



Dilemma's rondom individualisering van belastingen

Onlangs hebben de coalitiepartijen van het paarse kabinet besloten om het kostwinnersvoordeel in de inkomstenbelasting voorlopig niet af te schaffen. Hierdoor zouden alleenverdieners er sterk op achteruit gaan, vooral als het inkomen laag is. In dit artikel betoog ik dat de inkomensachteruitgang waar de paarse partijen zo bang voor zijn, bij een geleidelijke afschaffing van het kostwinnersvoordeel kan worden vermeden. Vervolgens verduidelijk ik, aan de hand van een analyse uit Bekkering (1995), een bron van verwarring die discussies over het kostwinnersvoordeel soms nodeloos emotioneel maakt.¹

De discussie over de overdraagbare basisaftrek – Waar gaat het ook al weer om bij de overdraagbare basisaftrek? Iedere belastingbetaler heeft recht op een belastingvrije som of basisaftrek, een deel van het inkomen waarover geen belasting wordt betaald. In 1995 was dat f 6074. In een tweeverdienershuishouden hebben dus beide partners ieder voor zich recht op deze belastingvrije som. De overdracht van de basisaftrek houdt in dat ook een alleenverdienershuishouden van de dubbele aftrek gebruik kan maken, doordat de partner zonder inkomen (meestal de vrouw) de aftrek overdraagt aan de andere partner, de kostwinner. Vandaar dat vaak gesproken wordt over het 'kostwinnersvoordeel': overdracht van de basisaftrek betekent dat bij een gelijk bruto inkomen een kostwinner een hoger netto inkomen heeft in vergelijking met een tweeverdiener. Afhankelijk van de belastingschijf bedraagt het kostwinnersvoordeel op jaarbasis tussen f 2125 en f 3644.

De andere kant van de medaille is dat het voor een alleenverdienershuishouden minder voordelig is als de vrouw een betaalde baan vindt. Omdat zij de basisaftrek al aan haar man had overgedragen, moet zij vanaf de eerste verdiende gulden belasting betalen. Als zij minder dan f 6074 verdient, betaalt zij inderdaad belasting over haar hele inkomen en behoudt haar man de

dubbele aftrek. Verdient zij meer, dan krijgen beide partners de enkele aftrek, zodat het netto inkomen van de kostwinner daalt. Had het kostwinnersvoordeel niet bestaan, dan was de eerste f 6074 van het extra inkomen geheel belastingvrij geweest.

Dit ontmoedigende effect op de arbeidsparticipatie van vrouwen is de reden dat de paarse partijen er wel voor voelden om het kostwinnersvoordeel af te schaffen. Afschaffing is in het verleden bepleit door o.a. de Emancipatieraad (ER) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).² Beide raden betoogden dat het kostwinnersvoordeel hoort bij de maatschappelijke situatie van de jaren vijftig, toen het alleenverdienershuishouden de norm was. Maar in de afgelopen decennia is het aantal tweeverdienershuishoudens sterk gegroeid en is het belastingstelsel geleidelijk hervormd van een kostwinnersstelsel naar een geïndividualiseerd stelsel. Het kostwinnersvoordeel komt daardoor nu voor het grootste deel terecht bij oudere paren met hoge inkomens, waarvan de kinderen al volwassen zijn. Het heeft dus niet meer de oorspronkelijke functie gehuwde vrouwen in staat te stellen om thuis te blijven en voor hun kinderen te zorgen. Modelberekeningen laten zien dat door afschaffing van het kostwinnersvoordeel inderdaad de arbeidsparticipatie van vrouwen met ongeveer 25% zal stijgen.³

Abrupte afschaffing van het kostwinnersvoordeel is echter geen aantrekkelijke maatregel. Dit betekent immers dat alleenverdienershuishoudens er, afhankelijk van de belastingschijf, jaarlijks f 2125 tot f 3644 op achteruit gaan. Vooral op het niveau van het sociaal minimum is dat effect onaanvaardbaar hoog. Hier komt nog een technisch probleem bij: het netto inkomen van een kostwinner met het minimumloon is het ijkpunt waaraan alle minimumuitkeringen, zoals bijstand en AOW, worden vastgesteld. Dus hoewel het aantal kostwinners op het minimumloonniveau heel laag is, zou afschaffing van het kostwinnersvoordeel voor een veel grotere groep gevolgen kunnen hebben. Het gaat hier echter om een technisch aspect van de netto-netto kop-

peling dat in principe oplosbaar is.

Vanwege de omvang van de inkomenseffecten hebben de ER en de WRR gepleit voor *geleidelijke* afschaffing, bij voorbeeld over een periode van tien jaar of meer. Dit geeft alleenverdieners de gelegenheid om op de maatregel te anticiperen, bij voorbeeld doordat de vrouw een klein baantje zoekt. Volgens het voorstel van de WRR worden huishoudens met kinderen (zowel alleenverdieners als tweeverdieners) gecompenseerd via een verhoging van de kinderbijslag. Dit betekent in essentie dat de steun aan kostwinners overgaat naar steun aan ouders. Volgens de WRR spoot dat beter met de oorspronkelijke bedoeling van kostwinnersvoorzieningen.

Maar ook bij een zeer geleidelijke afschaffing van het kostwinnersvoordeel zijn de effecten op het niveau van het sociaal minimum merkbaar. Dit is het argument waarom de parase partijen uiteindelijk maar hebben besloten het kostwinnersvoordeel te handhaven.

Er is echter een nog meer fundamenteel probleem waarom het onaantrekkelijk is om een discussie over afschaffing van het kostwinnersvoordeel op te starten. Dat heeft te maken met de fiscale behandeling van leefvormen, een gevoelig onderwerp, waarover ook binnen de grote politieke partijen soms verwarring bestaat. In het vervolg van dit artikel probeer ik die verwarring nader te verklaren.

Leefvormen – De fiscale behandeling van leefvormen is een onderwerp dat sterke emoties oproept. Dat werd duidelijk rondom de invoering van de Tweeverdienerswet, en het is ook merkbaar in het rapport van de commissie-Stevens, in het hoofdstuk over de fiscale behandeling van alleenverdieners en tweeverdieners.⁴ Over dit onderwerp is het advies van de commissie verdeeld. Twee partijen staan lijnrecht tegenover elkaar. De ene partij is voorstander van een splitsingsstelsel waarin de inkomens van partners in een huishouden bij elkaar worden opgeteld. De andere partij wil partners in een huishouden juist zoveel mogelijk apart belasten. Toch claimen beide partijen dat hun stelsel neutraal is ten opzichte van de verschillende leefvormen.

De grondslag voor deze begripsverwarring ligt mijns inziens in de interpretatie van het begrip 'neutraliteit'. Dit heeft betrekking op de verschillen in kosten bij de diverse mogelijke leefvormen. Partners in een meerpersoonshuishouden hebben in het algemeen lagere kosten voor duurzame consumptiegoederen en voor huisvesting dan alleenstaanden. Hoe gaat het fiscale systeem om met zulke verschillen? Hierover zijn twee opvattingen mogelijk.

Volgens de eerste opvatting, die hoort bij een splitsingsstelsel en bij niet-geïndividualiseerde uitkeringen, behoren financiële overwegingen geen rol te spelen bij de keuze voor of tegen een bepaalde leefvorm. Het stelsel compenseert de kostenverschillen tussen leefvormen: een alleenstaande krijgt een hogere bijstandsuitkering dan de helft van een echtpaar, en de inkomens van partners in een huishouden worden voor de belasting bij elkaar opgeteld: het huishoudinkomen en niet het individuele inkomen is de basis.

De tweede opvatting, die hoort bij een sterk geïndividualiseerd stelsel van belastingen en uitkeringen, is dat een neutraal stelsel die kostenverschillen juist zoveel mogelijk in het huishouden laat. De achterliggende gedachte is dat de pluriformiteit van de moderne samenleving laat zien dat de keuze voor een bepaalde leefvorm in essentie een economische beslissing is, een consumptiebeslissing. Net als bij andere consumptiebeslissingen is het dan logisch dat bij de keuze voor een bepaalde leefvorm financiële overwegingen meewegen.

Beide opvattingen leunen dus op de gedachte dat de keuze voor een bepaalde leefvorm een persoonlijke keuze is, waarop de overheid zo weinig mogelijk invloed behoort uit te oefenen. Het verschil zit in de behandeling van kostenverschillen. Worden kostenverschillen gecompenseerd of juist niet? De eerste opvatting sluit aan bij het sociaal-democratische gedachtengoed, de tweede meer bij het neoliberale.

Compensatie van kostenverschillen lijkt misschien in eerste instantie een praktisch vraagstuk, maar het is belangrijker dan het op het eerste gezicht lijkt. Immers, twee mensen kunnen het met elkaar eens zijn dat alle leefvormen gelijkwaardig zijn en dat het belastingstelsel niet één leefvorm moet bevoordelen. Toch kunnen zij kiezen voor radicaal verschillende stelsels, als zij het niet eens zijn over de vraag of kostenverschillen gecompenseerd moeten worden. Als men dan in de discussie de oorzaak van het meningsverschil toeschrijft aan opvattingen over leefvormen, kan verwarring ontstaan.

Nog complexer wordt het probleem indien men *niet* van mening is dat alle leefvormen gelijkwaardig zijn. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de verhouding van de uitkeringen op het niveau van het sociaal minimum. Deze zijn ontstaan in een tijd dat het gezinshuishouden de norm was. Men ging ervan uit dat alleenstaanden ongelukkig waren met hun situatie en ernaar streefden om ooit een gezin te vormen.⁵ Het ligt dan in de rede om te kiezen voor compensatie van kostenverschillen. Vandaar dat het sociaal minimum voor een alleenstaande meer is dan de helft van dat voor een

huishouden. Ook is lange tijd de belastingvrije som voor oudere alleenstaanden hoger geweest dan die voor een tweeversdiener.

Die combinatie van enerzijds het gezinshuishouden als norm en anderzijds compensatie van kostenverschillen lijkt logisch, maar is in essentie tegenstrijdig. Want wie een prikkel in het stelsel zou willen inbouwen om te kiezen voor alleen-wonen, zou ook hebben gekozen voor een systeem waarin een alleenstaande meer krijgt dan de helft van een gezin. Maar zo'n prikkel is natuurlijk ook werkzaam als hij niet doelbewust in het stelsel is ingebracht. Zo werkt het stelsel dus de achterliggende normen tegen.

Dit voorbeeld laat zien dat een geïndividualiseerd stelsel van belastingen en uitkeringen het leven in gezinnen stimuleert, terwijl het kostwinnersstelsel juist alleen-wonen bevordert. In zekere zin is dit een paradox, omdat de voorstanders van individualisering juist geneigd zijn om mensen als zelfstandige personen te behandelen, terwijl voorstanders van het kostwinnersstelsel meer uitgaan van het huishouden.

Niet iedereen is zich van deze paradox bewust. Tegenstanders van individualisering van belastingen gebruiken wel eens het argument dat 'het grote aantal één-oudergezinnen aantoont dat de individualisering van de samenleving al veel te ver is gevorderd'. Hier is het woord 'individualisering' in twee geheel verschillende betekenissen gebruikt: in sociaal-culturele zin als aanduiding van het verschijnsel dat de samenleving uit steeds kleinere eenheden gaat bestaan, en in sociaal-economische zin als het individueel behandelen van mensen. Maar er is geen enkel oorzakelijk verband tussen sociaal-culturele en sociaal-economische individualisering. Zij werken elkaar zelfs tegen.

Kortom, het is erg moeilijk om een belastingstelsel te ontwerpen dat geheel en al in overeenstemming is met de achterliggende normen over leefvormen. Bij een geïndividualiseerd stelsel dat erop is ontworpen om

belastingplichtingen als zelfstandige individuen te behandelen, worden deze belastingplichtigen gestimuleerd om in gezinnen te leven, zij het niet noodzakelijk in een alleenverdienersgezin. Het kostwinnersstelsel daarentegen gaat uit van mensen als onderdeel van een huishouden en bevordert individualisering van de samenleving, doordat het alleen-wonen faciliteert.

J.M. Bekkering

Noten

1. Dit tweede deel is gebaseerd op hoofdstuk 1 van J.M. Bekkering, *A Microsimulation Model to Analyze Income Tax Individualization*, Tilburg University Press, 1995.

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

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Een werkend perspectief, arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Rapporten aan de Regering nr. 38, 's-Gravenhage, 1991.

3. Bij voorbeeld J.M. Bekkering, *op. cit.*, hoofdstuk 4, en G.M.M. Gelauff en J.J. Graafland, *Modelling Welfare State Reform*, North-Holland, Amsterdam, 1992.

4. Commissie voor de belastingherziening, *GRAAG of niet*, SDU, Juridische en Fiscale uitgeverij, 's-Gravenhage, 1991.

5. Voor een goed voorbeeld zie Sociaal Economische Raad, *Advies inzake het vraagstuk van gelijke behandeling van mannen en vrouwen voor gelijkwaardige arbeid*, 's-Gravenhage, 1953, no 9.

De WRR is gevestigd te 's-Gravenhage, Plein 1813 nr. 2. Inlichtingen over deze rubriek zijn verkrijgbaar bij het bureau van de WRR, telefoon 070-3564451.