
Vergaderjaar 2005–2006

30 300 XV

**Vaststelling van de begrotingsstaten van het
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2006**

E

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELE-
GENHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2006

Bijgaand doe ik u een notitie over de inkomensafhankelijke arbeidskorting toekomen, waarmee ik voldoe aan het verzoek van de Kamer zoals vastgelegd in de motie-Klink c.s. (EK 30 300 XV, D, vergaderjaar 2005–2006).

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus

Participatie-effecten inkomensafhankelijke arbeidskorting

Inleiding

De motie van het Eerste Kamerlid Klink verzoekt de regering onderzoek te doen naar de effecten van een inkomensafhankelijke arbeidskorting op de participatie.

Historie arbeidskorting

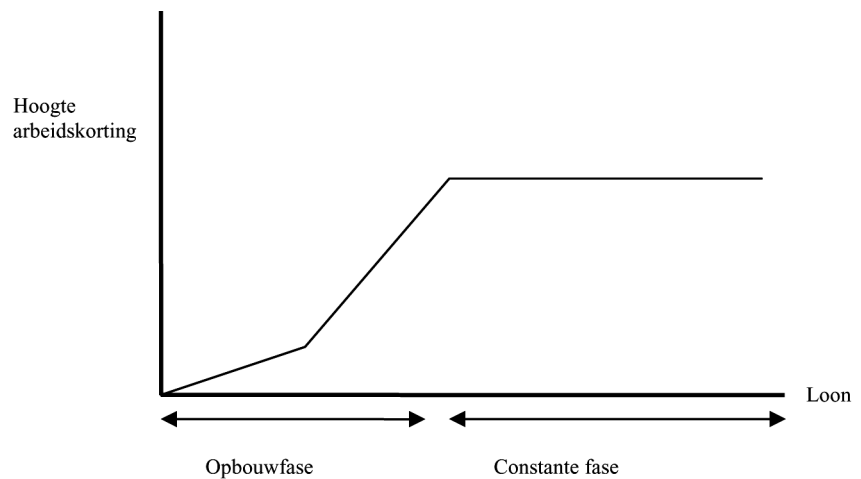
Sinds de belastingherziening in 2001 is de arbeidskorting een onderdeel van het Nederlandse fiscale stelsel (artikel 8.11 wet Inkomstenbelasting 2001). De arbeidskorting diende ter vervanging van het arbeidskostenforfait. Het arbeidskostenforfait was een vast bedrag voor de aftrek van beroepskosten dat in aftrek mocht worden gebracht als er inkomsten uit arbeid werd genoten¹.

De invoering van de arbeidskorting in plaats van het arbeidskostenforfait vormde een onderdeel van de vervanging van belastingvrije sommen door heffingskortingen. De belastingvrije sommen vormden een aftrek op het inkomen voordat de belastingheffing werd toegepast. De heffingskortingen zijn een aftrek op de belasting.

Werking van de huidige arbeidskorting

De arbeidskorting geldt voor werknemers met loon uit tegenwoordige arbeid. De arbeidskorting is de som van (anno 2006): 1,795% van het loon uit tegenwoordige dienstbetrekking tot € 8 132 en 12,421% van het loon boven de € 8 132. De arbeidskorting bedraagt per jaar maximaal € 1 357. Voor oudere werknemers geldt een verhoogde arbeidskorting. Grafisch ziet de vormgeving van de arbeidskorting er als volgt uit:

Figuur 1: Vormgeving huidige arbeidskorting



Eén van de belangrijkste kenmerken van de huidige arbeidskorting is, zoals ook uit bovenstaande figuur blijkt, dat er geen uitfasering plaatsvindt. Iedereen die werkt heeft er recht op. Tot een loon van €17 882 per jaar kent de arbeidskorting een opbouw, maar daarna blijft de arbeidskorting constant.

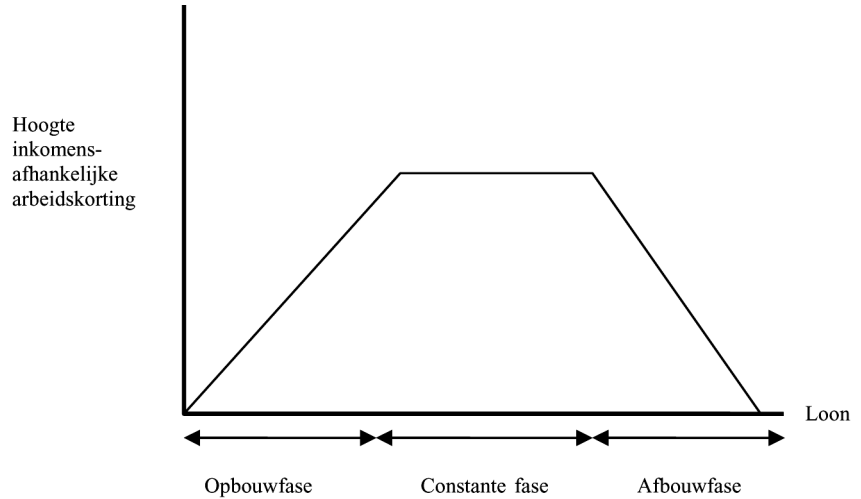
Werking van de inkomensafhankelijke arbeidskorting

Het belangrijkste verschil tussen een «gewone» arbeidskorting en een inkomensafhankelijke arbeidskorting is dat de inkomensafhankelijke

¹ Als de werkelijke kosten hoger waren dan het vaste bedrag, dan kon onder bepaalde voorwaarden de werkelijke kosten afgetrokken worden.

arbeidskorting ook een uitfasering kent (figuur 2). De uitfasering zorgt ervoor dat de inkomensafhankelijke arbeidskorting gerichter ingezet kan worden op een bepaald inkomenstraject. Hiermee kan bij hetzelfde budgettaire beslag een hogere arbeidskorting worden uitgekeerd.

Figuur 2: Vormgeving inkomensafhankelijke arbeidskorting



Invloed inkomensafhankelijke arbeidskorting op de marginale druk

De inkomensafhankelijke arbeidskorting verlaagt de marginale druk¹ in de opbouwfase, maar zorgt voor een verhoging van de marginale druk voor mensen die in de afbouwfase zitten. Een inkomensafhankelijke arbeidskorting vergroot de financiële afstand tussen werk en niet werk en dat stimuleert mensen om te gaan werken (participatie-effect). De inkomensafhankelijke arbeidskorting heeft ook invloed op het aantal gewerkte uren. In de opbouwfase houden mensen netto meer over van hun inspanningen, waardoor de relatieve prijs van vrije tijd stijgt. Daarnaast kunnen mensen zich meer veroorloven om huishoudelijk werk uit te besteden. Dit vormt een prikkel om meer uren te werken. De hogere marginale druk in de afbouwfase vormt daarentegen een prikkel om minder uren te werken, omdat mensen minder overhouden van elke extra verdiende euro. Hierdoor daalt de relatieve prijs van vrije tijd en het uitbesteden van huishoudelijk werk wordt duurder. Hier wordt het zogenaamde substitutie-effect beschreven. Daarnaast is er nog een inkomenseffect. Met hetzelfde aantal gewerkte uren kan bij een hoger netto uurloon een hoger inkomen verdiend worden. Dat kan zorgen voor een lager arbeidsaanbod in uren. Uit empirisch onderzoek komt naar voren dat bijvoorbeeld voor vrouwen het substitutie-effect veel groter is dan het inkomenseffect. De invloed op het totale arbeidsaanbod in uren is afhankelijk van de vraag hoeveel mensen in de verschillende fasen (opbouwfase, constante fase en afbouwfase) zitten en hoe gevoelig het arbeidsaanbod van deze mensen is voor een verandering in hun marginale druk (ook wel arbeidsaanbod-elasticiteit genoemd).

Onderzoek naar de inkomensafhankelijke arbeidskorting

Er is veel onderzoek gedaan naar de invloed van de inkomensafhankelijke arbeidskorting op het totale arbeidsaanbod. Veel van dit onderzoek komt uit de VS, omdat de VS al meer dan 20 jaar een inkomensafhankelijke arbeidskorting (Earned Income Tax Credit, EITC) heeft.

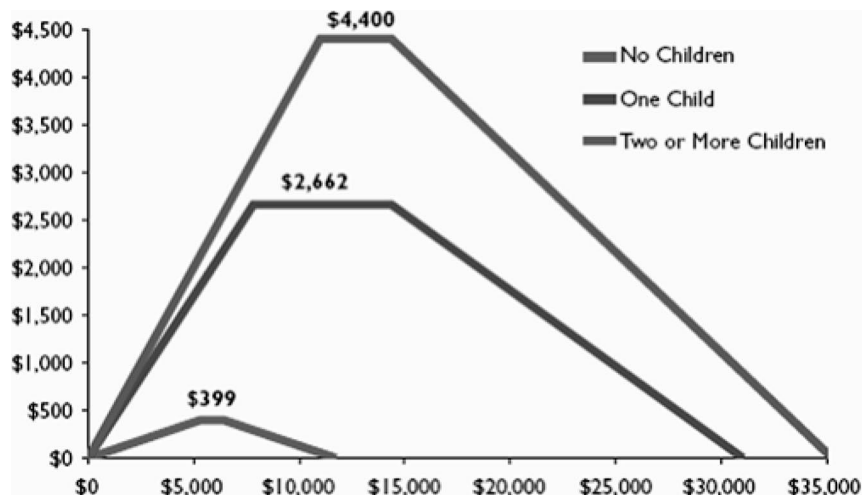
¹ De marginale druk meet voor verschillende huishoudens het verlies aan inkomen bij een bruto inkomensstijging door belastingen en premies en het wegvallen van inkomensafhankelijke regelingen.

In de VS wordt de EITC als een belangrijk instrument gezien om armoede onder gezinnen met kinderen te verminderen. Dat komt ook in de vormgeving terug. De EITC is gebaseerd op het huishoudinkomen en het aantal kinderen. In Nederland is de arbeidskorting gebaseerd op het individuele inkomen en is niet afhankelijk van het aantal kinderen. De discussie over de invoering van een EITC in Nederland gaat vooral over de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de invloed van de EITC op het totale arbeidsaanbod en niet over armoede, omdat in Nederland het minimumloon fungeert als minimum inkomensbescherming voor werkenden. Het maximum van de EITC in de VS en de opbouw- en afbouwtrajecten verschillen per huishouden. De volgende huishoudsituaties worden onderscheiden:

- 1) Huishoudens met één kind;
- 2) Huishoudens met twee of meer kinderen;
- 3) Huishoudens zonder kinderen.

Voor huishoudens met één kind bedraagt (2005) het maximum van de EITC USD 2662 en dat wordt bereikt bij een inkomen van USD 7800. Vanaf een inkomen van USD 14 400 wordt de EITC afgebouwd en op een inkomen van USD 31 030 wordt de EITC helemaal uitgefaseerd. Voor huishoudens met twee of meer kinderen bedraagt het maximum van de EITC USD 4400 en dat wordt bereikt bij een inkomen van USD 11 000. Vanaf een inkomen van USD 14 400 wordt de EITC afgebouwd en op een inkomen van USD 35 263 wordt de EITC helemaal uitgefaseerd. Voor alleenstaanden en paren zonder kinderen is er een zeer beperkte EITC beschikbaar (maximum van USD 399 per jaar). Grafisch ziet dat er als volgt uit¹:

Figuur 3: Vormgeving EITC in de V.S., 2005



Bron: The Earned Income Tax Credit At Age 30: what we know, Steve Holt, February 2006.

De Amerikaanse onderzoeken geven geen eenduidig beeld over het effect van de EITC op het totale arbeidsaanbod in de V.S. In verschillende onderzoeken worden positieve participatie-effecten gevonden voor alleenstaande ouders (vormen de grootste groep EITC ontvangers)², maar de invloed van de EITC op het totaal aantal gewerkte uren is niet duidelijk te meten. Een verklaring die hiervoor gegeven wordt is dat werknemers niet altijd kunnen kiezen hoeveel uur ze werken, waardoor ze ook het aantal gewerkte uren niet makkelijk kunnen aanpassen. Hierdoor kan geen duidelijke uitspraak worden gedaan wat voor invloed de EITC heeft op het totale arbeidsaanbod in de VS.

¹ The Earned Income Tax Credit At Age 30: what we know, Steve Holt, February 2006.

² Behavioral responses to taxes: lessons from the eitc and labor supply, Nada Eissa & Hilary Hoynes, November 2005.

In Nederland is er sprake van een werkloosheidsval. Bij het aanvaarden van werk vanuit een uitkerings situatie is er sprake van een geringe toename in netto-inkomen of zelfs achteruitgang in inkomen. Dit remt het arbeidsaanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit is één van de redenen voor de hoge structurele werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een inkomensafhankelijke arbeidskorting vergroot het verschil in beloning tussen werken en niet werken voor de personen die daarvoor in aanmerking komen en heeft daarmee een positieve invloed op het arbeidsaanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een hoger arbeidsaanbod leidt tot een daling van de loonkosten voor werkgevers. Hierdoor ontstaan meer banen en daalt de werkloosheid.

In 1999 heeft het CPB de effecten van verschillende varianten van de inkomensafhankelijke arbeidskorting doorgerekend¹. Het CPB heeft hierbij ook gekeken naar mogelijkheden voor een inkomensafhankelijke arbeidskorting op basis van uurlonen. Een inkomensafhankelijke arbeidskorting op basis van uurlonen kan beter gericht worden op mensen die voltijd werken dan een inkomensafhankelijke arbeidskorting gebaseerd op het jaarloon. In het laatste geval kan iemand met een hoog uurloon maar weinig gewerkte uren ook het maximum van de inkomensafhankelijke arbeidskorting krijgen. De prikkels om meer uren te gaan werken zijn dus minder sterk als wordt uitgegaan van het jaarloon. Een complicatie bij de inkomensafhankelijke arbeidskorting op basis van uurlonen is de uitvoering. De belastingdienst houdt niet bij hoeveel uur mensen werken. Het CPB komt tot de conclusie dat een inkomensafhankelijke arbeidskorting gebaseerd op uurlonen de werkloosheid verlaagt. Daarnaast heeft een inkomensafhankelijke arbeidskorting op basis van uurlonen minder negatieve gevolgen op het totale arbeidsaanbod dan een inkomensafhankelijke arbeidskorting gebaseerd op het jaarloon. De inkomensafhankelijke arbeidskorting gebaseerd op het jaarloon die het CPB heeft doorgerekend² met het MIMIC-model³ leidt tot een daling van het totale arbeidsaanbod in uren.

Een inkomensafhankelijke arbeidskorting zorgt ervoor dat laaggeschoolden minder prikkels hebben om zich te scholen omdat ze netto minder overhouden van de scholing vanwege de hogere marginale druk in het afbouwtraject. Hierdoor stijgt het aandeel van laaggeschoolde arbeid ten opzichte van hooggeschoolde arbeid. Dit zorgt voor een lagere productiviteit. Uiteraard is het zo dat het investeren in scholing zich terugbetaalt in een beter carrièreperspectief en betere kansen op de arbeidsmarkt.

Daarnaast zorgt een inkomensafhankelijke arbeidskorting ervoor dat de prikkels toenemen om niet al het inkomen bij de belastingdienst op te geven, omdat bij een hoger inkomen de arbeidskorting afneemt.

In het recent gepubliceerde rapport «reinventing the welfare state» van het CPB (2006)⁴ wordt ook uitgebreid ingegaan op de inkomensafhankelijke arbeidskorting. In dit rapport komt het CPB tot vergelijkbare conclusies. De inkomensafhankelijke arbeidskorting⁵ zorgt in de simulaties met MIMIC voor een verlaging van de werkloosheid van met name laagopgeleiden, omdat de afstand tussen werk en niet werk wordt vergroot. Daarentegen neemt het arbeidsaanbod in uren af, vanwege de hogere marginale druk in het afbouwtraject van de inkomensafhankelijke arbeidskorting. Verder verlaagt de EITC ook de scholingsgraad van de beroepsbevolking.

In een recent gepubliceerde paper⁶ heeft De Mooij zeven verschillende varianten van de arbeidskorting doorgerekend⁷. Alle varianten zijn budgettair neutraal gehouden door de gederfde inkomsten vanwege de arbeidskorting te compenseren door verhoging van de belastingtarieven.

¹ CPB research memorandum, an earned income tax credit in the Netherlands: simulations with the MIMIC model, maart 1999.

² Een EITC van 1015 gulden tussen 100%–115% van het minimumloon dat wordt uitgefaseerd op 180% van het minimumloon.

³ MIMIC is een algemeen evenwichtsmodel en doorrekeningen van de inkomensafhankelijke arbeidskorting worden budgettair neutraal gemaakt door de tarieven van de inkomstenbelasting aan te passen.

⁴ CPB Ruud A. de Mooij, «Reinventing the Welfare State», maart 2006.

⁵ In bovengenoemd rapport gaat het CPB uit van een EITC van maximaal € 800, die een opbouwfase kent tussen € 8000 en € 16 000. De constante fase is tussen € 16 000 en € 24 000. De EITC wordt op een inkomen van € 32 000 helemaal uitgefaseerd.

⁶ CPB Ruud A. de Mooij «The optimal tax-benefit schedule in the Netherlands», april 2006.

⁷ Allemaal gebaseerd op een jaarinkomen en bij hetzelfde budgettaire beslag.

De varianten die niet worden uitgefaseerd vergroten het totale arbeidsaanbod in uren. De varianten die worden afgebouwd met het inkomen en daarmee dus meer gericht zijn op de onderkant van de arbeidsmarkt verlagen de werkloosheid, maar verlagen ook het totale arbeidsaanbod in uren. De daling in het totale arbeidsaanbod in uren wordt minder wanneer de arbeidskorting op een hoger inkomensniveau wordt afgebouwd. Bij één van de varianten met een afbouwfase tussen € 32 000 en € 40 000 is het effect op het totale arbeidsaanbod in uren nul, maar het effect van deze variant op de werkloosheid is ook marginaal.

Conclusie

Een inkomensafhankelijke arbeidskorting heeft het voordeel dat het arbeidsaanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt stijgt en de werkloosheid daalt, vanwege het grotere verschil in inkomsten uit werk en niet werk. Daarentegen leidt een inkomensafhankelijke arbeidskorting die gericht is op de lagere inkomenssegmenten tot een daling van het totale arbeidsaanbod in uren. Dit heeft te maken met de uitfasering van de inkomensafhankelijke arbeidskorting wat leidt tot een hogere marginale druk in de afbouwfase, waar de bevolkingsdichtheid groter is. De hogere marginale druk in de afbouwfase zorgt ook voor een daling van de scholingsgraad en heeft een drukkend effect op de productiviteit van de beroepsbevolking. Daarnaast nemen bij een inkomensafhankelijke arbeidskorting ook de prikkels toe om zwart bij te verdienen. Deze negatieve effecten kunnen gemitigeerd worden door voor een afbouwfase op een hoger inkomensniveau te kiezen, maar bij een gelijkblijvend budget-tair beslag zijn de effecten op de werkloosheid van een inkomensafhankelijke arbeidskorting dat op een hoger inkomenstraject wordt afgebouwd marginaal.

Het huidige kabinet heeft geen voornemens ten aanzien van een eventuele invoering van een inkomensafhankelijke arbeidskorting. Een dergelijke beslissing is aan een volgend kabinet en is afhankelijk van de weging van het relatieve belang van de hierboven genoemde factoren.