



Ongelijkheid en herverdeling

De herverdeling van inkomens tussen Nederlandse huishoudens komt vooral door overheidsuitgaven zoals toeslagen en bijstand, en veel minder door belastingheffing.

Ook blijkt dat hogere inkomens geen groter deel van hun inkomen afdragen aan belastingen dan lagere inkomens.



De helft van de mensen...



... verdient 19% van het inkomen ...



... en betaalt 55% belasting



40% van de mensen ...



... verdient 49% van het inkomen ...



... en betaalt 40% belasting



10% van de mensen ...



... verdient 32% van het inkomen ...



... en betaalt 36% belasting

Het onderzoek werpt nieuw licht op de ongelijkheid en herverdeling van inkomens tussen Nederlandse huishoudens doordat we ook winstinkomens meenemen, meer belastingen, zoals btw en accijnzen, en alle overheidsuitgaven, zoals onderwijs en zorg, meerekenen.

CPB Policy Brief

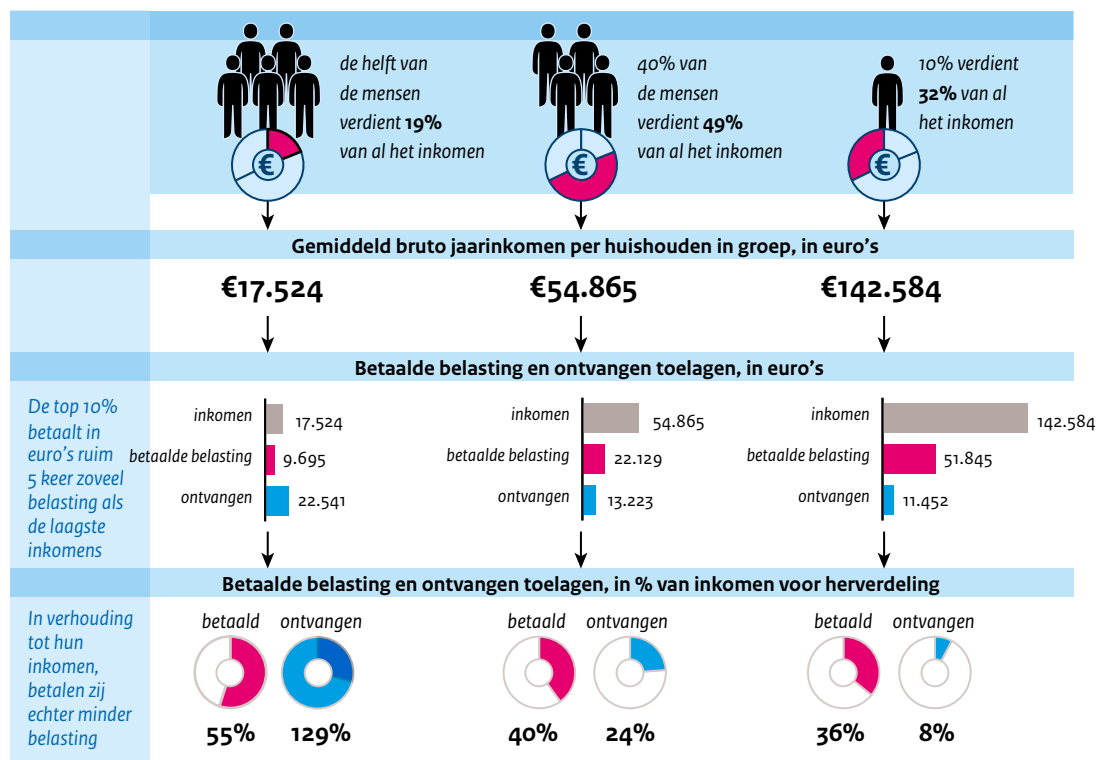
Céline van Essen, Wouter Leenders,
Arjan Lejour, Jan Möhlmann,
Simon Rabaté

maart 2022

Herverdeling door overheidsuitgaven

Via belastingen vindt nauwelijks herverdeling plaats; de sterkste schouders betalen relatief minder belasting dan mensen met lage inkomens

Verdeling: wie verdient welk deel van de taart



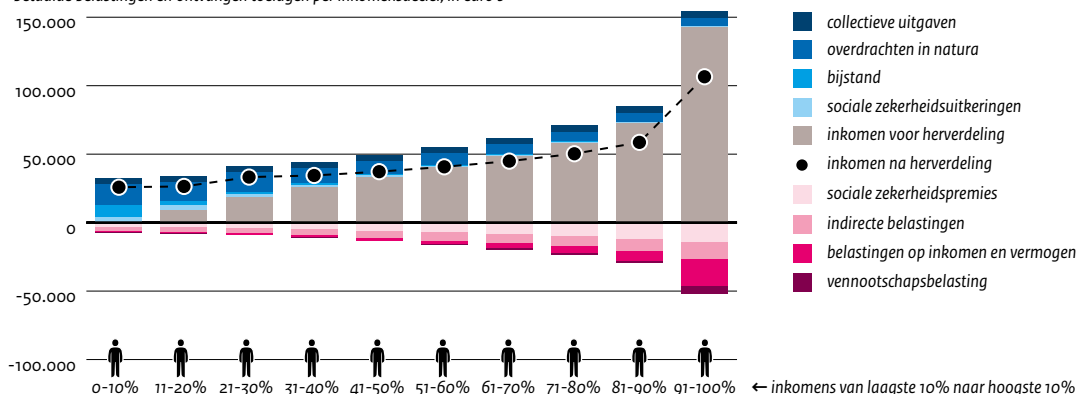
Herverdeling vindt vooral plaats door overheidsuitgaven. Het belastingstelsel is minder progressief dan gedacht



Hoge inkomens halen een groter deel van hun inkomen uit vermogen (zoals rendementen op beleggingen), daarvoor gelden lagere tarieven. Ook geven ze een relatief kleiner deel uit, daardoor betalen ze minder indirecte belastingen als BTW

Inkomen voor en na herverdeling

betaalde belastingen en ontvangen toelagen per inkomensdecil, in euro's



Samenvatting

Herverdeling over de huishoudens vindt vooral plaats door de overheidsuitgaven en veel minder door de belastingen in Nederland. Hogere inkomens dragen geen groter deel van hun inkomen af aan belastingen dan lagere inkomens. De overheid zorgt vooral voor herverdeling via de uitgaven. Lagere inkomens profiteren meer van de collectieve uitgaven dan hogere inkomens. Het gaat hierbij vaak om directe inkomensondersteuning en andere uitkeringen, zoals toeslagen en bijstand, voor de huishoudens met lage inkomens. Ook de andere overheidsuitgaven in natura, zoals langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning, zijn herverdelend. Vanwege de herverdeling tussen de Nederlandse huishoudens stijgt het aandeel van de 50 procent laagste inkomens van 19 naar 29 procent in het nationale inkomen. Het aandeel van de hoogste 10 procent inkomens daalt van 32 naar 25 procent.

De totale belastingdruk is ongeveer gelijk voor de midden- en hogere inkomens. De Nederlandse inkomstenbelasting heeft dan wel een progressief karakter (vanwege de opbouw van de tarieven en de heffingskortingen), maar dat is niet het geval voor de premies aan de sociale zekerheid en de indirecte belastingen. De hoogte van de sociale-zekerheidspremies is namelijk gemaximeerd. Verder consumeren huishoudens met hoge inkomens een kleiner deel van hun inkomen dan huishoudens met lagere inkomens, waardoor de laatsten relatief hogere indirecte belastingen (zoals btw) betalen ten opzichte van hun inkomen.

De bovenste 1% van de huishoudens betaalt gemiddeld minder belasting dan de overige huishoudens. Dat komt doordat hun inkomen grotendeels bestaat uit kapitaalinkomen en ingehouden bedrijfswinsten, die minder belast worden dan looninkomen. Door de betere beschikbaarheid van inkomensgegevens neemt deze studie ook alle inkomens via kapitaal en vermogen mee, waardoor het zicht op de absolute top van de inkomensverdeling is verbeterd.

Deze CPB-studie vindt relatief minder herverdeling dan eerdere studies naar ongelijkheid doordat meer overheidsuitgaven en belastingen worden meegenomen. Het CPB kijkt in deze studie niet alleen naar het effect van herverdeling op het besteedbaar inkomen, zoals in koopkrachtberekeningen, maar ook naar de verdeling van de indirecte belastingen en van alle overheidsuitgaven. Enerzijds vindt meer herverdeling plaats doordat vooral lage inkomens profiteren van collectieve uitgaven. Daartegenover staat dat zowel lage als middeninkomens een relatief groot deel van hun inkomen kwijt zijn aan indirecte belastingen, wat zorgt voor minder herverdeling.

1 Inleiding

In Nederland is de inkomensongelijkheid redelijk stabiel over de tijd en ze is in internationaal perspectief redelijk laag, blijkt uit eerdere studies.¹ De progressiviteit van de inkomstenbelasting en de toeslagen en uitkeringen zorgen voor een veel gelijkere verdeling van de besteedbare inkomens dan van de inkomens voor herverdeling. Deze herverdeling lijkt door de tijd tot dezelfde verdeling van de besteedbare inkomens te leiden.

Desondanks is er in het publieke debat steeds meer aandacht voor ongelijkheid. De studies hierboven suggereren dat de ongelijkheid in Nederland relatief laag is en niet toeneemt, maar dat lijkt anders beleefd te worden afgaande op de vele debatten over dit onderwerp in de media en de politiek. Daar zijn verschillende verklaringen voor.

De vermogensongelijkheid in Nederland is juist relatief hoog in internationaal perspectief.² Dat blijkt als de beschikbare vermogens van huishoudens met elkaar worden vergeleken in de internationale vergelijking. Het gaat dan om de spaartegoeden, beleggingen en de waarde van het eigen huis en overig onroerend goed. Als ook het pensioenvermogen wordt meegenomen bezit de 10% meest vermogende huishoudens nog steeds meer dan de helft van al het vermogen in Nederland.

Het totale belastingstelsel is veel minder progressief dan de inkomstenbelasting doet vermoeden. Recent onderzoek voor de Verenigde Staten laat zien dat als alle directe en indirecte belastingen worden meegenomen de belastingdruk voor de hoogste inkomens juist lager is. Ook eerder onderzoek voor Nederland laat zien dat het belastingstelsel veel minder progressief is als de premies voor sociale zekerheid en de belasting op toegevoegde waarde (btw) worden meegenomen.³

Het inkomen uit vermogen, inclusief opgepote winsten, worden niet altijd als uitgekeerd inkomen in de statistieken geregistreerd en ook niet zodanig belast. Dit is in lijn met de standaarddefinities van inkomensbegrippen, maar leidt wel tot de vraag of het traditionele inkomensbegrip een goede maatstaf is voor draagkracht, met name voor de huishoudens met hogere inkomens. Draagkracht is een belangrijk uitgangspunt bij de vormgeving van belastingen en wordt in de praktijk voor een belangrijk deel bepaald door het inkomen.⁴

De ongelijkheid van de inkomens voor belastingen neemt wel toe, maar herverdeling via de inkomstenbelasting wordt steeds moeilijker. In de afgelopen 15 jaar zijn de heffingskortingen voor de laagste inkomens flink verhoogd, waardoor zij steeds minder belastingen zijn gaan betalen. Dat heeft de complexiteit van het belastingstelsel vergroot en leidt ook tot verzilveringsproblemen van de heffingskortingen. Daarmee lijken de mogelijkheden om de huidige inkomstenbelasting te gebruiken voor verder inkomensverdeling beperkt te zijn.⁵

¹ Zie Caminada e.a. (2021) en ook eerder publicaties, zoals Caminada e.a. (2014).

² Zie onder meer de Vicq e.a. (2021) en van Bavel en Frankema (2017).

³ Saez en Zucman (2019) voor de Verenigde Staten en De Kam en de Haan (1997) en Trimp en de Kam (2011) voor Nederland. De laatste studie is voor het jaar 2009 en neemt ook de zorgpremies, zorgtoeslag en nominale premies mee, alsook accijnzen, milieubelastingen, de assurantiebelasting en de motorrijtuigenbelasting. De studie van De Haan en De Kam is voor het jaar 1991 en neemt ook de vennootschapsbelasting mee.

⁴ Zie ook Rijksoverheid (2021), Rapport van de commissie Draagkracht, en de enquêteresultaten van een onderzoek naar belastingen, Blauw (2020).

⁵ Zie onder andere Rijksoverheid (2020), Bouwstenen voor een beter belastingbeleid.

Deze publicatie werpt een nieuw licht op de ongelijkheid en herverdeling tussen huishoudens door microdata te koppelen aan gegevens uit de nationale rekeningen. Hierdoor kunnen inkomens uit vermogen en ondernemingswinsten beter worden meegenomen in de maatstaven voor ongelijkheid. Daarnaast gebruiken we meer gegevens over belastinginkomsten en overheidsuitgaven. Dat is in lijn met de recente studies naar verdelingsrekeningen op basis van de nationale rekeningen in verschillende landen.⁶

Deze studie gaat uit van het volledige inkomensbegrip volgens de nationale rekeningen. Dat is breder dan in de meeste studies over inkomensongelijkheid die op microdata van huishoudensinkomens gebaseerd zijn. Het betekent dat ingehouden winsten worden toegevoegd ten opzichte van eerdere studies. De resultaten zijn gebaseerd op de cijfers in de nationale rekeningen voor 2016, één van de laatste jaren waarvoor de data volledig beschikbaar zijn. Met de gegevens van een enkel jaar kunnen we niet de levensloop van huishoudens volgen. Huishoudens kunnen in andere jaren een veel hoger of lager inkomen hebben, mede afhankelijk van de levensfase waarin men zich bevindt. Dat betekent dat de herverdeling van een huishouden over de jaren flink kan verschillen. Ook veel overheidsuitgaven zijn gerelateerd aan de leeftijd en samenstelling van huishoudens en niet zozeer aan de hoogte van het inkomen. Ook bij een gelijkblijvend inkomen van het huishouden kunnen de jaarlijkse ontvangen overdrachten van de overheid over de levensloop flink variëren.

De overheidsuitgaven en inkomsten worden ook volledig meegenomen op basis van de totalen in de nationale rekeningen. Dat betekent dat niet alleen de lasten van de belastingen aan Nederlandse huishoudens wordt toegekend, maar ook baten van de overheidsuitgaven. Het gaat hierbij niet alleen om uitkeringen en toeslagen, maar ook om uitkeringen in natura, zoals gezondheidszorg en onderwijs, en de overige collectieve uitgaven. We kennen ook de belastingen betaald door bedrijven en overige collectieve uitgaven aan de inkomens van huishoudens van 2016 toe.

Idealiter kunnen we met de microdata alle inkomens, belastingen en overheidsuitgaven toekennen aan de Nederlandse huishoudens. Dit is echter niet het geval, omdat sommige inkomens en belastingen niet op individueel niveau worden geregistreerd (zoals btw) of geobserveerd op individueel niveau (zoals collectieve uitgaven). Daardoor maken we ook aannames over wie welk inkomen ontvangt en wie welke belasting betaalt. Het discussion paper 'Inequality and Redistribution in the Netherlands'⁷ bespreekt deze aannames in meer detail en laat de gevoeligheid van de verschillende aannames voor de analyses zien.⁸ Daaruit volgt dat de algemene conclusies hetzelfde blijven, hoewel de specifieke uitkomsten wel kunnen verschillen bij andere aannames.

Herverdeling over de huishoudens vindt vooral plaats door de overheidsuitgaven en veel minder door belastingen. Hogere inkomens dragen een ongeveer even groot deel van hun inkomen af aan belastingen als de midden inkomens. De herverdeling komt vooral doordat de lagere inkomens meer profiteren van de overheidsuitgaven. Het gaat hier om inkomensondersteuning en andere uitkeringen richting de huishoudens met lage inkomens, en uitgaven in natura, zoals (langdurige) zorg en onderwijs. Vooral de uitgaven aan bijstand en langdurige zorg zijn sterk herverdelend. Vanwege de herverdeling tussen huishoudens daalt het aandeel van de hoogste 10 procent inkomens in de totale inkomens in Nederland van 32 naar 25 procent.

De totale belastingdruk is ongeveer gelijk voor de midden- en hogere inkomens. De druk van de inkomstenbelasting neemt toe over de hogere inkomensdecielen, maar dat wordt gecorrigeerd door de

⁶ Zie bijvoorbeeld de verdelingsrekeningen van de Verenigde Staten (Piketty et al., 2018), Frankrijk (Bozio et al., 2020), Oostenrijk (Jestl en List, 2021) en Italië (Guzzardi et al., 2022).

⁷ Bruil et al. (2022).

⁸ Zie Bruil et al. (2022). In alternatieve scenario's is de analyse uitgevoerd op basis van gestandaardiseerd huishoudinkomen (deze policy brief), individueel inkomen, niet-gestandaardiseerd huishoudinkomen en op basis van een reeks verschillende aannames voor het toerekenen van winst- of kapitaalinkomen en overheidsuitgaven.

premies aan de sociale zekerheid en de indirecte belastingen. De hoogte van de sociale-zekerheidspremies is namelijk gemaximeerd op een bepaald inkomensniveau. Daarnaast consumeren huishoudens met hoge inkomens ten opzichte van hun inkomen minder dan huishoudens met lagere inkomens, waardoor de laatsten relatief meer indirecte belastingen betalen. Deze belastingen zorgen er ook voor dat de totale belastingdruk van de lage inkomens hoger is dan die van de midden en hogere inkomens.

De belastingdruk voor de bovenste 1% van de huishoudens is beduidend lager. Zij betalen gemiddeld minder belasting omdat hun inkomen grotendeels bestaat uit kapitaalinkomen en ingehouden bedrijfswinsten, die beide minder belast worden dan looninkomen. Daarnaast consumeren zij een kleiner gedeelte van hun inkomen waardoor de inkomens met de hoogste inkomens ook relatief minder indirecte belastingen betalen.

2 De inkomensbegrippen

Primaire inkomens of marktinkomens zijn inkomens uit arbeid en uit kapitaal. Dat kan gaan om loon, ondernemingswinsten, rente op obligaties, leningen en spaartegoeden, dividenden en huur. Nieuw in deze publicatie is dat het CPB ook ingehouden winsten van vennootschappen en de bijbehorende belastingen meeneemt volgens de richtlijnen van verdelingsrekeningen.⁹ Dit worden marktinkomens genoemd, zie figuur 2.1.

Huishoudens staan centraal in deze vergelijking van inkomens, overheidsuitgaven en belastingen. Dat betekent dat het volledige nationale inkomen direct of indirect aan huishoudens wordt toegekend. Dat geldt ook voor de belastingen en overheidsuitgaven. In de nationale rekeningen worden naast de huishoudsector ook de sectoren bedrijven, financiële instellingen, pensioenfondsen, overheid en buitenland onderscheiden. In deze studie worden de inkomsten van deze sectoren zo goed mogelijk aan de huishoudens toegekend. Bij de vergelijking van de inkomens tussen huishoudens houden we rekening met de samenstelling van het huishouden, het zogenoemde gestandaardiseerd huishoudinkomen in lijn met de eerdere literatuur voor Nederland.¹⁰

De toekenning van inkomens en overheidsuitgaven over huishoudens gebeurt zoveel mogelijk op basis van microdata. De winsten van bedrijven worden deels direct toegekeerd op basis van dividenduitkeringen aan huishoudens en de ingehouden winsten kunnen worden toegekend op basis van aandelenbezit. Als pensioenfondsen deze aandelen bezitten worden ingehouden winsten weer op basis van de opgebouwde pensioenaanspraken aan de huishoudens toegekend.

De overheidsuitgaven en belastingen worden in verschillende stappen aan de marktinkomens van de huishoudens toegevoegd of onttrokken. Als eerste voegen we de uitkeringen sociale zekerheid toe, en trekken we daar de premies en directe belastingen, zoals de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting vanaf. Dat wordt in figuur 2.1 beschikbaar inkomen genoemd. Ten tweede kennen we de vergoedingen voor zorg en de monetaire waarde van de voordelen van collectieve uitgaven, zoals onderwijs, defensie, aan de huishoudens toe.¹¹ De indirecte belastingen, zoals de btw en accijnzen, worden hiervan afgetrokken. Dan resulteert het inkomen na herverdeling.

Deze studie gaat uit van de inkomens voor herverdeling waarin naast marktinkomens, ook pensioenuitkeringen en de AOW-uitkeringen zijn meegenomen. De reden is dat de focus van deze studie op de belastingdruk per inkomensdeciël ligt en het dan weinig zinvol is vanuit marktinkomens te beginnen, omdat het inkomen van veel huishoudens alleen uit (pensioen)uitkeringen bestaat. Dat kunnen uitkeringen zijn op basis van de Algemene Ouderdomswet (AOW) of van pensioenfondsen. Daarmee laten we de herverdelende werking van belangrijke elementen van de sociale zekerheid niet zien in deze policy brief. Caminada e.a. (2021) hebben laten zien dat de AOW en aanvullende pensioenuitkeringen een grote invloed hebben op de inkomensverdeling.¹²

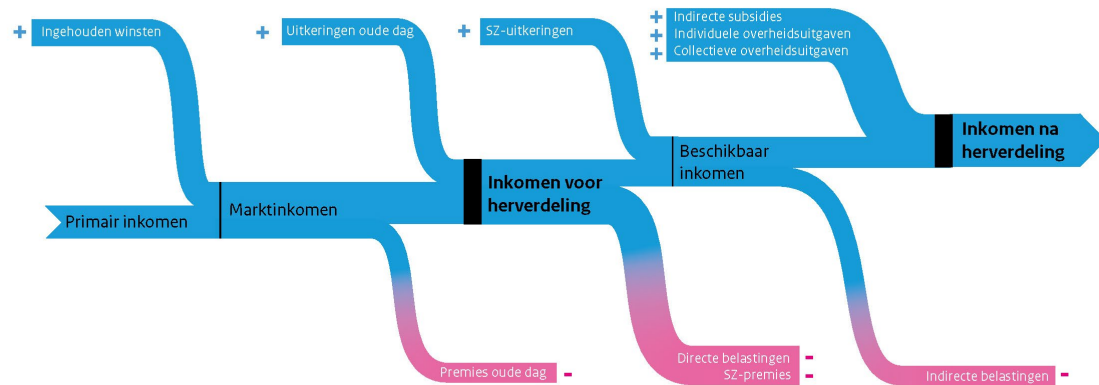
⁹ Zie onder meer Alvaredo e.a. (2021), Bruil (2021) en Piketty e.a. (2018).

¹⁰ In de verdelingsliteratuur wordt ook vaak voor het inkomen van individuen gekozen. Beide keuzes zijn te beargumenteren. In het discussion paper *Inequality and Redistribution in the Netherlands* kiezen we ook voor individuen als analyse-eenheid. Praktisch gezien zijn de uitkomsten over ongelijkheid en herverdeling vrijwel hetzelfde. Hier sluiten we aan bij de Nederlandse literatuur waarin vaak het gestandaardiseerde huishoudinkomen als maatstaf voor draagkracht wordt gekozen.

¹¹ Zie voor een analyse van de verdeling van de overheidsuitgaven over de huishoudens, SCP (2017).

¹² Dit laten Bruil et al. (2022) ook zien in een gevoeligheidsanalyse.

Figuur 2.1 Van marktinkomen naar inkomen na herverdeling



Ondanks de ruime beschikbaarheid van microdata in Nederland, zijn ze niet volledig. Dan gebruiken we enquête-uitkomsten zoals het budgetonderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voor indirecte belastingen. In andere gevallen maken we ad-hocveronderstellingen, zoals het verdelen van alle kosten voor veiligheid op basis van het aantal huishoudens of op basis van het inkomen van die huishoudens.¹³

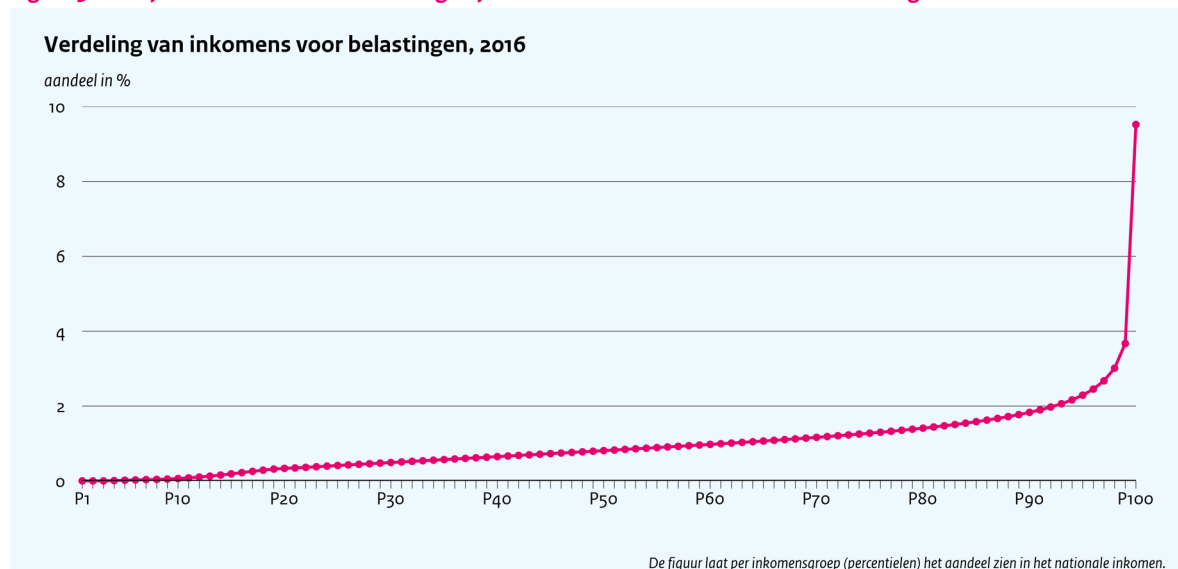
¹³ Bruil et al. (2022) bespreekt de details van deze veronderstellingen.

3 Ongelijkheid van inkomens

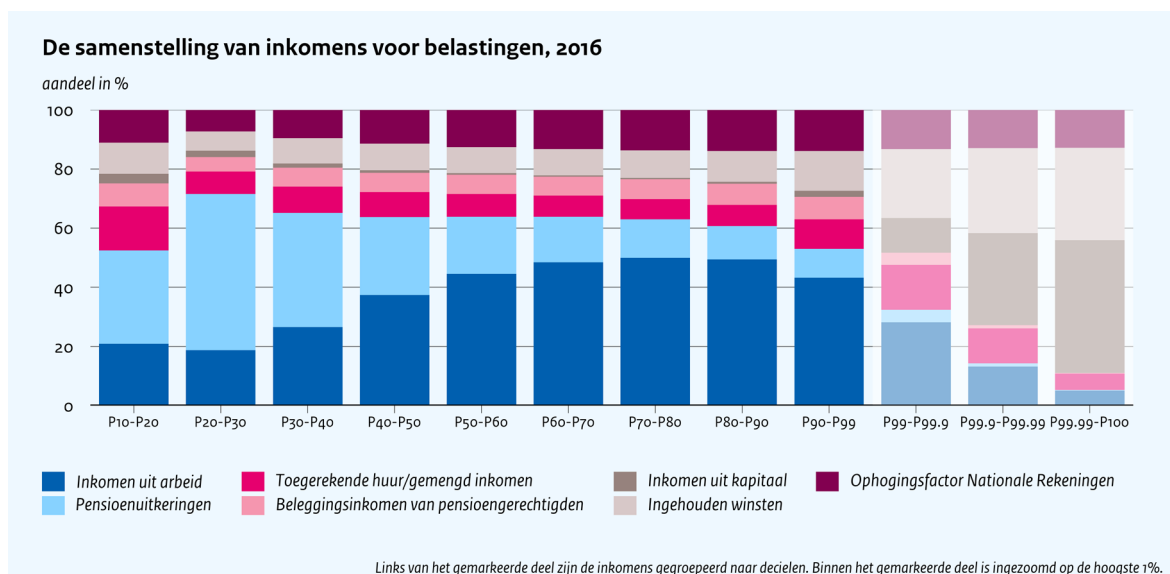
De verdeling van de inkomens voor herverdeling laat zien dat de onderste 50% een vijfde ontvangt van het nationale inkomen. De bovenste 30% ontvangt bijna twee derde van het inkomen in Nederland en de bovenste 10% bijna een derde. Binnen deze bovenste 10% is weer de top 1% dominant. De rijkste 1% huishoudens ontvangt bijna 10% van al het inkomen, zoals in figuur 3.1 te zien is.

Deze ongelijkheid in inkomens voor herverdeling komt vooral door de verdeling van de winsten van bedrijven en kapitaalinkomens. Voor de meeste huishoudens is arbeidsinkomen of pensioeninkomen de belangrijkste inkomensbron, maar voor de hoogste 1% inkomens is dat niet het geval. Een groot gedeelte van het inkomen bestaat uit kapitaalinkomen en ingehouden winsten bij vennootschappen, zie figuur 3.2. De huishoudens met de laagste inkomens ontvangen meestal een uitkering. Veel pensioengerechtigden ontvangen een inkomen dat valt in het derde en vierde deciel van de inkomensverdeling. Voor huishoudens met alleen een AOW-uitkering valt het inkomen vaak in het tweede deciel.

Figuur 3.1 De rijkste 1% huishoudens ontvangt bijna 10% van al het inkomen voor herverdeling

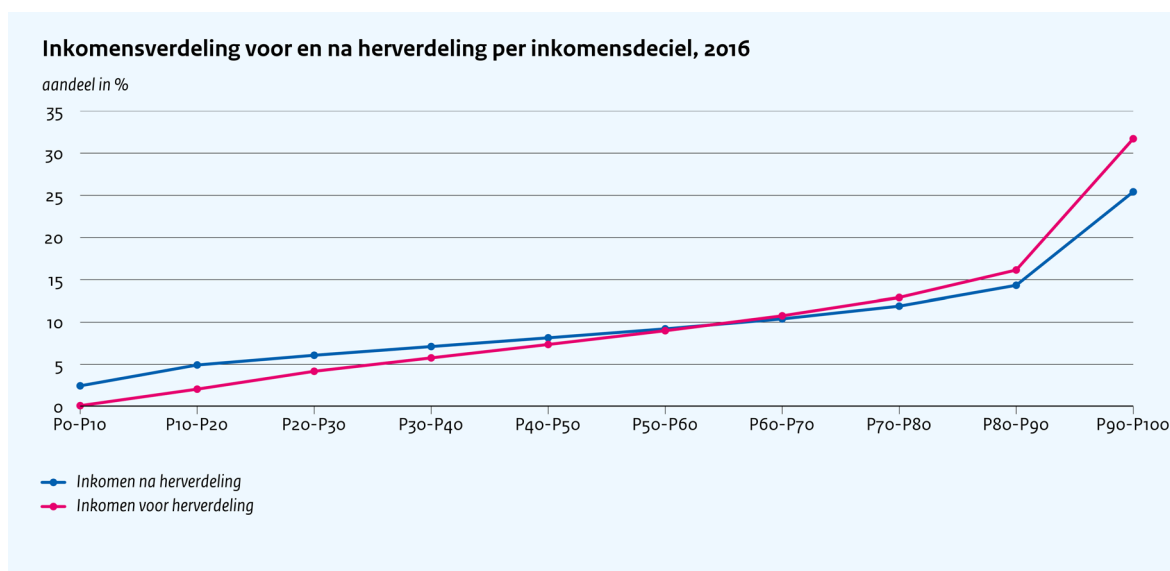


Figuur 3.2 Voor de meeste huishoudens is arbeidsinkomen of pensioeninkomen de belangrijkste inkomensbron



Voor de 50% huishoudens met de laagste inkomens profiteren van de herverdelende werking van de overheid. Figuur 3.3 laat zien dat het aandeel van deze groep in de totale inkomens na verdeling groter is. Het aandeel stijgt van 19 naar 29%. Correspondierend daarmee wordt het aandeel van de huishoudens met de hoogste inkomens kleiner. Dat zijn de huishoudens met de 40% hoogste inkomens.

Figuur 3.3 Vooral de 50% huishoudens met de laagste inkomens profiteren van herverdeling



Herverdeling wordt gedreven door veranderingen bij de laagste inkomensdecielen. Dat blijkt vooral uit de indicatoren 'totale ongelijkheid' en 'ongelijkheid onderkant' in tabel 3.1. Deze indicatoren geven de verhouding tussen de top 10% inkomens, respectievelijk hoge- en middeninkomens ten opzichte van de van de laagste 50% inkomens weer. Volgens deze indicatoren neemt de ongelijkheid af met 35 tot 46%, terwijl de verhouding tussen de topinkomens en de hoge en middeninkomens weinig verandert (indicator ongelijkheid bovenkant). De groep huishoudens met de 50% laagste inkomens ziet het gemiddelde inkomen na herverdeling met 10 procentpunt toenemen. De midden- en hogere inkomens profiteren het minste van

herverdeling en zien hun gemiddelde inkomen dalen met 3 tot 6%-punt. Volgens de Gini-coëfficiënt neemt de ongelijkheid met ongeveer 13%-punt af.¹⁴

Ongeacht de indicator, is de mate van herverdeling in deze studie kleiner dan in andere studies. Zoals te zien is in figuur 2.1 hanteren wij andere inkomensbegrippen, wat een groot deel van de verschillen verklaart. Een belangrijk onderscheid zijn de indirecte belastingen, die een sterk regressief karakter hebben (zie hoofdstuk 4). Het verschil in inkomensbegrippen verklaart de lagere herverdeling echter niet volledig. Als we uitgaan van meer vergelijkbare inkomensbegrippen is de mate van herverdeling weliswaar groter, maar nog steeds kleiner dan in andere studies.¹⁵ De resterende verschillen komen vooral doordat wij de pensioenvoorzieningen in het inkomen voor herverdeling meenemen en aansluiten bij de nationale rekeningen, waardoor we ook ingehouden winsten, die lager belast zijn, meenemen.

Tabel 3.1 Verdeling van gestandaardiseerde huishoudinkomens voor en na herverdeling, de indicatoren in 2016

	Inkomen voor herverdeling	Inkomen na herverdeling	Δ
Inkomensgroepen			
Top 10%	32%	25%	-6 p.p.
Hogere en midden 40%	49%	46%	-3 p.p.
Laagste 50%	19%	29%	+ 9 p.p.
Indicatoren			
Totale ongelijkheid (Top10/Laag50)	8.1	4.4	-46%
Ongelijkheid bovenkant (Top10/Midden40)	2.6	2.2	-15%
Ongelijkheid onderkant (Midden40/Laag50)	3.1	2.0	-35%
Gini-coëfficiënt	46%	33%	-13 p.p.

Noot: Indicatoren zijn berekend als de verhouding tussen het gemiddelde inkomen in 2016 van de betreffende inkomensgroepen. Er worden vier indicatoren voor ongelijkheid gebruikt: de Gini-coëfficiënt geeft de ongelijkheid van de hele inkomensverdeling weer. De andere indicatoren vergelijken twee delen van de verdeling om nader aan te geven waar de veranderingen optreden. Zie Bruil et al. (2022) voor een gevoeligheidsanalyse op basis van alternatieve scenario's. De inkomensaandelen en de verandering daarin zijn afgerond op nul decimalen.

¹⁴ Dat de Gini een kleinere verandering laat zien hangt hier direct mee samen, omdat die coëfficiënt veranderingen in het midden van de inkomensdistributie meer vangt dan veranderingen in de staart van de inkomensverdeling. Deze coëfficiënt wordt vaak gebruikt als samenvattende maatstaf voor ongelijkheid, zie ook Koot (2019).

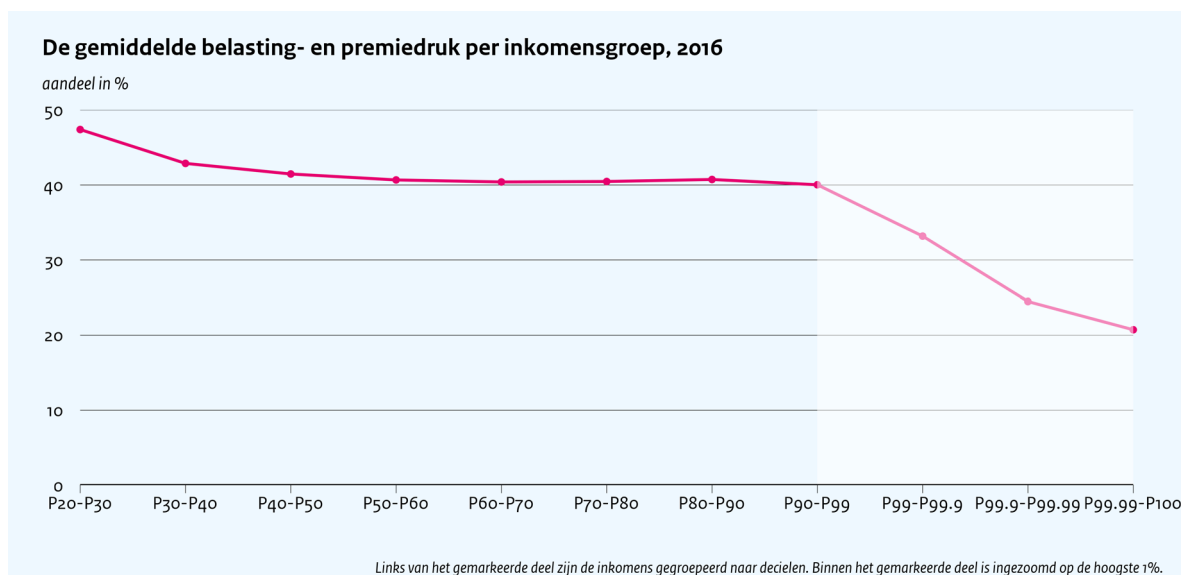
¹⁵ Hier vergelijken we de marktinkomens met primaire inkomens en de beschikbare inkomens met besteedbare inkomens (zie figuur 2.1). Het belangrijkste verschil tussen deze begrippen zijn de ingehouden winsten en de daaraan toegerekende vennootschapsbelasting. Voor deze inkomens vinden wij een verandering in de Gini-coëfficiënt van 32%.

4 Herverdelende belastingen

Herverdeling vindt plaats door het betalen van belastingen die vervolgens door de overheid worden uitgegeven. In dit hoofdstuk kijken we waar de belastingen neerslaan. De overheidsuitgaven komen in het volgende hoofdstuk aan bod. Directe belastingen, zoals inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting en bijdragen aan sociale zekerheid, inclusief pensioenen, rekenen we aan de huishoudens toe op basis van microdata. Indirecte belastingen, zoals de btw en accijnzen, worden per inkomensgroep geschat op basis van het budgetonderzoek van het CBS.

De gemiddelde belastingdruk is zo'n 40% van het beschikbare inkomen. Figuur 4.1 geeft de gemiddelde belastingdruk weer over de inkomens voor herverdeling. Deze belastingdruk bestaat uit alle belastingen en premies sociale zekerheid.¹⁶ Aan de bovenkant van de verdeling zoomen we in op de hoogste inkomens. De belastingdruk is vrij gelijkmatig verdeeld over de midden- tot hogere inkomens, maar de lagere inkomens betalen relatief meer belastingen.

Figuur 4.1 De gemiddelde druk van alle belastingen loopt niet op met de hoogte van het inkomen



De gemiddelde druk van alle belastingen loopt niet op met de hoogte van het inkomen, afwijkend van de inkomstenbelasting. De inkomstenbelasting heeft een progressief karakter, maar het totale belastingstelsel heeft eerder een licht degressief karakter. De lagere inkomens betalen naar verhouding meer belasting op basis van hun marktinkomen. Daarna is de belastingdruk stabiel, behalve voor de topinkomens.

De belasting en premiedruk van de hoogste 1% inkomens is veel lager dan voor de overige inkomens. Dat gaat om een groep van ruim 80.000 huishoudens. Binnen deze groep zijn de verschillen groot. Voor de circa 8.000 huishoudens met de hoogste inkomens is de belastingdruk nog veel lager en voor de 800 huishoudens met de hoogste inkomens zelfs bijna de helft lager. De reden is dat de inkomens van deze kleine groep voornamelijk uit kapitaalinkomen en ingehouden winsten bestaan, die veel lager belast worden dan andere inkomens.

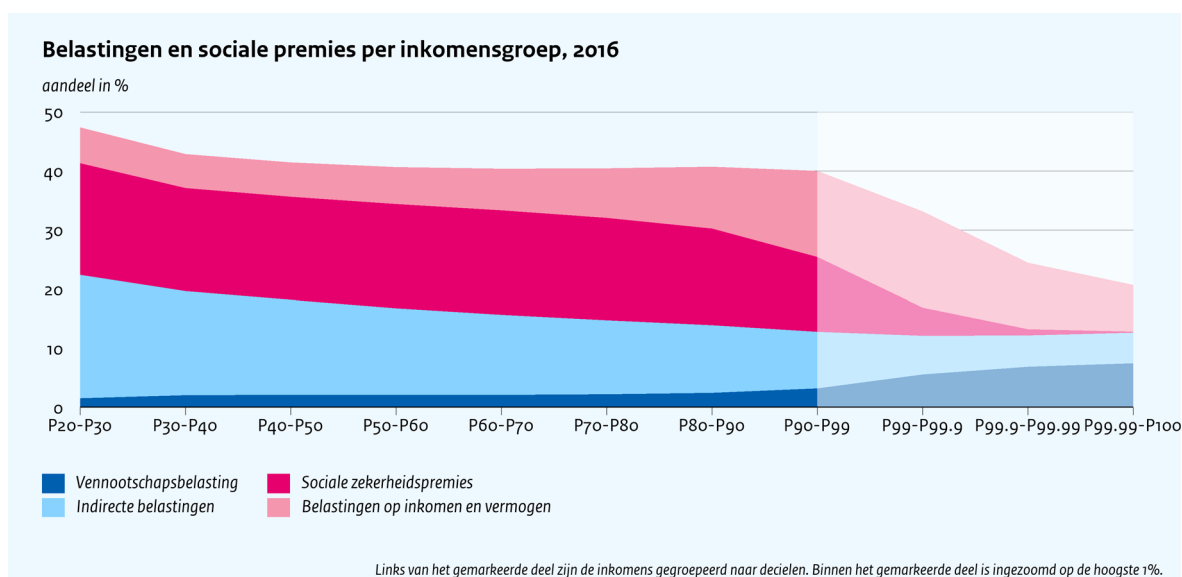
¹⁶ De twee onderste decielen zijn weggelaten vanwege de zeer lage en soms negatieve marktinkomens. Dit leidt tot een zeer hoge belastingdruk, vooral vanwege de indirecte belastingen, voor deze inkomensgroepen, terwijl het inkomen van deze huishoudens vooral uit uitkeringen bestaat.

De indirecte belastingen hebben juist een degressief karakter over de inkomens. Dit blijkt uit de samenstelling van de gemiddelde belasting- en premiedruk die figuur 4.2 laat zien. Voor de indirecte belastingen komt dit doordat hogere inkomens naar verhouding meer sparen en relatief minder consumeren.¹⁷ Lagere inkomens consumeren juist vaker hun volledige inkomen. Het aandeel van de indirecte belastingen neemt dan ook gestaag af over alle inkomensdecielen.

De relatieve bijdragen aan de sociale zekerheid nemen ook af met het inkomen. De meeste premies voor de sociale zekerheid zijn gemaximeerd tot een looninkomen van ongeveer 52.000 euro. Daarboven betaalt men geen extra premie meer. Voor de hoogste 10% inkomens wordt dit aandeel in de totale belasting- en premiedruk snel kleiner en dit is verwaarloosbaar voor de allerhoogste inkomens.

Per saldo compenseert het regressieve karakter van de premies sociale zekerheid en van de indirecte belastingen het progressieve karakter van de inkomstenbelasting.¹⁸ De huishoudens met de hogere inkomens betalen wel meer inkomstenbelasting dan de lagere inkomens en de rijkste 1% huishoudens veel meer als percentage van het inkomen, uitgezonderd de hoogste 0,1%. Deze huishoudens betalen ook meer vennootschapsbelasting, omdat de meeste winsten van de vennootschappen aan hen worden toegekend vanwege hun beleggingen en deelnemingen in deze bedrijven.

Figuur 4.2 Het aandeel van de indirecte belastingen neemt gestaag af over alle inkomensdecielen



¹⁷ Over de levensloop zijn de indirecte belastingen mogelijk minder regressief. Een deel van het inkomen dat nu wordt gespaard zal later alsnog worden uitgegeven, waarover weer belasting wordt betaald, zie ook Bettendorf en Cnossen (2014). Indirecte belastingen zijn wel vaak proportioneel met hun grondslag, de consumptieve bestedingen.

¹⁸ Zie onder andere De Haan en de Kam (1997) en Trimp en de Kam (2011).

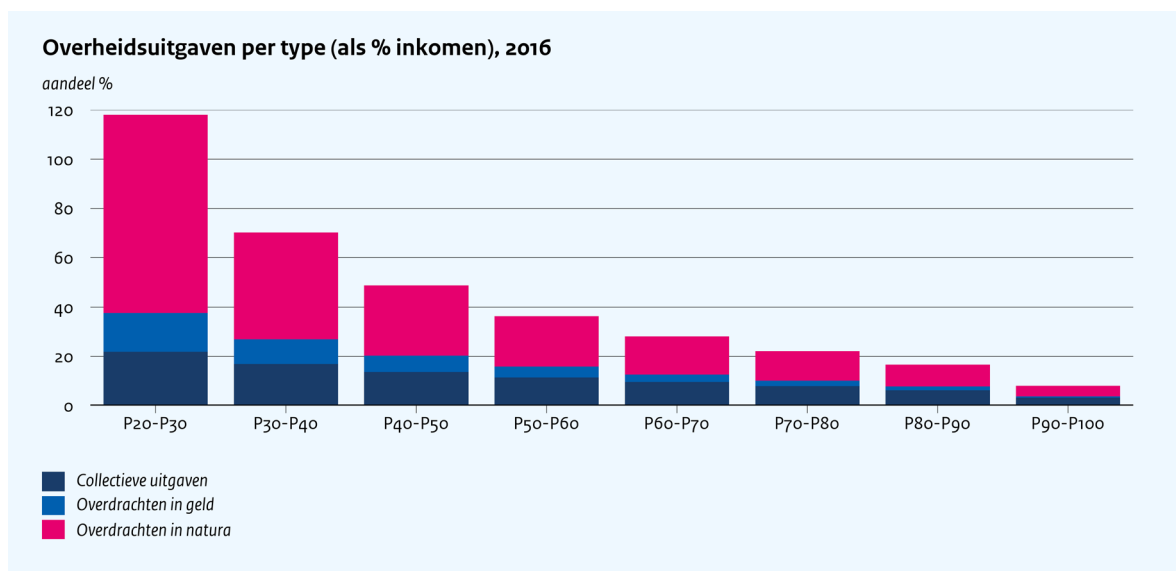
5 Overheidsuitgaven

Herverdeling komt vooral door overheidsuitgaven, waarvan huishoudens direct of indirect profiteren.

Om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van herverdeling van de overheid rekenen we alle overheidsuitgaven toe aan individuele huishoudens op basis van hun consumptie. Daarbij gaat het om uitkeringen en toeslagen, maar ook om (semi-)publieke diensten zoals onderwijs en zorg.¹⁹ Als het gaat om subsidies of uitkeringen zijn deze vaak direct aan de huishoudens toe te wijzen. Ook voor bepaalde in natura uitkeringen is dat het geval, zoals op basis van de Wet langdurige zorg. In andere gevallen is dat lastiger en zijn uitgaven niet precies toe te wijzen. De uitgaven aan onderwijs verdelen we over de huishoudens op basis van het aantal kinderen en hun deelname aan primair, voortgezet of hoger onderwijs. Voor andere uitgaven, zoals voor cultuur, natuur, openbare veiligheid, defensie en de kosten van het overheidsapparaat, is er geen verdeelsleutel bekend. Dan zijn er twee veronderstellingen mogelijk: lumpsum of proportioneel aan het inkomen toerekenen.²⁰

De verschillen in toegekende overheidsuitgaven per inkomensdeciël zijn veel groter dan de verschillen in betaalde belastingen. Daar zijn twee redenen voor. Een aantal overheidsuitgaven zoals toeslagen en bijstand is bedoeld om lage marktinkomens aan te vullen of kosten te compenseren, zoals bij uitgaven voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning. Deze overdrachten zijn juist hoog als het marktinkomen van de huishoudens laag is of als men vanwege de oudere leeftijd een beroep op die laatste voorzieningen doet. De tweede reden is dat een aantal overheidsuitgaven in absolute hoogte redelijk gelijk is voor alle inkomens, en dus daalt als percentage van het inkomen naarmate dat inkomen hoger wordt.

Figuur 5.1 Vooral de overdrachten in natura zijn sterk herverdelend



¹⁹ Zie ook SCP (2017). Het verschil is dat deze publicatie aansluit bij de Nationale Rekeningen.

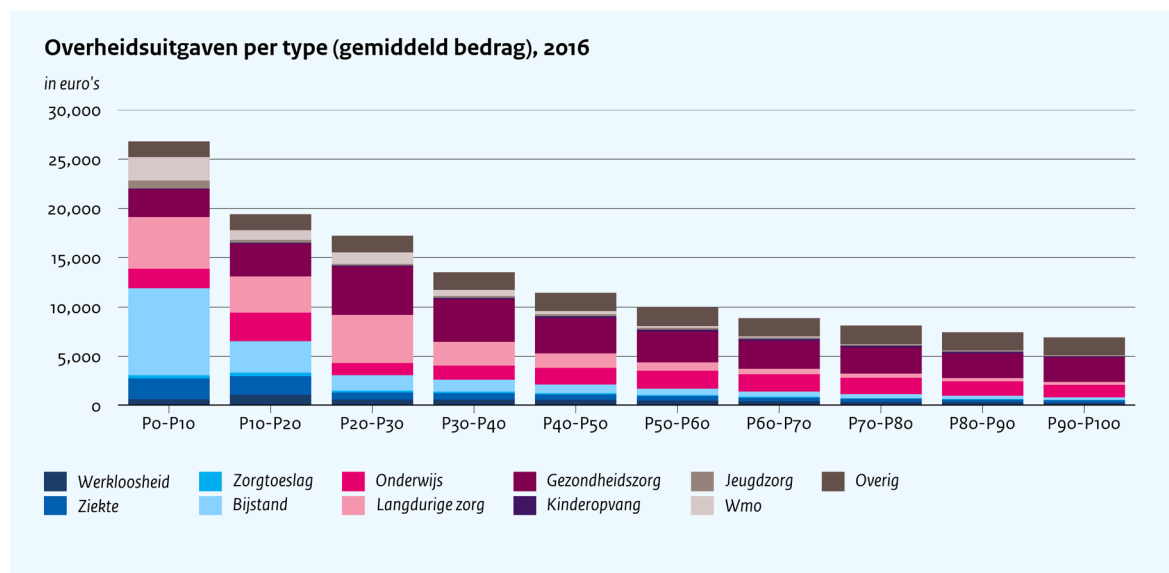
²⁰ In het laatste geval wijzigt de inkomensverdeling niet. Bij een lumpsum bedrag (elk huishouden profiteert even veel) is dat wel het geval. Zie Bruil et al. (2022) voor een discussie van verschillende aannames en invloed daarvan op de uitkomsten. De uitdaging voor toekomstig onderzoek is om deze veronderstelling per type overheidsuitgaven zo precies mogelijk te maken, bijvoorbeeld door gebruik te maken van additionele data over deze uitgaven.

Vooraf de in-natura-uitgaven zijn sterk herverdelend, zoals figuur 5.1 laat zien. Deze vormen een groter gedeelte van de overheidsuitgaven dan de inkomens- en individuele subsidies. Hoewel die inkomensvoorzieningen voor de laagste twee decielen belangrijk zijn, zijn de in-natura-uitgaven bijna drie keer zo groot. Omdat de in-natura-uitgaven in principe voor alle huishoudens bedoeld zijn, profiteren de hoge inkomens hier ook van, maar dat is veel minder als percentage van hun inkomen.

Niet alleen als aandeel van het inkomen, ook in absolute uitgaven zijn de overheidsuitgaven herverdelend. Figuur 5.2 presenteert de gemiddelde bedragen per inkomensdeciël. Het profiel is het grootste bij lage inkomens en daalt als het inkomen stijgt, maar deze daling is minder sterk als percentage van het inkomen, zoals in figuur 5.1. Daarnaast zijn deze bedragen over een aantal uitgavenposten verdeeld. Uitkeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid zijn per definitie lager dan het looninkomen. Als deze uitkeringen een belangrijke deel van het huishoudinkomen vormen, zijn dit automatisch inkomens in de lagere inkomensdecielen. Verder blijkt dat de uitgaven aan bijstand en activerend arbeidsmarktbeleid sterk herverdelend zijn, hetgeen bijna automatisch uit dit type uitgaven volgt. De uitgaven aan jeugdzorg en sociale domein komen ook vooral ten goede aan de lagere inkomens.

Overheidsuitgaven aan onderwijs en zorg zijn minder herverdelend. Uit figuur 5.2 blijkt dat de uitgaven aan zorg en ook onderwijs aan alle inkomensdecielen ten goede komen. Vooral bij onderwijs lijkt er weinig variatie in de absolute bedragen per inkomensdeciël. Voor het derde deciel zijn de uitgaven iets lager, maar dat is ook het deciel met de meeste gepensioneerden en daarmee het minste huishoudens met kinderen. Vooral de uitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg zijn in dit deciel hoger vanwege het hoge percentage ouderen. De uitgaven aan langdurige zorg nemen wel af met het inkomen, omdat hogere inkomens een inkomensafhankelijke bijdrage betalen.

Figuur 5.2 Ook in absolute uitgaven zijn de overheidsuitgaven herverdelend



Literatuur

Alvaredo, F., Atkinson, A. B., Blanchet, T., Chancel, L., Bauluz, L., Fisher-Post, M., Flores, I., Garbinti, B., Goupille-Lebret, J., Martinez-Toledano, C., 2021, Distributional national accounts guidelines, methods and concepts used in the world inequality database, WID. World Working Paper Series ([link](#)).

Van Bavel, B., en E. Frankema, 2017, Wealth inequality in the Netherlands, c. 1950-2015: The paradox of a northern European welfare state. *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* 14 (2): 29-62.

Bettendorf, L. en S. Cnossen, 2014, Bouwstenen voor een moderne BTW, CPB Policybrief ([link](#)).

Blauw, 2020, Belastingonderzoek onder Nederlanders, Onderzoek naar het sentiment ten aanzien van belastingen onder Nederlanders – in opdracht van het Ministerie van Financiën ([link](#)).

Bozio, A., Garbinti, B., Goupille-Lebret, J., Guillot, M., & Piketty, T. (2018). Predistribution vs. Redistribution: Evidence from France and the U.S. WID. World Working Paper Series ([link](#)).

Bruil, A., C. van Essen, W. Leenders, A. Lejour, J. Möhlmann en S. Rabaté, 2022, Inequality and redistribution in the Netherlands, CPB Discussion Paper maart 2022 ([link](#)).

Bruil, A. 2021, Distributional national accounts for the Netherlands. Unpublished.

Caminada, C.L.J., J. Been, K.P. Goudswaard, M. de Graaf-Zijl, 2014, De ontwikkeling van inkomensongelijkheid en inkomensherverdeling in Nederland 1990-2012 ([link](#)).

Caminada, C.L.J., E. Jongen, W. Bos, M. van Brakel en F. Otten, 2021, Inkomen verdeeld 1977-2019 ([link](#)).

Cnossen, S. en B. Jacobs (redactie), 2019, Ontwerp voor een beter belastingstelsel. ESB ([link](#)).

De Kam, C.A. en J. de Haan, 1997. Wie betaalt de belastingen?, ESB, 82(4098), 236-238.

de Vicq, A., S. Toussaint, M. Moatsos en T. van der Valk, 2021, Household Wealth and its Distribution in the Netherlands, 1854–2019, mimeo.

Guzzardi, D., Palagi, E., Roventini, A., & Santoro, A., 2022, Reconstructing Income Inequality in Italy: New Evidence and Tax Policy Implications from Distributional National Accounts. Laboratory of Economics and Management (LEM), ([link](#)).

Jestl, S., en List, E., 2020. Distributional national accounts (DINA) for Austria, 2004-2016. WID. World Working Paper Series ([link](#)).

Koot, P., 2019, Het ramen van beleidseffecten op de inkomensverdeling via de Gini-coëfficiënt, CPB achtergronddocument, maart 2019 ([link](#)).

Piketty, T., Saez, E. and Zucman, G., 2018, Distributional national accounts: Methods and estimates for the United States, *Quarterly Journal of Economics* 133(2), 553-609. ([link](#)).

Rijksoverheid, 2021, Rapport van de Commissie Draagkracht ([link](#)).

Rijksoverheid, 2020, Bouwstenen voor een beter belastingbeleid ([link](#)).

Saez, E. en G. Zucman, 2019, *The Triumph of Injustice: how the rich dodge taxes and how to make them pay*, W.W Norton and Company.

SCP, 2017, Voorzieningen verdeeld: profijt van de overheid ([link](#)).

Trimp, R. en C.A. de Kam, 2011. De drukverdeling van collectieve lasten, ESB, 96(4623), 698-701.