

Zitting 1980–1981

15 835

Gelijke behandeling voor de loon- en inkomstenbelasting van de (werkende) gehuwde vrouw en haar man, en van deelgenoten aan vormen van samenleving en samenwonen

Nr. 8

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 februari 1981

Ter uitvoering van de motie van de leden Van Muiden en Evenhuis-Van Essen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1980–1981, 15 905, nr. 43) bied ik u hierbij aan een nota met betrekking tot de behandeling van de gehuwde vrouw in de vermogensbelasting in relatie tot de nota «Op weg» (15 835).

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort

Inleiding

Op 21 oktober 1980 heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal een motie van de leden Van Muiden en Evenhuis-Van Essen (zitting 1980–1981, 15 905, nr. 43) aanvaard. In deze motie wordt de Regering verzocht de Kamer te informeren over het standpunt betreffende een erkenning van de handelsbekwaamheid van de gehuwde vrouw in de vermogensbelasting met dienovereenkomstige beleidsvoornemens ter zake van wetswijziging. Zoals uit de inhoud van de motie zelf en uit de Handelingen over dit onderwerp (Tweede Kamer, zitting 1980–1981, blz. 411 en 412) blijkt, dient een en ander te worden gezien in relatie tot de nota «Op weg» (zitting 1979–1980, 15 835, nr. 2). Ter uitvoering van de motie dient de onderhavige nota.

Aangaande het karakter van deze nota merk ik het volgende op. Wegens het korte tijdsbestek waarin ik moest handelen en, mede, door de vele andere werkzaamheden houdt deze nota voornamelijk een onderzoek in naar de mogelijkheden van een aantal denkbare varianten op het stuk van de belastingheffing van de gehuwde vrouw en van samenwonenden. Mijn voorkeur voor een van deze varianten moet dan ook worden gezien als een voorlopige voorkeur. Eerst nadat het oordeel van de Tweede Kamer over de nota «Op weg» duidelijk is, kan ik mij nader en meer diepgaand beraden op concrete voorstellen voor de vermogensbelasting.

Het huidige, wettelijke systeem

In artikel 5 van de Wet op de vermogensbelasting 1964 is de fiscale eenheid van een echtpaar tot uitdrukking gebracht. Deze eenheid wordt vertegenwoordigd in de persoon van de man, doordat het vermogen van de vrouw aan hem wordt toegerekend. Hierbij is het uitgangspunt dat de draagkracht van een echtpaar wordt bepaald door de som van de gezamenlijke vermogens. De toerekeningsregel is niet zo zeer principiële van aard als wel technisch. Hij sluit namelijk aan bij de regeling voor de inkomstenbelasting. De wijziging van de inkomstenbelasting met ingang van 1 januari 1973, waardoor sedertdien de gehuwde vrouw voor haar inkomsten uit tegenwoordige arbeid zelfstandig in de belastingheffing wordt betrokken, laat de toerekening van onder meer haar vermogensinkomsten aan de man onverlet. Voor de vermogensbelasting werd toen het standpunt ingenomen dat, uit hoofde van aansluiting van de inkomstenbelasting, er geen aanleiding was de tot dan toe bestaande situatie van toerekening aan de man te beëindigen (zie in dit verband de memorie van toelichting, blz. 3 r.k., bij het ontwerp van wet dat heeft geleid tot de Wet van 19 december 1973, Stb. 633, tot aanpassing van de Wet op de vermogensbelasting 1964 aan de wijziging van de structuur van het tarief van de inkomstenbelasting). Zoals ik reeds in de Tweede Kamer heb gezegd bij de behandeling van de motie Van Muiden en Evenhuis-Van Essen zal de problematiek inzake de toerekening voor de vermogensbelasting nader moeten worden gezien indien de discussie over de nota «Op weg» ertoe leidt dat er wijzigingen in het regime van de toekenning van de inkomstenbelasting zullen plaatsvinden (Handelingen Tweede Kamer, zitting 1980–1981, blz. 470).

Op het stuk van de belastingheffing van de gehuwde vrouw doen zich uit materieel oogpunt geen knelpunten van ernstige aard voor. Hierbij speelt een rol dat het tarief voor de vermogensbelasting proportioneel is (8 pro mille) in tegenstelling tot dat van de inkomstenbelasting, waar sprake is van een sterk progressief tarief. Een punt van belang is wel de toekenning van de invaliditeits- en de bejaardenaftrek. Een ongehuwde vrouw aan wie één van deze aftrekken wordt toegekend, verliest deze bij huwelijk, terwijl haar man niet voor deze aftrekken in aanmerking behoeft te komen. In het kader van een geïndividualiseerde toekenning van deze aftrekken - waarnaar, zoals bekend is, wordt gestreefd - zal dit probleem echter onder ogen gezien moeten worden. Uiteraard is het wel zo dat de belastingvrije som (de basisvrijstelling) van twee oudere ongehuwden te zamen groter is dan die voor een ge-

huwd paar. Dit geldt in het algemeen evenzeer voor de ondernemingsvrijstelling, de oudedags- en de interingsvrijstelling. Uit het oogpunt van draagkracht is dit verschil echter juist: de draagkracht van een gehuwd, niet duurzaam gescheiden levend paar (te beschouwen als een economische eenheid) is nu eenmaal groter dan die van twee zelfstandig levende gehuwden of ongehuwden (vgl. de inkomstenbelasting waar, ook in het stelsel van de nota «Op weg», het totaal van de belastingvrije sommen van twee oudere alleenstaanden groter is dan het totaal van de belastingvrije sommen van huwelijkspartners).

Ook al doen zich derhalve uit materieel oogpunt weinig problemen voor, uit emancipatoir oogpunt rijst de vraag of de eenzijdige toerekening van de vermogensbestanddelen van de vrouw aan de man wel juist is. Deze vraag beantwoord ik in beginsel ontkennend, maar bij het zoeken naar oplossingen wil ik de praktische kanten niet uit het oog verliezen, juist omdat de materiële gevolgen bij de vermogensbelasting niet groot zijn. Ik herinner in dit verband aan de regeling met betrekking tot de «omslag» (artikel 17 – oud – van de Wet op de vermogensbelasting 1964). Deze regeling hield in dat de gehuwde vrouw op verzoek zelfstandig een aanslag kon krijgen. De regeling is met ingang van 1974 afgeschaft omdat er zo weinig gebruik van werd gemaakt. Dat duidt erop dat de vermogensbelasting geen emancipatoir knelpunt is.

Onderzoek naar de mogelijkheden van individualisering

Individualisering van de heffing van de vermogensbelasting betekent dat ieder wordt aangeslagen naar zijn of haar eigen vermogen. Bij ongehuwden en gehuwden die duurzaam gescheiden van elkaar leven is dat thans reeds het geval. Voor gehuwden zou individualisering inhouden dat iedere partner de helft van de belastingvrije som voor gehuwden zou krijgen: het feit dat hun gezamenlijke draagkracht groter is dan die van twee oudere alleenstaande ongehuwden kan immers niet worden verwaarloosd. De belastingvrije som van f 91 000 (gehuwden) zou dus f 45 000 (afgerond) gaan bedragen. Ook de kinderaftrek, de bejaarden- en de invaliditeitsaftrek zouden bij helfte moeten worden toegekend. De ondernemingsvrijstelling, de oudedags- en de interingsvrijstelling zouden eveneens geïndividualiseerd moeten worden. Vooral bij de laatste twee vrijstellingen zal dit problemen opleveren: de pensioenrechten en de inkomsten van de partner kunnen naar de aard van deze vrijstellingen niet zonder meer worden verwaarloosd; fiscale individualisering zou hier in strijd komen met de feitelijke verhoudingen. Bij eventuele individualisering spelen voorts nog de volgende factoren een rol:

- Bij een deel van degenen die niet in gemeenschap van goederen zijn getrouwd, vooral bij een huwelijk van enige duur, kunnen problemen ontstaan over de vraag hoe de onderlinge gerechtigdheid tot het vermogen precies ligt.

- Overwogen moet worden of voetoverheveling voor het ongebruikte deel van de belastingvrije som (en wellicht voor de andere aftrekken en vrijstellingen) zou moeten worden geïntroduceerd, hetgeen in de uitwerking zou leiden tot een systeem dat tot op zekere hoogte gelijk is aan het thans bestaande systeem van gezamenlijke heffing, maar dat gecompliceerd in de uitvoering zou zijn.

Voorts mag niet onvermeld blijven dat door individualisering van de heffing van vermogensbelasting, ernstige uitvoeringsproblemen zullen ontstaan omdat zulk een geïndividualiseerd stelsel uit de pas zou lopen met de inkomstenbelasting (ook met de voorstellen van de nota «Op weg»); deze heffing zou immers moeten worden losgekoppeld van de heffing van de inkomstenbelasting, hetgeen niet te onderschatten administratieve complicaties en kosten met zich zou brengen.

Het geheel overziende ben ik vooralsnog van oordeel dat aan individualisering van de heffing van de vermogensbelasting meer nadelen dan voordelen zijn verbonden, te meer daar de individualisering materieel geen of nauwelijks enige wijziging brengt in de totale belastingdruk voor de beide partners.

Gezamenlijke belastingheffing

Belastingheffing over het vermogen van gehuwden zou kunnen geschieden door beide partners als een fiscale eenheid aan te merken en hen gezamenlijk voor het totale vermogen in de heffing te betrekken. Ten opzichte van de huidige situatie zou een gering verschil optreden: de tenaamstelling van aangifte en aanslag zou moeten worden gewijzigd. De fiscale eenheid van het echtpaar wordt dan niet meer uitgedrukt in de persoon van de man, maar in de personen van beide partners en wel door tenaamstelling van hen beiden. Een groot bezwaar tegen dit systeem is dat daarmee de band met de inkomstenbelasting wordt losgelaten, hetgeen aanzienlijke uitvoeringsproblemen oplevert, zoals ik reeds eerder heb opgemerkt. Voordat tot een gezamenlijke heffing zou kunnen worden overgegaan zou een aantal onderwerpen van formeelrechtelijke aard nader moeten worden geregeld, zoals de vraag van een al dan niet gezamenlijke aangifte, het al dan niet gezamenlijke bezwaar en beroep tegen de aan de echtelieden te zamen opgelegde aanslag en de navordering. Een onvermijdelijk gevolg van het systeem van gezamenlijke heffing zou zijn dat beide partners hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de totale belastingschuld. Thans is de vrouw slechts aansprakelijk voor haar deel van de belastingschuld (artikel 20 van de Wet op de vermogensbelasting 1964). De vraag dringt zich op, of het zinvol is een vrij ingewikkelde regeling in het leven te roepen voor een systeem dat slechts ogenschijnlijk verschilt van het huidige.

Aan een systeem van gezamenlijke belastingheffing kleeft, zoals moge blijken uit het vorenstaande, een aantal bezwaren die, naar het mij voorkomt, dusdanig van aard zijn dat het geen aanbeveling verdient.

Onderzoek naar de mogelijkheden van toerekening

Thans dient de vraag onder ogen te worden gezien of het totale vermogen moet worden toegerekend aan één van de huwelijkspartners. Voor deze vraag zijn in beginsel twee oplossingen denkbaar:

1. Toerekening van het totale vermogen aan de partner met het grootste vermogen. Duidelijk is dat zulk een systeem alleen werkt in geval van huwelijkse voorwaarden. Is er evenwel sprake van gemeenschap van goederen dan zou een ander criterium voor de toerekening moeten worden gekozen of de toerekening zou ter keuze kunnen staan van beide partners. Voorts geldt ook hier het grote bezwaar dat de band met de inkomstenbelasting wordt losgelaten.

2. Toerekening van het totale vermogen aan de partner met het hoogste arbeidsinkomen (over het voorafgaande kalenderjaar). Hiermee wordt aangesloten bij het systeem van de inkomstenbelasting, zoals dat wordt vastgesteld in de nota «Op weg», dat de vermogensinkomsten toerekent aan de partner met het hoogste arbeidsinkomen. De vermogensbestanddelen en de inkomsten daaruit worden dan belast bij dezelfde partner. Het systeem van de heffing van de vermogensbelasting wordt op een meer emancipatoire leest geschoeid omdat de automatische toerekening van het vermogen van de vrouw aan de man vervalft. Uitvoeringstechnisch heeft dit systeem het grote voordeel dat de band met de (gewijzigde) inkomstenbelasting zou blijven gehandhaafd. De partner met het hoogste arbeidsinkomen, die ook de overige inkomensbestanddelen moet aangeven, geeft het totale vermogen van beide partners aan.

Niettemin kleven ook aan dit systeem bezwaren. Zoals reeds is opgemerkt op blz. 75 van de nota «Op weg» doet het, ingeval van een huwelijksgoederenregime dat gemeenschap van goederen uitsluit en één partner een groot vermogen bezit, gewrongen aan dat de opbrengst van het vermogen wordt toegerekend aan de andere partner omdat die het hoogste of enige arbeidsinkomen heeft. Hier zou dan nog bij komen dat ook het vermogen zelf in deze gevallen bij de partner met het hoogste arbeidsinkomen wordt belast. Ook zou het geval zich kunnen voordoen dat door navordering de verhouding tussen de arbeidsinkomsten bij beide partners anders komt te liggen.

Dan is de aanslag vermogensbelasting aan de verkeerde partner opgelegd; dit zal moeten worden gecorrigeerd. Deze beide gevallen zullen zich echter naar verwachting niet veel voordoen. Daarom en gelet op de uitvoeringstechnische voordelen van het systeem zou hierin moeten worden berust en verdient het systeem van toerekening van het totale vermogen aan de partner met het hoogste arbeidsinkomen naar mijn oordeel de voorkeur boven de andere systemen.

Samenwonenden

De behandeling in de vermogensbelasting van samenwonenden – ongehuwden belastingplichtigen die een gemeenschappelijke huishouding voeren met een ander – is thans overeenkomstig die in de inkomstenbelasting, dat wil zeggen als ongehuwden. Er vindt geen toerekening van de vermogensbestanddelen plaats en bij de belastingvrije som wordt geen rekening gehouden met het samenwonen. In deze situatie behoeft wat betreft de toerekening van de vermogensbestanddelen – overeenkomstig op de nota «Op weg» – geen verandering te worden aangebracht. Dit geldt echter niet voor de tariefgroepindeling en de daaraan verbonden hoogte van de belastingvrije som. Oudere belastingplichtigen die samenwonen komen thans ieder voor een belastingvrije som in aanmerking voor f 74 000, dus f 148 000 te zamen. Dit is een onjuiste situatie ten opzichte van gehuwden, die een belastingvrije som van f 91 000 krijgen toegekend. Evenals dat het geval is in de voorstellen van de nota «Op weg», zal de tariefgroepindeling voor oudere, ongehuwd samenwonende belastingplichtigen moeten worden gewijzigd. Deze belastingplichtigen zullen dan in aanmerking komen voor een belastingvrije som zoals die ook geldt voor jongere belastingplichtigen (tariefgroep 2). Deze belastingvrije som (f 45 000) bedraagt de helft (afgerond) van de gehuwden belastingvrije som (tariefgroep 4; f 91 000). Voor indeling in tariefgroep 3 (74 000) zal de eis van het alleenstaand moeten worden ingevoerd overeenkomstig de nota «Op weg».

Conclusie

In het kader van een meer geëmancipeerde wijze van vermogensbelastingheffing van de gehuwde vrouw gaat mijn voorlopige voorkeur uit naar een systeem waarbij, evenals nu, wordt aangesloten bij de wijze van heffing van de inkomstenbelasting. Aan de gehuwde partner met het hoogste arbeidsinkomen wordt dan het totale vermogen van beide partners toegerekend. De tariefgroepindeling voor samenwonenden zal in bepaalde gevallen dienen te worden gewijzigd.

Nadat het oordeel van de Tweede Kamer duidelijk is geworden over de nota «Op weg» en de onderhavige nota zullen concrete wetsvoorstellen worden gedaan, zowel voor de inkomstenbelasting als voor de vermogensbelasting.