

'Earned Income Tax Credit'

als aanvulling op het arbeidsmarktbeleid

Het toelaten van werknemers uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie vraagt om aanpak van de problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De EITC kan daarbij een oplossing bieden.

De arbeidsmarkt is gedurende de laatste jaren veranderd. De economie bevindt zich in een expansiefase en de werkloosheid is aanzienlijk gedaald. Het aantal onvervulde vacatures is toegenomen. Dit heeft een heroriëntatie van het arbeidsmarktbeleid van de overheid tot gevolg gehad. Van een fiscale stimulering van de vraag naar (lager gekwalificeerde) arbeid ontwikkelt het beleid zich naar stimulering van het arbeidsaanbod, vooral met betrekking tot laaggeschoolde uitkeringsgerechtigden en partners. Deze verschuiving in de aandacht van beleidsmakers beoogt vooral de afhankelijkheid van uitkeringen voor de betrokkenen te verminderen. Maar tegelijkertijd worden daarmee de al lang bestaande problemen aan de onderkant van de arbeidsmarkt weer actueel: de armoedeval en de relatief hoge replacement ratio (de verhouding tussen een netto werkloosheidsuitkering en het nettoloon op minimumloonniveau). Daarnaast heeft ook de uitbreiding van de Europese Unie gevolgen voor de arbeidsmarkt. De vrees voor een grote toestroom van werknemers uit de nieuwe lidstaten heeft de regering doen besluiten een overgangsregeling in het leven te roepen. De regeling legt werkgevers beperkingen op bij het in dienst nemen van deze werknemers. Toch zal de uitbreiding van de Europese Unie grote gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt.

Het is zinvol nu met deze ontwikkelingen rekening te houden en naar goede oplossingen te zoeken. Dit artikel richt zich op de mogelijkheden die een zogenaamde *earned income tax credit* daarbij kan bieden.

De Earned Income Tax Credit (EITC)

Een EITC is een belastingsubsidie op het arbeidsinkomen van werkenden. Het is een subsidie die beoogt het werken aantrekkelijker te maken. De subsidie kan verschillende vormen aannemen: die van een algemene subsidie op arbeidsinkomen en die

van een subsidie op alleen lage arbeidsinkomens. Bij deze laatste vorm kan nog onderscheid gemaakt worden tussen lage arbeidsinkomens die het gevolg zijn van een laag uurloon en lage arbeidsinkomens die het gevolg zijn van een (zeer) klein aantal gewerkte uren per periode.

In de Verenigde Staten bestaat de EITC op basis van het jaarinkomen al sinds 1975. Er worden daar met de EITC twee doelen nagestreefd: armoedebestrijding en werkparticipatie. De EITC richt zich op alle lage arbeidsinkomens en beoogt de arbeidsparticipatie van armen te verbeteren via hun werkmotivatie. Het is een zeer omvangrijk programma met in 1998 een uitgavenniveau van meer dan 22 miljard dollar (Rosen, 1999).

In Nederland heeft aan het einde van de vorige eeuw de invoering van een EITC even in de belangstelling gestaan. Daarbij richtte de discussie zich uitsluitend op de doelstelling werkparticipatie en betrof een EITC op basis van het uurloon. Mogelijk heeft dit laatste ertoe bijgedragen dat een EITC geen onderdeel van het arbeidsmarktbeleid is geworden: de fiscus beschikt niet over het uurloon en invoering ervan is daarom zonder nadere maatregelen niet mogelijk.

Mogelijke vormen van de EITC

De EITC kan een drietal vormen aannemen (Graafland et al., 2001). Allereerst is er de meest eenvoudige vorm: een vaste EITC voor alle werkenden. Dan is er de tweede vorm waarbij de EITC alleen voor lage jaarinkomens geldt. Indien het jaarinkomen meer bedraagt dan een zeker maximum bestaat geen recht meer op een EITC. Bij de derde vorm vormt niet het jaarinkomen van de werkende de basis, maar het uurloon. Indien dit uurloon meer bedraagt dan een zeker maximum bestaat geen recht meer op een EITC.

De hoogte van de EITC voor alleen lage jaarinkomens is afhankelijk van dit jaarinkomen en kent daarbij drie fasen. Werknemers met een zeer laag jaarinkomen bevinden zich in de opbouwfase waarin de EITC toeneemt met dit inkomen; dan volgt een fase waarin de EITC gelijk blijft als het jaarinkomen hoger is en ten slotte volgt een afbouwfase waarin de EITC tot nihil daalt bij het toenemen van het jaarinkomen. (Rosen, 1999). Indien

Het is echter van groot belang de EITC voor de laagstbetaalden duidelijk zichtbaar te maken

het jaarinkomen hoger is dan een zeker maximum bestaat dus geen recht op een EITC. De EITC gebaseerd op het uurloon kent, mutatis mutandis, eenzelfde fasering. Met deze fasering wordt het mogelijk vele varianten van de EITC, gebaseerd op jaarinkomen dan wel uurloon, te onderscheiden, afhankelijk van de lengte van elke fase en de hoogte van de maximale EITC. Het is daardoor mogelijk beide EITC's verfijnd af te stemmen op de doelstelling en de beschikbare middelen.

Vergelijken we de drie vormen voor een EITC, dan kan geconcludeerd worden dat de eerste, een vaste EITC voor alle werkenden, het minst specifiek is. Grote groepen werkenden die niet tot de voor het arbeidsmarktbeleid relevante doelgroep van laaggeschoolden en partners behoren, zullen van deze vorm profiteren. De tweede vorm, de EITC die alleen voor lage jaarinkomens geldt, is veel meer gericht op de doelgroep. Er zijn echter ook hier werkenden die wel zullen profiteren van de EITC terwijl ze niet binnen de doelgroep vallen: werknemers met een deeltijdbaan die wel een relatief hoog uurloon hebben maar toch een relatief laag jaarinkomen als gevolg van een klein aantal gewerkte uren. De derde vorm, de EITC met als basis het uurloon van de werknemer, is het meest gericht op de doelgroep.

Simulatieresultaten en uitvoeringsaspecten

Het CPB heeft de effecten van de verschillende EITC-vormen doorgerekend (Graafland et al., 2001). Daaruit is gebleken dat een vaste EITC voor alle werkenden het minst effectief is. De beide andere vormen zijn beduidend effectiever. Het meest effectief van deze twee is een EITC, gebaseerd op het uurloon van werknemers: de invloed op de replacement ratio is gunstiger en ook treedt er een grotere daling op van het aandeel van de langdurige werkloosheid in de totale werkloosheid. Daarom spreken Graafland et al. een voorkeur uit voor de derde vorm, een EITC gebaseerd op het uurloon (Graafland et al., 2001). Wel worden daar enkele kanttekeningen bij gemaakt. In dit verband is de meest belangrijke daarvan dat, indien het uurloon door de werknemer aan de fiscus moet worden opgegeven, een fraudegevoelige weg wordt ingeslagen. Inschakeling van de werkgever zou dit kunnen voorkomen.

Het is zinvol om wat dieper in te gaan op de uitvoeringsaspecten van een EITC. Vergelijken we de drie vormen voor een EITC dan kan geconcludeerd worden dat de eerste, een vaste EITC voor alle werkenden, de meest simpele is. De fiscus kan eenvoudig vaststellen wie ervoor in aanmerking komen. Maar door het weinig specifieke karakter komen de beschikbare gelden voor een deel terecht bij werknemers die niet binnen de doelgroep vallen. Daardoor zal de hoogte van de EITC bij eenzelfde beschikbaar budget beperkt zijn. Dat blijkt ook uit de door Graafland et al. gepubliceerde resultaten: bij een budget van 0,25 procent van het bnp bedraagt een vaste EITC 140 euro en een EITC voor alleen lage jaarinkomens maximaal 340 euro (Graafland et al., 2001). Dat is een aanzienlijk verschil.

Bij deze laatste vorm, de EITC die alleen voor lage jaarinkomens geldt, kan de fiscus eveneens eenvoudig vaststellen wie ervoor in aanmerking komen. Er zijn echter ook hier werkenden die wel zullen profiteren van de EITC terwijl ze niet binnen de doelgroep vallen: bijvoorbeeld hoogopgeleide partners met een deeltijdbaan die wel een relatief hoog uurloon hebben, maar als gevolg van een klein aantal uren toch een relatief laag jaarinkomen.

Bij de derde vorm, de EITC met als basis het uurloon van de werknemer, is het voor de fiscus niet zondermeer mogelijk vast te stellen wie ervoor in aanmerking komen. Het zal dan nodig zijn dat de fiscus de beschikking krijgt over het uurloon van de werknemer. Een opgave ervan kan door de betrokkene zelf worden verzorgd dan wel door de werkgever.

Praktische problemen met de EITC gebaseerd op een uurloon

Het feit dat een opgave van het uurloon van de werkende aan de fiscus moet worden verstrekt, kan aangemerkt worden als een wezenlijk nadeel. Er doet zich namelijk een aantal grote problemen voor rond de vaststelling van het uurloon en

Een EITC richt zich op het verhogen van de arbeidsmotivatie van de werkende en daarmee op het terugdringen van de werkloosheid

met betrekking tot de fraudegevoeligheid van de opgave.

Het is bekend dat Nederland een land is met een groot aantal deeltijdbanen, ook bij werkenden met een laag uurloon. Daarnaast heeft zich in de laatste decennia een belangrijke ontwikkeling voorgedaan op het gebied van de arbeidsovereenkomsten. Voor steeds meer mensen gelden 'van het normale patroon' afwijkende arbeidsvoorwaarden. Er zijn mensen die werken in ploegendienst en dus een ploegendiensttoeslag hebben dan wel een onregelmatigheidstoeslag. Bovendien

wisselt het uurloon van mensen in ploegendienst met het tijdstip waarop gewerkt wordt. Er zijn mensen met een normale arbeidsovereenkomst die oproepbaar zijn en een *standby*-vergoeding ontvangen, ook als zij 's avonds of 's nachts niet naar het werk komen. Als zij opgeroepen worden, ontvangen ze het uurloon dat geldt voor dat tijdstip (meestal 's nachts of in het weekend). Er zijn oproepkrachten, er bestaan nuluren contracten, er zijn thuiswerkcontracten en werken in deeltijd is heel gewoon geworden. Er wordt door mensen met dergelijke arbeidsovereenkomsten of met een deeltijdbaan relatief vaak overgewerkt, waarbij de compensatie kan plaatsvinden in geld dan wel in vrije tijd. Ook zijn er mensen met meer dan één baan. In dat geval is er geen werkgever die 'het uurloon' kan vaststellen. Kortom, er bestaat een veelheid van regelingen en situaties en het vaststellen van 'het uurloon' is dan ook iets dat voor al deze gevallen in de praktijk noch door de werkende, noch door de werkgever wordt gedaan. Er zou dan ook een aanzienlijke hoeveelheid regelgeving moeten worden ontwikkeld om te kunnen komen tot het vaststellen van 'het uurloon'. Een zekere willekeur zou daarbij onvermijdelijk zijn. Maar de overheid en in het bijzonder de belastingdienst heeft toezeggingen aan het bedrijfsleven gedaan om de lasten van regelgeving voor de werkgever aanzienlijk te verminderen. Zo is ondermeer in 1999 de beschikking vermindering loonbelasting/premie volksverzekeringen afgeschaft en betaalt de belastingdienst de voorlopige teruggaaf uit. Het introduceren van een nieuwe hoeveelheid regelgeving voor de werkgever ten behoeve van de belastingdienst moet dan ook noch als wenselijk noch als haalbaar worden aangemerkt.

Een ander praktisch probleem is de fraudegevoeligheid van de opgave. Zij zou moeten worden vastgesteld door de werkgever en ook aan de werknemer moeten worden verstrekt. Onherroepelijk leidt dat tot discussie en de definitieve vaststelling wordt dan gedaan binnen het overleg van een belanghebbende (de werknemer) en een neutrale betrokkene (de werkgever). Dat kan niet anders dan een neerwaarts effect hebben op het op te geven uurloon.

Maar ook vanuit een andere invalshoek is dit een slecht idee. Zou de EITC via de werkgever bij de

werknemer terechtkomen, dan wordt deze vermeld op het loonstrookje. Dat is een complex (en voor velen daarvoor slecht te begrijpen) document waarvoor de laagstbetaalden dan ook vrijwel geen belangstelling hebben, waardoor de EITC naar de achtergrond zou verdwijnen. Immers, de uitbetaling van de EITC in maandelijkse termijnen betekent een verhoging van het netto maandinkomen met slechts enkele tientallen euro's. Het is echter van groot belang de EITC voor de laagstbetaalden duidelijk zichtbaar te maken. Het doel is immers de werkmotivatie te verhogen. Het verdient daarom de voorkeur dat de EITC door de belastingdienst rechtstreeks aan de rechtshabende wordt uitbetaald, bij voorbeeld in slechts één of twee termijnen. Alleen dan wordt het door hen ervaren als een extra stuk inkomen en mag er de gewenste verhoging van de arbeidsmotivatie van worden verwacht.

Beleidsaanbeveling

De economie bevindt zich op dit moment in een expansiefase. De werkloosheid is gedaald van zeven procent een jaar geleden tot minder dan zes procent nu. Het aantal vacatures is in sommige sectoren al groot. Daarnaast heeft het kabinet besloten om per 1 januari 2007 werknemers uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie onder voorwaarden toe te laten tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Er geldt dit jaar een overgangsregeling maar sinds medio september is deze regeling voor zestien nieuwe sectoren verruimd, naast de vijf sectoren waarvoor dat al eerder was gebeurd. Werknemers uit de nieuwe lidstaten kunnen nu in eenentwintig sectoren worden aangenomen zonder dat werkgevers eerst Nederlandse werknemers moeten zoeken. Verwacht mag worden dat als gevolg van deze ontwikkeling nog meer arbeidskrachten uit vooral de nieuwe lidstaten van de Europese Unie naar Nederland komen. Het verdient daarom aanbeveling de EITC, gebaseerd op het jaarinkomen uit arbeid, nu in te voeren. Daarmee wordt bereikt dat werken voor de laagopgeleide werknemer financieel aantrekkelijker wordt. Hij wordt daardoor gestimuleerd er harder aan te trekken om (weer) aan de slag te komen. En dat zou goed zijn: voor de mensen zelf, voor het verder omlaag brengen van de uitkeringskosten, voor de Nederlandse economie als geheel.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat een EITC een effectief instrument kan zijn. Het meest effectief is de vorm, gebaseerd op het uurloon van de werkende

Conclusie

De EITC is een belastingsubsidie op het arbeidsinkomen van werkenden. Er bestaan verschillende vormen voor een EITC: een vaste EITC voor alle werkenden; een EITC die alleen voor lage jaarinkomens geldt, waarbij naarmate het jaarinkomen hoger is, de EITC lager is en waarbij boven een maximum jaarinkomen geen recht meer op een EITC bestaat en de vorm waarin niet het jaarinkomen de basis vormt, maar het uurloon van de werkende. Indien dit uurloon meer bedraagt dan een zeker maximum bestaat geen recht meer op een EITC.

Een EITC richt zich op het verhogen van de arbeidsmotivatie van de werkende en daarmee op het terugdringen van de werkloosheid, vooral onder ongeschoolden, laaggeschoolden en partners. Het CPB heeft de effecten van verschillende vormen van een EITC onderzocht. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat een EITC een effectief instrument kan zijn. Het meest effectief is de vorm, gebaseerd op het uurloon van de werkende.

Dit uurloon is echter in een groot aantal gevallen niet bekend en de belastingdienst beschikt er nooit over. De werknemer of de werkgever zou het uurloon daarom aan de belastingdienst moeten opgeven, een aspect waaraan zodanig grote bezwaren kleven dat een EITC op basis van het uurloon moet worden afgewezen. Daarmee komt alleen de EITC, gebaseerd op het jaarinkomen, voor invoering in aanmerking. Het per 1 januari 2007 tot de Nederlandse arbeidsmarkt toelaten van werknemers uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie is een goede reden om die invoering nu ter hand te nemen.

LITERATUUR

Graafland, J.J., R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbeling & A. Nieuwenhuis (2001) *MIMICing Tax Policies and The Labour Market*. Amsterdam: Elsevier Science.
Rosen, H. S. (1999) *Public Finance*. Fifth edition. Singapore: McGraw-Hill International Editions.