

BELASTINGEN EN DIVERSITEIT IN LEVENSLOPEN

Dr. Joop Schippers¹²

Inleiding

Aan de vooravond van een van de grootste belastinghervormingen die Nederland ooit heeft meegemaakt, worden vanuit verschillende invalshoeken allerlei principiële vragen ten aanzien van het belastingstelsel en de belastingheffing in Nederland op tafel gelegd die anders slechts in de binnenkamers van de ivoren torens der wetenschap aan de orde komen. Zo is in een eerder stadium een emancipatie-effectrapportage uitgevoerd met betrekking tot de Verkenning belastingstelsel 21^e eeuw. In kranten en weekbladen wordt volop gediscussieerd over draagkracht en de systematiek van de fiscale behandeling van de eigen woning.

In deze bijdrage staat de vraag centraal in hoeverre het belastingstelsel zoals dat in de recente kabinetsplannen is vormgegeven recht doet aan de toegenomen en nog steeds toenemende diversiteit in levenslopen tussen burgers. Voor wie graag etiketten plakt, biedt de term 'levensloop-effectrapportage' voor deze bijdrage wellicht een bruikbaar handvat. Het betreft dan wel een mini-rapportage, want wie kennis heeft genomen van de voorafgaande bijdragen deze middag zal onmiddellijk erkennen dat het thema 'diversiteit in levenslopen' zoveel aspecten kent dat die nooit allemaal binnen het beperkte bestek van deze bijdrage een plaatsje kunnen krijgen. Wat wel kan, is eens even stilstaan bij wat er eigenlijk gebeurt bij het vormgeven van beleid – in dit geval het fiscaal beleid, welke keuzes er gemaakt (moeten) worden en hoe en waar diversiteit bij die keuzes om de hoek komt kijken. De tweede stap is dan de toespitsing op aspecten van de levensloop van burgers.

Diversiteit en keuzes in fiscaal beleid

Leerboeken op het terrein van overheidsfinanciën en fiscaal recht vermelden altijd ten minste twee doelstellingen als het gaat om belastingheffing. De eerste heeft betrekking op de financiering van de overheidsuitgaven. De tweede op de verdeling van de fiscale lasten over de burgers. Als alleen de eerste doelstelling een rol zou spelen, zouden we zonder veel bezwaar het allereenvoudigst denkbare belastingstelsel kunnen invoeren: alle belastingbetalers worden over één kam geschoren en betalen hetzelfde nominale bedrag. Met de verschillende omstandigheden waarin burgers verkeren, dat wil zeggen met diversiteit wordt in dat geval in het geheel geen rekening gehouden. Een dergelijk stelsel vinden we ridicuul en onaanvaardbaar omdat we het in strijd achten met onze desiderata op het punt van de tweede doelstelling, die met betrekking tot de verdeling. Hoe die desiderata er ook precies uitzien – dat verschilt tussen politieke partijen, tussen maatschappelijke groeperingen en in de loop van de tijd – steeds laten ze zich vertalen in de wens bepaalde categorieën burgers of - en beter – burgers in bepaalde omstandigheden

¹² *Dr. J.J. Schippers is werkzaam bij het Economisch Instituut van de Universiteit Utrecht. Daarnaast is hij lid van TECENA (Tijdelijke Expertisecommissie Emancipatie in het Nieuwe Adviesstelsel). Met mr Janny Dierx en dr Yolanda Grift stelde hij eerder in opdracht van het Ministerie van Financiën de Emancipatie-effectrapportage Verkenning belastingstelsel 21^e eeuw op. Van 1993-1997 was Schippers lid van de Emancipatieraad.*

anders te behandelen en anders te belasten dan anderen. We willen dus juist niet alle burgers over één kam scheren, maar houden rekening met de binnen de bevolking bestaande diversiteit. De vraag die – telkens opnieuw – moet worden beantwoord, is: welke verschillen achten we relevant, en welke niet. Anno 1999 vinden we 'geslacht' niet langer relevant en stellen we een emancipatie-effectrapportage op om alle mogelijke gendergerelateerde aspecten in het belastingstelsel op te sporen en zo mogelijk – maar daar zijn velen van u zelf bij – uit te bannen. Het wel of niet huizenbezitter zijn, het zijn van zelfstandige of loontrekker, het zijn van 'oudere' of niet is wèl een criterium op basis waarvan – ook in het nieuwe belastingstelsel – onderscheid gemaakt wordt. Kennelijk dienen deze categorieën niet (c.q. nog niet) over die ene kam geschoren te worden. De vraag naar de 'levensloopbestendigheid' van het fiscale stelsel kan aldus worden vertaald in de vraag in hoeverre de criteria voor het maken van onderscheid tussen bepaalde categorieën een *bepaalde* levensloop vooronderstellen, bevoordelen of juist minder aantrekkelijk maken. Uiteraard zullen *altijd* bepaalde activiteiten door de overheid c.q. de fiscus impliciet of expliciet worden bevorderd of afgeremd; belastingheffing beïnvloedt nu eenmaal de (relatieve) prijzen van goederen en diensten en daarmee van verschillende menselijke activiteiten. Waar het om gaat, is of het hier uitsluitend specifieke activiteiten en/of burgers in specifieke situaties betreft of dat het bij uitstek 'ketens c.q. pakketten of combinaties van activiteiten en posities' betreft, die gekoppeld zijn aan een specifieke levensloop.

Naar een alternatief voor het kostwinnersmodel

Lange tijd heeft de kostwinner centraal gestaan bij de modellering van het belastingstelsel. De tussen partners overdraagbare belastingvrije som vormt daarvan bij uitstek het symbool. Als rolmodel voor die kostwinner fungeerde een man, die na het afronden van zijn opleiding gedurende zo'n veertig jaar voltijs op de arbeidsmarkt actief was en op zijn 65^e met pensioen ging. Zijn kost werd bereid door een partner die aanvankelijk fulltime huisvrouw was, maar in de jaren zeventig en tachtig desnoods ook een deeltijdbaan buitenshuis had. Van zijn inkomen, inclusief de kinderbijslag, werden ook eventuele kinderen onderhouden. Haar inkomen was mooi voor de extraatjes.

Inmiddels lijkt consensus gegroeid rond de gedachte dat het kostwinnersmodel en de daarbij behorende rol- en levensindeling niet langer geëigend is als ijkpunt bij de vormgeving van het belastingstelsel. Maar wat wordt dan de nieuwe norm? De belastingplannen zoals het kabinet die onlangs gepresenteerd heeft, bieden geen antwoord op deze vraag. De afschaffing van de overdraagbare belastingvrije voet wordt gemotiveerd vanuit het streven naar verzelfstandiging van de partners in een relatie. Anderzijds: de hypotheekrente bijvoorbeeld wordt níet geïndividualiseerd. Wat is nu de nieuwe norm: individualisering of verzelfstandiging? Waarom dan niet overal die nieuwe norm toegepast?

Ondanks het streven naar een modern en op de 21^e eeuw toegesneden stelsel krijgt 'zorg' nog steeds geen eigen plaats in de belastingplannen en ligt het onderscheid tussen jong en oud nog steeds bij 65 jaar, ook al fungeert die leeftijdsgrens inmiddels op een heel andere wijze dan vroeger. De door fiscalisten geuite kritiek dat de plannen ten aanzien van het belastingstelsel niet stoelen op een coherente visie lijkt ook op dit punt van toepassing.

Dit is allemaal des te opmerkelijker omdat er wel degelijk een alternatief voorhanden is. Niet alleen in kringen van studeerkamergeleerden, maar ook bij beleidsmakers. Reeds enkele jaren geleden heeft het kabinet zich gecommitteerd aan het zogeheten Combinatiescenario, zoals ontwikkeld door de Commissie Toekomstscenario's Herverdeling

Onbetaalde Arbeid onder leiding van Marga Bruyn, waarin – zoals de Emancipatieraad het later verwoordde - de 'werknemer met zorgtaken' centraal staat. Ook de staatssecretaris van Arbeid, Zorg en Emancipatie prijst deze nieuwe norm aan onder het motto 'Van anderhalf naar twee maal driekwart' (en zij doelt dan op het aantal verdiemers binnen een meerpersoonshuishouden). Bij het ontwikkelen van de nieuwe belastingplannen is die nieuwe norm kennelijk buiten beeld gebleven c.q. – voor wie het wat scherper wil formuleren – zorgvuldig buiten beeld gehouden.

Belastingheffing met de 'werknemer met zorgtaken' als norm

Wat zou het hanteren van die nieuwe norm van de 'werknemer met zorgtaken' betekenen voor de belastingheffing in Nederland? In elk geval vergt het hanteren van die norm volledige individualisering van het belastingstelsel. De norm is immers geformuleerd op het niveau van de individuele burger. Elke burger in Nederland – en dat geldt zowel voor mannen als voor vrouwen - wordt verondersteld op individueel niveau (betaald) werk en zorg zodanig te kunnen combineren, maar ook feitelijk te combineren dat hij/zij zowel economische als zorgzelfstandigheid bereikt. Wie daar op grond van individuele keuzes van afziet en met een andere vrije burger overeenkomt dat die ander hetzij voor alle zorg, hetzij voor alle inkomen voor beiden opdraait, is daartoe uiteraard volkomen gerechtigd, maar kan vervolgens geen claim bij de overheid c.q. de collectiviteit neerleggen om die dwars tegen de norm ingaande keuzes te ondersteunen.

Behalve dat de nieuwe norm op individueel niveau geformuleerd is, houdt zij ook in dat de combinatie van arbeid en zorg geen incidenteel karakter heeft, maar de reguliere situatie is. Daarnaast kent iedereen in zijn of haar leven 'zorgpieken', bijvoorbeeld wanneer er (jonge) kinderen in het huishouden zijn of wanneer er zieke ouders of andere verwanten of naasten verzorgd moeten worden. Uiteraard is het niet alleen de fiscaliteit die mensen in staat moet stellen hun zorgtaken ook daadwerkelijk te vervullen. Wel kan de fiscaliteit het arbeid-en-zorg-beleid, zoals dat onder meer gestalte krijgt via kinderopvang- en verlofregelingen, een krachtige ondersteuning bieden. Vrijwel steeds hebben 'zorgpieken' ook financiële consequenties: soms is er sprake van inkomensderving (bijvoorbeeld voor zover verlof een onbetaald of slechts gedeeltelijk betaald karakter heeft), soms moeten extra kosten worden gemaakt (voor kinderopvang, reis- en verblijfskosten etc.). Omdat deze financiële lasten zich in principe bij iedereen op enig moment voordoen – zij het bij de één eerder en bij de ander later – en de specifieke oorzaak ervan van persoon tot persoon kan verschillen, ligt het erg voor de hand (ook vanuit de optiek van het beperken van de administratieve lasten) bovenop de reeds voorgestelde heffingskorting en de arbeidskorting een 'zorgkorting' te introduceren ter bestrijding van de onvermijdelijk aan bepaalde vormen van zorg gekoppelde kosten. De Emancipatie-effectrapportage introduceert daarvoor de term 'combinatiekorting'. Deze korting komt toe aan iedereen die arbeid en zorg op een bepaalde wijze combineert – dat is immers het door beleid nagestreefde doel, maar die combinatie is niet langer voorbehouden aan mensen die een specifieke levensloop volgen. Jong en oud kunnen er voor in aanmerking komen, terwijl ook de aard van de zorg niet bij voorbaat bepaalde categorieën burgers uitsluit.

De constatering dat individuele levenslopen gekenmerkt worden door 'zorgpieken' houdt automatisch in dat er ook perioden zijn waarin individuen minder dan gemiddeld participeren op de arbeidsmarkt. Overigens zijn niet alleen zorgtaken daarvan de oorzaak; steeds vaker – en gedeeltelijk met beleidsmatige ondersteuning – onderbreken werknemers hun betaalde loopbaan voor perioden waarin (opnieuw) onderwijs wordt gevolgd. Het patroon van fulltime leren tot je ergens rond de twintig bent en daarna fulltime tot je 65^e op de arbeidsmarkt actief zijn, komt dus ook van deze kant onder druk te staan. Bovendien wordt

zowel op financieel-economische als op medische en sociale gronden steeds vaker een vraagteken gezet bij de leeftijd van 65 jaar als moment waarop de valbijl van de AOW een cesuur tussen het werkende en het rustende leven aanbrengt. De verscheidenheid gedurende de individuele levensloop in participatie en combinatiepatronen die nu al kenmerkend is voor de levens van veel vrouwen en een kleine groep mannen zal naar verwachting de komende decennia gemeengoed worden onder vrouwen en mannen. Dit stelt ook de nodige eisen aan de fiscaliteit.

Zo zou het fiscale stelsel geen belemmeringen mogen bevatten voor deeltijdwerk. De in de onlangs gepresenteerde voorstellen voorziene drempel van vijftig procent van het wettelijk minimumloon om in aanmerking te komen voor de arbeidskorting moet op grond daarvan van de hand worden gewezen (overigens was aanvankelijk een drempel van 70% voorzien; naar aanleiding van de EER is die drempel in neerwaartse richting aangepast). Wie ook deeltijdwerk serieus neemt en accepteert dat burgers bijvoorbeeld gedurende een bepaalde periode drie dagen aanvullende scholing koppelen aan één dag betaald werk zou geen drempel moeten opwerpen die deze combinatie fiscaal gezien onaantrekkelijk maakt.

Ook zou het fiscale stelsel geen belemmeringen mogen opwerpen voor reparatie van pensioentekorten. Zolang het pensioenstelsel nog niet voldoende flexibel is om wisselende en variabele arbeidspatronen te accommoderen en zolang er nog steeds (vooral) vrouwen zijn met een aanzienlijke achterstand op het punt van opgebouwde pensioenrechten zou het belastingstelsel veeleer prikkels moeten bevatten die burgers stimuleren hun pensioen goed te regelen dan dat zij daarin afgeremd worden, zoals sommige commentatoren thans vrezen dat het effect van de voorliggende fiscale voornemens is.

In bredere zin – maar technisch is dat een wat ingewikkelde kwestie, die overigens op het terrein van de vennootschapsbelasting eerder wel min of meer bevredigend is geregeld waar het de verliescompensatie betreft – roept meer variëteit in individuele levenslopen en arbeid-zorgpatronen de vraag op of de overheveling van inkomen van het ene naar het andere fiscale jaar niet vergemakkelijkt zou moeten worden. Nu is het als gevolg van de progressie in het belastingstelsel nog zo – en de kabinetsplannen brengen daar geen verandering in – dat het fiscaal gezien onvoordelig is dat het belastbaar inkomen in de tijd fluctueert. Het voordeligst is een inkomenspatroon dat jaarlijks een zelfde belastbaar inkomen oplevert (daar doemt de fulltime, gedurende veertig jaar achtereen werkende kostwinner weer op!). Als zodanig strookt dit niet met het principe dat burgers de gelegenheid moeten hebben in te spelen op pieken in de zorgbehoeften die zij in hun omgeving ervaren. Wie aan die zorgbehoefte 'toegeeft' en in het ene jaar meer verdient dan in het andere wordt daar als het ware door de fiscus voor gestraft in vergelijking met degene die de zorgvraag niet honoreert en zijn arbeidspatroon niet aanpast. Overigens zou ook hier de combinatiekorting uitkomst kunnen brengen. Als deze voldoende hoog is, wordt het nadeel voor de 'zorgers' gecompenseerd en worden 'niet-zorgers' gestimuleerd zich eveneens van hun zorgtaken te kwijten; financiële redenen om dit niet te doen, zijn dan niet langer voor handen.

Conclusie

De voorstellen aangaande een nieuwe vormgeving van het belastingstelsel ontberen een duidelijk en eenduidig concept van de burger die met dit stelsel moet worden 'bediend' en een heldere visie op de relatie tussen die burger en de overheid. Dit is des te opmerkelijker waar het emancipatiebeleid sinds enige tijd wel voorziet in een nieuwe norm: de werknemer met zorgtaken. Wellicht biedt dit nieuwe ijkpunt niet voldoende handvat om *alle* levensloopvraagstukken aan te vatten. Het – nu nog - gendergerelateerde karakter van

verschillen in levenslopen tussen burgers staat er borg voor dat een norm die voorziet in een combinatie van voorheen vooral door mannen verrichte betaalde arbeid en voorheen vooral door vrouwen verleende zorg ook in belangrijke mate bijdraagt aan het realiseren van zowel diversiteit in levenslopen tussen burgers alsmede van meer variëteit in individuele levenslopen.