

AH 2985
2022Z06225

Antwoord van minister Kaag (Financiën), mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst (ontvangen 7 juni 2022)

- 1. Bent u bekend met het onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) "ongelijkheid en herverdeling"?1) Zo ja, wat is uw reactie hierop?**
- 2. Hoe rijmt dit rapport met uw opmerking dat het uitgangspunt van het kabinet is dat de "sterkste schouders de zwaarste lasten zouden moeten dragen"?**

Ja.

Ongelijkheid en herverdeling is al lang onderdeel van de maatschappelijke discussie en het is goed om deze discussie op basis van zo veel mogelijk objectieve feiten te voeren. In het rapport zien we dat lagere inkomens over het algemeen netto profijt hebben van de overheid en dat de overheid op deze manier ongelijkheid tegengaat. In Nederland dragen sterkere schouders dus wel degelijk zwaardere lasten. Wel zien we dat de belastingdruk van de groep met de allerhoogste inkomens (de top 1%) relatief laag is. Het CPB laat zien dat de inkomens van deze groep grotendeels bestaan uit kapitaalinkomsten en ingehouden winsten. Deze worden anders belast dan inkomen uit arbeid en dat leidt tot een lagere belastingdruk.

Het kabinet zal in aanloop naar Prinsjesdag kijken naar de wijze waarop de verhouding tussen lasten op vermogen en arbeid meer in balans kan worden gebracht. Hierbij wordt voor maatregelen in ieder geval gekeken naar de uitkomsten van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Vermogensverdeling en de evaluatie van de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR).

De voorjaarsnota bevat verschillende maatregelen die invloed hebben op de inkomensongelijkheid. Zo verlaagt het kabinet onder meer de schijfgrens van het lage tarief in de Vpb en ook de belasting voor dga's in box 2 door een hoger gebruikelijk loon in aanmerking te nemen. Verder vervroegt het kabinet de verhoging van het wettelijk minimumloon.

- 3. Wat vindt u ervan dat de hoogste inkomens in Nederland 21 procent belasting betalen, en de mensen met de laagste inkomens 55 procent en het belastingstelsel als geheel dus niet progressief is?**

- 8. Bent u –net als uw voorgangers- voorstander van de schuif van directe naar indirecte belastingen?**

Belastingen doen meer dan alleen geld ophalen. Het belastingstelsel verkleint de verschillen tussen hoge en lage inkomens. Belastingen stimuleren daarnaast zaken die het kabinet en de maatschappij als geheel belangrijk vindt (werkgelegenheid, klimaatvriendelijk gedrag) en ontmoedigen zaken die we als samenleving juist onwenselijk vinden (bijvoorbeeld milieuvervuiling of roken). Deze verschillende doelen staan (soms) op gespannen voet met elkaar.

Door vorige kabinetten is er ingezet op het verschuiven van directe naar indirecte belastingen om werken lonender te maken. Ik vind het belangrijk dat werken loont, maar hierbij moeten we de herverdelende doelstelling van het belastingstelsel wel in het oog houden.

Het kabinet zal de balans tussen de verschillende doelstellingen van het belastingstelsel dan ook voor ogen houden bij verdere aanpassingen aan het fiscale stelsel. Met het duidelijke inzicht dat lage inkomens relatief veel bijdragen via indirecte belastingen kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden om opbrengsten van een eventuele verhoging van een indirecte belasting (bijv. om onwenselijk gedrag te ontmoedigen) terug te laten vloeien naar groepen die hier relatief hard door worden geraakt. Voor de allerlaagste inkomens laat het CPB om statistische redenen geen resultaten zien.

4. Bent u ermee eens dat een progressief belastingstelsel het herverdelen via overheidsuitgaven voor een deel onnodig kan maken? Kunt u uw antwoord toelichten?

De publicatie van het CPB laat zien dat herverdeling vooral plaatsvindt via de overheidsuitgaven. Voor een deel zijn dit overdrachten in geld, voornamelijk uitkeringen, en voor een deel zijn dit uitgaven in natura, vooral onderwijs en zorg. Het herverdelende effect van de overheidsuitgaven komt voor een groot deel door uitgaven in natura - dit is te zien in Figuur 5.1 van de studie. Deze uitgaven zijn onmisbaar voor een samenleving waarin iedereen goede scholing en zorg kan ontvangen. Een progressiever belastingstelsel kan deze uitgaven niet goed vervangen.

Ook kunnen bepaalde uitgaven aan overdrachten in geld niet goed vervangen worden door een progressiever belastingstelsel. Figuur 5.2 van de studie laat zien dat overdrachten in geld vooral voor de laagste inkomensgroepen belangrijk zijn. Het gaat dan hoofdzakelijk om de bijstand en uitkeringen bij ziekte. Een belastingstelsel is niet erg geschikt om mensen zonder inkomen te ondersteunen.

5. Klopt het dat de hoogste inkomens een kleiner deel van hun inkomen afdragen aan belastingen en premies, omdat een groter deel van hun inkomen uit inkomen uit vermogen bestaat?

Het klopt dat het volgens de definitie van inkomen die het CPB gebruikt de hoogste inkomensgroepen een kleiner deel van hun inkomen afdragen aan belastingen en premies. Deze uitkomst is voor een belangrijk deel het gevolg van de keuze die het CPB maakt om ook de ingehouden winsten van bedrijven tot het inkomen van de achterliggende aanmerkelijkbelanghouders (ab-houders) te rekenen, terwijl de “fiscale claim” (de belasting in box 2 bij uitkering of vervreemding ter hoogte van 26,9%) niet is meegenomen. Deze fiscale claim zal een aanmerkelijkbelanghouder aan de belastingdienst afdragen op het moment dat de winst wordt uitgekeerd dan wel hij zijn aandelen vervreemdt.

6. Wat vindt u er in dit licht van dat inkomen uit vermogen fors lager wordt belast dan inkomen uit arbeid? Bent u bereid dit om te draaien?

Naast verschillen tussen de belasting op arbeid en vermogen, loopt de belastingdruk op inkomen uit vermogen in de praktijk ook sterk uiteen. Afgelopen jaren was het nog niet mogelijk om het werkelijk rendement van burgers hiervoor te gebruiken om te berekenen wat hun inkomen uit vermogen was. Dit leidde in sommige situaties (spaarders) tot zeer hoge belasting, tot zelfs boven de 100%, maar leidde in situaties waarin rendementen hoog waren tot een lage belastingdruk. Dit gaan we tegen door snel over te gaan op een stelsel voor vermogensrendementsheffing op basis van werkelijk rendement. Dit werkelijke rendement wordt dan – zoals beschreven in de contourennota van 15 april 2022 – belast via een vermogensaanwasbelasting, waarbij belasting wordt geheven over de reguliere inkomsten en de ongerealiseerde waardeontwikkeling van vermogensbestanddelen. In het coalitieakkoord is afgesproken dat dit nieuwe stelsel per 2025 zal worden ingevoerd.

Verschillen in de effectieve belastingdruk op inkomen ontstaat ook doordat de hoogste inkomensgroepen relatief meer inkomen uit vermogen ontvangen. In de hoogste inkomensgroepen zijn ondernemers en ab-houders zijn namelijk oververtegenwoordigd. Het inkomen van ondernemers bestaat – naarmate hun inkomen toeneemt – voor een steeds groter deel uit inkomen uit vermogen (dit betreft zowel ingehouden als uitgekeerde winsten). Het onderzoek laat zien dat hierdoor de belastingdruk afneemt naarmate het inkomen toeneemt.

Het kabinet heeft in de voorjaarsnota een aantal maatregelen aangekondigd die (inkomen) uit vermogen zwaarder gaan belasten. Zo zal het kabinet vanaf volgend jaar de schijfgrens in de vennootschapsbelasting verkorten van 395.000 euro naar 200.000 euro. Daarnaast komen er een aantal aanpassingen in box 2 en box 3 van de inkomstenbelasting: er komt een nieuw, gemiddeld hoger, tarief in box 2, directeur-grotoaandeelhouders zullen zichzelf een hoger loon moeten toekennen en zowel box 2 als box 3 inkomen gaan meetellen voor de afbouw van de algemene heffingskorting. Het kabinet zal

in aanloop naar Prinsjesdag kijken naar de wijze waarop de verhouding tussen lasten op vermogen en arbeid meer in balans kan worden gebracht.

7. Waarom wordt niet alle inkomen uit vermogen en opgepotte bedrijfswinsten als uitgekeerd inkomen geregistreerd? Ziet u kansen de statistieken hieromtrent te verbeteren?

Ingehouden winsten van bedrijven worden niet als inkomen van de aandeelhouders geregistreerd omdat zij nog geen inkomen van de aandeelhouder zijn. Pas als de winst wordt uitgekeerd aan de aandeelhouder is er sprake van inkomen waarover de aandeelhouder ook daadwerkelijk kan beschikken. Op dat moment vindt dan ook belastingheffing over winstuitkering plaats. Het is van belang dat statistieken duidelijk en transparant zijn. Voor de exacte inkomensbegrippen zoals bijvoorbeeld door het CBS gebruikt verwijs ik naar het CBS.

9. Bent u het ermee eens dat een schuif van directe naar indirecte belastingen het belastingstelsel als geheel minder progressief maakt?

Een schuif van directe naar indirecte belastingen maakt het belastingstelsel als geheel niet per definitie minder progressief. Zo kan het geld dat opgehaald wordt door een indirecte belasting te verhogen gebruikt worden voor verlaging van directe belastingen aan de onderkant van de inkomensverdeling. Daarnaast hangt het effect op de progressiviteit van het stelsel af van welke indirecte belasting verhoogd wordt. Zo is een verhoging van de bpm waarschijnlijk minder belastend voor lage inkomens dan een verhoging van het lage btw-tarief.

10. Kunt u uiteenzetten welke stappen door verschillende kabinetten-Rutte zijn gezet om minder directe belastingen te heffen en meer indirecte belastingen, inclusief de budgettaire gevolgen hiervan?

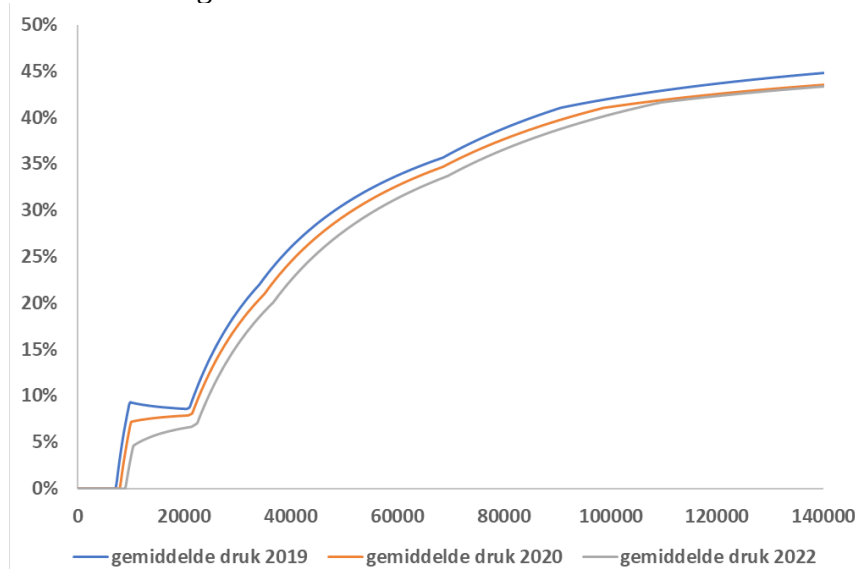
In het regeerakkoord van Rutte III werd expliciet de wens genoemd om de belastingheffing te verschuiven van direct naar indirect. Dit met als doel dat werken meer gaat lonen. Het Belastingplan 2019 is een belangrijk voorbeeld van deze verschuiving. De lastenverlichtingen op arbeid door introductie van twee schijven in de inkomstenbelasting en de verhoging van algemene heffingskorting werden onder andere gedekt door verhoging van de btw en van indirecte belastingen op brandstoffen. De budgettaire gevolgen van deze verschuiving zijn moeilijk vast te stellen. Dit komt doordat er naast wijzigingen in beleid ook economische ontwikkelingen van invloed zijn op de belastingopbrengsten.

Het kabinet Rutte III en het huidige kabinet hebben voor 2022 juist gekozen om enkele indirecte belastingen, namelijk de energiebelasting, btw op energie, en de brandstofaccijnzen, eenmalig te verlagen. Met deze wijziging

beoogt het kabinet de effecten van de hoge energieprijzen voor huishoudens te dempen. Hiermee wordt geen structurele schuif in de belastingmix beoogd.

11. Kunt u aangeven of de inkomstenbelasting progressiever of juist minder progressief is geworden sinds de verlaging van het toptarief en de invoering van het tweeschijvenstelsel?

De verlaging van het toptarief en de invoering van het tweeschijvenstelsel vonden plaats in 2020. Onderstaande figuur geeft de gemiddelde belastingdruk weer voor een alleenstaande zonder kinderen in 2019, 2020 en 2022. Hierbij is aangenomen dat het inkomen volledig bestaat uit arbeidsinkomen. Verder is geen rekening gehouden met aftrekposten en ook niet met toeslagen.



Uit de figuur blijkt dat de gemiddelde belastingdruk over de gehele linie gedaald is sinds 2019. Lage inkomens profiteren weliswaar niet van de introductie van het tweeschijvenstelsel en de verlaging van het toptarief, maar daar staan verhogingen van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting tegenover.

12. Hoe verklaart u dat de ongelijkheid van de inkomens voor belastingen toeneemt?

In deze studie constateert het CPB dat de inkomensongelijkheid over de tijd “redelijk stabiel” is, maar dat de ongelijkheid van inkomens voor belastingen wel toeneemt. Het CPB baseert zich hier op een onderzoek van Caminda et al (2021). Dit onderzoek laat zien dat het verschil tussen de hoogste tien procent inkomens en de laagste tien procent is toegenomen.¹ De toename van deze 90/10-ratio is toe te schrijven aan een andere samenstelling van de groepen

¹ Otten, F. en M. van den Brakel (2017) Door crisis en vergrijzing stijgt ongelijkheid in primair inkomen, ESB 4756, <https://esb.nu/esb/20031695/door-crisis-en-vergrijzing-stijgt-ongelijkheid-in-primair-inkomen>

aan de uiteinden van de inkomensverdeling. De laagste inkomensgroep bevat bijvoorbeeld steeds minder pensioenuitkeringhouders en steeds meer studentenuitkeringhouders. In de hoogste inkomensgroep daalde het aandeel werknemershuishoudens en steeg het aandeel ondernemershuishoudens.

Gegevens van het CBS laten zien dat de inkomensongelijkheid, gemeten met de gini-coëfficiënt, in Nederland sinds 2011 stabiel gebleven.² Dit geldt zowel voor het inkomen voor belasting als voor het inkomen na belasting. In de decennia daarvoor is de gini-coëfficiënt wel gestegen, waarbij de ongelijkheid van bruto-inkomens sneller is gestegen dan die van netto-inkomens.³

Nieuw in deze CPB-publicatie is dat ook ingehouden winsten van vennootschappen worden meegenomen in het inkomensbegrip. Een tijdreeks van inkomensongelijkheid volgens deze nieuwe berekeningsmethode is echter nog niet beschikbaar.

13. Hoe bezieet u de opmerking van het CPB dat de verhoging van verschillende heffingskortingen het belastingstelsel ingewikkelder heeft gemaakt en inkomensverdeling via de inkomstenbelasting daardoor veel moeilijker is geworden? Wat gaat u met deze opmerking doen?

De verhoging van verschillende heffingskortingen maakt het belastingstelsel op zichzelf niet ingewikkelder. Wel zijn een aantal heffingskortingen, zoals de arbeidskorting en de algemene heffingskorting, de afgelopen jaren (meer) afhankelijk geworden van het inkomen. Dit zorgt voor minder transparante marginale tarieven. Daarnaast zorgt het verhogen van heffingskortingen er wel voor dat steeds minder belastingplichtigen hun heffingskortingen volledig kunnen verzilveren. Dit geldt met name voor belastingplichtigen met een laag inkomen, voor AOW-gerechtigden en/of voor belastingplichtigen met hoge aftrekposten. Voor de groepen die hun heffingskortingen niet volledig zelf kunnen verzilveren is het verlagen van de lasten niet mogelijk via de inkomstenbelasting. Zij betalen immers al geen belasting.

Het is niet eenvoudig om hier iets aan te veranderen, omdat dit ofwel grote budgettaire gevolgen heeft ofwel ten koste gaat van de koopkracht van de specifieke groep die de heffingskortingen niet volledig zelf kan verzilveren. Wel wordt die groep kleiner als de het inkomen van de laagste inkomensgroep toeneemt. De verhoging van het wettelijk minimumloon (wml) draagt hier aan bij.

² <https://longreads.cbs.nl/materiele-welvaart-in-nederland-2020/ongelijkheid-in-financiele-welvaart/>

³ Caminada, C., et al. (2021) Inkomensongelijkheid en het effect van herverdeling, in Caminada, "Inkomen verdeeld, trends 1977-2019", <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/access/item%3A3216940/view>.

14. Hoe verklaart u dat in alle verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen een lastenverzwaring op vermogens en winst staat, maar dat in het huidige coalitieakkoord juist een lastenverlichting staat?

In de voorjaarsnota kondigt het kabinet een aantal maatregelen aan die de lasten op vermogens en winst zal verhogen, zo wordt onder meer het verlaagd tarief voor de vennootschapsbelasting beperkt en wordt een, gemiddeld, verhoogd tarief in box 2 geïntroduceerd (zie het antwoord op vraag 6). Over de kabinetsperiode zal er dus wel degelijk lastenverzwaring op vermogen en winst optreden. De reden dat er toch lastenverlichting ontstaat is dat verhuurdersheffing wordt afgeschaft. Het kabinet zal in aanloop naar Prinsjesdag kijken naar de wijze waarop de verhouding tussen lasten op vermogen en arbeid meer in balans kan worden gebracht.

15. Wat is de status van de uitvoering van de motie Marijnissen die oproept om met voorstellen te komen om de vermogensongelijkheid te verkleinen? Wanneer komen deze voorstellen naar de Kamer? 2)

Het kabinet gaat in aanloop naar Prinsjesdag kijken naar de wijze waarop de verhouding tussen lasten op vermogen en arbeid meer in balans kan worden gebracht. Hierbij wordt voor maatregelen in ieder geval gekeken naar de uitkomsten van het IBO Vermogensverdeling en de evaluatie van de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR). Over de uitkomst hiervan zal het kabinet op Prinsjesdag rapporteren.

1) Policy Brief 'Ongelijkheid en herverdeling (In NL)' | CPB.nl

2) Kamerstuk 35 788, nr. 122