

Het splitsingsstelsel in de loon- en inkomstenbelasting

De tweeverdienerswetgeving verdient, zoals bekend, geen schoonheidsprijs. Dat komt omdat de wetgever hier op twee gedachten hinkt. Enerzijds is er het streven naar individualisering en gelijke behandeling van mannen en vrouwen, en van gehuwde en ongehuwde samenwoners. Anderzijds speelt de wens tot invoering van het draagkrachtbeginsel, waarbij tweeverdieners en 'voordeurdelers' dus zwaarder belast zouden moeten worden. Het gevolg van deze tweestrijdigheid is dat er allerlei uitvoeringsproblemen ontstaan, tot uitdrukking komend in bijna Orwelliaanse controles en een hoge fraudegevoeligheid. De auteurs stellen als oplossing een splitsingsstelsel voor, waarbij de inkomens van de samenlevende partners bij elkaar worden opgeteld, in tweeën gedeeld en vervolgens gelijkmatig worden belast. Met behulp van modelsimulaties tonen de schrijvers aan dat de inkomenseffecten van een splitsingsstelsel beperkt zijn en in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel.

IR. F.G. VAN HERWAARDEN* – PROF. DR. L.G.M. STEVENS**

Inleiding

Wie kennis neemt van diverse economische beschouwingen over het inkomensbeleid zal zich verbazen over het feit dat daarin tot de jaren tachtig niet of nauwelijks aandacht wordt besteed aan de relevantie van de leefvorm. De gezinsideologie was blijkbaar nog zo sterk verankerd dat in de economische discipline geen onderscheid werd gemaakt tussen het individuele inkomen en het gezinsinkomen. De kostwinner fungeerde als de centrale figuur; hij bracht het gezinsinkomen binnen en bepaalde daarmee de relatieve welvaartspositie van alle gezinsleden. Andere leefvormen kregen nauwelijks aandacht.

Onder invloed van de emancipatiebeweging zijn in de jaren tachtig de maatschappelijke verhoudingen rond het gezin wezenlijk gewijzigd. Hoe langer hoe meer vrouwen zoeken een betaalde baan buiten de huishouding. Was aanvankelijk het buitenshuis werken slechts een noodzaak voor vrouwen uit het werkmilieu, thans is de arbeidsparticipatie mede gebaseerd op andere dan economische motieven en is de participatiegraad juist hoger naarmate de opleiding van de vrouw hoger is ¹⁾. Deze maatschappelijke ontwikkeling heeft echter geleid tot een toenemende denivellering van de gezinsinkomens en is daarmee een inkomenspolitiek probleem geworden (zie tabel 1).

Leefvorm en inkomensbeleid

Bij de vormgeving van het inkomensbeleid voor de jaren tachtig kon het groeiend belang van het partnerinkomen niet langer buiten beschouwing blijven. De term 'tweeverdieners' werd geboren. Daarmee was het startsein gegeven voor de maatschappelijke discussie die haar hoogte-

punt bereikte bij de parlementaire behandeling van de als tweeverdienerswetgeving bekend geworden aanpassingen van de belastingwetgeving. In deze wetgeving werd voor het eerst onderscheid gemaakt tussen huishouders met één verdienster en die met twee verdiensters. Voorts werd het traditionele onderscheid op basis van de huwelijkse staat vervangen door de feitelijke leefvorm. Niet langer was relevant of iemand gehuwd of ongehuwd was, maar of hij als samenleever of als alleenstaande door het leven ging.

Deze gelijkstelling van gehuwde en ongehuwde samenlevers heeft een grote last gelegd op instanties die belast zijn met de uitvoering van de loon- en inkomstenbelasting. Zij is trouwens niet beperkt gebleven tot de fiscale sfeer, maar is ook van belang voor diverse sociale-zekerheidsregelingen. Voor de fiscale en sociaalrechtelijke wettoepassing is het van belang of iemand alleenstaande is of een samenleever. De uitvoeringsinstanties moeten om die reden aan de hand van criteria die naar onze mening onvoldoende operationeel te maken zijn (en daarom niet door de wetgever concreet konden worden ingevuld) bepalen of

* Werkzaam op de afdeling systeemanalyse van het Sociaal en Cultureel Planbureau te Rijswijk.

** Buitengewoon hoogleraar in de fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Dit artikel geeft een nadere verantwoording van de rekenexercities die mede ten grondslag hebben gelegen aan de inaugurele rede die prof. dr. L.G.M. Stevens hield op 6 maart 1986. Deze rede, *Solidaire of solitaire*, is inmiddels in druk verschenen bij Kluwer, Deventer. De auteurs danken mr. C.A. de Kam voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1) In 1979 was het percentage buitenshuis werkende vrouwen tot 60 jaar 26,6%; voor vrouwen met een lagere en lagere voortgezette opleiding bedroeg dit percentage 21,3% en voor vrouwen met een middelbare en hogere opleiding was dit 42,8%. Bron: SCP, *Aanvullend Voorzingsingebied Onderzoek*, 1979, opgenomen in: *Atlas van de vrouw*, 1983, blz. 195.

Tabel 1. Bijdrage van de partner aan het secundair inkomen van het huishouden, naar secundair inkomen, 1983 a)

	Totaal	10%-groepen secundair inkomen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aanwezigheid partner (%)	56	2	9	16	49	51	72	83	91	93	96
Partner, indien aanwezig, heeft inkomen (%)	36	38	29	5	9	11	15	21	39	57	72
Inkomen partner, indien met inkomen (x1000 gld.)	16	-	9,4	12,6	9,3	10,9	10,7	10,9	11,5	15,2	22,2
Aandeel in secundair inkomen huishouden (%)	7	-	2	1	2	2	4	6	12	19	25

a) Zie noot 8 voor een definitie van secundair inkomen.

Bron: AVO '83 (Aanvullend Voorzieningsgebruik Onderzoek 1983) (D7 10-1-'86).

iemand samenlevende één- of tweeverdiener is, dan wel of hij als alleenstaande moet worden aangemerkt.

Het onderscheid tussen samenlever en alleenstaande vloeit voort uit de wens rekening te houden met de relatief hogere bestaanskosten van een alleenstaande door het ontbreken van schaalvoordelen die een gezamenlijke huishouding pleegt op te leveren. Dit is de ratio van de alleenstaandetoeslag in de loon- en inkomstenbelasting en het relatief hogere niveau van het bestaansminimum voor de alleenstaande in de sociale zekerheid 2). Daarmee is echter in de fiscale en in de sociale-zekerheids sfeer tevens een lastig kwalificatieprobleem geïntroduceerd. De uitvoeringsinstanties zullen moeten trachten het kameleongedrag van de burger, die zijn leefvorm steeds zal typeren als die leefvorm die hem het meeste profijt oplevert, te onderkennen en telkens weer de feitelijke leefvorm moeten trachten vast te stellen. Naar onze mening worden dergelijke uitvoeringsproblemen in de huidige hervormingsoperaties bijna stelselmatig onderschat.

Het tussenschuiven van een extra categorie, de z.g. 'voordeurdelers' (samenwoners) in de Algemene bijstandswet (ABW) heeft de uitvoering extra gecompliceerd gemaakt. Onder voordeurdelers worden verstaan personen die geen gezamenlijke huishouding voeren (dus geen samenlevers), maar die ook weer niet als alleenstaanden kunnen worden aangemerkt. De bestaanskosten van voordeurdelers worden minder hoog ingeschat dan die van alleenstaanden. Deze differentiatie is om bezuinigingsredenen aangebracht. Door de toenemende huishoudensverdunding dreigde erkenning van de hogere bestaanskosten van alleenstaanden namelijk tot te hoge sociale uitkeringen te leiden. Vandaar de introductie van deze afgesplitste categorie, die de groep 'echte alleenstaanden' moet beperken. Hoe begrijpelijk de invoering ervan gezien de wens tot beperking van de volumegroei van de sociale uitkeringen ook moge zijn, voor de uitvoeringssfeer is deze verbijzondering nauwelijks uitvoerbaar. Voordeurdelers kunnen slechts worden geïdentificeerd op basis van de feitelijke leefsituatie. Zonder privacybedreigende ambtelijke navorsingen is deze echter nauwelijks adequaat vast te stellen. De onderscheiding voordeurdelers en alleenstaanden is daardoor te fraudegevoelig en uitvoeringstechnisch te belastend en kan derhalve beter worden opgeheven.

Leefvorm en loon- en inkomstenbelasting

Alhoewel de relevantie van de leefvorm niet beperkt blijft tot de fiscale sfeer, zullen we in dit artikel de problematiek toespitsen op de loon- en inkomstenbelasting. Met name bij de invoering van de tweeverdienerswetgeving heeft de behandeling van leefvormen de gemoederen zeer bezig gehouden. De aan de tweeverdienerswetgeving ten grondslag liggende probleemstellingen waren:

- Moeten *ongehuwde* samenlevers voor de belastingheffing gelijkgesteld worden met *gehuwde* samenlevers?;
- Moet als draagkrachtmaatstaf het individuele inkomen of het gezinsinkomen gehanteerd worden?

Ad a: Neutraliteit tegenover de samenlevingsvorm

Gelijkstelling van ongehuwde samenlevers met gehuwden is een rechtsvraag; zij is niet direct van economische orde. Over de pro's en contra's van een dergelijke gelijkstelling kan men verschillend denken al naar gelang men het huwelijk al of niet een speciale status wil toekennen. De feitelijke effectuering van de gelijkstelling van gehuwde en ongehuwde samenlevers levert echter tal van uitvoeringstechnische complicaties op. Huwelijken worden immers geregistreerd, maar andere samenleversrelaties zijn als zodanig meestal niet officieel naar buiten kenbaar. Gelijkstelling van ongehuwde samenlevers met gehuwden is derhalve uitvoeringstechnisch slechts beheersbaar als ongehuwde samenlevers een samenlevingsstatuut opmaken en dit officieel laten registreren bij de burgerlijke stand.

Aangezien de begrippen alleenstaande, voordeurdelers of samenlever niet alleen voor de belastingheffing relevant zijn, maar ook voor andere regelingen, is het aanbevelenswaardig de kwalificatiecriteria voor al deze regelingen in beginsel gelijk te maken. Dit betekent dat de gemaakte keuze niet alleen ten voordele bindt, maar ook ten nadele; een samenlever voor de loon- en inkomstenbelasting is tevens samenlever voor de successiewet, de individuele huursubsidie en de Algemene bijstandswet, alsmede voor allerlei andere regelingen waarin de leefvorm van belang is. Eventueel kan de referentieperiode, ter voorkoming van misbruik, voor diverse regelingen verschillend zijn. In gevallen waarin voor de heffings sfeer echter een keuzemogelijkheid open gelaten is, zal men er in bepaalde gevallen beleidsmatig niet aan kunnen ontkomen in de uitkerings sfeer personen die fiscaalrechtelijk beschouwd alleenstaanden of voordeurdelers zijn tóch als samenlevers aan te merken. Vergelijk het huidige begrip 'economische eenheid' in de ABW.

Ad b. De draagkrachtmaatstaf

De keuze van de te hanteren draagkrachtmaatstaf confronteert ons met twee onverenigbare ideologische stromingen. De individualisten betogen dat de leefvorm van het individu een hoogst persoonlijke keuze is die niet van invloed behoort te zijn op de financieel-economische verhoudingen. De aanhangers van de gezinsdraagkracht daarentegen vinden dat de leefvorm wél een relevante factor is.

Tot 1973 was de loon- en inkomstenbelasting geheel gevangen in de eerder genoemde gezinsideologie. Als maatstaf van draagkracht fungeerde het gezinsinkomen. In 1973 werd echter een bescheiden begin gemaakt met de

2) Aan het samenleven worden voordelen toegekend die van invloed worden geacht op de draagkracht van personen. Daarbij wordt dan met name gedacht aan het voordeel van de schaalvergroting die de samenleving oplevert. Ook wordt in dat verband de aanwezigheid van een partner die volledig beschikbaar is voor huishoudelijke activiteiten en zodoende geacht wordt besparingen op de huishoudelijke uitgaven te bewerkstelligen als draagkrachtverhogende factor in aanmerking genomen. Anderzijds wordt de eventuele inkomensafhankelijkheid van een dergelijke partner tevens als draagkrachtverlagende factor aangemerkt (kostwinnerschap), omdat in dat geval meer personen van één inkomen moeten leven.

invoering van een beperkte fiscale zelfstandigheid van de gehuwde vrouw. Voor een aantal inkomensbestanddelen (arbeid en winst uit onderneming) werd de gehuwde vrouw in beginsel zelfstandig belast. Dit geschiedde niet omdat de gezinsideologie onder druk stond, maar door de schaarste op de arbeidsmarkt. Deze maakte een extra prikkel wenselijk om gehuwde vrouwen te bewegen hun arbeidskracht aan te bieden. Zij kreeg een eigen – weliswaar beperkte – belastingvrije som en een zelfstandige heffing als toetredingspremie.

Pas in de nota *Op weg* (1979) kwam het ideologische aspect aan de orde. In genoemde nota werden plannen ontvouwd tot een verdergaande verzelfstandiging van de belastingheffing van de gehuwde vrouw. Het aantal inkomensbestanddelen dat aan de gehuwde vrouw kon worden toegerekend, zou moeten worden verruimd. De toenmalige staatssecretaris van Financiën merkte in de nota terecht op, dat de (beperkte) verzelfstandiging een poging was om twee verschillende gedachten met elkaar te verzoenen, namelijk die van een volstrekt zelfstandige fiscale positie van de werkende gehuwde vrouw en die van de gezinsdraagkracht. Als ideaalbeeld schetste hij een puur individuele belastingheffing.

De tweeverdienerswetgeving die in 1984 werd geïntroduceerd borduurde voort op de voorstellen die in de nota *Op weg* waren verwoord. De aanvaarding van de wetsvoorstellen betekende de wettelijke uitbreiding van de individualisering in de belastingheffing. Het aantal inkomensbestanddelen waarvoor de gehuwde vrouw zelfstandig moest worden belast werd uitgebreid. Ook werd gebroken met het principe dat de niet-persoonsgebonden inkomensbestanddelen aan de man worden toegerekend. Die inkomsten worden sedert 1984 toegerekend aan de partner met het hoogste persoonlijke arbeidsinkomen; en dat kan ook de vrouw zijn.

Alhoewel de wetgever beoogde – en dit ook in de memorie van toelichting tot uitdrukking bracht – op deze wijze het individualiseringsproces te bevorderen, was de aanleiding voor het uitvoeren van de tweeverdienersoperatie juist de maatschappelijke overtuiging dat de tweeverdienersgezinnen fiscaal relatief gunstiger werden behandeld dan éénverdienergezinnen. Maatschappelijk bleek het niet langer aanvaardbaar dat de belastingdruk van een tweeverdienersgezin beduidend lager was dan die van een éénverdienergezin met hetzelfde gezinsinkomen. Hieruit blijkt de innerlijke tegenstrijdigheid in het conceptuele kader dat ten grondslag heeft gelegen aan de tweeverdienerswetgeving. Binnen een individuele benadering is immers een vergelijking van gezinssituaties niet opportuun. Voor individualisten is de tweeverdienerswetgeving dan ook om die reden onaanvaardbaar. Voor de aanhangers van de gezinsbelasting is de tweeverdienerswetgeving eveneens onaanvaardbaar, maar voor hen omdat bij gelijk gezinsinkomen de belastingdruk toch verschillend kan zijn; dit afhankelijk van de gekozen rolverdeling binnen het gezin en de verhouding van de inkomensaanbreng van beide partners.

Ongelijke lastendruk bij gelijk gezinsinkomen

Voor aanhangers van de gezinsdraagkracht is de individualisering van de belastingheffing – zoals is opgemerkt – onaanvaardbaar, omdat zij onvoldoende recht doet aan de maatschappelijke draagkrachtbeleving. In de nota *Inkomensontwikkeling en -verdeling 1983 – 1984*, merkt het kabinet-Lubbers hierover op: „De verdeling van besteedbare inkomens van huishoudens zegt meer over de bestedingsmogelijkheden van individuen dan de verdeling van individuele inkomens. Voor de bepaling van de individuele bestedingsmogelijkheden zijn immers niet alleen de persoonlijk verworven inkomsten relevant, maar ook de mate waarin andere personen van dit inkomen afhankelijk zijn of waarin men zelf van het inkomen van anderen afhankelijk is” (blz. 41).

Wie kennis neemt van dit beleidsuitgangspunt vraagt zich wel af, hoe dezelfde regering bij de concrete invulling in de belastingwetgeving dan toch een volstrekt andere koers heeft kunnen varen en het nodig vond de belastingheffing in verdergaande mate te individualiseren. Deze overwegingen gelden trouwens eveneens voor de individualisering van de premieheffing die ingaande 1985 haar beslag heeft gekregen. Slechts de mythe dat de premieheffing volksverzekeringen geen belasting is, maar een premiebetaling waartegenover aanspraken bestaan, kan een verklaring opleveren voor de gedachte dat individualisering van de aanspraken noodzakelijkerwijze ook individualisering van de premieheffing zou moeten impliceren.

Uitgaande van het feit dat de draagkrachtbeleving op gezinsniveau plaatsvindt, is ongelijke belastingdruk bij gelijk gezinsinkomen strijdig met het aan de belastingheffing ten grondslag liggende gelijkheidsprincipe. Zoals tabel 2 laat zien, kan het verschil in rolverdeling tussen de partners de belastingdruk echter aanmerkelijk beïnvloeden.

De tweeverdienerswetgeving en individualisering van de premieheffing heeft weliswaar de scherpe drukverschillen zoals deze tot en met 1983 hebben bestaan afgezwakt, maar de fundamentele ongelijkheid is blijven bestaan. Het nivellerings-effect is in 1985 het sterkste geweest, maar dat werd meer veroorzaakt door de individualisering van de premieheffing volksverzekeringen, dan door de tweeverdienerswetgeving (en dit terwijl de premieheffing officieel berust op het equivalentiebeginsel).

Splitsingsstelsel als alternatief heffingsstelsel

Toepassing van het gelijkheidsprincipe op gezinsniveau

Tabel 2. Druk van de inkomstenbelasting + premie AOW/AWW als percentage van het onzuivere gezinsinkomen bij verschillend aandeel van de (huwelijks)partners, 1983 – 1986, a)

Onzuiver gezinsinkomen	Aandeel in het onzuivere gezinsinkomen		
	Partner A 100% Partner B 0%	75% 25%	50% 50%
30.000: 1983 : 1984 : 1985 : 1986	21,8 (100) 21,1 (100) 20,1 (100) 19,4 (100)	19,1 (88) 18,0 (85) 20,1 (100) 18,6 (96 b)	19,3 (89) 18,8 (89) 19,4 (97) 18,8 (97)
45.000: 1983 : 1984 : 1985 : 1986	27,8 (100) 27,2 (100) 26,3 (100) 25,6 (100)	23,6 (85) 25,0 (92) 25,3 (96) 24,8 (97)	23,7 (85) 22,6 (83) 23,1 (88) 22,5 (88)
60.000: 1983 : 1984 : 1985 : 1986	32,5 (100) 32,1 (100) 31,1 (100) 30,4 (100)	27,3 (84 c) 28,2 (88) 28,5 (92) 27,9 (92)	27,0 (83) 26,3 (82) 26,6 (86) 26,0 (86)
90.000: 1983 : 1984 : 1985 : 1986	39,4 (100) 39,1 (100) 38,1 (100) 37,3 (100)	31,5 (80 d) 32,8 (84) 34,6 (91) 34,0 (91)	29,3 (74) 29,1 (74) 31,6 (83) 30,9 (83)
120.000: 1983 : 1984 : 1985 : 1986	45,2 (100) 45,2 (100) 44,2 (100) 43,6 (100)	36,3 (80 e) 37,5 (83) 38,8 (88) 38,2 (88)	33,4 (74) 33,2 (74) 36,4 (82) 35,6 (82)

a) tussen haakjes uitgedrukt in procenten van de lastendruk van éénverdieners

b) Verruimde voetoverheveling toegepast

c) dit percentage geldt als de man 75% en de vrouw 25% inbrengt; in de omgekeerde situatie is de belastingdruk 30,6% en (94).

d) als c; uitkomsten in omgekeerde situatie 33,4% (85).

e) als c; uitkomsten in omgekeerde situatie 37,7% (83).

en gewenste indifferentie voor de rolverdeling binnen het huishouden is slechts combineerbaar door toepassing van een gezinsbelasting. In dat kader wordt geregeld invoering van het splitsingsstelsel bepleit. Toepassing van het splitsingsstelsel sluit logisch aan op de solidariteit in gezinsverband. Binnen de Nederlandse verhoudingen is splitsing op partnerniveau het best inpasbaar.

Het splitsingsstelsel houdt in dat het inkomen van beide (on)gehuwde partners – voorzover aanwezig – in één huishouden wordt opgeteld, ongeacht de vraag wie inkomen inbrengt. Vervolgens wordt aan beiden de helft toegerekend (dan is sprake van een 'splitsingsfactor' 2). Op basis van deze toegerekende inkomens wordt de verschuldigde belasting berekend.

Soms worden splitsingsfactoren kleiner dan 2 bepleit. Op die wijze wordt beoogd rekening te houden met de schaalvoordelen van het samenleven. Een dergelijke fictieve verhoging van het belastbare inkomen van samenlevers werkt echter in dezelfde richting als een verhoging van de belastingvrije som van een alleenstaande door toekenning van een alleenstaande-toeslag. Inbouw van een dergelijke toeslag in samenloop met een verlaagde splitsingsbreuk impliceert derhalve het risico van cumulatie. In tabel 3 is de werking van de splitsingsfactor gedemonstreerd.

Tabel 3. De werking van de splitsingsfactor

Inkomen partner A	Inkomen partner B	Splitsingsfactor			
		2,0		1,8	
		Toegekend aan: partner A	Toegekend aan: partner B	Toegekend aan: partner A	Toegekend aan: partner B
90.000	–	45.000	45.000	50.000	50.000
60.000	30.000	45.000	45.000	50.000	50.000
90.000	niet aanwezig	90.000	–	90.000	–

Het splitsingsstelsel toegepast in een tweerelatie betekent dat beide partners automatisch naar de in het huidige stelsel meest voordelige 50/50-verhouding worden belast, ongeacht de feitelijke rolverdeling. Uitvoeringstechnisch gezien betekent het splitsingsstelsel een belangrijke vereenvoudiging vanwege de ontbrekende inkomens-toerekeningsproblemen.

De fiscus staat bij toepassing van het splitsingsstelsel volstrekt neutraal tegenover de gekozen rolverdeling. De gezamenlijke belastingdruk wordt niet, zoals in het huidige stelsel het geval is, mede bepaald door de rolverdeling binnen het huishouden. Deze fiscale onverschilligheid maakt échte emancipatie mogelijk; de keuze wordt uitsluitend aan de betrokkenen zelf overgelaten. Het fiscale systeem dient immers niet beide partners te noodzaken tot arbeidsparticipatie als zij daarvoor anders niet zouden hebben gekozen. Uiteraard moeten wel obstakels die de vrije keuze belemmeren worden geslecht. In dat kader kunnen de uitgaven voor huishoudelijke hulp en/of kinderopvang worden geaccepteerd als aftrekbare, op de verwerving van inkomsten gerichte kosten.

Het splitsingsstelsel past in het rechtsbewustzijn van partners die voor elkaar een zorgrelatie erkennen. Dit kan blijken uit het sluiten van een huwelijk of het laten registreren van een samenlevingsstatuut waarin die zorgrelatie tot uitdrukking is gebracht. Toegespitst op de belastingheffing moet men zich afvragen of een dergelijk formeel criterium voldoende bestand is tegen oneigenlijk gebruik. Men dient immers een open oog te hebben voor de mogelijkheid dat van de splitsingsmogelijkheid een oneigenlijk gebruik kan worden gemaakt als alleen al het laten registreren van een samenlevingsstatuut toegang tot de regeling verschaft. Daarom functioneert in die gevallen een materieel criterium beter dan een formeel criterium, dat echter op zijn beurt grote uitvoeringsproblemen oproept vanwege de moeizame externe kenbaarheid. Om uitvoeringstechni-

sche redenen verdient daarom invoering van een dubbelcriterium, zoals dat tot 1984 bij gehuwden gehanteerd werd (gehuwd, tenzij duurzaam gescheiden) de voorkeur. De vorm geldt als uitgangspunt, maar deze moet door de feiten worden gedekt. Gehuwden en statutaire samenlevers zijn dan samenlevers, tenzij zij feitelijk duurzaam gescheiden leven. Door geen huwelijk te sluiten of geen samenlevingsstatuut te maken kan een samenlever zijn status als niet-samenlever behouden. In wezen impliceert dit dus een facultatief stelsel.

Het splitsingsstelsel pakt door de progressie-aftopping veelal gunstiger uit dan individuele heffing. Het initiatief om als samenlever te worden erkend kan in beginsel daarom aan de samenlevers zelf worden overgelaten. De fiscus heeft er immers geen belang bij te weten of samenlevers al of niet nalaten hun samenleving kenbaar te maken. Wordt echter aan de alleenstaanden wegens de gestelde hogere bestaanskosten een hogere belastingvrije som toegekend dan de partner in een samenlevingsrelatie, dan ontstaan controleproblemen. In dat geval kan voor feitelijk samenlevende personen het effect van twee maal de hogere belastingvrije som als alleenstaande voordeliger zijn dan de progressievoordelen van het splitsingsstelsel als samenlevers. Verwacht mag worden dat samenlevers zich dan niet als zodanig zullen laten registreren; zij zullen als alleenstaanden door het bureaucratische leven willen gaan. Voor de belastingheffing kan dit probleem evenwel gemakkelijk worden ondervangen door aan het splitsingsstelsel en de behandeling als samenlever een facultatief karakter te geven. Hantering van het eerder vermelde dubbelcriterium komt aan deze wenselijkheid tegemoet.

De definitie van de samenlever, zoals deze voor de huidige loon- en inkomstenbelasting geldt, kan in beginsel ook voor het splitsingsstelsel gelden. Wel dient aan het geïntroduceerde dubbelvereiste te worden voldaan, inhoudende dat men materieel samenleeft en dat deze relatie in een huwelijk of samenlevingsstatuut is geformaliseerd. Dit heeft tot gevolg dat inwonende kinderen – anders dan in de huidige regeling het geval is – normaliter niet als samenlever met (een van) de ouders worden aangemerkt. Zij spelen in het splitsingsstelsel derhalve geen partnerrol. Dit sluit aan bij de heersende rechtsopvatting dat kinderen een eigen zelfstandig inkomen genieten en geen zorgplicht jegens hun ouders hebben.

Een pleidooi ten gunste van het splitsingsstelsel kan gemakkelijk worden misverstaan als een poging tot bevoordeling van de gehuwde éénverdiener met een hoog inkomen. Ter voorkoming van een dergelijk storend misverstand dient men zich te realiseren dat een dergelijke stelselwijziging is gericht op herstel van de horizontale gelijkheid in gezinsverband en in wezen los staat van de verticale drukverdeling. Het gaat er primair om de lastenverdeling niet langer afhankelijk te laten zijn van de vraag welke partner welk deel van het gezamenlijk inkomen binnenbrengt. De heffing dient aan te sluiten bij het gezamenlijk inkomen van de partners, los van de gekozen rolverdeling. Waarom zou toepassing van de draagkrachtgedachte moeten inhouden – zoals thans het geval is – dat het gezin met één verdiener zwaarder wordt belast dan het gezin met een gelijk gezinsinkomen, doch door beide partners in een deeltijdbaan bijeengebracht?

Inkomenseffecten

Algemeen

Om de inkomenseffecten na te gaan van invoering van een splitsingsstelsel in de loon- en inkomstenbelasting is gebruik gemaakt van micro-modellsimulatie 3). Hierbij wor-

3) Bij het aanduiden van cijfers is de CBS-conventie aangehouden: – = nihil, x = geheim of te weinig waarnemingen, 0 (0,0) = het getal is minder dan de helft van de gekozen eenheid. In de tabellen is, voor zover relevant, op 10 gulden afgerond. Zie voor een nadere uiteenzetting van het begrip *micromodel-simulatie* bij voorbeeld F.G. van Herwaarden, C.A. de Kam en E.J. Pommer, Berekend beleid, empirische micromodel-simulatie van effecten van overheidsbeleid, ESB, 13 maart 1985, blz. 244 – 252.

den de gevolgen van een overheidsmaatregel gesimuleerd met een micro-economisch model: verondersteld wordt dat in het jaar waarvoor het model geldt (in dit geval 1983) het splitsingsstelsel van toepassing was in plaats van het bestaande tarief van de loon- en inkomstenbelasting voor 1983. Vervolgens worden de verschillen in verschuldigde belasting en in inkomen berekend. Er wordt gebruik gemaakt van gegevens over huishoudens 4) uit een representatieve landelijke steekproef uit 1983 5). De cijfers uit de steekproef worden opgehoogd tot nationale totalen 6).

Bij de keuze van een tarief is gestreefd naar vereenvoudiging ten opzichte van het bestaande schijventarief. Er worden drie hoofdelementen veranderd:

- Het belastbaar inkomen van partners wordt opgeteld en het totaal wordt vervolgens *gesplitst*. Als splitsingsfactor wordt aanvankelijk uitgegaan van 2. Uiteraard ligt een splitsingsfactor van 2 het meest voor de hand ('optellen en door twee delen'). Om het effect van een lagere splitsingsfactor dan 2 na te gaan worden ook inkomenseffecten gegeven van een tarief met een splitsingsfactor van 1,8;
- De *belastingvrije sommen* worden gesteld op het netto sociale minimum. Voor 1983 bedroeg dat ongeveer f. 18.260. De belastingvrije som voor een alleenstaande is 70% daarvan, die voor een eenoudergezin 90% daarvan en voor twee partners 100% (dus ieder 50%) daarvan. Met het gestaffelde minimumjeugdloon wordt geen rekening gehouden. Doordat de belastingvrije som gelijk is aan het sociaal minimum wordt op dat niveau geen belasting (meer) betaald. Door de nettotokoppeling zullen de bruto uitkeringen navenant lager kunnen uitvallen. Daarmee is hier geen rekening gehouden;
- Het tarief kent *drie schijven* in plaats van tien.

Voorts geldt als randvoorwaarde dat de operatie ongeveer budgettair neutraal (voor de schatkist) wordt uitgevoerd. Het zou denkbaar zijn bij de hiervoor uiteengezette vereenvoudiging ook de integratie van premieheffing volksverzekeringen met de loon- en inkomstebelasting door te voeren. Dat is evenwel een wat ingrijpendere operatie, waarvan hier wordt afgezien.

Bij het traceren van inkomenseffecten van het splitsingsstelsel zijn twee soorten indelingen van huishoudens het meest inzichtelijk: een indeling naar inkomensklasse en een naar type huishouden.

Voor de inkomensklassen zijn 10%-groepen secundair huishoudensinkomen genomen 7). Voor het type huishouden is een indeling in tien typen gehanteerd. In tegenstelling tot de 10%-groepen, die per definitie ieder 10% van de huishoudens bevatten, bevatten de onderscheiden typen huishoudens zeer ongelijke aantallen. Zo blijkt uit de totaalkolom van tabel 4 dat 30% van de huishoudens in het AVO '83 uit alleenstaanden bestaat, iets meer dan 2% uit

éénoudergezinnen, ongeveer 37% uit eenverdieners en ongeveer 19% uit tweeverdieners. Bij de interpretatie van de resultaten moeten deze zeer ongelijke aantallen in het oog worden gehouden.

Voor de verdere analyse is het van belang hoe deze huishoudentypen gespreid zijn over de 10%-groepen. Ook dat is uit tabel 4 af te lezen. Daaruit blijkt dat alleenstaanden overwegend voorkomen in de laagste vijf 10%-groepen. Ongeveer 80% van de alleenstaanden zit in de 10%-groepen 2 tot en met 5. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor eenoudergezinnen. Eenverdieners komen meer voor in de midden en hogere 10%-groepen, afhankelijk van het kindertal. Tweeverdieners ten slotte zijn overwegend te vinden in de drie hoogste 10%-groepen, ook weer afhankelijk van het kindertal.

Keuze van een splitsingstarief

Om tot een budgettair neutraal tarief te komen, met zo acceptabel mogelijke inkomenseffecten, is een reeks ta-

4) De aangehouden definitie is die van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP definieert een *huishouden* als een eenheid die wordt gevormd door iedere persoon van 18 jaar en ouder, tenzij personen (on)gehuwd samenwonen: in het laatste geval worden zij als één huishouden aangemerkt. Kinderen tot 18 jaar worden gerekend tot het huishouden van hun ouders.

5) Er is gebruik gemaakt van een gegevensbestand op basis van het *Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek uit 1983 (AVO '83)*. Het AVO '83 is een enquête die is uitgevoerd in opdracht van het SCP in het najaar van 1983. Het AVO is opgezet om inzicht te verkrijgen in het gebruik door de Nederlandse bevolking van een groot aantal maatschappelijke en culturele voorzieningen. Het gebruik van voorzieningen wordt in verband gebracht met kenmerken van huishoudens en personen. Het onderzoek richt zich daarom zowel op meting van het gebruik van voorzieningen als op meting van een breed scala van kenmerken van huishoudens en personen binnen die huishoudens. Het AVO '83 is een huishoudenssteekproef, waarbij per huishouden één huishoud(H)-formulier werd ingevuld en één formulier per lid van het huishouden. Voor kinderen van 6 tot en met 15 jaar (J-formulier) en voor volwassenen (V-formulier) verschilden de formulieren onderling op een aantal onderdelen, zoals voor de vragen over onderwijs-, beroeps- en inkomenspositie. De respons onder de ruim 10.000 geënquêteerde huishoudens (volgens CBS-definitie) bedroeg bijna 6.000. Deze huishoudens leverden bijna 7.500 huishoudens op volgens de SCP-definitie. Zij bevatten bijna 15.000 personen. Van de 7.500 huishoudens bleken er bijna 5.900 een geldige respons te hebben op de inkomensvragen. Deze 5.900 huishoudens zijn in de berekeningen gebruikt. Het bestand met basisvariabelen is bewerkt met een micro-model voor 1983. Dit rekent onder andere het bruto-nettotraject door en het berekent een aantal inkomensbegrippen.

6) Zie voor de methode van ophefing: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Berekend beleid*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985, blz. 80 e.v.

7) Een *10%-groep* is een inkomensklasse die 10% van de huishoudens bevat. Het SCP definieert het *secundair inkomen* als het (primaire) inkomen uit arbeid en kapitaal, gesaldeerd met de ongebonden inkomensoverdrachten aan en door de publieke sector. In de praktijk is het secundair inkomen vrijwel gelijk te stellen met het netto inkomen.

Tabel 4. Aantal huishoudens per type huishouden, 1983 (%)

Tarief	Totaal	10%-groepen secundair inkomen										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
(a) 1 volwassene 0+ kind 0 verdiener	11	100	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(b) 1 volwassene 0 kind 1 verdiener (alleenstaande)	30	-	80	80	44	42	26	16	7	6	3	
(c) 1 volwassene 1-2 kind 1 verdiener (eenoudergezinnen)	2	0	2	4	7	5	2	1	1	1	0	
(d) 1 volwassene 3+ kind 1 verdiener (eenoudergezinnen)	0	-	-	-	0	1	0	0	0	-	0	
(e) 2 volwassenen 0 kind 1 verdiener (eenverdieners)	18	-	5	12	39	29	27	20	16	15	13	
(f) 2 volwassenen 1-2 kind 1 verdiener (eenverdieners)	16	-	3	3	7	17	31	40	30	10	10	
(g) 2 volwassenen 3+ kind 1 verdiener (eenverdieners)	3	-	0	-	0	1	4	7	9	6	6	
(h) 2 volwassenen 0 kind 2 verdieners (tweeverdieners)	11	-	0	0	2	3	6	9	20	34	39	
(i) 2 volwassenen 1-2 kind 2 verdieners (tweeverdieners)	7	-	0	-	1	1	3	7	14	16	25	
(j) 2 volwassenen 3+ kind 2 verdieners (tweeverdieners)	1	-	-	-	0	-	0	0	2	3	5	
alle huishoudens	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: AVO '83 (D7 10-1-'86).

rievens uitgeprobeerd. Hierbij bleef het aantal schijven drie, terwijl de schijfpercentages en -lengten werden gevarieerd. Om een indruk te krijgen welke elementen welke invloed hebben zijn in tabel 5 voor een aantal van de uitgeprobeerde tariefvarianten de opbrengstverschillen opgenomen. De opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting in het AVO '83 is f. 35 mrd. Volgens de *Nationale Rekeningen 1984* bracht deze heffing in 1983 f. 37,9 mrd. op. Van iedere variant is aangegeven wat het totale verschil in belasting is in miljarden gulden vergeleken met de genoemde f. 35 mrd. (budgettaire verschil) en wat het gemiddelde verschil in gulden per jaar is per 10%-groep.

In tabel 5 valt onder andere het volgende op. Alleen de varianten (3), (5) en (6b) zijn nagenoeg budgettair neutraal: het opbrengstverschil is ongeveer - f. 0,1 mrd. De overige varianten laten budgetverschillen zien die liggen tussen - f. 2,0 mrd. en f. 2,0 mrd. (zie de totaalkolom onder 'mrd. gld'). Bij gelijkblijvende schijfpercentages heeft verlenging van de schijven een belastingverlagend effect dat pas in de hogere 10%-groepen optreedt (zie bij voorbeeld 1a → 1b → 1c).

Bij gelijkblijvende schijflengten heeft verhoging van het laagste schijfpercentage een belastingverhogend effect dat al in de laagste 10%-groepen optreedt (zie bij voorbeeld 4c → 5 → 6a).

Zoals in tabel 5 is te zien zijn de inkomenseffecten, uitgesplitst naar 10%-groepen, het minst extreem voor de budgettair neutrale variant 6b. Deze variant is als uitgangspunt gekozen voor de verdere exercitie.

Gemiddelde inkomenseffecten van het gekozen splitsingstarief

In de tabellen 6 en 7 zijn in regel c de gemiddelde inkomenseffecten gepresenteerd naar inkomensklasse (tabel 6) en naar type huishouden (tabel 7) van de gekozen tariefsvariant 6b met 2,0 als splitsingsfactor.

Om het effect na te gaan van een andere splitsingsfactor is ook een variant met splitsingsfactor 1,8 (variant 7) opgenomen die is afgeleid uit variant 6b. Als in variant 6b alleen de splitsingsfactor van 2,0 naar 1,8 wordt verlaagd, is sprake van een budgettaire meeropbrengst van f. 6,1 mrd. 9). Om nu vervolgens weer tot een budgettair neutraal tarief te komen zijn vele aanpassingen denkbaar. Gekozen is voor een betrekkelijk simpele aanpassing door het eerste schijfpercentage zodanig te verlagen (van 29,5% naar 23,5%) dat het resulterende tarief weer budgettair neutraal is 10). Deze variant 7 kent dus het volgende tarief: schijfpercentages van 23,5%, 45% en 65%, schijflengten van 0 - 20.000 - 40.000 en een splitsingsfactor van 1,8.

9) Een andere splitsingsfactor heeft alleen invloed op eenverdieners en tweeverdieners. Verandering van de splitsingsfactor van 2,0 naar 1,8 doet hun belastbaar inkomen in het AVO '83 stijgen met ruim 11% van f. 153,4 mrd. naar f. 170,4 mrd. Een verschil van f. 17 mrd. Dit bedrag wordt aan de top belast, dus met 45% à 65%.

10) Dit is een aantrekkelijke optie met het oog op eventuele integratie van premieheffing volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting.

Tabel 5. Opbrengstverschil in belasting bij verschillende splitsingstarieven, naar secundair inkomen, 1983 a)

Tarief		Totaal		10%-groepen secundair inkomen									
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Schijf-%	Schijflengte	mrd. gld.	gld.	gld.									
(1a) 20 45 65	0 - 10.000 - 15.000	1,2	170	-	-340	-50	-790	-670	-540	-700	-880	370	5.770
b	0 - 10.000 - 20.000	-0,5	-70	-	-340	-520	-790	-670	-700	-850	-970	40	4.120
c	0 - 10.000 - 30.000	-2,0	-280	-	-340	-520	-790	-670	-700	-970	-1.100	-90	2.350
(2a) 20 50 65	0 - 10.000 - 15.000	1,9	280	-	-340	-520	-790	-610	-480	-660	-800	710	6.240
b	0 - 10.000 - 20.000	0,7	100	-	-340	-520	-790	-610	-600	-770	-870	470	5.000
c	0 - 10.000 - 30.000	-0,4	-60	-	-340	-520	-790	-610	-600	-860	-970	370	3.680
(3) 20,5 50 65	0 - 10.000 - 30.000	-0,1	-20	-	-340	-510	-760	-570	-560	-800	-880	460	3.770
(4a) 25 50 65	0 - 15.000 - 20.000	0,2	30	-	-320	-360	-540	-550	-450	-340	-410	-300	3.610
b	0 - 15.000 - 25.000	-0,5	-70	-	-320	-360	-540	-550	-450	-420	-460	-360	2.800
c	0 - 15.000 - 30.000	-0,9	-130	-	-320	-360	-540	-550	-450	-430	-510	-400	2.280
(5) 26 50 65	0 - 15.000 - 30.000	-0,1	-10	-	-320	-330	-480	-460	-350	-300	-320	-150	2.570
(6a) 29,5 45 65	0 - 15.000 - 30.000	1,9	270	-	-300	-220	-300	-160	-20	110	270	640	2.730
b	0 - 20.000 - 40.000	-0,1	-10	-	-300	-220	-300	-160	-140	-10	180	280	600
c	0 - 20.000 - 60.000	-0,7	-100	-	-300	-220	-300	-160	-140	-10	180	240	-340

a) Splitsingsfactor is 2,0.
Bron: AVO '83 (D7 10-1-'86).

Tabel 6. Gemiddelde inkomenseffecten van het splitsingsstelsel, naar secundair inkomen, 1983 a)

	Totaal	10%-groepen secundair inkomen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
(a) Secundair inkomen (1000 gld.)	26,4	-	9,5	16,0	19,7	22,9	26,7	30,6	35,3	42,2	60,6
(b) IB, tarief 1983 (gld.)	5.060	-	430	1.160	1.850	2.710	3.470	4.490	5.780	8.440	22.260
(c) Mutaties secundair inkomen 6b (%)	0,0	-	3,2	1,4	1,5	0,7	0,5	0,0	-0,5	-0,7	-1,0
(d) Mutaties secundair inkomen 7 (%)	-0,1	-	3,4	2,3	1,9	1,6	1,1	0,6	0,2	0,3	-3,9

a) Er zijn twee budgettair neutrale varianten van het nieuwe tarief (schijfpercentages, schijflengten en splitsingsfactor):
(6b) 29,5 45 65 0 - 20.000 - 40.000 (splitsingsfactor 2,0) en (7) 23,5 45 65 0 - 20.000 (splitsingsfactor 1,8).

Bron: AVO '83 (D7 10-1-'86).

Tabel 7. Gemiddelde inkomenseffecten van het splitsingsstelsel, naar type huishouden, 1983 a)

	Aantal volwassenen Aantal kinderen Aantal verdieners	Type huishouden naar omvang en aantal verdieners									
		1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
		0	0	1-2	3+	0	1-2	3+	0	1-2	3+
	Totaal	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j
(a) Secundair inkomen (1000 gld.)	26,4	0,0	19,2	21,4	26,6	28,2	31,6	37,0	44,7	46,7	50,7
(b) IB, tarief 1983 (gld.)	5.060	-	3.000	1.670	1.330	5.830	5.410	6.210	10.380	11.210	7.420
(c) Mutaties secundair inkomen 6b (%)	0,0	-	-0,2	-1,2	-2,3	3,5	2,1	2,2	-3,3	-3,1	-2,5
(d) Mutaties secundair inkomen 7 (%)	-0,1	-	2,2	0,5	-0,8	2,5	1,8	1,9	-4,5	-4,8	-3,1

a) Er zijn twee budgettaire neutrale varianten van het nieuwe tarief (schijfpercentages, schijflengten en splitsingsfactor):
(6b) 29,5, 45 60 0 - 20.000 - 40.000 (splitsingsfactor 2,0) en (7) 23,5 45 65 0 - 20.000 - 40.000 (splitsingsfactor 1,8)

Bron: AVO '83 (D7 10-1-'86).

Tabel 8. Spreiding van inkomenseffecten van het splitsingsstelsel, naar type huishouden, 1983 a)

	Aantal volwassenen Aantal kinderen Aantal verdieners	Type huishouden naar omvang en aantal verdieners									
		1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
		0	0	1-2	3+	0	1-2	3+	0	1-2	3+
	Totaal	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j
Variant:	6b 7	6b 7	6b 7	6b 7	6b 7	6b 7	6b 7	6b 7	6b 7	6b 7	6b 7
Mutaties secundair inkomen zijn:		% van de huishoudens dat de verandering ondergaat									
groter dan -5%	3 4	- -	3 1	7 2	- -	0 0	0 0	- -	11 21	10 17	1 10
tussen -5% en 0%	26 17	- -	32 8	48 35	85 69	1 1	1 1	2 2	81 73	72 67	85 72
tussen 0% en 5%	64 72	- -	59 78	44 60	15 31	83 87	93 97	90 96	6 6	16 14	14 18
groter dan 5%	6 6	- -	6 12	3 4	- -	16 11	6 2	8 2	1 0	1 1	- -
totaal	100	-	100	100	100	100	100	100	100	100	100

a) Mutatie = (nieuwe heffing - oude heffing) / secundair inkomen x 100%.

Variant (6b) en (7) van het nieuwe tarief (schijfpercentages, schijflengten en splitsingsfactor):

(6b) 29,5, 45 60 0 - 20.000 - 40.000 (splitsingsfactor 2,0) en (7) 23,5 45 65 0 - 20.000 - 40.000 (splitsingsfactor 1,8)

Bron: AVO '83 (D7 10-1-'86).

De tabellen 6 en 7 geven steeds dezelfde regels. In regel a het gemiddeld secundair inkomen van het huishouden per jaar, in regel b de verschuldigde loon- en inkomstenbelasting volgens het bestaande tarief 1983 per jaar, in regel c en d de procentuele verandering in het secundair inkomen van het huishouden na invoering van het splitsingsstelsel met een splitsingsfactor van respectievelijk 2,0 en 1,8.

Tabel 6, regel c, laat zien dat alleen de drie hoogste 10%-groepen er in secundair inkomen op achteruit gaan tussen -1% en -0,5%. De overige groepen gaan er in dit tarief op vooruit. De inkomensmutaties lopen van 3,2% van het secundair inkomen in de tweede 10%-groep tot -1% in de tiende 10%-groep. In de tweede 10%-groep is het gemiddeld secundair inkomen nogal laag (f. 9.500), omdat er een aantal nulinkomens in voorkomt. Dit heeft tot gevolg dat de relatieve mutatie ongeveer tweemaal zo groot is als die in de derde 10%-groep, terwijl de absolute mutaties in beide groepen van dezelfde orde van grootte zijn.

Het regelmatige mutatieverloop van lage naar hoge 10%-groepen is goed te verklaren. Daardoor moet naar tabel 4 en 7 worden gekeken. De grote groep alleenstaanden met een geringe mutatie (tabel 7, regel c, kolom b) komt voornamelijk voor in de lagere 10%-groepen. De nog grotere groep eenverdieners met vrij grote positieve mutaties in het secundaire inkomen (tabel 7, regel c, kolom e, f en g) komt in de lage tot midden 10%-groepen voor. De wat kleinere groep tweeverdieners, die vrij grote negatieve mutaties ondervinden (tabel 7, regel c, kolom h, i en j) komt

nagenoeg uitsluitend voor in de hoogste 10%-groepen. De groep eenoudergezinnen (tabel 7, regel c, kolom c en d) is te klein om veel invloed te hebben op de gemiddelden in de 10%-groepen

Toepassing van een splitsingsfactor van 1,8 in plaats van 2,0 onder gelijktijdige verlaging van het eerste schijfpercentage om budgetneutraliteit te handhaven, levert een verschuiving op in de richting die verwacht mag worden. Immers, verlaging van de splitsingsfactor heeft als ratio het belasten van de schaalvoordelen van samenlevers. Uit tabel 6 regel d blijkt dat alle 10%-groepen, behalve de tiende, beter af zijn dan bij de vorige variant (regel c). Voor de tiende 10%-groep neemt de negatieve inkomensmutatie toe van gemiddeld -1% tot -3,9%. Inspectie van tabel 7 leert dat alleenstaanden er nu 2,2% op vooruitgaan, eenverdieners er ook nog steeds op vooruitgaan, zij het minder dan bij de vorige variant, terwijl tweeverdieners er nog meer op achteruitgaan.

Spreiding in inkomenseffecten

Naast de gemiddelde inkomenseffecten per groep is inzicht in de spreiding ervan binnen een groep van belang om te kunnen beoordelen of de optredende inkomenseffecten aanvaardbaar zijn. Daarom wordt in tabel 8 de spreiding van de inkomenseffecten gegeven voor de twee gekozen splitsingsvarianten, naar type huishouden. Er zijn vier klassen van mutaties in secundair inkomen onderscheiden. Mutaties groter dan -5%, tussen -5% en 0, tussen 0% en 5%, en mutaties groter dan 5%.

Uit tabel 8 blijkt dat grote negatieve mutaties (groter dan

-5%) bij variant 6b alleen in betekenende mate voorkomen bij tweeverdieners met nul tot twee kinderen (kolom h en i), respectievelijk bij 11% en 10% van de tweeverdienershuishoudens. Ook bij eenoudergezinnen (kolom c) is de mutatie in 7% van de gevallen groter dan -5%. We moeten ons overigens, zoals reeds eerder werd opgemerkt, realiseren dat het hier om een groep gaat die slechts ongeveer 2% van alle huishoudens telt. Uitschieters aan de andere kant (groter dan 5%) komen voornamelijk voor bij eenverdieners (kolom e, f en g).

Toepassing van een lagere splitsingsfactor (van 2,0 in variant 6b naar 1,8 in variant 7) leidt bij de alleenstaanden (kolom b) en de eenoudergezinnen (kolom c en d) tot een verschuiving naar positievere mutaties. Bij de eenverdieners (kolom e, f en g) is het omgekeerde effect te zien, een verschuiving van mutaties groter dan 5% naar mutaties tussen 0% en 5%. Bij tweeverdieners ten slotte vindt een vrij drastische verschuiving plaats van mutaties tussen -5% en 0% naar mutaties groter dan -5%. In totaal gezien ligt bij beide varianten 90% van de huishoudens binnen de mutatiebandbreedte van -5% tot 5%. Dat percentage is bij beide varianten hetzelfde omdat de diverse verschuivingen elkaar compenseren. De mutaties bij variant 6b liggen steeds tussen -15% en 20%, terwijl de mutaties bij variant 7 steeds tussen -20% en 20% liggen.

Conclusies

In de economische discipline is te weinig aandacht besteed aan de invloed van de leefvorm op het inkomensbeleid. Mede daardoor wordt in te veel regelingen op inconsistente wijze rekening gehouden met de factor draagkracht. Met name wreekt zich de afwezigheid van een integrale visie op het inkomensbeleid bij de keuze tussen gezinsdraagkracht en individuele draagkracht. Onder invloed van de gewijzigde maatschappelijke verhoudingen en het toenemend belang van het partnerinkomen is deze keuze steeds belangrijker geworden.

In de loon- en inkomstenbelasting is door inwerkingtreding van de tweeverdienerswetgeving in 1984 de individualiseringstendens versterkt. Dit effect is geaccentueerd door de individualisering van de premieheffing volksverzekeringen in 1985. Met name voor de tweeverdienerswetgeving geldt dat daarin twee aan elkaar tegengestelde doeleinden moesten worden gediend. Enerzijds moest de wet de hogere draagkracht wegens de aanwezigheid van een partner-inkomen zwaarder belasten, anderzijds moest de wens tot gelijke behandeling van gehuwde en ongehuwde samenlevers, alsook die van mannen en vrouwen worden gehonoreerd door een verdergaande individualisering van de heffing. Het eerste doel speelt slechts bij aanhangers van de gezinsdraagkracht, het tweede doel is met het eerste in strijd. Men behoeft zich er daarom niet over te verbazen dat die wetgeving aanleiding is geweest tot veel politiek geharrewar. De individualisering van de premieheffing is slechts te verklaren als men vasthoudt aan de gedachte dat de volksverzekeringen steunen op het equivalentiebeginsel. Naar onze mening is dit echter een achterhaald idee.

Uitvoeringstechnisch geeft de tweeverdienerswetgeving veel problemen wegens de overstap van het formele onderscheid 'gehuwd/ongehuwd' naar het materiële onderscheid 'samenlever/alleenstaande' waarbij ongelukkigerwijze in de ABW uit bezuinigingsoverwegingen nog de tussencategorie 'voordeurdelers' is gecreëerd. Ook in de sociale-zekerheidswetgeving dreigt deze misère zich te herhalen. De wetgever heeft de uitvoeringsproblemen ernstig onderschat. Hij heeft onvoldoende oog voor het feit dat de ingevoerde onderscheidingscriteria nopen tot privacy bedreigende bureaucratische navorsingen naar de feitelijke leefvormen en een hoge fraudegevoeligheid hebben. Een formeel criterium heeft daarom de voorkeur. Aan ongehuwde samenlevers moet de mogelijkheid geboden worden via vastlegging van een samenlevingsstatuut te

opteren voor gelijkstelling met gehuwden. Voorwaarde moet zijn dat ook feitelijk van een dergelijke samenleving sprake is (dubbelcriterium).

Afgezien van de uitvoeringsproblemen kan als bezwaar tegen de individualisering van de loon- en inkomstenbelasting worden aangevoerd, dat de hoogte van de belastingdruk mede wordt bepaald door de verdeling van de inkomensaanbreng over de partners. De fiscale wetgeving is daardoor niet neutraal tegenover de gekozen rolverdeling binnen het huishouden. Deze neutraliteit wordt wel verkregen door toepassing van het splitsingsstelsel. Ook doet dit stelsel recht aan het besef dat de relatieve welvaartspositie van de gezinsleden (partners) wordt bepaald door het gezinsinkomen (huishoudinkomen) en dat derhalve ook slechts het gezinsinkomen maatstaf van draagkracht kan zijn. Discussie over invoering van het splitsingsstelsel bleef doorgaans steken in de opmerking dat een dergelijke stelselwijziging tot te grote inkomenseffecten leidt. We menen aangetoond te hebben dat invoering van het splitsingsstelsel met in verhouding beperkte inkomenseffecten zeer wel tot de mogelijkheden behoort en derhalve een serieuze discussie verdient.

F.G. van Herwaarden
L.G.M. Stevens