



De vlaktaks in concreto

Auteur(s):

A.L. Bovenberg en C.N. Teulings

Bovenberg is directeur van Netspar en hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg. Teulings is directeur van de Stichting Economisch Onderzoek SEO, coördinator van Netspar en hoogleraar aan de Universiteiten van Amsterdam en Tilburg. De auteurs danken Lennart Janssens voor de berekeningen voor de figuren. a.l.bovenberg@uvt.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4455, pagina 112, 11 maart 2005

Rubriek:

Belastingen

Trefwoord(en):

Ten onrechte wordt een vlaktaks vaak geassocieerd met een laag marginaal tarief. Met een tarief van 44% kan de vlaktaks worden ingevoerd met slechts kleine inkomenseffecten. Dat tarief is aanzienlijk hoger dan de 35% die wordt genoemd door de VVD. Desondanks biedt de vlaktaks voordelen.

Al lang propageren economen de voordelen van een vlaktaks: één gelijk marginaal belastingtarief voor alle arbeidsinkomen. Het recente voorstel van de VVD om de loon- en inkomstenbelasting te vervangen door een vlaktaks van ongeveer 35% heeft die discussie opnieuw doen oplaaien. Eerst bespreken we de voordelen van een vlaktaks. Vervolgens laten we zien dat over een aanzienlijk inkomenstraject reeds sprake is van een vlaktaks van zo'n 44% als rekening wordt gehouden met de werkgeversbijdrage in het nieuwe ziektekostenstelsel (het plan-Hoogervorst). Daarna gaan we in op de inkomenseffecten van een rigoureuze vlaktaks, waarna de wisselwerking met inkomensafhankelijke regelingen aan de orde komt. Enkele aanpassingen van de meest vergaande variant van de vlaktaks kunnen de benoemde inkomenseffecten goeddeels mitigeren. Ten slotte bezien we hoe het tarief van de vlaktaks verlaagd kan worden naar 35%.

Voordelen

Onder een vlaktaks betaalt elke belastingplichtige hetzelfde marginale tarief, dat onafhankelijk is van het niveau van dat belastbare arbeidsinkomen. De voordelen van de vlaktaks liggen vooral op de terreinen van de politieke binding, uitvoering en transparantie. Een marginaal tarief maakt het moeilijker voor politiek om via ad hoc maatregelen in te grijpen in het belastingstelsel. Dit vergroot de betrouwbaarheid van de overheid.

Onder een vlaktaks kan een splitsing worden aangebracht tussen een anoniem (want voor iedereen gelijk) belastingtarief over het arbeidsinkomen en de heffingskortingen, die louter afhangen van de persoonlijke situatie van een individu. De belasting over arbeidsinkomen wordt een loonsomheffing: een proportionele belasting geheven bij de werkgever. De werknemersverklaring kan worden afgeschaft. Een werkgever hoeft dus niet langer te weten of een werknemer ook andere banen had of heeft. Dit is een belangrijk voordeel in een flexibele arbeidsmarkt waarin mensen vaak van baan veranderen en verschillende banen combineren.

De heffingskortingen kunnen rechtstreeks aan de belastingplichtige worden uitgekeerd, zonder tussenkomst van de werkgever. Dit gebeurt sinds 1999 al met de aftrekposten voor de hypotheekrente en sinds 2001 met de heffingskorting voor partners zonder arbeidsinkomen.

Een ander voordeel van een vlaktaks is de eenvoud. Men hoeft niet slim te zijn of een fiscaal adviseur in te huren om de fiscale consequenties van gedrag te voorzien. Dat is rechtvaardig en verbetert het functioneren van de economie: alle spelers kunnen optimaal kiezen. Een vlaktaks maakt verder een einde aan interpersonele en intertemporele tariefarbitrage. Constructies om inkomen te splitsen, zoals de man-vrouw-firma, zijn immers niet langer aantrekkelijk. De vlaktaks elimineert bovendien de kunstmatige prikkel om inkomen te verschuiven naar jaren met lage marginale tarieven.

Vlaktakstarief 44 %

Een vlaktaks maakt politiek gezien alleen kans als de inkomenseffecten van de overgang naar een ander fiscaal systeem binnen de perken blijven. We hanteren daarom een tarief dat de koopkrachteffecten minimaliseert. Het systeem kan het eenvoudigst worden uitgelegd door uit te gaan van het plan-Hoogervorst waarin het onderscheid tussen particulieren en ziekenfondsverzekerden vervalft. Werkgevers betalen voor iedereen een proportionele bijdrage van zo'n 6% van het loon aan de vereveningskas voor ziektekostenverzekeraars. Deze premie is gemaximeerd op de huidige premie-inkomsgrens van het ziekenfonds (zo'n dertigduizend euro). Deze grens valt samen met het einde van de tweede schijf van de loon- en inkomstenbelasting.

Ten behoeve van de vlaktaks wordt deze werkgeverpremie gebruteerd (het bruto-loon wordt met deze premies verhoogd) en vervolgens gefiscaliseerd (het tarief wordt meegenomen in de belastingtarieven). De huidige tarieven in de eerste en tweede schijf bedragen 33% en 41% (tarieven 2004). Bijtelling van de werkgeverpremie van 6% levert tarieven van 39% en 47% op. Het tarief in de derde schijf is momenteel 42%. Gewogen middeling van 42% en 47% resulteert in een tarief van 44%. Het hogere marginaal tarief over het bereik van de eerste schijf wordt gecompenseerd met een extra heffingskorting van 300 euro. Deze extra heffingskorting maakt deel uit van een totale

individuele heffingskorting in het nieuwe stelsel van de vlaktaks van 3300 euro, die verder is opgebouwd uit de huidige algemene heffingskorting van 1800 euro en de maximale arbeidskorting van 1200 euro.

Koopkrachteffecten

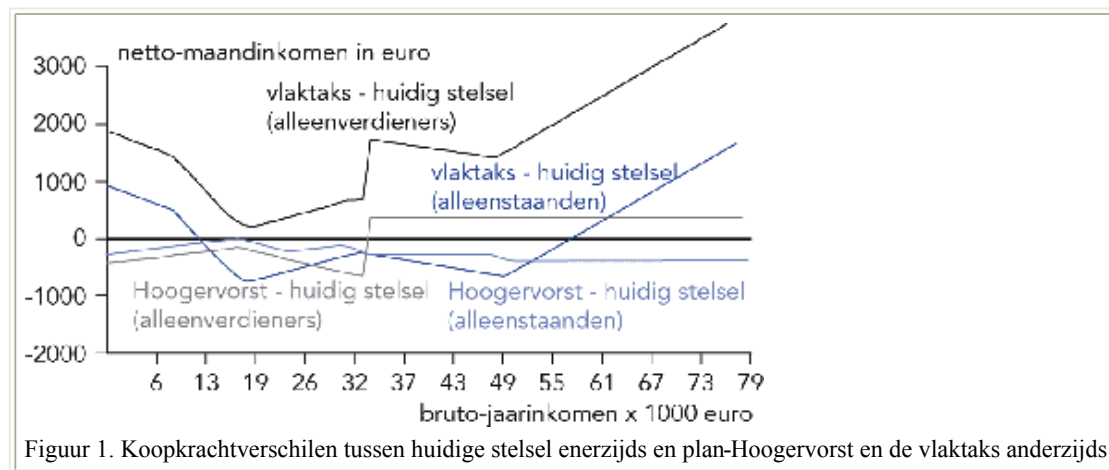
Figuur 1 geeft de koopkrachteffecten van deze vlaktaks alsmede het plan-Hoogervorst ten opzichte het huidige stelsel. Hierbij onderscheiden we drie typen huishoudens: alleenstaanden, alleenverdieners en tweeverdieners. Voor alleenverdieners is de heffingskorting voor de partner in het netto-inkomen meegenomen. De gevolgen voor tweeverdieners kunnen worden bepaald door twee alleenstaanden met het relevante arbeidsinkomen bij elkaar op te tellen.

Het huidige stelsel kent voor alleenverdieners een grillig patroon rond de ziekenfondsgrens. Een alleenverdiener net onder de ziekenfondsgrens betaalt een inkomensafhankelijke premie. Een alleenverdiener vlak boven die grens, daarentegen, betaalt een bijdrage per persoon, die voor alleenverdieners aanzienlijk hoger is dan de inkomensafhankelijke bijdrage. De grote schommeling van de inkomenseffecten rond de ziekenfondsgrens voor alleenverdieners in zowel het plan-Hoogervorst als in de vlaktaks zijn louter het gevolg van de welkome opheffing van deze ongelijke behandeling.

Daarnaast blijkt uit de figuren dat een vlaktaks gunstig is voor alleenverdieners, voor zeer lage inkomens (onder het bijstandsniveau) en voor hoge inkomens. Het laatste verschijnsel is het directe gevolg van het afschaffen van het aparte toptarief boven de 53.000. Het voordeel voor zeer lage inkomens is alleen relevant voor 'kleine tweeverdieners': de huishoudens waarbij één van de partners een klein deeltijdbaantje heeft. De meeste alleenstaanden met een inkomen beneden het sociale minimum kunnen immers recht doen gelden op bijstand of studiefinanciering.

De omzetting van de arbeidskorting in een onvoorwaardelijke heffingskorting verklaart waarom de vlaktaks gunstig is voor alleenverdieners en kleine inkomens. Individuen profiteren nu alleen volledig van de arbeidskorting als hun arbeidsinkomen het minimumloon overtreft. Onder een vlaktaks hangt de heffingskorting echter niet langer af van het individuele inkomen en wordt zij dus ook verstrekt aan individuen die minder verdienen dan het minimumloon. Dat bevoordeelt kleine tweeverdieners en alleenverdieners.

[figuur 1](#)



Een hoger marginaal tarief voor kleine deeltijdbanen is het spiegelbeeld van de positieve koopkrachteffecten voor alleenverdieners.¹ Ook studenten worden geconfronteerd met een hoger marginaal tarief. In feite wordt een basisinkomen van 3300 euro uitgekeerd zonder dit te toetsen op arbeidsinkomen.² Het nadeel van de vlaktaks is dat de hogere marginale tarieven voor deze groepen hun arbeidsaanbod verminderen.

Wisselwerking met andere regelingen

Voor lage huishoudinkomens blijven de effectieve tarieven boven het vlaktakstarief van 44% liggen. De reden is dat het individuele basisinkomen van 3300 euro onder het sociale minimum ligt. Huishoudens in de bijstand worden dan ook geconfronteerd met marginale tarieven van 100%.³ Ook de marginale tarieven voor huishoudens vlak boven het minimumloon wijken maar weinig van 100% af vanwege inkomensafhankelijke regelingen, met name de huursubsidie, en regelingen binnen het belastingstelsel zelf, zoals de kinderkorting en de toeslag voor alleenstaande ouders. Voor een huishouden met twee volwassenen kan de huursubsidie zelfs doorlopen tot 25.000 euro. Zo'n vijftien procent van alle huishoudens ontvangt huursubsidie, merendeels bejaarden en uitkeringsgerechtigden. Voor de meeste andere huishoudens komen de eerdergenoemde voordelen van de vlaktaks maximaal tot hun recht.

De politiek behoudt met deze inkomensafhankelijke regelingen ook onder de vlaktaks instrumenten voor inkomenspolitiek aan de onderkant van het inkomensgebouw. Deze instrumenten vereisen dat huishoudinkomen en huishoudsamenstelling worden geregistreerd, hetgeen bij de meest vergaande toepassing van de vlaktaks niet langer nodig zou zijn. Werkgevers moeten daarom de loonsom blijven uitsplitsen naar individuen, zodat de belastingdienst op basis daarvan achteraf het huishoudinkomen kan bepalen. Daarvoor hoeft de werkgever echter alleen het sofi-nummer van de werknemer te weten en niet alle gegevens die nu nog in een werknemersverklaring worden gevraagd.

Amendementen

De inkomenseffecten van de vlaktaks kunnen met enige aanpassingen aanzienlijk worden beperkt. Dit gaat uiteraard ten koste van de

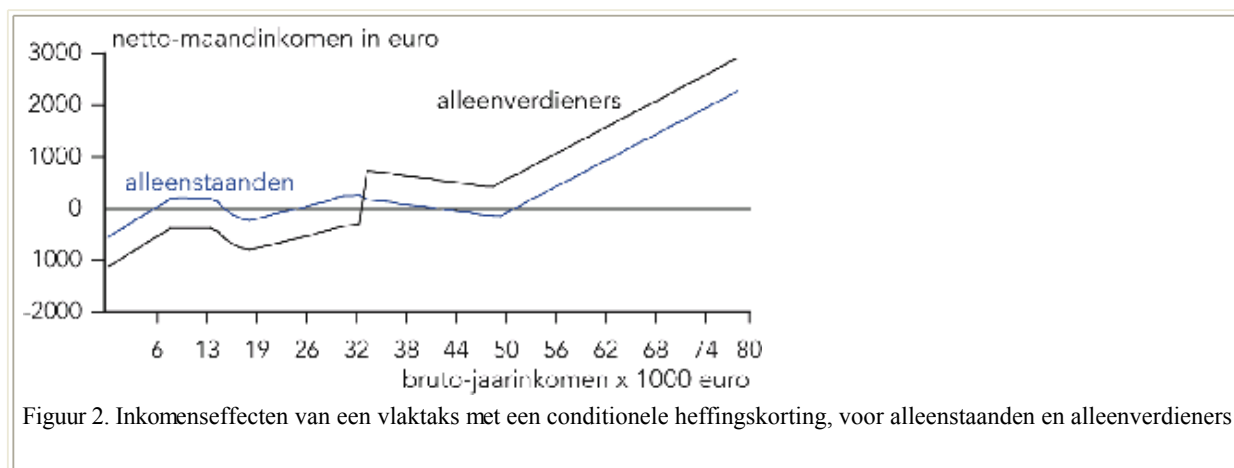
eenvoud.

Het belangrijkste amendement voorkomt dat alleenverdieners en kleine tweeverdieners volledig van de dubbele heffingskorting profiteren. Daartoe conditioneren we een deel van de heffingskorting op de aanwezigheid van individueel inkomen in het voorafgaande jaar, analoog aan de huidige systematiek bij de huursubsidie.⁴ Figuur 2 laat zien dat de inkomenseffecten ten opzichte van het huidige stelsel dan aanzienlijk kleiner zijn. Het voordeel van de alleenverdiener verdwijnt, omdat de partner geen recht heeft op de conditionele heffingskorting. De effecten van de invoering van de vlaktaks zijn tot de grens van de derde schijf dan slechts rimpelingen vergeleken met de schok rond de ziekenfondsgrens, die het plan-Hoogervorst reeds wegneemt.

Een tweede amendement betreft de belastingvoordelen voor alleenstaande ouders. Thans zijn deze voordelen deels onafhankelijk en deels afhankelijk van het inkomen. Om aanzienlijke inkomenseffecten te vermijden, zit er weinig anders op dan deze inkomensafhankelijke toeslag te handhaven.

Eigen woning

Een derde amendement betreft een aanpalend beleidsterrein: de gunstige fiscale behandeling van de eigen woning. De hogere inkomens profiteren daar het meest van. Een beperking van deze voordelen kan dan ook het inkomensvoordeel afromen dat de hoogste inkomens in de schoot geworpen krijgen door het verlagen van het toptarief. Bovendien worden daarmee middelen vrijgemaakt om het vlaktaks tarief te verlagen. Het beperken van de aftrekbaarheid van hypotheekrente tot 30% en het belasten van het huidige eigenwoningforfait tegen hetzelfde tarief levert ongeveer 1% van het bbp op [figuur 2](#) (zie Caminada et.al., 2000). Dit biedt ruimte om het tarief van de loonsomheffing met 2 procentpunt te verlagen. Nadeel is dat deze maatregel ook middeninkomens treft die niet profiteren van de verlaging van het toptarief maar wel te maken krijgen met een beperking van de tarief waartegen hypotheekrente aftrekbaar is. Daarom zou bijvoorbeeld de eerste twee ton van de waarde van het eigen huis vrijgesteld kunnen worden van het eigenwoningforfait, terwijl duurdere huizen juist zwaarder belast worden. Hiermee kunnen de inkomensvoordelen voor de hoogste inkomens goeddeels worden weggenomen zonder de middeninkomens zwaar te treffen.



Senioren

Een laatste punt betreft de belastingtarieven voor 65-plussers. De tarieven in de seniorenstijven zijn thans substantieel lager dan die voor belastingplichtigen jonger dan 65 jaar. Een rigoureuze vlaktaks vereist dat deze tarieven worden geharmoniseerd. Dit elimineert de kunstmatige prikkel om inkomen te verschuiven naar de jaren na de 65ste verjaardag. Het optrekken van de 65-plus-tarieven zou momenteel bijna 2 miljard euro opbrengen (zie Goudswaard et.al., 2004), waarmee het vlaktaks tarief met 1 procentpunt zou kunnen worden verlaagd. Deze tariefsreductie stijgt naar verwachting in de toekomst aanzienlijk, omdat de aanvullende pensioenen de komende vier decennia verdriedubbelen als percentage van het bbp.

Het verhogen van de 65-plus-tarieven treft alle bejaarden met een jaarinkomen hoger dan 30.000 euro absoluut gezien in gelijk mate en schaaft bejaarden met een inkomen van precies 30.000 euro relatief het meest. Bejaarden met alleen een AOW blijven geheel buiten schot. Deze maatregel helpt dus ook bij het afromen van het voordeel dat de topinkomens genieten als gevolg van het lagere toptarief, maar treft de middeninkomens relatief het zwaarst. Tegen deze gevolgen is weinig te doen zonder de essentie van de vlaktaks te ondergraven. Dit maakt het tarief voor senioren misschien wel het meest heikele punt in de discussie.

Lager tarief: 35%

De meeste individuen hebben reeds met een vlaktaks van zo'n 44 procent te maken. De marginale tarieven aan de onderkant van het inkomensgebouw zijn zelfs aanzienlijk hoger vanwege allerlei inkomensafhankelijke regelingen. Ook het tarief van 44% voor de rest van de huishoudens is aanzienlijk hoger dan het door de VVD gesuggereerde tarief van 35%.⁵ Dit laatste tarief kan worden gerealiseerd via een vergroting van de inkomensverschillen, lagere overheidsuitgaven of grondslagverbreding.

Al deze alternatieven kennen politieke voetangels en klemmen. De hierboven beschreven grondslagverbreding in de sfeer van de hypotheekrenteaftrek en de pensioenbesparingen kunnen op termijn het tarief van de vlaktaks doen dalen tot zo'n veertig procent. De tariefsverlaging zal initieel echter aanzienlijk beperkter zijn, mede omdat de politiek kostbare overgangsregelingen voor huizenbezitters en bejaarden zal willen treffen.

Hogere btw

Voor een verlaging van het vlaktakstarief naar 35% is daarom een forse verhoging van het btw-tarief noodzakelijk. Bij een budgetair- en inkomensneutrale operatie nemen de hogere btw-tarieven echter de beoogde voordelen voor prikkels op de arbeidsmarkt weg. Het hogere btw-tarief compenseert immers de effecten van de verlaging van het inkomstenbelastingtarief op de belastingwig op arbeid, waarbij het totale marginale tarief op arbeidsinkomen zo'n zestig procent (44% vlaktaks plus de druk van indirecte belastingen op consumptie) blijft. Een lager tarief voor de loonsomheffing door verschuiving van de belastingdruk naar de btw bestrijdt wel de prikkel om eigen huis en eigen bedrijf met vreemd vermogen te financieren en zo belastbaar inkomen naar het lagere tarief in box-3 te verschuiven. Hetzelfde geldt voor de vlucht naar de bv, die weer aantrekkelijk wordt nu het tarief van de vennootschapsbelasting wordt verlaagd tot 31,5% en in de toekomst mogelijks zelf tot onder de 30%, als gevolg van internationale belastingconcurrentie.

Conclusies

Een vlaktaks kent belangrijke voordelen. Een loonsomheffing, een indirecte belasting aan de bron, verlaagt de administratieve lasten voor werkgevers. Bovendien kan een vlaktaks aanzetten tot transparantere en meer voorspelbare herverdeling.

In de media worden de discussies over de vlaktaks enerzijds en het bijbehorende tarief anderzijds vaak vermengd. Voorstanders van een vlaktaks worden geacht tegelijkertijd te pleiten voor een fors lager marginaal tarief op arbeidsinkomen. Beide discussies kunnen echter beter van elkaar worden gescheiden. Wezenlijk lagere tarieven op arbeidsinkomen kunnen alleen worden bereikt door een vergroting van de inkomensverschillen of door vergaande bezuinigingen op de collectieve uitgaven. Dat maakt een simpeler en transparanter belastingstelsel via een vlaktaks niet minder nastrevenswaardig. Over een groot inkomenstraject is reeds sprake van een vlaktaks. Waarom wordt de laatste stap dan niet gezet?

Lans Bovenberg en Coen Teulings

Literatuur

K. Caminada, K.P. Goudswaard & H. Vording (2000) De eigen woning anders belast. Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, *Jaarboek 2000*, 191-196

K.P. Goudswaard, C.L.J. Caminada, & H. Vording (2004) *Naar een transparanter loonstrookje?* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 60.

1 Het effectieve tarief voor kleine deeltijdbanen bedraagt thans zo'n 32%: 33% tarief eerste schijf plus 8% ziektekostenpremie minus 9% vanwege de opbouw van de arbeidskorting.

2 Dat basisinkomen kan overigens in mindering gebracht worden op de studiefinanciering.

3 De bijstand kent overigens wel allerlei activeringsverplichtingen. Mede als gevolg van de Wet Werk en Bijstand dwingen gemeenten deze verplichtingen in toenemende mate ook daadwerkelijk af.

4 We hanteren een onconditionele heffingskorting van 1800 euro en een heffingskorting van 2000 euro die conditioneel is op het inkomen in het voorafgaande jaar. Het opbouwpercentage van deze korting is 14% van het inkomen, zodat de maximale korting wordt bereikt bij een inkomen van 14.300 euro.

5 Daarnaast moet bij de berekening van effectieve tarieven op arbeidsinkomen ook nog rekening worden gehouden met indirecte belastingen op btw. Inclusief deze heffingen loopt het effectieve marginale tarief op tot zo'n zestig procent. Daar komen nog werknemerspremies en pensioenpremies bovenop, maar tegenover deze inkomensafhankelijke premies staan inkomensafhankelijke rechten.