



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 3 mei 2011

# Budgettaire, koopkracht- en arbeidsmarkteffecten van herziening belastingstelsel

*Op verzoek van de JOVD*





# CPB Notitie

Aan: JOVD

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

T (070) 3383 380  
I [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

Contactpersoon  
M. Gielen

Referentienummer  
2011/12

**Datum:** 3 mei 2011

**Betreft:** Budgettaire, koopkracht- en arbeidsmarkteffecten van herziening belastingstelsel

## Samenvatting

Het voorstel van de JOVD voor een vlaktaks behelst een ingrijpende aanpassing van het fiscale stelsel, resulterend in onder meer een vlaktaks van 33,15%. De gevolgen voor met name de koopkracht zijn zeer aanzienlijk en liggen overwegend tussen -10 en +10%. Huiseigenaren met een hoge hypotheek, 65-plussers en huishoudens met kinderen gaan er soms aanzienlijk in koopkracht op achteruit. Voor werkenden (zonder eigen woning) zijn de effecten in veel gevallen positief en nemen de positieve effecten toe met het inkomen. De werkgelegenheid in arbeidsjaren neemt toe met 3,3% en de werkloosheid daalt met 0,3%-punt. De afschaffing van de hypotheekrenteaftrek en de huurtoeslag dragen bij aan een betere werking van de woningmarkt, wat welvaartsverhogend is.

## 1 Belastingherziening JOVD

De JOVD stelt voor om het huidige belastingstelsel met vier verschillende schijven en bijbehorende schijftarieven op termijn, en wellicht geleidelijk, om te zetten in een vlaktaks. Daarbij stelt de JOVD voor om alle aftrekposten en alle heffingskortingen, behalve de algemene heffingskorting en de arbeidskorting, te laten vervallen. Verder komen de hypotheekrenteaftrek, het eigen woningforfait en de overdrachtsbelasting te vervallen en wordt de huurtoeslag afgeschaft. Op verzoek van de JOVD heeft het CPB de budgettaire effecten, de koopkrachteffecten, de arbeidsmarkteffecten en de woningmarkteffecten van dit voorstel berekend. Vanwege het grote aantal zeer substantiële wijzigingen dat het voorstel behelst, is het onzeker of de CPB-modellen alle effecten precies in beeld kunnen brengen. De gepresenteerde resultaten moeten daarom worden gezien als een indicatie.

Ten behoeve van de berekening is het voorstel uitgewerkt voor het jaar 2012, waarbij voor enkele maatregelen met een ingroeitraject is uitgegaan van de structurele situatie. Gezien de grote aanpassingen en effecten, is directe en volledige invoering in de praktijk niet waarschijnlijk. De maatregelen die de JOVD voorstelt zijn:

- Invoering van een vlaktakstarief;
- Fiscalisering van aow, awbz en anw;
- Afschaffen van alle heffingskortingen behalve de algemene heffingskorting en de arbeidskorting;
- Verlaging van het box 2 tarief van 25% naar 15%;

- Afschaffen van persoonsgebonden aftrekposten;
- Afschaffen van posten die de belastingdruk verlagen op basis van tabel 5.4.1 uit bijlage 5 van de Miljoenennota 2011;
- Vervallen van hypotheekrenteaftrek, eigenwoningforfait en overdrachtsbelasting;
- Vervallen van de huurtoeslag.

## 2 Uitwerking maatregelen en budgettaire effecten

De basis waar we het voorstel van de JOVD tegen af zetten is de structurele situatie zoals die zou gelden in 2012. In de structurele situatie worden maatregelen die geleidelijk worden ingevoerd meegenomen alsof ze al volledig zijn doorgevoerd. Het gaat hierbij om het afschaffen van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, de beperking van de algemene heffingskorting in de netto-nettokoppeling van de bijstand en het afschaffen van de heffingskortingen voor groen beleggen. Wat betreft de aow-heffing, waarbij de grens van de tweede belastingschijf maar beperkt wordt geïndexeerd, is uitgegaan van de situatie 30 jaar na invoering, waarbij deze beperkte indexatie geldt voor iedereen (de aow-heffing geldt voor mensen geboren na 1945).

**Tabel 2.1** Maatregelen uit het voorstel van de JOVD met bijbehorende budgettaire effecten

	Budgettair effect in mln euro (a)
1. Vlaktakstarief van 33,15%	-16600
2. Fiscaliseren aow, awbz en anw	3300
3. Afschaffen heffingskortingen, behalve algemene heffingskorting en arbeidskorting	1600
4. Verlaging van box 2 tarief van 25% naar 15%	-300
5. Afschaffen persoonsgebonden aftrekposten, behalve aftrek bijzondere ziektekosten	1400
6. Vervallen posten m.b.t. huishoudens uit tabel 5.4.1. (excl. persoongebonden aftrekposten)	2900
7. Vervallen posten m.b.t. bedrijven uit tabel 5.4.1	1500
8. Vervallen hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait	7100
9. Afschaffen overdrachtsbelasting deel gezinnen	-2500
10. Afschaffen overdrachtsbelasting deel bedrijven	-1000
11. Afschaffen huurtoeslag	2600

(a) De budgettaire effecten per maatregel gelden alleen als de maatregelen in de getoonde volgorde worden genomen, vanwege interactie-effecten. Door de interactie-effecten zijn de budgettaire effecten niet goed vergelijkbaar met budgettaire effecten uit eerdere studies.

In het voorstel van de JOVD worden in box 1 de vier belastingschijven met de bijbehorende tarieven vervangen door één tarief dat geldt voor alle inkomensniveaus. Dit tarief is met 33,15% zo berekend dat het voorstel budgettair neutraal uitkomt. De aow, awbz en anw worden gefiscaliseerd, zodat er niet langer verschillende tarieven gelden voor 65-plussers en 65-minners. In het plan van de JOVD worden alle heffingskortingen, behalve de algemene heffingskorting en de arbeidskorting, geschrapt. De belangrijkste zijn de (aanvullende) alleenstaande ouderkorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de (aanvullende) ouderenkorting en de jonggehandicaptenkorting. De netto bijstand en netto aow zijn vastgezet op het niveau uit de basis. Vervolgens zijn de bijbehorende bruto bedragen bepaald, uitgaande van het vlaktakstarief. Hierbij is uitgegaan van de netto aow inclusief het voordeel van de ouderenkortingen,

zodat 65-plussers zonder aanvullend pensioen een zelfde netto inkomen behouden ondanks het vervallen van de ouderenkortingen.

De persoonsgebonden aftrekposten, zoals de giftenaftrek, de aftrek voor scholingsuitgaven en de aftrek voor bijzondere ziektekosten, vervallen. Voor het vervallen van de aftrek voor bijzondere ziektekosten worden de betreffende huishoudens volledig gecompenseerd via een toeslag. Alle belastingdruk verlagende posten uit tabel 5.4.1 van bijlage 5 van de Miljoenennota worden geschrapt op twee posten na. De twee posten die niet vervallen zijn “bedrijfsopvolgingsfaciliteit in de successiewet” die bedrijfscontinuïteit moet bevorderen en “landbouwwijstelling in de inkomstenbelasting”. In tabel 5.4.1 zijn de posten ingedeeld in 4 groepen: verlaging lastendruk op ondernemingen, verlaging lastendruk op arbeid, verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen en overige regelingen. De posten uit de tabel die vervallen worden per groep besproken. Bij “verlaging lastendruk op ondernemingen” horen aftrekposten voor zelfstandigen, zoals de zelfstandigenaftrek en de meewerkaftrek. Ook de post “fiscale oudedagsreserve, niet omgezet in lijfrente” valt hieronder. Deze regeling beoogt een einde te maken aan de ongelijke behandeling van zelfstandigen en werknemers op het gebied van de oudedagsvoorziening. Verder staan hier aftrekposten op het gebied van investeringen, zoals de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek en de energie-investeringsaftrek. Bij “verlaging lastendruk op arbeid” gaat het zowel om posten gericht op werkgevers, zoals “afdrachtsvermindering speuren ontwikkelingswerk WBSO” en “afdrachtsvermindering onderwijs”, als posten voor werknemers, zoals de spaarloonregeling en de verlaging fiscale bijtelling (zeer) zuinige auto’s. Verder vervallen posten die de lastendruk op inkomsten uit vermogen verlagen, zoals de kindertoeslag en ouderentoeslag. Het heffingvrij vermogen in box 3 blijft wel bestaan. Onder “overige regelingen” vallen giftenaftrek, aftrek voor scholingsuitgaven en “faciliteiten in de successiewet voor algemeen nut beogende instellingen”. De eerste twee vervallen ook al omdat ze onderdeel zijn van de persoonsgebonden aftrek. Tot slot vervallen de in tabel 5.4.1 genoemde premiekortingen voor werkgevers die ouderen en/of arbeidsgehandicapten in dienst hebben.

De hypotheekrenteaftrek wordt afgeschaft, maar daar staat tegenover dat het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting vervallen. Als de hypotheekrente niet langer aftrekbaar is, zullen huishoudens wellicht hun eigen vermogen gebruiken om de hypotheekschuld te verlagen, waardoor de belastingopbrengst in box 3 omlaag gaat. Voor de huurmarkt stelt de JOVD voor om de huurtoeslag af te schaffen. De gevolgen van de maatregelen van de JOVD voor de woningmarkt worden verderop besproken.

Van het vervallen van de posten uit tabel 5.4.1 gaat 1,5 miljard euro ten laste van bedrijven. In het voorstel van de JOVD worden bedrijven hiervoor ten dele gecompenseerd door het afschaffen van de overdrachtsbelasting, waarvan ruim 1 miljard euro ten goede komt aan bedrijven. De resterende 500 miljoen euro lastenverzwaring voor bedrijven wordt gebruikt om het vlaktakstarief te verlagen en komt daarmee ten goede aan huishoudens.

Het is waarschijnlijk dat de voorstellen tot een beperking van de uitvoeringskosten<sup>1</sup> zal leiden. Dit is niet meegenomen in de berekeningen (we hebben de JOVD geadviseerd hierover contact op te nemen met de belastingdienst).

---

1. Variant C in heroverwegingsrapport 16 geeft een indicatie voor de vermindering van de uitvoeringskosten voor belasting- en premieheffing. De uitvoeringskosten nemen naar verwachting met 176 mln euro structureel af door het schrappen van heffingskortingen en aftrekposten. De vermindering van uitvoeringskosten door de voorgestelde invoering van de vlaktaks zal hoger zijn dan in variant C doordat daar het effect van afschaffing van de huurtoeslag niet is meegenomen. Volgens heroverwegingsrapport 17 betroffen de uitvoeringskosten van de huurtoeslag 58 mln euro in 2010.

### 3 Koopkrachtheffecten

De koopkrachtheffecten van het voorstel van de JOVD voor een heel ander belastingstelsel lopen zeer sterk uiteen (zie figuur 3.1). Van de werkenden ervaart 90% van de huishoudens een koopkrachtheffect tussen -10¾% en +9¾%. Voor een alleenstaande met een modaal bruto inkomen van 33000 euro ligt de verandering van het nominaal beschikbaar inkomen dan ongeveer tussen -2300 euro en +2100 euro. Voor werkenden zijn de koopkrachtheffecten overwegend positief voor de hogere inkomens. Voor de lage inkomens zijn de koopkrachtheffecten veelal negatief. De invoering van een vlaktakstarief van 33,15% is ongunstig voor 65-minners met een belastbaar inkomen tot 19000 euro. Zij worden in het huidige stelsel alleen in de eerste schijf belast tegen een tarief van 33,10%. Vanaf de tweede schijf zijn de effecten gunstiger naarmate het inkomen stijgt. In het huidige stelsel loopt het tarief voor 65-minners op van 41,95% in de tweede schijf tot 52% in de vierde schijf. Het vervallen van de heffingskortingen heeft veel invloed voor huishoudens met kinderen en in het bijzonder voor alleenstaande ouders, omdat er voor hen veel heffingskortingen bestaan. Een werkende alleenstaande ouder met een modaal inkomen verliest ruim 4300 euro aan heffingskortingen en dat wordt maar voor een klein deel gecompenseerd door de heffing die voor dit huishouden zo'n 1400 euro lager ligt. Huishoudens waarvoor weinig heffingskortingen gelden, zoals de werkende alleenstaanden, gaan er vanaf een inkomen van 19000 euro veelal in koopkracht op vooruit door de lagere heffing.

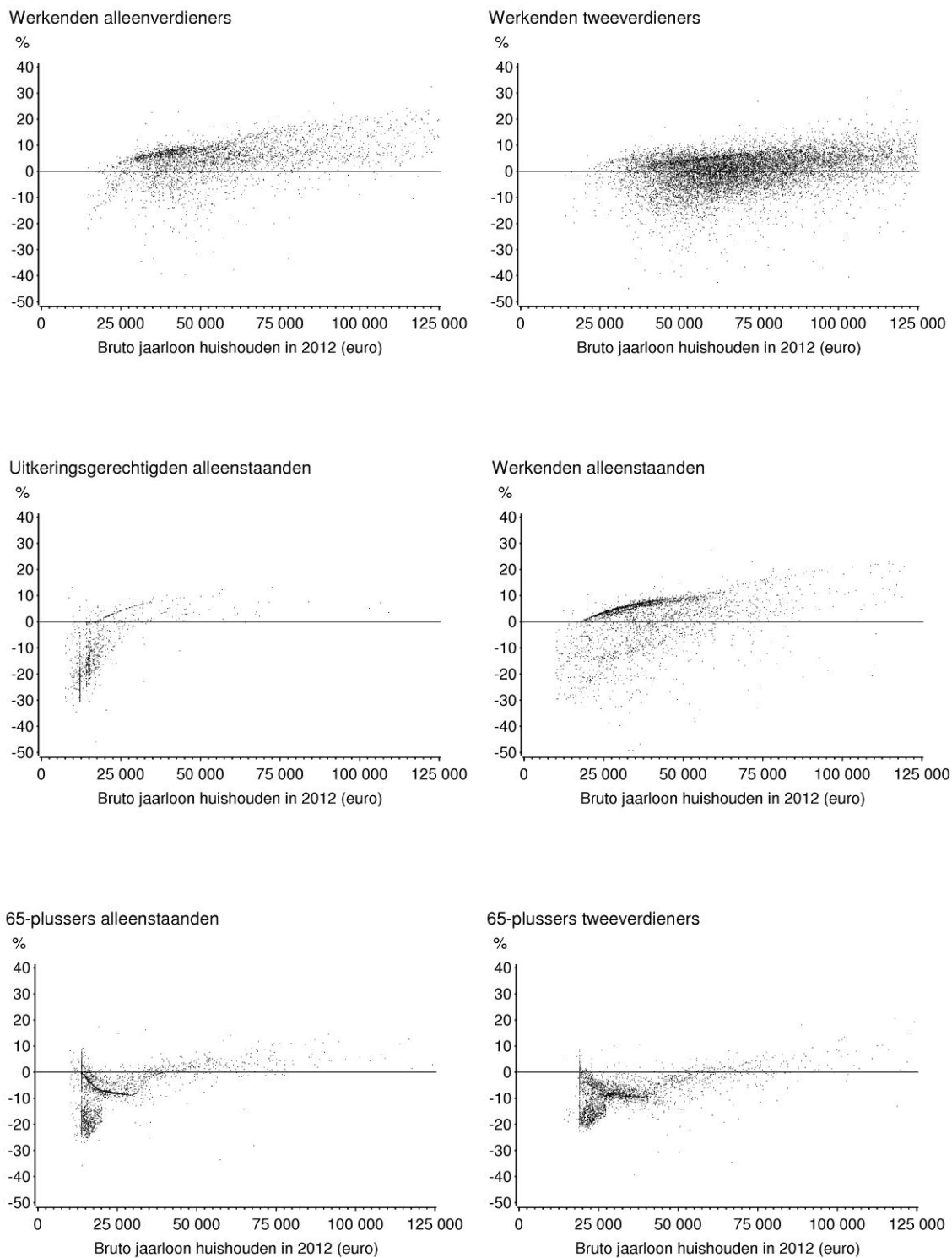
Veel aftrekposten voor zelfstandigen vervallen, zoals zelfstandigenaftrek, meewerkaftrek en startersaftrek, alleen de MKB-winstvrijstelling blijft behouden. Voor zelfstandigen met een lage winst is het koopkrachtheffect overwegend negatief. Naarmate de winst toeneemt, wordt het effect van de lagere heffing door het lagere vlaktakstarief groter en wordt het koopkrachtheffect positief. De zelfstandigen zijn niet opgenomen in de puntenwolken.

De maatregelen voor koopwoningen zorgen voor een grote spreiding in koopkracht. De verandering in koopkracht is sterk afhankelijk van hoeveel hypotheekrente er betaald wordt. Het nadeel van het afschaffen van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente is groter naarmate er meer hypotheekrente wordt afgetrokken en neemt toe met het marginale tarief dat men betaalt. Als de hypotheekrente niet langer aftrekbaar is zullen huishoudens wellicht hun eventuele eigen vermogen gebruiken om hun hypotheekschuld te verlagen, hierdoor hoeft minder vermogensrendementsheffing in box 3 betaald te worden. Voor huurders is de spreiding in koopkrachtheffecten beperkter. Door het vervallen van de huurtoeslag ontstaat er een spreiding naar beneden voor huishoudens die veel huurtoeslag ontvangen.

Van de uitkeringsgerechtigden ervaart 90% van de huishoudens een koopkrachtheffect tussen -22,5% en 6½%. De spreiding ontstaat vooral doordat het vervallen van de heffingskortingen meer effect heeft voor huishoudens met kinderen. Verder heeft het vervallen van de huurtoeslag meer effect naar mate de huurtoeslag hoger was. De uitkeringsgerechtigden huren vaak een woning, waardoor de maatregelen voor koopwoningen weinig effect hebben op de koopkracht van deze huishoudens. De netto bijstand is vastgeprikt op het niveau uit de basis, waardoor voor bijstandsgerechtigden de invoering van het vlaktakstarief van 33,15% en het vervallen van de alleenstaande ouderkorting geen effect op de koopkracht hebben. Het vervallen van de huurtoeslag heeft voor de meeste bijstandsgerechtigden wel een groot negatief koopkrachtheffect, omdat zij relatief veel huurtoeslag ontvangen.

De meeste 65-plussers ervaren een koopkrachtverslechtering als de plannen van de JOVD worden doorgevoerd. Voor 90% van de 65-plus huishoudens ligt het koopkrachtheffect tussen -19¾% en 2¾%. Dit komt vooral door de fiscalisering van de aow: voor 65-plussers stijgen de tarieven in de eerste en tweede schijf met respectievelijk 18%-punt en 9%-punt. De maatregelen die de JOVD voorstelt met betrekking tot de eigen woning hebben minder impact bij de 65-plussers, omdat zij meestal hun hypotheek al (grotendeels) hebben afgelost en dus minder gebruik maken van de hypotheekrenteaftrek.

**Figuur 3.1** Koopkrachteeffecten van JOVD-voorstel ten opzichte van structurele situatie in 2012, in %



## 4 Arbeidsmarkteffecten

De voorgestelde belastinghervorming versterkt de financiële prikkels op de arbeidsmarkt (zie tabel 4.1). Het arbeidsaanbod, in uren neemt met 3% toe. De werkgelegenheid groeit met 3,3%, zodat per saldo de werkloosheid daalt met 0,3%.

**Tabel 4.1 Structurele arbeidsmarkteffecten van het JOVD-voorstel**

	Vlaktaks van 38,1%	AOW	Woning markt	Heffings- kortingen	Overig	Totaal
	effecten in %-punt					
Arbeidsaanbod in personen	-0,5	0,1	0,2	0,3	0,0	0,1
Arbeidsaanbod in uren	1,7	0,3	0,8	0,1	0,1	3,0
Werkgelegenheid in uren	1,9	0,5	1,2	0,0	0,0	3,3
Werkloosheidspercentage	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1	-0,3
Additionele mutatie tarief vlaktaks		-1,0	-2,1	-0,5	-1,3	-5,0

De invoering van de vlaktaks stimuleert werknemers om meer uren te gaan werken (kolom 1). In dit onderdeel van het totaalpakket worden de tarieven vervangen door één vlaktakstarief van 38,1%.<sup>2</sup> Het marginale belastingtarief voor midden- en hoge inkomens daalt en dit leidt tot een hoger arbeidsaanbod in uren. Voor werknemers in de eerste belastingschijf neemt het tarief toe, en dus is het minder aantrekkelijk om te gaan werken: het aanbod in personen daalt. Door de verschuiving in de tariefstructuur neemt ook de inkomensongelijkheid toe.

In de analyse van de werkgelegenheidseffecten worden de overige maatregelen geïntroduceerd nadat de vlaktaks in werking is getreden. De volledige fiscalisering van de aow, waardoor voor 65-plussers niet langer een verlaagd tarief geldt, maakt een verdere verlaging van het vlaktakstarief met 1,7%-punt mogelijk (kolom 2). Hierdoor stijgt het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid. Het fiscaliseren van de aow raakt vooral het inkomen van 65 plussers.

Door afschaffing van de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait en de huurtoeslag en de resulterende verlaging van het vlaktakstarief met 2,1%-punt neemt de werkgelegenheid (in uren) met 0,8% toe (kolom 3). De werkgelegenheid onder huurders neemt toe doordat de afschaffing van de huurtoeslag leidt tot een lagere marginale druk. Huurders met huurtoeslag houden nu weinig over van een euro extra inkomen, doordat de huurtoeslag sterk daalt bij een hoger inkomen. Het wegvallen van de subsidies voor huiseigenaren leidt niet tot navenant hogere woonlasten, doordat de huizenprijzen op termijn dalen (zie paragraaf 5). Het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek leidt wel een lager tarief van de vlaktaks. De hele maatregel leidt zo tot een netto lastenverlichting op de factor arbeid, en dus tot een hoger arbeidsaanbod.

Het afschaffen van heffingskortingen, met uitzondering van de algemene korting en de arbeidskortingen, pakt tamelijk neutraal uit (kolom 4). Het lagere vlaktakstarief stimuleert het arbeidsaanbod in personen: het maakt het aantrekkelijker om te gaan werken.

Door de overige maatregelen, waaronder de afschaffing van specifieke afdrachtkortingen voor bepaalde groepen en voor speur- en ontwikkelwerk, nemen de loonkosten iets toe, waardoor de groei in de werkgelegenheid iets achterblijft bij de toename van het arbeidsaanbod (kolom 5). In totaal heeft de

<sup>2</sup> Dit is ook de standaardvariant in tabel 3.8 en 3.9 van De Mooij (2006), *Reinventing the Welfare State*, CPB.



voorgestelde belastinghervorming een duidelijk positief effect op het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid.

## 5 Woningmarkteffecten

In het voorstel van de JOVD wordt de eigen woning gedefiscaliseerd. Deze is niet meer relevant voor box 1 en box 3. Hierdoor zullen de huizenprijzen structureel 6% lager uitkomen dan in het basispad; de consumptie van koopwoningdiensten daalt met 4%. (zie tabel 5.1). De nieuwbouw van koopwoningen valt terug en de voorraad krimpt ten opzichte van het basispad. Het voorstel van de JOVD omvat geen maatregelen voor de huurmarkt, zodat er geen effect is op de bruto huur en het aanbod van huurwoningen. Wel wordt de huurtoeslag afgeschaft, waardoor de netto huren met ruim 15% stijgen. Dit leidt weliswaar tot een verminderde vraag naar huurwoningdiensten, maar ook daarna is de vraag naar huurwoningen nog steeds groter dan het -onveranderde- aanbod. De voorgestelde woningmarktmaatregelen verbeteren het functioneren van de woningmarkt, doordat allocatieverstorende subsidies wegvallen. De betere werking van de woningmarkt leidt tot een welvaartswinst van 0,5% bbp.

Tabel 5.1 Structurele woningmarkteffecten van het JOVD-voorstel

	Structureel % bbp
Welvaartswinst	0,5
	Verschil met basispad in %
Prijsmutatie koopwoningen	-6,0
Mutatie netto huur	15,2
Mutatie consumptie koopwoningen	-4,0
Mutatie consumptie huurwoningen	0,0



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag  
T (070) 3383 380

[info@cpb.nl](mailto:info@cpb.nl) | [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

Mei 2011