

De individualisering van belasting- en premieheffing

De belastingheffing in Nederland is slechts gedeeltelijk geïndividualiseerd, waardoor de netto bijdrage aan het gezinsinkomen van werkende vrouwen kleiner is dan de bruto bijdrage. Internationale vergelijking doet vermoeden dat dit een negatieve invloed heeft op de arbeidsparticipatie.

Eenheid van belastingheffing

Tot 1957 was de gehuwde vrouw niet handelingsbekwaam: zij kon geen overeenkomsten sluiten. Vrouwen in overheidsdienst verloren hun baan als zij trouwden, omdat de wet voorschreef dat zij ontslagen moesten worden. Vrouwen in particuliere dienst die bleven werken na hun huwelijk werden verondersteld toestemming van hun man te hebben gekregen voor het sluiten van een arbeidsovereenkomst. Uit die tijd stamt de nog steeds bestaande regeling, dat het (echt)paar en niet het individu eenheid van belastingheffing is. Op die regel wordt thans een uitzondering gemaakt voor inkomen door of uit arbeid van de vrouw, met dien verstande dat de alleenverdiende man de belastingvrije som van zijn vrouw krijgt als zij geen (arbeids)inkomen heeft. Sinds de invoering van de Oort-belastingwetgeving geldt de zogenaamde overheveling van de basisaf trek naar de alleenverdiende man zowel voor de belastingheffing als voor de premieheffing volksverzekeringen. Onder individualisering verstaat de SER een systeem waarbij uitsluitend de kenmerken van het individu bepalend zijn voor de belasting- en premieheffing en de sociale uitkeringen¹. Zelfs het arbeidsinkomen is dus niet geïndividualiseerd. De centrale vraag van dit artikel is welke invloed individualisering van belasting- en premieheffing heeft op het arbeidsmarktgedrag van (herintredende) vrouwen. Daartoe worden de systemen van belasting- en premieheffing van Duitsland, Nederland en Zweden met elkaar vergeleken.

Systemen van belastingheffing

Voor het arbeidsmarktgedrag van vrouwen zijn vier elementen van belang: de eenheid van belasting- en premieheffing, de methode om het

te belasten inkomen te bepalen, belastingvrijstellingen en -afrekken, en de mate van progressie. In dit artikel ligt de nadruk op de eenheid van belastingheffing.

Het Duitse systeem van belastingheffing is een zogenaamde 'splittings-systeem', dat wil zeggen dat de inkomens van man en vrouw worden samengevoegd, door twee gedeeld, waarna de te betalen belasting op het gesplitste inkomen wordt bepaald en met twee vermenigvuldigd. De basisaf trek voor een paar is tweemaal zo groot als voor een alleenstaande. Sociale premies worden over het individuele inkomen geheven tot een bepaald plafond. Kleine deeltijdwerkers betalen geen premie. Het Nederlandse systeem van belastingheffing is geïndividualiseerd voor het inkomen door of uit arbeid, behoudens de mogelijkheid de basisaf trek over te hevelen naar de alleenverdiende partner. Sociale premies worden in principe individueel geheven tot een bepaald inkomensplafond of met een individueel bepaalde franchise.

Het Zweedse systeem van belastingheffing is volledig geïndividualiseerd, behoudens een kleine aftrek van f 600 voor huisvrouwen zonder inkomen. De werkgever betaalt alle sociale premies.

Bijdrage aan gezinsinkomen

In een nota van de Nederlandse regering over individualisering wordt de invloed van individualisering weergegeven door de netto bijdrage aan het gezinsinkomen van een in voltijd werkende man die (door overwerk) een half minimumloon meer gaat verdienen te vergelijken met de netto bijdrage van de herintredende vrouw die een half minimumloon gaat verdienen². De man met een modaal inkomen zou per maand f 570 aan het netto gezinsinkomen toevoegen, de

herintredende vrouw van een man met modaal inkomen f 727.

In een OSA-studie³ wordt de vraag gesteld hoeveel de herintredende vrouw aan het netto gezinsinkomen toevoegt bij onveranderd arbeidsmarktgedrag van de man. Haar netto procentuele bijdrage wordt vergeleken met hetgeen een alleenstaande of alleenverdiener netto overhoudt. De herintredster met een bruto jaarinkomen van f 15.000 houdt daarvan 62 à 66% over, afhankelijk van de hoogte van het inkomen van haar partner, de alleenstaande 77%, de alleenverdiener 87%.

In een studie voor de WRR hebben wij onderzocht hoe groot de bruto- en de nettobijdrage van vrouwen aan het gezinsinkomen is onder het Duitse, het Nederlandse en het Zweedse systeem van belasting- en premieheffing⁴. Met behulp van micro-simulatie werden de systemen van belasting- en premieheffing van de drie landen los gelaten op (inkomens)data van representatieve steekproeven uit de drie landen. Voor Nederland werd gewerkt met Swoka-data, waarin 272 (echt)paren. Voor Duitsland werd gewerkt met een steekproef van 1.860 echtparen afkomstig uit het Socioökonomische Panel en voor Zweden met een steekproef van 613 echtparen uit de z.g. HUS-data. In de microsimulatie is het Zweedse en Duitse belastingstelsel van 1984 verwerkt en het Nederlandse systeem van 1990.

Uit tabel 1 blijkt dat onder het Duitse en Nederlandse systeem de netto bijdrage van vrouwen aan het gezinsinkomen kleiner is dan de bruto bijdrage, terwijl het Zweedse systeem de netto bijdrage groter maakt dan de bruto bijdrage. Het Duitse systeem blijkt het minst vrouwvriendelijk te

1. SER, *Advies over gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW*, nr. 84/02, blz. 14 en 15, en SER, *Advies over de hoofdlijnen van een gewijzigde sociale zekerheid bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid*, nr. 84/16, blz. 102.

2. *Inkomensregelingen en de arbeidsparticipatie van vrouwen*, nota van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën, 20 december 1990.

3. M. Bruyn-Hundt en Th. van der Linden, *Materiële prikkels op het arbeidsaanbod van vrouwen*, OSA-werkdocument W 65, Den Haag, 1989.

4. M. Bruyn-Hundt en S. Gustafsson, *Income taxes, demographic development and incentives for women to work in the labor market: a comparison between the Netherlands, Sweden and West Germany*, WRR-werkdocument, Amsterdam, 1991.

zijn. Het Nederlandse systeem vóór Oort leidde er toe dat de netto bijdrage van tweeverdienende vrouwen 14,2% kleiner is dan de bruto bijdrage. Na Oort is de netto bijdrage aan het gezinsinkomen 2,3% kleiner dan de bruto bijdrage van tweeverdienende vrouwen, onder het Duitse systeem is het negatieve verschil 14,3%, onder het Zweedse systeem zou de netto bijdrage 13,9% hoger zijn geweest dan de bruto bijdrage als gevolg van de lagere progressie van de belastingtarieven op de relatief lage inkomens van de vrouwen vergeleken met die van de mannen. In 1991 heeft Zweden een belastinghervorming gekregen, waarbij de progressie aanzienlijk is verminderd.

Arbeidsparticipatie

Als de belasting- en premieheffing de enige factor zou zijn die invloed heeft op de arbeidsparticipatie van vrouwen, zou men op grond van ons vergelijkend onderzoek verwachten dat de arbeidsparticipatie van gehuwde Zweedse vrouwen het hoogst is, daarna die van Nederlandse gevolgd door die van de Duitse vrouwen. Helaas wordt de arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen in Zweden sinds 1987 niet meer in de statistieken vermeld omdat het aantal paren dat ongehuwd samenwoont sterk gestegen is. De laatst bekende Zweedse cijfers zijn van 1986. In tabel 2 zijn de participatiecijfers van alle vrouwen vermeld en tussen haakjes die van de gehuwde vrouwen voor zover bekend. Voor Nederland zijn de cijfers vanaf 1987 opgenomen, omdat in 1987 werd overgestapt op een andere statistische meetmethode, waardoor de cijfers na 1987 slecht vergelijkbaar zijn met voorgaande cijfers. Zweden is duidelijk koploper, de Duitse vrouwen volgen op de tweede plaats, de arbeidsparticipatie van Nederlandse vrouwen is het laagst. De participatiecijfers hebben echter betrekking op jaren waarin in Nederland de zogenaamde tweeverdienersbelastingwetgeving gold, die een hogere voetoverheveling naar de alleenverdienende man kende dan de Oortse belastingwetgeving.

Tabel 1. Aandeel van de vrouw in het bruto en netto gezinsinkomen van Nederlandse echtparen bij verschillende belastingssystemen

	Bruto	Netto vóór Oort	Netto na Oort belast.	Netto Duitse belast.	Netto Zweedse belast.
Alle echtparen	0,119	0,107	0,116	0,102	0,135
Tweeverdieners	0,302	0,274	0,295	0,259	0,344

Bron: Gustafsson en Bruyn-Hundt, 1991

Individualisering van de belastingen en premieheffing is een van de factoren die invloed hebben op de arbeidsparticipatie van vrouwen, naast onder andere het aantal kinderen, de aanwezigheid van voldoende, kwalitatief goede en betaalbare kinderopvang, verlofregelingen, schooltijden, winkelsluitingstijden, deeltijdbanen en dergelijke die de combinatie van betaald en onbetaald werk vergemakkelijken, een adequaat arbeidsvoorzieningsbeleid, gelijke behandelingswetgeving, programma's van positieve actie en culturele factoren.

De onderzoekresultaten wettigen het vermoeden dat individualisering van het inkomensbeleid, naast vele andere factoren, invloed heeft op de arbeidsparticipatie.

Verdere individualisering

Met de individualisering is in Nederland een begin gemaakt door het afschaffen van kostwinnerstoelagen op sociale minimumuitkeringen voor de generatie afhankelijke partners geboren na 31 december 1971. De vrouwenbeweging vindt dat alle kostwinnersvoordelen geleidelijk aan moeten worden afgeschaft en omgezet in faciliteiten die de combinatie van betaald en onbetaald werk vergemakkelijken, zoals kinderopvang en betaald ouderschaps- of calamiteitenverlof. De WRR stelt in een recent rapport voor de overdracht van de basisafrek in de loon- en inkomstenbelasting geleidelijk af te schaffen en om te zetten in meer kinderbijslag en kinderopvang. Het Centraal Planbureau rekende uit dat daardoor het arbeidsaanbod met 100.000 personen zou toenemen⁵. Afschaffing van de overdracht van de basisafrek zou de schatkist f 4 mrd. opleveren en niet tot onoverkomelij-

ke inkomensproblemen voor lage inkomens leiden. Van alle alleenverdieners verdiende slechts 0,5% in 1985 het minimumloon, 1,1% verdiende minder dan 105% van het minimumloon en 3% minder dan 115% van het minimumloon. De meeste minimumlonen worden verdiend door jongeren en tweeverdieners⁶. Het aantal alleenverdieners op minimumniveau is onder de huidige generaties dus zeer klein. De groeiende arbeidsparticipatie vooral onder jongere generaties zal het aantal alleenverdieners met een laag inkomen verder doen verminderen. De WRR suggereert compensatie voor de afschaffing van de overdracht van de basisafrek te geven door een verhoging van de kinderbijslag. Ook kan voor de resterende kleine groep alleenverdieners gedacht worden aan een toeslag via de bijstandswet.

Het argument van de regering dat door afschaffing van de overdracht van de basisafrek de minimumuitkeringen zouden dalen omdat deze gekoppeld zijn aan het netto-minimumloon van de alleenverdiener snijdt geen hout⁷. Als de basis aan een uitkeringsstelsel ontvalt door de maatschappelijke ontwikkeling, gaat het niet aan die maatschappelijke ontwikkeling tegen te gaan door krampachtig vast te houden aan een verderde basis. Het ligt voor de hand de basis te veranderen onder handhaving van de netto uitkeringsbedragen (bij voorbeeld door verhoging van de uitkeringspercentages).

M. Bruyn-Hundt S. Gustafsson

De auteurs zijn universitair docent respectievelijk hoogleraar Emancipatie-economie aan de Universiteit van Amsterdam.

Tabel 2. Arbeidsparticipatie van (gehuwde) vrouwen 15-64 jaar

	West Duitsland	Zweden	Nederland
1986	53,4 (48,4)	80,0 (82,9)	—
1987	54,1 (48,5)	81,1	50,0 (43,0)
1988	55,0 (49,4)	81,8	52,0 (45,0)

5. WRR, *Een werkend perspectief*, Den Haag, 1990, blz. 219-225.

6. Idem, blz. 146.

7. Persbericht Ministerie van SZW d.d. 6 juni 1991, *Kabinetsreactie op het WRR-rapport "Een werkend perspectief"*, blz. 6.