

Fiscus en arbeidsmarkt-participatie door vrouwen

Eén van de problemen van de Nederlandse economie is de lage participatiegraad van de potentiële beroepsbevolking op de arbeidsmarkt. Om ook degenen die niet tot de werkzame beroepsbevolking behoren een maatschappelijk aanvaardbaar bestaansminimum te bieden, worden op grote schaal belasting- en premiemiddelen overgeheveld.

Het opvoeren van de participatiegraad op de arbeidsmarkt is een middel om de Nederlandse sociale zekerheid betaalbaar te houden. Vooral de participatiegraad van vrouwen is volgens internationale maatstaven erg laag¹. De vraag doet zich voor of de (her)inrichting van het stelsel van belasting- en premieheffing van invloed is of zou kunnen zijn op de participatiegraad van met name gehuwd en ongehuwd samenwonende vrouwen. Volgens Bruyn-Hundt en Van der Linden oefent het huidige Nederlandse belastingstelsel vergeleken met een geïndividualiseerd stelsel naar verwachting een neerwaartse druk op de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen uit². Daarentegen heeft directeur Weitenberg van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond in de SER recentelijk de stelling verdedigd dat van de invoering van een splitsingsstelsel geen noemenswaard effect op de participatiegraad van vrouwen in ons land te verwachten valt. In dit artikel worden uitspraken als bovengenoemde empirisch getoetst en worden de resultaten weergegeven van een onderzoek naar de effecten van vier simulatie-analyses van de belasting- en premieheffing op de arbeidsmarktparticipatie door gehuwd en ongehuwd samenwonende vrouwen. De vier simulatie-analyses betreffen achtereenvolgens de tweeverdienersmaatregelen, de belastingherziening 1990 (operatie-Oort), de invoering van een splitsingsstelsel en individualisering.

Methode en data

Onderzoekingen naar de effecten van beleidsmaatregelen op de arbeids- en inkomensverdeling over personen en huishoudens betreffen doorgaans

het doorrekenen van effecten van nieuwe maatregelen onder de veronderstelling dat de betreffende personen en huishoudens zich na de invoering van deze maatregelen niet anders gedragen dan daarvoor. Te verwachten valt echter dat de economische subjecten in het algemeen wel degelijk gedragsreacties zullen vertonen. Met behulp van economische modellering en daarop aansluitende econometrische analysemethoden kan in beginsel de omvang van deze reacties en van de gevolgen daarvan voor de arbeids- en inkomensverdeling worden geschat.

De voor dit artikel uitgevoerde analyse bestaat uit twee fasen: de analytische fase en de simulatiefase. In de analytische fase zijn op basis van het feitelijke arbeidsaanbodgedrag en de budgetfunctie de parameters van de nutsfunctie geschat. Via maximalisering van de nutsfunctie gegeven de budgetfunctie kan het arbeidsaanbodgedrag worden bepaald. Dit betekent dat uit de combinatie van de (geschatte parameters van de) nutsfunctie en de veranderingen in de budgetfunctie veranderingen in het arbeidsaanbodgedrag kunnen worden afgeleid. Deze veranderingen in de budgetfunctie kunnen betrekking hebben op veranderingen in bijvoorbeeld het bruto uurloon, maar ook, en daar gaat het hier om, op veranderingen in het stelsel van belasting- en premieheffing. De simulatiefase betreft het traceren van de effecten op de arbeidsmarktparticipatie van gehuwd en ongehuwd samenwonende vrouwen als gevolg van veranderingen in de belasting- en premieheffing.

In dit artikel ligt de nadruk op de empirische resultaten; voor de technische aspecten van de analyse wordt hier naar elders verwezen³.

De gehanteerde data zijn ontleend aan het OSA-arbeidsmarktsurvey 1985 dat is uitgevoerd in opdracht van de Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA)⁴. Het gebruikte bestand bestaat uit 843 huishoudens van gehuwd en ongehuwd samenwonende mannen en vrouwen waarvan beide partners jonger waren dan 65 jaar, geen van beiden werkzaam was als zelfstandige of meewerkend gezinslid en waarvan alle benodigde gegevens bekend waren.

Tweeverdienersmaatregelen

Sinds 1983 hebben in Nederland twee belangrijke hervormingen van het stelsel van belasting- en premieheffing plaatsgevonden. In de eerste plaats betrof het de invoering van de zogenoemde tweeverdienersmaatregelen. In 1983 was de belastingvrije voet voor een gehuwde man nog gelijk aan f 13.516 en die voor een gehuwde vrouw aan f 2.709 (in gulden van 1985). In 1985 was de belastingvrije voet voor gehuwde mannen en vrouwen gelijk en bedroeg deze f 7.168, dit echter met dien verstande dat de mogelijkheid werd gecreëerd tot gedeeltelijke dan wel volledige voetoverheveling. Dit laatste komt erop neer dat over het traject waar van voetoverheveling sprake is, het arbeidsinkomen van de vrouw in feite wordt belast met het (relatief hoge) marginale tarief van de man hetgeen op zich zelf haar participatie afremt. Daar staat tegenover dat van de van 1983 op 1985 opgetreden stijging van de belastingvrije voet van de gehuwde vrouw naar verwachting een stijging van haar participatie mag worden verwacht. Uit ons onderzoek blijkt dat de invoering van de tweeverdienersmaatregelen per saldo geleid heeft tot een geringe daling van de arbeidsmarktparticipatie van gehuwd en ongehuwd samenwonende vrouwen, te weten van 41% naar 40%. Zie tabel 1.

De Oort-operatie

De tweede hervorming van het stelsel van belasting- en premieheffing die recentelijk in Nederland plaatsvond, betrof de Oort-operatie. Met ingang van 1990 is het aantal belastingschijven teruggebracht van negen naar drie. De basisvoet is lager dan in 1985 en de gedeeltelijke voetoverheveling is afgeschaft; het tarief van de eerste schijf bestaat uit een belastingcomponent en

1. Zie bij voorbeeld de cijfers van de OESO, geciteerd in het *Rapport Europese integratie en het sociaal-economisch beleid*, Commissie van Economische Deskundigen, SER, rapport nr. 89/11.

2. M. Bruyn-Hundt en D. van der Linden, *De invloed van materiële prikkels op het arbeidsaanbod van vrouwen*, OSA, Den Haag, 1989.

3. Gehanteerd is een probitmodel in combinatie met een door Hausman geïntroduceerde methode om de invloed van belasting- en premieheffing in de arbeidsaanbodanalyse te incorporeren; zie J.M. Bekkering, Y.K. Grift en J.J. Siegers, *Belasting- en premieheffing en de arbeidsmarktparticipatie door gehuwde vrouwen. Een econometrische analyse*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, 1986.

4. Zie: A.M.C. Vissers, A.M. de Vries en Th. Schepens, *Arbeidsmarktgedrag ten tijde van massale werkloosheid*, OSA-voorstudie nr. 12, Den Haag, 1986, blz. 3-5 en 69-86.

Tabel 1. Participatiegraad van gehuwd en ongehuwd samenwonende vrouwen onder verschillende stelsels van belasting- en premieheffing

| Stelsel van belasting- en premieheffing | Participatiegraad |
|--|-------------------|
| 1983 | 41 |
| 1985 | 40 |
| Oort | 39 |
| Splitsingsstelsel (splitsingsfactor = 2,0), Oort | 35 |
| Individualisering: basisvoet | |
| - 1985 | 40 |
| - Oort | 40 |
| Individualisering: alleenstaande-toeslag | |
| - 1985 | 39 |
| - Oort | 40 |

Bron: OSA-Arbeidsmarktsurvey 1985.

een premiecomponent voor de AOW/AWW-premie. Dit betekent dat er een franchise is ingevoerd in de AOW/AWW-premieheffing. Daarnaast betalen werknemers de premies voor de AWBZ en de AAW (de zogenoemde opslagpremies) zelf, waarvoor zij worden gecompenseerd doordat hun bruto inkomen na het betalen van pensioen en werknemersverzekeringen wordt opgehoogd met een zogenoemde overhevelingstoeslag.

Ook nu is op voorhand niet te zeggen of de belastinghervorming leidt tot een stijging of een daling van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Blijkens de tweede en derde regel van tabel 1 leidt ook de invoering van de Oortmaatregelen in 1990 slechts tot een beperkte daling van de participatie, namelijk van 40% naar 39%. De veranderingen in het stelsel van belasting- en premieheffing door respectievelijk de tweeverdienersmaatregelen en de belastingherziening 1990 hebben aldus te zamen een daling van de participatiegraad van gehuwd en ongehuwd samenwonende vrouwen tot gevolg van twee procentpunten (van 41 via 40 naar 39).

Splitsingsstelsel

In het splitsingsstelsel wordt het inkomen van beide (on)gehuwde partners in één huishouden opgeteld, ongeacht de vraag wie inkomen inbrengt; vervolgens wordt aan beiden de helft toegerekend (dan is sprake van een 'splitsingsfactor' ter grootte van 2). Op basis van deze toegerekende inkomens wordt de verschuldigde belasting berekend⁵. Veelal wordt een kleinere splitsingsfactor (bij voorbeeld 1,8) voorgesteld ten einde rekening te houden met veronderstelde schaalvoordelen⁶. Eind 1989 werd de discussie omtrent het splitsingsstelsel nieuw leven ingeblazen. Het splitsingsstelsel zou recht doen aan een gelijkmatiger horizontale inkomensverdeling. De invoering van de belastingherziening-Oort werd namelijk geacht de positie van huishoudens van éénverdieners met kinderen

verder te verslechteren ten opzichte van huishoudens van tweeverdieners. Dat zou een beletsel kunnen zijn voor met name vrouwen om zich terug te trekken van de arbeidsmarkt om zich te wijden aan het krijgen en opvoeden van kinderen. Het was dan ook in het kader van een concept-advies van de SER over de structuur van de kinderbijslag dat het splitsingsstelsel opnieuw aan de orde werd gesteld⁷.

Invoering van een splitsingsstelsel in het stelsel van 1990 leidt tot een participatiegraad van 35%. Ten opzichte van de participatiegraad na invoering van de Oort-voorstellen (39%) is derhalve sprake van een daling met vier procentpunten, dat wil zeggen met 10%; ten opzichte van de situatie vóór de invoering van de Oort-voorstellen en vóór de invoering van de tweeverdienersmaatregelen is sprake van een gecumuleerd ontmoedigings-effect van zes procentpunten, dat wil zeggen van 15%.

Individualisering

De vierde simulatie-analyse betreft individualisering van het huidige stelsel van belasting- en premieheffing. Als eerste optie zou de mogelijkheid van voetoverheveling geheel kunnen worden afgeschaft, waardoor elke partner als belastingvrije voet uitsluitend de basisvoet heeft. Een tweede optie is dat elk van de partners de belastingvrije voet van een alleenstaande, ouder dan 27 jaar ontvangt. De alleenstaande-toeslag op de basisvoet bedroeg in 1985 50% van de basisvoet. Bij de belastingherziening 1990 is de alleenstaande-toeslag afgeschaft. In beide gevallen geldt dat het boven beschreven in beginsel te verwachten negatieve effect op de arbeidsmarktparticipatie van de vrouw ten gevolge van de voetoverheveling, verdwijnt.

Blijkens tabel 1 leidt individualisering door middel van afschaffing van de voetoverheveling zowel in 1985 als na invoering van de belastingherziening 1990 tot een participatiegraad van 40%. Vergelijking van dit resultaat met de participatiegraad in respectievelijk 1985 en de par-

ticipatiegraad na invoering van de belastingherziening 1990 laat zien dat afschaffing van de voetoverheveling geen invloed heeft op de participatiegraad in 1985 en een kleine stijging van de participatiegraad in 1990 tot gevolg heeft. Individualisering waarbij elke partner de belastingvrije voet van een alleenstaande krijgt, leidt in 1985 tot een geringe daling van de participatie (van 40% naar 39%) en in 1990 tot een geringe stijging van de participatie (van 39% naar 40%).

Kanttekeningen

Bij het uitgevoerde onderzoek passen de volgende kanttekeningen:

- in de econometrische analyse moest bij ontstentenis van longitudinale data worden gewerkt met dwarsdoorsnede-analyses. Dit betekent dat conclusies zijn getrokken omtrent gedragsveranderingen van personen in de tijd (intra-personele veranderingen) op basis van een analyse van verschillen in gedrag tussen personen op een bepaald tijdstip (inter-personele verschillen);
- in het onderzoek zijn zaken als mogelijke psychologische weerzin tegen belastingen, veranderingen in preferenties en onderhandelingsprocessen binnen het huishouden buiten beschouwing gebleven. Dit betekent dat geen aandacht is besteed aan de mogelijkheid dat bij voorbeeld de bestaande kostwinnersfaciliteiten⁸ in het huidige belastingstelsel en het sociale-zekerheidsstelsel een psychologisch klimaat in stand houden dat op zichzelf een ontmoedigende werking uitoefent op de arbeidsmarktparticipatie door gehuwd en ongehuwd samenwonende vrouwen;
- de econometrische analyse betreft uitsluitend heffingen in de secundaire sfeer; sociale-zekerheidsuitkeringen en uitkeringen in de tertiaire sfeer zijn niet in het verloop van de budgetlijnen verwerkt, tenzij het een uitkering van de man betreft⁹.

5. Zie F.G. van Herwaarden en L.G.M. Stevens, Het splitsingsstelsel in de loon- en inkomstenbelasting, *ESB*, 5 maart 1986.

6. Zie voor de verdiscontering van dergelijke veronderstelde schaalvoordelen H.A. Pott-Buter en J.J. Siegers, Individualisering, emancipatie en richtlijn, in: W.J.P.M. Fase (red.), *Gelijke behandeling van vrouw en man in de sociale zekerheid*, Deventer, 1986, blz. 166-168.

7. SER, Verslag van de Raadsvergadering 17/11/89, blz. 19.

8. Zie: M. Bruyn-Hundt en D. van der Linden, *De invloed van materiële prikkels op het arbeidsaanbod van vrouwen*, OSA, Den Haag, 1989.

Conclusies

Hoewel bij de uitgevoerde analyses een aantal kanttekeningen past, lijkt voorsnog de conclusie gewettigd dat de veranderingen in het stelsel van belasting- en premieheffing als gevolg van de tweeverdienersmaatregelen en de belastingherziening 1990 elk afzonderlijk een beperkte daling van de participatiegraad van gehuwd en ongehuwd samenwonende vrouwen tot gevolg hebben gehad. Het effect komt gecumuleerd neer op een daling met twee procentpunten, dat wil zeggen met 5%. De invoering van een splitsingsstelsel na de belastingherziening van 1990 zou een forse daling van de participatiegraad van gehuwd en ongehuwd samenwonende vrouwen tot gevolg hebben: nl. vier procentpunten, dat wil zeggen 10%, ten opzichte van de participatiegraad na invoering van de Oort-voorstellen. De invoering van individualisering van het thans vigerende belastingstelsel zou nauwelijks tot geen effect hebben op de arbeidsmarktparticipatie van gehuwd en ongehuwd samenwonende vrouwen.

Concluderend kan worden vastgesteld dat de tot nu toe doorgevoerde herzieningen van het stelsel van belasting- en premieheffing eerder een negatief effect hebben gehad op de arbeidsmarktparticipatie door gehuwd en ongehuwd samenwonende vrouwen dan een positief effect. Ook lijkt de conclusie alleszins gewettigd dat een splitsingsstelsel uit een oogpunt van arbeidsmarktparticipatie en emancipatie dient te worden ontraden.

Yolanda Grift
Kees Nieuwenburg
Jacques Siegers

Drs. Grift en prof. dr. Nieuwenburg zijn verbonden aan het Economisch Instituut/Centrum voor Interdisciplinair Onderzoek van Arbeidsmarkt- en Verdelingsvraagstukken (CIAV), RU Utrecht. Prof. dr. Siegers is verbonden aan zowel het Economisch Instituut/Centrum voor Interdisciplinair Onderzoek van Arbeidsmarkt- en Verdelingsvraagstukken (CIAV), RU Utrecht als het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, Den Haag. De auteurs danken prof.mr. K.L.H. van Mens voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel en F. van Basten voor zijn assistentie bij het verrichte rekenwerk.

9. In een in de loop van 1990 te verschijnen studie zijn de sociale-zekerheidsuitkeringen wel in de analyse betrokken; zie M. Bottema, Y.K. Grift, F.G. van Herwaarden, E.J. Pommer, J.J. Siegers en L.A.H.M. Smit, *De te verwachten financiële effecten van een aantal varianten van individualisering van uitkeringsrechten*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid / Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid (COSZ), Den Haag, te verschijnen.