

Individualisering in sociale zekerheid en belastingen

G.M.M. Gelauff en J.J. Graafland*

Individualisering van het belastingstelsel door afschaffing van de voetoverheveling stimuleert het arbeidsaanbod van partners, en leidt tot loonmatiging en werkgelegenheidsgroei. Individualisering van de RWW-uitkeringsrechten gaat met grote risico's gepaard, omdat het potentiële aantal uitkeringstrekkers sterk toeneemt. Dit wordt versterkt als een deel van de werkende partners zich zal terugtrekken om eveneens van het uitkeringsrecht te profiteren. Als gevolg hiervan zullen produktie en werkgelegenheid aanzienlijk kunnen afnemen. Alleen indien oneigenlijk gebruik van uitkeringsrechten volledig uitgesloten is, kan individualisering van RWW-uitkeringsrechten tot een toename van produktie en werkgelegenheid leiden.

In dit artikel wordt ingegaan op de economische gevolgen van individualisering in het belastingstelsel en de sociale zekerheid¹. Individualisering in de belastingheffing heeft uitsluitend betrekking op de afschaffing van de zogenaamde voetoverheveling. Voetoverheveling houdt in dat indien een partner van een kostwinner niet werkt of minder verdient dan de belastingvrije som, de belastingvrije som van de partner in zijn geheel wordt overgeheveld naar de belastingvrije som van de kostwinner van de huishouding. Ten aanzien van de sociale zekerheid worden de gevolgen van de individualisering in de Bijstandswet onderzocht. In het huidige stelsel wordt de RWW-uitkering van kostwinners gekort met eventuele inkomsten van partners. In feite is er dus sprake van een marginaal tarief op inkomsten van de partner van 100%, hetgeen ontmoedigend werkt voor de partner om zich aan te bieden op de arbeidsmarkt. In een geïndividualiseerd stelsel hebben zowel kostwinners als partners een individueel recht op een RWW-uitkering in geval van werkloosheid, die onafhankelijk is van het inkomen van de ander. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen individualisering en verzelfstandiging. In het eerste geval worden ook de uitkeringsrechten van alleenstaanden en eenoudergezinnen gelijk gesteld aan die van kostwinners en partners in gemeenschappelijke huishoudingen. In het tweede geval zijn de uitkeringsrechten van alleenstaanden en eenoudergezinnen hoger dan de afzonderlijke uitkeringsrechten van kostwinners en partners in gemeenschappelijke huishoudingen op grond van het feit dat een gemeenschappelijke huishouding schaalvoordelen biedt en derhalve minder vaste lasten per persoon met zich meebrengt.

Het model

De berekeningen zijn verricht met het recentelijk operationeel geworden toegepaste algemeen even-

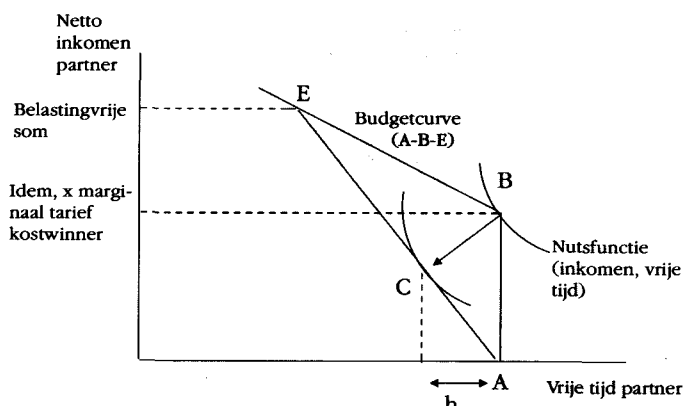
wichtsmodel van het Centraal Planbureau, MIMIC (Micro Macro model to analyze the Institutional Context) geheten². Het doel van dit model is tweërlei: in de eerste plaats meer inzicht te krijgen in de effecten van wijzigingen in institutionele regelingen op de economie, met name wat betreft de lange-termijn gevolgen voor de arbeidsmarkt. Het tweede doel van het algemeen-evenwichtsmodel is om het economisch gedrag van bedrijven en huishoudingen te beschrijven vanuit een modeloptiek, die beoogt theoretisch consistent te zijn. Elk onderdeel van het model is daarom opgebouwd vanuit een theoretisch schema, waarin de nutsfuncties van de economische subjecten, de restricties waar ze aan onderhevig zijn en hun optimaliserend gedrag expliciet gespecificeerd worden.

Kenmerkend voor MIMIC is dat het een gedetailleerde beschrijving geeft van het gedrag van huishoudingen. Voor het doel van MIMIC is met name de desaggregatie van het arbeidsaanbod van groot belang. In het model worden zestien verschillende ty-

* De auteurs zijn werkzaam bij de afdeling Toegepaste Algemeen Evenwichtsmodellen van het Centraal Planbureau, op welke afdeling het MIMIC model ontwikkeld is.

1. Individualisering speelt een belangrijke rol in de maatschappelijke discussie over de vormgeving van de sociale zekerheid. Zie bij voorbeeld M. Bruyn-Hundt en S. Gustafsson, Individualisering van belasting- en premieheffing, *ESB*, 7 augustus 1991, blz. 800-801; Y.K. Grift, F.G. van Herwaarden, E.J. Pommer, J.J. Siegers en L.A.H.M. Smit, Individualisering van uitkeringsrechten, *ESB*, 16 oktober 1991, blz. 1032-1040; FNV, *Economische zelfstandigheid en solidariteit*, Nota en resolutie vastgesteld tijdens het FNV-congres op 12 en 13 november 1990 te Amsterdam, en in deze stukken geciteerde referenties.

2. Een beschrijving van MIMIC staat in G.M.M. Gelauff, *Taxation, social security and the labour market, an applied general equilibrium model for the Netherlands*, proefschrift, CPB, 1992.



NB: A-B-E is de budgetcurve met voetoverheveling, A-C-E is budgetcurvev zonder voetoverheveling.

Figuur 1.
Arbeidsaanbod effect ten gevolge van afschaffing van voetoverheveling

pen huishoudingen onderscheiden. Per type wordt weer verder onderscheid gemaakt naar ongeveer tien inkomensklassen. Alleen het formele arbeidsaanbod van samenlevende partners is endogeen in MIMIC. Het overige arbeidsaanbod is exogeen. De reden hiervoor is dat micro-econometrisch onderzoek erop duidt dat het arbeidsaanbod van kostwinners in gezinshuishoudingen en van alleenstaanden nauwelijks gevoelig is voor veranderingen in de inkomenssfeer³. Belangrijke determinanten van het arbeidsaanbod van de partner zijn het beschikbaar inkomen van de kostwinner in de huishouding en de netto-loonvoet van de partner zelf.

Een ander kenmerk van MIMIC is het loonvormingsmodel en het karakter van de werkloosheid. Het loon wordt bepaald door loononderhandelingen tussen werkgevers en werknemers en beïnvloedt de vraag naar en het aanbod van arbeid en daarmee de werkloosheid. Deze werkloosheid heeft in het model een evenwichtskarakter. Dit betekent dat ook op lange termijn evenwichtswerkloosheid bestaat. De hoogte van deze evenwichtswerkloosheid hangt af van de factoren die het keuzegedrag van de loononderhandelingspartners beïnvloeden. Belangrijke factoren zijn in dit verband de verhouding tussen consumptieprijzen en productieprijzen, de gemiddelde belasting- en premiedruk op looninkomen en de verhouding tussen netto-werkloosheidsuitkering en de gemiddelde netto-loonvoet. Deze drie factoren hebben alle een positieve invloed op de hoogte van het loon en daarmee op de evenwichtswerkloosheid.

Tot slot merken we op dat het model, vanwege het doel van lange-termijnanalyse, geen beschrijving geeft van eventuele vertragingen in het economisch gedrag. De simulatieresultaten van MIMIC geven derhalve de gevolgen op langere termijn weer, waarbij vertragingen in gedragsreacties zijn uitgewerkt.

Individualisering in het belastingstelsel

De consequenties van het afschaffen van de overdraagbaarheid van de belastingvrije voet voor het arbeidsaanbod van partners, kunnen worden geïllustreerd met figuur 1, die visueel de kern van de modelwerking weergeeft. De horizontale as geeft de hoeveelheid vrije tijd van een huishouding weer, de verticale as het inkomen. De lijn van punt B naar punt E is de budgetcurve van de partner in geval de belastingvrije voet overdraagbaar is. Punt B geeft het inkomen weer dat via voetoverheveling ten gun-

ste komt van een huishouding waarin de partner niet werkt, zijnde de belastingvrije som maal het marginale tarief van de kostwinnaar. Tussen B en E is het inkomen van de partner kleiner of gelijk aan de belastingvrije som. Bij gevolg wordt deze in zijn geheel aan de kostwinner overgedragen. Als de partner in deze situatie wil gaan werken, zal hij of zij over iedere verdiende gulden belasting en premies volksverzekeringen moeten betalen. Dit verklaart waarom de hellingshoek van de budgetcurve tussen punt B en E gelijk is aan de hellingshoek links van punt E.

De kromme lijn door punt B is de nutscurve van de huishouding. Deze geeft de relatieve voorkeur voor vrije tijd en consumptie weer. Het hoogste nut wordt bereikt daar waar de nutscurve raakt aan de budgetcurve. In geval van overdraagbaarheid van de belastingvrije som wordt in figuur 1 het maximale nut bereikt bij niet-participatie van de partner. Indien de voetoverheveling wordt afgeschaft, verschuift de budgetcurve van de partner echter van de doorgetrokken lijn van punt B tot E naar de lijn van punt A tot E.

De verschuiving van de budgetcurve heeft twee gevolgen. In de eerste plaats wordt de budgetcurve steiler, omdat de opbrengst van één uur werken toeneemt. Nu de partner een eigen belastingvrije som krijgt, wordt tussen punt A en E zijn/haar marginale tarief van belastingen en premies volksverzekeringen nul. Dit heeft een positief substitutie-effect en vergroot de aantrekkelijkheid voor partners om deel te nemen aan het arbeidsproces.

In de tweede plaats leidt de afschaffing van de voetoverheveling tot een inkomensverlies voor gezinshuishoudingen, waarvan de partner niet werkt of minder verdient dan de belastingvrije som⁴. Voor gezinshuishoudingen waarvan de partner niet werkt, wordt dit in de figuur weergegeven door de verschuiving van punt B naar A. Dit vergroot ook de prikkel voor partners om te werken ten einde het inkomensverlies te compenseren. Beide effecten stimuleren het aanbieden van een beperkt aantal uren. Het optimale punt verschuift van punt B naar punt C. Het gemiddelde aantal uren dat deze personen willen werken (h) is echter beperkt. De afschaffing van de voetoverheveling vergroot namelijk alleen de aantrekkelijkheid van kleine banen. De situatie voor partners die voor de afschaffing van de voetoverheveling al meer verdienen dan de belastingvrije som, blijft onveranderd.

Kolom één van tabel 1 vermeldt de macro-economische resultaten van deze variant. Het arbeidsaanbod van partners in personen stijgt met 380.000 personen, terwijl het arbeidsaanbod in uren met 80.000

3. Zie J.J.M. Theeuwes, *Arbeid en belastingen*, in: *Belastingheffing en belastinghervorming*, Stenfert Kroese, Leiden, 1988. Niet uitgesloten is dat met de individualisering ook hierin gedragswijzigingen zullen optreden. Aangezien het arbeidsaanbod gemodelleerd is als een huishoudbeslissing, hoeft dit niet noodzakelijkerwijs tot grote wijzigingen in de totale arbeidsaanbodreactie van huishoudingen te leiden. Wel zal de verdeling van arbeidsinspanning tussen kostwinner en partner kunnen veranderen.

4. Indien de afschaffing van de voetoverheveling gecompenseerd zou worden door een verhoging van de kinderbijslag, blijft voor samenlevers met kinderen dit inkomenseffect achterwege.

arbeidsjaren toeneemt. De stijging van het arbeidsaanbod van partners lokt loonmatiging uit. Hierdoor dalen de prijzen, waardoor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven verbetert en de export toeneemt. De daling van de reële loonvoet leidt wel tot een daling van de particuliere consumptie, mede doordat de afschaffing van de voetoverheveling het netto-inkomen van samenlevers doet afnemen. De productie stijgt per saldo met 0,9%. Dit leidt tot een stijging van de werkgelegenheid, die nog enigszins versterkt wordt doordat de daling van de loonkosten enige substitutie van kapitaal naar arbeid teweeg brengt. De stijging van het arbeidsaanbod resulteert daarom in een zeer bescheiden stijging van de werkloosheid, het overgrote deel wordt vertaald in meer werkgelegenheid. Zowel vanwege deze positieve macro-economische doorwerking als door de directe stijging van de inkomstenbelasting door de afschaffing van de voetoverheveling treedt een daling van het financieringstekort op met 0,6% van het netto nationaal inkomen.

Individualisering in de sociale zekerheid

Bij de individualisering of verzelfstandiging in de sociale zekerheid worden twee extreme posities onderscheiden. De reden hiervoor is dat op voorhand moeilijk te schatten is in hoeverre het verlenen van bijstandsuitkeringsrechten aan partners in gezinshuishoudingen oneigenlijk gebruik in de hand werkt en in hoeverre dit bestreden kan worden door sanctiebeleid. In de eerste positie wordt ervan uitgegaan dat oneigenlijk gebruik van uitkeringsrechten volledig wordt uitgesloten, zodat alleen die partners een uitkering genieten, die daadwerkelijk naar een baan zoeken en bij hun keuze voor arbeidsmarktparticipatie zich niet laten leiden door het recht op uitkering bij werkloosheid. In de tweede positie wordt van maximaal oneigenlijk gebruik van uitkeringsrechten uitgegaan en verondersteld dat iedereen die geen baan heeft een bijstandsuitkering aanvraagt en ontvangt.

Geen oneigenlijk gebruik

Kolommen twee, drie en vier van tabel 1 beschrijven de effecten van de situatie zonder oneigenlijk gebruik. De tweede en derde kolom betreffen individualiseringsvarianten, waarbij een individueel bijstandsuitkeringsrecht wordt ingevoerd, dat onafhankelijk is van de woonsituatie. In de tweede variant bedraagt de bijstandsuitkering 70% van het netto-minimumloon, in de derde variant 50% van het netto-minimumloon. De vierde variant is een verzelfstandigingsvariant, waarbij de bijstandsuitkering van alleenstaanden en eenoudergezinnen op 70% respectievelijk 90% van het netto-minimumloon wordt gesteld en die van samenlevers op 50% van het netto-minimumloon.

Wanneer verondersteld wordt dat de verlening van uitkeringsrechten in het geheel geen oneigenlijk ge-

	Geen voetoverheveling (1)	Individualisering RWW zonder oneigenlijk gebruik (2) ^b	(3) ^c	(4) ^d	Individualisering RWW met oneigenlijk gebruik (5) ^b	(6) ^c	(7) ^d
Prijzen			<i>Procentuele verandering</i>				
Loonvoet	-1,2	-1,0	-2,7	-1,9	18,6	8,7	9,5
Consumptieprijzen	-0,3	-0,2	-0,6	-0,4	3,5	1,6	1,8
Volumes							
Particuliere cons.	-0,4	0,0	-1,3	-0,6	10,6	4,9	5,6
Export	0,9	0,8	2,1	1,5	-11,9	-6,0	-6,6
Productie	0,9	1,0	2,1	1,7	-11,4	-5,9	-6,3
Werkgelegenheid bedr.	1,0	1,0	2,0	1,6	-10,6	-5,6	-5,9
Arbidsaanbod (pers.)	5,6	0,9	0,9	0,9	-22,3	-17,4	-17,5
Arbidsaanbod (uren)	1,1	0,8	0,9	0,9	-12,7	-7,6	-7,7
Ratio's			<i>Absolute verandering</i>				
Werkloosheidsvoet	0,3	-0,1	-0,7	-0,4	-4,0	-2,9	-2,8
Inactieven/actieven	0,3	0,8	-0,8	-0,2	56,4	44,2	45,0
Collectieve-lastendruk:							
• gemiddelde druk	-0,1	-0,3	-0,5	-0,5	2,6	1,3	1,4
• marginale druk	-0,3	-0,2	-0,5	-0,4	1,7	0,9	1,0
Netto replacement ratio ^e	-0,4	-1,2	-6,3	-4,1	-1,1	-6,4	-4,0
Collectieve uitgaven ^f	-0,7	-0,7	-2,7	-1,7	13,6	6,4	7,3
Financieringstekort ^f	-0,6	-0,4	-1,7	-1,0	11,3	5,6	6,2

a. Gecumuleerde verschillen tussen simulatie- en projectiepad na 25 perioden.

b. RWW-uitkering 70% netto minimum loon.

c. RWW-uitkering 50% netto minimum loon.

d. RWW-uitkering alleenstaanden, eenoudergezinnen, kostwinners en partners 70% respectievelijk 90% en 50% netto minimum loon.

e. Verhouding tussen netto-werkloosheidsuitkering en netto-loon.

bruik in de hand werkt, lokt individualisering van de bijstandsuitkering extra arbeidsaanbod van partners uit. De reden is dat in de huidige situatie de bijstandsuitkering van de kostwinner gekort wordt als de partner inkomen verdient. De marginale druk op partnerinkomen is daardoor 100%, hetgeen ertoe leidt dat het voor partners met een kostwinner in de bijstand niet aantrekkelijk is om zich aan te bieden. Door de individualisering van de bijstandsuitkering vervalt dit 100% marginaal tarief op partnerinkomen. Dit stimuleert het arbeidsaanbod van partners. Het effect wordt nog eens versterkt door het feit dat op de uitkering van de kostwinner fors gekort wordt. De participatiegraad van partners met een kostwinner in de RWW stijgt hierdoor van 0% naar gemiddeld 80%. Materieel betekent dit dat ook voor partners met jonge kinderen beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt wordt geëist⁵.

Tussen de arbeidsaanbodeffecten van de varianten onderling doen zich weinig verschillen voor. De hoogte van de bijstandsuitkering is derhalve in geval er geen enkel oneigenlijk gebruik van uitkeringsrechten wordt gemaakt, nauwelijks van invloed op

Tabel 1.
Individualiserings- en verzelfstandigingsvarianten; mutaties t.o.v. de huidige situatie^a

5. Hierbij is geabstraheerd van mogelijke effecten van een toekomstige herziening van de bijstandswet, waarbij partners van kostwinners met een RWW-uitkering (tenzij er jonge kinderen zijn) eveneens verplicht worden zich in te laten schrijven als werkzoekend. Voor zover deze wijziging een toename van het effectief arbeidsaanbod van partners van kostwinners met een RWW-uitkering genereert, zullen de arbeidsaanbodeffecten ten gevolge van de individualisering minder zijn.

Omdat het om partners gaat met een relatief laag aantal uren per week, daalt het arbeidsaanbod in arbeidsuren minder sterk. Niettemin daalt ook het aanbod van arbeidsuren fors en wel (op macroniveau) met 12,7%. Dit leidt tot een sterke stijging van de loonvoet met navenante gevolgen voor de export, de produktie en de werkgelegenheid. Omdat de RWW-uitkering verondersteld wordt gekoppeld te zijn aan de lonen, stijgt deze ook mee en dit versterkt de negatieve effecten ervan op het arbeidsaanbod. Als gevolg van het sterke beroep op de RWW stijgen de overheidsuitgaven zeer sterk en daarmee ook het financieringstekort. Ook de marginale en gemiddelde belasting- en premiedruk nemen toe. Dit vloeit voort uit het feit dat de banen met een gering aantal uren en daarmee met een lage marginale en gemiddelde druk verdwijnen.

In de zesde en zevende variant treden soortgelijke effecten op, alhoewel kwantitatief iets minder dramatisch omdat de RWW-uitkering van partners hier op 50% van het netto-minimumloon wordt gesteld in plaats van 70%. Niettemin zijn ook dan de gevolgen desastreus. Het arbeidsaanbod van partners daalt met ongeveer 60% met grote gevolgen voor loonvorming, werkgelegenheid en overheidsfinanciën.

Conclusies

Individualisering in het belastingstelsel door afschaffing van de voetoverheveling zal het arbeidsaanbod van partners stimuleren. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door een negatief inkomenseffect uit hoofde van een daling van het netto-inkomen van een kostwinner, waarvan de partner niet participeert. Anderzijds wordt het arbeidsaanbod gestimuleerd door

een positief substitutie-effect uit hoofde van een stijging van het netto te verdienen loon van een partner, doordat deze een eigen belastingvrije som krijgt. De toeloop van arbeidsaanbod betreft vooral kleine banen van ongeveer een dag per week. De stijging van het arbeidsaanbod leidt tot loonmatiging en komt de economische groei en werkgelegenheid ten goede.

Het individualiseren van uitkeringsrechten gaat met grote risico's gepaard, omdat door de sterke toename van het potentiële aantal uitkeringstrekkers een stringente controle op oneigenlijk gebruik zeer moeilijk zal zijn. Dit zou tot een sterke toename van het feitelijke aantal RWW-uitkeringstrekkers kunnen leiden. Als gevolg hiervan zal de economische groei en de werkgelegenheid afnemen en het financieringstekort van de overheid toenemen. De mate waarin deze negatieve effecten optreden, is mede afhankelijk van de hoogte van de geïndividualiseerde RWW-uitkering. Hoe hoger de RWW-uitkering, des te sterker de daling van het arbeidsaanbod van partners en de budgettaire consequenties voor de overheid.

In geval bij individualisering in sociale zekerheid oneigenlijk gebruik van uitkeringsrechten volledig zou kunnen worden uitgesloten, leidt individualisering tot een toename van het arbeidsaanbod van partners. Dit lokt loondaling uit en genereert extra groei in produktie en werkgelegenheid. De werkloosheid zal dan op lange termijn dalen, omdat de gemiddelde replacement ratio daalt.

G.M.M. Gelauff
J.J. Graafland