



Rabobank

## De (on)haalbaarheid van een vlaktaks

*Mede naar aanleiding van de economische crisis staat de inrichting van het huidige belastingstelsel ter discussie. Dit Themabericht gaat in op de economische en politieke haalbaarheid van een vlaktaks voor box 1 van het huidige stelsel van de loon- en inkomstenbelasting.*

### Achtergrond discussie belastingstelsel

Door de economische crisis is het begrotingstekort van de Nederlandse overheid de afgelopen jaren flink opgelopen. In 2008 was er nog sprake van een overschot van 0,3 procent van het BBP, in 2009 was dit omgeslagen naar een tekort van 4,9 procent. Ook voor de jaren 2010 en 2011 voorspelt het CPB een flink tekort. Om het begrotingstekort terug te dringen tot onder het 3%-plafond, moeten de komende kabinetten aanzienlijke bezuinigingsmaatregelen treffen. De verkiezingsprogramma's van de verschillende politieke partijen dragen hiervoor ideeën aan, mede geïnspireerd op de twintig ambtelijke werkgroepen die zich bezig hebben gehouden met herbezinning op de uitgaven (de brede heroverweging). De verschillende partijen besteden echter weinig aandacht aan de inkomstenkant. Door de herziening van het belastingstelsel kan mogelijk ook het een en ander worden verbeterd.

De ambtelijke Studiecommissie Belastingstelsel (2010) die tegelijkertijd met de werkgroepen rapporteerde heeft het Nederlandse belastingstelsel tegen het licht gehouden en onlangs een voorstudie gepresenteerd met verschillende scenario's voor mogelijke herzieningen van dit stelsel. Een van de scenario's waarnaar de Studiecommissie heeft gekeken, is de introductie van een vlaktaks voor box 1 van het huidige stelsel voor loon- en inkomstenbelasting. Het idee om een systeem van een proportionele belastingheffing te introduceren is niet nieuw. Bij de invoering van het huidige systeem voor loon- en inkomstenbelasting in 2001 is het idee van een vlaktaks ook al kort de

revue gepasseerd. Bovendien hebben verschillende politieke partijen zich de afgelopen jaren voor de invoering van een vlaktaks uitgesproken. Redenen te over om te bekijken of dit nu haalbaar is.

### Box 1: Loon- en inkomstenbelasting

Het huidige uitgangspunt van het stelsel voor loon- en inkomstenbelasting is het draagkrachtbeginsel. Volgens dit beginsel moet een belastingplichtige naarmate zijn arbeidinkomen toeneemt een groter gedeelte van zijn inkomen aan de collectieve uitgaven bijdragen. Met andere woorden: de sterkere schouders moeten de zwaardere lasten dragen. Om dit te bewerkstelligen, zijn de huidige belastingtarieven progressief van aard. Indien iemand meer verdient, komt deze persoon in een hogere belastingsschijf terecht en moet hij over het laatste deel van zijn inkomsten een hoger belastingtarief betalen.

Tabel 1: Schijventarieven box 1

Schijf	Inkomen van (in €)	Inkomen tot (in €)	Tarief tot 65 jaar
1	-	€ 17.878	33,5%
2	€ 17.878	€ 32.127	42,0%
3	€ 32.127	€ 54.776	42,0%
4	€ 54.776	-	52,0%

Bron: de Belastingdienst

De verschillende schijventarieven zijn echter niet meer zo progressief als enkele decennia geleden. Het tarief dat belastingplichtigen in de hoogste belastingsschijf betaalden, is in de loop der tijd verlaagd van 72 procent, via 60 procent, naar 52 procent in 2001. Daarnaast bestaat er voor belastingplichtigen tot 65 jaar niet langer een verschil tussen de belastingtarieven in de belastingsschijven twee en drie.

### Degressieve werking aftrekposten

Door het bestaan van de mogelijkheid om aftrekposten op te voeren, is het stelsel nog

minder progressief dan tabel 1 suggereert. Aftrekposten zorgen ervoor dat belastingplichtigen hun belastbare inkomen naar beneden kunnen bijstellen, waardoor ze minder belasting hoeven te betalen. Door de progressiviteit van het huidige belastingstelsel kunnen belastingplichtigen die meer verdienen en daardoor in een hogere belastingsschijf terecht komen, per saldo een groter deel van hun inkomen aftrekken. Een hypotheekrente van 1.000 euro levert een belastingplichtige met een inkomen dat (deels) in de hoogste schijf valt bijvoorbeeld een belastingvoordeel van 520 euro op, terwijl een belastingplichtige met een inkomen dat volledig in de laagste schijf valt in dit geval slechts een voordeel van 335 euro heeft. Daarnaast hebben belastingplichtigen uit de hoogste inkomensgroep over het algemeen meer aftrekbare uitgaven dan belastingplichtigen uit lagere inkomensgroepen. Het bestaan van de mogelijkheid om aftrekposten op te voeren heeft dus een degressieve werking.

De gemiddelde marginale belastingdruk, ofwel het deel van de stijging van het bruto inkomen dat resulteert in hogere af te dragen belastingen en premies, ligt volgens Gielen e.a. (2009) voor belastingplichtigen met een looninkomen van meer dan 20.000 euro rond de 50 procent en daaronder rond de 30 à 40 procent. De gemiddelde marginale belastingdruk voor belastingplichtigen met een laag inkomen is aan de hoge kant, vanwege de afbouw van inkomensafhankelijke toeslagen en de verschillende premieafdrachten. Per saldo leidt het huidige progressieve belastingstelsel in combinatie met aftrekposten voor grote delen van de bevolking in de praktijk dus al tot een vlaktaks. Uit onderzoek van de OECD (2004) blijkt dat de gemiddelde marginale belastingdruk voor Nederland niet extreem hoog of laag is. In België, Denemarken en Duitsland is de druk hoger, terwijl in Frankrijk, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten de druk juist lager is.

### **Introductie vlaktaks in Nederland**

De invoering van een vlaktaks voor box 1

impliceert de introductie van één proportioneel belastingtarief. Gegeven het bestaan van de huidige aftrekposten en heffingskortingen heeft het CPB (2010) uitgerekend dat een vlaktaks van 38,15 procent noodzakelijk is om de huidige belasting- en premie-inkomsten op peil te houden. De invoering van een dergelijke opbrengstneutrale vlaktaks heeft tot gevolg dat het gemiddelde marginale belastingtarief, ofwel het deel van één euro extra arbeidsinkomen dat een belastingplichtige moet afdragen, afneemt. Dit impliceert echter niet dat alle Nederlanders erop vooruitgaan. Alleen belastingplichtigen met een inkomen dat (deels) in de hoogste schijf valt, gaan een beduidend lager marginaal tarief betalen. Belastingplichtigen met een laag of middeninkomen gaan juist een hoger marginaal tarief betalen.

### **Economische voordelen**

De invoering van een vlaktaks, zoals hiervoor beschreven, kan verschillende economische voordelen met zich meebrengen. Ten eerste kan een lager gemiddeld marginaal belastingtarief een positieve invloed hebben op het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid. Door de introductie van een vlaktaks veranderen immers de (marginale) netto opbrengsten van werken en dit beïnvloedt de beslissing van individuen om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt of meer dan wel minder te gaan werken. Het CPB (2010) heeft uitgerekend dat het arbeidsaanbod in uren door de invoering van een vlaktaks van 38,15 procent per saldo op lange termijn met 1,7 procent stijgt. Ook de werkgelegenheid neemt volgens het CPB per saldo met 2,2 procent toe. Doordat individuen per saldo meer gaan werken, neemt ook het BBP op lange termijn met 2,2 procent toe.

Ten tweede worden door de invoering van een vlaktaks zogenaamde tariefarbitrage bestreden. Door de invoering van een vlaktaks wordt het voor belastingplichtigen minder aantrekkelijk om inkomen te verschuiven tussen leden van het huishouden of in de tijd, omdat het te betalen belastingtarief voor iedereen gelijk is

en constant in de tijd. Kortom, de prikkels voor interpersonele en intertemporele tariefarbitrage verdwijnen. Op basis van deze economische voordelen lijkt de invoering van een vlaktaks een goed idee.

### **Politieke haalbaarheid**

Van de introductie van een vlaktaks van 38,15 procent gaan naast de hiervoor genoemde positieve ook negatieve koopkrachteffecten uit. Volgens het CPB (2010) gaat bij de invoering van een dergelijke vlaktaks 77 procent van de Nederlandse huishoudens er in koopkracht op achteruit. Dit betreft voornamelijk de huishoudens met een laag of middeninkomen. Deze twee inkomensgroepen krijgen immers te maken met een hoger marginaal belastingtarief. De huishoudens met een hoog inkomen gaan er juist in koopkracht op vooruit. De invoering van een vlaktaks heeft dan ook een toenemende inkomensongelijkheid tot gevolg. Nivellering van inkomens is politiek gezien een heet hangijzer en aanleiding voor fikse discussies. Linkse politici zijn over het algemeen voor het verkleinen van inkomensverschillen door herverdeling, terwijl daar ter rechterzijde van het politiek spectrum toch echt anders over wordt gedacht. Om de invoering van een vlaktaks politiek bespreekbaar te maken, zullen de inkomenseffecten moeten worden beperkt. Dit kan onder meer op de volgende manieren.

#### *Optie 1: Hogere vlaktaks en heffingskorting*

De toenemende inkomensongelijkheid kan worden gemitigeerd door het marginale belastingtarief in combinatie met de algemene heffingskorting te verhogen. Door het verhogen van de algemene heffingskorting kunnen de negatieve koopkrachteffecten voor de lage inkomensgroepen worden gerepareerd. Een hogere algemene heffingskorting heeft echter ook tot gevolg dat de belastingopbrengsten zullen verminderen. Om de budgetneutraliteit te kunnen waarborgen, dient het marginale belastingtarief dan ook te worden verhoogd. Volgens berekeningen van het CPB (2010) kan

het voorgaande worden bereikt door de introductie van een vlaktaks van 44,95% in combinatie met een heffingskorting van 3.778 euro.

Hoewel de negatieve koopkrachteffecten op deze manier worden verminderd, worden ook de positieve economische effecten op deze manier teniet gedaan. Het CPB (2010) laat zien dat door de invoering van een dergelijke vlaktaks het arbeidsaanbod in uren afneemt. De hogere inkomensgroepen zullen bij een dergelijke vlaktaks nauwelijks meer gaan werken en de belastingplichtigen met een laag inkomen worden ontmoedigd om te werken. Per saldo zal het effect van deze vlaktaks op het arbeidsaanbod in uren dan ook negatief zijn. Ook de effecten op de werkgelegenheid zijn volgens het CPB (2010) negatief.

Door het uitblijven van positieve economische effecten is de invoering van een dergelijke vlaktaks volgens de ambtelijke Studiecommissie Belastingstelsel (2010) weinig zinvol.

#### *Optie 2: Lagere vlaktaks en afschaffing aftrekposten*

De toenemende inkomensongelijkheid kan ook worden gemitigeerd door het marginale belastingtarief te verlagen in combinatie met afschaffing van (een groot gedeelte van de) aftrekposten. Caminada e.a. (2000) laten zien dat bij de invoering van een vlaktaks van 27,7 procent en afschaffing van (een groot gedeelte van de) aftrekposten de meeste inkomensgroepen er niet op voor- of achteruit gaan. Op deze manier kunnen de negatieve koopkrachteffecten dus worden gemitigeerd.

De afschaffing van (een groot gedeelte van de) aftrekposten heeft ook tot gevolg dat het belastingstelsel aanzienlijk transparanter en eenvoudiger wordt. Belastingplichtigen kunnen tijd en kosten besparen, doordat zij eenvoudig en snel zelf aangifte kunnen doen. Tevens kan de Belastingdienst goedkoper opereren, doordat het moeilijker wordt om belasting te ontwijken en de Belastingdienst minder aangiftes

hoeft te controleren. Door het afschaffen van aftrekposten valt mogelijk ook een deel van de consumptie weg, omdat dit niet langer wordt aangemoedigd met een 'subsidie'. Op korte termijn heeft een afnemende vraag tot gevolg dat het prijsniveau daalt, aangezien het aanbod zich op korte termijn niet aanpast. Op lange termijn zal het aanbod zich aan de nieuwe vraag aanpassen en ontstaat er een nieuw evenwicht.

Indien de hypotheekrenteaf trek bijvoorbeeld wordt afgeschaft, worden huizenbezitters geconfronteerd met hogere netto rentelasten. Een afschaffing van de hypotheekrenteaf trek werkt, vanwege het progressie-element in de huidige fiscale aftrekmogelijkheid, verschillend uit op het prijsniveau voor woningen in het hogere en woningen in het lagere prijssegment. In het hogere prijssegment neemt het aantal verkooptransacties mogelijk af met dalende huizenprijzen tot gevolg. In het lagere segment kan er juist een opwaartse druk op prijzen ontstaan. Het is voorstelbaar dat huishoudens, die een woning in een duurder segment niet langer kunnen betalen, zullen kiezen voor een goedkopere woning. Huishoudens aan de onderkant van de woningmarkt hebben deze mogelijkheid niet, waardoor de huizenprijzen in goedkopere segmenten kunnen toenemen.

De invoering van een lage vlaktaks in combinatie met het afschaffen van aftrekposten kan goed zijn voor de werking van de economie. Bij de introductie van een dergelijk systeem moet aan belastingplichtigen echter wel voldoende tijd worden geboden om er in hun gedrag op te anticiperen en daardoor kost introductie relatief veel tijd. Daarnaast moet het niet worden gezien als mogelijke bezuinigingsmaatregel, maar een versterking van de economie.

#### Tot besluit

Het idee van een vlaktaks circuleert al geruime tijd in Den Haag. Ook de Studiecommissie Belastingherziening kwam hier weer mee als

één van de ideeën. Uitvoeringstechnisch gezien is een vlaktaks een interessant idee. Ook economisch kan het goed zijn. Veel hangt echter af van hoe een dergelijk belastingsysteem wordt ingevoerd. In het huidig tijdsgewricht, waarbij de tijd rijp is voor rigoureuze hervormingen van het overheidsbeleid, zou ook een herziening van het belastingstelsel mee kunnen worden genomen.

Er zijn echter wel twee grote maren. Ten eerste blijkt uit het verleden dat een stelselherziening van het Nederlandse belastingstelsel alleen maar lukt als dit gepaard gaat met lastenverlichting. Zo werd bij de invoering van het huidige systeem voor loon- en inkomstenbelasting in 2001 een netto lastenverlichting van 3,1 mrd euro gegeven. Geld dat er nu niet is. Ten tweede is een stelselherziening iets van de lange adem. Zij moet goed worden voorbereid en er moet niet alleen worden gekeken naar de inkomstenbelasting (maar ook naar vergroening en verduurzaming). Bovendien moeten politieke partijen overeenstemming zien te bereiken over een aantal heikele punten, zoals het al dan niet afschaffen van aftrekposten.

juni 2010

Ruth van de Belt

R.Belt@rn.rabobank.nl

#### Literatuur

Caminada, K., K.P. Goudswaard en H. Vording (2000). Verkenning van een vlakke belasting op inkomen. Weekblad Fiscaal Recht, 22 juni 2000.

CPB (2010). Budgettaire-, koopkracht- en economische effecten van belastinghervormingen. CPB Notitie, maart 2010.

Gielen, M., J. Goes, M. Lever en R. van Opstal (2009). Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk in 2001-2011. CPB Document no. 195, november 2009.

OECD (2004). Taxing wages 2002-2003. OECD, Parijs.

Studiecommissie Belastingstelsel (2010). Continuïteit en vernieuwing; een visie op het belastingstelsel. Studiecommissie Belastingstelsel, 7 april 2010.