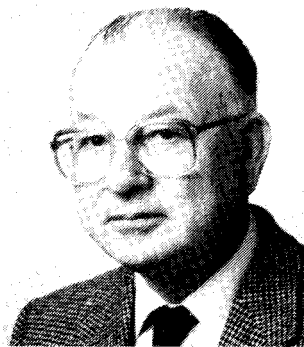


Samenlevingsvormen en de fiscus*

door mr. C. P. A. Bakker R. A.

Na de inleidende bijdrage in de nieuwe artikelenreeks over huwelijk, gezin en andere samenlevingsvormen in het maantnummer verschijnt nu een artikel dat de problematiek vanuit fiscaal oogpunt aan de orde stelt.



Mr. C. P. A. Bakker (1925) is register-accountant en studeerde o.m. Nederlands recht te Utrecht en fiscaal recht aan de Universiteit van Amsterdam. Van zijn hand verschenen talrijke artikelen op fiscaal gebied o.m. in het Weekblad voor Fiscaal Recht en het Maandblad Belasting-Beschouwingen.

Inleiding

Het Program van Uitgangspunten van het CDA zegt, dat het CDA huwelijk en gezin van bijzondere betekenis acht, terwijl voor andere duurzame samenlevingsvormen, waarin de betrokkenen de verantwoordelijkheid voor elkaar aanvaarden, aanspraak wordt gemaakt op met het gezin vergelijkbare rechten en plichten.

De fiscale en sociale wetgeving in ons land erkent tot op zekere hoogte deze uitgangspunten, doch in de uitwerking valt op, dat met grote vertraging de aanpassing plaats vindt aan ingrijpende maatschappelijke veranderingen. Het gaat hierbij om een ingewikkelde aangelegenheid en niet in het minst omdat de bedoelde maatschappelijke veranderingen voor een deel hun oorzaak vinden in de bestaande wetgeving. Zo betekende de invoering van de Algemene Ouderdomswet voor vele bejaarden het einde van de financiële afhankelijkheid van kinderen. Inwoning van bejaarden bij kinderen, een vóór de invoering van de genoemde wet veel voorkomend verschijnsel, komt hierdoor

maar weinig meer voor. De groei van de welvaart na de oorlog heeft een enorme groei van de publieke zorg mogelijk gemaakt, waarbij het verkrijgen van de daarvoor benodigde overheidsmiddelen tot voor enkele jaren weinig problemen scheen op te leveren. Zowel aan de mogelijkheden als aan de bereidheid om de financiële offers te brengen, die nodig zijn om alle tot stand gebrachte voorzieningen te betalen lijkt thans een einde te zijn gekomen. Vandaar de noodzaak om te denken aan het stimuleren van nieuwe vormen van solidariteit en saamhorigheid die meer dan de huidige voorzieningen directer aansluiten bij ieders woon-, leef- en werkomgeving. Alleen een grotere verantwoordelijkheidsbeleving op het niveau waar men leeft, woont en werkt kan de afweging tussen wat men gewenst acht en de offers die men daarvoor wil brengen, herstellen waar deze ten aanzien van de

* Dit artikel werd geschreven in de zomer van 1984 (red.)

collectieve voorzieningswijze thans zo ernstig onder spanning staat.

Huwelijk en gezin

De opvattingen omtrent huwelijk en gezin zijn vergeleken met die welke vóór 1940 golden op vele terreinen ingrijpend veranderd. In die tijd was de man de kostwinner en was het huishouden het terrein van de vrouw, die als moeder van gemiddeld meer dan drie kinderen haar handen vol had. Er werd met de hand gewassen. Een stofzuiger was een luxe. Kleding moest voor een belangrijk deel zelf worden gemaakt, kortom een levenspeil voor de grote massa, dat ver lag beneden het peil waarover thans bijstandsmoeders klagen. De enige belastingaanslag die veel werknemers ontvingen, was die van de Personele belasting, gebaseerd op de huurwaarde van de woning en de waarde van het meubilair, met franchises en kinder aftrek. Het ziekengeld was 80%. De maximale uitkering voor de oude dag krachtens de Invaliditeitswet was ongeveer f 6 per week. Er was vanaf het derde kind voor werknemers een kinderbijslag van enkele stuivers per dag. Op het loon werd in de meeste gevallen 1% ingehouden als bijdrage in de kosten van de Ziektewet. Tijdens de oorlog kwamen de eerste veranderingen, te weten de inhouding van 2% voor de verplichte ziekenfondsverzekering en de inhouding van loonbelasting, indien het loon boven de belastingvrije voet uit kwam. Alle verdere inhoudingen ten opzichte van de thans bestaande toestand zijn zijn geleidelijk na de oorlog ontstaan en qua niveau ook belangrijk verhoogd met één uitzondering: de premiebijdrage voor de ziektewet bleef 1%!

Het huidige tarief van de loon- en inkomstenbelasting stamt uit het tarief, dat de bezetter in 1941 heeft ingevoerd en dat met een verhoging van 10% heeft gegolden van 1942 tot 1948. Ik noem deze achtergronden uitdrukkelijk, omdat in het tarief 1941 voor het eerst rekening werd gehouden met het huwelijk, door voor ongetrouwden de belas-

tingvrije voet te stellen op circa 60% van de belastingvrije voet voor getrouwden. Na de oorlog werd kritiek uitgeoefend op deze ingreep, omdat daaraan 'een ons volkomen vreemd motief ten grondslag ligt'¹⁾. In feite werd echter op een volstrekt redelijke wijze rekening gehouden met het verschil in draagkracht. Toen in 1948 het tarief werd herzien werd het eerder aangebrachte verschil verkleind door de belastingvrije voet voor ongetrouwden te brengen op 75% van die voor getrouwden. Met de op de belastingplichtige drukkende last van de kosten van levensonderhoud van kinderen werd in het bezettingstarief uitsluitend rekening gehouden door een verhoging van de belastingvrije voet. Om te bereiken dat de progressie boven de belastingvrije voet bij toenemend kindertal zou worden gematigd, was vanaf het vierde kind de belastingvrije voet extra verhoogd. Bij het tarief 1948 werd deze regeling verfijnd door de kinder aftrek te splitsen in een primaire aftrek ter aanvulling van de belastingvrije voet en een aanvullende aftrek in de vorm van een – in de tabel verwerkt – belastingbedrag. In de praktijk betekende deze verfijning, dat in vergelijking tot de vooraangaande situatie de belastingheffing bij een lager inkomen werd begonnen, doch vanaf dat inkomen de belastingheffing tegen een lagere progressie plaatsvond naarmate het kindertal groter was. In het tarief 1948 werd in het algemeen voor gezinnen met kinderen eerder een hoger marginaal tarief bereikt dan bij het tarief 1942.

Deze misschien wat uitvoerige aanloop dient om te kunnen volgen wat na 1948 is gebeurd. Tot 1 januari 1980 behoorde de kinderbijslag tot het belastbare inkomen. De kinderbijslag was geïndexeerd en daarin kwam tot op zekere hoogte ook de algemene groei van de welvaart tot uitdrukking. Op het ministerie van Financiën, waar vanaf de bevrijding tot het optreden van het kabinet-

1) M. K. Kamperman in *Weekblad voor Fiscaal Recht* nos. 3804 en 3805 (bespreking van tarief 1948).

Zijlstra in november 1966 de belastingwetgeving onder socialistische leiding werd voorbereid, was men het grote gezin niet erg goed gezind. Achtereenvolgende bewindslieden stonden bewust of onbewust onder invloed van hun achterban, waarin de vrees voor een bevolkingsgroei tot meer dan 20 miljoen herhaaldelijk werd geuit. De praktijk was dan ook zo, dat wat de minister van Sociale Zaken via de kinderbijslag geleidelijk meer aan de gezinnen met kinderen deed toevoelen, langs een omweg door de minister van Financiën gedeeltelijk werd afgenomen door de kinder aftrek niet zo sterk te laten stijgen als de belastingvrije voeten in het algemeen. De relatieve positie van het gezin met kinderen verslechterde. Daarbij moet worden aangetekend, dat vanuit het toen nog sterk verdeelde christelijke kamp weinig verweer werd geboden. De aandrang van KVP-zijde tot verbetering van de positie van de (grote) gezinnen werd getemperd door de opvatting in AR-kringen, dat primair een beroep moest worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de ouders.

Als sluitstuk van een ontwikkeling, waarbij de kinder aftrek steeds verder werd uitgehold, is de kinderbijslag belastingvrij gemaakt en verhoogd met een bedrag ter compensatie van de vervallen kinder aftrek. Die compensatie was formeel op het laagste niveau groter dan gemiddeld noodzakelijk was, terwijl zulks voor de boven-modale inkomens een achteruitgang betekende. Materieel was het resultaat van deze ingreep op het laagste niveau slechts het gedeeltelijk inhalen van een aanwijsbare achterstand.

Als ik het eindresultaat moet typeren, dan zou ik zeggen, dat de kinderbijslag – waarvoor een inkomensafhankelijke premie wordt betaald – thans in ons land op een gemiddeld EEG-niveau ligt en dat met de verminderde draagkracht in het geheel geen rekening wordt gehouden. Dat is een onrechtvaardige zaak, waarin zo spoedig mogelijk een wijziging behoort te worden aangebracht. Opmerkelijk is, dat inmiddels ook in het socialistische kamp geluiden worden gehoord waaruit blijkt dat men geen vrede

heeft met de bestaande situatie. Nadat mr. C. A. de Kam en dr. ir. T. de Vries in 1976 enige opschudding veroorzaakten met hun standpunt, dat de medische wetenschap er onder meer in geslaagd was te bereiken 'dat het krijgen van kinderen momenteel veel meer dan tot voor kort het karakter heeft van een vrijwillige bestedingsbeslissing, die in feite op één lijn staat met de aanschaf van een automobiel of chroomstalen Amerikaanse keuken'²⁾, volgden in 1983 enige artikelen van mr. H. Sniijders-Borst³⁾, waarin betoogd wordt, dat het met de draagkrachtvermindering wegens het hebben van kinderen maar droef gesteld is als men naar de kinderbijslag en de fiscale regelingen kijkt. Haar benadering wijkt enigszins af van de mijne. Zij stelt dat een regering niet kan volstaan met het verwijzen naar de eigen verantwoordelijkheid van de ouders. Kinderen hebben volgens haar eigen rechten tegenover de staat. Zij zijn ook nodig voor het voortbestaan van de maatschappij, terwijl de staat het financiële profijt bij de kinderen (als toekomstige belasting- en premiebetalers) aan zich heeft getrokken.

Ofschoon ik aan elk van haar argumenten een zekere waarde niet kan ontzeggen, meen ik dat haar verwijzing naar andere draagkrachtverminderende factoren sterker is. Als de fiscus op integrale wijze rekening houdt met de verplichting tot betaling van alimentatie door een gescheiden man aan zijn gewezen echtgenote en ook aftrek toestaat – zij het met een franchise – voor het bijdragen in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud van bepaalde verwanten, dan valt niet in te zien, waarom deze gedragslijn niet volledig zou moeten worden doorgetrokken tot kinderen. Dat zulks nu niet het geval is ziet men het beste indien men de positie neemt van een ouderpaar, dat net niet meer kan profiteren van de regelingen voor het toekennen van een

2) Dr. ir. T. de Vries en mr. C. A. de Kam in *Weekblad voor Fiscaal Recht* no. 5276 van 15 april 1976.

3) Mr. H. Sniijders-Borst in *E.S.B.* 1983 blz. 750 en *W.F.R.* no. 5618 van 22 december 1983.

beurs en een renteloos voorschot aan een uitwonend studerend kind. Indien dat ouderpaar aan het kind de kosten van levensonderhoud en de studiekosten vergoedt op basis van de normen welke gelden voor beursstudenten, dan vraagt dat een jaarlijkse uitgave van rond f 13.000. Daartegenover wordt in 1984 nog geen f 4.400 aan kinderbijslag ontvangen (waarvoor zij direct of indirect premie betalen!), zodat zij f 8.600 van hun netto-inkomen moeten afstaan, zonder dat daartegenover enige fiscale tegemoetkoming staat, terwijl toch duidelijk is, dat hun draagkracht aanmerkelijk geringer is dan in het geval er geen studerend kind zou zijn. In de praktijk blijken studerende kinderen, die geheel afhankelijk zijn van hun ouders in de meeste gevallen beduidend slechter af te zijn dan beursstudenten, omdat de ouders in redelijkheid geen bijdrage van f 8.600 kunnen opbrengen als zij zelf bijv. een netto inkomen van f 30.000 genieten.

De situatie is in wezen niet anders wanneer het gaat om het geval van thuiswonende kinderen. De kinderbijslag dekt slechts een deel van de kosten van het levensonderhoud. Dat is aanvaardbaar, mits in het fiscale vlak rekening wordt gehouden met de verlaging van de draagkracht, die voortvloeit uit de eigen bijdrage van de ouders. Dat gebeurt echter niet. De toestand is uiteraard het meest nijpend in het geval waarin een gezin van één minimumloon moet rondkomen. Dan kunnen ouders zich eigenlijk niet permitteren om meer dan twee kinderen te hebben zonder dat naar buiten blijkt, dat de ouders zich merkbaar grote beperkingen moeten opleggen, die de ontwikkeling van het kind kunnen schaden. Zelf heb ik de tijd meegemaakt, dat ik als oudste kind in het gezin van een kleine zelfstandige met 9 kinderen een 'nieuwe' winterjas kreeg, die gemaakt was uit een goede jas van iemand die was overleden. In die zwarte lakense jas heb ik mij niet ongelukkig gevoeld. Ik heb mij zelfs niet afgevraagd of ik er toen anders uitzag dan kinderen, die met een vrolijk geruite winterjas liepen. Ook heb ik het mijn

vader niet kwalijk genomen, dat hij een aanbod tot financiële hulp om mij in staat te stellen middelbaar onderwijs te volgen heeft afgeslagen. In die tijd was ik er één van de velen in een gelijke positie. In 1984 kan dat niet meer. De sociale controle is nu veel scherper geworden tegenover de weliswaar nog niet algemeen aanvaarde, doch vrijwel algemeen toegepaste methoden van geboortenregeling. Ouders worden door hun omgeving min of meer gedwongen 'to keep up with the Joneses'⁴⁾, een uitdrukking die in onze taal geen gelijkwaardige vorm heeft.

Het behoort niet tot mijn vakgebied om vast te stellen of en in welke mate de teruggang van het aantal geboorten voor rekening komt van de relatieve verslechtering van de financiële positie van de gezinnen met kinderen. Wel mag ik vaststellen, dat de fiscus ten aanzien van het huwelijk en de gezinsvorming geen neutrale houding heeft aangenomen. Qua systeem zijn wij na een lange omweg weer terug op de weg van het tarief 1942, waarbij alle inkomen boven de belastingvrije voet voor alle tariefgroepen *gelijk* wordt belast. Het grote verschil is echter, dat in 1942 door extra verhogingen van de belastingvrije voet met de verminderde draagkracht van gezinnen met kinderen rekening werd gehouden, terwijl dit thans in aanzienlijk lagere omvang geschiedt door de belastingvrije kinderbijslag, die bij de vele bezuinigingen niet buiten schot is gebleven. Men heeft onvoldoende aandacht geschonken aan het feit, dat verlaging en bevrozing van de kinderbijslag voor de gezinnen met kinderen bovenop de algemene bezuinigingen, kortingen enz. komt. Om de in de laatste tien à vijftien jaar ontstane achterstand weg te werken, zouden de kinderbijslagen met tenminste 15 à 20% moeten stijgen, hetgeen een premiestijging van 0,6 à 0,8% van het premieplichtig inkomen zou vergen. Als een dergelijke premieverhoging ten laste zou komen van de loonruimte, dan behoeven de

4) Volgens Engelse dictionaire: To strive to remain on terms of obvious social equality with one's neighbours.

lasten voor het bedrijfsleven niet te stijgen. De totale consumptie wordt daardoor niet aangetast. Er vindt alleen een verschuiving plaats naar de gezinnen met kinderen.

Als alternatief zou de fiscale kinder aftrek opnieuw tot leven kunnen worden gebracht. Uitgaande van een globaal bedrag aan kinderbijslag van f 1.500 zou de eerder genoemde verhoging van 15 à 20% neerkomen op netto bedragen van f 225 à f 300. Bij een marginaal tarief op de laagste niveaus aan belasting (en premies volksverzekeringen) van tenminste 25% zouden de kinderaftekken het viervoud moeten zijn van de netto bedragen, dus f 900 à f 1.200 per jaar. Wie verwacht, dat dergelijke aftrekbedragen bij hogere inkomens tot te hoge uitkomsten zullen leiden, moet nog maar eens kijken naar het eerder gegeven voorbeeld van het studerend kind. Een aftrek van $3 \times f$ 1.200 = f 3.600 levert zelfs bij het toptarief van 72% een belastingverlichting op, welke slechts 30% dicht van het gat van f 8.600. Bij een tarief van 52% is de verlichting minder dan 22% van genoemd gat.

Technisch levert de invoering van een dergelijke aftrek geen grote problemen op. Alle loonadministraties zijn ingesteld op het werken van aftrekposten bij beschikking van de inspecteur. Aan die aftrekken kan gemakkelijk een post worden toegevoegd. Om de ergste nood te lenigen zou men kunnen beginnen met het derde (kinderbijslag)kind, waarbij het aftrekbedrag wat hoger, bijv. op f 1.500, zou kunnen worden gesteld.

Huwelijken met éénverdieners en tweeverdieners

Geleidelijk is een einde gekomen aan het patroon waarin de gehuwde vrouw als huisvrouw voor de verzorging van het gezin verantwoordelijk was en de buitenshuis werkende echtgenoot de kostwinner was. Alleen in het agrarisch bedrijf en bij kleine zelfstandigen was de medewerking van de gehuwde vrouw bij de arbeid van de man van betekenis. Betaalde arbeid van de gehuwde vrouw was, zeker bij aanwezigheid

van kinderen, weinig gebruikelijk. Fiscale problemen leverde deze toestand – vóór 1940 – nauwelijks op. De problemen ontstonden pas na 1945 door de werking van meerdere factoren. Veel huwbare jongeren moesten door gebrek aan woonruimte een huwelijk uitstellen en degenen die wél in het huwelijk traden bleven noodgedwongen nog bij hun ouders wonen. De samentelling van het inkomen van man en vrouw werd niet als hinderlijk ervaren zolang ook voor het gemeenschappelijk inkomen de marginale tarieven voor de grote massa meestal niet boven de 20 à 25% uitkwamen. Vanaf 1948 werd dit anders door wat genoemd werd de *dubbele* progressie. Voor dat jaar was bijv. voor het tarief van de gehuwden voorzien in een eerste progressie van 0 tot 45% bij f 133.000 en een tweede progressie van 0 tot 25% bij f 34.000. Bij een basistarief van 5% liep de progressie dus van 5 tot 75% met de sterkste groei tot f 34.000. Veel gehuwden rekenden de extra belasting, verschuldigd door de samenloop van inkomen van man en vrouw, toe aan het inkomensdeel van de vrouw zonder er bij stil te staan dat die extra heffing niet optrad bij afwezigheid van het inkomen van de man.

Vanaf 1962 werd een begin gemaakt met een reductieregeling voor de tweeverdieners, enerzijds onder verwijzing naar de kosten van huishoudelijke hulp alsook de andere extra kosten van de huishouding, welke zich voordoen als de echtgenote werkt en anderzijds naar een veronderstelde wijziging in de levenssfeer en behoeftenpatroon. De zwakte van het eerste argument wordt duidelijk, indien men beseft, dat de aftrek in de meeste gevallen toeviel aan gehuwden *zonder* kinderen. Kosten van huishoudelijke hulp en van kinderverzorging behoorden tot de uitzonderingen. Het enige voordeel van de ingreep was, dat de regeling eenvoudig was en dat veel – zwak gemotiveerde – kritiek verdween. Na verloop van tijd vond er een verruiming plaats met enige verfijning. Een principiële stap werd met ingang van 1973 gezet door de zelfstandige belastingheffing voor de arbeidsinkomsten

van de gehuwde vrouw. Daarmede werd in feite afstand gedaan van het standpunt, dat bij een leefeenheid van man en vrouw het gezamenlijk inkomen de beste maatstaf is voor het bepalen van de draagkracht.

Meer nog dan de extra – zij het kleine – belastingvrije voet was het sterk verlagen van de progressie een aanzienlijk voordeel vergeleken bij de positie van de alleenverdieners, die de volledige progressie alleen moesten blijven dragen. Het draagkrachtsgebouw van de loon- en inkomstenbelasting kwam hierdoor steeds schever te staan. Omdat er gevaar van instorten bestond is in 1983 op het nippertje een partij steunbalken aangevoerd: de wet 'tweeverdieners'. Op grond van deze weg wordt bij een huwelijk de hoofdrol toegekend aan degene, die het grootste *persoonlijk* arbeidsinkomen heeft. Dat houdt in de toedeling van alle overige inkomsten – positief zowel als negatief – en aftrekposten. In tegenstelling tot een eerder wetsontwerp, dat alleen de positie van de gehuwde tweeverdieners raakte, is in het tweede ontwerp – dat wet is geworden – ook de positie van de samenwonenden buiten huwelijk geregeld. Daarmee is een begin gemaakt met de bestrijding van de discriminatie van gehuwden. Ofschoon het mede de bedoeling van de nieuwe regeling is, dat zij inkomsten voor de fiscus oplevert, is de uitwerking heel uiteenlopend. Er is een groep, waarvoor de wijziging een te verwaarlozen effect heeft, een grote groep, die flink méér belasting betaalt, doch ook een groep, die voordeel heeft van de nieuwe regeling. De oorzaak is meestal gelegen bij de negatieve opbrengst van de eigen woning in situaties waarbij de man weliswaar méér verdient dan zijn echtgenote, doch het progressie-effect bij hem door de genoemde oorzaak wordt getemperd.

Er is echter niets gedaan aan de nadelige positie van de éénverdiener. De invoering daarvan is uitgesteld tot 1 januari 1985. De regering dacht daarbij aanvankelijk nog slechts aan de mogelijkheid van een inkomensoverheveling van niet meer dan f 15.000. Die reductie zou kunnen worden

bereikt door na een verlaging van de algemene belastingvrije som en inkorting van de eerste tariefschijf:

1. het even groot doen zijn van de alleenverdienerstoeslag als het bedrag van de algemene belastingvrije som; tezamen met
2. verdubbeling voor alleenverdieners van de lengte van de eerste tariefschijf.⁵⁾

Voor gemeenschappelijke inkomens tot totaal ongeveer modaal is de pijn dan wel opgeheven. Voor hogere inkomens blijft het grootste deel van de pijn bestaan. Een verdergaande tegemoetkoming wordt op de keper beschouwd slechts om budgettaire redenen afgewezen. Het is met name de toepassing van het splitsingsstelsel, dat nog steeds terzijde wordt geschoven, hoewel het de eenvoudigste en meest billijke oplossing is voor de praktijk. In de theorie zou fiscale neutraliteit ten aanzien van het huwen kunnen worden bereikt door de toepassing van een volkomen individueel stelsel, d.w.z. met inbegrip van inkomsten uit vermogen e.d. Praktisch is dat moeilijk uitvoerbaar, omdat het voor de hand ligt, dat de gehuwden dan gaan schuiven met inkomsten naar degene met het laagste – persoonlijk – inkomen. Het systeem houdt op geen enkele wijze rekening met de gezamenlijke draagkracht. In het splitsingsstelsel worden beide bezwaren ondervangen. Het gezamenlijk inkomen wordt in dit stelsel belast door in de eenvoudigste vorm twee maal het ongehuwdentarief toe te passen op de helft van dat gezamenlijk inkomen. Rekening houden met de besparende werking van het huwelijk kan door in plaats van de factor 2 te kiezen voor een lagere factor, bijv. 1,8. Bij een gezamen-

5) Volgens een persbericht van het Ministerie van Financiën van 30 mei 1984 nr. Y 190 zal de algemene belastingvrije som worden verlaagd (basis 1984) van f 7.662 tot f 7.000 en de belastingvrije som voor 'echte' alleenverdieners worden verhoogd van f 13.200 tot f 14.000, waarbij het onbenutte deel van de belastingvrije som van de ene partner tot maximaal f 7.000 integraal zal worden overgeheveld naar de andere partner. De 16%-schijf zal worden ingekort met f 300(!) en het tarief van de tweede schijf zal worden verlaagd van 26% tot 25%. De eerder overwogen verdubbeling van de eerste schijf voor alleenverdieners ontbreekt!

lijk inkomen van f 54.000 wordt dan $2 \times$ de belasting geheven van f 54.000 : $1,8 = f$ 30.000 ofwel van f 60.000, zodat de besparing wordt gesteld op f 6.000 ofwel $1/9$ deel van het gezamenlijk inkomen. In het W.I.-rapport *Herziening Belastingwetgeving* is voor deze oplossing gekozen⁶⁾.

De vereiste neutraliteit van de belastingheffing eist, dat men dan ten opzichte van ongehuwd samenwonenden, waarbij een gelijk besparing optreedt, een overeenkomstige maatregel treft. Dat kan echter niet zonder inbreuk te maken op de privacy. In de regeling vanaf 1 januari 1984 voor ongehuwd samenwonenden zit ook iets dergelijks, te weten het niet toekennen van de alleenstaande-toeslag. Ik geef daarom de voorkeur aan het systeem met de eenvoudige deelfactor 2, zoals bijv. ook in West-Duitsland en de Verenigde Staten geschiedt. Voor het prijsgeven van de factor 'besparen-de werking van het huwelijk' is des te meer aanleiding, indien men bedenkt, dat het belangrijkste onderdeel daarvan, te weten de onbetaalde arbeid van de huisvrouw, ten opzichte van dezelfde arbeid bij alleenstaanden in betekenis afneemt onder invloed van de aanwezigheid van steeds meer huishoudelijke artikelen. Ook mannen nemen in toenemende mate gedeelten van huishoudelijke taken over. De onbetaalde arbeid van de man speelt daartegenover een steeds grotere rol: de doe-het-zelf werkzaamheden nemen in de economie op vele plaatsen taken van ambachtslieden – die duur zijn door de omzetbelasting – over. De fiscus doet er verstandig aan deze ontwikkeling te erkennen en zich niet te bemoeien met de rolverdeling tussen echtgenoten en dat geldt uiteraard evenzeer voor andere samenlevingsvormen.

Andere samenlevingsvormen

Buiten het huwelijk kent de maatschappij een bonte verscheidenheid van vormen waarin mensen in de regel zonder juridische band onder één dak samenleven. Dat kunnen grote en kleine groepen zijn, voor kortere of langere tijd bedoeld en met ban-

den die heel los doch ook heel innig kunnen zijn. Voor de fiscus is dit een terrein met voetangels en klemmen. Maatregelen kunnen al heel snel de privacy van de betrokkenen aantasten. De recente maatregel volgens welke de alleenstaande-toeslag niet wordt toegekend als de betrokkene een huishouding voert met een ander is zo'n voorbeeld. Voor derden is het niet mogelijk om vast te stellen of bij een samenleving van een man en een vrouw sprake is van het op commerciële basis huren van een kamer door de één bij de ander, danwel van een samenleving als waren zij met elkaar gehuwd, zonder inbreuk te maken op de privacy van de betrokkenen. Dit geldt evenzeer voor de situatie waarin twee mannen of twee vrouwen samenwonen.

Voor samenwonenden zal in het algemeen kunnen worden aangenomen, dat beiden over enig inkomen beschikken. De problematiek speelt nu nog alleen bij ongehuwden, die bij het begin van het kalenderjaar 34 jaar of ouder zijn en een huishouding voeren met een ander die in 1984 een belastbaar inkomen heeft van meer dan f 7.662. Wie jonger is dan de genoemde leeftijd en ongehuwd, wordt verondersteld geen eigen huishouding te voeren, een fictie die dikwijls in strijd is met de feiten, doch slechts op budgettaire gronden in stand wordt gehouden. In het eerder aangehaalde persbericht⁵⁾ is aangekondigd, dat de leeftijdsgrens voor de alleenstaande-toeslag zal worden verlaagd van 34 jaar naar 27 jaar. Voorts zal de leeftijdsgrens van 27 jaar die momenteel geldt in samenwonings-situaties, voor de partner van de belastingplichtige die in aanmerking wil komen voor de (bijna)-alleenverdiener-toeslag worden aangepast. In het voor te stellen systeem zal voor het verkrijgen van de alleenverdiener-toeslag dan wel voor het in aanmerking kunnen komen voor voetoverheveling de leeftijdsgrens die voor de partner geldt worden

6) Rapport *Herziening Belastingwetgeving* van een commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA van juni 1981.

verlaagd tot 18 jaar indien die partner niet grotendeels door zijn ouders wordt onderhouden. Langs deze weg wordt aan vele bezwaren van de thans bestaande situatie tegemoet gekomen.

Draagkracht en samenleven

De latere minister van Financiën Hofstra schreef in 1939 een artikel onder de titel 'Het einde van de draagkrachttheorie', dat als volgt begon:

'De belastingwetenschap is er, in het algemeen gesproken, niet over in twijfel, dat het eenigszins naïeve, doch bij het groote publiek niettemin zoo gangbare geloof, dat de z.g. draagkrachttheorie in staat is een on-dubbelzinnige oplossing te verschaffen van het vraagstuk van de rechtvaardige en juiste verdeling van de belastingen, op een mis-verstand berust.'

De belastingwetenschap is er ook 45 jaar later nog niet in geslaagd de oplossing te vinden en het door Hofstra genoemde enigszins naïeve, gangbare geloof is nog steeds aanwezig. Het ontwerp van Wet op de inkomstenbelasting 1958, dat na een lange parlementaire behandeling heeft geleid tot de Wet op de inkomstenbelasting 1964 draagt duidelijk de sporen van die naïeve opvattingen en dat is ook zo gebleven bij de vele ingrijpende herzieningen die na 1964 zijn uitgevoerd. Gebrek aan fiscale deskundigheid van leden van de Tweede Kamer en een kruideniersmentaliteit hebben echte vereenvoudigingen steeds in de weg gestaan en uiteindelijk een situatie geschapen, waarin de meeste belastingplichtigen zich in een doolhof wanen. Die situatie is mede het gevolg van de actie van diverse belangengroepen, die dikwijls een gemakkelijk gehoor vonden bij de Tweede Kamer. Meer emotioneel dan zakelijk gefundeerde opvattingen kwamen zo terecht in de wetgeving.

Ook de ontwikkeling van de verzelfstandiging van de belastingheffing van de gehuwde vrouw heeft deze invloed ondergaan. Het zijn de alleenverdieners en nog meer de alleenverdieners met kinderen die van deze

ontwikkeling de dupe zijn geworden, voor wier belangen nimmer een actiegroep is ontstaan. Dit geldt in het bijzonder indien naast een persoonlijk arbeidsinkomen nog positief inkomen uit vermogen aanwezig is. In de praktijk is niet zelden een belangrijk deel van dat vermogen afkomstig van de vrouw. Er komen situaties voor, waarin een fiscale adviseur moet zeggen: uit fiscaal oogpunt zou u het beste kunnen scheiden. Ook de hier-

’ Uit fiscaal oogpunt zou u het beste kunnen scheiden, ’

boven reeds vermelde beleidsvoornemens per 1 januari 1985 lossen dergelijke problemen niet op. Een van deze beleidsvoornemens is het brengen van de rentevrijstelling van f 700 in huwelijkssituaties op f 1.400. Daarmede wordt een ongelijkheid ten opzichte van ongehuwd samenwonenden op het eerste gezicht weggenomen. In feite is dit echter niet het geval. Toen de oorspronkelijke rente-aftrek van f 200 werd verhoogd tot f 500, heeft men als anti-misbruikbepaling de saldomethode ingevoerd, dat wil zeggen dat de vrijstelling alleen wordt genoten indien elders in de aangifte geen rente-aftrekpost voorkomt, die groter is dan het (maximaal) genoten vrijgestelde bedrag. In het bij meer dan de helft van de gehuwde belastingplichtigen voorkomende geval van een eigen woning met een hypothecaire lening wordt de vrijstelling derhalve niet genoten, ook niet voor de minimale rente-opbrengsten van gewone bank- en giroreke-

ningen en de spaarrekeningen van kinderen. De voor de hand liggende oplossing om bij de invoering van de saldo-methode in elk geval f 200 vrij te stellen conform de eerder bestaande regeling werd niet gekozen. Bij de ongehuwd samenwonenden komt het veelvuldig voor, dat één van de partners over een eigen woning beschikt (met een rente-afrekepost). Deze partner krijgt geen rente-afreke, doch de andere wél. In de praktijk is die afreke dikwijls ook groter dan f 700, omdat deze partner meestal niet voor een aanslag in aanmerking komt, zodat de maximale vrijstelling kan oplopen tot f 1.700⁷⁾. Dan zwijg ik nog maar van de mogelijkheid, die de ene partner in dit geval heeft om geld bij de andere partner te 'stallen' om aldus de vrijstelling en de franchise van f 1.000 optimaal te benutten. In dat soort situaties werken fiscale maatregelen huwelijksvijandig. Het zo juist gegeven voorbeeld van franchises is er slechts één van de gehele reeks van franchises die onze inkomstenbelasting kent. Voor sommige franchises geldt, dat zij beogen het aantal aanslagen te beperken, voor andere voor andere dat zij de aanslag-regeling moeten vereenvoudigen. Franchises kosten de schatkist veel geld, wat maar zeer ten dele wordt goedge maakt door de lagere uitvoeringskosten van de wet. Daardoor staan zij op gespannen voet met het systeem, dat nog altijd pretendeert rekening te houden met de draagkracht. Dit geldt temeer, indien men beseft dat franchises soms cumuleren en dat de marginale heffing aan belasting en premies voor de volksverzekeringen voor de grote massa ligt tussen 40 en 60%. De grootste franchises – al worden zij door velen niet als zodanig herkend – zijn de belastingvrije sommen. Strikt genomen is de hoogte van de algemene belastingvrije som – per 1 januari 1985 te verlagen van f 7.662 (1984) tot f 7.000 – niet van principiële betekenis, omdat er in feite inkomensgaranties bestaan, waarbij met de noodzaak van het betalen van inkomstenbelasting rekening wordt gehouden. Er zou zelfs veel voor te zeggen zijn die belastingvrije som flink te verlagen en die

meeropbrengst te gebruiken om het belastingpercentage van de eerste en tweede schijf te verlagen. Voor de praktijk zijn in hoofdzaak de verschillen tussen belastingvrije sommen voor de afzonderlijke groepen van belang. De ongehuwde van 27 jaar en ouder met een eigen huishouding zal straks een belastingvrije som genieten, die $1\frac{1}{2} \times$ zo groot is als de algemene belastingvrije som. Kan hij uit het verschil van f 3.500 de meerdere kosten van huisvesting enz. ten opzichte van de jongere alleenstaande ongehuwde bestrijden? Het antwoord is moeilijk te geven. Men moet echter niet over het hoofd zien, dat in de werkelijkheid ook jongeren dan 27 jaar een eigen huishouding kunnen hebben, terwijl omgekeerd iemand van 27 jaar of ouder zeer wel op commerciële basis in een pension kan wonen (wat met een eigen huishouding wordt gelijkgesteld). De invloed van de ficties is belangrijk. Stel nu, dat de man van 27 met een eigen huishouding in dezelfde woning een vrouw zonder inkomen opneemt en jegens haar een zorgplicht op zich neemt. Kan hij uit de verhoging van $1\frac{1}{2}$ tot $2 \times$ de algemene belastingvrije som, derhalve eveneens f 3.500 de meerdere kosten bestrijden? Het antwoord is stellig ontkennend: alleen aan voeding al is hij het verschil volledig kwijt! Nog vreemder wordt de uitkomst, indien wij deze vergelijken met de belastingvrije som voor een alleenstaande ouder. Die zal f 12.600 worden, dat is f 1.400 minder dan voor het paar en f 1.900 meer dan voor de alleenstaande met eigen huishouding zonder kind. Bij deze vergelijking moet in aanmerking worden genomen dat de alleenstaande ouder gemiddeld bij één kind bijna f 1.200 aan belasting-

7) Vanaf 1984 blijft een aanslag achterwege als noch het belastbare inkomen, noch het gezamenlijke bedrag van de aan loonbelasting onderworpen inkomsten meer dan f 57.100 bedraagt en het gezamenlijke zuivere bedrag van de niet aan inhouding van loonbelasting onderworpen bestanddelen van het onzuivere inkomen – vermeerderd met het bedrag van de terugontvangen premies ingevolge de volksverzekeringen – en verminderd met de vrijstellingen voor rente en dividend, niet meer dan f 1.000 beloopt.

vrije kinderbijslag ontvangt. Hoe scheef de situatie nu nog is, ziet men als men weet dat voor 1984 de belastingvrije som voor de alleenstaande ouder gelijk is aan die voor een alleenverdiener, terwijl toch duidelijk is dat de lasten van een partner hoger zijn dan van een kind. Dat wordt nog erger als men bedenkt, dat de alleenstaande ouder die werkzaamheden buiten zijn huishouden verricht nog een extra aftrek geniet van f 4.231, welke aftrek zal worden gehandhaafd. (Deze aftrek is 1/4 van de inkomsten met genoemd bedrag als maximum, hetgeen reeds onder het wettelijk minimumloon wordt bereikt⁸⁾.) De conclusie ligt voor de hand: de relatieve positie voor een paar met een alleenverdiener is het slechtst. Nu zou men kunnen stellen, dat de positie van de alleenverdiener toch gelijk is aan die van de tweeverdieners met elk de algemene belastingvrije som. Dat is maar schijn, omdat bij tweeverdieners de progressie op het gezamenlijke inkomen ge-

voet van f 5.000, een minder steile progressie en een lager toptarief van 60%, waarbij de middelen voor een deel worden verkregen door de verlaging van de belastingvrije voet, doch voor het grootste deel uit het verlagen van de aftrekposten waaronder de premies voor de volksverzekeringen. Als sluitstuk op deze maatregelen wordt – zoals eerder aangestipt – gepleit voor een *beperkte* toepassing van het splitsingsstelsel en wel alleen *op verzoek* van twee partners, waartegenover dan wel een aanvullende premie voor de volksverzekeringen kan staan.

Samenwonen en vermogen

Bij de toepassing van de Vermogensbelasting geldt voor de meeste ongehuwden tot 35 jaar voor 1984 een belastingvrije voet van f 53.000. Bij het bereiken van de leeftijd van 35 jaar stijgt dit bedrag tot f 87.000. Aangezien vermogens in de meeste gevallen ontstaan door het niet consumeren van een deel van het inkomen c.q. min of meer gedwongen besparingen (aflossing van leningen) en door het op latere leeftijd erven van ouders, komen vermogende personen beneden 35 jaar weinig voor. Wonen twee personen, die elk een vermogen van meer dan f 87.000 hebben, samen dan verandert er niets: beiden hebben een belastingvrije voet van f 87.000 of samen f 174.000. Treden zij in het huwelijk dan wordt de belastingvrije voet verlaagd tot f 107.000, zodat over f 67.000 extra vermogensbelasting is verschuldigd, hetgeen tegen het tarief van f 8 per f 1.000 een extra jaarlijkse last van f 536 oplevert. In de praktijk is het verschil nog groter, omdat voor de oudedagsvrijstelling en de interingsvrijstelling voor gehuwden ook bedragen gelden die aanmerkelijk lager zijn dan voor twee ongehuwden. Zo bedraagt de oudedagsvrijstelling voor een ongetrouwde bejaarde van 65 tot 75 jaar zonder pensioen e.d. f 151.000 en voor twee van

De relatieve positie voor een paar met een alleenverdiener is het slechtst

middeld maar de helft is van die bij de alleenverdiener. De oplossing voor al deze en nog een groot aantal andere problemen is opgenomen in het eerder genoemde W.I.-rapport 'Herziening Belastingwetgeving'. De essentie daarvan is dat de fiscale wetgeving zo veel mogelijk neutraal moet uitwerken op het al of niet gaan werken van de niet verdienende partner. In de voorstellen wordt uitgegaan van een uniforme, lage belastingvrije

8) Deze aftrek is nu gebonden aan een maximum leeftijd van een kind van 16 jaar. Vanaf 1985 wil het kabinet die leeftijd geleidelijk verlagen tot 12 jaar.

deze bejaarden f 302.000 terwijl dat voor een echtpaar in dezelfde situatie slechts f 216.000 is ofwel f 86.000 minder hetgeen nog eens f 638 extra aan vermogensbelasting betekent. De neutraliteit ten opzichte van al dan niet huwen eist, dat deze ongelijke behandeling verdwijnt.

Conclusie

Duurzame samenlevingsvormen, waarin de betrokkenen de verantwoordelijkheid voor elkaar aanvaarden, bestaan in een bonte verscheidenheid. Het huwelijk is voor het CDA de vorm met een bijzondere betekenis. In ons fiscale stelsel blijkt het huwelijk op verschillende punten slechter te worden behandeld dan andere samenlevingsvormen. Dit geldt in het bijzonder indien in het gezin één of meer kinderen voorkomen en nog meer indien zoals meestal dan het geval is de inkomsten grotendeels of nagenoeg geheel door één van de partners worden verworven. De behandeling van de alleenverdiener is zonder meer slecht. Samenlevingsvormen betekenen voor de betrokkenen in de regel een besparing op sommige uitgaven vergeleken bij de positie van alleenstaanden. Daarbij wordt vooral gedacht aan de huishoudelijke arbeid van één van de partners – meestal de vrouw. In de praktijk is de betekenis daarvan sterk verminderd. Het is nauwelijks meer mogelijk daarvoor een norm vast te stellen. Juist met het oog op de aanwezigheid van andere samenlevingsvormen dan het huwelijk zal de fiscus er goed aan doen zich buiten de rolverdeling en de omvang van eventuele besparingen te houden. Voor de gevallen waarin de betrokkenen de verantwoordelijkheid voor elkaar aanvaarden is de meest eenvoudige en rechtvaardige benadering die, waarbij aan elk van de partners de helft van het gezamenlijk inkomen wordt toegerekend. Daarover dient de belasting naar het ongehuwde tarief (algemeen tarief) te worden geheven.

De situatie voor belastingplichtigen met kinderen is in de laatste decennia relatief ongunstiger geworden ten opzichte van belas-

tingplichtigen zonder kinderen. Daarin dient hetzij door verhoging van de kinderbijslagen danwel door herstel van de kinderaftrek verbetering te worden aangebracht.

