

In perspectief

Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid



Vrouw en belasting

Steeds meer vrouwen zoeken of hebben een betaalde baan. Werkte in de jaren zestig ongeveer een kwart van de vrouwen in de leeftijd van 15-64 jaar, in 1990 was dit 47 procent. De arbeidsparticipatie van de Nederlandse vrouw komt zo langzaam in de buurt van die in andere geïndustrialiseerde landen. Ten opzichte van de Angelsaksische en de Scandinavische landen is het verschil nog groot. Een van de redenen voor de lage arbeidsparticipatie van Nederlandse vrouwen is dat de huisvrouw in de jaren vijftig en zestig in sociaal-cultureel opzicht hoog werd gewaardeerd; deze waardering is hecht in de Nederlandse regelgeving verankerd. Zo zit er een kostwinnerslement in het minimumloon; afhankelijke partners zijn gratis meeverzekerd in het ziekenfonds, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Algemene Ouderdomswet; de meeste pensioenregelingen kennen een pensioen voor nabestaanden; enzovoort. De Emancipatieraad heeft berekend dat met kostwinnersvoorzieningen tussen f 5600,- en f 12.000,- per jaar per huishouden gemoeid is.¹ Wanneer het regeringsbeleid erop gericht is dat meer vrouwen zich melden op de arbeidsmarkt, is er alle reden om deze voorzieningen kritisch te bezien. Wat immers een subsidie is voor de kostwinner, kan als een heffing werken wanneer de afhankelijke partner wil gaan werken.

Een belangrijk onderdeel van de kostwinnersvoorzieningen is de overdraagbare basisaftrek voor de loon- en inkomstenbelasting. Alleenverdieners betalen daardoor tussen f 1600,- en f 2600,- per jaar minder belasting dan tweeverdieners met hetzelfde bruto inkomen. Het financiële voordeel van een tweede inkomen in het gezin wordt zodoende aanzienlijk beperkt omdat de kostwinnersvoorziening wegvalt. Dat kan afhankelijke partners (voor het grootste deel vrouwen) ertoe brengen af te zien van een betaalde werkkring. Mede op grond hiervan heeft de WRR voorgesteld de overdraagbare basisaftrek geleidelijk

af te schaffen en een deel van de inkomensgevolgen te compenseren door de kinderbijslag te verhogen.² Het Centraal Planbureau heeft berekend dat het arbeidsaanbod hierdoor met zo'n 100.000 personen zou toenemen. De voorgestelde maatregelen zullen een licht nivellerend effect hebben voor huishoudens met kinderen en met één, bovenmodaal inkomen. Alleenverdieners zonder kinderen betalen de rekening: zij gaan er zo'n 6 (modaal) tot 8 procent (minimum) op achteruit. Indien de overdraagbare basisaftrek in tien jaar wordt afgeschaft zijn de inkomensgevolgen 0.8 en 0.6 procent per jaar. Voor velen zal deze inkomensdaling echter worden gecompenseerd door de algemene reële loonstijging, terwijl afhankelijke partners ook tijd hebben om de arbeidsmarkt te betreden. Dit laatste wordt bovendien in fiscaal opzicht aantrekkelijker.

Het belastingstelsel kan natuurlijk op verschillende manieren worden ingericht. Zo is de belastingheffing in Zweden sinds 1971 geleidelijk aan volledig geïndividualiseerd. Het vroeger (d.w.z. tot 1973) in Nederland geldende systeem staat hier lijnrecht tegenover: in dit stelsel werden de beide inkomens samengenomen en vervolgens als één inkomen belast. Het veelal lage inkomen van de vrouw vormde zo de top van het gezinsinkomen en werd dus maximaal belast. Het Duitse 'splittingsstelsel' en het huidige Nederlandse systeem liggen tussen deze uitersten. In Duitsland worden de inkomens van de beide partners opgeteld, door twee gedeeld en vervolgens ieder afzonderlijk belast. Is er maar een inkomen, dan wordt dit toch gesplitst en aan de partners 'toegerekend'. In zekere zin wordt de Duitse huisvrouw zo ook gesubsidieerd.

De WRR heeft voor zijn rapport laten onderzoeken welke effecten de verschillende stelsels van belastingheffing hebben voor de bijdrage van het inkomen van de vrouw aan het gezinsinkomen.³ Zou in Zweden het Nederlandse belastingstelsel gelden, dan – zo constateren Gustafsson en Bruyn-Hundt – zou de bijdrage van het inkomen van vrouwen aan hun gezins-

inkomen met zo'n 5 procent dalen. Verder is het opmerkelijk dat in Duitsland de tweede verdiener gemiddeld wat minder zwaar wordt belast dan in Nederland. Deze uitkomst valt te meer op omdat daar relatief meer vrouwen werken dan in Nederland. Vergelijkend onderzoek in de 21 OESO-landen laat er echter geen twijfel over bestaan dat in landen waar veel vrouwen werken, in het algemeen een 'partnervriendelijk' belastingstelsel bestaat.⁴

Het WRR-voorstel, dat voortbouwt op vergelijkbare voorstellen van de Emancipatieraad en van de FNV, heeft verschillende reacties opgeroepen.

Het kabinet heeft in diens reactie op het rapport ruim aandacht besteed aan dit voorstel. Het ziet aan de ene kant de positieve arbeidsmarkteffecten, aan de andere kant echter ook de negatieve inkomensgevolgen op de korte termijn. Letterlijk zegt het van mening te zijn 'dat gezien de inkomenseffecten de nadelen van afschaffing thans groter zijn dan de voordelen en dat daarom thans niet tot afschaffing van de overdraagbaarheid van de basisaftrek moet worden overgegaan'. De goede lezer ziet in dit citaat twee keer 'thans'. De deur is wat het kabinet betreft dus niet geheel dicht.

Een werkgroep van het CDA onder voorzitterschap van de oud-staatssecretaris De Graaf, de Tweede Kamer-fractie van de PvdA en die van D'66 hebben onlangs rapporten uitgebracht waarin aandacht wordt geschonken aan de overdraagbare basisaftrek.⁵ De werkgroep De Graaf kiest voor een splitsingsstelsel. Daarmee wordt volgens deze werkgroep rechtgezet dat een alleenverdiener (voor zover zijn inkomen in de hogere belastingstijven terechtkomt) zwaarder wordt belast dan tweeverdieners met samen eenzelfde inkomen. De Kamerfractie van de PvdA wil de verschillende kostwinnersvoorzieningen, waaronder de overdraagbare basisaftrek, cohortsgewijs afschaffen (daar zou overigens zo'n 45 jaar mee gemoeid zijn!) en kiest dus voor volledige individualisering. D'66 volgt in essentie het WRR-voorstel: de Kamerfractie stelt voor de overdracht van de basisaftrek geleidelijk (in 10 jaar) af te schaffen en ter compensatie de kindbijslag te verhogen.

Ten slotte is het rapport van de commissie Stevens van belang.⁶ Deze commissie heeft de mogelijkheden voor belastingherziening bestudeerd. In haar boezem bleken zowel de voorstanders van een geïndividualiseerd stelsel als die van een splitsingsstelsel te claimen dat hun stelsel het meest vrouwvriendelijk is: individualisering voor werkende vrouwen, splitsing voor huisvrouwen. Zonder uiteindelijk te kiezen heeft de commissie wel aanbevelingen gedaan om de verschil-

len tussen beide stelsels kleiner te maken. Zij heeft daarmee getracht de angel uit de discussie te halen.

Haar belangrijkste aanbevelingen zijn in dit verband dat de eerste schijf moet worden verlengd en dat de basisaftrek moet worden vervangen door een korting op de loonheffing, een korting die wel overdraagbaar zou blijven tussen de verdienende partners. Op deze manier worden de verschillen tussen de beide stelsels voor een steeds kleinere groep van belang, namelijk voor de partners van degenen die in de hogere tariefgroepen vallen – zeg maar de werkende vrouwen van 'rijke' mannen. Omdat de korting overdraagbaar blijft, wordt deze aanbeveling wel gezien als een keuze voor het splitsingsstelsel. De argumentatie van de commissie is echter van geheel andere aard: het eenvoudig afschaffen van de mogelijkheid de korting over te dragen zou tot inkomensgevolgen leiden, die vooral op het niveau van het sociaal minimum onaanvaardbaar groot zijn.

In hun studie stellen Gustafsson en Bruyn-Hundt dat de individualisering van de belastingheffing een van de factoren is die aan de hoge arbeidsparticipatie van vrouwen in Zweden ten grondslag ligt. Natuurlijk spelen ook andere factoren een rol (beschikbaarheid van kinderopvang, ouderschaps- en verzorgingsverlof, een actief arbeidsmarktbeleid, het belang dat aan arbeid wordt gehecht enz.), maar hun stelling lijkt zeer aannemelijk. In een geïndividualiseerd stelsel brengt arbeid voor gehuwde vrouwen immers meer op dan onder andere belastingregimes. Voor bedrijven die arbeidskracht zoeken, lijkt individualisering ook gunstig: het grotere arbeidsaanbod heeft bij voorbeeld een matigende invloed op de loonkosten. Ook zijn er tweede-orde-effecten: de koopkracht stijgt met alle gevolgen van dien en huishoudelijke arbeid kan worden vervangen door betaalde.

Met het oog op de werkgelegenheid lijkt een geïndividualiseerd belastingstelsel de beste perspectieven te bieden. Onder een dergelijk systeem kunnen vrouwen zich eerder en meer richten op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd draagt de groei van de werkgelegenheid ertoe bij dat het afschaffen van de overdraagbare basisaftrek geen negatief inkomensgevolgen heeft, al valt dit niet van tevoren te garanderen. Een toename van het aantal werkende personen kan er immers toe leiden dat de belasting- en premiedruk vermindert, waardoor het nettoinkomen stijgt. Bovendien is een toenemend aantal werkenden belangrijk voor diegenen die een inkomen op het sociale minimum hebben. De koppeling van het sociale minimum aan de arbeidsinkomens hangt thans immers af van de verhouding tussen de aantallen werkenden en

niet-actieven. Ook daarom is het van belang dat fiscale belemmeringen voor vrouwen om zich op de arbeidsmarkt te melden verdwijnen.

J.M. Bekkering en W.J. Dercksen

Noten

1. Emancipatieraad, *Emancipatiebeleid in macro-economisch perspectief*. Emancipatieraad, 's-Gravenhage 1989.

2. WRR, *Een werkend perspectief: Arbeidsparticipatie in de jaren '90*. SDU-Uitgeverij, 's-Gravenhage 1991 (Rapport aan de Regering nr. 38).

3. S. Gustafsson en M. Bruyn-Hundt, *Incentives for women to work. A comparison between The Netherlands, Sweden and West Germany*. WRR, 's-Gravenhage 1991 (Werkdocumenten W 59).

4. OECD, *Employment Outlook 1990*. OECD, Parijs 1990.

5. *Individualisering en draagkracht*. Rapport van een CDA-werkgroep onder leiding van L. de Graaf, Den Haag, mei 1991.

Zelfstandige burgers in een werkzame samenleving. Nota van de Tweede Kamer-fractie van de PvdA, Den Haag, juni 1991.

L. Groenman, *Meewerken aan economische zelfstandigheid. Een geëmancipeerd inkomensbeleid in relatie tot een hogere arbeidsparticipatie*. Nota van de Tweede Kamer-fractie van D'66, Den Haag, juli 1991.

6. Commissie voor de belastingherziening, *GRAAG of niet; verlaging, vereenvoudiging, verbreding*. SDU Uitgeverij, 's-Gravenhage, juli 1991.

(vervolg van pag. 184)

Elffers, H., en D.J. Hessing, Houding jegens belastingontduiking en uitkeringsmisbruik. In: *Sociale Zekerheidsfraude, mede gezien in het licht van belastingfraude*. Erasmus Centre for Sociolegal Tax Research, Faculty of Law, Erasmus University Rotterdam, juni 1990.

Engbersen, G., en R. van der Veen, De tragiek van de verzorgingsstaat: de bruikbaarheid van een metafoor. *Beleid en Maatschappij 12*, p. 355-363, 1984.

GMD, *Jaarverslag, algemeen deel, 1978*. Gemeenschappelijke Medische Dienst, 1979.

GMD, *Statistische informatie 1987*. Gemeenschappelijke Medische Dienst, juni 1988.

Goede, M.P.M. de, en G.H. Maassen, *De publieke opinie over niet-werken; analyse van een onderzoek naar de beeldvorming over werklozen en arbeidsongeschikten*. Swets & Zeitlinger, Lisse 1979.

Groot, H. de, en E. Pommer, *Individuele voorkeuren voor collectieve voorzieningen*. SCP-cahier 55, Rijswijk 1987.

Ippel, P., Actieven en niet-actieven in de verzorgingsstaat. *Maandblad voor de Geestelijke Volksgezondheid*, p. 826-830, 1984.

Janssen, R., J. van de Berg en H. Haveman, Solidariteit in het ziektekostenverzekeringsstelsel. *Gezondheid en Samenleving 1*, p. 2-9, 1987.

Maassen, G., en M. de Goede, Uitkeringsfraude in de publieke opinie. *Intermediair*, 21e jaargang 4, 25 januari 1985.

Ombudsvrouw, *Klachtenboek, vrouwen in WAO/AAW*. Landelijke Stichting Ombudsvrouw, Den Haag, november 1981.

Oorschot, W. van, Solidariteit en sociale zekerheid: meningen over de hoogte van premies en uitkeringen. *Sociaal Maandblad Arbeid*, p. 358-374, mei 1988.

Ouden, C. den, Positie en vooruitzichten langdurig werklozen. In: W. van Oorschot (red.), *De maatschappelijke verdeling van de armoede: heden en toekomst*, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg 1988.

Schuman, H., en S. Presser, *Questions and answers in attitude surveys; experiments on question form, wording and context*. Academic Press, New York/Londen 1981.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1986 en 1988*. SCP, Rijswijk, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1986 en 1988.

Taylor-Gooby, P., *Public opinion, ideology and state welfare*. Radical Social Policy. Routledge and Kegan Paul, Londen, Boston, Melbourne and Henley 1985.

WRR, *Maken we er werk van, verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven*. Staatsuitgeverij Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage 1977.