

WFR 2019/249

Gezin of individu: een Gordiaanse knoop in de IB – Deel 1: Welvaartstheorie

PROF. DR. S.J.C. HEMELS¹

1 Inleiding

De afgelopen jaren is er in Nederland vanuit de politiek regelmatig aandacht gevraagd voor de belastingdruk van het eenverdienersgezin. De SGP heeft op haar website een rekenprogramma waarin eenverdieners hun inkomen en kindertal kunnen invoeren. Daarna kan de eenverdiener “precies zien voor hoeveel euro zij fiscaal wordt gediscrimineerd”.² De SGP staat niet alleen in haar kritiek. Op 29 mei 2018 heeft de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie van SGP, ChristenUnie en CDA aangenomen waarin wordt overwogen dat het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners de afgelopen jaren steeds groter is geworden en waarin de regering werd verzocht om opties te schetsen voor de langere termijn om de pijnpunten in de marginale druk, bijvoorbeeld voor eenverdieners, weg te nemen.³ Op 18 juni 2019 is een wat algemenere motie van CDA, VVD en D66 aangenomen waarin onder meer ook wordt gesproken over het evenwicht tussen eenverdieners en tweeverdieners,⁴ hetgeen duidelijk maakt dat dit thema breed op de politieke agenda staat.

Een belangrijke reden voor het verschil in belastingheffing tussen eenverdieners en tweeverdieners is de keuze die Nederland in de Wet inkomstenbelasting 2001⁵ heeft gemaakt voor een individueel belastingstelsel met slechts een beperkte mogelijkheid voor fiscale partners om bepaalde inkomensbestanddelen aan elkaar

toe te delen. De *stijging* in de marginale druk van eenverdieners is vooral te verklaren door de geleidelijke⁶ afbouw sinds 2009 van de mogelijkheid om de algemene heffingskorting over te dragen aan de partner met inkomen. Het CBS constateerde in opmerkelijk felle⁷ bewoordingen: “Eenverdieners werden niet alleen de dupe van het steeds verder inperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (vaak aangeduid als ‘aanrechtsubsidie’). Ook konden ze in tegenstelling tot tweeverdieners met kinderen niet profiteren van de verhoogde combinatiekorting. Tweeverdieners hadden bovendien meer voordeel van de eveneens verruimde arbeidskorting.”⁸ Overigens kunnen partners die voor 1 januari 1963 zijn geboren hun algemene heffingskorting nog steeds volledig overdragen en is er voor deze eenverdienersgezinnen niets veranderd.⁹

De op 29 mei 2018 aangenomen motie zou eenvoudigweg kunnen worden uitgevoerd door niet langer het individu, maar het gezin als belastingplichtige te beschouwen en/of door de afbouw van de overdracht van de algemene heffingskorting terug te draaien. Het meest bekende land dat een gezinsbelasting heeft – en daar al sinds de invoering in 1948 mee worstelt en over debatteert¹⁰ – is de Verenigde Staten.¹¹ De meeste

1 Hoogleraar Belastingrecht Erasmus Universiteit Rotterdam, Visiting professor in Tax Law Lund University School of Economics and Management, tevens werkzaam bij Allen & Overy LLP, Amsterdam. Dit artikel maakt onderdeel uit van haar onderzoeksproject in Lund.

2 www.sgp.nl/standpunten/dossiers/eenverdiener/19 (geraadpleegd op 17 juli 2019).

3 Kamerstukken II 34785, nr. 86.

4 Kamerstukken II 2018/19, 31369, nr. 17.

5 Hierna: Wet IB 2001.

6 In 2019 kan nog 26 2/3% van de heffingskorting worden overgedragen (art. 8.9 lid 1 Wet IB 2001). Vanaf 2023 is geen overdracht meer mogelijk.

7 Het zou mijn voorkeur hebben dat het CBS geen normatieve termen als “de dupe” gebruikt, maar zich beperkt tot feitelijke constatering en de kwalificatie daarvan aan de politiek overlaat.

8 M. van den Brakel, K. Gidding & B. Huynen, Financiële situatie van een- en tweeverdieners, CBS augustus 2018, p. 10.

9 Art. 8.9 lid 2 Wet IB 2001.

10 Zie voor een uitgebreide bespreking: L.A. Zelenak, ‘Doing Something About Marriage Penalties: A Guide for the Perplexed’, *Tax Law Review* 54, 2000, p. 27-28.

11 Hierna: VS.

EU-lidstaten hanteren net als Nederland een individuele belasting met aspecten van samenvoeging. Volgens een rapport uit 2015 hadden toen in de EU alleen Duitsland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg en Portugal een gezinsbelasting.¹² Ook Zwitserland kent een gezinsbelasting. Het door het CBS geconstateerde "onrecht" ten aanzien van de combinatiekorting lijkt mij alleen op te lossen door de inkomensafhankelijke combinatiekorting geheel af te schaffen. Er zijn behalve eenverdieners immers wel meer belastingplichtigen die hier niet voor in aanmerking komen omdat ze niet aan de specifieke voorwaarden voldoen, tweeverdieners zonder kinderen of met een te hoog inkomen bijvoorbeeld.

Het is natuurlijk primair een politieke keuze om al dan niet over te gaan naar een gezinsbelasting of om de algemene heffingskorting weer overdraagbaar te maken.¹³ In zijn afscheidsrede constateerde Stevens al dat de principiële vraag of het samenleven in gezinsverband voor het inkomensbeleid een relevante factor is, een scherpe maatschappelijke tegenstelling tussen voor- en tegenstanders teweeg brengt. Hij stelde: "Aanhangers van het pure individualisme willen aan de leefvorm geen betekenis toekennen. Aanhangers van de gezinsdraagkracht daarentegen achten de leefvorm wel degelijk van belang en vinden het zonder meer logisch dat draagkracht op gezinsniveau gemeten wordt."¹⁴ Deze politieke tegenstelling kan de wetenschapper niet oplossen. In de woorden van Bittker: "theoreticians, whatever their backgrounds, cannot 'solve' the problem of taxing family income. They can identify the issues that must be resolved, point out conflicts among the objectives to be served, propose alternative approaches, and predict the outcome of picking one route rather than another. Having performed these functions, the expert must give way to the citizen, whose judgments in the end can rest on nothing more precise or permanent than collective social preferences. Once the citizenry casts the die, however, the expert is entitled

to offer a postscript, namely, that the chosen solution will itself turn out, sooner or later, to be a problem."¹⁵

Vanuit de Nederlandse fiscale wetenschap lijkt de afgelopen jaren vooral te zijn gepleit voor een gezinsbelasting.¹⁶ Hierbij lijkt over het algemeen de gezinsdraagkracht als uitgangspunt te zijn genomen. In Zweden, waar ik als gasthoogleraar onderzoek doe naar de fiscale positie van de gehuwde vrouw in de inkomstenbelasting, nemen wetenschappers echter met evenveel zelfsprekendheid het individu als uitgangspunt. In dit artikel en het vervolgartikel dat binnenkort in het *Weekblad* zal verschijnen, doe ik daarom een stap terug en begin ik zonder enig uitgangspunt. In plaats daarvan bespreek ik de criteria die kunnen worden gebruikt bij de afweging tussen een gezinsbelasting en een individuele belasting. In dit artikel focus ik op de uit de welvaartseconomie afkomstige criteria van neutraliteit en economische efficiëntie. In het tweede deel van dit tweeluik richt ik mij op andere criteria, zowel culturele, juridische als economische. In beide delen maak ik ruimhartig gebruik van de grote hoeveelheid empirisch en statistisch onderzoek die economen hebben verricht, omdat het in de discussie betrekken van feiten het fiscaal-juridische en politieke debat naar mijn mening versterkt.

2 Neutraliteit

Een neutrale belasting beïnvloedt beslissingen van burgers niet of nauwelijks. De keuze tussen het individu of het gezin als belastingplichtige heeft echter per definitie een niet-neutrale uitkomst in een inkomensheffing met een progressief tarief. Een keuze voor gezinsdraagkracht als basis voor de verdeling van de belastinglast van een samenleving, impliceert dat gezinnen met gelijke inkomens evenveel belasting betalen, ongeacht welke partner het inkomen verdient c.q. in welke verhouding het inkomen wordt verdiend. Gruber noemt dit

12 O. Rastrigina & A. Verashchagina, *Secondary earners and fiscal policies in Europe*, European Union 2015, p. 22.

13 De Hoge Raad heeft op 13 april 2018, 17/02574, V-N 2018/23.9 bepaald dat de afbouw niet in strijd komt met art. 8 of 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De Hoge Raad overwoog dat de wetgever om redenen van budgettaire, sociaaleconomische en emancipatoire aard voor de afbouw heeft gekozen en dat deze keuze niet van elke redelijke grond is ontbloot en derhalve binnen de ruime beoordelingsmarge van de wetgever valt. De Hoge Raad legt daarmee het primaat terecht bij het politieke en maatschappelijke debat en houdt het uit de juridische sfeer. In 2013, het jaar van het geschil, was de kostwinnaar 59 en zijn vrouw 46.

14 L.G.M. Stevens, *Fiscaal gezinsbeleid*, Deventer 2006, p. 41.

15 B.I. Bittker, 'Federal income taxation and the family', *Stanford Law Review* 27(6), 1975, p. 1463.

16 L.G.M. Stevens, *Solidair of solitair. De relevantie van leefvorm voor het inkomensbeleid*, Deventer 1986, T.A. Blokland, 'Inkomstenbelasting naar gezin of naar persoon', *WFR* 1992/1333, Blokland lijkt overigens ook een individuele belasting aanvaardbaar te vinden voor arbeidsinkomsten; L.G.M. Stevens, *Fiscaal gezinsbeleid*, Deventer 2006; J.M.H.F. Teunissen, 'Vrijheid, gelijkheid en belastingen', *WFR* 2010/674; N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer 2011, L.G.M. Stevens, 'Fiscaal totaalinkomen en draagkrachtbeginsel anno 2011', *WFR* 2011/1160, L.G.M. Stevens, 'Versterking van de leefvorm-neutraliteit in het fiscale beleid', *WFR* 2018/33, p. 204-219.

across-family horizontal equity,¹⁷ in de woorden van Hoyner: *horizontal equity on family level*.¹⁸ Een dergelijk belastingstelsel heeft tot gevolg dat als de niet- of minder verdienende partner besluit te gaan werken, deze arbeid tegen een hoger marginaal belastingtarief wordt belast dan wanneer een alleenstaande meer inkomen gaat verdienen. Het stelsel beïnvloedt dus niet de keuze ten aanzien van de leefvorm, maar wel de keuze om (meer) te gaan werken. In dat opzicht is dit dus geen neutraal belastingstelsel.

Een keuze voor het individu betekent dat de belastingdruk onafhankelijk is van de gekozen leefvorm, zogeheten *across-marriage horizontal equity*,¹⁹ Hoyner spreekt over *horizontal equity at the individual level*.²⁰ In een dergelijk systeem betaalt een tweeverdienersgezin door de werking van de tariefsprogressie minder belasting dan een eenverdienersgezin. Als de niet- of weinig werkende partner (meer) gaat werken betaalt deze echter dezelfde belasting als een alleenstaande die hetzelfde doet. Dit stelsel is derhalve niet neutraal ten aanzien van de keuze voor de leefvorm, maar wel ten aanzien van de keuze om (meer) te gaan werken.

In de Nederlandse literatuur wordt een gezinsbelasting wel als "leefvormneutraal" aangeduid.²¹ Stevens wees er echter op dat "leefvormneutraliteit" geen eenduidig begrip is, omdat de inhoud afhankelijk is van het referentiekader voor de gewenste neutraliteit. Het kan namelijk betekenen dat alle individuen ongeacht hun leefvorm fiscaal gelijk worden behandeld (individuele belasting) of dat gezinnen met een gelijk inkomen gelijk worden belast (gezinsbelasting). Hij kiest er desondanks voor om deze term te gebruiken voor een stelsel van gezinsbelasting.²² Ik ben geen voorstander van het gebruik van deze term voor één van beide varianten,

omdat het suggereert dat die variant neutraal is en de ander niet (quod non), hetgeen onwenselijk is, zeker gezien de retorische lading van het begrip en het feit dat anders dan Stevens niet alle auteurs transparant zijn over de ambiguïteit van het begrip.

.....

“Progressieve inkomensheffing beïnvloedt per definitie de beslissing om samen te leven of te werken”

.....

In beide gevallen is sprake van horizontale gelijkheid, echter op een verschillend niveau, waarbij er tegelijkertijd op een ander niveau juist sprake is van een ongelijkheid. Het is per definitie onmogelijk om beide vormen van gelijkheid tegelijkertijd te bereiken in een systeem met progressieve tarieven. Dit is geen nieuws, in 1977 constateerde Rosen in navolging van Bittker reeds dat ieder belastingstelsel minimaal één van deze principes geweld aan moet doen.²³ In de *Mirrlees Review* werd Rosen geparafraseerd op een wijze die nog korter en krachtiger was dan hij het zelf had opgeschreven: "A tax system cannot simultaneously be progressive, neutral towards marriage/cohabitation, and tax all families with the same joint income equally."²⁴

Daarmee zal een progressieve inkomensheffing per definitie hetzij de beslissing om al dan niet samen te gaan leven of om al dan niet te gaan werken financieel beïnvloeden. Het volgende cijfervoorbeeld illustreert dit. In gezin A heeft M een inkomen van € 80.000 en V van € 0. In gezin B heeft M een inkomen van € 60.000 en V van € 20.000. Beide gezinnen wonen in een land zonder belastingvrije som of heffingskortingen en met twee belastingsschijven: tot € 50.000 is het tarief 30%, voor het inkomen daarboven 50%.

In een gezinsbelasting betalen beide gezinnen evenveel belasting: € 30.000. In een individueel systeem betaalt gezin A nog steeds € 30.000 (30.000 + 0), maar gezin B

17 J. Gruber, *Public finance and public policy*, New York 2013, p. 550.

18 H.W. Hoynes, 'Commentary on M. Brewer; E. Saez; A. Shephard, *Means testing and tax rates on earnings*', in: S. Adam et al., *Dimensions of tax design*, Oxford 2010, p. 176.

19 J. Gruber, *Public finance and public policy*, New York 2013, p. 550.

20 H.W. Hoynes, 'Commentary on M. Brewer; E. Saez; A. Shephard, *Means testing and tax rates on earnings*', in: S. Adam et al., *Dimensions of tax design*, Oxford 2010, p. 176.

21 J.M.H.F. Teunissen, 'Vrijheid, gelijkheid en belastingen', *WFR* 2010/674; L.G.M. Stevens, 'Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid', *WFR* 2018/33, p. 204-219.

22 L.G.M. Stevens, 'Fiscaal totaalinkomen en draagkrachtbeginsel anno 2011', *WFR* 2011/1168 en L.G.M. Stevens, 'Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid', *WFR* 2018/33.

23 H.S. Rosen, 'Is it time to abandon joint filing?', *National Tax Journal* Vol. 30, no. 4, December 1977, p. 423-428, p. 423. Voor hem constateerde Bittker (B.I. Bittker, 'Federal income taxation and the family', *Stanford Law Review* 27(6), 1975, p. 1396) dit ook al, maar in de latere literatuur is alleen een verwijzing naar Rosen gebleven.

24 J. Mirrlees et al., *Tax by design*, Oxford, 2011, p. 66.

betaalt € 26.000 (6000 + 20.000). Gezin B betaalt minder belasting, omdat beide partners van het lage tarief in de eerste schijf profiteren. Dit zou een negatief effect kunnen hebben op de bereidheid om samen te gaan leven. In de VS is het individuele systeem dan ook wel als *marriage tax* gekenschetst.²⁵ Anderzijds zou, als V (meer) gaat werken en een (extra) inkomen van € 10.000 ontvangt, dit inkomen in de gezinsbelasting tegen het tarief van 50% worden belast, terwijl dit in een individuele belastingheffing tegen 30% wordt belast. Dit kan de keuze van de minstverdienende partner beïnvloeden om (meer) te gaan werken.

Het bovenstaande voorbeeld gaat ervan uit dat in de gezinsbelasting al het gezinsinkomen wordt samengegeld en dat vervolgens belasting wordt betaald alsof er één belastingplichtige is. Dit was het systeem dat Nederland tot en met 1972 in zuivere vorm hanteerde en tot 1983 in afgezwakte vorm.²⁶ Na de Tweede Wereldoorlog voerden een aantal landen echter een splitsingssysteem in, dat de gezinsbelasting aantrekkelijk maakte voor eenverdienersgezinnen. In een dergelijk systeem wordt het gezinsinkomen, ongeacht de vraag welke partner het verdient, door twee gedeeld en vervolgens belast. Hierdoor kan twee keer gebruik worden gemaakt van het progressievoordeel van de laagste tariefschijf/schijven. Een alternatieve vormgeving is die van de *joint taxation*, waarbij het inkomen nog wel wordt samengegeld, maar voor gehuwden lagere tarieven gelden dan voor individuen. De VS maakte in 1948 de overstap van het sinds 1913 geldende individuele systeem naar een *joint taxation*-systeem. In 1969 werd het voordeel van *joint taxation* weggenomen voor tweeverdienergezinnen met ongeveer gelijke inkomens, maar was het nog steeds (zij het iets minder dan voorheen) gunstig voor eenverdienersgezinnen.²⁷ Duitsland verving in 1958 het samenvoegingsstelsel door een splitsingssysteem. Dit splitsingssysteem lijkt het systeem waar Nederlandse voorstanders van een gezinsbelasting voor pleiten.

25 Zie bijvoorbeeld J. Alm & L.A. Whittington, 'The rise and fall and rise ... of the marriage tax', *National Tax Journal* 1996; 49, 4, p. 571-590 en H.S. Rosen, 'Is it time to abandon joint filing?', *National Tax Journal* Vol. 30, no. 4, December 1977, p. 423-428.

26 Zie voor een historisch overzicht van de positie van de gehuwde vrouw in de Nederlandse inkomstenbelasting: S.J.C. Hemels, 'Fiscale transparantie van de gehuwde vrouw in de IB', *NtFR* 2019/201, p. 1-5.

27 Zie ook J. Alm & L.A. Whittington, 'The rise and fall and rise ... of the marriage tax', *National Tax Journal* 1996; 49, 4, p. 571-590.

De invoering van een gezinsbelasting met splitsing zou in het eerder genoemde voorbeeld tot gevolg hebben dat beide gezinnen € 24.000 belasting betalen. Gezin A betaalt dan € 6000 minder belasting dan in het individuele systeem en gezin B € 2000 minder. De minstverdienende partner krijgt echter een significant zwaardere belastingdruk. Deze bedraagt in gezin B $12.000 / 20.000 = 60\%$. Dit systeem maakt samenleven derhalve aantrekkelijker, maar ontmoedigt de minst/niet verdienende partner om (meer) te werken.

3 Economische efficiëntie: het belang van elasticiteit

Economen noemen een belasting die economische beslissingen zo min mogelijk beïnvloedt, een efficiënte belasting. Een belasting die tot een gedragsreactie leidt, heeft een welvaartsverlies tot gevolg. De mate waarin het individuele welvaartsverlies de hoeveelheid geïnde belasting overtreft, is de zogenoemde *excess burden* (ook wel *deadweight loss* genoemd) van de belasting. Hoe groter de reactie op een belastingverandering (dat wil zeggen: hoe groter de elasticiteit), hoe groter de *excess burden*. Een efficiënte belasting levert zo veel mogelijk belasting op met een zo klein mogelijke *excess burden*, hetgeen een heffing op inelastische activiteiten impliceert. Onderdeel 2 maakt duidelijk dat als het uitgangspunt wordt gehanteerd dat een belasting economische beslissingen zo min mogelijk moet beïnvloeden, met andere woorden, economisch efficiënt moet zijn, bij de keuze tussen een individuele en een gezinsbelasting een afweging moet worden gemaakt tussen het zo min mogelijk beïnvloeden van de keuze ten aanzien van al dan niet samenleven en die ten aanzien van het (meer) gaan werken door de minst/niet-verdienende partner. Elasticiteiten kunnen voorspellen wat de invloed is van overheidsbeleid op gedrag van belastingplichtigen. Als gedrag elastisch is, zal een wijziging in de fiscale kosten van een bepaald gedrag een grote gedragsverandering tot gevolg hebben. Is er echter sprake van inelasticiteit, dan zal overheidsbeleid weinig gevolgen hebben. Bij een uitgangspunt dat beslissingen zo min mogelijk moeten worden beïnvloed, zou het fiscaal benadelen van inelastisch gedrag derhalve minder problematisch zijn dan het benadelen van elastisch gedrag, hetgeen een criterium kan zijn om tot een keuze tussen beide stelsels te komen.

3.1 Elasticiteit: beïnvloeding van de keuze om al dan niet samen te gaan leven

Er is veel op empirisch onderzoek gebaseerde wetenschappelijke literatuur over de invloed van de inkomstenbelasting op de keuze om al dan niet samen te gaan leven. In termen van elasticiteit wordt onderzocht wat

het effect is van een prijs, in de vorm van een hogere belastingheffing, op samenleven.²⁸ Uit deze onderzoeken blijkt dat de inkomstenbelasting een gering tot geen effect heeft op de keuze om samen te gaan leven/trouwen en dat deze keuze derhalve relatief inelastisch is.²⁹ Een dergelijke belasting is dus economisch efficiënt.

3.2 Elasticiteit: beïnvloeding van de keuze om (meer) te werken

Naar prijselasticiteit van arbeidsaanbod is in nog grotere mate empirisch onderzoek gedaan dan naar de effecten van belastingen op de keuze om samen te leven. In een CPB Discussion Paper uit 2013 werd geconstateerd dat in Nederland alleenstaande mannen en vrouwen dezelfde arbeidsaanbodelasticiteiten hebben, maar dat in paren het arbeidsaanbod van vrouwen veel elastischer is dan dat van mannen, in het bijzonder wanneer er kinderen zijn.³⁰ Voor laag opgeleide vrouwen in paren is de elasticiteit bovendien groter dan voor hoog opgeleide vrouwen. Het rapport constateert dat deze bevinding overeenkomt met andere onderzoeken naar arbeidsaanbodelasticiteiten, ook in andere landen. Meghir and Philips vonden voor het Verenigd Koninkrijk³¹ dat het aantal gewerkte uren en arbeidsparticipatie van vrouwen met jonge kinderen heel gevoelig zijn voor fiscale en andere incentives.³² Een econometrische analyse voor een OECD rapport dat 30 landen in de periode 1980-2007 besloeg, liet zien dat hogere

belastingtarieven voor de minstverdienende partner, de vrouwelijke arbeidsparticipatie verminderen.³³ In de VS is zeer veel onderzoek gedaan naar arbeidsaanbodelasticiteiten, ik volsta daarom met het noemen van een aantal voorbeelden die ook verwijzingen naar andere literatuur bevatten. Al in 1977 citeerde Rosen statistische studies die impliceerden dat de omvang van tijd gespendeerd aan niet-marktactiviteiten bij gehuwde vrouwen veel gevoeliger is voor veranderingen in netto loon dan bij gehuwde mannen, waardoor joint filing vermoedelijk een negatief effect heeft op de tijd die vrouwen in de markt spenderen.³⁴ Triest kwam zo'n dertien jaar later tot de conclusie dat mannelijk arbeidsaanbod vrij inelastisch is, maar dat de beslissing van vrouwen om deel te nemen aan de arbeidsmarkt heel elastisch is ten aanzien van het netto loon.³⁵ Guner, Kaygusuz en Ventura verwezen in 2012 naar diverse onderzoeken waarop zij de observatie baseerden dat 'it is well known that the labour supply elasticities of women are larger than those of men'.³⁶

“Mannelijk arbeidsaanbod vrij inelastisch, van vrouwen heel elastisch”

28 In de meeste onderzoeken wordt gesproken over marriage maar de samenlevingsvorm maakt voor deze economische analyse geen verschil, zo blijkt ook uit D. Anderberg, 'Tax credits, income support, and partnership decisions', *International Tax and Public Finance*, 15(4), 2008, p. 499-526 dat specifiek over partnership state spreekt in plaats van over marriage.

29 Zie onder meer: H.S. Rosen, 'Is it time to abandon joint filing?', *National Tax Journal* Vol. 30, no. 4, December 1977, p. 423-428; J. Alm & L.A. Whittington, 'Does the income tax affect marital decisions?', *National Tax Journal*, 48(4) 1995, p. 565-572; D.L. Sjoquist & M.B. Walker, 'The marriage tax and the rate and timing of marriage', *National Tax Journal*, 48(4), 1995, p. 547-558, H.W. Hoynes, *Work, welfare, and family structure: what have we learned?*, NBEC Working paper 5644, 1996; D. Anderberg, 'Tax credits, income support, and partnership decisions', *International Tax and Public Finance*, 15(4), 2008, p. 499-526; H.W. Hoynes, 'Commentary on M. Brewer; E. Saez; A. Shephard, Means testing and tax rates on earnings', in: S. Adam et al., *Dimensions of tax design*, Oxford 2010, p. 182.

30 M. Mastrogiacomo et al., *A structural analysis of labour supply elasticities in the Netherlands*, CPB Discussion Paper 235, The Hague 2013.

31 Hierna: VK.

32 C. Meghir & D. Phillips, 'Labour Supply and Taxes', 2009 *Mirrlees Review*, Institute for Fiscal Studies, p. 252.

Deze in de tijd en naar verschillende landen consistente onderzoeksuitkomsten leiden tot de conclusie dat vrouwen in een samenlevingsverband zich makkelijker door hoge marginale tarieven laten weerhouden om (meer) te gaan werken dan mannen. De hiervoor aangehaalde CPB Discussion Paper uit 2013 constateerde dat de bevindingen over de grotere arbeidsaanbodelasticiteit van de minstverdienende partner de beleidsimplicatie hadden dat de marginale belastingtarieven lager moeten zijn voor deze minstverdienende partners.³⁷ Ook Rosen en Guner, Kaygusuz en Ventura trokken deze beleidsimplicatie. In de *Mirrlees Review* werd geconstateerd: "Evidence shows that women's work decisions, at least when they have dependent children,

33 OECD, *Closing the gender gap: act now*, 2012, p. 160, 248.

34 H.S. Rosen, 'Is it time to abandon joint filing?', *National Tax Journal* Vol. 30, no. 4, December 1977, p. 423-428.

35 R.K. Triest, 'The effect of income taxation on labor supply in the United States', *The Journal of Human Resources* Vol 25, no. 3, summer 1990, p. 491-516.

36 N. Guner, R. Kaygusuz & G. Ventura, 'Taxing women: A macroeconomic analysis', *Journal of monetary economics*, no. 59, 2012, p. 111-128.

37 M. Mastrogiacomo et al., *A structural analysis of labour supply elasticities in the Netherlands*, CPB Discussion Paper 235, The Hague 2013, p. 31.

respond significantly to tax rate changes. Other things being equal, this suggests that women with dependent children should be taxed at lower rates.³⁸

De CPB Discussion Paper constateerde in 2013 dat het Nederlandse belastingstelsel in lijn is met deze bevinding. Dit geldt naar mijn mening niet alleen voor het individuele systeem voor arbeidsinkomen, maar ook voor de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Een gezinsbelasting, zeker met splitsing, zou het omgekeerde effect hebben. Ook dit wordt door empirisch onderzoek bevestigd. Gunnarsson, Schratzenstaller en Spangenberg verwijzen naar diverse analyses die laten zien dat vrouwen door een gezinsbelasting worden ontmoedigd om te gaan werken.³⁹ Bick en Fuchs-Schündeln vonden het onderzoeksresultaat dat gehuwde mannen in Duitsland (splitsingssysteem) en Zweden (individueel systeem gecombineerd met zeer goede voorzieningen voor kinderopvang, al sinds 1971) ongeveer evenveel uur werken, maar dat Duitse gehuwde vrouwen 30% minder uren werken dan Zweedse gehuwde vrouwen.⁴⁰ Selin liet zien dat de arbeidsdeelname van Zweedse vrouwen gehuwd met mannen met een hoog inkomen significant steeg in de jaren na 1971, in het bijzonder in huishoudens met kinderen.⁴¹ Hij verwijst ook naar studies die een vergelijkbaar effect hebben gevonden in andere landen. Ook LaLumia verwijst naar de effecten van de overgang van een gezinsbelasting naar een individuele belasting in andere landen die indiceren dat het arbeidsaanbod van gehuwde vrouwen groter is in een individueel belastingstelsel dan onder een gezinsbelasting.⁴² Gunnarsson observeerde dat gezinsbelastingen en op gezinnen gerichte belastingvoordelen een disproportioneel hoge belastinglast creëren voor de minstverdienende partner en dat in de meeste EU-lidstaten dit de belangrijkste ontmoedigingen zijn voor vrouwelijke arbeidsmarktdeelname.⁴³

Empirisch onderzoek leidt derhalve tot de consistente conclusie dat de zwaardere belastingheffing van de minstverdienende partner die het gevolg is van een gezinsbelasting, een significant gedrageffect heeft. In economische termen is een dergelijke belasting derhalve niet efficiënt.⁴⁴ Dat is anders voor een hoge belasting op (mannelijke) kostwinners. Omdat hun arbeidsaanbod relatief prijsinelastisch is en hun gedragsreactie op een hoger belastingtarief relatief beperkt, is een individueel belastingstelsel dat kostwinnersgezinnen zwaarder belast, economisch juist efficiënt.

4 Conclusie

Op grond van de economische welvaartstheorie, overwegingen van economische efficiëntie, is er geen reden om over te stappen van het semi-individuele systeem naar een gezinsbelasting. Een dergelijke overstap zou vanwege de arbeidsaanbodelasticiteiten van vrouwen in samenlevingsverbanden tot een welvaartsverlies leiden. Rosen sprak in 1977 al de hoop uit dat “once the presumption that the family should be the taxable unit is removed, then more attention will be focussed upon the efficiency implications of joint versus individual filing”. Hij temperde echter direct de verwachtingen: “Unfortunately, efficiency considerations are all too often misunderstood or ignored by policy makers.”⁴⁵ Ook in het Nederlandse debat over eenverdieners spelen efficiëntie-argumenten nauwelijks een rol.

Het is ook in lijn met de welvaartstheorie dat de overdracht van de algemene heffingskorting wordt afgeschaft. Met name voor vrouwen met een partner die in een hoge tariefschijf valt, zal een overdracht van de heffingskorting meer fiscaal voordeel opleveren dan wanneer zij zelf in een lager betaalde baan toetreden tot de arbeidsmarkt. Door de overdrachtsmogelijkheid af te schaffen, vervalt deze ontmoediging om te gaan werken.

Van belang is te onderkennen dat efficiency niet het enige argument kan zijn om een keuze te maken: kenmerkend voor belastingheffing is immers de afweging tussen efficiency en rechtvaardigheid. Omdat op grond van economische efficiëntie-argumenten een individuele belastingheffing beter is dan een gezinsbelasting, moeten deze andere argumenten echter wel sterk zijn om het welvaartsverlies als gevolg van een gezinsbelasting te rechtvaardigen. In het tweede deel van dit artikel bespreek ik dergelijke andere argumenten.

38 J. Mirrlees et al., *Tax by design*, Oxford, 2011, p. 66.

39 Å. Gunnarsson, M. Schratzenstaller & M. Spangenberg, *Gender equality and taxation in the European Union. Study for the FEMM Committee, European Union 2017*, p. 27, 28.

40 A. Bick & N. Fuchs-Schündeln, ‘Taxation and Labour Supply of Married Couples across Countries: A Macroeconomic Analysis’, *Review of Economic Studies* 2018, no. 85, p. 1543-1576, p. 1545.

41 H. Selin, ‘The rise in female employment and the role of tax incentives. An empirical analysis of the Swedish individual tax reform of 1971’, *International Tax and Public Finance* 2014, no. 5, p. 894-922.

42 S. LaLumia, ‘Tax policies to encourage women’s labor force participation’, in: D. Withmore Schanzenbach & R. Nunn, *The 51%. Driving growth through women’s economic participation*, Brookings 2017, p. 71-80.

43 Å. Gunnarsson, ‘Taxing for equality – a re-emerging tax policy trend in Europe’, *FairTax policy brief no. 1 2017*, p. 4.

44 In deze zin ook H.S. Rosen, ‘Is it time to abandon joint filing?’, *National Tax Journal* Vol. 30, no. 4, December 1977, p. 423-428.

45 H.S. Rosen, ‘Is it time to abandon joint filing?’, *National Tax Journal* Vol. 30, no. 4, December 1977, p. 423-428.