de gestegen mix zijn 17,57% en 15,38%. Contrasterende buitenbeentjes zijn alleen de dalende opbrengsten van de erf- en schenkbelasting en van de BPM. De overheid voerde hier instrumentele belastingkortingen door om de koopwoningmarkt te stimuleren en het autobezit te vergroenen; het laatste zeker fors ten koste van de efficiency van de belastingheffing.

<sup>13</sup> Te overdenken valt dat alleen de werkgeverspremies voor de ZWV, die in het Zorgverzekeringsfonds terecht komen, hier tellen als opbrengsten uit de factor arbeid. De nominale premies die rechtstreeks naar de verzekeraars gaan en ongeveer met hetzelfde bedrag gestegen moeten zijn, tellen niet als lasten op arbeid.

<sup>14</sup> Tegelijkertijd kan het wel speculatieve woningaankopen afremmen.

<sup>15</sup> Daarmee is de heffing van Box 3 is niet zozeer verstoring. Maar het feit dat het (eerste) eigen huis buiten de grondslag van deze heffing blijft, terwijl dit voor veel Nederlandse huishoudens het belangrijkste vermogensbestanddeel is.

<sup>16</sup> Vanuit draagkrachtperspectief kunnen het echter effectieve belastingen zijn.

De optimale belastingtheorie geeft aan welke uitruilen van belastingheffing leiden tot een stijging of daling van de welvaart. Per saldo blijkt de Nederlandse belastingpolitiek van opvolgende kabinetten te hebben geleid tot een meer verstorende mix van belasting- en premieopbrengsten ten opzichte van een alternatieve belastingpolitiek. Hierbij kan een rol hebben gespeeld dat het terugdringen van het begrotingstekort of het instrumenteel inzetten van de fiscaliteit op een beleidsterrein (denk aan de woningmarkt, de bankensector of het milieu) zwaarder woog dan de economische efficiency. Desalniettemin blijft de aanzienlijke verschuiving van de lasten op arbeid naar hogere vermogensbelastingen en hogere indirecte belastingen die Caminada en Stevens (2017) voorstellen onverminderd actueel. In dit kader is het te prijzen dat kabinet Rutte III een verhoging van de indirecte belastingen (lage btw-tarief en energiebelasting) uitruilt tegen een verlaging van de lasten op arbeidsinkomen in de komende jaren.<sup>17</sup> Gelet op de forse opbrengststijging van belasting- en premieheffing op arbeidsinkomen sinds 2008 lijkt hier meer ruimte voor te zijn.

## 9 Conclusie

De omvang en de mix van belasting- en premieopbrengsten in Nederland zijn na 2008, mede door beleidskeuzes in (de nasleep van) de crisis, aanzienlijk veranderd. Een analyse van de wijzigingen tussen 2008 en 2018 op basis van CBS-data geeft inzicht uit welke belasting- en premiebronnen de Nederlandse overheid zijn inkomsten ontvangt, welke beleidsprioriteiten de opvolgende kabinetten hadden, en wat aangrijpingspunten voor een efficiëntere belasting- en premieheffing zijn.

Op basis van de analyse zijn deze algemene conclusies te trekken:

- 1) De totale opbrengsten stegen, met 2,7%-punt bbb, waarvan grofweg 70% door lasten op arbeid. Dit wordt vooral verklaard door de Zorgverzekeringswet (ZVW), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en Box 1 van de inkomstenbelasting (werk en woning). De opbrengsten uit Box 2 (aanmerkelijk belang) en Box 3 (sparen en beleggen) lijken zeer beperkt toegenomen.
- 2) De belastingheffing op woningbezit is verhoogd, voor particulieren vooral door de herziene behandeling van de eerste eigen woning in Box 1 (verhoging van het eigenwoningforfait en afbouw van hypotheekrenteaftrek) en voor corporaties door

---

<sup>17</sup> In de Miljoenennota 2020 kondigt de regering aan om deze kabinetsperiode de lastendruk met bijna 9 miljard euro te verlagen ten opzichte van het basispad. De eerste stappen zette het kabinet in 2018 en 2019. Vanaf 2020 leidt het Regeerakkoord per saldo tot lagere lasten door de lagere loon- en inkomensheffing. De beleidsmatige lastenontwikkeling van 2018 tot en met 2021 wordt naast het beleid uit het Regeerakkoord bepaald echter door het basispad. Het basispad kent een lastenverzwaring van € 9,0 miljard door maatregelen van vorige kabinetten en hogere zorgpremies door stijgende zorgkosten. Daarnaast leidde de doorwerking van het Regeerakkoord op de zorgpremies en de compensatie hiervan tot een lastenverzwaring van € 0,8 miljard. Samen zorgen het basispad, het Regeerakkoord en de aanvullende lastenverlichting in de Miljoenennota 2020 voor een beleidsmatige lastenverzwaring van € 1,0 miljard deze kabinetsperiode.



---

invoering van de verhuurdersheffing. Opvallend is dat de belastinginkomsten uit de overdracht van koopwoningen of uit schenkingen van particulier vermogen voor woningaankopen wel daalden, om de koopwoningmarkt te stimuleren.

- 3) De fiscale herziening van de pensioenopbouw lijkt de belastingderving door aftrekbaarheid van pensioenpremies enkel te hebben geremd, niet omgebogen. Opmerkelijk is de stijging van de belastinginkomsten door trendmatig sterk afnemende particuliere pensioeninleg (derde pijler).
- 4) Het belastingstelsel is (ook) instrumenteel ingezet om klimaat- en milieudoelen te behalen. Dit blijkt uit de gestegen opbrengsten opslag duurzame energie op gas- en elektriciteitsverbruik en de juist de dalende bpm-opbrengsten na een herziening van de voorwaarden op basis van CO<sub>2</sub>-uitstoot.
- 5) De belastingheffing op consumptie is nam toe, door verhoging van het algemene btw-tarief en de assurantiebelaasting. Opmerkelijk genoeg steeg de opbrengst van de btw na de verhoging van 19% naar 21% in 2012 niet aanzienlijk.
- 6) De kredietcrisis gaf aanleiding tot een hogere ex-ante heffing depositogarantiestelsel en tot invoering van een nieuwe belasting op banken. Dit vanuit de wens om de stabiliteit van het financiële systeem te verbeteren en om banken mee te laten betalen aan de overheidsfinanciën.

Vanuit de optimale belastingtheorie is een belangrijk aangrijpingspunt voor een efficiëntere belasting- en premieheffing in Nederland een vergaande uitruil tussen hogere vermogensbelastingen (met name onroerend goed en erfenissen) en indirecte belastingen (op consumptie en milieuvervuiling) en lagere lasten op arbeidsinkomen (zowel belastingen als sociale premies). Voor de hand ligt om de instrumentele kortingen op de erf- en schenkbelasting en de bpm terug te draaien of de derving binnen dezelfde belasting te compenseren, in ruil voor een lastenverlichting op arbeid.

**Auteur**

Wimar Bolhuis (e-mail: [w.d.bolhuis@law.leidenuniv.nl](mailto:w.d.bolhuis@law.leidenuniv.nl)) is verbonden als universitair docent aan de afdeling Economie van de Universiteit Leiden.

## Literatuur

- Alesina, A., S. Ardagna en F. Trebbi, 2006, Who adjusts and when? The political economy of reforms. *IMF Staff Papers (special issue)*, vol. 53: 1-29.
- Berendsen, E. en C. van Deursen, 2017, Wat is er aan de hand met de WIA? De instroomontwikkelingen in 2016 en 2017 geduid. *UWV Kennisverslag 2017-5*.
- Bolhuis, W.D., 2018, Nederlandse belastingopbrengsten stegen harder dan gemiddeld in Europa. *Economisch Statistische Berichten (nog te verschijnen)*.
- Bosch, N. en A. Lejour, 2017, Fiscaliteit en de rechtsvorm van ondernemingen, CPB Policy Brief 2017/12.
- Caminada, C.L.L., 1996, De progressie van het belastingstelsel, Leiden: Universiteit Leiden (proefschrift).
- Caminada, C.L.L. en L.G.M. Stevens, 2017, Blauwdruk voor belastinghervorming, *Weekblad Fiscaal Recht*, vol. 7191: 632-646.
- Caminada C.L.J., K.P. Goudswaard en M.G. Knoef, 2018, Toenemende spreiding in de drukverdeling van inkomensheffingen, *Weekblad Fiscaal Recht*, vol. 7256: 1245-1253.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013, Bankenbelasting levert meer dan een half miljard op.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016, Lage inkomens betalen relatief veel indirecte belasting.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018a, Inkomstenbelasting particuliere huishoudens; bedragen en druk 2006-2014, *CBS Statline*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018b, Huizenprijzen op niveau van voor de kredietcrisis.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019a, Overheid; ontvangen belastingen en wettelijke premies, *CBS Statline*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019b, Ruim 5,9 miljard euro wegenbelasting in 2019.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019c, Waterschapsheffingen in vier jaar 9 procent gestegen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019d, Schenkingen vooral van ouders aan vermogende kinderen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019e, Inkomen van huishoudens; inkomensbestanddelen, huishoudenkenmerken. *CBS Statline*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019f, Belastingen: Hoofdstuk 10 in Welvaart in Nederland 2019.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019g, Belastingvoordelen inkomstenbelasting; particuliere huishoudens, 2006-2014, *CBS Statline*.
- Commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten, 2018, Raamwerk aan de winkel, Rapport van de commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten.
- De Nederlandsche Bank en ministerie van Financiën, 2011, Naar een ex ante gefinancierd depositogarantiestelsel, Paper Augustus 2011.
- Europese Commissie, 2018, Data on Taxation, *Taxation and Customs Union*.
- Everdingen, van, M., A. Fraterman, J. van Kampen, E.J. Slootweg, B. Starink, Y. van Straalen en M. Visser, 2017, Nabestaandenpensioen; Versnipperde vormgeving vertroebelt risico's, Netspar Industry Series, Occasional 06/2017.
- Floor, E., 2014, Progressiefactor onder druk tijdens crisis, CPB Achtergronddocument 24 oktober 2014.
- Floor, E. en M. van't Riet, 2016, De politieke economie van de ombouw van de BPM, CPB Achtergronddocument 30 juni 2016.
- Jacobs, B., 2011, Afwenteling en Dood Gewicht van Belastingen, Reader Fiscale Economie Erasmus School of Economics.
- Jacobs, B., 2013, From Optimal Tax Theory to Applied Tax Policy, CESifo Working Paper Series No. 4151.

- Kempen, van, M. en S. van Veldhuizen, 2018, De beleidsmatige lastenontwikkeling in Nederland, Bijlage bij de MEV 2019, CPB Achtergronddocument 2 oktober 2018.
- Kempen, van, M. en S. van Veldhuizen, 2019, De beleidsmatige lastenontwikkeling bij de MEV 2020, CPB Achtergronddocument september 2019.
- Keus, P. en J. Verbruggen, 2018, Nederlandse economie middenmoter in het eurotijdperk, *Economisch Statistische Berichten*, Blog 8 februari 2018.
- Lejour, A., 2016, Een politiek-economische analyse van de groei en beperking van de hypotheekrenteaftrek, CPB Achtergronddocument 30 juni 2016.
- Mankiw, N. G., M. Weinzierl en D. Yagan, 2009, Optimal Taxation in Theory and Practice, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23(4): 147-74.
- Mastrogiacomio, M., 2016, De pensioenpuzzel van zelfstandigen; Zelfstandigen maken pensioenambities niet waar, Netspar Brief Editie 07 november 2016.
- Ministerie van Economische Zaken, 2018,
- Ministerie van SZW, 2008, Richtlijn passende arbeid 2008, *Staatscourant 30 juni 2008*, vol. 123: 17.
- Ministerie van Financiën, 2012, Voorjaarsnota 2012.
- Mirrlees, J., S. Adam, S., T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles en J. Poterba, 2010, Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review – Conclusions and Recommendations of Reform, Londen: Institute for Fiscal Studies.
- Mirrlees Review, 2011, Tax by Design, Oxford: Oxford University Press.
- Mot, E., K. Stuu, P. Westra en R. Aalbers, 2016, Een raming van de zorguitgaven 2018-2021, CPB Achtergronddocument 30 maart 2016.
- Mulder, L., 2018, Lente-artikel SZW: Lang zullen we leven ... en wat betekent dit voor werk?, *Tijdschrift voor Arbeidsmarktvraagstukken*, vol. 34(1): 6-16.
- Niessen, R.E.C.M. en R.P.M.G. Niessen-Cobben, 2014, Wegwijs in de fiscaliteit (6<sup>e</sup> editie), Den Haag: Sdu uitgevers.
- OESO, 2010, Tax Policy Reform and Economic Growth, *OECD Tax Policy Studies no 20*.
- Nieuweboer, J., K. Gidding en N. Pouwels-Eurlings, 2017, Ontwikkelingen op de koopwoningmarkt, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 102(4749S): 21-26.
- Rijksoverheid, 2012, Regeerakkoord 'Bruggen slaan', getekend door fractievoorzitters Rutte & Samsom.
- Rijksoverheid, 2013, Belastingplan 2014.
- Suyker, W., 2016, Tekortreducerende maatregelen 2011-2017 (MEV 2017 versie), CPB Achtergronddocument 20 september 2016.
- Tweede Kamer, 2017, Kamerstukken. Belastingdienst: Lijst van vragen en antwoorden, Vergaderjaar 2017/2018, Dossiernummer 31066 nr. 393.
- Veenstra, J., M.A. Allers en J.H. Garretsen, 2016, Evaluatie verhuurderheffing, COELO-rapport nr. 16-02.
- Wierds, P. en G. Schotten, 2008, De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk, DNB Occasional Studies, vol. 6(5).
- Zwinkels, W., M. Knoef, J. Been, K. Caminada en K. Goudswaard, 2017, Zicht op zzp-pensioen, Netspar Industry Series Design paper 91.