Centraal Planbureau

Maatwerk loont | *Moeders prikkelbaar*



CPB Policy Brief | 2015/02

De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid

Egbert Jongen
Henk-Wim de Boer
Peter Dekker

Samenvatting

Generieke lastenverlichting doet relatief weinig voor de arbeidsparticipatie. Lastenverlichting voor werkende moeders met jonge kinderen is relatief effectief. Ook het beperken van inkomensondersteuning voor huishoudens met een laag inkomen levert relatief veel participatie op. Daar staat dan wel een toename in de inkomensongelijkheid tegenover.

Recent empirisch onderzoek toont een grote verscheidenheid in reacties op financiële prikkels. De arbeidsparticipatie van alleenstaanden en van mannen in samenwonende stellen is relatief ongevoelig voor financiële prikkels. De arbeidsparticipatie van moeders met jonge kinderen, zowel alleenstaande moeders als moeders in samenwonende stellen, is daarentegen relatief gevoelig voor financiële prikkels. Verder blijkt dat vooral het beïnvloeden van de keuze om al dan niet te werken effectief is. Financiële prikkels hebben maar beperkt invloed op de keuze voor het aantal uren of dagen werk per week.

Generieke lastenverlichting houdt onvoldoende rekening met de verscheidenheid in reacties om een groot effect te sorteren op de arbeidsparticipatie. Het verlagen van de schijftarieven beïnvloedt vooral de keuze voor het aantal dagen per week dat gewerkt wordt. Deze keuze is echter relatief ongevoelig voor financiële prikkels. Mede hierom heeft een vereenvoudiging in de vorm van een vlakke tariefstructuur (een simpele vlaktaks), bij gelijkblijvende inkomensongelijkheid, zelfs een averechts effect. De daling van de tarieven aan de bovenkant heeft maar een beperkt effect op het aantal uren per werkende, terwijl de stijging van de tarieven aan de onderkant werken juist aanzienlijk ontmoedigt. Het invoeren van een basisinkomen heeft ook een averechts effect. Dit geeft tweede verdieners een financiële prikkel om te stoppen met werken en deze groep reageert daar relatief sterk op.

Beleid dat het inkomensverschil tussen werken en niet werken vergroot, zoals het verhogen van de arbeidskorting aan de onderkant of het verlagen van de uitkeringen, is effectiever in het bevorderen van de arbeidsparticipatie. Dat geldt des temeer voor fiscale maatregelen die werken financieel aantrekkelijker maken voor moeders met jonge kinderen, zoals het verhogen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting, maar ook het verlagen van het kindgebonden budget of de bijstand voor alleenstaande ouders. De twee laatstgenoemde maatregelen leiden echter tot een toename in de inkomensongelijkheid.

Tot slot is het belangrijk op te merken dat het effect van financiële prikkels op de arbeidsparticipatie kleiner is dan in het verleden. Nederland heeft te maken met de wet van de remmende voorsprong. De (structurele) arbeidsparticipatie is de afgelopen decennia flink gestegen. Hierdoor is het moeilijker geworden om de arbeidsparticipatie verder te verhogen. Verder kent het huidige fiscale stelsel al een aantal kortingen en toeslagen voor groepen en beslissingsmarges die daar relatief gevoelig voor zijn. Ook dit maakt additioneel beleid minder effectief. Het suggereert ook dat een vereenvoudiging van het fiscale stelsel wat betreft de kortingen en toeslagen voor werkenden al gauw een prijs zal vragen in termen van arbeidsparticipatie.

1 Inleiding

Nederland maakt zich op voor een belastinghervorming. Na een aanloop in de vorm van twee adviescommissies zijn de contouren van een nieuw stelsel onlangs beschreven in een brief aan de Tweede Kamer.[1] Hierin is expliciet geformuleerd dat de hervorming zou moeten leiden tot een toename van de werkgelegenheid en de economische groei, het stelsel eenvoudiger moet maken, en daarbij de effecten op de inkomensverdeling en de overheidsfinanciën in het oog houdt. In concreto streeft het kabinet naar een toename van de werkgelegenheid met 100 duizend banen. In 2014 was het aantal werkzame *fulltime equivalents* (fte's) in Nederland 6,9 miljoen. Worden de banen geïnterpreteerd als fte's dan gaat het om een geambieerde toename van 1,4%.

In het licht van de expliciete werkgelegenheidsambitie is een gedegen kennis van de participatie-effecten, en de bijbehorende koopkrachteffecten, van verschillende concrete maatregelen en hervormingen van groot belang. Met deze Policy Brief wil het CPB in die behoefte voorzien. De afgelopen jaren heeft het CPB, op basis van gedetailleerde, recente data voor een zeer groot aantal huishoudens, onderzoek gedaan naar de effecten van financiële prikkels op de arbeidsparticipatie van verschillende groepen op de arbeidsmarkt. De empirische inzichten van deze studies over het arbeidsmarktgedrag van verschillende groepen zijn vervolgens gebundeld in een microsimulatiemodel genaamd MICSIM.[2]

Met MICSIM kunnen de effecten van maatregelen in de inkomstenbelasting op het overheidsbudget, de koopkracht en de arbeidsparticipatie integraal worden bepaald. De kracht van het model is de actuele empirische basis, het onderscheid tussen verschillende groepen met uiteenlopend arbeidsmarktgedrag en een gedetailleerde en actuele modellering van het belastingstelsel. Bij de simulatie-uitkomsten in deze Policy Brief is het belangrijk te vermelden dat het gaat om langetermijneffecten van beleidswijzigingen.[3] Omdat personen tijd nodig hebben om hun gedrag aan te passen, en omdat de conjunctuur invloed kan hebben op de effecten, kunnen de effecten op korte termijn afwijken van de langetermijneffecten.

[1] Zie Commissie van Weeghel (2010), Commissie van Dijkhuizen (2013) en de kabinetsbrief 'Keuzes voor een beter belastingstelsel' d.d. 16 september 2014.
[2] Voor een beschrijving van het model en de onderliggende empirische analyses zie Jongen e.a. (2014). Dit Achtergronddocument bevat ook enkele kanttekeningen bij het model. De cijfers in deze Policy Brief wijken soms licht af van de cijfers in Jongen e.a. (2014) omdat uit wordt gegaan van een nieuwe basis, daarin zijn o.a. de wijzigingen in het belastingstelsel per 1 januari 2015 meegenomen.
[3] De langetermijneffecten worden gerealiseerd binnen een periode van 10 jaar.

2 Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders?

Op basis van gedetailleerde, recente data van huishoudens is bepaald in welke mate verschillende groepen op de arbeidsmarkt reageren op financiële prikkels.[4] Figuren 1 en 2 geven de belangrijkste uitkomsten grafisch weer. In de figuren staan zogenaamde arbeidsaanbodelasticiteiten. De arbeidsaanbodelasticiteit geeft aan met hoeveel procent het aantal gewerkte uren stijgt als het loon met 1 procent stijgt.[5] Bij samenwonende stellen wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen de eigen arbeidsaanbodelasticiteit in figuur 1 (het eigen loon neemt met 1% toe) en de kruiselingse arbeidsaanbodelasticiteit in figuur 2 (het loon van de partner neemt met 1% toe). Figuur 1 geeft ook een decompositie van de totale arbeidsaanbodelasticiteit opgesplitst naar de elasticiteit van de participatie in personen enerzijds en de arbeidsduur per werkende anderzijds. Dit speelt een belangrijke rol bij de effectiviteit van verschillende vormen van fiscaal beleid.

Figuur 1 laat zien dat de eigen arbeidsaanbodelasticiteit van mannen in samenwonende stellen klein is. De mannen zijn daarbij gegroepeerd naar het al dan niet hebben van jonge kinderen, en zo ja naar de leeftijd van het jongste kind. Voor al deze mannen geldt dat hun arbeidsparticipatie nauwelijks reageert op een verandering in hun loon en hetzelfde geldt voor het loon van hun partner, zie figuur 2. Voor zover er al een reactie is, dan is dat in het aantal mannen dat participeert. Het effect op het aantal uren per week is beperkt.

De arbeidsparticipatie van vrouwen in samenwonende stellen reageert veel sterker op financiële prikkels. Dit geldt met name voor vrouwen in samenwonende stellen met jonge kinderen en in mindere mate voor vrouwen in samenwonende stellen zonder kinderen. Wederom wordt de reactie vooral gedreven door het aantal vrouwen dat wil werken, maar bij vrouwen in samenwonende stellen is het effect op het aantal uren per werkende ook aanzienlijk. Figuur 2 laat zien dat vrouwen in samenwonende stellen relatief sterk negatief reageren op het loon van hun partner. Een loonsverhoging van de man leidt dan tot minder gewerkte uren van de vrouw.

Figuur 1 laat zien dat alleenstaanden zonder kinderen niet sterk reageren op financiële prikkels, terwijl alleenstaande ouders met jonge kinderen juist sterk reageren. Het effect op het aantal uren per werkende is daarbij wel kleiner bij alleenstaande ouders (meestal een vrouw) dan bij vrouwen in samenwonende stellen met jonge kinderen. Alleenstaande ouders die werken, doen dat meestal relatief veel dagen per week ten opzichte van werkende vrouwen in samenwonende stellen. Hierdoor is er minder ruimte om meer uren te werken.[6]

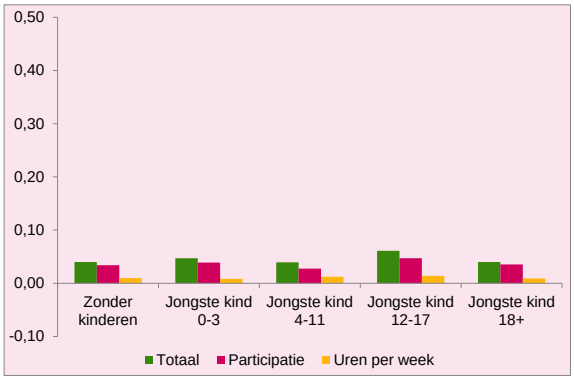
[4] De analyse bouwt voort op onderzoek gerapporteerd in Jongen e.a. (2011). Het verschil met de eerdere analyse is dat gebruik wordt gemaakt van betere (o.a. minder ontbrekende gegevens), meer (o.a. het gebruik en de kosten van formele kinderopvang) en recentere (2006-2009 i.p.v. 1999-2005) data. Bovendien worden nu de gedragsreacties bepaald voor een groter aantal groepen.

[5] Stel dat het loon stijgt met 1% en het aantal gewerkte uren met 0,2%, dan is de arbeidsaanbodelasticiteit dus 0,2%/1%=0,2.

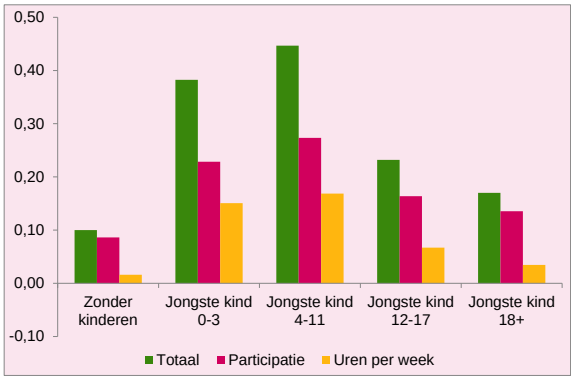
[6] Deze elasticiteiten zijn in lijn met de bevindingen van de internationale literatuur voor data voor de 21ste eeuw. Jongen e.a. (2014) bevat een vergelijking met de bevindingen van de recente overzichtsstudie van Bargain e.a. (2014).

Figuur 1 **Procentuele mutatie gewerkte uren bij een stijging van het uurloon met 1 procent, voor verschillende typen huishoudens en opgesplitst naar participatie en uren per week**

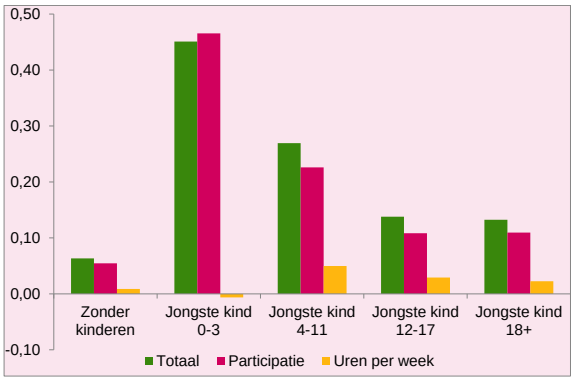
a) Mannen in samenwonende stellen



b) Vrouwen in samenwonende stellen



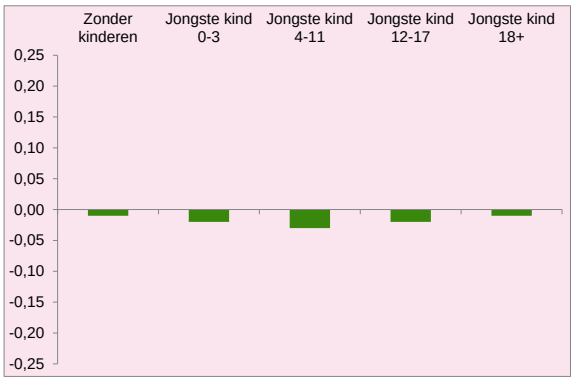
c) Alleenstaanden en alleenstaande ouders



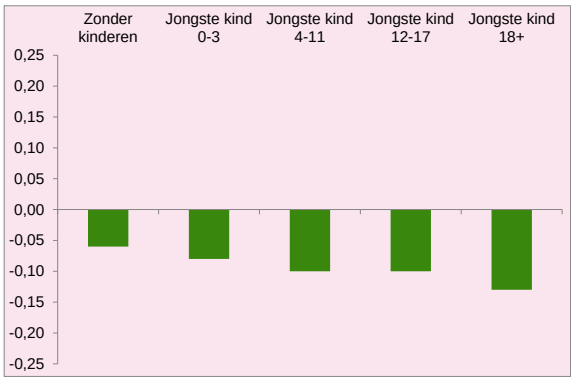
Bron: Jongen e.a. (2014).

Figuur 2 **Procentuele mutatie gewerkte uren bij een stijging van het uurloon van de partner met 1 procent, voor verschillende typen huishoudens**

a) Mannen in samenwonende stellen



b) Vrouwen in samenwonende stellen



Bron: Jongen e.a. (2014).

Ten slotte, de arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen is de afgelopen decennia flink gedaald. Theeuwes en Woittiez (1992) concludeerden dat deze elasticiteit ongeveer 1 was in de jaren tachtig van de vorige eeuw. De voorgaande analyse, op basis van data eind jaren nul, geeft een waarde vaak stukken lager dan 0,5 (afhankelijk van de leeftijd van het jongste kind). Dit is in lijn met de bevindingen van Blau en Kahn (2007) voor de VS. Zij vinden voor Amerikaanse vrouwen een daling van 0,8 in 1980 naar 0,4 in 2000.[7] De daling van de arbeidsaanbodelasticiteit reflecteert de sterke toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen de afgelopen decennia. Hierdoor is het moeilijker geworden om de arbeidsparticipatie van deze groep verder te verhogen.[8]

De uitkomsten van het empirisch onderzoek zijn verwerkt in het microsimulatiemodel MICSIM. De belangrijkste conclusies van het empirisch onderzoek voor de hierna volgende simulaties van de beleidswijzigingen zijn:

- Mannen in samenwonende stellen en alleenstaanden zijn relatief ongevoelig voor financiële prikkels.
- Moeders met jonge kinderen zijn relatief gevoelig voor financiële prikkels.
- In samenwonende stellen heeft een hoger loon van de man een substantieel negatief effect op de arbeidsparticipatie van de vrouw.
- Vooral de keuze om al dan niet te werken is gevoelig voor financiële prikkels, de keuze voor het aantal uren per week is dat veel minder.
- De arbeidsaanbodelasticiteiten zijn over de tijd gedaald, het effect van fiscale prikkels is daarom kleiner dan vroeger.

[7] Heim (2007) vindt een vergelijkbaar resultaat in een artikel met de veelzeggende titel '*The incredible shrinking elasticities: Married female labor supply*'. Bargain e.a. (2014) laten hetzelfde patroon zien in een cross-sectie van landen: landen met een hogere participatiegraad hebben een lagere arbeidsaanbodelasticiteit.

[8] Een relevante vraag daarbij is of de arbeidsaanbodelasticiteiten nog verder zullen dalen. Blau en Kahn (2007) laten zien dat de daling van de elasticiteiten tussen 1990 en 2000 in de VS is afgevlakt ten opzichte van de daling tussen 1980 en 1990. Dit is het gevolg van het afvlakken van de stijging van de arbeidsparticipatie. Ook voor Nederland is de verwachting dat de participatiestijging van vrouwen sterk afvlakt (Euwals e.a., 2014). Na een toename van tientallen procentpunten over de afgelopen decennia wordt er voor de toekomst nog maar een zeer geringe toename voorspeld. Voor de periode 2013-2040 bijvoorbeeld maar 0,5 procentpunt voor vrouwen 15-54 jaar oud (Euwals, e.a., 2014, tabel 4.1). Dit suggereert dat de elasticiteiten in de toekomst nog maar beperkt zullen dalen.

3 Generiek fiscaal beleid weinig effectief

Generiek fiscaal beleid is weinig effectief in het stimuleren van de arbeidsparticipatie. Om dit te illustreren laat tabel 1 de effecten zien van wijzigingen in de schijftarieven. Deze en alle volgende tabellen bevatten: het effect op de arbeidsparticipatie in fte's, de arbeidsproductiviteit per fte en de inkomensongelijkheid.[9] De som van de procentuele mutatie in de arbeidsparticipatie in fte's en de arbeidsproductiviteit per fte geeft een indicatie van het effect op de formele productie. Om de uitkomsten beter te kunnen begrijpen bevatten de tabellen ook arbeidsparticipatie-effecten van subgroepen.[10]

Tabel 1 laat zien dat het effect van lagere schijftarieven op het aantal gewerkte fte's beperkt is. Dit is niet verrassend. Deze varianten zijn voor een belangrijk deel gericht op de urenkeuze van werkenden. De urenkeuze reageert nauwelijks op financiële prikkels. Daarnaast spelen kruiseffecten op partners een belangrijke rol bij wijzigingen in het derde en vierde schijftarief. Wanneer de meestverdienende partner meer inkomen krijgt, gaat de minstverdienende partner minder werken.

Het verlagen van het eersteschijftarief, met een budgettair beslag van 1,5 miljard euro, heeft per saldo een licht negatief effect op het aantal gewerkte fte's. Voor vrouwen in samenwonende stellen met jonge kinderen maakt een lager eersteschijftarief (meer) werken financieel aantrekkelijker, zij gaan meer participeren. Mannen in samenwonende stellen met jonge kinderen zitten met hun inkomen meestal in een hogere schijf. Een lager eersteschijftarief is voor hen alleen een financiële meevaller, een extra euro heeft dan net wat minder waarde dan voorheen. Hierdoor gaan zij wat minder uren werken. Dezelfde effecten treden in mindere mate ook op bij samenwonende stellen zonder jonge kinderen. Alleenstaande ouders gaan minder werken. Een lager eersteschijftarief betekent een verhoging van de netto bijstand. Hierdoor wordt het voor sommige alleenstaande ouders minder interessant om te werken. Het saldo-effect op de participatie van alleenstaanden is nihil. Omdat lage inkomens relatief meer profiteren van deze maatregel, daalt de inkomensongelijkheid.

[9] Voor de inkomensongelijkheid wordt daarbij de Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerde nominaal beschikbaar huishoudinkomen als maatstaf gebruikt. De effecten op de Gini-coëfficiënt zijn groter dan in Jongen e.a. (2014). De varianten in Jongen e.a. (2014) zijn berekend voor 2014. In 2014 was de inkomensongelijkheid uitzonderlijk hoog door een tijdelijke toename van het inkomen van directeur-grootaandeelhouders. Een hogere startwaarde betekent voor een gegeven absolute mutatie procentueel kleinere effecten. De varianten in deze Policy Brief zijn berekend voor 2015. In 2015 is de geraamde inkomensongelijkheid vergelijkbaar met de inkomensongelijkheid in de jaren voor 2014.

[10] Om de tabellen beter leesbaar te maken worden de effecten geaggregeerd tot een kleiner aantal subgroepen dan het grotere aantal subgroepen dat gebruikt wordt in de empirische en onderliggende numerieke analyse. De aandelen van de personen per geaggregeerde groep zijn: mannen in samenwonende stellen met een jongste kind 0-17 jaar oud 13%, vrouwen in samenwonende stellen met een jongste kind 0-17 jaar oud 13%, mannen in andere samenwonende stellen 19%, vrouwen in andere samenwonende stellen 25%, alleenstaande ouder met een jongste kind 0-17 jaar oud 3% en alleenstaanden 26%. Zie Jongen e.a. (2014) voor een meer gedetailleerde omschrijving van de verschillende groepen en de selecties die gemaakt worden. Bij de berekening van de effecten op het totaal aantal fte's wordt naast de verschillen in omvang van de groepen ook rekening gehouden met de verschillen in het gemiddeld aantal fte per persoon per groep.

Tabel 1 Langetermijneffecten verlagen schijftarieven

	Eerste schijf	Tweede schijf	Derde schijf	Vierde schijf
Ex-ante budgettair (mld euro)	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
Mutatie (procentpunten)	-0,8	-2,1	-3,4	-5,2
	procentuele mutaties			
Arbeidsparticipatie in fte's	-0,02	0,09	0,06	0,01
- Mannen in samenwonende stellen, jongste kind 0-17	-0,09	0,04	0,10	0,06
- Vrouwen in samenwonende stellen, jongste kind 0-17	0,10	0,18	-0,02	-0,10
- Mannen in andere samenwonende stellen	-0,04	0,05	0,08	0,04
- Vrouwen in andere samenwonende stellen	-0,01	0,07	0,02	-0,01
- Alleenstaande ouders, jongste kind 0-17	-0,05	0,24	0,17	0,05
- Alleenstaanden	0,00	0,10	0,06	0,01
Arbeidsproductiviteit per fte	-0,01	-0,02	0,02	0,03
Inkomensongelijkheid (a)	-0,22	0,30	0,87	1,33
(a) Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerde nominaal beschikbaar huishoudinkomen.				

Het verlagen van het tweedeschijftarief, wederom met een budgettair beslag van 1,5 miljard euro, leidt tot een stijging van de arbeidsparticipatie. Alleenstaande ouders gaan nu ook meer werken, werken levert dan meer op, terwijl de netto bijstand gelijk blijft. Het effect op de gewerkte fte's is voor alle groepen positiever dan bij de eersteschijfvariant. Een groot deel van de werkende populatie heeft een bruto inkomen in de tweede schijf en een lager tweedeschijftarief betekent dat meer werken netto meer oplevert. De inkomensongelijkheid neemt in deze variant wel toe.

De effecten van het verlagen van het derdeschijftarief lijken veel op de effecten van het verlagen van het tweedeschijftarief. Het effect op het aantal gewerkte fte's voor mannen in samenwonende stellen is echter groter, het merendeel van deze mannen heeft een bruto inkomen in de derde schijf en voor hen stijgt de opbrengst van meer werken. Het effect op hun partners is kleiner, hun inkomen valt vaak niet in de derde schijf en door het hogere inkomen van de man daalt voor hen de waarde van een extra euro. Daar waar de arbeidsproductiviteit bij het verlagen van de tweede schijf licht daalt, stijgt de arbeidsproductiviteit licht bij het verlagen van de derde schijf, dit stimuleert namelijk de arbeidsparticipatie van personen die meer dan gemiddeld productief zijn.

Ten slotte, het effect van het verlagen van het vierdeschijftarief op het aantal gewerkte fte's is een stuk kleiner dan bij het derdeschijftarief. Relatief veel mannen hebben een hoog inkomen en zij zijn juist relatief ongevoelig voor een andere marginaal tarief. Daarnaast gaan de vrouwen van mannen met hoge inkomens juist minder werken vanwege het hogere huishoudinkomen. Bij deze variant is het wel belangrijk te beseffen dat alleen het effect op het aantal gewerkte fte's is gemodelleerd. Empirische studies naar de elasticiteit van de belastinggrondslag concluderen dat voor hoge inkomens juist andere effecten belangrijk zijn,

zoals belastingontwijking. De verstoring van hogere toptarieven is daarom groter dan je alleen op basis van het effect op de gewerkte fte's zou concluderen.[11]

4 Vlaktaks en basisinkomen niet effectief

Een andere vorm van generiek beleid, het uniformeren van de schijftarieven tot een vlaktaks, heeft zelfs een averechts effect op de arbeidsparticipatie, tenminste als de inkomensongelijkheid constant wordt gehouden. Generieke inkomensondersteuning via een basisinkomen heeft ook een averechts effect op de arbeidsparticipatie.

Kolom 1 in tabel 2 geeft de effecten van een budgettair neutrale vlaktaks waarbij de schijftarieven gelijk worden getrokken op 39,7%. Dit leidt per saldo tot een toename van de arbeidsparticipatie. Vrijwel alle groepen gaan meer werken.[12] Voor een belangrijk deel komt dit echter door een sterke daling van de netto uitkeringen vanwege de effectieve stijging van het eersteschijftarief. Deze simpele vlaktaks leidt dan ook tot een forse toename van de inkomensongelijkheid. Werknemers met een laag inkomen gaan er in inkomen procenten op achteruit.

Wanneer het effect op de inkomensongelijkheid wordt geneutraliseerd (kolom 2) met behulp van een nieuwe toeslag, dan neemt de arbeidsparticipatie af. Het gaat daarbij om een nieuwe toeslag voor alle personen die belastbaar inkomen hebben (niet-werkende partners krijgen deze toeslag dus niet, zij ondervinden immers ook niet direct de gevolgen van de vlaktaks). Om deze toeslag te financieren, stijgt het vlaktakstarief tot 45,3%. Dit betekent dat (meer) werken voor het merendeel van de personen minder oplevert. De participatie daalt met 0,9%. Een vlaktaks is minder gericht op het prikkelen van groepen die relatief gevoelig zijn voor financiële prikkels.

Generieke inkomensondersteuning, onafhankelijk van arbeidsparticipatie en het inkomen van de partner dan wel vermogen, heeft een sterk averechts effect op de arbeidsparticipatie. Kolom 3 in tabel 2 illustreert de effecten van de invoering van een basisinkomen, waarbij het basisinkomen 50% bedraagt van het netto sociaal minimum. De uitkeringen worden in deze variant dusdanig aangepast dat uitkeringsgerechtigden er netto niet op voor- of achteruit gaan. Voor het basisinkomen geldt geen partner- of vermogenstoets, niet-werkende partners in samenwonende stellen ontvangen dit basisinkomen dus ook. Het basisinkomen wordt gefinancierd met het afschaffen van de arbeidskorting (in lijn met de gedachte van inkomensondersteuning onafhankelijk van arbeidsparticipatie) en een vlaktaks van 56,6%. Dit laatste betekent effectief een stijging van alle huidige schijftarieven, met name aan de onderkant. Het basisinkomen geeft tweede verdieners een forse financiële prikkel om te stoppen met werken, en deze groep reageert daar bovendien relatief sterk op. De financiering van het basisinkomen ontmoedigt daarnaast de arbeidsparticipatie van andere groepen op de arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatie daalt met ruim 5%.

[11] Zie Saez e.a. (2012) en Jacobs e.a. (2013).
[12] Alleen vrouwen in samenwonende stellen met jonge kinderen gaan minder werken. Zij hebben geen uitkering, en de vlaktaks betekent voor hen dat werken in de eerste schijf minder oplevert.

Tabel 2 Langetermijneffecten varianten vlaktaks en basisinkomen

	Vlaktaks zonder Inkomensreparatie (b)	Vlaktaks met inkomensreparatie (c)	Basisinkomen met vlaktaks (d)
Ex-ante budgettair (mld euro)	0	0	0
Vlaktakstarief (procentpunten)	39,7	45,3	56,5
Toeslag (per persoon in euro)	0	1.950	8.248
	procentuele mutaties		
Arbeidsparticipatie in fte's	0,24	-0,88	-5,33
- Mannen in samenwonende stellen, jongste kind 0-17	0,62	-0,30	-3,77
- Vrouwen in samenwonende stellen, jongste kind 0-17	-0,47	-4,47	-17,68
- Mannen in andere samenwonende stellen	0,35	-0,14	-1,49
- Vrouwen in andere samenwonende stellen	0,13	-1,75	-7,24
- Alleenstaande ouders, jongste kind 0-17	0,73	-0,20	-2,20
- Alleenstaanden	0,17	-0,32	-4,66
Arbeidsproductiviteit per fte	0,12	0,14	1,01
Inkomensongelijkheid (a)	5,18	0,00	-7,95

(a) Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerde nominaal beschikbaar huishoudinkomen.
(b) Een uniform tarief van 39,7%.
(c) Een uniform tarief van 45,3%, in combinatie met een toeslag van 1950 euro.
(d) Een uniform tarief van 56,5%, in combinatie met een toeslag van 8248 euro (50% van het netto sociaal minimum).

5 Effectiviteit fiscale prikkels gericht op al dan niet werken groter

De effectiviteit van fiscale prikkels gericht op de keuze tussen wel en niet werken is in termen van arbeidsparticipatie groter dan het verlagen van de schijftarieven, zie tabel 3.

De eerste variant is een verlaging van de bijstand met budgettair 0,5 mld euro,[13] hetgeen overeenkomt met een gemiddelde verlaging van de bijstandsuitkering met 12%. Een verlaging van de bijstand leidt tot een substantiële stijging van de arbeidsparticipatie. Het arbeidsaanbod reageert sterker op prikkels die direct aangrijpen op de keuze tussen werk en geen werk. Bovendien treft deze maatregel met name alleenstaande ouders, zij vormen een relatief groot aandeel van de bijstandspopulatie. Juist deze groep is relatief gevoelig voor financiële prikkels en dan met name bij de keuze om al dan niet te werken. Daarbij zij opgemerkt dat het hier wederom lange termijn effecten betreft, niet iedereen zal op korte termijn zijn of haar gewijzigde voorkeur voor werken kunnen realiseren. Het verlagen van de bijstand leidt tot een toename van de inkomensongelijkheid (merk daarbij op dat de budgettaire impuls van de bijstandsvariant maar een derde is van bijvoorbeeld de varianten waarbij de schijftarieven worden verlaagd). Daarnaast daalt ook de gemiddelde arbeidsproductiviteit. De nieuwe groep werkenden heeft een lager dan gemiddelde productiviteit.

[13] Bij deze variant is gekozen voor een kleiner budgettair beslag dan bij de schijftarieven. En verlaging van de bijstand met budgettair 1,5 mld euro levert een zeer sterke daling van de netto bijstand op en lijkt daarmee minder beleidsrelevant.

Tabel 3 Langetermijneffecten varianten gericht op participatiekeuze: bijstand en arbeidskorting

	Bijstand (b)	Arbeidskorting generiek (c)	Arbeidskorting onderkant (d)
Ex-ante budgettair (mld euro)	0,5	-1,5	-1,5
	procentuele mutaties		
Arbeidsparticipatie in fte's	0,66	0,11	0,14
- Mannen in samenwonende stellen, jongste kind 0-17	0,85	0,02	-0,05
- Vrouwen in samenwonende stellen, jongste kind 0-17	0,59	0,32	0,57
- Mannen in andere samenwonende stellen	0,48	0,04	0,00
- Vrouwen in andere samenwonende stellen	0,70	0,14	0,21
- Alleenstaande ouders, jongste kind 0-17	2,27	0,32	0,40
- Alleenstaanden	0,52	0,12	0,15
Arbeidsproductiviteit per fte	-0,11	-0,04	-0,09
Inkomensongelijkheid (a)	0,78	0,10	-0,35

(a) Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerde nominaal beschikbaar huishoudinkomen.
(b) Verlaging van de netto bijstand met 12%.
(c) Verhoging van het maximale bedrag met 245 euro; het opbouwpercentage stijgt van 19,7 naar 22,0%.
(d) Verhoging van het maximale bedrag met 441 euro; het opbouwpercentage stijgt van 19,7 naar 23,9%. De hogere arbeidskorting wordt afgebouwd vanaf een inkomen van 34.000 euro met een afbouwpercentage van 4,0%. De arbeidskorting voor de hoogste inkomens blijft ongewijzigd, maar wordt al bij een lager inkomensniveau bereikt (96.000 euro in plaats van 101.000 euro).

Het generiek verhogen van de arbeidskorting heeft (in absolute waarde) een kleiner effect dan het verlagen van de bijstand, maar een groter effect dan het verlagen van de schijftarieven. De tweede kolom geeft de resultaten van een verhoging van de arbeidskorting met een budgettair beslag van 1,5 mld. De arbeidsparticipatie neemt toe over de gehele linie, maar vooral bij vrouwen in samenwonende stellen en alleenstaande ouders. Merk daarbij op dat de budgettaire impuls in de tweede kolom drie keer zo groot is als in kolom 1. De gemiddelde arbeidsproductiviteit daalt wederom. De inkomensongelijkheid neemt licht toe.

De derde kolom geeft de effecten van een hogere arbeidskorting gericht op de onderkant. Dit is effectiever dan een generieke verhoging van de arbeidskorting in termen van gewerkte fte's, want de participatiekeuze speelt met name bij personen met een lager inkomen. Het negatieve effect op de arbeidsproductiviteit is echter sterker dan bij een generieke verhoging van de arbeidskorting. De arbeidskorting gericht op de onderkant leidt wel tot een daling van de inkomensongelijkheid.

Kortom, een verlaging van de bijstand heeft een relatief groot effect op de arbeidsparticipatie, maar leidt ook tot een aanzienlijke toename van de inkomensongelijkheid. Een verhoging van de arbeidskorting gericht op de onderkant heeft een groter effect op de gewerkte fte's dan een generieke verhoging van de arbeidskorting en drukt bovendien de inkomensongelijkheid, maar is minder gunstig voor de arbeidsproductiviteit. Meer algemeen geldt dat het bevorderen van de participatie aan de onderkant leidt tot een afname van de gemiddelde productiviteit.

6 Vooral fiscale prikkels voor moeders met jonge kinderen hebben effect

Vooral fiscale prikkels voor moeders met jonge kinderen hebben effect, daar zit nog de meeste rek in de arbeidsparticipatie. Een subsidie voor werkende moeders met jonge kinderen heeft een groter effect dan een subsidie voor alle werkenden en ook het verlagen van subsidies voor niet-werkende moeders heeft een relatief groot effect. Bovendien is voor deze groep ook het aantal uren per werkende nog wel gevoelig voor fiscale prikkels. Een belastingkorting die oploopt met het (persoonlijk) inkomen, is daarom voor deze groep ook relatief effectief.[14]

Een lagere kinderbijslag leidt tot een stijging van de arbeidsparticipatie, zie kolom 1 in tabel 4. Een lagere kinderbijslag maakt werken niet direct financieel aantrekkelijker, maar leidt wel tot een toename van de waarde van een extra euro inkomen. Vooral niet-werkende ouders worden geprikkeld om (meer) arbeid te gaan aanbieden, vanwege het lagere inkomen. De inkomensongelijkheid neemt toe.

Het verlagen van het kindgebonden budget leidt, voor dezelfde budgettaire besparing als bij de kinderbijslagvariant, tot een groter effect op de arbeidsparticipatie. Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke subsidie voor huishoudens met een kind jonger dan 18 jaar.[15] Niet-werkenden ontvangen daarom meestal een hoger kindgebonden budget dan werkenden. Bovendien verhoogt het kindgebonden budget de effectieve marginale druk voor werkenden met een laag inkomen. In de variant wordt het maximumbedrag per kind verlaagd. Het afbouwpercentage blijft 7,6%, het afbouwtraject wordt dus verkort. Werken of meer werken wordt dan financieel aantrekkelijker. De inkomensongelijkheid neemt daarbij wel meer toe dan bij de kinderbijslagvariant.

Anderzijds is ook het verhogen van subsidies voor werkende moeders met jonge kinderen relatief effectief. De derde kolom geeft de effecten van een verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Het maximumbedrag wordt verhoogd door het opbouwpercentage van de korting met het inkomen te laten stijgen. Het effect op de arbeidsparticipatie is aanzienlijk groter dan het effect van het verlagen van de schijftarieven of het verhogen van de arbeidskorting voor alle werkenden. Merk daarbij op dat het hier gaat om een budgettaire impuls van 500 miljoen euro, een derde van de impuls bij de varianten van de schijftarieven en de arbeidskorting. Het effect is groter omdat alleenstaande ouders en tweede verdieners met jonge kinderen (meestal een vrouw) relatief sterk reageren. Zij gaan niet alleen méér aan de slag, maar breiden ook het aantal uren per week uit.

[14] Dit gaat wel ten koste van toenemende inkomensongelijkheid binnen de groep van huishoudens met jonge kinderen.
[15] De subsidie wordt afgebouwd vanaf een verzamelinkomen van 19.463 euro, met een percentage van 7,6%.

Tabel 4 Langetermijneffecten van wijzigingen in de subsidies voor ouders met jonge kinderen

	Kinder-bijslag	Kindgebonden budget	Inkomens-afhankelijke combinatiekorting	Kinderopvang-toeslag
Ex-ante budgettair (mld euro)	0,5	0,5	-0,5	-0,5
		procentuele mutaties		
Arbeidsparticipatie in fte's	0,07	0,25	0,16	0,13
- Mannen in samenwonende stellen, jongste kind 0-17	0,19	0,55	0,02	0,07
- Vrouwen in samenwonende stellen, jongste kind 0-17	0,23	0,88	1,25	1,22
- Alleenstaande ouders, jongste kind 0-17	0,23	0,69	0,91	0,15
Arbeidsproductiviteit per fte	-0,01	-0,04	-0,04	-0,02
Inkomensongelijkheid (a)	0,18	0,45	0,00	0,01

(a) Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerde nominaal beschikbaar huishoudinkomen.
(b) Verlaging van het vaste bedrag per kind met 125 euro.
(c) De bedragen per kind worden verlaagd met 45%. Net als in de huidige situatie wordt de toeslag afgebouwd, vanaf een inkomen van 19.463 euro, met een percentage van 6,75%.
(d) Het maximumbedrag van de inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt verhoogd met 1119 euro door het opbouwpercentage te verhogen van 4,0 naar 8,0%. De opbouw van de inkomensafhankelijke combinatiekorting vindt plaats vanaf een arbeidsinkomen van 4857 euro en loopt op tot 32.832 euro.
(e) De kinderopvangtoeslag wordt verhoogd, de ouderbijdrage voor alle huishoudens daalt met 38%. In absolute termen is het voordeel groter voor huishoudens met een hoger inkomen.

Een hogere kinderopvangtoeslag is minder effectief dan een hogere inkomensafhankelijke combinatiekorting, zie kolom 4. Huishoudens ontvangen kinderopvangtoeslag als alle ouders in het gezin werken en het huishouden gebruik maakt van formele kinderopvang. Het is daarmee ook een impliciete subsidie op werk. De hogere kinderopvangtoeslag stimuleert daarom de arbeidsparticipatie. Maar zij leidt ook tot substitutie van informele door formele opvang. Dit leidt tot additionele budgettaire kosten. Hierdoor neemt het effect op de arbeidsparticipatie per extra euro subsidie af.[16] Maar zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de additionele kosten van substitutie van informele door formele opvang, levert een extra euro aan kinderopvangsubsidies meer werkgelegenheid op dan het verlagen van de schijftarieven.

Bij zowel de inkomensafhankelijke combinatiekorting als de kinderopvangtoeslag geldt wel dat er grenzen zijn aan hoeveel de subsidie verder verhoogd kan worden. Bij de inkomensafhankelijke combinatiekorting speelt het probleem van verzilvering[17], op een gegeven moment betalen tweede verdieners met jonge kinderen en werkende alleenstaande ouders geen belasting meer. Bij de kinderopvangtoeslag nemen de budgettaire kosten van substitutie van informele door formele opvang disproportioneel toe wanneer de ouderbijdrage erg laag wordt.[18]

[16] Zie De Boer e.a. (2014) voor een uitgebreide analyse van wijzigingen in de kinderopvangtoeslag en de inkomensafhankelijke combinatiekorting. De variant die hier wordt gepresenteerd, wijkt af van de variant in Jongen e.a. (2014). In Jongen e.a. (2014) waren de budgettaire kosten van substitutie van informele door formele opvang niet in het ex-ante budgettaire beslag meegenomen, in deze Policy Brief worden deze budgettaire kosten wel meegenomen in het ex-ante budgettaire beslag.
[17] Dit probleem kan ook optreden bij een verdere verhoging van de arbeidskorting voor lage inkomens.
[18] Zie Jongen (2010).

7 Conclusies

Er bestaan grote verschillen in de mate waarin verschillende groepen op de arbeidsmarkt (alleenstaanden vs. samenwonende stellen, huishoudens met vs. zonder kinderen) reageren op financiële prikkels. Daarnaast bestaat er een groot verschil tussen het effect van financiële prikkels op de keuze om te gaan werken en op de keuze voor het aantal uren per week dat gewerkt wordt. Dit heeft belangrijke gevolgen voor de effectiviteit van fiscaal beleid in termen van arbeidsparticipatie. Tabel 5 vat de effecten van verschillende fiscale maatregelen samen.

Generiek fiscaal beleid houdt géén rekening met de verscheidenheid van reacties op wijzigingen in financiële prikkels. Een generieke maatregel zoals het verlagen van de schijftarieven beïnvloedt vooral de keuze voor het aantal uren of dagen per week dat gewerkt wordt. Deze keuze is echter relatief ongevoelig voor financiële prikkels.

Een vlaktaks waarbij simpelweg de schijftarieven gelijk worden getrokken leidt tot een toename van de arbeidsparticipatie, maar ook een toename in de inkomensongelijkheid. Wanneer de inkomensongelijkheid constant wordt gehouden, door middel van een nieuwe toeslag, dan heeft een vlaktaks een averechts effect op de arbeidsparticipatie. De daling van de tarieven aan de bovenkant heeft maar een beperkt effect op het aantal uren per werkende, terwijl de stijging van de tarieven aan de onderkant werken aanzienlijk ontmoedigt. Het invoeren van generieke inkomensondersteuning via een basisinkomen heeft ook een averechts effect. Dit geeft tweede verdieners een financiële prikkel om te stoppen met werken, en deze groep reageert daar relatief sterk op.

Meer kansrijk is beleid dat het inkomensverschil tussen werken en niet-werken vergroot, zoals het verhogen van de arbeidskorting aan de onderkant of het verlagen van de bijstand. Dit laatste gaat dan wel ten koste van een stijging van de inkomensongelijkheid. Daarbij sorteren vooral fiscale maatregelen effect die werken financieel aantrekkelijker maken voor moeders met jonge kinderen, zoals het verhogen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting, maar bijvoorbeeld ook het verlagen van het kindgebonden budget.

Tot slot is het belangrijk op te merken dat Nederland, wat betreft de arbeidsparticipatie, te maken heeft met de wet van de remmende voorsprong. Door de sterke (structurele) toename van de arbeidsparticipatie in de afgelopen decennia is het moeilijker geworden om de arbeidsparticipatie nog verder te verhogen. Verder kent het huidige fiscale stelsel al gerichte kortingen en subsidies voor groepen en keuzes die daar relatief gevoelig voor zijn, zoals de arbeidskorting gericht op lagere inkomens en de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Additioneel fiscaal beleid is dan minder effectief.

Tabel 5 Overzicht langetermijneffecten beleidswijzigingen (a)

Maatregel		Productie		Inkomens-ongelijkheid
Korte omschrijving	Ex-ante budgettair beslag (in mld euro)	Arbeidspartiticipatie in fte's	Arbeidsproductiviteit per fte	Gini (b)
		Procentuele mutaties		
Schijftarieven				
Lager tarief 1e schijf	-1,5	-0,02	-0,01	-0,22
Lager tarief 2e schijf	-1,5	0,09	-0,02	0,30
Lager tarief 3e schijf	-1,5	0,06	0,02	0,87
Lager tarief 4e schijf	-1,5	0,01	0,03	1,33
Vlaktaks en basisinkomen				
Vlaktaks 39,6%	0,0	0,24	0,12	5,18
Vlaktaks 44,8% en generieke toeslag	0,0	-0,88	0,14	0,00
Basisinkomen 50% van het sociaal minimum en vlaktaks 61,2%	0,0	-5,33	1,01	-7,95
Bijstand en arbeidskorting				
Bijstand verlagen	0,5	0,66	-0,11	0,78
Arbeidskorting generiek verhogen	-1,5	0,11	-0,04	0,10
Arbeidskorting onderkant verhogen	-1,5	0,14	-0,09	-0,35
Kindregelingen				
Kinderbijslag verlagen	0,5	0,07	-0,01	0,18
Kindgebonden budget verlagen	0,5	0,25	-0,04	0,45
Inkomensafhankelijke combinatiekorting verhogen	-0,5	0,16	-0,04	0,00
Kinderopvangtoeslag verhogen	-0,5	0,13	-0,02	0,01

(a) Zie de voorgaande tabellen voor de vormgeving van de varianten.
(b) Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerde nominaal beschikbaar huishoudinkomen.

Literatuur

Bargain, O., K. Orsini en A. Peichl, 2014, Comparing labor supply elasticities in Europe and the United States: New results, *Journal of Human Resources*, 49(3), pp. 723-838.

Blau, F. en L. Kahn, 2007, Changes in labor supply behavior of married women: 1980-2000, *Journal of Labor Economics*, 25(3), pp. 393-438.

Commissie Van Dijkhuizen, 2013, Naar een activerender belastingstelsel, Den Haag.

Commissie Van Weeghel, 2010, Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel, Den Haag.

De Boer, H.-W., E. Jongen en J. Kabátek, 2014, The effectiveness of fiscal stimuli for working parents, CPB Discussion Paper 286, Den Haag.

Euwals, R., M. de Graaf-Zijl en A. den Ouden, 2014, Arbeidsaanbod tot 2060, CPB Achtergronddocument, Den Haag.

Heim, B., 2007, The incredible shrinking elasticities: Married female labor supply, 1978-2002, *Journal of Human Resources*, 42(4), pp. 881-918.

Jacobs, B., E. Jongen en F. Zoutman, Over de top, CPB Policy Brief 2013/14, Den Haag.

Jongen, E., 2010, Child care subsidies revisited, CPB Document 200, Den Haag.

Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Dekker, 2014, MICSIM – A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Achtergronddocument, Den Haag.

Jongen, E., M. Mastrogiacomo en B. ter Weel 2011, Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders?, CPB Policy Brief 2011/14, Den Haag.

Saez, E., J. Slemrod en S. Giertz, 2012, The elasticity of taxable income with respect to marginal taks rates: A critical review, *Journal of Economic Literature*, 50(1), pp. 3-50.

Theeuwes, J. en I. Woittiez, 1992, Advising the minister on the elasticity of labour supply, Rijksuniversiteit Leiden Research Memorandum 92.06, Leiden.

Dit is een uitgave van:

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

Februari 2015 | ISBN 978-90-5833-679-8