

Alleenverdieners op achterstand

In de Wet ib 2001 rivaliseren draagkracht- en arbeidsparticipatieoverwegingen. Alleenverdieners komen op achterstand. Een splitsingsstelsel lost dit probleem ten dele op.

In de loon- en inkomstenbelasting bestaat van nature rivaliteit tussen haar instrumentele en budgettaire functie. Specifieke beleidsdoelstellingen, zoals vergroening en stimulering tot arbeidsparticipatie, staan al snel op gespannen voet met het draagkrachtbeginsel. De Belastingherziening 2001 draagt daarvan de compromissaire sporen. Discussies rond de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, alsmede de vormgeving van de arbeidskorting, liggen onder dat dilemma bekned. Bij de uiteindelijke vormgeving van het fiscale beleid moeten vaak op pragmatische wijze principiële knopen worden doorgehakt. De keuze tussen een draagkrachtheffing op individuele of gezinsbasis wordt mede beïnvloed door het arbeidsmarktbeleid. Dit thema zal de gemoederen blijven bezighouden.

Fiscale individualisering

Tot 1973 was de loon- en inkomstenbelasting een typische gezinsbelasting. Dat het gezinsinkomen als maatstaf van draagkracht fungeerde, was een vanzelfsprekendheid. Evenmin stond ter discussie dat de man aan het hoofd stond van het gezin en als zodanig belastingplichtig was voor het gehele gezinsinkomen. Pas in 1973 werd onder de economische druk van een overspannen arbeidsmarkt een bescheiden begin gemaakt met de invoering van een beperkte fiscale zelfstandigheid van de gehuwde vrouw. Toetreding tot de arbeidsmarkt moest aantrekkelijk worden. De hoge marginale druk door cumulatie van haar bijkomend inkomen met het kostwinnersinko-

men vormde evenwel een belemmering. Om die te elimineren, werd de gehuwde vrouw voor bepaalde inkomensbestanddelen zelfstandig in de heffing betrokken. Deze zelfstandig belaste componenten waren vooralsnog beperkt tot de inkomsten uit 'tegenwoordige arbeid'¹. Het gevolg van deze fiscaal zelfstandige behandeling was, dat de gehuwde werkende vrouw een eigen aanslag met een eigen belastingvrije som kreeg. Het bedrag van de verschuldigde belasting werd zo vastgesteld volgens haar eigen schijfentarieef, dus onafhankelijk van het inkomensniveau van haar man.

In de nota Op weg werden plannen ontvouwd tot gelijke behandeling van gehuwde en ongehuwde samenlevers en tot een verdergaande verzelfstandiging van de belastingheffing van de gehuwde vrouw². Het aantal inkomensbestanddelen dat aan de gehuwde vrouw kon worden toegerekend, werd daarin verruimd. De toenmalige staatssecretaris van Financiën stelde in genoemde nota terecht dat de destijds bestaande (beperkte) verzelfstandiging een poging was om twee verschillende gedachten met elkaar te verzoenen, namelijk die van een zelfstandige fiscale positie van de werkende gehuwde vrouw en die van de gezinsdraagkracht. Als zijn ideaalbeeld schetste hij een puur individuele belastingheffing. De versterkte individualisering leidde er echter toe dat de belastingdruk binnen een samenlevingsverband afhankelijk werd van de inkomensaanbreng van de partners. Ongelijke inkomensaanbreng verhoogt in een progressieve tariefstructuur de belastingdruk aanzienlijk. Voor alleenverdienersgezinnen zou dit ingrijpende consequenties hebben.

Onmogelijke opdracht

De uiteenlopende inkomenspositie van alleen- en tweeverdienersgezinnen was aanleiding

L.G.M. STEVENS

De auteur is hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

voor de roemruchte tweeverdienerswetgeving. Daarin had de wetgever de nagenoeg onmogelijke opdracht om onoverbrugbare maatschappelijke tegenstellingen te verzoenen. Enerzijds moest hij tegemoet komen aan de wens tot verdergaande individualisering; anderzijds moest hij rekening houden met de gezinsdraagkracht. De compromissaire tweeverdienerswetgeving confronteerde de samenleving dan ook met een opmerkelijke contradictie. Alhoewel de wetgever beoogde het individualiseringsproces te stimuleren, was dit tegelijkertijd de aanzet tot de tweeverdienersoperatie. Deze steunde op de maatschappelijke overtuiging dat de tweeverdienersgezinnen in verhouding tot de alleenverdienersgezinnen fiscaal te gunstig werden behandeld. Het alleenverdienergezin betaalde immers aanmerkelijk meer belasting dan het tweeverdienergezin met een gelijk gezinsinkomen. Om redenen van draagkracht was dit onaantvaardbaar. Voor de aanhangers van de individuele belastingheffing was een dergelijke vergelijking op gezinsniveau uiteraard geen relevante rekenexercitie. Beleidsmatig bleken evenwel, alle individualiseringsprincipes ten spijt, voor de besluitvorming toch de inkomenseffecten op gezinsniveau bepalend en doorslaggevend te zijn. In de nota Inkomensontwikkelingen en -verdeling merkt het kabinet-Lubbers hieromtrent dan ook 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'³. Daarom werd uiteindelijk gekozen voor gezinsdraagkracht in plaats van individuele draagkracht.

Grondslagkeuze in de Belastingherziening 2001

Merkwaardigerwijze is bij de Belastingherziening 2001 de keuze tussen een individuele belasting of gezinsbelasting nauwelijks onderwerp van aandacht geweest. De wetgever heeft zich beperkt tot de constatering dat met

de Wet ib 2001 een stap wordt gezet op de weg naar verdere individualisering van het belastingstelsel. Daarbij was voorts de notie aanwezig dat lage aanvangstarieven de toegang tot de arbeidsmarkt moesten stimuleren. Tegelijkertijd werd echter als randvoorwaarde gesteld dat draagkrachtbepalende factoren, zoals het hebben van een partner zonder inkomen, niet zouden mogen worden veronachtzaamd. Het oude spanningsveld tussen gezinsdraagkracht en arbeidsparticipatie bleek nog springlevend.

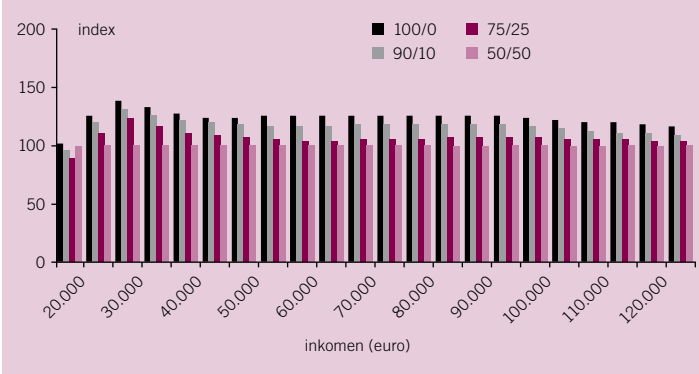
Bij de vormgeving van de individualisering in de Belastingherziening 2001 werd voor een praktische benadering gekozen. Iedere partner behield zijn eigen 'persoonsgebonden' inkomen (loon, winst, uitkering). Voor het overige, niet-persoonsgebonden, inkomen is een beleidswijziging doorgevoerd. Onder de Wet IB 1964 moest dit nog verplicht worden toegerekend aan de partner met het hoogste persoonlijke inkomen. Dat kon progressieverhogend werken. In de Wet ib 2001 werd gekozen voor een soepele oplossing. Partners worden voor dit in de Wet ib 2001 als 'gemeenschappelijk' aangeduide inkomen niet langer in het wettelijk keurslijf van verplichte toerekeningsregels gestopt. Zij mogen hun eigen toerekeningswensen volgen. Elke verdeling is mogelijk. Deze keuze-mogelijkheid vereenvoudigt de uitvoering. De inkomstenstoekening is onder de Wet ib 2001 relevant voor het in box 1 opgenomen inkomen uit werk en woning. Daarin wordt een progressief tarief toegepast. De andere boxen hebben een proportioneel tarief.

Overdraagbare belastingkorting

Om redenen van arbeidsparticipatie is regelmatig bepleit de overdraagbaarheid van de belastingkorting van de niet-buitenshuiswerkende partner te beperken⁴. In de Wet ib 2001 is uiteindelijk om redenen van gezinsdraagkracht gekozen voor volledige overdraagbaarheid. Om toch de schijn van individualiseringsbeleid overeind te houden, is de kortingsregeling op gezinsniveau gegoten in een uitvoeringstechnisch ingewikkelde persoonsgerichte uitbetalingsvorm. Het gezamenlijke kortingsbedrag is echter gemaximeerd tot het gezamenlijke belastingen premie-bedrag.

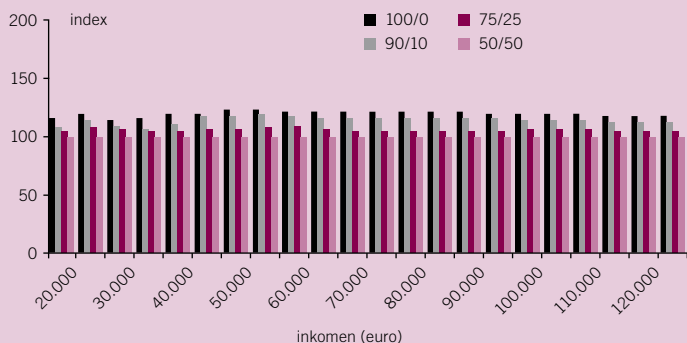
figuur 1

Effectieve lastendruk bij ongelijke inkomensaanbreng, waarbij de 50/50-procentverhouding op 100 is gesteld. Regime ib 2001, jaar 2002



figuur 2

Effectieve lastendruk bij ongelijke inkomensaanbreng, waarbij de 50/50-procentsverhouding op 100 is gesteld. Regime ib 1964, jaar 2000



Belastingdrukverschillen in Wet ib 2001 toegenomen

De geïndividualiseerde benadering in de inkomstenbelasting heeft als resultaat dat de belastingdruk oploopt bij een ongelijke inkomensaanbreng. Vanwege de stapsgewijze verlaging van het toptarief van de inkomstenbelasting van 72 procent naar zestig procent in 1990 en vervolgens naar 52 procent in 2001, met bijbehorende verlaging van de overige inkomensschijfpercentages, lijkt op het eerste oog het belastingdrukverhogend effect wegens ongelijke inkomensaanbreng door de partners verminderd. Berekening leert echter dat dit niet het geval is. De belastingdrukverschillen zijn ook in de Wet IB 2001 toegenomen en zijn zodanig substantieel dat de discussie over de sluipende lastenverhoging voor alleenverdienersgezinnen niet mag worden ontlopen. Figuur 1 toont de effecten van ongelijke inkomensaanbreng door de partners in gezinsverband op basis van het voor 2002 geldende tarief. Naast de algemene heffingskorting is rekening gehouden met de arbeidskorting. Vooral de (lagere) middeninkomens (gezinsinkomens

figuur 3

Verskil effectieve lastendruk tussen alleenverdiener (100/0) en 50/50-procentsverhouding. Regime 2002 en 2000



€ 30 000 tot € 45 000) ondergaan een relevante drukverhoging bij ongelijke inkomensaanbreng. Dit houdt vooral verband met de vormgeving van de arbeidskorting die in feite fungeert als een niet-overdraagbaar verlengstuk van de algemene heffingskorting. Voor zeer lage inkomens wordt de arbeidsparticipatie nauwelijks gestimuleerd, omdat de arbeidskorting een aanlooptraject kent met een zeer laag kortingspercentage. De wens om evenwicht te krijgen tussen alleen- en twee-verdienersgezinnen, is hiervan de reden. Vervolgens is in Figuur 2 dezelfde berekening uitgevoerd voor 2000 (het laatste jaar van de Wet ib 1964). De arbeidskorting is daarin vervangen door de systematiek van het arbeidskostenforfait. De belastingverhoging voor alleenverdienersgezinnen was toen vrij stabiel rond twintig procent hoger dan wat werd betaald in de situatie dat beide partners een even groot deel van het totale inkomen aanbrachten (50/50-procentsituatie).

Figuur 3 laat de toename van de gemiddelde belastingdruk zien van de 100/0 procentaanbreng ten opzichte van de 50/50 procent-situatie, uitgedrukt in percentpunten, voor 2000 en 2002.

Vergeleken met 2000 blijkt het belastingverhogende effect door ongelijke inkomensaanbreng aan de onderkant van het gezinsinkomensegebouw in de Wet ib 2001 duidelijk toegenomen. De relatieve welvaartspositie van alleenverdienersgezinnen is verslechterd. Opmerkelijk is dat dit effect bij de Belastingherziening 2001 nauwelijks punt van aandacht is geweest, terwijl dit in de jaren tachtig de gemoederen nog hevig beroerde.

Toepassing van het optionele splitsingsstelsel

Bovenstaande inkomenseffecten rechtvaardigen een herbezinning op het 'splitsingsstelsel' (waarin het gezinsinkomen in fifty-fiftyverhouding wordt belast). Toepassing daarvan is een vorm van gezinsbelasting; zij sluit logisch aan op de solidariteit in gezinsverband. Inkomsten van de partners worden eerst samengevoegd en dan in gelijke parten aan hen toegerekend. Vervolgens wordt iedere partner over dit inkomen individueel belast volgens een



individueel tarief. De arbeidskorting wordt daarbij behandeld als onderdeel van de (gesplitste) heffingskorting. 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 inkomensaanbreng⁵.

Naast het principiële argument dat draagkracht op gezinsniveau moet worden gemeten, kan toepassing van het splitsingsstelsel ook steunen op fiscaaltechnische argumenten⁶. Het splitsingsstelsel is neutraal ten opzichte van de inkomensaanbreng door de partners en staat indifferent tegenover verdeling van zorg- en werktaken. Verder is het technisch eenvoudiger uitvoerbaar dan het individuele stelsel, omdat inkomensoverheveling tussen de partners onderling niet relevant is en derhalve geen privacygevoelig en nauwelijks controlebaar domein betreden hoeft te worden ter beoordeling van de zakelijkheid van partnerverhoudingen. Tenslotte sluit het stelsel als variant van de gezinsbelasting, beter aan op andere op gezinsdraagkracht gebaseerde regelingen, zoals inkomenssubsidies. Nadeel van het splitsingsstelsel is dat het niet prikkelt tot arbeidsparticipatie van beide partners. Voorts betekent de splitsing een extra administratieve handeling.

Conclusie

Mede om arbeidsmarktredenen is de inkomstenbelasting geïndividualiseerd. Voorts is een deel van de heffingskorting omgezet in een arbeidskorting. Daardoor wordt de belastingdruk op gezinsniveau in sterke mate bepaald door de inkomensaanbreng binnen de gezinshuishouding. Ongelijke aanbreng impliceert in een progressieve tariefstructuur een substantiële drukverhoging. In de Wet IB 2001 is dat effect versterkt. Dit creëert spanning tussen alleenverdieners- en tweeverdienersgezinnen. Het splitsingsstelsel kan deze spanning verzachten. In het algemeen zou ik de verdeling van zorg- en werktaken in gezinsverband willen rekenen tot het private domein waar de overheid buiten dient te blijven. Daaraan voldoet het splitsingsstelsel. Anderen vinden echter dat de maatschappelijk gegroeide rol-

conformiteit onwenselijk is en moet worden opgebroken door gelijke verdeling van zorg- en werktaken en arbeidsmarktparticipatie fiscaal te faciliteren. Deze stroming heeft in de Belastingherziening 2001 het pleit gewonnen. Op zich is dat niet verbazingwekkend; wel dat dit proces zich zo geruisloos heeft voltrokken.

1 Hieronder werd verstaan het inkomen uit een 'tegenwoordige dienstbetrekking' (of een daarmee gelijk te stellen categorie arbeidsinkomen) en de winst uit een feitelijk door haar gedreven onderneming (of daarmee gelijk te stellen winstaandeel in de onderneming van haar man in verband met haar werkzaamheden daarin).

2 Tweede Kamer, vergaderjaar 1979-1980, 15 835.

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 1883-1984, 18189, nr. 1-2, blz. 41.

4 Zo was onder de Wet IB 1964 een gedeelte van de belastingvrije som niet overdraagbaar. Dit was de zogenoemde 'bovenbasisaftrek'. Deze vertoont enige gelijkheid met de huidige arbeidskorting. Ook was om inkomenspolitieke redenen de overdraagbaarheid van de belastingvrije som in de Wet IB 1964 aan stringente inkomensgrenzen gebonden. Overschrijding daarvan kon toetreding tot de arbeidsmarkt of uitbreiding van werkzaamheden erg onaantrekkelijk maken.

5 Soms wordt niet precies in tweeën gesplitst, maar wordt een splitsingsfactor < 2 gebruikt. Op die wijze wordt indirect rekening gehouden met de schaalvoordelen van het samenleven of met inkomensafhankelijke kinderen. Het is beter via kinderbijslag (kinderkorting) rekening te houden met de aanwezigheid van inkomensafhankelijke kinderen.

6 L.G.M. Stevens, *Solidair of solitair, De relevantie van de leefvorm voor het inkomensbeleid*, oratie 1986, Kluwer, Deventer.