

Jaap W. Zwemmer*

Individualisering in de inkomstenbelasting

Inleiding

Als u de geschiedenis van de belastingheffing van het inkomen van man en vrouw bekijkt, dan zult u tot de ontdekking komen, dat de inkomens van man en vrouw reeds van oudsher worden samengevoegd. De belangrijkste reden daarvoor is dat gehuwden die een gemeenschappelijke huishouding voeren, geacht worden te leven van hun gezamenlijke inkomen, dat in één pot gaat. Het huwelijk wordt als het ware als een fiskale eenheid beschouwd. Het zijn de gezamenlijke partners die de pot voeden en die over de besteding van de pot beslissen. Het is dit beginsel dat nog steeds aan de huidige Wet op de Inkomstenbelasting ten grondslag ligt. Daaraan doet niet af dat de wetgever per 1 januari 1973 een gedeeltelijke fiskale verzelfstandiging van de gehuwde vrouw heeft ingevoerd. Zoals u weet, wordt de gehuwde vrouw met ingang van die datum zelfstandig belast voor de winst uit een door haar feitelijk gedreven onderneming alsmede voor haar inkomsten uit tegenwoordige arbeid. Voor het overige is het principe van de samenvoeging echter onverkort in stand gebleven. Alle niet genoemde inkomensbestanddelen worden zonder meer aan de man toegerekend. Man en vrouw kunnen elkaars fiskale rol niet overnemen. De wetgever vond dat hij niet verder kon gaan dan een ruil van de belastingvrije voet indien het belastbare inkomen van de man lager is dan de voor hem geldende belastingvrije voet. Ook dan echter kan alleen de man de hypotheekrente van de op naam van zijn vrouw staande woning aftrekken en haar studiekosten als buitengewone lasten opvoeren. Van gelijke behandeling van man en vrouw is in de inkomstenbelasting nog lang geen sprake.

78

Het beginsel van de samenvoeging

Zoals we hebben gezien is het beginsel van de integrale samenvoeging met ingang van 1 januari 1973 verlaten. Het

*Hoogleraar belastingrecht,
Universiteit van Amsterdam.

belangrijkste argument daarvoor was dat samenvoeging van arbeidsinkomens de toegang van de gehuwde vrouw tot de arbeidsmarkt belemmerde. Een tweede argument was dat bij de inhouding van loonbelasting op het loon van de gehuwde vrouw met de samenvoeging geen rekening was gehouden. Na afloop van het jaar volgde dan nog een behoorlijke aanslag inkomstenbelasting omdat er bij man en vrouw te weinig loonbelasting bleek te zijn ingehouden. Voor die aanslag van de inkomstenbelasting was echter in het algemeen geen geld opzij gelegd, zodat weer financiële problemen ontstonden.

Niettegenstaande deze partiële fiskale verzelfstandiging is het principe van de samenvoeging onverkort blijven bestaan.

We moeten ons echter wel realiseren dat die samenvoeging alleen gevolgen heeft voor samenlevingsvormen waarin beide partners ieder hun eigen inkomen hebben. Is er slechts één partner die een inkomen geniet, dan heeft samenvoeging het aangename gevolg dat de aftrekposten van de partner zonder inkomen bij de partner met inkomen in aanmerking kunnen worden genomen. Na de partiële fiskale verzelfstandiging van de gehuwde vrouw blijft samenvoeging voordeliger dan individuele belastingheffing zolang het inkomen van de man hoger is dan dat van de vrouw.

En als we dan ook nagaan voor wie samenvoeging nadelig is, dan zien we dat dit de echtparen zijn

- ofwel waarvan de vrouw eigen inkomsten uit vermogen heeft die als gevolg van de samenvoeging bij het inkomen van de man worden geteld;

- ofwel waarvan de vrouw een zodanig arbeidsinkomen heeft dat het voordeliger is als ook zij een deel van de aftrekposten op haar inkomen in mindering zou kunnen brengen.

Het zal u duidelijk zijn dat deze beide gevallen slechts een fractie van de bestaande huwelijken omvatten. Het aantal huwelijken waar het om draait wordt nog kleiner als de wetgever de mogelijkheid zou invoeren dat man en vrouw van fiscaal regime zouden kunnen wisselen. Als men voor een dergelijke wisseling kiest, dan heeft dat tot gevolg dat de man voor zijn arbeidsinkomen wordt belast en dat de vrouw voor het overige gezinsinkomen in de belastingheffing wordt betrokken. Ook het probleem van studentenhuwelijken, dat de studiekosten van de man niet in mindering komen van het arbeidsinkomen van de vrouw, is daarmee dan meteen opgelost.

Ook de rijke vrouw die buiten gemeenschap van goederen is gehuwd met een man die uitsluitend arbeidsinkomen geniet, hoeft dan niet meer lijdelijk toe te zien dat haar inkomsten uit vermogen bij haar man worden belast. Ik kan mij nauwelijks voorstellen dat tegen het invoeren van deze mogelijkheid bezwaren bestaan. Uit een oogpunt van gelijke behandeling van man en vrouw is het

invoeren van de mogelijkheid van fiscale rolwisseling tussen man en vrouw zonder meer vanzelfsprekend. De hierna overblijvende bezwaren tegen samenvoeging hebben betrekking op de situatie waarin man en vrouw elk afzonderlijk voor hun eigen inkomen worden belast, doch waarbij als gevolg van de samenvoeging de aftrekposten alleen bij de man in aanmerking genomen worden. Nemen wij de situatie dat man en vrouw elk een arbeidsinkomen hebben van f 50.000 waarvoor zij elk zelfstandig in de belastingheffing worden betrokken.

Als zij nu gezamenlijk een huis kopen waarvoor zij jaarlijks f 30.000 hypotheekrente moeten opbrengen, dan zouden wij deze hypotheekrente bij voorkeur elk voor de helft op hun inkomen in mindering brengen. Dat is in hun geval circa f 2.500 per jaar goedkoper dan wanneer de man de gehele hypotheekrente aftrekt. Zouden man en vrouw niet zijn gehuwd, dan zou de aftrek van de helft van de hypotheekrente bij elk van hen geen enkel probleem hebben opgeleverd. Aftrek van de gehele hypotheekrente bij een van hen zou dan overigens ook wel zijn geaccepteerd, mits duidelijk is dat degene die de rente betaalt niet de helft daarvan op de ander verhaalt.

En daarmee kom ik op het belangrijkste bezwaar van de huidige vorm van samenvoeging. Dat bezwaar is dat samenvoeging alleen in een huwelijk wordt toegepast en niet bij andere soortgelijke samenlevingsvormen. Het komt erop neer, dat de belastingheffing er bij gehuwde partners van uitgaat dat de ene partner inkomen heeft en de ander niet, en dat de belastingheffing er bij andere samenlevingsvormen van uitgaat dat beide partners inkomen hebben. Gevolg daarvan is dat de keuze voor de samenlevingsvorm mede door de fiscale gevolgen wordt bepaald.

Zou voor gehuwden het splitsingsstelsel worden ingevoerd, dan wordt de fiscale invloed op de keuze van samenlevingsvorm nog veel groter. Het splitsingsstelsel houdt in dat het gezamenlijke inkomen van gehuwden gelijk over beide partners wordt verdeeld. Het behoeft geen betoog, dat dit bij een sterk progressief tarief zoals wij dat kennen voordelig is voor samenlevingsvormen waarvan slechts één der partners inkomen geniet. Als we even uitsluitend op de fiscale gevolgen letten, wordt het huwelijk dan de samenlevingsvorm voor de gevallen waarin slechts één der partners inkomen geniet, terwijl andere samenlevingsvormen geschikter zijn voor partners die elk van hun eigen inkomen kunnen leven.

De belangrijkste bezwaren daartegen zijn dat niet iedereen een huwelijk met zijn partner kan sluiten en dat degenen die wel een huwelijk kunnen sluiten dat niet uitsluitend uit fiscale overwegingen te plagen te doen.

2 Het beginsel van de individuele belastingheffing

Het beginsel van de individuele belastingheffing houdt in dat iedereen voor zijn/haar eigen inkomen in de belastingheffing wordt betrokken. Het behoeft na het vorenstaande geen betoog, dat dit vooral tot problemen leidt in de gevallen waarin twee of meer personen van één inkomen moeten leven. Het belangrijkste knelpunt daarbij is dat bij de belastingheffing van de partner met inkomen geen rekening wordt gehouden met de aftrekposten van de partner zonder inkomen. In die gevallen is samenvoeging de eenvoudigste methode om het gewenste effect te bereiken. Een tweede moeilijkheid bij individuele belastingheffing betreft de toerekening van inkomstenbestanddelen. In de meeste samenleefeenheden wordt absoluut niet bijgehouden wat van wie is. De gehuwden die buiten gemeenschap van goederen zijn getrouwd en die dus bewust niet voor vermenging van vermogen hebben gekozen, hebben na vijftientig jaar huwelijk meestal geen flauwe notie van hun onderlinge vermogensrechtelijke kosten, uitgaven worden betaald van een rekening waarop soms de een en dan weer de ander iets heeft gestort. Individuele belastingheffing is onuitvoerbaar als de partners er geen behoorlijke administratie op nahouden. Wil men aan deze beide bezwaren tegemoetkomen, dan dient men zich wel te realiseren dat ook in een stelsel van individuele belastingheffing niet aan enige vorm van samenvoeging te ontkomen valt.

3 Een synthese van samenvoeging en individuele belastingheffing

Als we nu de bezwaren tegen samenvoeging en de bezwaren tegen individuele belastingheffing nog eens op een rijtje zetten, dan zien we het volgende beeld. Samenvoeging is afgestemd op samenleefeenheden waarvan de partners gezamenlijk van één inkomen leven. Samenvoeging wordt echter alleen in een huwelijk toegepast. Tegen samenvoeging van arbeidsinkomen bestaan overwegende bezwaren. Samenvoeging van arbeidsinkomens belemmert de vrije toegang tot de arbeidsmarkt en maakt het noodzakelijk om na de inhouding van loonbelasting nog met een aanslag inkomstenbelasting te komen. Individuele belastingheffing is afgestemd op samenleefeenheden waarvan de partners uit hun eigen inkomen elk in hun eigen levensbehoeften kunnen voorzien. Als beide partners van één inkomen moeten leven, is een regeling nodig om te voorkomen dat de aftrekposten van de partner zonder inkomen tussen wal en schip vallen. Het stelsel is moeilijk toepasbaar bij een slechte financiële administratie.

Naar mijn oordeel zou een synthese van beide stelsels het volgende beeld kunnen opleveren.

Het arbeidsinkomen – waaronder ik versta: winst uit onderneming en inkomsten uit arbeid – wordt individueel belast. Indien een gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd, worden alle overige inkomensbestanddelen belast bij degenen die het hoogste arbeidsinkomen heeft, ongeacht of dat de man of de vrouw is. De partners zijn echter gerechtigd met behulp van een behoorlijke financiële administratie ook voor deze inkomensbestanddelen voor individuele belastingheffing te opteren. Indien geen gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd, vindt individuele belastingheffing plaats.

Naar ik meen zijn hiermee de nadelen van beide stelsels zo goed mogelijk ondervangen. Partners die van één inkomen leven zullen voor samenvoeging kiezen. Partners die zelfstandig elk van hun eigen inkomen leven hebben de mogelijkheid tot individuele belastingheffing.

Ik beseft dat ik het risico loop zowel de voorstanders van samenvoeging als de voorstanders van individuele belastingheffing tegen mij in het harnas te hebben gejaagd. Hoe groot dat risico is, wilt u mij in de forumdiskussie nog wel laten merken.

Leo Stevens*

Kommentaar op de inleiding van Jaap Zwemmer

Zolang het binnen een samenlevingsverband gebruikelijk is dat de partners voor gezamenlijke rekening de huishoudelijke uitgaven doen, gezamenlijk de kosten dragen voor een gemeenschappelijke vakantie, gezamenlijk zich koesteren onder het dak waarop een gezamenlijke hypotheek rust en genieten van het woongenot van de woning, waarvoor zij het meubilair gezamenlijk hebben aangeschaft, wordt mijns inziens de draagkracht van de partners in een samenlevingsverband bepaald door het gezamenlijk inkomen. In die kring zal men dan ook niet snel de verzuchting horen dat men dit jaar niet naar Spanje met vakantie kan gaan, omdat de echtgenote of vriendin onvoldoende verdient om haar eigen kosten te betalen. Daarvoor zal de gezamenlijke pot worden aangesproken.

*Wetenschappelijk hoofd-medewerker Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit van Rotterdam.

Het is daarom naar mijn mening reëel dat de fiskale wetgever als maatstaf van draagkracht gekozen heeft voor het gezinsinkomen en niet voor het individuele inkomen.

Uiteraard is de keuze of men al of niet naar draagkracht moet heffen, en wat daarvoor als maatstaf van draagkracht moet gelden, een politieke keuze. Deze keuze is geen resultaat van wetenschappelijke analyse, maar van maatschappelijke voorkeuren. Waar het mij daarom vandaag slechts om gaat, is de fiskale consequenties van die keuze te tonen en daaraan de vraag te verbinden: willen we dat?

Mijn eerste vraag in dit verband is: willen we de positie van het huwelijk als enige wettelijk erkende samenlevingsvorm behouden of afschaffen?

Men kan zeer legitieme motieven hebben om het huwelijk als samenlevingsvorm te willen beschermen en het in een wettelijk bevoorrechte positie te plaatsen. Mijn persoonlijk maatschappelijk inzicht leidt echter tot een andere keuze. In beginsel moet elke vorm waarin mensen een gemeenschappelijke huishouding voeren gelijkgesteld kunnen worden aan een gezin. In beperkte mate is dat thans trouwens al het geval. Voorbeelden treft men aan in de Algemene Bijstandwet, de Individuele Huursubsidie, en de Successiewet. Door deze gelijkstelling vervalt trouwens een belangrijk bezwaar dat Zwemmer aanvoert tegen het splitsingsstelsel. Hij zegt: wordt het splitsingsstelsel ingevoerd, dan wordt de fiskale invloed op de keuze van samenlevingsvorm nog veel groter. Daarmee wordt door Zwemmer op zijn minst de indruk gewekt dat naar zijn mening aan het privilege van het huwelijk niet mag worden getornd, alhoewel in zijn 'optioneel' stelsel sprake is van 'de gezamenlijke huishouding' als uitgangspunt. Door gelijkstelling van alle samenlevingsvormen verliest dat bezwaar dan zijn betekenis en is het pad geëffend voor het splitsingsstelsel. Op de administratief-technische problemen die deze gelijkstelling oplevert zal ik nu niet nader ingaan.

Vraag 2: willen we het stelsel van premieheffing voor de volksverzekeringen handhaven of integreren met de inkomstenbelasting? Fiskalisten hebben de neiging zozeer aansluiting te zoeken bij de formele structuren, dat zij consequent deze premieheffing gescheiden zien van de belastingheffing. Aangezien de premieheffing met het equivalentiebeginsel dat aan verzekeringskontrakten ten grondslag ligt nog maar nauwelijks iets te maken heeft, verdient integratie met de inkomstenbelasting de voorkeur. Zodoende vervallen ook automatisch de bezwaren tegen de huidige samenvoegingen van inkomens en verdwijnt het ongemotiveerde

voordeel van gehuwden door de gezamenlijke premiegrens. Ook wordt op die wijze het denivellerend effect van deze premieheffing tenietgedaan.

Vraag 3: willen we zelf de rolverdeling binnen het samenlevingsverband bepalen, of moet de overheid daar invloed op uitoefenen? Naar mijn mening is de rolverdeling binnen het samenlevingsverband een aangelegenheid waar de overheid buiten dient te blijven. Zij moet neutraal zijn ten opzichte van de gekozen rolverdeling. Alle belemmeringen die een dergelijke vrije keuze in de weg staan moeten – voor zover dat mogelijk is – uit de weg worden geruimd. Een van die obstakels is een individueel belastingstelsel.

Dit is waarschijnlijk een opmerkelijke stelling, aangezien doorgaans in emancipatiekringen het individuele stelsel als ideaal wordt gezien. Ook Zwemmer gaat hier kennelijk van uit. Laat ik daarom deze stelling verduidelijken: toepassing van het progressieve tarief leidt ertoe dat elke volgende inkomensschijf tegen een hoger tarief wordt belast dan de daaraan voorafgaande schijf. Dit heeft tot gevolg dat de belastingdruk binnen een samenlevingsverband het laagste is als beide partners een even groot inkomen inbrengen. Maar o wee als de man of de vrouw als alleenverdiener optreedt. Dat verhoogt de belastingdruk aanzienlijk. Zie hiervoor tabel 1. Gaan we het overzicht van tabel 1 bekijken in procentuele verhoudingen (zie tabel 2), dan blijkt de 'ideale' rolverdeling 50/50 de grootste belastingvermindering op te leveren. Vanwege de progressielijn is het voordeel het grootst voor de hoogste inkomens. Dit geeft aan een geïndividualiseerd belastingstelsel een elitair karakter. Ik vraag mij af of die uitkomst zich verdraagt met de draagkrachtgedachte.

tabel 1

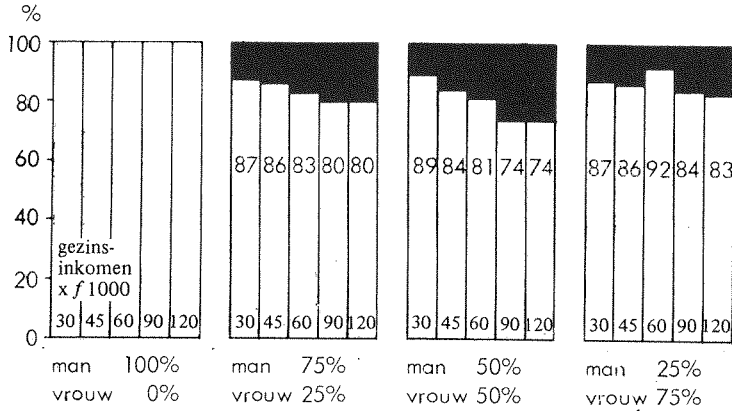
Drukverdeling inkomstenbelasting plus AOW en AWW in procenten van het inkomen

inkomen	M/V 100/0	M/V 75/25	M/V 50/50	M/V 25/75	M/V 0/100	%
30.000	22.1	19.3	19.6	19.3*	22.1*	
45.000	28.4	24.4	23.8	24.4*	28.4*	
60.000	32.9	27.2	26.8	30.5	32.9*	
90.000	40.1	32.0	29.7	33.7	40.1*	
120.000	45.9	36.9	34.0	38.2	45.9*	

* voetwisseling

Belastingdruk (inkl. AOW en AWW) in procenten van belasting van gezin met alleenverdiener

tabel 2



Het voordeel van het splitsingsstelsel is dat iedereen automatisch naar de meest voordelige 50/50-verhouding wordt belast, ongeacht de feitelijke rolverdeling. Het gaat er hierbij *niet* om de alleenverdieners fiscaal te bevoordelen. Als de operatie budgettair neutraal moet verlopen zal daar ook geen ruimte voor zijn. Het gaat erom de lastenverdeling niet langer afhankelijk te maken van de vraag welke partner het inkomen binnenbrengt. Gezinnen met hoge dubbele inkomens zouden dan relatief zwaarder worden belast, hetgeen zou kunnen leiden tot een lastenverlichting bij de lagere gezinsinkomens. Maar waarom zou men de leraar die baalt van zijn beroep vanwege de fiscale konsekventies toch 14 uren laten 'draaien' en zijn vrouw die lesgeven 'zalig' vindt terugbrengen op 14 uren? Ik zou zeggen: laat de man dan toch het huishouden doen en de vrouw 28 uur lesgeven. Dát vind ik emancipatie: de keuze laten aan de betrokkenen zelf. Velen zullen van mening zijn dat ik een flauw voorbeeld heb gekozen, omdat dat niet de reële situatie weerspiegelt. Toch is dit voorbeeld van belang omdat het betrekking heeft op een situatie waarin de partners een reële keuze hebben. Beide hebben èn een goede opleiding èn een flexibele werktijd. De kansen zijn gelijk, en dan behoort naar mijn mening het belastingsstelsel neutraal te zijn. In dat kader acht ik het overigens onjuist dat in de huidige wet de kosten wegens huishoudelijke hulp of kinderoppas die oorzakelijk samenhangen met de inkomensverwervende activiteit niet aftrekbaar zijn.

Op aspecten van uitvoeringstechnische aard kan ik gezien het tijdschema niet ingaan. Evenmin heb ik iets kunnen zeggen over de draagkrachtverhogende aspecten van de samenleving als zodanig en de draagkrachtverlagende aspecten van de aanwezigheid van inkomensafhankelijke kinderen. In dit stadium zal ik mij dan ook beperken tot de verwijzing naar mijn ESB-artikel 'Inkomensbeleid en samenlevingsvorm'.¹ Ik herhaal evenwel het kernpunt van mijn betoog: emancipatie en individualisering zijn geen twee handen op één buik.