

Samenvatting

(Summary in Dutch)

In de meeste Westerse landen gaat een groot deel van het inkomen – ongeveer 25% – op aan inkomstenbelasting (OECD, 2013). De overheid financiert hiermee bijvoorbeeld publieke voorzieningen. Door belastingheffing verandert de overheid de financiële opbrengsten van werk, in de economische literatuur ook wel "belastingprikkel" genoemd. Zo gelden er verschillende belastingtarieven, kortingen en toeslagen die variëren met inkomen en huishoudsituatie en die het stelsel complex maken. Hierdoor kunnen mensen andere keuzes gaan maken op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld als zelfstandige beginnen, inkomen achterhouden of meer of minder gaan werken. Deze verstoring van keuzes verlaagt niet alleen de belastingopbrengst, maar kan ook verlies van welvaart met zich meebrengen. Dat laatste gebeurt met name omdat mensen minder uren gaan werken en zo minder inkomen genereren en minder consumeren. Belastingheffing gaat daarom over het algemeen gepaard met een verlies van efficiëntie. Bij de vormgeving van beleid is inzicht in de reacties van mensen op belastingen daarom essentieel.

In de vier verschillende studies analyseren we de effecten van belastingprikkels op arbeidsmarkttuitkomsten zoals gewerkte uren, inkomen, zelfstandig ondernemerschap en arbeidskosten. De focus ligt daarbij op veranderingen in belastingen. Deze veranderingen zijn het gevolg van wijzigingen in bestaande grenzen in het belastingstelsel of door brede belastinghervormingen die in het verleden zijn doorgevoerd.

Hoofdstuk 2 onderzoekt de arbeidsaanbodreactie van getrouwde vrouwen op een verandering in hun netto inkomen als gevolg van de (laatste) brede belastinghervorming die in 2001 in Nederland is ingevoerd. De hervorming bestond allereerst uit een verlaging van de belastingtarieven. Dit betrof vooral de hoogste twee belastingschijven, waar de verlaging 8 procentpunt bedroeg. Daarnaast werden de belastingvrije sommen vervangen door heffingskortingen met als gevolg dat hoge vaste kosten van werk vervielen. Voor de hervorming was werken tegen een laag inkomen

meestal financieel onaantrekkelijk voor vrouwen met een partner met een hoog inkomen, omdat de verschuldigde belasting op huishoudniveau toenam. Aangezien een heffingskorting een vaste verlaging van het belastingbedrag inhoudt, maakt het inkomen van de partner niet uit voor de verschuldigde belasting zodra de vrouw gaat werken. Onze bevinding is dat de arbeidsaanbodreactie van getrouwde vrouwen klein is en niet significant afwijkt van nul. Dit suggereert dat – ondanks dat de hervorming de netto inkomens van huishoudens verhoogde – dit niet leidde tot meer uren werk voor diegenen die al werkten. Echter, de belastinghervorming van 2001 had wel een groot en positief effect op de beslissing om überhaupt te gaan werken. De eerder genoemde vervanging van belastingvrije sommen door heffingskortingen is hiervan de oorzaak. De participatie van vrouwen nam aldus toe met 2,4 procentpunt. Ons resultaat wijkt af van eerdere studies die concluderen dat de loonelasticiteit positief is en tussen de 0 en 0.3 bedraagt (Meghir and Phillips, 2010). In onze gevoeligheidsanalyse passen we de standaard methode toe en vinden dan wel vergelijkbare effecten als in Blundell et al. (1998). Dit artikel is verschenen in het vaktijdschrift *Labour Economics*.

Hoofdstuk 3 focust op de groep zelfstandigen op de Nederlandse arbeidsmarkt. We analyseren hierin de rol van belastingprikkel op zowel het inkomen van zelfstandigen als op de keuze om zelfstandige te worden. Gemiddeld genomen betalen zelfstandigen minder belastingen dan werknemers. Volgens de optimale belastingtheorie zou het inkomen van zelfstandigen ook minder belast moeten worden dan dat van werknemers (Mirrlees, 1971, 1976). Een belangrijke reden hiervoor is dat zelfstandigen meer mogelijkheden hebben om belastingen te ontwijken of te ontduiken. De resultaten laten zien dat zelfstandigen in Nederland reageren op veranderingen in de belastingtarieven door hun inkomen aan te passen. Kijken we naar de keuze van individuen om zelfstandige in plaats van werknemer te worden, dan blijken effecten echter gering. Onze bevindingen suggereren dat een verandering van de belastingprikkel om zelfstandige te worden niet (de toename van) zelfstandig ondernemerschap kan verklaren. De elasticiteit van het belastbaar inkomen (ETI) is 0,3. Dat betekent dat een verhoging van het (1-) marginale tarief gepaard gaat met een verlaging van het inkomen met 0,3%. Verder blijkt de grote, meer zichtbare belastinghervorming uit 2001 meer effect te hebben gehad op aanpassingen in inkomens van zelfstandigen dan latere hervormingen die in 2005 en 2007 zijn doorgevoerd. In tegenstelling tot eerdere studies, is de inkomensreactie van zelfstandigen met een hoog inkomen minder sterk dan die van zelfstandigen met een laag inkomen. Aangezien de aanpassing van uren op een belastingprikkel

klein lijkt te zijn (Gruber and Saez, 2002; Jongen and Stoel, 2016), vermoeden we dat belastingontwijking en belastingontduiking de oorzaak zijn van een grotere reactie aan de onderkant van de inkomensverdeling. Het verschil in de reactie van werknemers en zelfstandigen suggereert dat de afwezigheid van een derde partij die de inkomens rapporteert aan de belastingautoriteiten dit mogelijk maakt. We sluiten niet uit dat we een lagere inkomensreactie voor zelfstandigen met een hoog inkomen vinden doordat we hun aftrekposten niet waarnemen. Deze aftrekposten scheppen namelijk meer mogelijkheden voor belastingontwijking en verhogen daardoor de inkomensreactie. Tot slot laat de combinatie van onze bevindingen een interessant patroon zien. Werkenden wisselen niet vaak tussen werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap, maar zij passen wel makkelijker hun inkomen aan zodra ze zelfstandige zijn. Mogelijke verklaringen voor dit gegeven zijn aanpassingskosten zoals de vaste (opstart)kosten van zelfstandig ondernemerschap. Daartegenover staat de grotere flexibiliteit van zelfstandigen in het aanpassen van hun inkomen. Zij kunnen in vergelijking met werknemers makkelijker hun uren aanpassen of schuiven met inkomen door onder andere belastingontwijking of belastingontduiking.

Hoofdstuk 4 analyseert de gevoeligheid van inkomen op een verandering in de tarieven rondom de drie tariefsgrenzen van het Nederlandse belastingstelsel. We onderzoeken of mensen hun inkomen aanpassen om onder de grens te blijven met een hoger marginaal tarief en of er een clustering van mensen rondom die grens ontstaat, zogeheten *bunching* (Saez, 2010). Om *bunching* te kunnen meten, moeten onderzoekers eerst een inkomensinterval rondom de grens bepalen waar *bunching* plaats kan vinden. Dit is nodig omdat mensen niet in staat zijn om hun inkomen zodanig aan te passen dat ze exact onder de grens blijven. Tot dusverre kozen onderzoekers dit interval op het oog, met onzekere schattingen tot gevolg. We introduceren een eenvoudig toepasbare, data-gedreven procedure, die het mogelijk maakt om automatisch een inkomensinterval te kiezen. Deze procedure vergroot de mogelijkheid om studies die gebruik maken van de *bunching* methode te repliceren. We vinden duidelijke aanwijzingen voor *bunching* bij alle drie de inkomensgrenzen. De effecten zijn het grootst bij vrouwen en zelfstandigen. Ook vinden we dat partners binnen huishoudens onderling met aftrekposten te schuiven om zo onder de grens te blijven. Aangezien we geen *bunching* waarnemen bij singles in loondienst, concluderen we dat de aanpassing van uren gering is.

Hoofdstuk 5 bestudeert tot slot of werknemers dan wel werkgevers de kosten van (veranderingen in) sociale zekerheidsbijdragen dragen. Dit is de zogenoemde economische *incidence* van sociale zekerheidsbijdragen. Als werkgevers een verhoging

van hun premies kunnen verhalen op werknemers door lagere brutolonen, dan ligt de economische *incidence* dus bij werknemers. De grens werknemersverzekering introduceert een forse daling in de marginale premie. Vanaf een inkomen van 54 614 euro betalen werkgever geen premies over het hogere inkomen. De schok in marginale premies die hiervan het gevolg is gebruiken we om het effect te achterhalen. Het idee achter de gebruikte methode is dat een schok in de marginale premie tot uitdrukking zou moeten komen in een verandering in de arbeidskosten, het bruto loon of het netto loon van werknemers. (Alvaredo et al., 2017). Onze resultaten suggereren dat de aanpassing op korte termijn vooral ligt in de loonkosten, bij een gelijk blijvend netto loon. Een mogelijke verklaring voor het niet- doorberekenen is dat werkgevers en werknemers de inkomengrens van sociale zekerheidspremies niet kennen, omdat deze niet direct zichtbaar is (Saez, 2010). Een hieruit volgende beleidsconclusie kan zijn om sociale zekerheidsbijdragen zichtbaarder te maken door ze op te nemen op de salarisstroom. Daarnaast kan het zo zijn dat loonaanpassingen op korte termijn inflexibel zijn. Dit artikel is gepubliceerd in De Economist.

De gemene deler van deze vier studies is dat de arbeidsmarktreacties van werknemers op belastingprikkels doorgaans klein zijn. Werknemers passen hun uren of inkomen nauwelijks aan zodra ze een verandering van het tarief (en daarmee hun netto inkomen) meemaken. Hetzelfde geldt voor werkgevers die een verandering in hun sociale premies (en daarmee hun arbeidskosten) niet of niet direct doorbelasten aan hun werknemers. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn aanpassingskosten, imperfecte kennis van belastingtarieven en -grenzen, en (te) kleine voordelen die niet opwegen tegen de vaste aanpassingskosten. Zelfstandigen zijn de uitzondering op de regel. Zelfstandigen passen hun inkomen echter wel aan in reactie op een hoger marginaal tarief, waarschijnlijk omdat ze ook meer mogelijkheden hebben om dat te doen.

Hiermee komen we op de eerste beleidsimplicatie die volgt uit dit onderzoek, namelijk dat verstoringen door belastingheffing meestal gering zijn en daarom niet leiden tot grote efficiëntieverliezen. De reden hiervoor is dat kleine veranderingen niet zichtbaar zijn en niet opwegen tegen vaste kosten en aanpassingskosten.

Een tweede les is dat belastingontwijking en belastingontduiking mogelijk belangrijke manieren zijn om belastbaar inkomen aan te passen, met name voor mensen met een hoog inkomen of inkomen uit zelfstandig ondernemerschap. Dit betekent dat de elasticiteit van het belastbaar inkomen voor een groot deel afhangt van de definitie van de belastinggrondslag en van handhaving, die beide worden bepaald door beleidsmakers.

De laatste en belangrijkste les is dat reacties op belastingprikkels verschillen tussen groepen mensen op de arbeidsmarkt. In dit licht vallen vooral de zelfstandigen

op. Zelfstandigen zijn meer flexibel in het aanpassen van hun uren en hun inkomen. Met dit gegeven zou rekening gehouden moeten worden als men beleid zodanig vorm wil geven dat er zo min mogelijk verstoringen zijn. Het gevolg is dat enige complexiteit in het belastingstelsel onontkoombaar is.