



Masterscriptie
Fiscale Economie

GEZIN IN DE FISCALITEIT

Inkomstenbelasting naar draagkracht

Auteur:
Studentnummer:

A.G. Verschoor
427251

Opleiding:
Onderwijsinstelling:

Fiscale Economie
Erasmus University Rotterdam,
Erasmus School of Economics

Scriptiebegeleider:
Tweede beoordelaar:

Drs. C. van Wijk
Dr. Y.M. Tigelaar-Klootwijk

Rotterdam, 12 juni 2020

Het geschrevene in deze scriptie is de opvatting van de auteur en niet noodzakelijk die van Erasmus School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam.

VOORWOORD

Schrijven is voortdurend in dialoog zijn met je zelf. Dit heb ik ondervonden met *Gezin in de fiscaliteit; inkomstenbelasting naar draagkracht*, het onderzoek dat u op dit moment in handen heeft. Deze scriptie over leefvormneutraliteit en het draagkrachtbeginsel in de Wet Inkomstenbelasting 2001 is geschreven in het kader van het afstuderen aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam voor de master Fiscale Economie. Daarbij hoop ik met deze scriptie een bijdrage te leveren aan het Wetenschappelijk Instituut van de Staatkundig Gereformeerde Partij (WI SGP).

Met het schrijven van dit onderzoek heb ik het genoeg gehad om veel leermomenten mee te maken. Sommige hadden direct te maken met de scriptie zelf, andere met het proces. De leermomenten zijn (achteraf) nuttig gebleken, waardoor ik mij door deze scriptie verder heb kunnen ontwikkelen, zowel op het fiscale vakgebied als persoonlijk.

Allereerst wil ik mijn begeleider van de Erasmus Universiteit, mevrouw Van Wijk, bedanken voor de relevante feedback die ik steeds van haar heb mogen ontvangen ter verbetering van mijn onderzoek. Haar geduld en begrip hielpen mij in de tijden van persoonlijke leermomenten. Vervolgens mijn hartelijke dank aan de directeur van het WI SGP, meneer Schippers, die eveneens feedback verstrekke en openstond voor alle vragen over de uitwerking van de verschillende belastingstelsels. Tenslotte bedank ik mijn ouders, zussen en huisgenoten, voor het geven van morele ondersteuning tijdens het scriptieproces.

Ik wens de lezer veel wijsheid en leesplezier.

Soli Deo Gloria!

Geertruida Verschoor

Gouda, 12 juni 2020

INHOUDSOPGAVE

LIJST MET AFKORTINGEN.....	5
1. INLEIDING	6
1.1 AANLEIDING	6
1.2 PROBLEEMSTELLING	8
1.3 RELEVANTIE.....	9
1.4 WERKWIJZE.....	10
1.4.1 Opzet.....	10
1.4.2 Te onderzoeken belastingstelsels.....	11
1.4.3 Te toetsen kwaliteitseisen	12
1.4.4 Maatstaf draagkracht.....	15
1.5 AFBAKENING	16
2. DE INVLOED VAN HET DRAAGKRACHTBEGINSEL OP HET BEGRIP LEEFVORMNEUTRALITEIT	18
2.1 INLEIDING	18
2.2 DRAAGKRACHTBEGINSEL	18
2.2.1 Draagkrachtbeginsel algemeen.....	18
2.2.2 Draagkrachtbeginsel vanuit individueel oogpunt	20
2.2.3 Draagkrachtbeginsel vanuit gezinsoogpunt	22
2.2.4 Afweging visies draagkrachtbeginsel.....	22
2.3 LEEFVORMNEUTRALITEIT	24
2.3.1 Leefvormneutraliteit algemeen	24
2.3.2 Leefvormneutraliteit vanuit individueel oogpunt.....	25
2.3.3 Leefvormneutraliteit vanuit gezinsoogpunt.....	26
2.3.4 Afweging visies leefvormneutraliteit.....	26
2.4 DEELCONCLUSIE	28
3. GEZINSDRAAGKRACHT IN DE INKOMENSTOEREKENING, TARIEFSTRUCTUUR EN HEFFINGSKORTINGEN IN DE WET INKOMSTENBELASTING 2001	29
3.1 INLEIDING	29
3.2 TARIEFSTRUCTUUR	30
3.3 INDIVIDUELE INKOMENS- EN VERMOGENSTOEREKENING.....	33
3.3.1 Belastbare winst uit onderneming	34
3.3.2 Belastbaar loon.....	35
3.3.3 Belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden	35
3.3.4 Belastbare periodieke uitkeringen en verstrekkingen	35
3.4 GEMEENSCHAPPELIJKE INKOMENS- EN VERMOGENSTOEREKENING	36
3.4.1 Inkomen uit eigen woning	36
3.4.2 Inkomen uit aanmerkelijk belang.....	37
3.4.3 Gezamenlijke grondslag sparen en beleggen	37
3.4.4 Persoonsgebonden aftrek.....	38
3.5 HEFFINGSKORTINGEN.....	39
3.6 DEELCONCLUSIE	41

4. POTENTIËLE BELASTINGSTELSELS DIE MOGELIJK RECHT DOEN AAN HET DRAAGKRACHTBEGINSEL VANUIT GEZINSPERSPECTIEF MET HET OOG OP DE INKOMENSTOEREKENING	43
4.1 INLEIDING	43
4.2 INDIVIDUEEL STELSEL.....	44
4.2.1 <i>Uitwerking individueel stelsel</i>	44
4.2.2 <i>Draagkracht in individueel stelsel</i>	45
4.3 SPLITSINGSTELSEL	47
4.3.1 <i>Uitwerking splitsingsstelsel</i>	47
4.3.2 <i>Draagkracht in splitsingsstelsel</i>	49
4.4 VLAKTAKS	50
4.4.1 <i>Uitwerking vlaktaks</i>	50
4.4.2 <i>Draagkracht in vlaktaks</i>	51
4.5 DEELCONCLUSIE	53
5. TOETSING VAN INKOMENSTOEREKENING IN HET HUIDIGE STELSEL EN DE POTENTIËLE STELSLS OP EENVOUD, DOELTREFFENDHEID, DOELMATIGHEID EN EVENREDIGHEID	55
5.1 INLEIDING	55
5.2 BEPERKT SAMENVOEGINGSTELSEL	55
5.2.1 <i>Eenvoud</i>	55
5.2.2 <i>Doeltreffendheid</i>	56
5.2.3 <i>Doelmatigheid</i>	58
5.2.4 <i>Evenredigheid</i>	58
5.3 INDIVIDUEEL STELSEL.....	59
5.3.1 <i>Eenvoud</i>	59
5.3.2 <i>Doeltreffendheid</i>	59
5.3.3 <i>Doelmatigheid</i>	60
5.3.4 <i>Evenredigheid</i>	61
5.4 SPLITSINGSTELSEL	62
5.4.1 <i>Eenvoud</i>	62
5.4.2 <i>Doeltreffendheid</i>	62
5.4.3 <i>Doelmatigheid</i>	64
5.4.4 <i>Evenredigheid</i>	64
5.5 VLAKTAKS	65
5.5.1 <i>Eenvoud</i>	65
5.5.2 <i>Doeltreffendheid</i>	66
5.5.3 <i>Doelmatigheid</i>	67
5.5.4 <i>Evenredigheid</i>	68
5.6 DEELCONCLUSIE	68
6. AFWEGING TUSSEN DE VERSCHILLENDE KWALITEITSEISEN.....	69
6.1 INLEIDING	69
6.2 BEOORDELING BELASTINGSTELSELS	69
6.2.1 <i>Draagkracht</i>	70
6.2.2 <i>Eenvoud</i>	71

6.2.3	<i>Doeltreffendheid</i>	71
6.2.4	<i>Doelmatigheid</i>	72
6.2.5	<i>Evenredigheid</i>	72
6.3	RANGORDE KWALITEITSEISEN	73
6.4	DEELCONCLUSIE	75
7.	CONCLUSIE	76
7.1	CONCLUSIE	76
7.2	DISCUSSIE	78
7.3	AANBEVELINGEN	80
LITERATUUR		81
BOEKEN		81
ARTIKELN		81
RAPPORTEN EN BELEIDSTUKKEN		82
KAMERSTUKKEN		82
JURISPRUDENTIE		83
OVERIGE BRONNEN		83
BIJLAGE 1.	EFFECTEN VAN DE TE ONDERZOEKEN BELASTINGSTELSELS	85
BIJLAGE 2.	RANGORDE KWALITEITSEISEN	86

LIJST MET AFKORTINGEN

AB	Aanmerkelijk belang
ANBI	Algemeen nut beogende instelling
AWIR	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GW	Grondwet
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
SBBI	Sociaal belang behartigende instelling
SW 1956	Successiewet 1956
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
Wet OB 1968	Wet op de Omzetbelasting 1968
WEV	Waarde in het economische verkeer
Wet IB 1964	Wet op Inkomstenbelasting 1964
Wet IB 2001	Wet op Inkomstenbelasting 2001
Wet LB 1964	Wet op de Loonbelasting 1964
Wet VPB 1969	Wet op de Vennootschapsbelasting 1969

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Tot 1973 was het samenvoegingsstelsel het uitgangspunt van de heffing van de inkomstenbelasting.¹ In dit stelsel werd het inkomen van de gehuwde vrouw materieel geheel toegerekend aan de man. Als beide partners participeerden op de arbeidsmarkt, ontstond vanwege de progressieve tariefstructuur een relatief hogere belastingdruk dan bij niet-gehuwden. Hierdoor werd ofwel het huwen ofwel het participeren van de vrouw op de arbeidsmarkt fiscaal ontmoedigd. Het samenvoegingsstelsel is in 1973 vervangen door het beperkte samenvoegingsstelsel, waarbij de gehuwde vrouw voor inkomsten uit tegenwoordige dienstbetrekking en winst uit de door haar gedreven onderneming zelfstandig werd belast, met de daarbij behorende eigen belastingvrije som. Haar belastingdruk betreffende deze inkomenscomponenten was niet meer afhankelijk van het inkomen van haar man. De reden van deze omslag was onder andere stimulatie van de arbeidsparticipatie van de gehuwde vrouw.²

De verdergaande ontwikkeling van verzelfstandiging van de fiscale inkomenspositie van de vrouw resulteerde in het huidige inkomstenbelastingstelsel, waarin vanuit individueel én gezinsoogpunt wordt gekeken naar leefvormneutraliteit en draagkracht.³ Leefvormneutraliteit houdt in dat de leefvorm geen invloed heeft op de hoogte of wijze van belastingheffing. Deze definitie kan zowel vanuit individueel oogpunt als vanuit gezinsperspectief worden opgevat.⁴ Individuele leefvormneutraliteit geeft aan dat elk individu met een gelijke draagkracht gelijk wordt belast, ongeacht de leefvorm waarin dat individu zich bevindt. Bij leefvormneutraliteit vanuit gezinsoogpunt wordt elke leefvorm met een gelijke draagkracht gelijk belast. Leefvormneutraliteit wordt dus beoordeeld aan de hand van draagkracht. Het draagkrachtbeginsel betreft het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen.⁵ Draagkracht kan evenals leefvormneutraliteit worden onderscheiden in twee visies.⁶ Individuele draagkracht betreft draagkracht van een individu zonder rekening te houden met een eventuele (fiscale) partner en kinderen. Gezinsdraagkracht betreft draagkracht van een leefvorm als geheel, met inachtneming van het inkomen van beide partners en het aantal kinderen. Dit onderzoek zal uitgaan van het gezinsoogpunt voor zowel leefvormneutraliteit als het draagkrachtbeginsel.⁷

In de huidige Wet op de Inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB 2001) worden arbeidsinkomsten individueel belast, maar de gezamenlijke grondslag voor sparen en beleggen en de gemeenschappelijke inkomensbestanddelen kunnen vrij toegerekend worden tussen de partners.⁸ Ook worden de inkomsten

¹ L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting 2001*, Deventer: Wolters Kluwer Nederland 2014, p. 149.

² L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting 2001*, Deventer: Wolters Kluwer Nederland 2014, p. 154.

³ L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting 2001*, Deventer: Wolters Kluwer Nederland 2014, p. 158.

⁴ *Kamerstukken II* 2015/16, 34302, 107, p. 34.

⁵ A. Lejour & L.G.M. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 55.

⁶ A. Lejour & L.G.M. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 55; *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 3, p. 123.

⁷ Zie voor de verdere onderbouwing van deze keuze paragraaf 1.4.4 en 2.2.4. De begrippen draagkracht en leefvormneutraliteit wordt in het vervolg vanuit gezinsoogpunt beschouwd, tenzij anders aangegeven.

⁸ Art. 2.17(2) en art. 2.17(5) Wet IB 2001, deze vermogensbestanddelen betreffen het belastbare inkomen uit eigen woning, het inkomen uit aanmerkelijk belang vóór vermindering met de persoonsgebonden aftrek en de persoonsgebonden aftrek.

van minderjarige kinderen in gelijke delen tussen de partners verdeeld.⁹ Uit deze vormgeving van het belastingstelsel blijkt de poging om gezinsdraagkracht te verenigen met de zelfstandige fiscale positie van de tweede verdiener.¹⁰ Het is echter de vraag of het huidige stelsel tot gewenste uitkomsten leidt. Bij een gelijk gezinsinkomen bestaat ceteris paribus verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdienershuishoudens door de progressieve tariefstructuur in box 1. Daarbij heeft het tweeverdienershuishouden recht op tweemaal de arbeidskorting en de algemene heffingskorting.¹¹ De afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting voor de minstverdienende partner (de zogenoemde aanrechtsubsidie) vanaf 2009 tot nihil in 2024 vergroot vervolgens het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdienershuishoudens.¹² Deze afbouw is een duidelijk beeld van de omslag van de gezinsbenadering van draagkracht naar de individuele benadering, hetwelk een bewuste keuze is van de regering. Het doel van deze afbouw is namelijk van emancipatoire, budgettaire en sociaaleconomische aard, waaronder stimulatie van arbeidsparticipatie op individueel niveau.¹³ Een individuele belastingheffing verdraagt zich namelijk moeilijk met gezinsdraagkracht.¹⁴

Het debat over de al dan niet gewenste afbouw van de overdraagbare algemene heffingskorting gaat in feite over de vraag of draagkracht per leefvorm of per individu moet worden beoordeeld. Indien het individu het uitgangspunt is, zou elk individu recht hebben op de algemene heffingskorting bij inkomen uit arbeid, zonder mogelijkheden tot overdracht naar de fiscale partner. Dit wordt momenteel bewerkstelligd met deze afbouw. Geschiedt de beoordeling van draagkracht strikt per gezin,¹⁵ dan zou elke gelijke leefvorm met hetzelfde totaalinkomen recht moeten hebben op een gelijke hoogte van de algemene heffingskorting.¹⁶ Dit kan worden bereikt door de mogelijkheid van overdracht van de algemene heffingskorting van de minstverdienende partner naar de meestverdienende partner.

De meningen over het wenselijke uitgangspunt van draagkracht lopen uiteen. Dijkstra en Van Weyenberg leggen bijvoorbeeld de nadruk op de zelfstandigheid van vrouwen op de arbeidsmarkt, waarbij het individuele inkomen belangrijker is dan het gezinsinkomen.¹⁷ Gubbels beargumenteert echter dat de vrouw haar inkomen steeds minder als persoonlijk aanmerkt, maar meer als onderdeel van het gezin, doordat het 'anderhalfverdienermodel' steeds meer gewoon wordt.¹⁸ Stevens pleit ook meermalen voor

⁹ Art. 2.15(2) Wet IB 2001, waaronder zijn het belastbare resultaat uit overige werkzaamheden, de belastbare inkomsten uit eigen woning, het belastbare inkomen uit aanmerkelijk belang, en de rendementsgrondslag voor het belastbare inkomen uit sparen en beleggen.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 8;

Veelal is de tweede verdiener de vrouw.

¹¹ Artikel 8.10 en 8.11 Wet IB 2001;

Mits de inkomensgrenzen niet zijn bereikt.

¹² E. Jongen, H.W. de Boer & P. Koot, 'Eenverdieners onder druk', *CPB Policy Brief* 2018/03, p. 5.

¹³ HR 13 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:429, ro. 2.5.3;

Kamerstukken I 2016/17, 34550, I, p. 21.

¹⁴ Dit zal duidelijker blijken in de uitwerking van het individuele belastingstelsel.

¹⁵ De begrippen gezin, leefvorm en huishouden worden door elkaar gebruikt worden zonder verschil in betekenis. Alleenstaanden vallen hier ook onder, aangezien een eenpersoonshuishouden ook een leefvorm is.

¹⁶ Deze uitwerking voor de overdraagbare algemene heffingskorting kan ook breder worden getrokken naar de andere heffingskortingen onder artikel 8.9 Wet IB 2001.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2012/13, 30420, 183.

¹⁸ N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 261.

gezinsleefvormneutraliteit als uitgangspunt voor belastingheffing, zodat gezinnen met hetzelfde inkomen gelijk worden belast, zonder dat hun belastingdruk afhangt van de toevallige verdeling tussen partners in participatie op de arbeidsmarkt.¹⁹ Het verschil in belastingdruk tussen de een- en tweeverdienershuishoudens zal dan verminderen. Hij stelt dan ook dat de afbouw van de eerdergenoemde overdraagbare gecombineerde heffingskorting zich slecht verhoudt met het draagkrachtbeginsel als grondslag van de inkomstenbelasting en tevens strijdig is met leefvormneutraliteit.²⁰ Ook Van Kempen stelt dat de inkomstenbelasting op bepaalde punten, zoals de forfaitaire vermogensrendementsheffing en het gebruik van de inkomstenbelasting als beleidsinstrument, inbreuk maakt op het draagkrachtbeginsel.²¹

De volgende paragraaf zet de probleemstelling volgend uit deze aanleiding uiteen, wat samen met de deelvragen het doel van dit onderzoek duidelijk maakt. In paragraaf 1.3 wordt aangegeven wat de relevantie is van dit onderzoek. Vervolgens zet paragraaf 1.4 de werkwijze uiteen door eerst aan te geven hoe het onderzoek is opgebouwd en vervolgens de belangrijkste begrippen te definiëren, de potentiële belastingstelsels te introduceren en de verschillende kwaliteitseisen waaraan wordt getoetst, toe te lichten. Ook wordt de maatstaf van draagkracht gedefinieerd. Tot slot wordt in paragraaf 1.5 de afbakening van dit onderzoek ten opzichte van het bredere onderzoeksgebied aangegeven.

1.2 Probleemstelling

Naar aanleiding van het eerdergenoemde debat over de afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting voor de minstverdienende partner, met het draagkrachtbeginsel als onderliggend argument, is de doelstelling van dit onderzoek opgekomen. Mogelijk voldoet het huidige belastingstelsel met zowel individuele als gemeenschappelijke elementen in de inkomstenstoerekening niet voldoende aan het draagkrachtbeginsel als maatstaf voor leefvormneutraliteit en is het wenselijk om hervormingen door te voeren, zodat de Wet IB 2001 meer recht doet aan haar grondslag. Hervormingen in de inkomstenstoerekening door middel van alternatieve belastingstelsels brengen evenwel hervormingen voor de tariefstructuur en heffingskortingen met zich mee. Om tot een evenwichtige afweging te komen, is het hierdoor van belang om niet alleen de inkomstenstoerekening, maar ook de tariefstructuur en de heffingskortingen in de Wet IB 2001 en in de alternatieve belastingstelsels aan zowel gezinsleefvormneutraliteit met het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsoogpunt als maatstaf te toetsen, als aan verschillende kwaliteitseisen. De genoemde componenten van het huidige belastingstelsel, het individueel stelsel, het splitsingsstelsel en de vlaktaks worden dan ook getoetst op de kwaliteitseisen eenvoud, doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid.²² Aan de hand daarvan kan een aanbeveling worden gedaan voor een hervorming van de huidige inkomstenbelasting dan wel een alternatief belastingstelsel.

¹⁹ L.G.M. Stevens, 'Fiscaal totaalinkomen en draagkrachtbeginsel anno 2011', *WFR* 2011/1168; L.G.M. Stevens, 'Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid', *WFR* 2018/33.

²⁰ L.G.M. Stevens, 'Fiscaal totaalinkomen en draagkrachtbeginsel anno 2011', *WFR* 2011/1168.

²¹ M.L.M. van Kempen, 'De grondslag van de inkomstenbelasting', *Cursus Belastingrecht* IB.0.0.1.

²² De kwaliteitseisen zijn ontleend aan de nota *Zicht op wetgeving*, bijlage bij *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, 2. Voor verdere toelichting op de potentiële belastingstelsels en de toetsingskaders van deze kwaliteitseisen wordt verwezen naar paragraaf 1.4.2 en 1.4.3.

De volgende vraag staat in dit onderzoek centraal:

Hoe kan de inkomenstoerekening in de Wet Inkomstenbelasting 2001 meer recht doen aan gezinsleefvormneutraliteit, met het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsperspectief als maatstaf?

Deze vraag wordt beantwoord met behulp van de volgende deelvragen:

1. Welke invloed heeft de invulling van het draagkrachtbeginsel op de invulling van het begrip leefvormneutraliteit?
2. In hoeverre zijn de inkomenstoerekening, tariefstructuur en heffingskortingen in de Wet op Inkomstenbelasting 2001 in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsperspectief?
3. Hoe werken het individueel stelsel, het splitsingsstelsel en de vlaktaks in de Wet op Inkomstenbelasting 2001 uit met betrekking tot het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsperspectief in de inkomenstoerekening, tariefstructuur en heffingskortingen?
4. Hoe werken het huidige stelsel, het individuele stelsel, het splitsingsstelsel en de vlaktaks uit met betrekking tot de kwaliteitseisen eenvoud, doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid?
5. Welk stelsel komt, met inachtneming van een consistente benadering van gezinsleefvormneutraliteit met gezinsdraagkracht als maatstaf, het meest tegemoet aan de kwaliteitseisen eenvoud, doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid?

1.3 Relevantie

De in paragraaf 1.1 beschreven omslag van een gezinsbelasting naar een individueel belastingstelsel in de Wet IB 2001 heeft niet alleen op fiscaal gebied gevolgen, maar ook op maatschappelijk gebied. De stijgende vraag naar mantelzorgers gaat knellen als een steeds groter deel van de bevolking wordt gestimuleerd om te werken.²³ Uit onderzoek blijkt tevens dat meer vrouwen mantelzorg verlenen dan mannen en dat de mate van arbeidsparticipatie van belang is bij de keuze voor het al dan niet verlenen daarvan.²⁴ Toch is de politiek nog steeds gericht op het lonender maken van (vrouwelijke) arbeidsparticipatie.²⁵ De Raad van State stelt dat het draagkrachtbeginsel de afgelopen decennia onder druk is komen te staan als gevolg van belastinginstrumentalisme.²⁶ Dit toont aan dat het fiscale gezinsbeleid heroverwogen dient te worden.

De relevantie van dit onderzoek blijkt eveneens uit de toegenomen belastingdruk op eenverdienerhuishoudens als gevolg van veranderingen in belastingheffing, terwijl de druk op tweeverdienershuishoudens afneemt.²⁷ Eenverdienerhuishoudens vormen daarbij een noemenswaardig

²³ *Kamerstukken II 2018/19, 35000 XV, 46.*

²⁴ E. Josten & A. de Boer, 'Mantelzorg en betaald werk bij vrouwen en mannen', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2015(31)4, p. 424.

²⁵ *Vertrouwen in de toekomst* (Regeerakkoord 2017-2021), bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18, 34700, 34, p. 35.*

²⁶ *Kamerstukken II 2018/19, 35026, 4, p. 7.*

²⁷ E. Jongen, H.W. de Boer & P. Koot, 'Eenverdieners onder druk', *CPB Policy Brief* 2018/03.

deel van het totaal aantal huishoudens in Nederland.²⁸ De regering is zich terdege bewust van deze scheefgroei in belastingdruk, maar benadrukt dat het verschil in belastingdruk voor individuele personen binnen de verschillende leefvormen juist afneemt door de afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting voor de minstverdienende partner.²⁹ De individuele belastingdruk is dan minder afhankelijk van de huishoudsituatie, wat ten goede komt aan emancipatie en economische zelfstandigheid. Deze maatregel heeft echter als gevolg dat de totale belastingdruk binnen een leefvorm met een minstverdienende partner stijgt.

Een bijkomend argument voor dit onderzoek is dat het niet aan de rechter is om de politieke uitgangspunten of keuzes van de wetgever te beoordelen die ten grondslag liggen aan de belastingwetten.³⁰ Omdat deze politieke uitgangspunten wel van belang zijn, is het interessant om dat door middel van dit onderzoek nader te onderzoeken.

1.4 Werkwijze

1.4.1 OPZET

Dit onderzoek betreft een literatuurstudie. Relevante informatie uit eerder gedane onderzoeken wordt kritisch besproken en geanalyseerd, waarna het wordt gebruikt voor nieuwe inzichten in dit onderzoek. Het vervolg van het onderzoek is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de invloed van de invulling van het draagkrachtbeginsel op de invulling van het begrip leefvormneutraliteit, waarbij tevens beide begrippen verder worden uitgewerkt. Hoofdstuk 3 gaat in op de vormgeving van het draagkrachtbeginsel in de huidige Wet IB 2001, waarbij de tariefstructuur, inkomenstoerekening en heffingskortingen als relevante elementen in het huidige hybride samenvoegingsstelsel worden beschreven en getoetst aan gezinsdraagkracht, zoals gedefinieerd in paragraaf 1.4.4. Betreffende de tariefstructuur wordt in dit hoofdstuk zowel het huidige tweeschijvenstelsel als het tot 2020 geldende drieschijvenstelsel behandeld.³¹ Het volgende hoofdstuk zet de drie potentiële alternatieve stelsels uiteen en toetst deze eveneens aan gezinsdraagkracht. Deze stelsels betreffen het individuele stelsel, het splitsingsstelsel en de vlaktaks. Hoofdstuk 5 toetst het huidige hybride stelsel en de genoemde potentiële stelsels aan een viertal kwaliteitseisen, namelijk eenvoud, doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 per kwaliteitseis een afweging gemaakt tussen de verschillende belastingstelsels, waarbij een rangorde tussen de kwaliteitseisen wordt opgesteld. Op basis hiervan kan de conclusie worden getrokken welk stelsel het meest recht doet aan gezinsleefvormneutraliteit, met gezinsdraagkracht als maatstaf, en met inachtneming van de verschillende kwaliteitseisen. Tot slot wordt deze conclusie in hoofdstuk 7 in de

²⁸ De eenverdienerhuishoudens bestaan zowel uit leefvormen met twee partners waarvan één de kostwinner is (5% van het totaal aantal huishoudens in Nederland), als uit eenoudergezinnen (7,3%) en eenpersoonshuishoudens (38,3%);

Kamerstukken I 2015/16, 34302, X, p. 3;

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Huishoudens; grootte, samenstelling, positie in het huishouden', *CBS Statline* (online, laatst bijgewerkt op 13 september 2019).

²⁹ *Kamerstukken I* 2016/17, 34550, I, p. 21.

³⁰ HR 13 april 2018, *BNB* 2018/117, ECLI:NL:HR:2018:429, r.o. 2.20 (conclusie A-G).

³¹ Voor hen die niet premieplichtig zijn voor de premie volksverzekeringen, bestaat de eerste tariefschijf uit twee delen, waardoor in de huidige tariefstructuur de facto sprake is van een drieschijvenstelsel, en in het zogenoemde drieschijvenstelsel, zoals die gold tot 2020, de facto sprake is van een vierschijvenstelsel.

breder context van de huidige ontwikkelingen geplaatst en worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

1.4.2 TE ONDERZOEKEN BELASTINGSTELSELS

Stevens wijst vier verschillende benaderingen uit het verleden aan voor belastingheffing van het inkomen van gehuwde personen.³² Als eerste noemt hij het samenvoegingsstelsel (toerekeningsstelsel), waarbij het inkomen van de vrouw geheel werd toegerekend aan de man als heffingssubject, omdat de vrouw als juridisch handelingsonbekwaam werd gezien.³³ Het tweede stelsel is de gezinsbelasting. Deze benadering gaat uit van de opvatting dat in een huwelijk alles wordt gedeeld, zo ook het gezinsinkomen. Het inkomen van de partners wordt dan ook samengevoegd, alvorens belasting daarover te heffen. De man en vrouw zijn gezamenlijk het subject van heffing. Het derde stelsel is het individuele stelsel. Daarbij dienen de partners in een samenlevingsverband afzonderlijk te worden belast naar hun inbreng, als waren zij alleenstaand. Tot slot noemt Stevens het splitsingsstelsel, dit is een samenvoeging van een gezinsbelasting en een belasting op individueel niveau. Hierbij wordt een samenlevingsverband financieel aangemerkt als een zakelijke maatschaps- en firmaverhouding, waarin het van belang is in welke mate beide partners van het gezamenlijke inkomen genieten, in plaats van wat zij bijdragen. In dit stelsel wordt om privacy- en doelmatigheidsredenen een fictie opgenomen dat beide partners worden geacht ieder de helft van het inkomen te genieten, waarvoor zij afzonderlijk worden belast.

Het toerekeningsstelsel is vanwege de veranderde maatschappelijke positie van de vrouw niet relevant voor dit onderzoek. De opvatting van een gezinsinkomen in de gezinsbelasting komt terug in de gezamenlijke inkomenstoerekening van het splitsingsstelsel, een potentieel stelsel voor de inkomenstoerekening in de inkomstenbelasting op basis van gezinsleefvormneutraliteit en -draagkracht.³⁴ Omdat partners in de huidige samenleving evenwel als twee individuen worden gezien, past het aanmerken van de man en vrouw als volledig gezamenlijk heffingssubject niet in de maatschappij, waardoor de gezinsbelasting in dit onderzoek niet wordt onderzocht. De vlaktaks is eveneens een potentieel stelsel voor een heffing op basis van gezinsleefvormneutraliteit en -draagkracht.³⁵ Daarbij heeft het huidige tweeschijvenstelsel overeenkomsten met de sociale vlaktaks.³⁶ Het individuele stelsel past in het huidige politieke denken waarbij het individu in toenemende mate het uitgangspunt is, daarom wordt deze eveneens getoetst aan het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsoogpunt. Daarbij komt dat de Commissie-Van Dijkhuizen de invloed van verschillende regelingen in de Wet IB 2001 op leefvormneutraliteit heeft onderzocht en onder andere de (sociale) vlaktaks en het splitsingsstelsel heeft aanbevolen.³⁷ In dit onderzoek zal derhalve het huidige hybride stelsel (beperkte samenvoegingsstelsel), het individuele stelsel, het splitsingsstelsel en de vlaktaks getoetst worden aan draagkracht, eenvoud, doeltreffendheid,

³² L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting 2001*, Deventer: Wolters Kluwer Nederland 2014, p. 150, 151.

³³ Zie hierbij tevens het samenvoegingsstelsel in paragraaf 1.1.

³⁴ L.G.M. Stevens, 'Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid', *WFR* 2018/33.

³⁵ L.G.M. Stevens, 'Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid', *WFR* 2018/33.

³⁶ De sociale vlaktaks houdt één proportioneel tarief in, met daarbij een toptarief voor hoge inkomens. *Kamerstukken II* 2019/20, 35302, 3, p. 5.

³⁷ *Naar een activerender belastingstelsel*, (eindrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33447, 2, p. 11.

doelmatigheid en evenredigheid.³⁸ De drie te onderzoeken alternatieve stelsels hebben ofwel een volledig individuele ofwel een volledig gezamenlijke inkomenstoerekening, wat van belang is voor de onderzoeksvraag. Omdat de stelsels evenwel wijzigingen in de tariefstructuur dan wel heffingskortingen als gevolg hebben, worden die elementen eveneens getoetst aan het draagkrachtbeginsel.

In het individuele stelsel worden alle inkomens- en vermogensbestanddelen strikt individueel belast bij degene waar het inkomen of vermogen opkomt. In geval van partnerschap zijn bepaalde inkomens- of vermogensbestanddelen moeilijk te individualiseren,³⁹ deze bestanddelen worden geacht bij de partners ieder voor de helft op te komen.

Bij het splitsingsstelsel is evenmin sprake van onderscheid tussen individuele en gemeenschappelijke inkomensbestanddelen, alle bestanddelen worden gezamenlijk toegerekend. In de gezamenlijke aangifte worden de partnerinkomens bij elkaar opgeteld, waarna het belastbare inkomen in gelijke delen aan de partners wordt toegerekend.⁴⁰ De partners worden vervolgens individueel belast over het toegerekende inkomen volgens een individueel tarief met de daarbij geldende individuele heffingskortingen en arbeidskorting.

Bij toepassing van een vlaktaks betaalt ieder individu een vast proportioneel tarief over zijn inkomen en vermogensbestanddelen. Om de draagkrachtgedachte sterker tot uiting te laten komen, is het mogelijk om de vlaktaks-plus, ook wel sociale vlaktaks genoemd, toe te passen, waarbij op de hoge inkomens een toptarief toegepast wordt. In zekere zin is dit reeds vormgegeven in het huidige tweeschijvenstelsel.⁴¹

1.4.3 TE TOETSEN KWALITEITSEISEN

De kern van het onderzoek is het toetsen van de genoemde potentiële belastingstelsels aan het draagkrachtbeginsel als maatstaf van leefvormneutraliteit. Het is echter noodzakelijk om deze stelsels op meer componenten te toetsen. Een stelsel dat volledig recht doet aan het draagkrachtbeginsel, is bijvoorbeeld niet uitvoerbaar. Een dergelijk stelsel zal van elke leefvorm alle omstandigheden meenemen, ook omstandigheden die om privacy- en uitvoeringsredenen niet aanvaardbaar zijn als onderdeel van de heffing.⁴²

³⁸ Zie voor de toelichting van deze kwaliteitseisen paragraaf 1.4.3.

³⁹ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 3, p. 125;*

Denk hierbij aan het gezamenlijk box 3 vermogen of gezamenlijk gehouden aandelen.

⁴⁰ Hier is de splitsingsfactor twee, maar een andere splitsingsfactor is eveneens mogelijk om de schaalvoordelen van een huishouden dan wel draagkrachtvermindering door inkomensafhankelijke gezinsleden mee te nemen. Zie voor verdere toelichting op de splitsingsfactor paragraaf 4.3.

⁴¹ *Kamerstukken II 2019/20, 35302, 3, p. 5;*

De vergelijking tussen de sociale vlaktaks en het tweeschijvenstelsel gaat echter niet helemaal op, omdat in de sociale vlaktaks het toptarief alleen voor topinkomens is ingesteld, bijvoorbeeld voor inkomens boven de balkenendennorm.

⁴² Voorbeelden van dergelijke omstandigheden zijn het inkomen van eventuele kinderen en niet-monetaire ondersteuning van bijvoorbeeld familie of vrienden in de vorm van klusjes en dergelijke.

De Nota *Zicht op wetgeving* noemt een elftal (samenhangende) kwaliteitseisen voor wetgeving.⁴³ Dit betreffen rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, subsidiariteit, evenredigheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, onderlinge afstemming, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Het strekt te ver voor dit onderzoek om de gekozen belastingstelsels op elk van deze kwaliteitseisen te toetsen. Daarom worden vier kwaliteitseisen voor dit onderzoek als de belangrijkste aangemerkt.

Bovenberg en Stevens stellen dat een deugdelijk belastingsysteem in elk geval moet voldoen aan rechtvaardigheid, effectiviteit en eenvoudigheid.⁴⁴ Het draagkrachtbeginsel heeft te maken met rechtvaardigheid, effectiviteit komt voor in doeltreffendheid. Onder andere ter voorkoming van verspilling van overheidsgeld voor het voldoen aan de overheidsdoelen is efficiëntie, oftewel doelmatigheid, eveneens van belang. Evenredigheid is relevant om nadelige gevolgen van het belastingstelsel voor de belastingplichtige of maatschappij in een evenwichtige verhouding met de te bereiken doelstellingen te houden. Daarom wordt in dit onderzoek getoetst op eenvoud, doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid.⁴⁵ De toetsingscriteria van deze kwaliteitseisen worden hierna toegelicht.

Toetsing aan het draagkrachtbeginsel is in de rechtspraak niet mogelijk.⁴⁶ Ook hangt de invulling van het draagkrachtbeginselbegrip af van politieke voorkeuren, waardoor er geen vastgelegd toetsingskader voor dit beginsel bestaat. Wel vloeit het draagkrachtbeginsel voort uit het gelijkheidsbeginsel, wat stelt dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke gevallen naar de mate van hun ongelijkheid. Het draagkrachtbeginsel gaat hierop verder door te stellen dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen.⁴⁷ Uitgaande van gezinsdraagkracht, moeten de stelsels voldoen aan de volgende kenmerken:⁴⁸

- Leefvormen met gelijke draagkracht hebben een gelijke belastingdruk;
- Leefvormen met een hogere draagkracht hebben een evenredig hogere belastingdruk dan leefvormen met een lagere draagkracht.⁴⁹

De maatstaf van draagkracht wordt uitgewerkt in paragraaf 1.4.4.

Vereenvoudiging van het belastingstelsel heeft reeds lange tijd hoge prioriteit, wat onder andere blijkt uit de brief van de staatssecretaris van Financiën betreffende de nota *Bouwstenen voor een beter*

⁴³ *Zicht op wetgeving* (Beleidsplan), bijlage bij *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, 2.

⁴⁴ A.L. Bovenberg & L.G.M. Stevens, *Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht*, bijlage bij: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010.

⁴⁵ Aan deze kwaliteitseisen wordt in paragraaf 6.3 een rangorde gegeven.

⁴⁶ HR 29 september 1999, *BNB* 1999/423, ECLI:NL:HR:1999:AA2899, r.o. 3.3.

⁴⁷ A. Lejour & L.G.M. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 55.

⁴⁸ L.G.M. Stevens, *Fiscale fascinatie*, Deventer: Wolters Kluwer 2006, p. 113.

⁴⁹ Leefvormen met een lagere draagkracht dienen dienovereenkomstig evenredig minder zwaar te worden belast. De belastingdruk is evenredig lager als de belastingheffing even zwaar drukt op leefvormen met een lagere draagkracht als op leefvormen met een hogere draagkracht, waarbij wordt verondersteld dat elke extra euro inkomen minder nut oplevert. Dit heeft als gevolg dat progressie in de marginale belastingdruk vereist is om te voldoen aan het draagkrachtbeginsel, door ofwel de tariefstructuur, ofwel heffingskortingen en persoonsgebonden aftrek, ofwel beiden.

Deze toelichting is ontleend aan M.J. Hoogeveen, 'Progressief tarief', *Cursus Belastingrecht* IB.2.3.2.A.

belastingstelsel.⁵⁰ Eenvoud als kwaliteitseis voor het belastingstelsel houdt in dat de wetten eenvoudig, duidelijk en toegankelijk moeten zijn.⁵¹ De bedoeling van de wetgever moet duidelijk blijken uit de wetteksten. Om ervoor te zorgen dat het doel wordt bereikt, is het van belang dat er zo min mogelijk ruimte is voor interpretatieverschillen, dat de uitzonderingsbepalingen tot een minimum worden beperkt en dat de regels zien op objectief constateerbare feiten.⁵² De nadruk zal in dit onderzoek liggen op de vormgeving van het belastingstelsel, een analyse van de eenvoud van specifieke regelingen gaat buiten het bestek van dit onderzoek, omdat deze binnen de potentiële stelsels vrijwel niet veranderen.

Doeltreffendheid, ook wel effectiviteit genoemd, is de mate waarin het belastingstelsel beantwoordt aan de realisatie van het doel van de wetgever. De door de overheid als wetgever geformuleerde doelen van de inkomstenbelasting betreffen zowel het vergaren van financiële middelen voor de overheid als het bereiken van nationale beleidsdoelstellingen, zoals versterking van de economische structuur, economische groei, werkgelegenheid en milieu.⁵³ Economische groei en werkgelegenheid kan worden bereikt door vermindering van belastingen en sociale premies en verlaging van lastendruk op arbeid.⁵⁴ De economische structuur kan worden versterkt door een fiscaal neutrale behandeling tussen lenen, sparen en beleggen. Het milieu wordt nagestreefd door vergroening van het belastingstelsel. Omdat de potentiële belastingstelsels in het nastreven van versterking van de economische structuur en milieu weinig verschillen met het huidige belastingstelsel, worden deze in dit onderzoek niet nader onderzocht.

Doelmatigheid, ook wel efficiëntie genoemd, betreft de beperking van de lasten die drukken op de burgers en instellingen enerzijds en de overheid anderzijds als gevolg van het betreffende belastingstelsel. De Raad van State stelt dat de lasten voor de burgers voornamelijk ‘administratieve verplichtingen, de noodzaak tot inschakeling van deskundigen, het vertragend effect van termijnen en nieuwe rechtstreekse financiële lasten die uit een regeling kunnen voortvloeien’ zijn.⁵⁵ Hierbij moeten de kosten en baten in een goede verhouding tot elkaar staan. Deze toets zal op een kwalitatieve wijze plaatsvinden, omdat vervolgonderzoek nodig is voor het berekenen van de exacte baten en lasten van de potentiële stelsels. De marginale belastingdruk en economische zelfstandigheid van de vrouw zullen als maatschappelijke neveneffecten van de (potentiële) belastingstelsels aan bod komen.⁵⁶

Het evenredigheidsbeginsel, ook wel genoemd het beginsel van proportionaliteit, is van belang om te toetsen of de nadelige gevolgen van het belastingstelsel in evenredige verhouding staan tot de doelstelling van het belastingstelsel. Er moet proportionaliteit bestaan tussen de vormgeving van het belastingstelsel

⁵⁰ *Kamerstukken II 2018/19*, 32140, 50, p. 15.

⁵¹ *Zicht op wetgeving* (Beleidsplan), bijlage bij *Kamerstukken II 1990/91*, 22008, 2, p. 30.

⁵² Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Aanwijzingen voor de regelgeving*, januari 2018, p. 25

⁵³ *Kamerstukken II 1998/99*, 26727, 3, p. 3.

⁵⁴ *Kamerstukken II 1997/98*, 25810, 2, p. 35.

⁵⁵ J.L.W. Broeksteeg e.a., *Zicht op wetgevingskwaliteit: een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*, WODC Den Haag: 2005, p. 39.

⁵⁶ Zie voor economische zelfstandigheid van de vrouw als beleidsinstrument *Kamerstukken II 2018/19*, 35026, 62, p. 14, 15.

en het doel van de wetgever, het belastingstelsel moet noodzakelijk en geschikt zijn om de geformuleerde doelstelling na te streven.⁵⁷

In dit onderzoek worden de te onderzoeken belastingstelsels niet aan de algemene rechtsbeginselen getoetst, waaraan de Wet IB 2001 eveneens aan moet voldoen.⁵⁸ Een uitzondering is het gelijkheidsbeginsel, waar indirect aan wordt getoetst door de toets aan het draagkrachtbeginsel. Het doel van dit onderzoek is namelijk het vergelijken van de verschillende belastingstelsels. Een gedetailleerde uitwerking van de stelsels die noodzakelijk zou zijn voor de toetsing aan de andere algemene rechtsbeginselen is hiervoor niet relevant. Voor een toekomstige nadere uitwerking van het in dit onderzoek aan te bevelen belastingstelsel, is toetsing aan deze algemene rechtsbeginselen echter wel van belang.

1.4.4 MAATSTAF DRAAGKRACHT

Draagkracht, het vermogen om belasting te betalen, is een breed omvattend begrip.⁵⁹ Omdat vermogen ook niet-monetair gedefinieerd kan worden, zijn de mogelijkheden oneindig om de maatstaf van draagkracht vast te stellen.

In het algemeen wordt aangenomen dat voor de maatstaf van draagkracht drie elementen van belang zijn: inkomen, vermogen en consumptie.⁶⁰ Persoonlijke omstandigheden, zoals leefvorm en gezondheid, beïnvloeden de gezinsdraagkracht met betrekking tot consumptie. Het maakt voor draagkracht uit of sprake is van een (werkende) alleenstaande, of een gezin met kinderen en één werkende partner, of juist twee werkende partners zonder kinderen. Bovendien kan in een gezin enerzijds sprake zijn van schaalvoordelen bij het voeren van een gemeenschappelijk huishouden, anderzijds zijn inkomensafhankelijke gezinsleden draagkrachtverlagend. Deze factoren zijn buiten het economische verkeer gelegen en moeilijk in monetaire termen te vatten. Toch werden soortgelijke factoren tot 1973 met het samenvoegingsstelsel meegenomen in de vergelijking van de betalingscapaciteit van getrouwen en ongetrouwen.⁶¹ In het huidige belastingstelsel is dat minder het geval, hoewel met bepaalde draagkrachtverlagende kosten, zoals zorgkosten, rekening wordt gehouden door middel van de persoonsgebonden aftrek. Ook wordt (nog) rekening gehouden met de kostwinnerssituatie door de verhoging van de gecombineerde heffingskorting van de minstverdienende partner.⁶² Om eenvoudsredenen is in het huidige stelsel echter geen tariefdifferentiatie op basis van gezinssamenstelling ingevoerd.⁶³

⁵⁷ *Zicht op wetgeving* (Beleidsplan), p. 27, bijlage bij *Kamerstukken II 1990/91, 22008, 2*;

J.E. van den Brink, 'Evenredigheidsbeginsel', *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland R&P* nr. SB6 2012/3.8.6.

⁵⁸ *Kamerstukken I 2015/16, 34300, M*, p. 31;

Dit betreffen het zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, fair-play-beginsel, rechtszekerheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

⁵⁹ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 27.

⁶⁰ E.J.W. Heithuis, P. Kavelaars & B.F. Schuiver, *Inkomstenbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 1.

⁶¹ L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting 2001*, Deventer: Wolters Kluwer 2014, p. 149.

⁶² Deze wordt echter reeds afgebouwd tot nihil in 2024.

⁶³ *Kamerstukken II 1959/60, 5701, 3*, p. 1 (MvT).

De aanwezigheid van een (fiscaal) partner en kinderen in een huishouden wordt in de belastingaangifte aangegeven, waardoor kinderen als de grootste draagkrachtverlagende oorzaak meegenomen kunnen worden in de maatstaf van draagkracht, evenals de invloed van een partner op draagkracht.⁶⁴ De mate van draagkrachtvermeerdering of -vermindering wordt niet meegenomen in dit onderzoek, omdat het niet in monetaire termen is verrat. Wel is het een optie voor vervolgonderzoek.

De maatstaf van draagkracht in dit onderzoek is derhalve het gezinsinkomen, verminderd met de waarde van draagkrachtvermindering door thuiswonende kinderen en rekening houdend met het effect van een partner, dat zowel draagkrachtvermeerderend als -verminderend kan zijn. In het gezinsinkomen zit niet het eventuele inkomen van de kinderen begrepen, omdat dit inkomen gewoonlijk niet wordt afgedragen aan de ouders/verzorgers. Evenmin wordt het inkomen meegenomen dat buiten het maatschappelijk verkeer of binnen de leefvorm wordt gecreëerd, bijvoorbeeld de opbrengsten van een volkstuin. Er zal ook geen rekening worden gehouden met uitzonderingsgevallen die minder eenvoudig uit de systemen van de overheid te halen zijn, bijvoorbeeld een gehandicapt gezinslid.

1.5 Afbakening

Dit onderzoek blijft binnen de grenzen van de fiscaliteit. Dit houdt in dat de niet-fiscale tegemoetkomingen voor gezinnen, zoals zorgtoeslag en kinderbijslag, buiten beschouwing worden gelaten. Ook de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR) worden niet onderzocht, hoewel (gezins)draagkracht ook hierin een aanzienlijke rol speelt. Formeel vormen deze wetten geen onderdeel van het belastingstelsel. Binnen de fiscaliteit is het onderzoek afgebakend tot de Wet IB 2001, waarbij de focus ligt op de tariefstructuur, inkomensberekening en heffingskortingen, omdat deze elementen van belang zijn voor het meenemen van gezinsdraagkracht en -leefvormneutraliteit in de inkomstenbelasting.⁶⁵ De wenselijkheid van beleidsinstrumentalisme en de invloed daarvan op de vormgeving van het belastingstelsel wordt zover mogelijk buiten beschouwing gelaten.⁶⁶

Dit onderzoek gaat uit van de opvatting dat het gezin de ruggengraat van de samenleving is.⁶⁷ Zonder kinderen zal de Nederlandse samenleving niet kunnen voortbestaan en gaan tevens de opbrengsten van de belastingheffing in de toekomst omlaag. Daarom is het belangrijk om het hebben van kinderen niet fiscaal af te straffen en daarmee het mogelijk te ontmoedigen. Gezinsleefvormneutraliteit en -draagkracht in de inkomstenbelasting is dan ook het streven in dit onderzoek.

Dit onderzoek onderscheidt zich van andere onderzoeken door niet het inkomen als maatstaf voor draagkracht te nemen, maar de maatstaf zoals gedefinieerd in paragraaf 1.4.4. Verder werkt dit onderzoek

⁶⁴ Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Welvaart in Nederland 2019', Den Haag: CBS 2019, p. 169.

⁶⁵ Zie onder andere *Kamerstukken II 1998/99*, 26727, A, p. 20.

⁶⁶ Zie onder andere A. Lejour & L. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

⁶⁷ Hierbij wordt aangesloten bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), artikel 16 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (hierna: UVRM) en bij artikel 23 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: IVBPR), waarin wordt gesteld dat het gezin de natuurlijke en fundamentele groepseenheid en kern is van de samenleving, waardoor de overheid zich niet mag mengen in het privé- en gezinsleven van de mens.

de potentiële belastingstelsels verder uit dan in de literatuur is gedaan en toetst ze tevens op de verschillende kwaliteitseisen.

Tot slot heeft het partnerbegrip invloed op gezinsdraagkracht, omdat invloeden van partners op draagkracht ook worden meegenomen in de maatstaf daarvan.⁶⁸ Dit onderzoek gaat uit van het partnerbegrip zoals weergegeven in artikel 1.2 Wet IB 2001.

⁶⁸ Zie voor de maatstaf van draagkracht paragraaf 1.4.4.

2. DE INVLOED VAN HET DRAAGKRACHTBEGINSEL OP HET BEGRIP LEEFVORMNEUTRALITEIT

2.1 Inleiding

Leefvormneutraliteit is een belangrijk principe in het fiscale gezinsbeleid. Het houdt in dat de leefvorm van de belastingplichtige geen invloed zou moeten hebben op de belastingheffing. Zoals genoemd in paragraaf 1.1, bestaan er twee soorten interpretaties van leefvormneutraliteit, waarbij de eerste opvatting leefvormneutraliteit vanuit individueel oogpunt beziet en de tweede vanuit gezinsoogpunt.⁶⁹ Aan de hand van draagkracht als maatstaf, kan beoordeling van leefvormneutraliteit plaatsvinden. Draagkracht in het belastingstelsel is de mate waarin een individu of leefvorm het vermogen heeft om belastingen te kunnen dragen.⁷⁰ Ook hierbij zijn er twee opvattingen die als uitgangspunt voor de belastingheffing kunnen dienen, namelijk individuele draagkracht en gezinsdraagkracht.⁷¹ De meningen over de gewenste uitgangspunten van zowel leefvormneutraliteit als draagkracht voor het meest optimale belastingstelsel lopen ver uiteen, zowel bij politici als bij fiscalisten en economen.⁷²

Dit hoofdstuk gaat in op de invloed van het draagkrachtbeginsel op leefvormneutraliteit, waarbij eerst beide begrippen nader worden toegelicht met de verschillende visies daarop. In paragraaf 2.2 komt het draagkrachtbeginsel aan bod en in paragraaf 2.3 leefvormneutraliteit. Vervolgens sluit paragraaf 2.4 het hoofdstuk af met de conclusie, wat een analyse van de invloed van het draagkrachtbeginsel op leefvormneutraliteit behelst.

2.2 Draagkrachtbeginsel

2.2.1 DRAAGKRACHTBEGINSEL ALGEMEEN

De basis van het draagkrachtbeginsel in de Wet IB 2001 is gelegen in één van de doelstellingen van het sociaaleconomisch beleid, namelijk een evenwichtige inkomensverdeling.⁷³ Deze doelstelling volgt uit de Grondwet (hierna: GW): ‘De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.’⁷⁴ De bestaanszekerheid wordt geregeld in sociale voorzieningen zoals de bijstand, de spreiding van welvaart kan worden bereikt door inkomensverdeling. Gubbels schaaft heffing naar draagkracht onder de secundaire inkomensverdeling, waarbij de verdeling van primaire inkomens loopt via belastingen, uitkeringen, subsidies en dergelijke.⁷⁵ Dit geeft aan dat de spreiding van welvaart voor een deel met heffing van inkomstenbelasting naar draagkracht wordt bereikt. Een evenwichtige en rechtvaardige

⁶⁹ *Kamerstukken II 2015/16*, 34302, 107, p. 34.

⁷⁰ A. Lejour & L.G.M. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 55.

⁷¹ *Kamerstukken II 2010/11*, 32740, 3, p. 123.

⁷² Zie onder andere de uitwerking in paragraaf 1.1 en het rondetafelgesprek over leefvormneutralere belastingen: *Kamerstukken II 2010/11*, 32740, 2.

⁷³ *Naar een activerender belastingstelsel* (Interimrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen), bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 33447, 1.

⁷⁴ Artikel 20(1) GW.

⁷⁵ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 47.

verdeling van de belastingdruk is een van de randvoorwaarden van het belastingstelsel.⁷⁶ Het draagkrachtbeginsel is dan ook de grondslag voor de inkomstenbelasting.⁷⁷ Draagkracht betreft het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.⁷⁸ De sterkte van de 'schouders' wordt voor de inkomstenbelasting vaak gemeten in toename van koopkracht of toename van beschikkingsmacht over goederen.⁷⁹ Hierdoor zou van rijken meer geheven moeten worden dan van armen.

De algemene economische definitie van draagkracht is 'de opoffering van een gelijk relatief nutsoffer'.⁸⁰ Volgens de theorie van Adam Smith dient belastingheffing evenredig toe te nemen als aan stijgende draagkracht bij een reeds hoog inkomen minder genot wordt ontleend dan bij een laag inkomen, zodat de belastingheffing bij degenen met een hoge draagkracht evenveel effect heeft als bij degenen met minder draagkracht.⁸¹ De maatschappelijke omschrijving van draagkracht is 'bevrediging van het rechtvaardigheidsgevoel'.⁸² Ook wordt draagkracht vergeleken met een brug, die eerst zijn eigen gewicht dient te dragen, alvorens zij andere lasten kan dragen.⁸³ Zowel de economische als de maatschappelijke omschrijving geven weinig duidelijkheid over de precieze invulling van het abstracte begrip draagkracht. In de voortdurende discussie over (de maatstaf van) draagkracht en de optimale vormgeving daarvan in het belastingstelsel zijn vier verschillende vraagstukken aan te wijzen. Op het vraagstuk in hoeverre economische doeltreffendheid en evenwichtige koopkrachtontwikkeling belangrijker zijn dan het draagkrachtbeginsel, gaat dit onderzoek niet in.⁸⁴ De drie andere niveaus komen hierna achtereenvolgens aan bod.

Het eerste niveau betreft de basis van draagkracht, wat inkomen, vermogen of consumptie kan zijn.⁸⁵ Inkomen en vermogen zijn in de Wet IB 2001 van belang als maatstaven voor draagkracht. Consumptie is in het huidige belastingstelsel voorbehouden aan de omzetbelasting. Stevens en Lejour merken desondanks op dat het niet onacceptabel is om consumptie in plaats van inkomen en vermogen als adequate maatstaf van draagkracht in de inkomstenbelasting te kunnen gebruiken.⁸⁶ Dit onderzoek onderzoekt alleen de Wet IB 2001 onderzoekt en laat de Wet op de Omzetbelasting 1969 buiten beschouwing. Het inkomen en vermogen zal dan ook het uitgangspunt zijn voor de maatstaf van draagkracht.

Het volgende niveau van de discussie betreft de eventuele invloed van een samenlevingsverband op draagkracht. Enerzijds zijn er fiscalisten met de mening dat het huwelijk of andere samenlevingsverbanden

⁷⁶ *Kamerstukken II 1997/98*, 25810, 2, p. 35.

⁷⁷ *Kamerstukken II 1911/12*, 144, 3, p. 13; *Kamerstukken II 1958/59*, 5380, 3, p. 17; *Kamerstukken II 1998/99*, 26727, 3, p. 292.

⁷⁸ A. Lejour & L.G.M. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 55.

⁷⁹ L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting 2001*, Deventer: Wolters Kluwer 2014, p. 62.

⁸⁰ M.L.M. van Kempen, 'De grondslag van de inkomstenbelasting', *Cursus Belastingrecht* IB.0.0.1.

⁸¹ M.J. Hoogeveen, 'Progressief tarief', *Cursus Belastingrecht* IB.2.3.2.A.

⁸² M.L.M. van Kempen, 'De grondslag van de inkomstenbelasting', *Cursus Belastingrecht* IB.0.0.1.

⁸³ Dit concept komt van Cohen Stuart: M.J. Hoogeveen, 'Progressief tarief', *Cursus Belastingrecht* IB.2.3.2.A.

⁸⁴ Zie daarover *Kamerstukken II 2018/19*, 35026, 10, p. 10.

⁸⁵ E.J.W. Heithuis, P. Kavelaars & B.F. Schuwer, *Inkomstenbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 1; Zie voor verdere toelichting hierop paragraaf 1.4.4.

⁸⁶ A. Lejour & L.G.M. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 56; Zij ontleen de rechtvaardiging daarvan aan andere argumenten dan draagkracht.

geen invloed hebben op draagkracht. Wijle vraagt zich bijvoorbeeld af waarom het gezin wel een factor is waar rekening mee gehouden dient te worden in de belastingheffing, en met andere inkomensbestedingen, zoals een auto of een huishoudster, niet.⁸⁷ Het scepticisme van Wijle betreffende de invloed van een samenlevingsverband op draagkracht past bij een individuele benadering van het draagkrachtbeginsel.

Anderzijds zijn er fiscalisten die stellen dat het huwelijk of andere samenlevingsverbanden wel invloed hebben op draagkracht, waardoor een partner een relevant element is voor de belastingheffing. Volgens Van Dijk zijn partners binnen een samenlevingsverband een inkomensbestedende eenheid.⁸⁸ Gubbels voegt daar een inkomensverwervende eenheid aan toe.⁸⁹ Een samenlevingsverband betreft namelijk een duurzame relatie, waarbij de partners het gezinsinkomen delen. Binnen een samenlevingsverband is het in deze visie niet mogelijk om draagkracht per individu te bepalen, omdat door de mogelijkheid van inkomensoverheveling het inkomen van de ene partner mede invloed heeft op de draagkracht van de ander.⁹⁰ Fiscalisten met dit standpunt staan een gezinsbenadering van het draagkrachtbeginsel voor.

De maatstaf van draagkracht is primair het inkomen en vermogen.⁹¹ Echter, in paragraaf 1.4.4 is aangetoond dat meer factoren invloed hebben op de mate van draagkracht. Het derde niveau van de discussie is dan ook welke factoren daadwerkelijk meegenomen moeten worden in de maatstaf van draagkracht. Deze maatstaf heeft een direct verband met de toegedane visie van het draagkrachtbeginsel. Wordt de gezinsbenadering voorgestaan, dan hebben factoren als het partnerinkomen en leefomstandigheden een plaats in de maatstaf van draagkracht. Wordt draagkracht individueel benaderd, dan is het partnerinkomen niet van belang.

2.2.2 DRAAGKRACHTBEGINSEL VANUIT INDIVIDUEEL OOGPUNT

Er zijn verschillende redenen voor het individueel benaderen van het draagkrachtbeginsel. Een eerste betreft de individualisering van de samenleving en de noodzaak om het belastingstelsel te laten aansluiten op de maatschappelijke visie.⁹²

Een andere reden is de mogelijkheid om instrumentalisme te verenigen met belastingheffing naar draagkracht.⁹³ Door de individuele benadering van draagkracht is de overheid in staat om

⁸⁷ F.C. Wijle, *Belastingen en gezinseenheid. Een kritische beschouwing inzake verbanden tussen gezinsconnecties en subjectieve belastingheffing*, Deventer-Brussel: Kluwer-Samsom 1972, p. 3.

⁸⁸ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 26.

⁸⁹ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 242.

⁹⁰ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 284.

⁹¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33752, 11, p. 9.

⁹² Centraal Bureau voor de Statistiek, *Worden we individualistischer?* (online, laatst bijgewerkt op 23 november 2017);

Kamerstukken II 1999/00, 26727, 7, p. 104;

Zie voor een uitgebreidere uitwerking van dit punt paragraaf 2.3.2, welke ceteris paribus eveneens geldt voor het draagkrachtbeginsel.

⁹³ *Kamerstukken I* 2016/17, 34552, E, p. 35.

beleidsinstrumentalisme toe te passen op specifieke groepen.⁹⁴ Het huidige kabinet vindt economische zelfstandigheid belangrijk, zodat iedere partner gemakkelijk een zelfstandig leven op kan bouwen als het samenlevingsverband op enig moment uiteen valt.⁹⁵ Door arbeidsparticipatie van vrouwen te stimuleren zou dit risico verminderd kunnen worden. Door elk individu afzonderlijk voor zijn eigen inkomsten te belasten naar eigen draagkracht, kan onderscheid worden gemaakt in fiscale voordelen tussen partners binnen een huishouden. Echter, hoewel de arbeidsparticipatie stijgt, blijkt uit onderzoek dat de inkomenspositie van de vrouw niet of slechts in geringe mate verbetert door deze stimulatie van arbeidsparticipatie. Hellendoorn toont namelijk aan dat het juist de voormalig gehuwde vrouwen zijn die steeds meer in de onderste lagen van de inkomensverdeling zitten.⁹⁶ De vrouwen met stijgende arbeidsparticipatie bezaten daarentegen reeds een sterke positie op de arbeidsmarkt en een werkende partner. Uit een ander onderzoek blijkt dat de maatregelen voor stimulering van arbeidsparticipatie de overheid per saldo meer kost dan dat de deelname van een extra vrouw op de arbeidsmarkt oplevert aan belastingen.⁹⁷ Economische zelfstandigheid van elk individu is dus niet een afdoende reden om het draagkrachtbeginsel vanuit individueel oogpunt te bezien.

Wijle noemt een ander argument voor draagkracht vanuit individueel oogpunt. Het huwelijk heeft weliswaar invloed op draagkracht vanwege de (onderhouds)verplichtingen die deze relatie met zich meebrengt, maar beide partners zijn vrijwillig in deze positie getreden. Dat zouden ze volgens hem niet doen als het huwelijk niet overwegend positieve (niet-monetaire) baten met zich meebrengt. Hierdoor zou het huwelijk net zo goed als andere relaties met verplichtingen niet meegenomen moeten worden in de maatstaf van draagkracht.⁹⁸ Ook Jacobs onderschrijft deze veronderstelling voor de verschillende samenlevingsverbanden.⁹⁹ Het is in de individuele benadering van het draagkrachtbeginsel daarom de vraag of met een samenlevingsverband rekening gehouden moet worden in de inkomstenbelasting. Deze redenering zou doorgetrokken kunnen worden naar het hebben van kinderen. Dit zou namelijk ook een keuze zijn, waardoor de (niet-monetaire) baten die kinderen met zich meebrengen groter zijn dan de afnemende draagkracht. Dit kan een reden zijn om kinderen niet mee te nemen in de maatstaf van draagkracht. Schippers brengt daar echter tegenin dat kinderen niet alleen een privaat goed zijn dat vreugde brengt, maar ook verdriet en andere (niet-)kwantificeerbare lasten.¹⁰⁰ Daarnaast zijn ze ook voor de toekomst van de samenleving van belang, waardoor ze ook een soort publieke goederen zijn.¹⁰¹

⁹⁴ *Kamerstukken I* 2015/16, 34300, M, p. 32.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 35026, 62, p. 14, 15;

Het kabinet veronderstelt daarbij dat de oorzaak van het risico op financiële onzelfstandigheid van de vrouw gelegen is in de traditionele verdeling van arbeid en zorg tussen de partners.

⁹⁶ M. Hellendoorn, *Kostwinners en verliezers: de consequenties van individualisering van inkomensvorming voor de economische positie van vrouwen (1950-1990), een sociologische analyse*, Vrije Universiteit Amsterdam: 2010, p. 278.

⁹⁷ 'Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen', *CPB Notitie* 2019, p. 12; De berekening is gebaseerd op de kinderopvangtoeslag en de combinatiekorting ex. artikel 8.14a Wet IB 2001. De arbeidskorting en algemene heffingskorting laat de kosten voor de overheid hoger oplopen.

⁹⁸ F.C. Wijle, *Individuele belastingheffing van gehuwden*, Rotterdam: Fiscaal Economisch Instituut 1976, p. 92.

⁹⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 31.

¹⁰⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 33.

¹⁰¹ De kinderen van nu zijn de belasting- en premiebetalers van de toekomst. Daarnaast kunnen ze in hun toekomstig beroep ook een bijdrage aan de maatschappij leveren.

2.2.3 DRAAGKRACHTBEGINSEL VANUIT GEZINSOOGPUNT

Er zijn meerdere redenen om het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsoogpunt te bezien, waarbij het totale gezinsinkomen als uitgangspunt wordt genomen.¹⁰² Zowel het partnerinkomen als andere draagkracht beïnvloedende omstandigheden, zoals het aantal kinderen in een huishouden, worden in deze visie meegenomen in de maatstaf van draagkracht.

In paragraaf 2.2.2 is aangetoond dat de individualisering van de samenleving op het eerste gezicht pleit voor het draagkrachtbeginsel vanuit individueel oogpunt. Hier is echter meer tegen in te brengen dan in paragraaf 2.2.2 is aangetoond. Uit onderzoek is namelijk gebleken dat bij verreweg de meeste tweeverdieners de beide inkomens samen worden beschouwd als gezinsinkomen, en niet als individuele inkomens.¹⁰³ De meerderheid van de gehuwden en ongehuwde samenwonenden dragen de (gemeenschappelijke) kosten en wenden hun inkomens ook aan voor (persoonlijke) uitgaven van de partner, zonder rekening te houden met de afzonderlijke inkomens van de partners.¹⁰⁴ Het betalen van gemeenschappelijke kosten uit het gezamenlijke inkomen is zelfs een verplichting.¹⁰⁵ Bovendien is in het huidige civiele recht in het huwelijk automatisch sprake van beperkte gemeenschap van goederen.¹⁰⁶ Hierbij vallen arbeidsinkomsten die tijdens het huwelijk zijn verworven binnen de gemeenschap van goederen. Gubbels heeft aangetoond dat deze financiële verwevenheid, bestaande in een inkomensverwervende en -bestedende eenheid tussen partners, in de praktijk niet alleen geldt voor het huwelijk, maar ook voor de andere samenlevingsverbanden.¹⁰⁷ Ze stelt verder in haar onderzoek dat het hebben van een partner een relevante persoonlijke omstandigheid kan zijn voor de belastingheffing. Individualisering van de maatschappij doet daar niet aan af, het leidt zelfs eerder tot een gezamenlijke heffing, waarbij de partners afzonderlijk het subject van heffing zijn.¹⁰⁸ Deze aspecten geven aan individualisering niet per definitie leidt tot individuele draagkracht als uitgangspunt in de Wet IB 2001.

2.2.4 AFWEGING VISIES DRAAGKRACHTBEGINSEL

In de voorgaande paragrafen zijn verschillende argumenten genoemd voor zowel de individuele als de gezinsbenadering van het draagkrachtbeginsel. De huidige Wet IB 2001 gaat uit van de individuele benadering en somt de uitzonderingen waarbij de inkomens- en vermogensbestanddelen gezamenlijk

¹⁰² De tegenargumenten voor het individuele uitgangspunt zijn tegelijkertijd argumenten voor draagkracht vanuit gezinsoogpunt en andersom.

¹⁰³ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011;

Kamerstukken II 2010/11, 32740, 3, p. 40, 41.

¹⁰⁴ Een kleine minderheid let wel op de afzonderlijke inkomens en verdelen de kosten naar evenredigheid, dit komt onder ongehuwde samenwonenden vaker voor dan bij gehuwden.

¹⁰⁵ Deze verplichtingen volgen uit artikel 1:83 en 1:84 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW).

¹⁰⁶ Artikel 1:94 BW, tenzij huwelijkse voorwaarden zijn opgesteld of is geopteerd voor algehele gemeenschap van goederen.

¹⁰⁷ Voor andere samenlevingsverbanden dan het huwelijk gelden de genoemde civiele wetten niet, maar de feitelijke verschillen in financiële verwevenheid tussen het huwelijk en andere samenlevingsverbanden zijn klein; N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 155, 242.

¹⁰⁸ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 71;

Een voorbeeld van een dergelijk belastingstelsel is het splitsingsstelsel.

worden genomen, limitatief op.¹⁰⁹ Commissie-Van Dijkhuizen concludeerde dat zowel een belastingstelsel dat volledig is gebaseerd op gezinsdraagkracht als een volledig geïndividualiseerd stelsel door draagkracht op individueel niveau te bezien, niet is aan te bevelen, zolang de partners hun vermogen naar elkaar kunnen overhevelen.¹¹⁰ In een gezinsbelasting heeft inkomensoverheveling namelijk als gevolg dat de vrouw minder stimulans heeft om te participeren op de arbeidsmarkt vanwege de hogere marginale belastingdruk dan in een individueel stelsel en een hogere arbeidsaanbodelasticiteit dan de meestverdienende partner.¹¹¹ Bij een volledig geïndividualiseerd stelsel zou de overheid de niet-werkende of minstverdienende partner inkomensondersteuning geven, terwijl deze wellicht het inkomen van de partner kan gebruiken en deze ondersteuning derhalve niet nodig heeft. Het toepassen van beide benaderingen in één stelsel is volgens Commissie-Van Dijkhuizen niet optimaal, de politiek dient richting te kiezen.¹¹²

De richting zou bepaald kunnen worden aan de hand van andere op draagkracht gebaseerde regelingen. Hét voorbeeld daarvan is de AWIR, waar het gezinsinkomen leidend is voor draagkracht in de toeslagen.¹¹³ Uit de onderzoeken bij de totstandkoming van de AWIR is gebleken dat het totaalinkomen van een samenlevingsverband de meest geschikte indicator is voor draagkracht, mits het gaat om inkomensafhankelijke regelingen.¹¹⁴ Hoewel de doelstelling van belastingheffing niet is gelegen in inkomensondersteuning,¹¹⁵ bepaalt het totale gezinsinkomen de draagkracht van een huishouden en niet elk inkomen afzonderlijk, ongeacht of dit gaat om een inkomensondersteunende toeslag of om belastingheffing.

Uit de werkwijze van het Nibud blijkt dat niet alleen inkomsten, maar ook uitgaven gezinsdraagkracht bepalen.¹¹⁶ Jacobs stelt in overeenstemming met Gubbels en het Nibud dat het inkomen vanuit welvaartseconomisch perspectief niet de maat der dingen is.¹¹⁷ Dit wordt bevestigd in een onderzoek van het CBS. Daaruit blijkt dat alleenstaanden ceteris paribus meer draagkracht hebben, gemeten in besteedbaar gezinsinkomen met correctie voor schaalvoordelen, dan partners in een samenlevingsverband met hetzelfde totaalinkomen.¹¹⁸ Deze factoren geven de verhouding aan tussen de welvaart van een

¹⁰⁹ Art. 2.17(2) en art. 2.17(5) Wet IB 2001, deze vermogensbestanddelen betreffen het belastbare inkomen uit eigen woning, het inkomen uit aanmerkelijk belang vóór vermindering met de persoonsgebonden aftrek en de persoonsgebonden aftrek.

¹¹⁰ *Naar een activerender belastingstelsel* (Interimrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen), bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13, 33447, 1*, p. 40;

Commissie-Van Dijkhuizen beschouwt uitkeringen ook als onderdeel van het belastingstelsel.

¹¹¹ *Naar een activerender belastingstelsel* (Interimrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen), bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13, 33447, 1*, p. 40;

Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 18.

¹¹² *Naar een activerender belastingstelsel*, (Interimrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen), bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13, 33447, 1*, p. 41.

¹¹³ Artikel 7(1) AWIR.

¹¹⁴ *Kamerstukken II 2003/04, 29200-XV, 12*, p. 5.

¹¹⁵ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 1*, p. 54.

¹¹⁶ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2*, p. 5;

Dit betreffen met name uitgaven voor de eerste levensbehoeften.

¹¹⁷ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2*, p. 9.

¹¹⁸ *Naar een activerender belastingstelsel*, (eindrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen), bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13, 33447, 2*, p. 86;

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Welvaart in Nederland 2019', Den Haag: CBS 2019, p. 169.

bepaald meerpersoonshuishouden en de welvaart van een eenpersoonshuishouden met hetzelfde gezinsinkomen. Zo is de equivalentiefactor van een huishouden met twee partners zonder kinderen 1,37, wat inhoudt dat met hetzelfde gezinsinkomen de draagkracht van de alleenstaande 137% hoger is dan de draagkracht van eerdergenoemd huishouden. Met elk extra kind en volwassene in het huishouden wordt de factor steeds minder verhoogd.¹¹⁹ Hieruit volgt dat de draagkrachtvermindering in een gemeenschappelijk huishouden in het algemeen de schaalvoordelen overstijgt, mits het totaalinkomen van het gemeenschappelijke huishouden niet die van een alleenstaande overstijgt. Correcties voor deze draagkrachtverschillen kan alleen indien gezinsdraagkracht als uitgangspunt wordt genomen. Dit is in dit onderzoek dan ook het geval.

2.3 Leefvormneutraliteit

2.3.1 LEEFVORMNEUTRALITEIT ALGEMEEN

De discussie over het leefvormneutraal heffen van belastingen is in de 21^{ste} eeuw opgekomen nadat werd geconstateerd dat het partnerbegrip in de Wet IB 2001, de Successiewet 1956 (hierna: SW 1956) en de AWIR van elkaar verschilden.¹²⁰ De verschillen in het partnerbegrip waren deels te verklaren door de inkomensondersteunende functie van de AWIR, waarbij het van belang is dat gehuwden en ongehuwden een gelijke behandeling krijgen, waardoor gezinsdraagkracht leidend is en samenwonenden en gehuwden verplicht fiscaal partner zijn. De inkomstenbelasting heeft daarentegen belastingheffing als doel en kende regelingen waarbij individuele draagkracht leidend was vanwege de keus voor individualisering van het belastingstelsel. Bij deze regelingen konden samenwonende ongehuwden kiezen voor fiscaal partnerschap. Omdat niet altijd van deze optie gebruik werd gemaakt, had dit tot gevolg dat gelijke leefvormen niet op gelijke wijze in de inkomstenbelasting werden betrokken. Omdat dit ten koste ging van leefvormneutraliteit, werd het basispartnerbegrip in artikel 5a AWR geïntroduceerd.¹²¹ Nadien gaat de weg naar leefvormneutraliteit in de belastingheffing niet meer via het partnerbegrip, hoewel dat wel van belang blijft in de maatstaf van draagkracht.

Hoewel de SGP voor gezinsleefvormneutraliteit is en D66 voor leefvormneutraliteit op individueel niveau,¹²² bundelden beide partijen hun krachten om meer aandacht in de Kamer te krijgen voor het leefvormneutraal heffen van belastingen. Zo vond in 2011 het rondetafelgesprek *Leefvormneutralere belastingen* plaats. Hierbij kwamen politici en academici bij elkaar om de leefvormneutraliteit van de Wet IB 2001 en mogelijke oplossingen voor realisatie van leefvormneutralere belastingen te bespreken.¹²³ Zoveel aanwezigen, zoveel meningen bleken er te zijn, waardoor de discussie in de Tweede Kamer blijft voortduren.

Weekers, voormalige staatssecretaris van Financiën, stelde dat over het begrip leefvormneutraliteit in de Wet IB 2001 geen eenduidig standpunt bestaat, maar dat aan het bestaande belastingstelsel gefundeerde

¹¹⁹ Zie Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Welvaart in Nederland 2019', Den Haag: CBS 2019, p. 169, en *Naar een activerender belastingstelsel*, bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 33447, 2, p. 86.

¹²⁰ *Kamerstukken II 2008/09*, 27789, 18, p. 2.

¹²¹ *Kamerstukken II 2008/09*, 27789, 18, p. 3.

¹²² Zie onder andere *Kamerstukken II 2014/15*, 34000 IX, 23, p. 13.

¹²³ *Kamerstukken II 2010/11*, 32740, 2.

motieven ten grondslag liggen.¹²⁴ Mogelijk is de keuze voor de individuele benadering van het draagkrachtbeginsel één van de ‘gegronde motieven en doelstellingen’,¹²⁵ waaruit de conclusie volgt dat het huidige belastingstelsel gericht is op leefvormneutraliteit vanuit individueel oogpunt.¹²⁶ De roep om leefvormneutraliteit in het belastingstelsel, kernachtig weergegeven in de breed gesteunde motie-Koşer Kaya, bleef ondanks de verschillende opvattingen klinken.¹²⁷ Dit resulteerde in het huidige tweeschijvenstelsel, dat onder andere dient tot vermindering van de verschillen in belastingdruk tussen een- en tweeverdienershuishoudens.¹²⁸ Omdat de verschillen in belastingdruk tussen een- en tweeverdienershuishoudens nog steeds bestaan, blijft leefvormneutraliteit een urgent onderwerp.

2.3.2 LEEFVORMNEUTRALITEIT VANUIT INDIVIDUEEL OOGPUNT

Als leefvormneutraliteit vanuit individueel oogpunt wordt beschouwd, is een belastingstelsel slechts volkomen leefvormneutraal als elk individu, mits met een gelijke draagkracht, fiscaal gelijk wordt behandeld. Elk persoon wordt belast naar zijn individuele inkomen. De leefvorm is hierbij niet van belang, waardoor in principe geen sprake is van *leefvormneutraliteit*. Leefvormonafhankelijkheid is dan ook taalkundig een zuiverdere term dan leefvormneutraliteit.

Belastingheffing per individu, zonder rekening te houden met leefvorm en andere omstandigheden, past in het verregaand maatschappelijk individueel denken.¹²⁹ De definitie van individualisering is in juridische zin ‘het toekennen van rechten en plichten aan één individu, onafhankelijk van andere personen.’¹³⁰ Omdat het individu in toenemende mate belangrijker wordt dan het gezin en andere sociale instituties, leidt deze definitie tot een individuele belastingheffing, mede ook omdat de belastingwetgeving zoveel mogelijk dient aan te sluiten bij de maatschappelijke ontwikkelingen.¹³¹ Dit is dan ook het motief voor de individualisering van de Wet IB 2001.¹³²

¹²⁴ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 7, p. 35;*

Dat er in de Kamer geen overeenstemming is over het begrip leefvormneutraliteit, hoeft niet te betekenen dat bij de vormgeving van de Wet IB 2001 in deze geen keuze is gemaakt.

¹²⁵ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 3, p. 124.*

¹²⁶ Uit het vervolg van dit hoofdstuk zal namelijk blijven dat individuele draagkracht leefvormneutraliteit vanuit individueel oogpunt bewerkstelligt.

¹²⁷ *Kamerstukken II 2009/10, 32128, 40;*

Kamerstukken II 2010/11, 32740, 3, p. 38.

¹²⁸ *Kamerstukken II 2018/19, 35026, 3, p. 5; Kamerstukken II 2019/20, 35302, 3, p. 5.*

¹²⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Worden we individualistischer?* (online, laatst bijgewerkt op 23 november 2017);

Kamerstukken II 1999/00, 26727, 7, p. 104.

¹³⁰ R.M.A. Jansweijer, *Private leefvormen, publieke gevolgen. Naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering*. Voorstudies en achtergronden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag: Staatsuitgeverij 1987, p. 10, 11.

¹³¹ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 70, 71;

Kamerstukken II 1999/00, 26727, 7, p. 105.

¹³² *Kamerstukken II 1998/99, 26727, 3, p. 24.*

2.3.3 LEEFVORMNEUTRALITEIT VANUIT GEZINSOOGPUNT

Als leefvormneutraliteit vanuit gezinsoogpunt wordt beschouwd, is een belastingstelsel slechts leefvormneutraal als elke leefvorm met een gelijke draagkracht fiscaal hetzelfde wordt behandeld. De hoogte van de belasting wordt dan ook per leefvorm berekend, waarbij het gezamenlijke inkomen van de partners leidend is. Het (aandeel van het) inkomen per partner is niet van belang. Een belastingstelsel dat voldoet aan leefvormneutraliteit vanuit gezinsoogpunt kan een gezinsbelasting worden genoemd.¹³³

Een reden voor een gezinsbelasting is dat een dergelijk belastingstelsel met meer dan alleen het individu rekening houdt. Elk individu maakt namelijk deel uit van de samenleving en het merendeel van de individuen bevindt zich in een leefvorm met anderen.¹³⁴ De individualiserende maatschappij kan om deze meerpersoonshuishoudens niet heen. Bovendien is het volgens Gubbels de vraag in hoeverre de maatschappij in zoverre individualiseert, dat het afbreuk doet aan de positie van het gezin of andere samenlevingsvormen.¹³⁵ De oorzaak van het toenemende aantal alleenstaanden ligt volgens haar voornamelijk in de vergrijzing en in het feit dat relaties steeds minder duurzaam worden. Het zijn van een alleenstaande is een persoonlijke keuze, maar de wens blijft voor verreweg de meesten om op enige tijd weer deel uit te maken van een samenlevingsvorm.¹³⁶ Het gezin zal dus altijd een belangrijke plaats hebben in de samenleving.¹³⁷ De individualisering is dus niet een afdoende reden voor een belastingstelsel gebaseerd op individuele leefvormneutraliteit.

Een volgende reden die pleit voor leefvormneutraliteit vanuit gezinsoogpunt, is dat een gezinsbelasting de relatieve belastingdrukverschillen tussen de een- en tweeverdienershuishoudens vermindert. Elk samenlevingsverband met een gelijke draagkracht wordt namelijk fiscaal gelijk behandeld. Ook de discussie naar aanleiding van de afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting voor de minstverdienende partner zal dan niet meer relevant zijn, omdat het aandeel van de partners in de verwerving van het gezinsinkomen niet van belang is voor de gezinsbelasting.

2.3.4 AFWEGING VISIES LEEFVORMNEUTRALITEIT

Uit de voorgaande subparagrafen blijkt dat de beide visies op leefvormneutraliteit niet met elkaar verenigbaar zijn. Als leefvormneutraliteit vanuit individueel oogpunt bestaat, wordt elk individu met gelijke draagkracht fiscaal gelijk behandeld, maar tussen en binnen leefvormen bestaat verschil in de totale belastingdruk van het huishouden. Voor het totaalinkomen van de fulltime werkende alleenstaande, kunnen partners parttime werken. Het tweeverdienershuishouden heeft dan tweemaal recht op de

¹³³ A. Lejour & L. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 129;

In dit onderzoek wordt met gezinsbelasting, gezamenlijke heffing, gezamenlijke belasting en leefvormneutraliteit vanuit gezinsoogpunt hetzelfde bedoeld. Hierdoor kunnen deze termen willekeurig door elkaar worden gebruikt.

¹³⁴ Het aandeel meerpersoonshuishoudens in het totaal van huishoudens in Nederland is 61,7%; Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Huishoudens; grootte, samenstelling, positie in het huishouden', *CBS Statline* (online, laatst bijgewerkt op 13 september 2019).

¹³⁵ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 90.

¹³⁶ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 88.

¹³⁷ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 91.

arbeidskorting en de algemene heffingskorting.¹³⁸ Samen met de progressieve tariefstructuur geeft dat een relatief lagere belastingdruk voor het tweeverdienershuishouden dan voor het eenverdienerhuishouden. Hierdoor is dan geen sprake van leefvormneutraliteit vanuit gezinsoogpunt.

Toch bestaan er ook gerechtvaardigde verschillen in belastingdruk tussen huishoudens. Zo is in paragraaf 2.2.4 toegelicht dat de equivalentiefactoren van het CBS uitwijzen dat een eenpersoonshuishouden ceteris paribus meer draagkracht heeft dan een samenlevingsverband met hetzelfde totaalinkomen. Bij een gelijk inkomen is het vanuit leefvormneutraliteit vanuit gezinsoogpunt gerechtvaardigd om het totaalinkomen van het samenlevingsverband relatief lichter te belasten dan een eenpersoonshuishouden. Daar staat echter tegenover dat het anderhalfverdienermodel de norm is geworden, waarbij de tweede verdiener steeds meer gaat werken.¹³⁹ Gemiddeld genomen hebben tweeverdieners dan toch een hoger gezinsinkomen, en dus draagkracht, dan eenverdieners en alleenstaanden.

Als niet het individuele inkomen, maar het totaalinkomen leidend is voor de belastingheffing, kan dit als gevolg hebben dat de effectieve belastingdruk op een tweede verdiener hoger is dan die op het gelijke individuele inkomen van een alleenstaande. Hierdoor wordt deelname aan de arbeidsmarkt voor de tweede verdieners ontmoedigd. Vanwege de afweging tussen leefvormneutraliteit en werkgelegenheid bestaat in de Tweede Kamer weinig steun voor leefvormneutraliteit vanuit gezinsperspectief.¹⁴⁰ De voorkeur voor arbeidsparticipatie blijkt eveneens uit de afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting voor de minstverdienende partner. De hierdoor groter wordende fiscale kloof tussen een- en tweeverdienershuishoudens wordt gerechtvaardigd door de stimulatie van arbeidsparticipatie.¹⁴¹

Er moet een afweging gemaakt worden tussen het streven van de overheid om het belastingstelsel mee te laten bewegen op de maatschappelijke ontwikkelingen en het tegengaan van onrechtvaardige verschillen in belastingdruk tussen leefvormen met een gelijke draagkracht. Wiebes, voormalig staatssecretaris van Financiën, stelt dat de maatschappelijke visie met betrekking tot leefvormneutraliteit langzaam overgaat van de gezinsvisie naar het individuele oogpunt. Omdat het belastingstelsel de maatschappelijke visie dient te volgen, heeft dit als gevolg dat het belastingstelsel 'onherroepelijk individualiseert'.¹⁴² Het gezin en andere samenlevingsvormen blijven volgens Gubbels hun belangrijke plaats in de maatschappij behouden.¹⁴³ In een samenlevingsvorm blijft solidariteit belangrijk, anders wordt de samenleving van zijn wezenskenmerk beroofd. De maatschappelijke ontwikkelingen eisen dus niet noodzakelijkerwijs een individuele heffing, een heffing op basis van solidariteit kan daar ook mee in overeenstemming zijn. Dit is

¹³⁸ Artikel 8.10 en 8.11 Wet IB 2001;

Mits de inkomensgrenzen niet bereikt zijn.

¹³⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Meer 'grote', minder 'kleine' anderhalfverdieners', CBS (online, laatst bijgewerkt 29 mei 2019).

¹⁴⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32504, 32, p. 28.

¹⁴¹ *Handelingen II* 2017/18, 2028, p. 4 (aanhangsel).

¹⁴² *Handelingen I* 2015/16, 8, 8, p. 46.

¹⁴³ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 91.

dan ook een van de redenen waarom dit onderzoek uitgaat van leefvormneutraliteit vanuit gezinsverband.¹⁴⁴

2.4 Deelconclusie

In de voorgaande paragrafen zijn de concepten leefvormneutraliteit en draagkracht uitgewerkt. Beide begrippen zijn tweeledig op te vatten, namelijk vanuit individueel oogpunt en vanuit gezinsoogpunt. In de Tweede Kamer zijn de partijen het niet eens over de invulling van het begrip leefvormneutraliteit in de Wet IB 2001, ondanks de eensgezinde roep om een leefvormneutraler belastingstelsel.

Uit de uitwerking van zowel het begrip leefvormneutraliteit als het draagkrachtbeginsel met de beide visies blijkt dat de opvatting van het ene begrip moet stroken met de opvatting van het andere begrip. Beide uitgangspunten van draagkracht kunnen als maatstaf voor leefvormneutraliteit in de algemene zin des woords dienen. Maar leefvormneutraliteit vanuit individueel oogpunt kan alleen worden beoordeeld door individuele draagkracht, omdat daarbij de leefvorm geen betekenis heeft, wat in geen geval samen kan gaan met gezinsdraagkracht. Zo kan leefvormneutraliteit vanuit gezinsoogpunt ook alleen worden beoordeeld op basis van gezinsdraagkracht, omdat dan de partner en andere leefomstandigheden wel van belang zijn.

Alvorens te komen tot het uitgangspunt van dit onderzoek, zijn de voordelen van zowel de beide visies van leefvormneutraliteit als die van het draagkrachtbeginsel uiteengezet en is per begrip een keuze gemaakt. Zowel bij leefvormneutraliteit als bij het draagkrachtbeginsel zal worden uitgegaan van het gezinsoogpunt. Leefvormen met meer draagkracht zouden relatief meer belasting moeten betalen dan de leefvormen met minder draagkracht. Gezinsleefvormneutraliteit is dan leidend, wat meer dan individuele leefvormneutraliteit in staat is om de draagkracht van de leefvorm te meten, door de maatstaf van draagkracht uit te breiden met eventuele (werkende) partners en (inkomensafhankelijke) kinderen. Gezinsdraagkracht is derhalve de maatstaf van gezinsleefvormneutraliteit.

¹⁴⁴ Zie paragraaf 1.5 voor deze keuze het uitgangspunt van dit onderzoek.

3. GEZINSDRAAGKRACHT IN DE INKOMENSTOEREKENING, TARIEFSTRUCTUUR EN HEFFINGSKORTINGEN IN DE WET INKOMSTENBELASTING 2001

3.1 Inleiding

Op basis van de mogelijke visies op zowel leefvormneutraliteit als op het draagkrachtbeginsel blijkt reeds dat de huidige Wet IB 2001 intern inconsistent is.¹⁴⁵ De individuele inkomsten worden belast bij het individu waar de inkomsten opkomen.¹⁴⁶ De gemeenschappelijke inkomsten zijn daarentegen gebaseerd op gezinsdraagkracht, en kunnen vrij worden gealloceerd tussen de partners.¹⁴⁷ Het huidige beperkte samenvoegingsstelsel kent vanwege deze verschillende draagkrachtbenaderingen een hybride karakter. Stevens en Lejour stellen dat vanuit de draagkrachtgedachte geen reden bestaat om onderscheid te maken tussen persoonsgebonden inkomsten en gemeenschappelijke inkomsten.¹⁴⁸ De bron van het inkomen, arbeid of vermogen, maakt voor een heffing naar draagkracht niet uit, waardoor het ook niet fiscaal verschillend behandeld hoeft te worden. De overheid rechtvaardigt het onderscheid echter door te wijzen op eenvouds- en uitvoerbaarheidsoverwegingen, de gemeenschappelijke inkomens- en vermogensbestanddelen zijn namelijk moeilijk te individualiseren.¹⁴⁹

Het is dus de vraag in hoeverre het huidige belastingstelsel nog recht doet aan zijn grondslag als draagkrachtheffing.¹⁵⁰ Dit wordt voornamelijk bepaald door het tarief en de grondslag.¹⁵¹ Daarom zal paragraaf 3.2 de tariefstructuur in de Wet IB 2001 toetsen aan het draagkrachtbeginsel. Deze paragraaf besteedt eveneens aandacht aan de gemiddelde en marginale belastingdruk van leefvormen. Paragraaf 3.3 toetst de grondslag van de individuele inkomens- en vermogenstoerekening en paragraaf 3.4 de grondslag van de gemeenschappelijke inkomens- en vermogenstoerekening aan het draagkrachtbeginsel. De heffingskortingen worden in paragraaf 3.5 getoetst aan gezinsdraagkracht. Paragraaf 3.6 sluit af met een conclusie over de mate waarin het huidige belastingstelsel voldoet aan het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsoogpunt. In dit onderzoek worden er geen aanbevelingen gedaan om de tariefstructuur en heffingskortingen in meerdere mate in overeenstemming met gezinsdraagkracht te brengen, enkel de wijzigingen van de potentiële belastingstelsels van deze elementen worden getoetst aan het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsoogpunt.

¹⁴⁵ J.M.H.F. Teunissen, 'Vrijheid, gelijkheid en belastingen', *WFR* 2010/674.

¹⁴⁶ De individuele inkomensbestanddelen zijn alles wat geen gemeenschappelijke inkomens- en vermogensbestanddelen zijn.

¹⁴⁷ De gemeenschappelijke inkomens- en vermogensbestanddelen zijn limitatief opgesomd in artikel 2.17(2) en artikel 2.17(5) Wet IB 2001, als daar zijn het belastbare inkomen uit eigen woning, het inkomen uit aanmerkelijk belang vóór vermindering met de persoonsgebonden aftrek en de persoonsgebonden aftrek.

¹⁴⁸ A. Lejour & L.G.M. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 242.

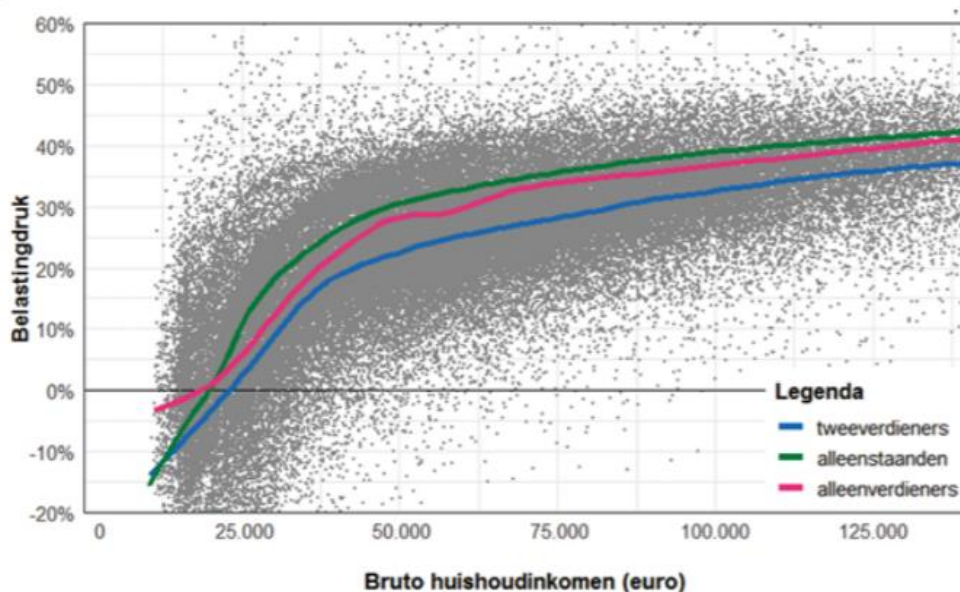
¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 3, p. 125.

¹⁵⁰ *Kamerstukken II* 1998/99, 26727, 3, p. 292.

¹⁵¹ *Kamerstukken II* 1998/99, 26727, A, p. 20.

3.2 Tariefstructuur

De tariefstructuur in box 1 van de Wet IB 2001, betreffende het belastbaar inkomen uit werk en woning, kenmerkt zich door progressie. Zowel de gemiddelde als de marginale belastingdruk stijgt bij een hoger inkomen. Het progressieve tarief past bij de basisgedachte van het draagkrachtbeginsel dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. In de tariefstructuur tot 2020 was de progressie in meerdere mate zichtbaar door drie tariefschijven. De overheid stelt evenwel dat het tweeschijvenstelsel met de vlakkere tariefstructuur de fiscale behandeling van de verschillende samenlevingsverbanden evenwichtiger maakt, omdat het voor de belastingdruk minder uitmaakt of het inkomen door één of twee personen wordt verworven.¹⁵² Stevens betoogt daarentegen dat de progressie-effecten meer in de inkomensafhankelijke kortingen en de afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting voor de minstverdienende partner zitten.¹⁵³ Omdat de inkomensafhankelijke heffingskortingen veelal worden bepaald door het individuele inkomen, is ook met het tweeschijvenstelsel van fiscaal belang door hoeveel personen het gezinsinkomen wordt verworven. Voor de gemiddelde belastingdruk blijkt dit uit figuur 1, waar de gemiddelde belastingdruk naar het inkomen op leefvormniveau is weergegeven.¹⁵⁴ De gemiddelde belastingdruk stijgt naarmate het inkomen stijgt, maar het gaat met afnemende meeropbrengsten gepaard. De stijging van de belastingdruk daalt namelijk naarmate het inkomen stijgt. Verder blijkt uit deze figuur verschil in de fiscale behandeling van de verschillende leefvormen. Alleenstaanden hebben een substantieel hogere gemiddelde belastingdruk ten opzichte van tweeverdieners, het is dus in de huidige tariefstructuur fiscaal gunstig om het gezinsinkomen te verdelen over twee verdieners.



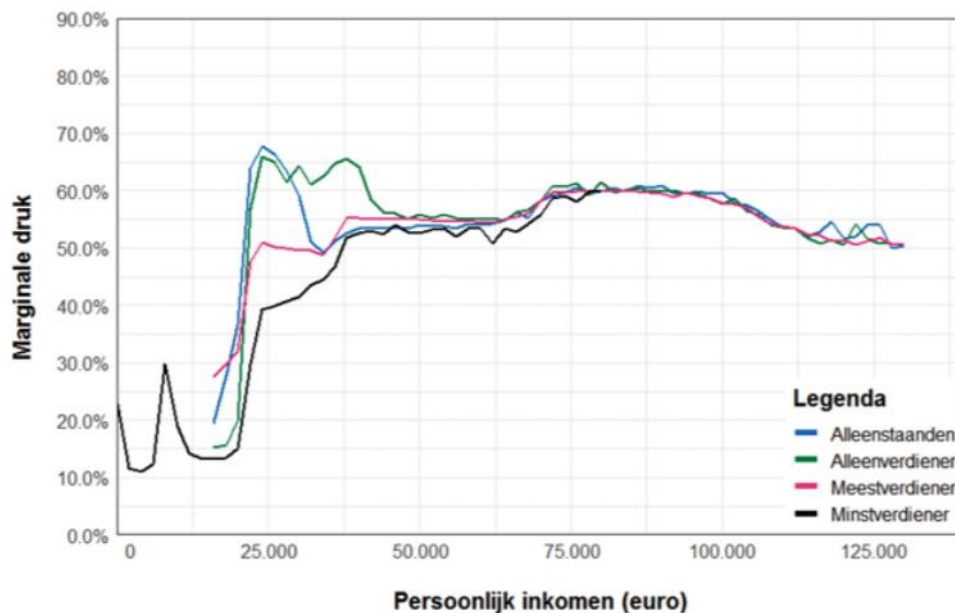
Figuur 1. Gemiddelde belastingdruk naar huishoudinkomen

¹⁵² *Kamerstukken II 2018/19, 35026, 3, p. 6.*

¹⁵³ L.G.M. Stevens, 'Geeft regeerakkoord Rutte III zicht op een echte belastingherziening?', *WFR* 2017/223.

¹⁵⁴ 'Marginale druk, op het randje van de mogelijkheden', rapport in *Kamerstukken I 2019/20, 35302, B, p. 9*; De gemiddelde druk is het verschil tussen het bruto-inkomen en het nominaal beschikbaar inkomen gedeeld door het bruto-inkomen * 100%.

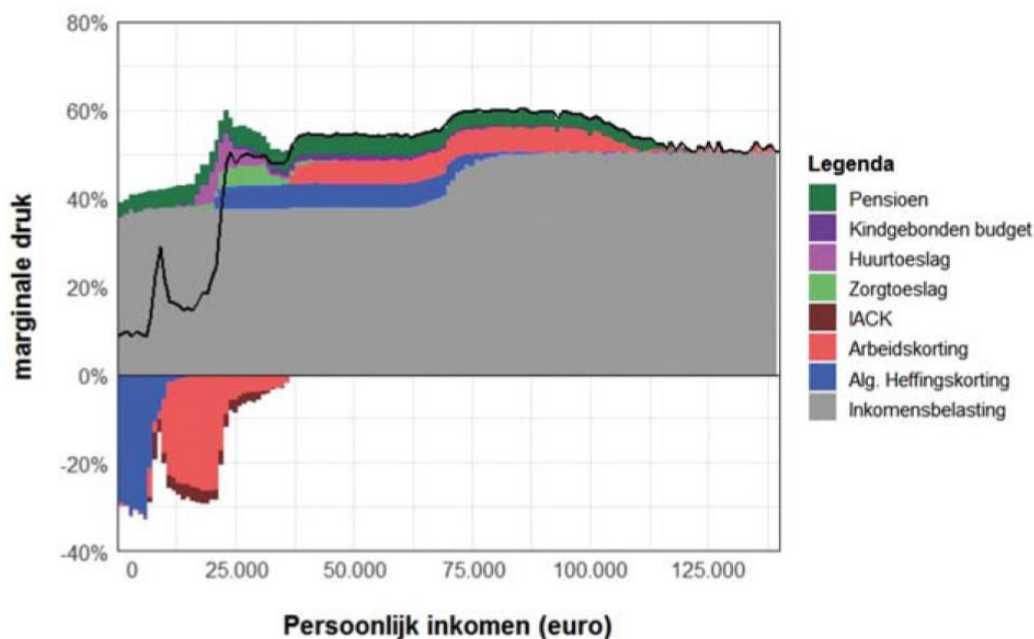
Ook voor de marginale belastingdruk maakt het uit in welke leefvorm de belastingplichtige zich bevindt en hoe de rolverdeling binnen de leefvorm is vormgegeven. Dit is zichtbaar in figuur 2, waar de marginale belastingdruk per leefvorm is weergegeven. Tweeverdieners hebben namelijk een substantieel lagere belastingdruk tussen een inkomen van € 25.000 en € 40.000 dan alleenstaanden of eenverdieners, terwijl eenverdieners en tweeverdieners zich in eenzelfde soort huishouden kunnen bevinden, en dus bij een gelijk inkomen gelijke draagkracht kunnen hebben. Ook het tweeschijvenstelsel voldoet derhalve niet aan leefvormneutraliteit vanuit gezins oogpunt.



Figuur 2. Marginale belastingdruk 2021 naar huishoudtype¹⁵⁵

Een vergelijking met figuur 1 toont dat de hoge marginale belastingdruk bij relatief lage inkomens gepaard gaat met een lage gemiddelde belastingdruk. De oorzaak daarvan is gelegen in het feit dat de lagere inkomens relatief veel inkomensondersteuning krijgen, wat de marginale belastingdruk doet stijgen vanwege de inkomensafhankelijke afbouw, maar de gemiddelde belastingdruk doet dalen. Figuur 3 toont door middel van een marginale druk compositie aan dat de oorzaken van de pieken in de marginale gelegen zijn in inkomensgrenzen van toeslagen en heffingskortingen. Met name tussen het inkomen van € 20.000 en € 25.000 stijgt de marginale druk onevenredig met het inkomen en weerspiegelt de marginale belastingdruk de (gezins-)draagkracht niet. Boven dat inkomen stijgt de draagkracht, weergegeven in inkomen, maar stijgt de marginale belastingdruk evenmin evenredig mee door de eerdergenoemde inkomensgrenzen.

¹⁵⁵ 'Marginale druk, op het randje van de mogelijkheden', rapport in *Kamerstukken I 2019/20*, 35302, B, p. 17.



Figuur 3. Marginale druk compositie 2021 naar regeling (voor alle huishoudens).¹⁵⁶

Het inkomen uit aanmerkelijk belang in de tweede box kent, in tegenstelling tot box 1, een proportioneel tarief van 25%.¹⁵⁷ Een proportioneel tarief voldoet ceteris paribus niet aan het draagkrachtprincipe dat leefvormen met hogere draagkracht een evenredig hogere belastingdruk hebben dan leefvormen met een lagere belastingdruk, omdat de gemiddelde en marginale belastingdruk voor al het inkomen in box 2 gelijk is. Doordat het tarief proportioneel is, maakt het voor de belastingdruk niet uit of het inkomen individueel of gezamenlijk wordt toegerekend. De tariefstructuur houdt dus geen rekening met draagkrachtvermeerdering of -vermindering van partners in een leefvorm, die al dan niet ook een aanmerkelijk belang bezitten. Ook hebben aandelen van kinderen geen invloed op de belastingdruk.

Box 3 kent eveneens een proportioneel tarief over het belastbare inkomen uit sparen en beleggen. Dit tarief bedraagt 30%.¹⁵⁸ Het verschil met het proportionele tarief in box 2 is dat door toepassing van heffingsvrij vermogen, een vrijstelling aan de voet, de zogeheten Benthamse progressie is ingevoerd.¹⁵⁹ Een kenmerk daarvan is dat de gemiddelde belastingdruk toeneemt naarmate het inkomen uit vermogen stijgt. De relatieve betekenis van het heffingsvrij vermogen wordt namelijk steeds kleiner. De rol van partners en kinderen in de tariefstructuur is in deze box hetzelfde als in box 2, waardoor de uitkomst van de toets aan gezinsdraagkracht op deze punten hetzelfde is.

De Wet IB 2001 vormt met de verschillende boxen gezamenlijk een draagkrachtheffing. Elke box heeft echter een andere tariefstructuur als gevolg van de mate van mobiliteit van inkomensbestanddelen. Kapitaal is mobiel en dient ten behoeve van de belastingopbrengsten relatief laag belast te worden. Arbeid

¹⁵⁶ 'Marginale druk, op het randje van de mogelijkheden', rapport in *Kamerstukken I* 2019/20, 35302, B, p. 14.

¹⁵⁷ Artikel 2.12 Wet IB 2001.

¹⁵⁸ Artikel 2.13 Wet IB 2001.

¹⁵⁹ A. Lejour & L.G.M. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 115.

is daarentegen minder mobiel en kan daarom zwaarder en progressief worden belast. Op deze wijze wordt zoveel mogelijk belasting binnengehaald, 'catch as catch can'.¹⁶⁰ Deze verschillen kunnen ongelijkheid in belastingdruk tussen de verschillende inkomens- en vermogensbestanddelen veroorzaken. Het is de vraag of draagkracht een gelijke belastingdruk daartussen vereist. Stevens merkt daarbij op dat elke euro een gelijke draagkracht kent voor de belastingplichtige, waardoor de verschillende tarieven op de verschillende inkomens- en vermogensbestanddelen het evenwicht tussen de boxen verstoren.¹⁶¹ Dit doet volgens hem afbreuk aan het draagkrachtbeginsel.

De vrije allocatie van de gemeenschappelijke inkomens- en vermogensbestanddelen kan ook gevolgen hebben voor de effectieve belastingdruk van partners. Dit is niet het geval voor box 2 vanwege het proportionele tarief, maar wel voor de eigenwoningregeling in box 1. Omdat de aftrekbare kosten betreffende de eigen woning veelal hoger zijn dan het eigenwoningforfait, is het voordelig om deze kosten tegen het hoogst mogelijke tarief af te laten trekken.¹⁶² Het maximale aftrektarief wordt echter reeds jaarlijks (versneld) verlaagd, zodat het voordeel van een bepaalde verdeling tussen de partners van steeds minder belang is.¹⁶³ Ook voor het box 3-vermogen kan de vrije allocatie positieve gevolgen hebben. De drie schijven met fictieve rendementen impliceert hogere rendementen bij een hogere grondslag.¹⁶⁴ Door het vermogen te verdelen over twee partners kan het in een lagere schijf blijven. Echter, de alleenstaande kan geen gebruik maken van de vrije allocatie en heeft dientengevolge een progressienadeel ten opzichte van het samenlevingsverband met twee partners. Dit is in strijd met leefvormneutraliteit vanuit gezinsoogpunt indien de draagkracht niet verschilt. Caminada, Goudswaard en Knoef hebben eveneens aangetoond dat de drukverdeling in de Wet IB 2001 in leefvormen met gelijke bruto-inkomens, maar met verschillende gezinsomstandigheden, ongelijk verdeeld is.¹⁶⁵ Dit is volgens hen het gevolg van het toenemend gebruik van belastingen voor beleidsinstrumentalisme.

3.3 Individuele inkomens- en vermogenstoerekening

De Wet IB 2001 gaat uit van individuele toerekening van inkomens- en vermogensbestanddelen. Op zichzelf is dit uitgangspunt strijdig met gezinsdraagkracht, omdat de grondslag van de heffing in beginsel bij de belastingplichtige wordt belast en geen rekening wordt gehouden met andere omstandigheden die de gezinsdraagkracht beïnvloeden. De inkomensbestanddelen die individueel toegerekend worden, kennen

¹⁶⁰ A.C. Rijkers, 'Een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21^e eeuw', *FED* 2001/229.

¹⁶¹ L. Stevens, *Fiscale fascinatie*, Deventer: Wolters Kluwer 2006, p. 85.

¹⁶² R. Stam, 'Eigenwoningregeling', *Cursus Belastingrecht*.

In het geval van een geringe of geen eigenwoningschuld, zorgde Wet Hillen (artikel 3.123a Wet IB 2001) dat per saldo alsnog geen belasting wordt betaald over het eigenwoningforfait. Vanaf 2019 wordt deze aftrek echter in dertig jaar afgebouwd naar nihil.

¹⁶³ *Kamerstukken II* 2018/19, 35026, 3, p. 9;

Kamerstukken II 2019/20, 35302, 3, p. 79.

¹⁶⁴ Artikel 5.2 Wet IB 2001.

¹⁶⁵ C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard & M.G. Knoef, 'Toenemende spreiding in de drukverdeling van inkomensheffingen', *WFR* 2018/180.

geen fictieve rendementen, waardoor degenen met hogere inkomens geacht worden sterkere schouders te hebben dan degenen met lagere inkomens. Eerstgenoemden betalen dan ook relatief meer belasting.¹⁶⁶

3.3.1 BELASTBARE WINST UIT ONDERNEMING

De grondslag voor de heffing van de IB-ondernemer is de belastbare winst, wat alle voordelen uit de onderneming omvat.¹⁶⁷ De persoonlijke uitgaven van de ondernemer worden uitgesloten van de winstbepaling.¹⁶⁸ Voor gemengde kosten, die voortkomen uit de bedrijfsvoering en tevens het persoonlijke leven van de belastingplichtige dienen, geldt een fictieve winstbijtelling dan wel aftrekbeperking om te bewerkstelligen dat slechts het ondernemingsgedeelte in aftrek wordt genomen.¹⁶⁹ De invloed van inkomensafhankelijke kinderen wordt niet meegenomen in de grondslag.

In sommige gevallen hebben verbonden personen wel invloed op de belastbare winst van de belastingplichtige. De werkzaamheden van de belastingplichtige voor een samenwerkingsverband met een verbonden persoon tellen bijvoorbeeld onder bepaalde omstandigheden niet mee voor het urencriterium.¹⁷⁰ Voor partners met een reëel samenwerkingsverband kan dit een negatieve invloed hebben op de ondernemersaftrek.¹⁷¹ Ook zonder dat de ene partner aan het urencriterium voldoet, verricht die werkzaamheden waarvoor vanuit draagkracht gezien met betrekking tot de ondernemersaftrek een gelijke behandeling vereist is met de partner die wel aan het urencriterium voldoet. De reden voor deze anti-misbruikbepaling is het tegengaan van ongebruikelijke samenwerkingsverbanden met verbonden personen met het oog op dergelijke ondernemersfaciliteiten.¹⁷² Doeltreffendheid prevaleert hier boven het draagkrachtbeginsel.

De meewerkaftrek is in zekere zin een voorbeeld van gezinsdraagkracht. De ondernemer die voldoet aan het urencriterium heeft daar recht op als de partner zónder vergoeding meewerkt in de onderneming.¹⁷³ Afhankelijk van het aantal uren dat de partner meewerkt, bestaat winstafhankelijke aftrek van de winst. De meewerkaftrek is dan de ‘vergoeding’ aan de meewerkende partner op leefvormniveau. Hierbij valt op dat de ondernemer dubbel voordeel heeft van de meewerkende partner door zowel werkzaamheden zonder vergoeding als de meewerkaftrek, terwijl de partner op individueel niveau geen inkomen of belastingvoordeel heeft als gevolg van haar werkzaamheden. Doordat de partners samen beschikken over de winst, heeft de meewerkende partner eveneens baat bij de meewerkaftrek, wat in overeenstemming is met gezinsdraagkracht.

¹⁶⁶ Mits er zodanig verschil in inkomen is, dat de hogere inkomens in de tweede tariefschijf terechtkomen. De individuele inkomensbestanddelen vallen allen onder het progressieve tarief in box 1.

¹⁶⁷ Artikel 3.8 Wet IB 2001.

¹⁶⁸ Artikel 3.16 Wet IB 2001.

¹⁶⁹ Artikel 3.15 Wet IB 2001;
Kamerstukken II 1988/89, 20874, B, p. 3,4.

¹⁷⁰ Artikel 3.6(2) en 3.6(3) Wet IB 2001.

¹⁷¹ De volgende ondernemersfaciliteiten zijn afhankelijk van het urencriterium: zelfstandigenaftrek (artikel 3.76 Wet IB 2001), aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk (artikel 3.77 Wet IB 2001), meewerkaftrek (artikel 3.78 Wet IB 2001) en startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid (verlaagd urencriterium, artikel 3.78a Wet IB 2001).

¹⁷² *Kamerstukken II 1998/99, 26727, 3, p. 99*

¹⁷³ Artikel 3.78 Wet IB 2001.

3.3.2 BELASTBAAR LOON

Het belastbaar loon wordt evenals winst uit onderneming individueel toegerekend aan de belastingplichtige. De grondslag voor het loon betreft het loonbegrip in de Wet op de Loonbelasting 1964 (hierna: Wet LB 1964).¹⁷⁴ De loonbelasting is namelijk een voorheffing op de inkomstenbelasting, de ingehouden loonbelasting wordt verrekend met de inkomstenbelasting. Draagkrachtbeïnvloeding door de partner en kinderen wordt ook in het loongedeelte in de Wet IB 2001 niet meegenomen, waardoor dit deel op zichzelf niet voldoet aan de maatstaf van gezinsdraagkracht.

3.3.3 BELASTBAAR RESULTAAT UIT OVERIGE WERKZAAMHEDEN

Bij het belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden zijn partners en kinderen wel van belang, met name bij de terbeschikkingstelling van bestanddelen door de belastingplichtige aan de onderneming, samenwerkingsverband of werkzaamheid van een verbonden persoon of aan de vennootschap waarin de verbonden persoon een aanmerkelijk belang heeft.¹⁷⁵ De verbonden persoon kan zowel de partner als de minderjarige kinderen van de belastingplichtige zijn.¹⁷⁶ Indien het betreffende vermogensbestanddeel niet in de gemeenschap van goederen valt, wordt het beschikbaar stellen van dat vermogensbestanddeel als werkzaamheid aangemerkt, waarbij over de vergoeding belasting betaald dient te worden.

De terbeschikkingstellingsregeling houdt dus geen rekening met het feit dat ook in samenlevingsverbanden waarbij het vermogensbestanddeel niet in de gemeenschap van goederen valt, toch in zodanige mate sprake kan zijn van financiële verwevenheid, dat het terbeschikkinggestelde vermogensbestanddeel als gemeenschappelijk kan worden ervaren.¹⁷⁷ In dat geval zijn fiscale consequenties bij het ter beschikking stellen van het betreffende vermogensbestanddeel aan de onderneming van de partner vanuit gezinsdraagkracht niet terecht. De oorzaak van deze bepalingen is gelegen in de strijd tegen misbruik, wederom prevaleert de doeltreffendheid van deze bepaling boven gezinsdraagkracht.

3.3.4 BELASTBARE PERIODIEKE UITKERINGEN EN VERSTREKKINGEN

Verschillende publiekrechtelijke uitkeringen worden vrijgesteld van belasting.¹⁷⁸ Deze uitkeringen gaan voornamelijk kinderen en zorgbehoevenden aan en zijn veelal van essentieel belang, omdat gezinsdraagkracht zonder deze uitkeringen waarschijnlijk niet toereikend zijn om de daarmee samenhangende uitgaven te doen.¹⁷⁹ Verondersteld wordt zelfs dat dergelijke uitgaven niet in een door de overheid normaal geacht bestedingspatroon passen, waardoor ook geen draagkracht tot het betalen van belasting ontstaat.¹⁸⁰ Hoewel belastingheffing over publiekrechtelijke uitkeringen een vestzakbroekzakbeleid zou zijn, houdt de Wet IB 2001 om voornoemde redenen wel rekening met draagkrachtverlagende gezinsomstandigheden.

¹⁷⁴ Artikel 10 Wet LB 1964.

¹⁷⁵ Artikel 3.91 en 3.92 Wet IB 2001.

¹⁷⁶ Artikel 3.91(2)b Wet IB 2001.

¹⁷⁷ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 155.

¹⁷⁸ Artikel 3.104a Wet IB 2001

¹⁷⁹ *Kamerstukken II 1983/84, 18413, 3, p. 4.*

¹⁸⁰ *Kamerstukken II 1983/84, 18413, 3, p. 5.*

3.4 Gemeenschappelijke inkomens- en vermogenstoerekening

De Wet IB 2001 kent ook uitzonderingen op de hoofdregel van individuele inkomens- en vermogenstoerekening. Deze zijn limitatief opgesomd en betreffen de gemeenschappelijke inkomensbestanddelen en de gezamenlijke grondslag voor sparen en beleggen.¹⁸¹ De gemeenschappelijke inkomensbestanddelen bestaan uit de belastbare inkomsten uit eigen woning, het inkomen uit aanmerkelijk belang vóór vermindering met de persoonsgebonden aftrek en de persoonsgebonden aftrek.¹⁸²

De gemeenschappelijke toerekening van deze bestanddelen is een compromis tussen de individualiserende maatschappij en de moeilijk te individualiseren inkomens- en vermogensbestanddelen.¹⁸³ De wetgever gaat ervan uit dat een gemeenschappelijk inkomensbestanddeel bij de belastingplichtige en zijn partner ieder voor de helft opkomt, en een gemeenschappelijk vermogensbestanddeel voor de helft in het bezit is van hen afzonderlijk.¹⁸⁴ De partners mogen afwijken van deze veronderstelling door de verdeling in de inkomstenbelasting aan te passen. De wetgever veronderstelt dan dat de aangegeven verdeling de werkelijke verdeling van de bestanddelen tussen de partners weergeeft.¹⁸⁵ In principe hebben partners de mogelijkheid om fiscaal de meest gunstige verdeling van de bestanddelen te kiezen. Dat deze vrije allocatie voor een lagere gemiddelde en marginale belastingdruk kan zorgen, is toegelicht in paragraaf 3.2. De leefvormneutraliteit van de gemeenschappelijke inkomens- en vermogensbestanddelen is ambigu, omdat enerzijds alleenstaanden niet de mogelijkheid hebben om de bestanddelen fiscaal gunstig te verdelen, maar anderzijds hebben zij volgens de equivalentiefactoren van het CBS wel een relatief hogere draagkracht ten opzichte van samenlevingsverbanden.

3.4.1 INKOMEN UIT EIGEN WONING

Zowel de hypotheekrenteaftrek als de heffing over inkomsten uit eigen woning hebben plaats in box 1.¹⁸⁶ Dat de eigen woning wordt geacht een bron van inkomen te zijn, gaat terug op de gedachte dat de eigenaar de woning aan zichzelf verhuurt en door de besparing op de huur rendement behaalt.¹⁸⁷ In het huidige belastingstelsel wordt het rendement bepaald door de waardeontwikkeling van de woning, welke is gesteld op het verschil in de waarde in het economische verkeer (hierna: WEV) op het moment van aankoop en van verkoop. Deze waardeontwikkeling wordt forfaitair bepaald door het eigenwoningforfait.¹⁸⁸ Een dergelijk systeem met fictieve rendementen gaat in tegen het draagkrachtbeginsel. De heffing sluit namelijk niet aan bij de werkelijke waardeontwikkelingen. Wel is het in overeenstemming met draagkracht dat bezitters van woningen van hoge waarde meer belasting betalen, als de eigenaars van deze woningen daarnaast ook een relatief grote draagkracht kennen.

¹⁸¹ Artikel 2.17(2) Wet IB 2001.

¹⁸² Artikel 2.17(5) Wet IB 2001.

¹⁸³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 3, p. 125.

¹⁸⁴ Artikel 2.17(3) Wet IB 2001.

¹⁸⁵ M.J. Hoogeveen, 'Historisch perspectief', *Cursus Belastingrecht* IB.2.4.4.A.

¹⁸⁶ Artikel 3.110 Wet IB 2001.

¹⁸⁷ A. Lejour & L.G.M. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 101.

¹⁸⁸ Artikel 3.112 wet IB 2001. Deze eigenwoningforfait is een percentage van de eigenwoningwaarde.

Van het eigenwoningforfait mogen bepaalde kosten afgetrokken worden. Dit betreffen de renten en kosten van schulden die vallen onder de eigenwoningschuld ex artikel 3.119a Wet IB 2001 en de periodieke betalingen op grond van rechten van erfpacht, opstal en beklemming, mits het betrekking heeft op de eigen woning.¹⁸⁹ De kostenaf trek sluit derhalve aan bij de werkelijke uitgaven en is in zoverre in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel. De aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld ex artikel 3.123a Wet IB 2001 wordt afgebouwd. Het saldo van de voordelen uit de eigen woning (eigenwoningforfait) en de daarop drukkende aftrekbare kosten wordt in de heffing betrokken.¹⁹⁰

3.4.2 INKOMEN UIT AANMERKELIJK BELANG

De grondslag van box 2 is het belastbaar inkomen uit aanmerkelijk belang.¹⁹¹ De rol van de partner en bloedverwanten in de kwalificatie van het aanmerkelijk belang van de belastingplichtige, onder andere in de meetrekgeregeling, is veelal om misbruikredenen opgenomen in de wet.¹⁹² Zonder deze bepalingen zou het mogelijk zijn om bijvoorbeeld de aandelen te verdelen onder de leden van het gezin, zodat per belastingplichtige steeds net niet wordt voldaan aan het aanmerkelijk belang, maar op gezinsniveau het 5%-criterium ruim wordt overschreden. Hierdoor zou alleen belasting worden betaald over het forfaitaire rendement in box 3, terwijl de inspraak in de onderneming op gezinsniveau even groot is als bij een andere verdeling van de aandelen in het gezin, waarbij wel sprake is van aanmerkelijk belang. Ook het vervroegd verliesnemen met gebruik van partner of bloedverwanten in rechte lijn als in de constructie van artikel 4.24 Wet IB 2001, is niet meer mogelijk.

Binnen een leefvorm kan in zodanige mate de mogelijkheid om invloed uit te oefenen in een onderneming bestaan, dat deze aandeelhouders gezien worden als een soort ondernemer.¹⁹³ De leefvorm wordt dan ook als een ‘samenwerkende groep’ gezien.¹⁹⁴ Dienovereenkomstig worden de werkelijke inkomsten uit deze aandelen belast, in plaats van het fictieve rendement in box 3. De mate van zeggenschap is bij aandelen in box 2 hoger dan bij aandelen in box 3 en geeft daardoor potentieel meer inkomen weer. Daarom wordt in dit onderzoek verondersteld dat aanmerkelijk belang meer bijdraagt aan gezinsdraagkracht, waardoor de samentellingsbepalingen in overeenstemming zijn met gezinsdraagkracht.

3.4.3 GEZAMENLIJKE GRONDSLAG SPAREN EN BELEGGEN

De rendementsgrondslag van box 3 betreft de waarde van bezittingen ex artikel 5.3(2) Wet IB 2001, verminderd met de waarde van de schulden.¹⁹⁵ In geval van een partner worden de vermogens samengeteld, waarbij het heffingsvrije vermogen wordt verdubbeld. Dit is in overeenstemming met gezinsdraagkracht, dat wordt immers bepaald door het gezamenlijke vermogen van de partners.

¹⁸⁹ Artikel 3.120(1) Wet IB 2001.

¹⁹⁰ Artikel 3.110 Wet IB 2001.

¹⁹¹ Zoals gedefinieerd in artikel 4.6 – 4.11 Wet IB 2001

¹⁹² Artikel 4.10 Wet IB 2001.

A.C. Rijkers, ‘Inleiding samentelling met partner’, *Cursus Belastingrecht* IB.4.3.2.A.

¹⁹³ E.J.W. Heithuis, P. Kavelaars & B.F. Schuver, *Inkomstenbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 557.

¹⁹⁴ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 475.

¹⁹⁵ Artikel 5.2(1) Wet IB 2001

De heffingsgrondslag in box 3, oftewel het rendement op het vermogen, is gebaseerd op een fictie. Artikel 5.2(1) Wet IB 2001 stelt drie schijven voor het vermogen vast, met elk een verondersteld rendement. Deze fictieve rendementen zijn in strijd met draagkracht in welke vorm dan ook, omdat net als met de eigenwoningregeling, de werkelijke rendementen op het vermogen niet overeenkomen met het fictieve rendement waarover belasting wordt geheven.

3.4.4 PERSOONSGEBONDEN AFTREK

Reeds onder de Wet IB 1964 bestonden er aftrekposten voor bepaalde uitgaven met een onvermijdelijk karakter die de draagkracht verminderen.¹⁹⁶ Een deel van deze aftrekposten zijn overgenomen in de persoonsgebonden aftrek onder de Wet IB 2001, maar draagkrachtvermindering is niet de hoofdreden voor de aftrekmogelijkheid, de aftrek is bewust gekozen om ‘bepaalde activiteiten te faciliteren’.¹⁹⁷ Door het instrumentele karakter van deze aftrekposten, zijn ze politiek gevoelig. Een aantal van de persoonsgebonden aftrekposten zijn reeds afgeschaft om eenvoudsredenen, zoals de uitgaven voor monumentenpanden en de aftrek van uitgaven voor levensonderhoud van kinderen tot 21 jaar.¹⁹⁸ Met name de laatstgenoemde aftrek is van belang voor een belastingstelsel op basis van gezinsdraagkracht. Weliswaar zijn de toentertijd bestaande elf kindregelingen, waarvan deze aftrek er één van was, omgevormd tot vier, maar Albregtse vraagt zich bijvoorbeeld af of het karakter van deze aftrek niet zozeer afwijkt, dat het niet past in de vier nieuwe regelingen.¹⁹⁹ De kosten voor levensonderhoud van kinderen hebben namelijk een zodanig noodzakelijk karakter, dat het draagkrachtverlagend is.

Momenteel bestaat de persoonsgebonden aftrek uit de uitgaven voor onderhoudsverplichtingen en voor specifieke zorgkosten, weekenduitgaven voor gehandicapten, scholingsuitgaven en aftrekbare giften.²⁰⁰ De voorwaarden voor deze aftrek zijn dat de kosten drukken op de belastingplichtige en dat hij zich redelijkerwijs gedrongen moet voelen om deze uitgaven te doen.²⁰¹ De belastingplichtige moet dus na het doen van deze uitgaven daadwerkelijk minder draagkracht hebben dan daarvoor.

De persoonsgebonden aftrek wordt voor zover mogelijk in box 1 in aftrek genomen, vervolgens in box 3 en daarna in box 2.²⁰² De aftrek geschiedt dus eerst tegen het progressieve tarief, daarna pas tegen de proportionele tarieven. Dit heeft als gevolg dat belastingplichtigen met meer inkomen uit werk en woning relatief meer aftrek hebben door het progressieve tarief. Dit is in principe in strijd met het draagkrachtbeginsel.

¹⁹⁶ D.A. Albregtse, ‘Inleiding persoonsgebonden aftrek’, *Cursus Belastingrecht* IB.6.0.0.

¹⁹⁷ *Kamerstukken II* 2000/01, 27466, 3, p. 60.

¹⁹⁸ D.A. Albregtse, ‘Inleiding persoonsgebonden aftrek’, *Cursus Belastingrecht* IB.6.0.0; *Naar een activerender belastingstelsel*, (Interimrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33447, 1, p. 81.

¹⁹⁹ D.A. Albregtse, ‘Inleiding persoonsgebonden aftrek’, *Cursus Belastingrecht* IB.6.0.0; D.A. Albregtse, ‘Persoonlijke aftrekposten exit: is dit wel verstandig?’ *WFR* 2014/55.

²⁰⁰ Artikel 6.1(2) Wet IB 2001.

²⁰¹ Artikel 6.1(1)a en 6.1(3) Wet IB 2001.

²⁰² Artikel 6.2(1-3) Wet IB 2001.

Het past bij gezinsdraagkracht om niet alleen aftrek van specifieke zorgkosten voor de belastingplichtige te verlenen, maar onder voorwaarden ook voor personen in het huishouden, voor wie de belastingplichtige zorg voor draagt.²⁰³ Ook de inkomensafhankelijke drempel voor de aftrek van deze kosten is gebaseerd op het principe dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen.

De aftrek van scholingsuitgaven zou eveneens een voorbeeld kunnen zijn van tegemoetkoming aan verminderde draagkracht, ware het niet dat draagkracht als onderdeel van de bestaansmotivering voor deze aftrek onder de Wet IB 1964 verdwenen is in de Wet IB 2001.²⁰⁴ Het instrumentele karakter, namelijk versterking van de Nederlandse kenniseconomie, is als rechtvaardiging overgebleven.²⁰⁵ Deze regeling wordt echter slechts beperkt gebruikt, waardoor het doel niet voldoende wordt bereikt.²⁰⁶ Dit is dan ook een van de redenen om de scholingsaftrek te defiscaliseren door het om te zetten in het STAP-budget.²⁰⁷

De doelstelling van de giftenaftrek is het bevorderen van schenkingen aan ANBI's en SBBI's.²⁰⁸ Het inkomen en de giften van de partner zijn mede van belang voor de mate van aftrek, wat in overeenstemming is met gezinsdraagkracht.²⁰⁹

3.5 Heffingskortingen

Van de verschuldigde belasting over het belastbaar inkomen in de drie boxen wordt tenslotte het bedrag van de heffingskortingen afgetrokken.²¹⁰ Deze heffingskortingen zijn gebaseerd op draagkracht, wat gemeten wordt aan de hand van de bestedingsruimte van de belastingplichtige.²¹¹ De wederzijdse invloed van de heffingskortingen op (gezins-)draagkracht zullen hierna achtereenvolgens worden beschreven.

De algemene heffingskorting is afhankelijk van het inkomen in box 1, maar geldt voor elke binnenlandse belastingplichtige.²¹² Deze aftrek is puur om draagkrachtredenen opgenomen in de belastingheffing.²¹³ Hoe hoger het inkomen, hoe lager de heffingskorting. De arbeidskorting is eveneens inkomensafhankelijk, maar alleen bereikbaar voor belastingplichtigen met arbeidsinkomen.²¹⁴ Deze korting was oorspronkelijk vanuit het draagkrachtbeginsel ingevoerd, om de lasten van de kosten die samenhangen met arbeid, te drukken.²¹⁵ Gaandeweg werd de korting voor lagere inkomens verhoogd voor lastenverlichting van gezinnen, en

²⁰³ Artikel 6.16 Wet IB 2001.

²⁰⁴ Artikel 6.27 en 2.28 Wet IB 2001.

D.A. Albrechtse, 'Inleiding scholingsuitgaven', *Cursus Belastingrecht* IB.6.7.0.

²⁰⁵ D.A. Albrechtse, 'Inleiding scholingsuitgaven', *Cursus Belastingrecht* IB.6.7.0.

²⁰⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 35306, 3, p. 2.

²⁰⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 35306, 3, p. 2.

²⁰⁸ D.A. Albrechtse, 'Inleiding aftrekbare giften', *Cursus Belastingrecht* IB.6.9.0.

²⁰⁹ M.J. Hoogeveen, 'Historisch perspectief', *Cursus Belastingrecht* IB.2.4.4.A.

²¹⁰ Artikel 2.7(1) Wet IB 2001. De standaardheffingskorting bestaat volgens artikel 8.2 Wet IB 2001 uit de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de jonggehandicaptenkorting, de (alleenstaande) ouderenkorting en de korting voor groene beleggingen.

²¹¹ M.L.M. van Kempen, 'Inleiding heffingskorting', *Cursus Belastingrecht* IB.8.0.1.A.

²¹² Artikel 8.10 Wet IB 2001.

²¹³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 12.

²¹⁴ Artikel 8.11 Wet IB 2001.

²¹⁵ De arbeidskorting was namelijk de opvolger van het arbeidskostenforfait ex artikel 37 Wet IB 1964.

verlaagd voor de hogere inkomens.²¹⁶ Omdat de arbeidskorting tegenwoordig wordt gebruikt voor stimulatie van arbeidsparticipatie, stelt de Raad van State dat draagkracht onder druk staat door beleidsinstrumentalisme in het belastingstelsel.²¹⁷ Op gezinsniveau werkt de arbeidskorting verschillend uit, tweemaal een laag inkomen in een samenlevingsverband geeft een hogere arbeidskorting dan bij het gelijk totaalinkomen van een eenverdiener. Dit kan strijdig met leefvormneutraliteit zijn, met name als de eenverdiener deel uitmaakt van een samenlevingsverband en in feite in eenzelfde leefvorm bevindt als de tweeverdieners. Ten aanzien van een alleenstaande geldt dat die volgens het CBS een hogere draagkracht heeft dan een samenlevingsverband.²¹⁸

De inkomensafhankelijke combinatiekorting is ook ingevoerd voor stimulatie van arbeid, maar heeft dan minstverdienende partners en alleenstaanden met jonge kinderen als doelgroep.²¹⁹ Deze proportionele korting neemt toe naarmate het inkomen stijgt.²²⁰ Hiermee wordt arbeidsparticipatie gestimuleerd, maar het is niet in overeenstemming met draagkracht. Meer inkomen geeft namelijk over het algemeen een grotere draagkracht, daar hoort in draagkrachttermen niet meer heffingskorting bij. Daarbij is het niet van toepassing voor samenlevingsverbanden met een kostwinner, waardoor deze korting het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners vergroot. De korting voor groene beleggingen in box 3 is eveneens een stimulatiemaatregel en heeft niets met draagkracht te maken.

De jonggehandicaptenkorting is een niet-inkomensafhankelijke tegemoetkoming in draagkracht, vanwege de verminderde arbeidscapaciteit en hogere uitgaven die voortvloeien uit een handicap. De gehandicapte belastingplichtige met een Wajong-uitkering kan eventueel met behoud van de volledige jonggehandicaptenkorting participeren op de arbeidsmarkt en zo wat bijverdienen.²²¹ De werkelijke draagkracht speelt dus geen rol in deze tegemoetkoming.

De ouderenkorting is afhankelijk van het verzamelinkomen van de belastingplichtige, zonder rekening te houden met het inkomen van de partner.²²² De gemeenschappelijke inkomens- en vermogensbestanddelen kunnen zo toegerekend worden dat één partner weinig of geen inkomen daaruit heeft, waardoor deze recht heeft op meer ouderenkorting.²²³ De partner van deze belastingplichtige betaalt dan mogelijk meer belasting in box 3 als gevolg van de toerekening van de vermogensbestanddelen aan deze partner, waardoor een hoger fictief rendement kan worden vastgesteld. Door deze mogelijkheden voldoet de ouderenkorting niet aan het draagkrachtbeginsel. Op leefvormniveau kan voldoende draagkracht zijn, waardoor de ondersteuning door middel van de ouderenkorting niet noodzakelijk is.

²¹⁶ Vakstudie 02-IB 2001, artikel 8.11, aantekening 1.2.1.

²¹⁷ *Kamerstukken II 2018/2019*, 35026, 4, p. 8.

²¹⁸ Zonder rekening te houden met kinderen; Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Welvaart in Nederland 2019', Den Haag: CBS 2019, p. 169.

²¹⁹ Artikel 8.14a Wet IB 2001.

²²⁰ Dit is in absolute termen en met inachtneming van de inkomensdrempel van €4.993 en maximum van de inkomensafhankelijke combinatiekorting van €2.835.

²²¹ De Wajong-uitkering gaat in geval van arbeidsparticipatie wel omlaag, maar niet in gelijke mate met het loon, zodat de jonggehandicapte in totaal met arbeid meer inkomen heeft dan zonder.

²²² De ouderenkorting wordt sinds 2019 afgebouwd met 15% per jaar bij een verzamelinkomen van meer dan €36.783.

²²³ C.J. van Zijp, 'Ouderenkorting en verzamelinkomen', *WFR* 2018/204.

Indien de minstverdienende partner de gecombineerde heffingskorting niet kan verzilveren, maar de partner wel voldoende ruimte daarvoor heeft, bestaat de mogelijkheid om deze heffingskorting toch uit te laten keren.²²⁴ Zoals eerder aangegeven, staat deze regeling onder politieke druk door twist tussen de voorstanders van gezinsdraagkracht en voorstanders van individuele draagkracht.²²⁵ De laatstgenoemden hebben de overhand, waardoor deze overdraagbare heffingskorting jaarlijks wordt afgebouwd tot nihil in 2023. Was deze regeling eerst een draagkrachtinstrument om in overeenstemming met de metafoor van Cohen Stuart de brug eerst zijn eigen gewicht te laten dragen,²²⁶ door de afbouw om stimulatie van de arbeidsparticipatie is het een beleidsinstrument geworden.²²⁷ De relatie tussen de overdraagbare gecombineerde heffingskorting en de primaire levensbehoeften is niet duidelijk meer.²²⁸ Anderzijds verkleint deze afbouw het verschil in belastingdruk tussen alleenstaanden en samenlevingsverbanden. Dit hoeft echter niet per definitie ten goede te komen aan leefvormneutraliteit, omdat samenlevingsverbanden met hetzelfde inkomen als een alleenstaande een relatief lagere draagkracht hebben.²²⁹

Daarnaast treft de afbouw van deze verhoging van de gecombineerde heffingskorting alleen de minder vermogenden, omdat belastingplichtigen met vermogensbestanddelen in box 2 en 3 deze zo kunnen alloceren dat de verzilvering van de gecombineerde heffingskorting ook mogelijk is bij de minstverdienende partner.²³⁰ Vanuit draagkracht gezien is dat allerm minst de bedoeling, juist de minder vermogenden hebben hulp nodig om het gewicht van hun eigen brug te dragen.

3.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is in overeenstemming met de tweede deelvraag onderzocht in hoeverre de inkomenstoerekening, de tariefstructuur en de heffingskortingen in de Wet IB 2001 in overeenstemming zijn met het draagkrachtbeginsel. Het uitgangspunt van individuele inkomenstoerekening is in beginsel strijdig met gezinsdraagkracht. Als alle inkomens- en vermogensbestanddelen bij het individu worden belast, is het niet eenvoudig om elementen die gezinsdraagkracht beïnvloeden, mee te nemen in de belastingheffing. In bepaalde mate doet de Wet IB 2001 dat wel door in de persoonsgebonden aftrek en de heffingskorting bepaalde (gezins-)omstandigheden mee te nemen in de heffing. De grondslag van de heffing houdt echter geen rekening met draagkracht van de leefvorm. De gezamenlijke inkomens- en vermogensbestanddelen kunnen als uitzondering op de individuele toerekening vrij verdeeld worden onder de partners. Dit zou passen bij een belastingstelsel op basis van gezinsdraagkracht, mits het consistent is

²²⁴ Artikel 8.9 Wet IB 2001.

²²⁵ A. Lejour & L.G.M. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 118.

²²⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 3, p. 46.

²²⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 12, 21

²²⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 34;

In het licht hiervan stelt Teunissen dat de afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting voor de minstverdienende partner een subtiele manier van zeggen is dat niet-werkenden geen recht hebben op bescherming van hun sociale bestaansminimum. Bescherming van het sociale bestaansminimum was immers de ratio achter de belastingvrije som, de voorloper van de algemene heffingskorting. Door de afbouw tot nihil hebben niet-werkenden daar vanaf 2023 geen recht op. (*Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 14).

²²⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Welvaart in Nederland 2019', Den Haag: CBS 2019, p. 169.

²³⁰ Deze redenering gaat alleen op in leefvormen met partners.

doorgevoerd. De inconsistente inkomenstoerekening in het huidige systeem maakt dat het stelsel noch is gebaseerd op individuele draagkracht, noch op gezinsdraagkracht.

Met name de progressieve tariefstructuur in box 1 benadert de grondslag van de inkomstenbelasting als draagkrachtheffing het meest, hoewel dat met de invoering van het tweeschijvenstelsels verminderd is ten opzichte van het voormalige drieschijvenstelsel. Box 2 en 3 kennen een proportioneel tarief, waardoor het tarief geen rekening houdt met de mogelijkheid van zwaardere lasten voor sterkere schouders.

Geconcludeerd kan worden dat de Wet IB 2001 niet voldoet aan gezinsdraagkracht. De individuele inkomenstoerekening als hoofdregel is daar een belangrijke oorzaak van. Draagkrachtverandering op huishoudniveau door partners en kinderen speelt vrijwel geen rol in de belastingheffing voor de belastingplichtige. Alleen om misbruik tegen te gaan worden partners en eventueel kinderen betrokken in de bepaling van de grondslag van de belastingheffing. Ook zijn de heffingskortingen veelal ingevoerd om stimulatieredenen, waardoor draagkracht daar weinig mee van doen heeft. Hierdoor lijkt beleidsinstrumentalisme, een nevendoelstelling van de inkomstenbelasting, belangrijker te zijn dan het draagkrachtbeginsel, de grondslag van de Wet IB 2001. De arbeidskorting en de afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting bij de minstverdienende partner zijn hier voorbeelden van.

Ook voldoet de Wet IB 2001 niet aan leefvormneutraliteit. Voor zowel de gemiddelde als de marginale belastingdruk maakt het uit in welke leefvorm de belastingplichtige zich bevindt en hoe de rolverdeling binnen de leefvorm is vormgegeven. Alleenstaanden en alleenverdieners in een samenlevingsverband worden met hetzelfde inkomen, met inachtneming van de draagkrachtverschillen als gevolg van de leefvorm, onevenredig zwaar belast ten opzichte van de tweeverdieners, terwijl de draagkracht tussen een- en tweeverdienershuishoudens ceteris paribus niet verschilt.

4. POTENTIËLE BELASTINGSTELSELS DIE MOGELIJK RECHT DOEN AAN HET DRAAGKRACHTBEGINSEL VANUIT GEZINSPERSPECTIEF MET HET OOG OP DE INKOMENSTOEREKENING

4.1 Inleiding

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat de inkomstenstoe rekening in het huidige belastingstelsel niet voldoet aan het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsperspectief. Omdat de Wet IB 2001 uitdrukkelijk draagkracht als grondslag heeft,²³¹ is het van belang om het belastingstelsel aan te laten sluiten op het draagkrachtbeginsel. Dit zou tevens de gezinsleefvormneutraliteit ten goede komen. Alternatieve belastingstelsels, zoals het individuele stelsel, het splitsingsstelsel of de vlaktaks doen mogelijk meer recht doet aan zijn grondslag.

Het individuele stelsel zou kunnen passen in de toenemende individualistische samenleving. Het gaat uit van de mens als individu, terwijl het splitsingsstelsel en de vlaktaks uitgaan van de mens als relationeel wezen. De uitwerking van het individuele belastingstelsel zal laten zien wat er gebeurt als de huidige individualisatietrend in de belastingheffing doorgezet wordt. De vlaktaks vormt daarentegen een compromis tussen individuele en gezinsdraagkracht.²³² Stevens stelt dat de tegenstellingen in de visies op leefvormneutraliteit wordt opgeroepen door progressie in het tarief.²³³ Een zuivere vlaktaks zou meer leefvormneutraal zijn door het proportionele tarief.²³⁴ Het splitsingsstelsel wordt eveneens door verschillende professionals voorgestaan, Stevens pleit bijvoorbeeld al sinds het uitspreken van zijn oratie voor dit stelsel als de oplossing voor een belastingstelsel dat zowel gezinsleefvormneutraliteit als gezinsdraagkracht voorstaat.²³⁵ Gubbels concludeert in het rondetafelgesprek dat dit stelsel het meest recht doet aan gezinsleefvormneutraliteit.²³⁶ Teunissen stelt dan ook dat men niet om het splitsingsstelsel heen kan als zowel gezinsleefvormneutraliteit als gezinsdraagkracht van belang is in het belastingstelsel.²³⁷

De meningen over de wenselijkheid van bovenstaande belastingstelsels verschillen. Pott-Butter stelt bijvoorbeeld een compromis tussen het splitsingsstelsel en het individuele stelsel voor.²³⁸ Jacobs wil noch het splitsingsstelsel, noch de vlaktaks, maar een combinatie van individuele en gemeenschappelijke componenten in het belastingstelsel.²³⁹ Teunissen stelt daartegenover dat als de vlaktaks geen optie is, het

²³¹ *Kamerstukken II 1998/99, 26727, 3, p. 292.*

²³² *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 7.*

²³³ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 7.*

²³⁴ Met een zuivere vlaktaks wordt in dit onderzoek de basisvorm van de vlaktaks bedoeld.

²³⁵ L.G.M. Stevens, *Solidair of solitair. De relevantie van de leefvorm voor het inkomensbeleid*, Deventer: Kluwer 1986, p. 46;

L. Stevens, *Fiscale fascinatie*, Deventer: Wolters Kluwer 2006, p. 116;

L.G.M. Stevens, 'Fiscaal totaalinkomen en draagkrachtbeginsel anno 2011', *WFR* 2011/1168;

L.G.M. Stevens, 'Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid', *WFR* 2018/33.

²³⁶ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 4.*

²³⁷ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 8.*

²³⁸ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 5.*

²³⁹ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 10;*

splitsingsstelsel onvermijdelijk is om toch de individuele heffing rekening te laten houden met draagkracht.²⁴⁰

In de paragrafen 4.2, 4.3 en 4.4 worden respectievelijk het individuele stelsel, het splitsingsstelsel en de vlaktaks uitgewerkt en getoetst aan het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsperspectief. Evenals in hoofdstuk 3 worden in de voorgestelde stelsels voornamelijk de vormgeving van de inkomenstoerekening, de tariefstructuur en heffingskortingen onderzocht als elementen van een belastingstelsel op basis van gezinsdraagkracht. Paragraaf 4.5 sluit het hoofdstuk af met de conclusie in hoeverre de stelsels voldoen aan gezinsdraagkracht. Tenzij anders vermeld, wordt uitgegaan van de huidige heffingsgrondslag en bepalingen in de inkomstenbelasting.

4.2 Individueel stelsel

4.2.1 UITWERKING INDIVIDUEEL STELSEL

Het individuele stelsel heeft dezelfde tariefstructuur als het huidige belastingstelsel. De inkomenstoerekening is echter in het individuele stelsel strikt individueel en kent het partnerschap geen rol toe in de belastingheffing.²⁴¹ De gehuwden en samenwonenden worden in dit stelsel namelijk beschouwd als waren zij alleenstaand. In het geval dat inkomens- en vermogensbestanddelen in de gemeenschap van goederen vallen dan wel in het bezit zijn van beide partners, geldt de fictie dat deze bestanddelen geacht worden bij elk van hen voor de helft op te komen. Als de werkelijke verdeling tussen de partners aantoonbaar anders is dan de aangenomen helft, kan door een tegenbewijsregeling de werkelijke verdeling worden gevolgd voor de belastingheffing. In de overige situaties staan de bestanddelen op één naam en kan het inkomen daaruit worden toegerekend aan dat betreffende individu. Zo wordt vrije allocatie tussen partners voorkomen met de daarbij behorende progressievoordelen en heeft ieder individu, hetzij alleenstaand, hetzij gehuwd of samenwonend, gelijke kansen voor wat betreft fiscaal optimale verdelingen. Het onderscheid tussen individuele en gemeenschappelijke inkomens- en vermogensbestanddelen blijft dus enkel als hulpmiddel voor individuele inkomenstoerekening gehandhaafd.

In een strikt individueel belastingstelsel worden gezinsomstandigheden niet meegenomen in de belastingheffing, omdat elke belastingplichtige gezien wordt als zijnde alleenstaand. Hierdoor kunnen de zorgkosten voor andere gezinsleden niet afgetrokken worden van de inkomstenbelasting, alleen de zorgkosten van de belastingplichtige zelf. De aftrek van de weekenduitgaven voor gehandicapten is alleen mogelijk voor de belastingplichtige zelf. De aftrekbare giften worden bij degene in aanmerking genomen, bij wie het geld is afgeschreven. Betreft dit een gezamenlijke rekening, dan geldt dezelfde fictie van 50% als voor de gemeenschappelijke inkomens- en vermogensbestanddelen met de daarbij behorende tegenbewijsregeling.

Hij stelt tevens voor om niet alleen te kijken of de eenverdieners mogelijk achtergesteld worden, maar ook te beoordelen of de tweeverdieners fiscaal niet te genereus worden behandeld.

²⁴⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 34.

²⁴¹ L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting 2001*, Deventer: Wolters Kluwer Nederland 2014, p. 150.

Omdat het individuele stelsel andere individuen dan de belastingplichtige in een leefvorm buiten beschouwing laat, vervalt het gedeelte in de inkomensafhankelijke combinatiekorting dat ziet op het arbeidsinkomen van de partner.²⁴² Het is dan immers niet te controleren wie de minstverdienende partner is. Om dezelfde reden kan de overdraagbare gecombineerde heffingskorting evenmin bestaan.²⁴³ De andere heffingskortingen blijven vanwege hun individuele karakter ongewijzigd. Ook andere (anti-misbruik)bepalingen waarin de partner van belang is, zoals de terbeschikkingstellingsregeling ex artikel 3.91 en 3.92 Wet IB 2001 en de samentelbepaling van artikel 4.6 Wet IB 2001, passen volgens Gubbels niet in een individueel belastingstelsel.²⁴⁴ In dergelijke bepalingen ziet de overheid de partners namelijk als een ‘vermogensrechtelijke eenheid’, een ‘samenwerkende groep’.²⁴⁵ Dat is niet in overeenstemming met de positie van partners in een strikt individueel stelsel, namelijk als willekeurige derden.²⁴⁶ Vanuit die visie zouden misbruiksituaties niet voorkomen. Omdat in de maatschappij leefvormen wel van belang blijven, is het dan ook mogelijk dat het individuele stelsel misbruik in de hand werkt. Deze bepalingen dienen echter niet zonder meer geschrapt te worden, maar vervangen door andere bepalingen, die wel in overeenstemming zijn met de individualiseringsgedachte achter het individuele stelsel.²⁴⁷

De aangifte kan door de belastingplichtigen niet gezamenlijk met de fiscale partner gedaan worden, maar is strikt individueel.

4.2.2 DRAAGKRACHT IN INDIVIDUEEL STELSEL

Het individuele stelsel neemt de invloeden van gezinsomstandigheden op draagkracht niet mee, omdat het stelsel strikt individualistisch is. Volledig individuele draagkracht als grondslag van de belastingheffing is volgens Jacobs alleen mogelijk als individuen binnen een leefvorm geen inkomen of vermogen kunnen overdragen, óf als de overheid te allen tijde inzicht heeft in dergelijke overdrachten.²⁴⁸ Dit is echter niet het geval, waardoor de partner in de praktijk ondersteuning kan bieden in de draagkracht van de belastingplichtige door onbelaste vermogensoverdrachten. Om recht te doen aan een volledig individuele heffing, zouden alle onderlinge overdrachten binnen een leefvorm fiscaal gekwalificeerd moeten worden, waardoor dergelijke overdrachten als bron van inkomen worden beschouwd.²⁴⁹ Dit doet echter sterk afbreuk aan eenvoud. Daarnaast hebben weinig overdrachten binnen een leefvorm een relatie met het

²⁴² Artikel 8.14a(1)c Wet IB 2001.

²⁴³ Artikel 8.9 Wet IB 2001.

²⁴⁴ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 475-480.

²⁴⁵ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 475.

²⁴⁶ *Kamerstukken II 2010/11*, 32740, 2, p. 40.

²⁴⁷ Zoals Gubbels ook voorstelt in N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 480-482;

Voor de precieze invulling van deze vervangende bepalingen dient vervolgonderzoek gedaan te worden.

²⁴⁸ B. Jacobs, *Een welvaartseconomische analyse van leefvormafhankelijke belastingen*, Position Paper hoorzitting leefvormneutraal belastingstelsel, Den Haag: Tweede Kamer 2011, p. 3.

²⁴⁹ N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 17.

economische verkeer. Het inkomen van de partners wordt immers als gezinsinkomen beschouwd.²⁵⁰ Het is in de huidige samenleving dan ook niet juist om dergelijke overdrachten te belasten.

Vanwege de strikt individuele heffing, kan dalende gezinsdraagkracht door bijvoorbeeld hoge uitgaven voor een gehandicapt gezinslid niet meegenomen worden in de belastingheffing door middel van aftrek als het betreffende gezinslid wellicht (nog) niet belastingplichtig is of geen of te weinig inkomen genereert. Ook eventuele weekenduitgaven van het betreffende gezinslid kan dan niet van de belasting afgetrokken worden.²⁵¹ Het individuele stelsel is dus niet gebaseerd op gezinsdraagkracht.

Hoewel het verschil in belastingdruk tussen individuen binnen of tussen verschillende huishoudens afneemt, wordt het verschil in belastingdruk tussen één- en tweeverdienershuishoudens in het individuele belastingstelsel vergroot. Elk individu betaalt belasting over zijn eigen inkomens- en vermogensbestanddelen, vrije allocatie is niet mogelijk. De rolverdeling tussen partners kan door het progressieve tarief voor arbeidsinkomsten en progressieve rendementen voor vermogensbestanddelen fiscaal van invloed zijn. Eenverdienerhuishoudens en alleenstaanden hebben die mogelijkheid echter niet, waardoor zij de progressie in het belastingstelsel niet kunnen afzwakken.²⁵² De belasting die op leefvormniveau wordt betaald, is daarom volstrekt willekeurig.²⁵³ Anderzijds bestaat de inkomensafhankelijke combinatiekorting niet in het individuele stelsel, wat als gevolg heeft dat het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners vermindert. Het schrappen van de overdraagbare gecombineerde heffingskorting verkleint het verschil in belastingdruk tussen alleenstaanden en samenlevingsverbanden. Omdat gezinsomstandigheden niet in de heffing betrokken kunnen worden, sluit de heffing meer aan bij de leefvorm van een alleenstaande dan bij een samenlevingsverband. De relatief lagere draagkracht van samenlevingsverbanden ten opzichte van alleenstaanden uit zich niet in de belastingdruk op gezinsniveau, tenzij partners de rolverdeling fiscaal voordelig vormgeven.²⁵⁴ Het individuele stelsel is dan ook niet leefvormneutraal.

Het individuele belastingstelsel heeft dezelfde tariefstructuur als de huidige Wet IB 2001, waardoor voor de uitwerking van de toets op draagkracht wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

²⁵⁰ N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 261.

²⁵¹ Artikel 6.25 Wet IB 2001.

²⁵² Indien in een eenverdienerhuishoudens wel twee partners bevinden, is de mogelijkheid tot vermindering van belastingbetaling op leefvormniveau beperkt tot het verdelen van de vermogensbestanddelen.

²⁵³ Dit is al het geval in het huidige stelsel, en zal meer worden als gevolg van toenemende individualisering van de heffing. *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 4.*

²⁵⁴ Onder de aanname dat er geen kinderen in de leefvorm aanwezig zijn, anders kan de draagkracht van de leefvorm niet gelijk zijn aan de draagkracht van de twee partners als individuen.

Zie voor verschil in draagkracht tussen leefvormen Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Welvaart in Nederland 2019', Den Haag: CBS 2019, p. 169.

4.3 Splitsingsstelsel

4.3.1 UITWERKING SPLITSINGSTELSEL

In het splitsingsstelsel worden de (individuele) inkomens- en vermogensbestanddelen gezamenlijk aan partners toegerekend, waarna in een gezamenlijke aangifte het totaal belastbaar inkomen in gelijke delen aan de beide partners wordt toegerekend, naar rato van het inkomen uit de verschillende boxen.²⁵⁵ De belastingheffing geschiedt verder individueel, waardoor de afzonderlijke tarieven en heffingskortingen toegepast worden op het toegerekende inkomen aan de individuele partners. Dit heeft als gevolg dat partners de algemene heffingskorting, en in geval van arbeidsparticipatie van beide partners eveneens de arbeidskorting, tweemaal kunnen effectueren, terwijl alleenstaanden dat niet kunnen. Het effect daarvan is te vergelijken met het terugdraaien van de afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting voor de minstverdienende partner.²⁵⁶

Volgens Stevens is het splitsingsstelsel een vorm van een gezinsbelasting, vanwege de samentelling van het inkomen op leefvormniveau.²⁵⁷ Gubbels definieert het stelsel daarentegen als 'een heffing ter zake van de individuele draagkrachtvermeerdering waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat er een samenlevingsverband is.'²⁵⁸ Teunissen stelt weer dat het splitsingsstelsel individuele belastingheffing combineert met gezinsdraagkracht.²⁵⁹ De essentie is echter bij allen hetzelfde, namelijk dat het samenlevingsverband van belang is voor de wijze van heffing. Het uitgangspunt van het splitsingsstelsel is dan ook dat partners een inkomensbestedende en inkomensverwervende eenheid zijn.²⁶⁰

Voor alleenstaanden heeft de splitsingsfactor in het splitsingsstelsel geen effect ten opzichte van het huidige stelsel, vanwege het ontbreken van een partner. Door de progressieve tarieven kan dit voor hen een hogere marginale belastingdruk tot gevolg hebben, dan het geval zou zijn bij partnerschap.²⁶¹ Het progressievoordeel voor de gehuwden wordt ook wel 'marriage bonus' of Splittingvoordeel' genoemd.²⁶² Daarnaast brengt een gezamenlijk huishouden schaalvoordelen met zich mee, zoals het hebben van één

²⁵⁵ De splitsingsfactor is in beginsel twee, maar kan naar gelang van politieke voorkeuren hoger of lager vastgesteld worden. Dit zal verder in deze subparagraaf nader worden toegelicht.

²⁵⁶ De verhoging van de gecombineerde heffingskorting voor de minstverdienende partner bewerkstelligt dat partners tweemaal de algemene heffingskorting kunnen effectueren en in geval van tweeverdieners eveneens de arbeidskorting, artikel 8.9 Wet IB 2001. Dit is eveneens mogelijk in het splitsingsstelsel. De toepassing van de overige heffingskortingen wordt niet beïnvloed door het individueel toepassen van de heffingskortingen in het splitsingsstelsel ten opzichte van het huidige belastingstelsel.

²⁵⁷ L.G.M. Stevens, *Solidair of solitair. De relevantie van de leefvorm voor het inkomensbeleid*, Deventer: Kluwer 1986, p. 26.

²⁵⁸ N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 558.

²⁵⁹ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 8.*

²⁶⁰ N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 252.

²⁶¹ Dit is het geval als het gezamenlijke inkomen van de twee partners door middel van verdeling in een lagere schijf wordt belast.

²⁶² N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 289.

huis.²⁶³ Anderzijds moeten in een samenlevingsverband minstens twee personen van het samengevoegde inkomen leven.²⁶⁴ Het CBS heeft door middel van equivalentiefactoren dan ook vastgesteld dat bij een gelijk inkomen alleenstaanden een relatief hogere draagkracht hebben dan samenlevingsverbanden.²⁶⁵ Daaruit blijkt dat de draagkrachtvermindering in een gemeenschappelijk huishouden in het algemeen de schaalvoordelen overstijgt bij een gelijk inkomen als die van een eenpersoonshuishouden. Voorgesteld kan worden om de splitsingsfactor aan te laten sluiten bij deze equivalentiefactoren. Indien het totaalinkomen van het samenlevingsverband en het eenpersoonshuishouden gelijk aan elkaar zijn, zou het samenlevingsverband relatief minder zwaar moeten worden belast ten opzichte van het eenpersoonshuishouden. In de praktijk is het inkomen van een samenlevingsverband hoger dan van een alleenstaande, omdat het anderhalfverdienermodel de norm is geworden, waarbij de tweede verdiener steeds meer gaat werken. Gemiddeld genomen hebben tweeverdieners dan ook een hoger gezinsinkomen, en daardoor een hogere draagkracht, dan eenverdieners en alleenstaanden. Om deze reden is vervolgonderzoek nodig voor de daadwerkelijke hoogte van de splitsingsfactor voor de verschillende huishoudens.²⁶⁶ Aangezien de equivalentiefactoren aantonen dat kinderen draagkracht verminderen, is het in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel om de splitsingsfactor te differentiëren naar het aantal kinderen in een huishouden.²⁶⁷ Per inkomensafhankelijk kind in een huishouden wordt de splitsingsfactor dan met een bepaalde factor verhoogd.²⁶⁸ De splitsingsfactor wordt op deze wijze gebruikt als correctie voor draagkrachtverschillen tussen de verschillende huishoudens.

Hoewel het aantal partnerschappen toeneemt ten opzichte van het aantal huwelijken,²⁶⁹ sluit het splitsingsstelsel volgens Gubbels het beste aan bij de huidige maatschappelijke realiteit.²⁷⁰ Zij toont

²⁶³ In de literatuur wordt de splitsingsfactor veelal gebaseerd op het hebben van schaalvoordelen in een gezamenlijk huishouden, waardoor de splitsingsfactor dan ook op een getal lager dan twee wordt vastgesteld. Dit heeft als gevolg dat samenlevingsverbanden relatief meer belasting betalen dan alleenstaanden. Zie ook N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 289-296.

²⁶⁴ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 289.

²⁶⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Welvaart in Nederland 2019', Den Haag: CBS 2019, p. 169; Zie paragraaf 2.2.4 voor nadere toelichting op de equivalentiefactoren.

²⁶⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Meer 'grote', minder 'kleine' anderhalfverdieners', CBS (online, laatst bijgewerkt 29 mei 2019);

Om uitvoeringstechnische redenen wordt de splitsingsfactor in dit onderzoek gebaseerd op het verschil in draagkracht tussen alleenstaanden en samenlevingsverbanden. Bij het baseren van de splitsingsfactor op het verschil in draagkracht tussen eenverdieners of tweeverdieners zou de mate waarin de tweede verdiener daadwerkelijk bijdraagt aan de draagkracht van het huishouden meegenomen moeten worden in de factor. De splitsingsfactor zou dan gedifferentieerd moeten worden op basis van het aantal gewerkte dagen, waarbij de factor stijgt naarmate meer dagen wordt gewerkt. Dit zou de eenvoud van het stelsel niet ten goede komen.

²⁶⁷ Hierbij kan de aanname worden gemaakt dat alle kinderen onder de 18 jaar inkomensafhankelijk zijn. Dit zou als gevolg hebben dat het toeslagenstelsel eveneens herzien moet worden.

²⁶⁸ Frankrijk heeft reeds een dergelijk systeem, waarbij de eerste twee kinderen voor factor 0,5 meetellen, en de daaropvolgende kinderen voor factor 1. Een gezin met twee partners en twee kinderen hebben derhalve een splitsingsfactor van 3: L. van Kruiningen, *Overbelaste gezinnen, pleidooi voor een rechtvaardiger inkomstenbelasting*, Gouda: Guido de Brès-Stichting 2011, p. 45.

²⁶⁹ Centraal bureau voor de Statistiek, 'Huwen en partnerregistraties; kerncijfers', CBS Statline (online, laatst bijgewerkt op 27 mei 2019).

²⁷⁰ N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 283.

namelijk aan dat zowel gehuwden als samenwonenden inkomsten uit privégoederen als gezamenlijk beschouwt.²⁷¹ Wel draagt zij onder strikte voorwaarden een opting-out regeling aan voor degenen die het civiele recht, zoals koude uitsluiting, willen volgen in de fiscaliteit, zodat zij in hun samenlevingsverband niet tegen hun wil als een ‘economische eenheid’ worden bestempeld.²⁷²

4.3.2 DRAAGKRACHT IN SPLITSINGSTELSEL

Het splitsingsstelsel kent een gezamenlijke inkomstenstoerekening, wat het meenemen van andere gezinsdraagkracht beïnvloedende elementen dan het inkomen mogelijk maakt, zoals schaalvoordelen van een gemeenschappelijk huishouden en de invloed van inkomensafhankelijke gezinsleden op draagkracht. Dit kan in het splitsingsstelsel door de splitsingsfactor te differentiëren naar het aantal gezinsleden. Gubbels stelt dat het splitsingsstelsel leefvormneutraliteit waarborgt vanwege het feit dat gezinsdraagkracht leidend is voor de belastingheffing.²⁷³ Daarbij gaat zij uit van de volgens haar gerechtvaardigde verschillende fiscale behandeling tussen alleenstaanden en samenlevingsverbanden.²⁷⁴ Het gaat immers om gelijke fiscale behandeling van leefvormen met een gelijke draagkracht, waarbij samenlevingsverbanden een relatief lagere draagkracht hebben ten opzichte van alleenstaanden.²⁷⁵ Het feit dat samenlevingsverbanden de algemene heffingskorting, en in geval van arbeidsparticipatie van beide partners eveneens de arbeidskorting, tweemaal kunnen effectueren als gevolg van de splitsing, draagt daar aan bij. Het splitsingsstelsel is dus in meerdere mate dan de andere belastingstelsels in overeenstemming met leefvormneutraliteit.²⁷⁶

Volgens Hemels belemmert het splitsingsstelsel met een factor van twee de herverdeling tussen gezinnen, doordat het stelsel vooral kostwinnersgezinnen bevoordeelt, waarbij de werkende partner een hoog inkomen heeft.²⁷⁷ Een hoog inkomen wordt in het huidige stelsel deels in de hoge tariefschijf belast, bij splitsing wordt het inkomen mogelijk alleen tegen het lage tarief belast. De mogelijke rechtvaardiging dat dergelijke gezinnen inkomensafhankelijke kinderen hebben, haalt zij onderuit door middel van statistiek. Kostwinnersgezinnen zijn meestentijds oudere partners zonder inkomensafhankelijke kinderen.²⁷⁸ In het in

²⁷¹ N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 278, 557;

Uit een enquête blijkt dat na een samenwonenperiode van vijf jaar de financiële verwevenheid van samenwonenden die van gehuwden in koude uitsluiting overeenkomt of overstijgt.

²⁷² De voorwaarden ter voorkoming van misbruiksituaties zijn dat in juridische zin de inkomens- en vermogensbestanddelen strikt gescheiden zijn en dat de keuze voor toepassing van het splitsingsstelsel dan wel voor een individuele toerekening eenmaal gemaakt mag worden tijdens het bestaan van het samenlevingsverband;

N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 276.

²⁷³ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 4.*

²⁷⁴ M.J. Hoogeveen, ‘Historisch perspectief’, *Cursus Belastingrecht* IB.2.4.4.A.

²⁷⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek, ‘Welvaart in Nederland 2019’, Den Haag: CBS 2019, p. 169.

²⁷⁶ Hierbij wordt verondersteld dat de splitsingsfactoren de werkelijke draagkracht weerspiegelt. Hoewel vervolgonderzoek nodig is voor het vaststellen van de splitsingsfactoren, zullen er veronderstellingen gedaan moeten worden over de verhouding tussen draagkracht en schaalvoordelen van een gezamenlijk huishouden, waardoor in specifieke gevallen het splitsingsstelsel niet zal voldoen aan het draagkrachtbeginsel en leefvormneutraliteit.

²⁷⁷ S.J.C. Hemels, ‘Gezin of individu: een Gordiaanse knoop in de IB – Deel 2: overige criteria’, *WFR* 2019/256.

²⁷⁸ S.J.C. Hemels, ‘Gezin of individu: een Gordiaanse knoop in de IB – Deel 2: overige criteria’, *WFR* 2019/256.

dit onderzoek voorgestelde splitsingsstelsel zou een kostwinnersgezin zonder inkomensafhankelijke kinderen echter een andere splitsingsfactor hebben dan met kinderen het geval zou zijn. Hierdoor gaat haar redenering alleen op voor tweeverdieners zonder inkomensafhankelijke kinderen met een hogere draagkracht dan wordt verondersteld in de splitsingsfactor.²⁷⁹ Daarbij zijn de progressie-effecten in het tweeschijvenstelsel beperkt.²⁸⁰

De tariefstructuur van het splitsingsstelsel is gelijk aan die in het huidige stelsel, waardoor voor de toetsing hiervan aan draagkracht wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

4.4 Vlaktaks

4.4.1 UITWERKING VLAKTAKS

De vlaktaks kent verschillende varianten. In de zuivere vlaktaks wordt elk inkomen tegen hetzelfde proportionele tarief belast zonder enige vorm van tegemoetkoming in de zin van kortingen.²⁸¹ De tweetraps-vlaktaks, ook wel de sociale vlaktaks of de vlaktaks-plus genoemd, heeft een proportioneel belastingtarief, maar voor de hogere inkomens een toptarief, waardoor een tweeschijvenstelsel ontstaat. Een derde variant is de heffingskortingen-vlaktaks. Daarin wordt weliswaar een proportioneel tarief gehandhaafd, maar de marginale belastingdruk kan per belastingplichtige verschillen door toepassing van de heffingskortingen.²⁸²

De zuivere vlaktaks kan vanwege het ontbreken van tegemoetkomingen naar draagkracht, door bijvoorbeeld de heffingskortingen, niet in overeenstemming zijn met het draagkrachtbeginsel. De sociale vlaktaks is reeds in bepaalde mate aanwezig in het huidige belastingstelsel, namelijk in de tariefstructuur van box 1. Deze variant is met de behandeling van het huidige belastingstelsel in paragraaf 3.2 reeds getoetst op draagkracht.²⁸³ In dit onderzoek wordt daarom met de vlaktaks de heffingskortingen-vlaktaks bedoeld. De keuze van deze variant op de vlaktaks is om draagkrachtredenen. Zonder de heffingskortingen en persoonsgebonden aftrek is het niet mogelijk om gezinsomstandigheden mee te nemen in de belastingheffing, terwijl de maatstaf van draagkracht in dit onderzoek dat wel vereist. Dit heeft wel als

²⁷⁹ Vanzelfsprekend kan in elk huishouden de werkelijke draagkracht afwijken van de equivalentiefactor, maar een samenlevingsverband met partners die beiden fulltime werken en geen inkomensafhankelijke kinderen hebben, heeft ceteris paribus een hogere draagkracht dan twee alleenstaanden, omdat zij wel de schaalvoordelen hebben van een gezamenlijk huishouden, maar geen draagkrachtverlaging als gevolg van een economisch minder zelfstandige partner;

Volgens statistieken van het CBS werkt 15,2% van de paren met minimaal één werkende partner beiden voltijd; Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Meer 'grote', minder 'kleine' anderhalfverdieners', CBS (online, laatst bijgewerkt 29 mei 2019).

²⁸⁰ Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB 2020, p. 64.

²⁸¹ J.W.E. Litjens & C.P. Duinmaijer, 'Een vlaktaks in box 1: één uniform tarief, vele varianten', *WFR* 2010/1301.

²⁸² B. Jacobs, *Een Economische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland*. Bijlage bij: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 186;

J.W.E. Litjens & C.P. Duinmaijer, 'Een vlaktaks in box 1: één uniform tarief, vele varianten', *WFR* 2010/1301.

²⁸³ Hoewel in het huidige belastingstelsel mogelijk drie tariefschijven van toepassing zijn, afhankelijk of men premieplichtig is voor de volksverzekeringen. In dat geval is er geen sprake van een sociale vlaktaks.

gevolg dat het marginale belastingtarief per individu door toepassing van de heffingskortingen kan verschillen.

De vlaktaks kent in dit onderzoek verschillende tarieven voor de verschillende boxen, waarbij het tarief binnen een box proportioneel is. Vanuit economisch perspectief is het namelijk lonend om arbeidsinkomsten zwaarder te belasten dan vermogensinkomsten, omdat arbeid minder mobiel is dan kapitaal. Een gelijk tarief in de verschillende boxen kan bovendien boxarbitrage niet voorkomen, hoewel het CDA in een pleidooi voor de vlaktaks stelde dat de vlaktaks daar wel aan bijdraagt.²⁸⁴ Jacobs en De Kam stellen namelijk dat een vlaktaks als reparatie van boxarbitrage een verkeerde manier van werken is. Volgens hen moeten de lekken in de schotten tussen de boxen eerst gedicht worden.²⁸⁵ Stevens stelt ook dat het invoeren van gelijke toptarieven in de verschillende boxen een betere uitwerking heeft op het tegengaan van boxarbitrage dan de toepassing van de vlaktaks.²⁸⁶ Box 2 en 3 kennen in het huidige belastingstelsel reeds een proportioneel tarief, waardoor de vlaktaks voornamelijk de tariefstructuur in box 1 zou veranderen. Het tarief in de vlaktaks, met in achtneming van de heffingskortingen, moet in principe gericht zijn op de minder draagkrachtigen, anders hebben zij geen bestaansmogelijkheid.²⁸⁷ De brug moet immers eerst zijn eigen lasten kunnen dragen alvorens zij andere lasten kan dragen.

De inkomensbestanddelen worden gemeenschappelijk toegerekend in een gezamenlijke aangifte.²⁸⁸ De hoogte van de (inkomensafhankelijke) heffingskortingen zijn per partner gebaseerd op de helft van het gezamenlijke inkomen. De inkomensafhankelijke combinatiekorting wordt maximaal eenmaal per huishouden toegekend en is gebaseerd op de helft van het gezamenlijke arbeidsinkomen.²⁸⁹ De overdraagbare gecombineerde heffingskorting is overbodig, vanwege de gezamenlijke inkomstenstoerekening en het baseren van de algemene heffingskorting en arbeidskorting op de helft van het (arbeids-)inkomen.²⁹⁰

4.4.2 DRAAGKRACHT IN VLAKTAKS

Veelal wordt aangenomen dat een progressieve tariefstructuur een connectie heeft met heffing naar draagkracht.²⁹¹ Omdat een progressieve tariefstructuur niet optimaal is voor elk individu vanwege de

²⁸⁴ CDA WI, *Een sociale vlaktaks, naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen*, CES, 2009, p. 9.

²⁸⁵ B. Jacobs, *Een Economische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland*. Bijlage bij: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 187;

C.A. de Kam, 'De sociale vlaktaks: gewogen en te licht bevonden', *WFR* 2010/248.

²⁸⁶ L. Stevens, *Fiscale fascinatie*, Deventer: Wolters Kluwer 2006, p. 119;

Bij gelijke toptarieven in de verschillende boxen zouden de effecten van box 2 in samenhang met de Wet VPB 1969 worden gezien.

²⁸⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 30.

De exacte tarieven die in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel in de verschillende boxen gehanteerd zouden moeten worden, lenen voor vervolgonderzoek.

²⁸⁸ N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 288;

Dit doet recht aan het feit dat partners een inkomensverwervende en -bestedende eenheid vormen.

²⁸⁹ Artikel 8.14a Wet IB 2001.

²⁹⁰ Artikel 8.9 Wet IB 2001.

²⁹¹ A.C. Rijkers, 'Een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21^e eeuw', *FED* 2001/229.

verschillende persoonlijk nutsfuncties, en draagkracht meer behelst dan alleen het inkomen, concludeert Rijkers dat een progressief tarief niet noodzakelijkerwijs volgt uit het heffen naar draagkracht.²⁹² Daarbij komt dat de heffingskortingen, met uitzondering van de overdraagbare gecombineerde heffingskorting, in stand blijven, zodat in bepaalde mate rekening gehouden wordt met gezinsomstandigheden, zoals met ouderdom of een handicap.²⁹³ Vanuit het draagkrachtbeginsel ligt de weg naar een vlaktaks in beginsel dus open.

Echter, een draagkrachtig argument tegen de vlaktaks betreft herverdeling. Ondanks dat een progressief tarief niet noodzakelijk is voor een heffing naar draagkracht, heeft de tariefstructuur wel effect op draagkracht.²⁹⁴ De vlaktaks heeft in vergelijking met het huidige hybride stelsel namelijk een hogere marginale belastingdruk voor belastingplichtigen met lage inkomens en een lagere marginale belastingdruk voor belastingplichtigen met hoge inkomens als gevolg.²⁹⁵ Dit zorgt ervoor dat de minder draagkrachtigen nog minder draagkracht krijgen, terwijl de meer draagkrachtigen juist meer draagkracht krijgen. Dit raakt in zekere zin de herverdeling van rijk naar arm en is in strijd met het draagkrachtbeginsel, als dit effect niet op andere manieren tenietgedaan wordt, bijvoorbeeld door middel van indirecte instrumenten, zoals toeslagen.²⁹⁶ Toch concludeert Jacobs dat een vlaktaks (welvaarts)economisch niet verantwoord is, ongeacht welke waarden je hebt.²⁹⁷ Ook de Studiecommissie Belastingstelsel raadt de vlaktaks af, omdat de tarieven per saldo omhoog moeten gaan om de denivellerende gevolgen te elimineren.²⁹⁸

Aan het herverdelingsargument is een variant op de vlaktaks ontleend, namelijk de sociale vlaktaks of de vlaktaks-plus. Voor de hoogste inkomensgroepen, bijvoorbeeld boven de balkenendenorm, is een toptarief ingesteld, zodat zij relatief toch meer belasting betalen dan de lagere-inkomensgroepen.²⁹⁹ Stevens stelt echter dat het toptarief vooral bedoeld is voor het opvangen van de sociaalpsychologische weerstand tegen de uitholling van het draagkrachtprincipe.³⁰⁰

²⁹² A.C. Rijkers, 'Een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21^e eeuw', *FED* 2001/229; Een kritische noot hierbij is dat proportioneel tarief, dat voor iedereen gelijk is, evenmin optimaal is.

²⁹³ Artikel 8.16a en 8.17 Wet IB 2001.

²⁹⁴ A.C. Rijkers, 'Een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21^e eeuw', *FED* 2001/229.

²⁹⁵ C.A. de Kam, 'De sociale vlaktaks: gewogen en te licht bevonden', *WFR* 2010/248;

Hoewel het tarief van de vlaktaks (met inachtneming van de heffingskortingen) gebaseerd moet zijn op de draagkracht van de zwakste (zie paragraaf 4.4.1), zijn om budgettaire redenen de tot nu toe in de literatuur aangedragen tarieven niet daarop gebaseerd, waardoor in werkelijkheid belastingplichtigen met lagere inkomens in de vlaktaks ceteris paribus een hogere belastingdruk hebben dan nu het geval is.

²⁹⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 30.

B. Jacobs, *Een Economische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland*. Bijlage bij: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 203;

Een analyse naar het inzetten van indirecte instrumenten ten behoeve van herverdeling valt buiten het bestek van dit onderzoek.

²⁹⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 30.

²⁹⁸ Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 69.

²⁹⁹ J.W.E. Litjens & C.P. Duinmaijer, 'Een vlaktaks in box 1: één uniform tarief, vele varianten', *WFR* 2010/1301.

³⁰⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 13.

Een vlakke tariefstructuur heeft volgens de overheid een fiscaal evenwichtigere behandeling van de verschillende samenlevingsverbanden als gevolg, omdat het dan voor de belastingdruk in mindere mate uitmaakt door hoeveel personen het gezinsinkomen is verworven.³⁰¹ Stevens stelt daar echter tegenover dat de progressie-effecten meer in de inkomensafhankelijke kortingen en de afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting voor de minstverdienende partner zitten, dan in de tariefstructuur.³⁰² Deze effecten worden echter in de vlaktaks eveneens verminderd. De overdraagbare gecombineerde heffingskorting blijft ‘in stand’ doordat partners effectief tweemaal recht hebben op de algemene heffingskorting en arbeidskorting, mits met voldoende inkomen. De inkomensafhankelijke combinatiekorting is door de gemeenschappelijke inkomenstoerekening eveneens bereikbaar voor kostwinners. Dit verkleint het verschil in marginale belastingdruk tussen een- en tweeverdieners. Ook zorgt het proportionele tarief voor een neutralere inkomenstoerekening dan het geval is bij progressieve tarieven.³⁰³ De vlaktaks is daarmee in meerdere mate leefvormneutraal dan het huidige stelsel.³⁰⁴ Indien de aanwezigheid van kinderen in een leefvorm niet wordt meegenomen in de heffing, hebben leefvormen met een hogere draagkracht toch niet een evenredig hogere belastingdruk ten opzichte van leefvormen met een lagere draagkracht door bijvoorbeeld de aanwezigheid van kinderen, waardoor de vlaktaks niet volledig leefvormneutraal is.

4.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn drie stelsels beschreven en getoetst aan het draagkrachtbeginsel. Het individuele stelsel laat zien wat er met de belastingheffing gebeurt als de individualisatietrend in de belastingen doorgetrokken wordt. Omdat partners in een dergelijk stelsel niet van belang zijn, kunnen de anti-misbruikregelingen niet worden gehandhaafd, omdat die uitgaan van partners als vermogensrechtelijke eenheid. Door de individuele inkomenstoerekening en belastingheffing is het niet mogelijk om gezinsomstandigheden mee te nemen, waardoor het individuele stelsel niet voldoet aan een heffing op basis van gezinsdraagkracht. Het individuele stelsel is evenmin leefvormneutraal, omdat weliswaar individuen met gelijke draagkracht een gelijke belastingdruk hebben, maar de belastingdruk weerspiegelt niet de draagkracht in de leefvormen vanwege de strikt individuele heffing.

Het splitsingsstelsel is gebaseerd op de economische verwevenheid tussen partners en gaat uit van gezamenlijke inkomens- en vermogenstoerekening. Doordat het gezamenlijke inkomen in beginsel evenredig verdeeld wordt over de partners, hebben samenlevers relatief een progressievoordeel ten opzichte van alleenstaanden, veronderstellende dat de inkomens bij individuele inkomenstoerekening in de hoge tariefschijf zouden vallen. Omdat volgens het CBS samenlevingsverbanden een relatief lagere draagkracht hebben ten opzichte van alleenstaanden, is dit in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel. Dit kan worden versterkt door de splitsingsfactor op basis van de equivalentiefactoren te differentiëren naar het aantal gezinsleden. Dit heeft als gevolg dat leefvormen met een gelijke

³⁰¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 35026, 3, p. 6.

³⁰² L.G.M. Stevens, ‘Geeft regeerakkoord Rutte III zicht op een echte belastingherziening?’, *WFR* 2017/223.

³⁰³ A. Lejour & L.G.M. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 67.

³⁰⁴ Zie ook L.G.M. Stevens, ‘Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid’, *WFR* 2018/33.

draagkracht een gelijke belastingdruk hebben, en leefvormen met een hogere draagkracht een evenredig hogere belastingdruk. Het splitsingsstelsel is dan ook leefvormneutraal.

Met toepassing van de heffingskortingen-vlaktaks betaalt elke belastingplichtige een vast proportioneel tarief per box, waarbij de heffingskortingen per partner worden berekend op basis van de helft van het gezamenlijke (arbeids-)inkomen. Hoewel het draagkrachtbeginsel niet noodzakelijkerwijs een progressief belastingtarief eist, vermindert een proportioneel tarief de herverdeling van rijk naar arm. De sociale vlaktaks neemt dit effect niet weg, maar vermindert slechts de sociaalpsychologische weerstand tegen de uitholling van het draagkrachtprincipe. De gezamenlijke inkomenstoerekening, het proportionele tarief en de toepassing van de inkomensafhankelijke combinatiekorting voor kostwinners verminderen het verschil in marginale belastingdruk tussen een- en tweeverdieners. Toch hebben leefvormen met een hogere draagkracht niet een evenredig hoge belastingdruk, waardoor de vlaktaks niet leefvormneutraal is.

5. TOETSING VAN INKOMENSTOEREKENING IN HET HUIDIGE STELSEL EN DE POTENTIËLE STELSLS OP EENVOUD, DOELTREFFENDHEID, DOELMATIGHEID EN EVENREDIGHEID

5.1 Inleiding

De mate waarin een belastingstelsel recht doet aan het draagkrachtbeginsel, is niet de enige component die van betekenis is voor een deugdelijke belastingheffing. De kwaliteitseisen eenvoud, doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid zijn eveneens van belang.³⁰⁵ In een belastingstelsel is bijvoorbeeld een strijd gaande tussen de verschillende beleidsdoelstellingen van de overheid en vereenvoudiging, een randvoorwaarde voor een belastingstelsel.³⁰⁶ Ook kan vereenvoudiging van het belastingstelsel leiden tot minder doelmatigheid, doordat de systemen van de Belastingdienst niet altijd aangepast kunnen worden.³⁰⁷ Eenvoud heeft dus een prijs op andere gebieden.³⁰⁸

Doeltreffendheid toetst of de doelstellingen behaald worden door het belastingstelsel. Doelmatigheid toetst de (maatschappelijke) lasten voor burgers en overheid die het gevolg zijn van het betreffende belastingstelsel. Evenredigheid toetst of de nadelige gevolgen van het belastingstelsel in evenredige verhoudingen staan tot het behalen van de overheidsdoelstellingen.

In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens het huidige beperkt samenvoegingsstelsel, het individuele stelsel, het splitsingsstelsel en de vlaktaks respectievelijk getoetst aan eenvoud, doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid. De potentiële belastingstelsels zullen steeds ten opzichte van het huidige stelsel worden getoetst. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 5.6 af met een conclusie.

5.2 Beperkt samenvoegingsstelsel

5.2.1 EENVOUD

Het effect van een deels individuele en deels gezamenlijke inkomenstoerekening op eenvoud is tweeledig. Individuele inkomenstoerekening is eenvoudig als het gaat om het inkomen uit arbeid, omdat de uitbetaling daarvan individueel geschiedt. Om eenvoudsredenen wordt het inkomen uit eigen woning, uit aanmerkelijk belang en uit vermogen gezamenlijk toegerekend.³⁰⁹ In het kader van het tot een minimum beperken van uitzonderingen, voldoet de tweeledige inkomenstoerekening echter niet aan een eenvoudig belastingstelsel, omdat de gemeenschappelijke inkomens- en vermogensbestanddelen een uitzondering vormen op de individuele inkomenstoerekening.

³⁰⁵ Voor de maatstaven van deze kwaliteitseisen wordt verwezen naar paragraaf 1.4.3.

³⁰⁶ *Kamerstukken I* 2018/19, 35026, N, p. 21;

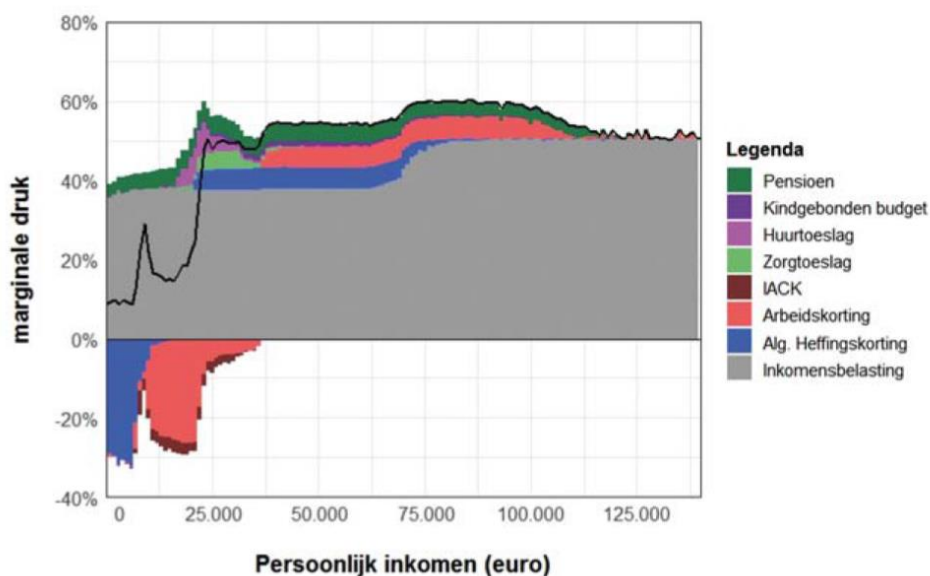
Kamerstukken II 2018/19, 32140, 50, p. 15.

³⁰⁷ Dit blijkt uit een gesprek met een medewerker van DGBD (Directoraat-Generaal Belastingdienst, ministerie van Financiën) en uit de vele uitvoeringstoetsen met rode vlag van de Belastingdienst vanwege IT-capaciteit.

³⁰⁸ *Kamerstukken I* 2018/19, 35026, N, p. 19.

³⁰⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 3, p. 125.

Het huidige tweeschijvenstelsel is aangekondigd als een, hoewel beperkte, versimpeling van het belastingstelsel.³¹⁰ De Kam betoogt echter dat niet de tariefstructuur, maar de vaststelling van de heffingsgrondslag het belastingstelsel ingewikkeld maakt.³¹¹ De heffingskortingen en persoonlijke aftrekposten, die als uitzonderingen in het belastingstelsel afbreuk doen aan de eenvoud, hebben als gevolg dat de werkelijke marginale belastingdruk voor de burger niet overeenkomt met de belastingtarieven. Uit marginale druk tabellen blijkt dat het huidige stelsel voor eenverdieners uit kan lopen op een marginale belastingdruk van 85%.³¹² In het voormalige drieschijvenstelsel kon dit voor eenverdieners zelfs oplopen tot 152%.³¹³ Dit zorgt voor ondoorzichtigheid van het stelsel voor de burger. Dit is tot uitdrukking gebracht in figuur 4.



Figuur 4. Marginale druk compositie 2021 naar regeling (voor alle huishoudens).³¹⁴

5.2.2 DOELTREFFENDHEID

De overheidsdoelstellingen betreffen het vergaren van financiën en de versterking van zowel de werkgelegenheid als de economische groei.³¹⁵ Het hoofddoel van belastingheffing, namelijk het verzamelen van overheidsgelden, wordt in de Wet IB 2001 behaald. De loon- en inkomstenbelasting leveren naar

³¹⁰ *Kamerstukken I* 2018/19, 35026, N, p. 19.

³¹¹ C.A. de Kam, 'De sociale vlaktaks: gewogen en te licht bevonden', *WFR* 2010/248.

³¹² 'Marginale druk eenverdiener 2020', bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35302, 6;

Deze tabellen zijn gebaseerd op eenverdienerhuishoudens met twee kinderen en een huurhuis. De toeslagen zijn daarin ook meegenomen. Door de afbouw van het kindgebonden budget voor partners met een hoog inkomen en door het wegnemen van de harde inkomensgrens van de huurtoeslag daalt de maximale marginale belastingdruk van 152% naar 85%. *Kamerstukken II* 2019/20, 35302, 6, p. 7.

³¹³ 'Marginale druk eenverdiener 2019', bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35302, 6.

De berekening van de marginale tarieven is gebaseerd op de situatie van een eenverdiener met twee kinderen, met inachtneming van diverse inkomensafhankelijke regelingen, zoals de algemene heffingskorting, arbeidskorting, inkomensafhankelijke combinatiekorting, zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget.

³¹⁴ 'Marginale druk, op het randje van de mogelijkheden', rapport in *Kamerstukken I* 2019/20, 35302, B, p. 14.

³¹⁵ Zie voor de toelichting op de doelstellingen paragraaf 1.4.3.

verwachting in 2020 € 63,4 miljard op.³¹⁶ Ten opzichte van het oude tariefstelsel, realiseert het tweeschijvenstelsel een lastenverlichting van €5 miljard voor de belastingplichtigen.³¹⁷ Volgens de koopkrachtramingen geeft dit een koopkrachtverhoging voor alle huishoudens, wat ten goede zou komen aan de economische groei.³¹⁸ Dit houdt wel in dat de overheid minder geld ophaalt, waardoor het tweeschijvenstelsel minder voldoet aan het hoofddoel van de inkomstenbelasting dan het drieschijvenstelsel. De inkomensderving wordt echter deels opgevangen door hogere lasten voor het bedrijfsleven.³¹⁹

Het toptarief van het tweeschijvenstelsel (49,5%) is 2,25%-punt lager dan het toptarief van 51,75% in het voormalige drieschijvenstelsel.³²⁰ Daardoor hebben belastingplichtigen met hogere inkomens meer te besteden, waardoor zij theoretisch gezien meer kunnen bijdragen aan de economische groei. Het hogere basistarief (37,35%) ten opzichte van het drieschijvenstelsel is opgevangen door de verhoging van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting.³²¹ De koopkrachtramingen wijzen dan ook uit dat alle huishoudens er qua koopkracht in 2020 op vooruit zullen gaan.³²² Het totale effect op de economische groei lijkt daarmee positief te zijn.

Werkgelegenheid is gediend met lage lastendruk op arbeid.³²³ Dit kan echter in strijd komen met het hoofddoel van belastingheffing, het vergaren van financiën. Daarom zijn verschillende andere regelingen in het leven geroepen om de arbeidsparticipatie te bevorderen, zoals de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting.³²⁴ De geleidelijke afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting voor de minstverdienende partner draagt daar ook aan bij, evenals de verhoging van de algemene heffingskorting en arbeidskorting.³²⁵ Het uiteindelijke effect van het tweeschijvenstelsel op arbeidsparticipatie en werkgelegenheid is niet doorgerekend door het CPB, maar vanwege de lagere lasten op arbeid en de lagere marginale belastingdruk ten opzichte van het drieschijvenstelsel, is het waarschijnlijk een positief effect.³²⁶

³¹⁶ Rijksoverheid, *Inkomsten en uitgaven Rijksoverheid 2020* (online bron).

³¹⁷ *Kamerstukken II 2019/20*, 35302, 13, p. 20;

De vergelijking wordt genomen ten opzichte van het begin van deze kabinetsperiode.

³¹⁸ *Kamerstukken II 2019/20*, 35302, 13, p. 23.

³¹⁹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35302, 13, p. 91.

³²⁰ *Kamerstukken II 2019/20*, 35302, 3, p. 38.

³²¹ In 2021 is het basistarief 37,1%;

Kamerstukken II 2019/20, 35302, 13, p. 4.

³²² *Kamerstukken II 2019/20*, 35302, 13, p. 23.

³²³ *Kamerstukken II 1997/98*, 25810, 2, p. 35.

³²⁴ *Kamerstukken II 2018/2019*, 35026, 4, p. 8.

³²⁵ *Kamerstukken II 2019/20*, 35302, 13, p. 4.

³²⁶ *Kamerstukken II 2019/20*, 35302, 13, p. 32;

‘Marginale druk eenverdiener 2019’, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35302, 6.

‘Marginale druk eenverdiener 2020’, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35302, 6.

Zie voor verdere toelichting op de marginale druk tabellen paragraaf 5.2.1.

5.2.3 DOELMATIGHEID

De structurele uitvoeringslasten voor de overheid wijzigden niet buitenproportioneel als gevolg van de invoering van het tweeschijvenstelsel.³²⁷

In paragraaf 2.2.2 is reeds aangegeven dat stimulatie van arbeidsparticipatie door middel van de heffingskortingen steeds minder doelmatig is. Het kost de overheid namelijk steeds meer geld om een burger extra te laten werken.³²⁸ Ook geven de heffingskortingen in bepaalde gevallen onevenredig hoge uitvoeringskosten aan de kant van de Belastingdienst.³²⁹ Ten opzichte van het drieschijvenstelsel is in de heffingskortingen niets veranderd, het arbeidsparticipatiebeleid wordt onverkort uitgevoerd.³³⁰

5.2.4 EVENREDIGHEID

Uit paragraaf 5.2.2 blijkt dat de huidige Wet IB 2001 geschikt is voor het vergaren van financiële middelen, maar dat de overheid door middel van het inzetten op lastenverlaging op arbeid en verhoging van koopkracht minder geld ophaalt dan tijdens het drieschijvenstelsel. Deze lastenverlaging komt anderzijds wel de versterking van de economische groei en werkgelegenheid ten goede. Doordat de inkomstenbelastingheffing individueel geschiedt, bestaat de mogelijkheid om te sturen ter bevordering van de economische groei en werkgelegenheid. Tegenover het halen van deze doelstellingen staat de strijdigheid van de Wet IB 2001 met leefvormneutraliteit.³³¹ De leefvorm van de belastingplichtige en de rolverdeling daarbinnen maakt uit voor de marginale belastingdruk. Dit is volgens artikel 16(3) UVRM toegestaan, mits het in overeenstemming is met de wet en in het belang van de democratische samenleving. Doordat de Wet IB 2001 individuele inkomenstoerekening als uitgangspunt neemt vanwege de toenemende individualisering,³³² maar daarnaast ook gemeenschappelijke inkomens- en vermogensbestanddelen kent, kan niet worden gesteld dat het niet voldoen van de Wet IB 2001 aan leefvormneutraliteit vanuit gezinsoogpunt in strijd is met artikel 16(3) UVRM. De maatschappij wordt individualistischer, maar daarbij blijven partners wel een economische eenheid.³³³ De Wet IB 2001 komt daar in bepaalde mate aan tegemoet door de gemeenschappelijke inkomens- en bestanddelen. Daardoor kan niet worden gesteld dat de fiscale ‘inmenging’ van de overheid in de leefvorm onevenredig is ten opzichte van de overheidsdoelstellingen.

³²⁷ *Uitvoeringstoetsen Belastingplan 2019*, p. 6, bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 35026, 3; *Kamerstukken II 2019/20*, 35302, 13, p. 22.

³²⁸ ‘Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen’, *CPB Notitie 2019*, p. 12; De berekening is gebaseerd op de kinderopvangtoeslag en de combinatiekorting ex artikel 8.14a Wet IB 2001. De arbeidskorting en algemene heffingskorting laat de kosten voor de overheid hoger oplopen.

³²⁹ *Kamerstukken II 2005/06*, 30375, 2, p. 17;

Dit is van belang voor de beoordeling van de heffingskortingen in de potentiële belastingstelsels in de volgende paragrafen.

³³⁰ *Vertrouwen in de toekomst* (Regeerakkoord 2017-2021), bijlage bij *Kamerstukken II 2017/18*, 34700, 34, p. 35.

³³¹ Zie voor een uitwerking van leefvormneutraliteit in het huidige stelsel hoofdstuk 3.

³³² *Handelingen I 2015/16*, 8, 8, p. 46.

³³³ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 242;

Hier bestaat economische eenheid uit een inkomensverwervende en inkomensbestedende eenheid.

5.3 Individueel stelsel

5.3.1 EENVOUD

De bedoeling van de wetgever betreffende de individualisatie van belastingheffing blijkt duidelijker uit de strikt individuele inkomens- en vermogenstoerekening in het individuele stelsel, dan in het huidige hybride stelsel, waar ondanks het individuele uitgangspunt de inkomenstoerekening ook gemeenschappelijke inkomens- en vermogensbestanddelen kent.³³⁴ De inkomenstoerekening in het huidige stelsel leidt dan ook tot rechtsonzekerheid en complexiteit.³³⁵ De individualisering van de huidige gemeenschappelijke vermogensbestanddelen geschiedt door middel van ficties, wat eveneens de eenvoud bevordert ten opzichte van werkelijke individualisatie van de gemeenschappelijke inkomens- en vermogensbestanddelen.

Als gevolg van het ontbreken van de fiscale connectie tussen partners, vervalt de voorwaarde van het hebben van een lager arbeidsinkomen dan de partner in de inkomensafhankelijke combinatiekorting.³³⁶ Ook de anti-misbruikbepalingen waar partners een rol in spelen, passen niet in het individuele stelsel.³³⁷ Dit heeft als gevolg dat het individuele belastingstelsel minder uitzonderingen kent dan het huidige stelsel, wat ten goede komt aan de eenvoud van het stelsel.

Het individuele belastingstelsel geeft in zekere zin meer inzicht in de effectieve belastingdruk dan het huidige belastingstelsel. Omdat het inkomen uit inkomens- en vermogensbestanddelen niet meer verdeeld kunnen worden tussen partners, en gezinsomstandigheden niet meegenomen kunnen worden in de persoonsgebonden aftrek, hebben deze elementen geen invloed op de effectieve belastingdruk.

5.3.2 DOELTREFFENDHEID

Omdat partners in het individuele belastingstelsel als willekeurige derden worden gezien, vervallen de anti-misbruikbepalingen met betrekking tot partners.³³⁸ Daarbij is het vanwege het vervallen van de inkomenstoets van de inkomensafhankelijke combinatiekorting ex artikel 8.14a(1)c Wet IB 2001 mogelijk om deze tweemaal per huishouden toe te passen. Hierdoor zal de overheid belastinginkomsten mislopen, de partners zijn in werkelijkheid namelijk een inkomensverwervende en -bestedende eenheid.³³⁹ De invloed van de strikt individuele inkomenstoerekening op de overheidsfinanciën hangt echter af van de nieuwe bepalingen die daarvoor in de plaats komen.

³³⁴ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 3, p. 124.*

³³⁵ L.G.M. Stevens, 'Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid', *WFR* 2018/33.

³³⁶ Artikel 8.14a(1)c Wet IB 2001.

³³⁷ Zie voor de toelichting paragraaf 4.2.1;

N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 475, 480;

Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 40.

³³⁸ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 475 - 480;

Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 40;

Volgens Gubbels gaat het om de terbeschikkingstellingsregeling ex artikel 3.91 en 3.92 Wet IB 2001, de aanmerkelijkbelangregeling ex artikel 4.6, 4.10 en 4.24 Wet IB 2001 en de eigenwoningregeling ex artikel 3.119a en 3.119aa Wet IB 2001.

³³⁹ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p.242, 475.

Door de progressieve tariefstructuur en de onmogelijkheid tot fiscaal gunstige verdeling van inkomens- en vermogensbestanddelen tussen partners ten behoeve van progressie-effecten of verzilvering van kortingen en aftrekposten, wordt gelijke inkomensaanbreng binnen een huishouden fiscaal bevorderd en elke belastingplichtige op gelijke wijze gestimuleerd tot deelname aan de arbeidsmarkt.³⁴⁰ Als de belastingplichtige met weinig inkomen namelijk meer gaat werken, kan diegene toch de kortingen en aftrekposten verzilveren. Dit verlaagt zijn marginale belastingdruk en werkt positief uit op de economische groei en werkgelegenheid. Anderzijds stijgt de marginale belastingdruk van een huishouden als de minstverdienende partner niet méér gaat werken, doordat het inkomen van de meestverdienende partner niet meer bijdraagt aan het verzilveren van de heffingskortingen van de partner.³⁴¹ Veronderstellende dat de stimulatie van arbeidsparticipatie in het individuele stelsel effect heeft, werkt dit stelsel positief uit voor de werkgelegenheid.

De economische groei is gebaat bij vermindering van de lastendruk op arbeid.³⁴² Alleenstaanden merken in dat opzicht in dit stelsel weinig verschil met het huidige belastingstelsel. Voor fiscale partners kan de effectieve belastingdruk wel verschillen, vanwege de onmogelijkheid om het inkomen uit de inkomens- en vermogensbestanddelen fiscaal voordelig te verdelen. Daar staat de afschaffing van de anti-misbruikbepalingen tegenover. Het is echter afhankelijk van eventuele bepalingen die daarvoor in de plaats komen, of partners daar al dan niet belastingvoordeel mee kunnen behalen. Het effect van het individuele stelsel op de economische groei is dus afhankelijk van het uiteindelijke effect op het netto-inkomen van de stijging van de werkgelegenheid en de stijging van de effectieve belastingdruk als gevolg van de strikt individuele inkomstenstoerekening.

5.3.3 DOELMATIGHEID

Bij de invoering van de Wet IB 2001 is de inkomstenbelasting ten opzichte van de Wet IB 1964 vergaand geïndividualiseerd. Bij deze overgang stegen de structurele uitvoeringskosten van de Belastingdienst tegen verwachting in.³⁴³ Ook viel de verwachte personeelsreductie 175 fte lager uit dan verwacht, wat deels werd veroorzaakt door meer werkzaamheden vanwege de individualisering van de inkomensbestanddelen.³⁴⁴ Omdat het individuele stelsel de huidige individualisatietrend doortrekt naar volledig individuele inkomstenstoerekening, zullen de uitvoeringskosten in dit stelsel mogelijk hoger uitvallen dan in het huidige stelsel. De ficties voor de huidige gemeenschappelijke vermogensbestanddelen hebben een ambigue invloed op de uitvoeringslasten van de Belastingdienst. Enerzijds dalen de lasten vanwege de ficties die

³⁴⁰ N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 53.

³⁴¹ Dit effect wordt jaarlijks kleiner vanwege de afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting ex artikel 8.9 Wet IB 2001, tot nihil in 2023. In het huidige stelsel wordt de mogelijkheid van het verzilveren van heffingskortingen hierdoor namelijk kleiner.

³⁴² *Kamerstukken II* 1997/98, 25810, 2, p. 35.

³⁴³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30375, 2, p. 226.

³⁴⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30375, 2, p. 227.

daaraan zijn verbonden,³⁴⁵ anderzijds stijgen de uitvoeringslasten door de behandeling van tegenbewijzen, controles en bezwaarprocedures. Voor burgers heeft het individuele stelsel eveneens een tweeledig gevolg. Enerzijds hoeft de meest gunstige fiscale verdeling tussen partners niet meer te worden berekend, anderzijds rust de bewijslast op hen als de werkelijke verdeling van de huidige gemeenschappelijke vermogensbestanddelen anders is dan de aangenomen 50%-verdeling.

Of de vervangende anti-misbruikbepalingen, die in overeenstemming zijn met de individualiseringsgedachte achter het individuele stelsel, de uitvoeringslasten van de overheid verhogen of verlagen, hangt af van de precieze invulling van de bepalingen.³⁴⁶ De heffingskortingen blijven ongewijzigd in het individuele stelsel, met uitzondering van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting bij de minstverdienende partner. Deze wordt echter ook in het huidige stelsel afgebouwd tot nihil, waardoor de uitvoeringslasten per saldo weinig zullen verschillen. Het individuele belastingstelsel brengt dus over het geheel genomen weinig of geen verlichting van lasten voor zowel burgers als overheid ten opzichte van het huidige belastingstelsel.

De economische zelfstandigheid van de vrouw wordt in dit stelsel gestimuleerd doordat elk individu belasting betaalt over zijn eigen inkomens- en vermogensbestanddelen en vrije allocatie tussen partners niet meer mogelijk is.³⁴⁷

5.3.4 EVENREDIGHEID

Zoals uit de vorige paragrafen blijkt, stimuleert het individuele stelsel de arbeidsparticipatie van elke belastingplichtige. Daar staat echter een onduidelijk effect op de economische groei tegenover, evenals het gebrek aan leefvormneutraliteit op gezinsniveau.³⁴⁸ Doordat de individuele inkomenstoerekening in zekere zin ook de verdeling van zorg en arbeid binnen een leefvorm (fiscaal) beïnvloedt, noemt Teunissen het individuele stelsel een totalitair stelsel.³⁴⁹ Deze fiscale beïnvloeding doet volgens hem geen recht aan de toenemende individualisering, omdat dat ook inhoudt dat elk individu de vrijheid moet hebben om de verhoudingen binnen een leefvorm vorm te geven.³⁵⁰ In overeenstemming daarmee stellen artikel 8 EVRM, artikel 16 UVRM en artikel 23 IVBPR dat het gezin de natuurlijke en fundamentele groepseenheid en de kern van de samenleving is.³⁵¹ De overheid dient deze eenheid te beschermen, maar inmenging van de overheid is toegestaan als het in overeenstemming is met de wet en het in het belang is van de democratische samenleving.³⁵² Wat het laatste betreft, werd in de Nota-Grapperhaus reeds gesteld dat een individueel belastingstelsel alleen mogelijk is in de maatschappelijke situatie waarbij partners geen

³⁴⁵ Ficties hebben in het algemeen wel lagere uitvoeringslasten voor de overheid als gevolg, volgens Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 82.

³⁴⁶ Hiervoor dient vervolgonderzoek te worden gedaan.

³⁴⁷ N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 53.

³⁴⁸ Zie voor de uitwerking van leefvormneutraliteit in het individuele stelsel paragraaf 4.2.2.

³⁴⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 8.

³⁵⁰ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 33.

³⁵¹ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 21.

³⁵² Artikel 16(3) UVRM jo artikel 8 EVRM.

economische eenheid vormen.³⁵³ Volgens Gubbels vormen partners echter wel een economische eenheid,³⁵⁴ waardoor vanuit maatschappelijk opzicht geen reden bestaat om de individualisatietrend in de huidige belastingwetgeving zover door te trekken dat het zal leiden tot het beschreven individuele stelsel. Hieruit blijkt dat de nadelige (maatschappelijke) gevolgen van het individuele stelsel niet in verhouding staan tot de overheidsdoelstellingen die met het stelsel kunnen worden behaald.

5.4 Splitsingsstelsel

5.4.1 EENVOUD

Momenteel leidt het onderscheid in gezamenlijke en individuele inkomenstoerekening volgens Stevens tot complexiteit en rechtsonzekerheid. Het splitsingsstelsel zal met een gezamenlijke inkomenstoerekening volgens hem dan ook een belangrijke vereenvoudiging zijn.³⁵⁵ Daarbij blijkt de bedoeling van de wetgever, namelijk heffing op basis van gezinsdraagkracht, duidelijker uit de bepalingen bij een gezamenlijke inkomenstoerekening dan bij zowel een individuele als gezamenlijke toerekening.³⁵⁶

De basisvorm van het splitsingsstelsel heeft weliswaar een extra bepaling in de belastingwet als gevolg, maar over de eenduidige splitsingsfactor van twee bestaat weinig onduidelijkheid aan de kant van de belastingplichtige. Differentiatie in de splitsingsfactor doet echter af aan het eenvoudsbeginnsel. Weliswaar kan aan de hand van een tabel worden aangegeven welke splitsingsfactor geldt voor een bepaald huishouden, maar ten opzichte van het huidige belastingstelsel leidt differentiatie in de splitsingsfactor mogelijk tot rechtsonzekerheid.³⁵⁷ Ten opzichte van het huidige stelsel bestaat daardoor minder inzicht in de effectieve belastingdruk van de belastingplichtige. De heffingskortingen en aftrekposten blijven bestaan in het splitsingsstelsel. Aangezien dergelijke posten het belastingstelsel ondoorzichtig maken,³⁵⁸ zal het gebrek aan eenvoud op dit punt in het huidige stelsel eveneens voor het splitsingsstelsel gelden.

5.4.2 DOELTREFFENDHEID

Het budgettaire effect van het splitsingsstelsel hangt af van de manier waarop het stelsel wordt vormgegeven. Het CPB gaat bijvoorbeeld in een onderzoek uit van een budgetneutraal splitsingsstelsel.³⁵⁹ Vanzelfsprekend wordt het doel van het behalen van overheidsfinanciën in dat geval op dezelfde wijze

³⁵³ *Kamerstukken II 1969/70, 10515, 2, p. 10;*

In dat geval gebruiken partners elkaars inkomen niet voor hun gezamenlijke leefvorm, en past individuele heffing daarbij.

³⁵⁴ N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 242;

De economische eenheid bestaat uit een inkomensverwervende en inkomensbestedende eenheid.

³⁵⁵ L.G.M. Stevens, *Solidair of solitair. De relevantie van de leefvorm voor het inkomensbeleid*, Deventer: Kluwer 1986, p. 27;

L.G.M. Stevens, 'Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid', *WFR* 2018/33.

³⁵⁶ Gezamenlijke inkomenstoerekening draagt bij aan een heffing naar gezinsdraagkracht. Het draagkrachtbeginnsel is de grondslag van de inkomstenbelasting volgens *Kamerstukken II 1911/12, 144, 3, p. 13; Kamerstukken II 1958/59, 5380, 3, p. 17; Kamerstukken II 1998/99, 26727, 3, p. 292.*

³⁵⁷ Voorbeelden van situaties die kunnen leiden tot rechtsonzekerheid zijn kinderen die deels bij de ene ouder en deels bij de andere ouder wonen, of gehandicapte kinderen die verzorgd worden in een instelling.

³⁵⁸ B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus 2015, p. 153.

³⁵⁹ Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB 2020, p. 44, zie eveneens bijlage 1.

behaald als in het huidige stelsel. Indien het splitsingsstelsel niet budgetneutraal wordt geïmplementeerd, of een splitsingsfactor anders dan twee wordt gehanteerd, zoals voorgesteld in paragraaf 4.3.1, hangen de gevolgen voor overheidsfinanciën samen met het effect van het stelsel op werkgelegenheid en economische groei.

Met betrekking tot werkgelegenheid is het van belang dat in dat het splitsingsstelsel door de gezamenlijke inkomenstoerekening de marginale belastingdruk voor de niet-werkende partner niet in overeenstemming is met zijn individuele inkomen. Dit zou de keuze voor arbeidsparticipatie kunnen beïnvloeden.³⁶⁰ Daarbij komt dat de arbeidsaanbodelasticiteit van de tweede verdiener hoger is dan die van de eerste verdiener, waardoor eerstgenoemde gevoeliger reageert op een hogere marginale belastingdruk.³⁶¹ Dit is met name het geval als de tweede verdiener vrouw is en kinderen heeft.³⁶² Volgens de Ramsey-regel zou het op basis van de arbeidsaanbodelasticiteiten economisch efficiënt zijn om de belasting op arbeid voor de tweede verdiener lager vast te stellen dan de belasting op arbeid voor de eerste verdiener.³⁶³ Omdat het splitsingsstelsel dit niet doet, kan het zijn dat de mate waarin de tweede verdiener minder gaat werken zich onevenredig verhoudt ten opzichte van de mate waarin de eerste verdiener mogelijk meer gaat werken om het gezinsinkomen te compenseren.

Echter, de heffingskortingen blijven individueel gehandhaafd, wat bij arbeidsparticipatie de marginale belastingdruk voor de tweede verdiener relatief verlaagt. Daarbij komt dat volgens Kirchhof de mate van arbeidsparticipatie niet zozeer samenhangt met het splitsingsstelsel als wel met de mogelijkheid tot combinatie van arbeid en zorg voor kinderen.³⁶⁴ Tot slot moet in het oog worden gehouden dat arbeidsparticipatie door meer elementen wordt beïnvloed dan alleen door het fiscale stelsel, bijvoorbeeld door de kinderopvangtoeslag.³⁶⁵ Het totale effect van een gedeelde marginale belastingdruk op arbeidsparticipatie is dus genuanceerd.

Het CPB stelt dat bij een budgetneutraal splitsingsstelsel, waarbij de marginale belastingtarieven worden verhoogd ter financiering van de stelselwijziging, het arbeidsaanbod zal dalen met 1%.³⁶⁶ Redenen hiervan zijn ontmoediging voor de minstverdienende partner om te participeren op de arbeidsmarkt en verhoging van de marginale belastingtarieven. Vanwege het huidige tweeschijvenstelsel zijn de effecten op arbeidsparticipatie voor de tweede verdiener volgens het CPB zeer beperkt, vergeleken met een progressiever tariefstructuur, waardoor budgetneutraliteit het grootste negatieve effect zou zijn op de

³⁶⁰ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 39.*

³⁶¹ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 18.*

³⁶² S.J.C. Hemels, 'Gezin of individu: een Gordiaanse knoop in de IB – Deel 1: welvaartstheorie', *WFR* 2019/249.

³⁶³ B. Jacobs, *Een Economische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland*. Bijlage bij: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 188.

³⁶⁴ N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 286.

³⁶⁵ Ook persoonlijke (gezins-)omstandigheden kunnen een rol spelen, bijvoorbeeld dat door gezondheidsomstandigheden of door noodzakelijke intensieve (mantel)zorg voor een naaste een van beide partners geen mogelijkheid heeft om te werken.

³⁶⁶ Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB 2020, p. 64, zie eveneens bijlage 1.

werkgelegenheid.³⁶⁷ Indien het stelsel niet budgettair neutraal wordt toegepast, zal sprake zijn van lastenverlichting voor de belastingplichtigen. Zo zou een wijziging van het voormalige drieschijvenstelsel naar een splitsingsstelsel met een splitsingsfactor van twee en gelijkblijvende belastingtarieven een gecumuleerde lastenreductie voor belastingplichtigen van €3,5 miljard teweegbrengen.³⁶⁸ Vanwege het verminderde progressievoordeel in het tweeschijvenstelsel zal dit effect ten opzichte van het huidige stelsel kleiner zijn. De lastenreductie voor belastingplichtigen kan arbeidsparticipatie stimuleren, waardoor de werkgelegenheid toeneemt. Dit stimuleert eveneens de economische groei, maar reduceert de opbrengst van overheidsfinanciën. De mate waarin de doelen van werkgelegenheid en economische groei worden gehaald, hangt dus af van de budgetneutraliteit van het splitsingsstelsel.

De doeltreffendheid van gedifferentieerde splitsingsfactoren hangt af van de richting van deze factoren, waarbij een factor van groter dan twee op leefvormniveau een relatief lagere belastingdruk als gevolg heeft, wat positief uitwerkt voor de werkgelegenheid en economische groei. Een factor van kleiner dan twee heeft een relatief hogere belastingdruk als gevolg, wat negatief uitwerkt voor de werkgelegenheid en economische groei. Wat vaststaat, is dat de heffing bij gedifferentieerde splitsingsfactoren aansluit bij de draagkracht van de leefvorm.

5.4.3 DOELMATIGHEID

Aan de kant van de belastingplichtige zal (differentiatie in) de splitsingsfactor weinig invloed hebben op de administratieve lasten, indien het geïmplementeerd is in de geautomatiseerde aangifte. Het aangifteprogramma haalt dan de gegevens op uit databases en baseert daarop de berekening van de te betalen belasting. Dit heeft met name tijdens de invoering van het splitsingsstelsel verhoging van de lasten voor de overheid als gevolg, vanwege de wijzigingen in het aangifteprogramma. De heffingskortingen veranderen in dit stelsel niet ten opzichte van het huidige stelsel, dit heeft dan ook geen gevolgen voor de doelmatigheid van het splitsingsstelsel.

Doordat de tweede verdiener geconfronteerd wordt met een marginale belastingdruk die niet in overeenstemming is met het individuele inkomen en deze tweede verdiener een hogere arbeidsaanbodelasticiteit heeft ten opzichte van de eerste verdiener, heeft dit als gevolg dat deze relatief minder arbeid aanbiedt.³⁶⁹ Het splitsingsstelsel verslechtert derhalve de economische zelfstandigheid van de vrouw als tweede verdiener.

5.4.4 EVENREDIGHEID

Een budgetneutraal splitsingsstelsel heeft geen gevolgen voor de overheidsfinanciën, maar heeft een negatieve invloed op de werkgelegenheid. Indien het splitsingsstelsel niet budgetneutraal, maar met gelijkblijvende belastingtarieven wordt ingevoerd, zal vermoedelijk een lastenverlichting voor belastingplichtigen plaatsvinden, wat een positieve invloed heeft op werkgelegenheid en economische

³⁶⁷ Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB 2020, p. 64.

³⁶⁸ Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 70, zie eveneens bijlage 1.

³⁶⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 18;

S.J.C. Hemels, 'Gezin of individu: een Gordiaanse knoop in de IB – Deel 1: welvaartstheorie', *WFR* 2019/249.

groei, maar een negatieve invloed op de overheidsfinanciën. Voor een splitsingsfactor van twee zijn in bijlage 1 de gevolgen van zowel een budgetneutrale als een niet-budgetneutrale variant weergegeven, hoewel over de mate van de gevolgen van de niet-budgetneutrale variant weinig bekend is. De gevolgen van een gedifferentieerde splitsingsfactor voor doeltreffendheid hangen af van de richting van de splitsingsfactor. De heffing is dan evenwel in overeenstemming met de draagkracht van de leefvorm, waardoor het leefvormneutraal is.³⁷⁰ Het splitsingsstelsel heeft echter een negatieve invloed op de arbeidsparticipatie van de tweede verdiener.

Omdat een hoge mate van leefvormneutraliteit in het splitsingsstelsel tegenover de onzekerheid van het behalen van de overheidsdoelstellingen staat, staan de negatieve gevolgen toch in evenredige verhouding tot de doelstellingen, indien aan leefvormneutraliteit een dermate hoge waarde wordt toegekend als in dit onderzoek.

5.5 Vlaktaks

5.5.1 EENVOUD

In paragraaf 4.2.2 en 5.2.1 is reeds aangegeven dat Van de Kam en de Studiecommissie Belastingstelsel stellen dat de tariefstructuur weinig bijdraagt aan de mate van eenvoud van het belastingstelsel.³⁷¹ Toch wordt de vlaktaks veelal geassocieerd met eenvoud. Zo kondigde Snel, voormalig staatssecretaris van Financiën, in het kader van vereenvoudiging van het belastingstelsel het tweeschijvenstelsel aan, wat in paragraaf 4.4.1 vergeleken is met de sociale vlaktaks.³⁷² Belastingplichtigen zouden met toepassing van de vlaktaks meer inzicht in de hoogte van hun effectieve belastingdruk hebben. Echter, Jacobs betoogt dat het een drogreden is om te stellen dat de vlaktaks meer inzicht geeft in de effectieve belastingdruk van belastingplichtigen, omdat de onoverzichtelijkheid van de marginale belastingdruk voornamelijk wordt veroorzaakt door aftrekposten, toeslagen en uitzonderingsregelingen. Daar doet een tariefstructuur niets aan af.³⁷³ De visie van Jacobs sluit dan ook aan bij die van De Kam en de Studiecommissie Belastingstelsel.

De gezamenlijke inkomenstoerekening is een element dat bijdraagt aan de eenvoud van het belastingstelsel in de zin dat de bedoeling van de wetgever door de gezamenlijke inkomenstoerekening en de gezamenlijke aangifte duidelijk blijkt uit de wetten, in tegenstelling tot de huidige tweedeling van zowel gezamenlijke als individuele inkomenstoerekening.³⁷⁴ Het strikte onderscheid tussen individueel en gemeenschappelijk inkomen leidt volgens Stevens namelijk tot rechtsonzekerheid en complexiteit.³⁷⁵

³⁷⁰ Zie voor de uitwerking paragraaf 4.3.2.

³⁷¹ *Kamerstukken I* 2018/19, 35026, N, p. 19;

C.A. de Kam, 'De sociale vlaktaks: gewogen en te licht bevonden', *WFR* 2010/248;

Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 69.

³⁷² *Kamerstukken I* 2018/19, 35026, N, p. 19.

³⁷³ B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus 2015, p. 153.

³⁷⁴ Gezamenlijke inkomenstoerekening draagt bij aan een heffing naar gezinsdraagkracht. Het draagkrachtbeginsel is de grondslag van de inkomstenbelasting volgens *Kamerstukken II* 1911/12, 144, 3, p. 13; *Kamerstukken II* 1958/59, 5380, 3, p. 17; *Kamerstukken II* 1998/99, 26727, 3, p. 292.

³⁷⁵ L.G.M. Stevens, 'Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid', *WFR* 2018/33.

5.5.2 DOELTREFFENDHEID

De in de literatuur onderzochte vlaktaks-tarieven zijn budgetneutraal vastgesteld, waardoor de overheidsopbrengsten niet zullen veranderen ten opzichte van het huidige belastingstelsel.³⁷⁶

De combinatie van gelijke marginale belastingtarieven in de vlaktaks en een hogere arbeidselasticiteit voor de tweede verdiener heeft als gevolg dat de tweede verdiener een hogere economische drempel heeft om te gaan werken, dan ceteris paribus met een progressieve tariefstructuur het geval is.³⁷⁷ Dit is nadelig voor de arbeidsparticipatie voor de tweede verdiener, waardoor ceteris paribus minder inkomen wordt genoten, wat nadelig is voor de economische groei.³⁷⁸ Zo veroorzaakt de vlaktaks verstoring op de arbeidsmarkt ten opzichte van de huidige situatie.³⁷⁹

Het CPB heeft recent onderzocht dat een vlaktaks met een proportioneel tarief van 38,4% een daling van het arbeidsaanbod met 0,1% als gevolg heeft en een vlaktaks met een proportioneel tarief van 39,3% een daling van het arbeidsaanbod met 0,4%.³⁸⁰ Het laatste tarief bewerkstelligt samen met de verhoging van de algemene heffingskorting met €900 inkomenscompensatie om de herverdelingseffecten van de eerste variant te verminderen. De daling van het arbeidsaanbod met 0,1% wordt veroorzaakt doordat de eerste verdiener met inkomen in het huidige tweede tarief door het lagere tarief in de vlaktaks wordt gestimuleerd om meer te werken, terwijl de tweede verdiener geconfronteerd wordt met een hoger marginaal belastingtarief. Het negatieve effect op de tweede verdiener is dan ook sterker dan het positieve effect op de eerste verdiener. De daling van het arbeidsaanbod met 0,4 bij een belastingtarief van 39,3% wordt veroorzaakt doordat de lagere en middeninkomens profiteren van de verhoging van de algemene heffingskorting, waardoor de waarde van extra betaald werk daalt. Daarbij stijgt het marginale belastingtarief ten opzichte van het lage huidige tarief. Uit dit onderzoek blijkt derhalve dat de vlaktaks in mindere mate aan het doel van versterking van werkgelegenheid voldoet dan het huidige tweeschijvenstelsel.

Volgens Jacobs is de heffingskortingen-vlaktaks geen goed instrument voor herverdeling van inkomen naar lage-inkomensgroepen is, omdat de hoge-inkomensgroepen eveneens profiteren van de algemene heffingskorting. Dit geeft volgens zijn berekeningen een welvaartsverlies van ongeveer 4% van het BBP ten

³⁷⁶ Zie hiervoor Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB 2020, p. 57, Studiecommissie Belastingstelsel in Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 69 en B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus 2015, p. 149.

³⁷⁷ In deze analyse worden de persoonlijke heffingskortingen en dergelijke buiten beschouwing gelaten.

³⁷⁸ Zie paragraaf 5.4.2 voor een uitgebreide toelichting van het effect van een hoger marginaal belastingtarief op arbeidsparticipatie.

³⁷⁹ *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2, p. 30.*

³⁸⁰ Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB 2020, p. 57.

Studiecommissie Belastingstelsel heeft in 2010 ook de effecten van verschillende tarieven onderzocht (in: Studiecommissie Belastingstelsel in Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 69), waarbij een tarief van 38,15% een stijging van werkgelegenheid met 2,2% tot gevolg had en een tarief van 44,95% met een hogere algemene heffingskorting een daling van de werkgelegenheid met 0,3%. Omdat Studiecommissie Belastingstelsel uitgebreidere cijfers heeft, worden deze resultaten alsnog gebruikt in aanvulling op het meer recente onderzoek van het CPB.

opzichte van een optimaal niet-lineair belastingstelsel.³⁸¹ In dit opzicht beantwoordt de vlaktaks evenmin aan het doel van versterking van de economische groei.

Volgens Jongen en Jacobs levert een toptarief in de sociale vlaktaks boven het huidige toptarief weinig tot geen extra belastingopbrengsten op.³⁸² Het door de CPB doorerekende toptarief van 60% voor inkomens boven de €150.000, is dan ook weinig doeltreffend als het gaat om overheidsfinanciën.³⁸³ Ook heeft een dergelijke sociale vlaktaks nihil effect op werkgelegenheid.³⁸⁴

5.5.3 DOELMATIGHEID

De wijziging van de tariefstructuur heeft vrijwel geen gevolgen voor de administratieve lasten van burgers.³⁸⁵ De uitvoeringslasten van de overheid dalen niet als gevolg van de vlaktaks door het in stand houden van de heffingskortingen, met uitzondering van de overdraagbare gecombineerde heffingskorting.³⁸⁶ Doordat deze korting tot nihil wordt afgebouwd, verschillen de uitvoeringslasten per saldo weinig van het huidige stelsel. De overheid kan echter minder doelmatig handelen in de zin van het gebruiken van de inkomstenbelasting als beleidsinstrument, omdat het de informatie over individuele verdien capaciteit niet gebruikt door de gezamenlijke inkomstenberekening en vlakke tariefstructuur.³⁸⁷ Hoewel het met behulp van meerdere tariefschijven eenvoudiger lijkt om verschillende doelgroepen met de verschillende inkomenselasticiteiten te bereiken voor bijvoorbeeld herverdeling of arbeidsstimulatie, stelt Jacobs dat de tariefstructuur weinig invloed op beleidsinstrumentalisme.³⁸⁸ De economische zelfstandigheid van de vrouw wordt evenwel in mindere mate bereikt in de vlaktaks ten opzichte van huidige stelsel.³⁸⁹ Door het proportionele tarief maakt het, afgezien van de toepassing van heffingskortingen, niet uit of het gezinsinkomen door een dan wel twee partners wordt verworven. Daarbij heeft de hoogte van het tarief effect op de economische zelfstandigheid van de vrouw, zoals reeds aangetoond in paragraaf 5.5.2. Een hoger tarief verschuift de belastingdruk volgens Jacobs van hoge inkomens naar middeninkomens, waar vrouwen oververtegenwoordigd zijn. Deze hebben een relatief hoge arbeidselasticiteit, waardoor zij relatief snel minder arbeid zullen aanbieden.³⁹⁰

³⁸¹ B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus 2015, p. 150, 151;

Een kanttekening hierbij is dat het huidige belastingstelsel evenmin volledig optimaal is vormgegeven, waarom niet te zeggen is hoe het welvaartsverlies ten opzichte van het huidige stelsel verhoudt.

³⁸² S. Cnossen & B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Meppel: Ten Brink 2019, p. 172.

³⁸³ Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB 2020, p. 58.

³⁸⁴ Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB 2020, p. 58.

³⁸⁵ *Kamerstukken II* 2018/19, 35026, 3, p. 30.

³⁸⁶ Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 71.

³⁸⁷ B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus 2015, p. 150;

C.L.J. Caminada, 'Bouwstenen van de Studiecommissie Belastingstelsel', *TvOF* 2010/42, afl. 2, p. 113.

³⁸⁸ B. Jacobs, *Een Economische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland*. Bijlage bij: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 188.

³⁸⁹ De economische zelfstandigheid van de vrouw is een beleidsdoel van de overheid, zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35026, 62, p. 14, 15.

³⁹⁰ B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus 2015, p. 149;

Vrouwen zijn meestal de tweede verdiener, zodat deze observatie aansluit bij de analyse in paragraaf 5.4.2.

5.5.4 EVENREDIGHEID

De vlaktaks is minder geschikt voor herverdeling ten opzichte van het huidige belastingstelsel en is de overheid in mindere mate in staat om doelmatig te handelen door het gebruik van de inkomstenbelasting als beleidsinstrument. De economische zelfstandigheid van de vrouw wordt in de vlaktaks dan ook niet gestimuleerd. Hier staat tegenover dat de vlaktaks positieve gevolgen heeft voor leefvormneutraliteit, omdat het proportionele tarief ervoor zorgt dat het voor de belastingdruk in mindere mate uitmaakt door hoeveel personen het gezinsinkomen wordt verworven. Ook de gezamenlijke inkomenstoerekening draagt daaraan bij.

In paragraaf 5.5.2 is beschreven in hoeverre de vlaktaks voldoet aan de doelstellingen van belastingheffing. In principe wordt geen van die doelstellingen in meerdere mate dan in het huidige belastingstelsel behaald. Daarvoor maakt het niet uit welke van de varianten, zoals overzichtelijk weergegeven in tabel 1, wordt gekozen. Daar staat leefvormneutraliteit echter tegenover, maar in mindere mate dan in het splitsingsstelsel. De vlaktaks voldoet daarom in mindere mate aan evenredigheid dan het splitsingsstelsel.

5.6 Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn het huidige stelsel, het individuele stelsel, het splitsingsstelsel en de vlaktaks getoetst op eenvoud, doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid. Uit dit hoofdstuk is gebleken dat de toets per kwaliteitseis niet eenduidig uitpakt. Elk stelsel voldoet slechts in bepaalde mate aan de verschillende kwaliteitseisen. Dat is voornamelijk zichtbaar bij doeltreffendheid. De oorzaak ligt dan bijvoorbeeld in het feit dat economische groei en werkgelegenheid baat heeft bij lage lastendruk op voornamelijk arbeid. Maar het bereiken van deze doelstelling is ceteris paribus in strijd met het hoofddoel van belastingen, namelijk het vergaren van financiële middelen. Het effect van het betreffende belastingstelsel op een kwaliteitseis is dus veelal ambigu.

Om deze reden wordt in hoofdstuk 6 een rangorde aangegeven in de kwaliteitseisen, waarna per kwaliteitseis wordt uitgewerkt welk belastingstelsel daar het beste bij past. De conclusie van hoofdstuk 5 wordt derhalve in hoofdstuk 6 getrokken.

6. AFWEGING TUSSEN DE VERSCHILLENDE KWALITEITSEISEN

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de huidige Wet IB 2001, het individuele stelsel, het splitsingsstelsel en de vlaktaks getoetst aan draagkracht, eenvoud, doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid. Het is echter niet eenvoudig om een conclusie te trekken betreffende het beste belastingstelsel op basis van de gedane toetsen. Uit de vorige hoofdstukken bleek namelijk dat bepaalde kwaliteitseisen met elkaar in strijd zijn, zoals eenvoud en doeltreffendheid. Een doeltreffend stelsel zal bijvoorbeeld voor stimulatie van arbeidsparticipatie op een bepaalde groep belastingplichtigen gericht zijn, wat ten koste gaat van eenvoud. Een kwaliteitseis kan ook innerlijk tegenstrijdig zijn, zoals bij doeltreffendheid het geval is met de onderlinge doelen.³⁹¹ Om tot het meest optimale belastingstelsel te komen, moeten de kwaliteitseisen daarom een weging toegekend krijgen.

Dat de rangschikking van kwaliteitseisen in feite een politieke keuze is, bleek reeds in de vorige hoofdstukken. Als het gaat om (gezins)leefvormneutraliteit, bestaat bijvoorbeeld een afweging tussen doeltreffendheid en rechtvaardigheid in de zin van gelijkheid tussen leefvormen door heffing op basis van gezinsdraagkracht.³⁹² De politiek lijkt in deze een voorkeur te hebben voor doeltreffendheid, arbeidsparticipatie van de tweede verdiener lijkt belangrijker dan rechtvaardigheid. Toch is het draagkrachtbeginsel de grondslag van de inkomstenbelasting, waardoor het belastingstelsel in principe ten alle tijden daaraan moet voldoen.³⁹³

Om toch te komen tot een reële aanbeveling van het belastingstelsel dat het best geïmplementeerd kan worden in de inkomstenbelasting, behelst paragraaf 6.2 een analyse die per kwaliteitseis beoordeelt welk stelsel daar het meest aan voldoet. Daarna wordt in paragraaf 6.3 onderzocht hoe de politiek de verschillende kwaliteitseisen weegt, om op basis daarvan en verschillende gesprekken tot een eigen rangschikking te komen.³⁹⁴ Een overzicht van deze rangschikking staat eveneens in bijlage 2 vermeld. Tot slot sluit paragraaf 6.4 het hoofdstuk af met een conclusie welk stelsel het best aan de kwaliteitseisen voldoet op basis van de rangschikking van deze kwaliteitseisen.

6.2 Beoordeling belastingstelsels

In de volgende subparagrafen worden de verschillende belastingstelsels beoordeeld naar aanleiding van de mate waarin ze aan de verschillende kwaliteitseisen voldoen. Deze beoordeling is in tabel 1 overzichtelijk weergegeven.

³⁹¹ Zo zijn werkgelegenheid en economische groei gebaat bij minder belasting (op arbeid), terwijl overheidsopbrengsten gebaat zijn bij meer belastingheffing.

³⁹² Zie paragraaf 2.3.3.

³⁹³ *Kamerstukken II 1911/12*, 144, 3, p. 13; *Kamerstukken II 1958/59*, 5380, 3, p. 17; *Kamerstukken II 1998/99*, 26727, 3, p. 292.

³⁹⁴ De gesprekken zijn onderscheidenlijk gevoerd met een wetenschapper, politicus, medewerker bij het Ministerie van Financiën en een belastingadviseur. De namen zijn bij de auteur van het onderzoek bekend.

Tabel 1. Beoordeling belastingstelsels op kwaliteitseisen van meest (1) naar minst (4) in overeenstemming met de betreffende kwaliteitseisen, met inachtneming van de rangschikking.

	Huidig belastingstelsel	Individueel stelsel	Splitsingsstelsel	Vlaktaks
Draagkracht	3	4	1	2
Evenredigheid	3	4	1	2
Doeltreffendheid	3	1	2	4
Eenvoud	3	1	4	2
Doelmatigheid	2	1	4	3

6.2.1 DRAAGKRACHT

Het individuele stelsel voldoet het minst van de onderzochte belastingstelsels aan het draagkrachtbeginsel vanuit gezins oogpunt.³⁹⁵ De volledig individuele inkomenstoerekening en -heffing belemmert het meenemen van gezinsomstandigheden in de zin van (inkomensafhankelijke) kinderen en partner in de heffing. Hierdoor is de heffing op gezinsniveau willekeurig en niet naar evenredigheid van draagkracht. Het individuele stelsel is derhalve niet leefvormneutraal. De huidige Wet IB 2001 voldoet in meerdere mate aan leefvormneutraliteit. De uitzonderingen op de individuele belastingheffing in de gezamenlijke inkomenstoerekening en de heffingskortingen bewerkstelligen dat meer gezinsomstandigheden worden meegenomen in de belastingheffing dan in het individuele stelsel. Op gezinsniveau wordt daardoor in meerdere mate voldaan aan een lagere belastingdruk bij lagere draagkracht. Vervolgens voldoet de vlaktaks meer aan gezinsdraagkracht dan het huidige stelsel, de gezamenlijke inkomenstoerekening, het proportionele tarief en de toepassing van de inkomensafhankelijke combinatiekorting voor kostwinners verminderen het verschil in marginale belastingdruk tussen een- en tweeverdieners. Hierdoor hebben leefvormen met een gelijke draagkracht in meerdere mate een gelijke belastingdruk. Onder andere omdat kinderen geen plaats hebben in de heffing, worden leefvormen met een lagere draagkracht niet evenredig lager belast ten opzichte van leefvormen met een hogere draagkracht. De vlaktaks-plus draagt aan het principe van draagkracht ook niet voldoende bij.³⁹⁶

Het splitsingsstelsel voldoet dan ook het meest van de genoemde stelsels aan het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsperspectief. Net als de vlaktaks heeft dit stelsel een gezamenlijke inkomenstoerekening op basis van de economische verwevenheid tussen partners, waardoor gezinsomstandigheden meegenomen kunnen worden in de belastingheffing. Daarnaast kan differentiatie van de splitsingsfactor ongelijke belastingdruk in verschillende leefvormen bij gelijke draagkracht elimineren en leefvormen met een hogere draagkracht evenredig zwaarder belasten, waardoor het stelsel ook leefvormneutraal is. Het splitsingsstelsel voldoet echter niet aan het draagkrachtbeginsel in de gevallen waarin samenlevingsverbanden geen inkomensverwervende en inkomensbestedende eenheid zijn. Gubbels toont dat namelijk wel aan voor het grote merendeel van de samenlevingsverbanden,³⁹⁷ maar niet voor alle. De

³⁹⁵ In gezinsdraagkracht dienen gezinnen met gelijke draagkracht een gelijke belastingdruk te hebben, waarbij de maatstaf van draagkracht het gezinsinkomen is, met inachtneming van draagkrachtvermindering door thuiswonende kinderen en het ambigue effect op draagkracht van de partner. Zie eveneens paragraaf 1.4.4.

³⁹⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32740, 2, p. 13.

³⁹⁷ N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 242, 307.

partners hebben dan geen of weinig invloed op elkaars draagkracht, terwijl het splitsingsstelsel door de gezamenlijke inkomenstoerekening wel daarvan uitgaat.

6.2.2 EENVOUD

Het splitsingsstelsel is weliswaar met een splitsingsfactor van twee eenvoudiger dan het huidige stelsel vanwege de gezamenlijke inkomenstoerekening, maar een gedifferentieerde splitsingsfactor doet in meerdere mate af aan eenvoud. Aangezien een gedifferentieerde splitsingsfactor op basis van het aantal personen in een huishouden in het kader van het draagkrachtbeginsel en leefvormneutraliteit wordt aanbevolen, voldoet het splitsingsstelsel in mindere mate dan het huidige stelsel aan eenvoud. De differentiatie heeft namelijk uitzonderingen en ondoorzichtigheid in de marginale belastingtarieven als gevolg.

De vlaktaks voldoet in meerdere mate dan het huidige belastingstelsel aan eenvoud. De proportionele tariefstructuur geeft de burger in geringe mate een duidelijker beeld van de belastingdruk. Ook draagt de gezamenlijke inkomenstoerekening bij aan eenvoud. Het individuele stelsel voldoet het meest aan het eenvoudbeginsel. Door de individuele inkomenstoerekening bestaat in meerdere mate inzicht in de marginale belastingdruk. Daarbij komt dat door het ontbreken van de fiscale connectie tussen partners verschillende bepalingen vervallen, zoals de anti-misbruikbepalingen waar partners een rol in spelen, wat de eenvoud met betrekking tot uitzonderingen ten goede komt.³⁹⁸

6.2.3 DOELTREFFENDHEID

Zoals gesteld in paragraaf 6.1, is doeltreffendheid innerlijk tegenstrijdig, omdat werkgelegenheid en economische groei gebaat zijn bij minder belasting (op arbeid), terwijl overheidsopbrengsten gebaat zijn bij meer belastingheffing. In dit onderzoek wordt daarom minder belang toegekend aan het vergaren van overheidsfinanciën en zal de rangschikking van de belastingstelsels met betrekking tot doeltreffendheid gebaseerd zijn op de versterking van werkgelegenheid en economische groei.

De vlaktaks heeft een negatief effect op werkgelegenheid, maar volgens het CPB in mindere mate dan het splitsingsstelsel indien die budgetneutraal wordt vormgegeven.³⁹⁹ Daarbij komt dat een vlaktaks een welvaartsverlies van ongeveer 4% van het BBP veroorzaakt ten opzichte van een optimale niet-lineaire belastingstelsel, waardoor het doel van economische groei evenmin wordt gehaald.⁴⁰⁰ De doeltreffendheid van de vlaktaks op het gebied van werkgelegenheid heeft echter denivellering als gevolg, waardoor het uiteindelijke effect afhangt van de mate van inkomensneutraliteit van het tarief.

³⁹⁸ Als het gaat om het vervallen van de anti-misbruikbepalingen waarin partners een rol spelen, verdient het uiteraard aanbeveling om alternatieve anti-misbruikbepalingen te implementeren om misbruik alsnog tegen te gaan. In dat geval is sprake van minder eenvoud dan waar dit onderzoek momenteel vanuit gaat.

³⁹⁹ Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB 2020, p. 64, zie eveneens bijlage 1.

⁴⁰⁰ B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus 2015, p. 150, 151;

Een kanttekening hierbij is dat het huidige belastingstelsel evenmin volledig optimaal is vormgegeven, waarom niet te zeggen is hoe het welvaartsverlies ten opzichte van het huidige stelsel verhoudt.

Het splitsingsstelsel heeft een negatief effect op de werkgelegenheid en economische groei indien het stelsel budgetneutraal wordt gerealiseerd.⁴⁰¹ Dit effect zal waarschijnlijk positief zijn indien de tarieven niet budgetneutraal vastgesteld worden, maar het hangt af van de uiteindelijke splitsingsfactoren.

Het individuele stelsel voldoet in meerdere mate dan het huidige belastingstelsel aan doeltreffendheid. Elke belastingplichtige wordt op gelijke wijze gestimuleerd tot arbeidsparticipatie, wat een positief effect kan hebben op werkgelegenheid en economische groei.

6.2.4 DOELMATIGHEID

Het splitsingsstelsel voldoet het minst aan doelmatigheid. De (gedifferentieerde) splitsingsfactor heeft hogere uitvoeringslasten aan de kant van de overheid als gevolg en de economische zelfstandigheid van de vrouw wordt minder gestimuleerd door de gedeelde marginale belastingdruk in een huishouden.

De vlaktaks veroorzaakt weinig tot geen verschil in de uitvoeringslasten van de overheid ten opzichte van de huidige situatie. De economische zelfstandigheid van de vrouw wordt ten opzichte van het huidige stelsel minder gestimuleerd, doordat het tarief proportioneel is en het dus, afgezien van de toepassing van heffingskortingen, niet uitmaakt of het gezinsinkomen door een dan wel twee partners wordt verworven. Hiermee voldoet de vlaktaks in meerdere mate dan het splitsingsstelsel, maar in mindere mate dan het huidige stelsel, aan doelmatigheid.

De individualisering van de huidige gemeenschappelijke vermogensbestanddelen in het individuele stelsel verhoogt de uitvoeringslasten van de overheid in geringe mate, doordat het eveneens wordt vereenvoudigd door ficties. Deze individuele inkomenstoerekening bevordert eveneens de economische zelfstandigheid van de vrouw. Daarbij worden de anti-misbruikbepalingen betreffende partner en kinderen afgeschaft, wat de overheidslasten aanzienlijk vermindert, tenzij vervangende bepalingen worden geïmplementeerd. Hiermee voldoet het individuele stelsel het meest aan doelmatigheid.

6.2.5 EVENREDIGHEID

De nadelige gevolgen van het individuele stelsel staan niet in verhouding tot de overheidsdoelstellingen die met dit stelsel worden gehaald. Het stelsel is namelijk geheel in strijd met leefvormneutraliteit, en gaat daarmee in tegen artikel 8 EVRM, artikel 16 UVRM en artikel 23 IVBPR, waarin staat dat het gezin de natuurlijke en fundamentele groepseenheid en de kern van de samenleving is.⁴⁰² Daarbij komt dat het onduidelijk is of de doelstelling van versterking van de economische groei wordt behaald.

De vlaktaks is daarentegen wel leefvormneutraal, maar heeft denivellering als gevolg. Daarbij behaalt het de overheidsdoelstellingen niet in meerdere mate ten opzichte van het huidige stelsel. Vanwege de leefvormneutraliteit voldoet dit stelsel in meerdere mate aan evenredigheid dan het huidige belastingstelsel.

⁴⁰¹ Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB 2020, p. 64, zie eveneens bijlage 1.

⁴⁰² N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 21.

In het splitsingsstelsel is het vanwege het benodigde vervolgonderzoek naar de splitsingsfactoren onzeker of de overheidsdoelstellingen worden behaald, maar indien de tarieven niet budgetneutraal worden vastgesteld, is de verwachting dat dit wel het geval is. Daarbij komt een hoge mate van leefvormneutraliteit. Vanwege de hoge waarde die daaraan wordt toegekend, staan de eventuele negatieve gevolgen in evenredige verhouding tot de doelstellingen.

6.3 Rangorde kwaliteitseisen

In de parlementaire behandeling aangaande de Miljoenennota 2016 is ingegaan op de uitgangspunten van de inkomstenbelasting.⁴⁰³ Daaruit blijkt dat de Wet IB 2001 gebaseerd is op het draagkracht- en welvaartsbeginsel en daarnaast moet voldoen aan de algemene rechtsbeginselen.⁴⁰⁴ De Langen heeft het welvaartsbeginsel omschreven als 'dat de welvaart van het volk zo weinig mogelijk geschaad en zoveel mogelijk bevorderd wordt.'⁴⁰⁵ Hieronder schaaft hij eveneens de andere dan financiële doelstellingen van de belastingheffing, welke in dit onderzoek behandeld zijn onder doeltreffendheid. Hij stelt zowel het draagkrachtbeginsel als het welvaartsbeginsel als grondslag voor de belastingheffing, waardoor derhalve het draagkrachtbeginsel en doeltreffendheid op basis van deze documenten als meest zwaarwegende kwaliteitseisen in dit onderzoek kunnen worden gezien.

Dat het vergaren van financiële middelen niet ten koste mag gaan van rechtvaardigheid en doeltreffendheid, blijkt zowel uit het eerder aangehaalde parlementaire behandeling als uit de woorden van Hofstra: 'Principieel kan worden gesteld dat de invoering van een rechtvaardig en doelmatig systeem niet op budgettaire overwegingen mag afstuiten.'⁴⁰⁶ De Studiecommissie Belastingstelsel laat in de afweging betreffende het splitsingsstelsel echter zien dat het doeltreffendheid een grotere waarde toekent dan leefvormneutraliteit.⁴⁰⁷ Economische zelfstandigheid van beide partners is van groter belang dan fiscale gelijkheid tussen de leefvormen. In zekere zin achten ze doeltreffendheid dan ook van groter belang dan het draagkrachtbeginsel, daar draagkracht de maatstaf is voor leefvormneutraliteit. Indien naar draagkracht geheven wordt, kan de heffing leefvormneutraal geschieden.

De bovenstaande meningen kunnen als volgt in een cirkelredenering samengevat worden. Doeltreffendheid en het draagkrachtbeginsel zijn als grondslagen van belastingheffing volgens De Langen gezamenlijk het belangrijkste. Maar het vergaren van financiële middelen, een van de doelstellingen binnen

⁴⁰³ *Kamerstukken I* 2015/16, 34300, M, p. 31.

⁴⁰⁴ Dit betreffen het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het fair-play-beginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

⁴⁰⁵ H.G.M. Dijstelbloem, 'De draagkrachtwinst van de Wet IB 2001', *Ondernemingsrecht* 2001, afl. 1/2 (1-51), p. 25.

⁴⁰⁶ *Kamerstukken I* 2015/16, 34300, M, p. 32;

N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011, p. 339;

Met doeltreffendheid wordt in deze de overheidsdoelstellingen bedoeld met uitzondering van het vergaren van financiële middelen.

⁴⁰⁷ Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 70.

doeltreffendheid, moet niet aan het draagkrachtbeginsel af doen, waardoor die doelstelling in principe ondergeschikt is aan het draagkrachtbeginsel. Tot slot is doeltreffendheid volgens de Studiecommissie Belastingstelsel belangrijker dan het draagkrachtbeginsel in plaats van dat beide dezelfde rang toegekend krijgen. In overeenstemming hiermee is in hoofdstuk 5 ook gebleken dat het draagkrachtbeginsel en doeltreffendheid elkaar kunnen tegenwerken in de vormgeving van een belastingstelsel.

Ook in de twee hoorzittingen betreffende het onderzoek van de Studiecommissie Belastingstelsel blijkt dat elke partij zijn eigen doelen heeft met onderliggende normen en waarden.⁴⁰⁸ Om de voor hen gewenste vormgeving van de inkomstenbelasting te bereiken, gebruiken ze ieder een andere weging van kwaliteitseisen. Hieruit volgt dat er geen eenduidige weging van kwaliteitseisen bestaat.

Voor dit onderzoek is dan ook aan verscheidene mensen op persoonlijke titel gevraagd om een onderbouwde rangorde te maken in de kwaliteitseisen draagkracht, eenvoud, doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid.⁴⁰⁹ Het draagkrachtbeginsel en evenredigheid blijken de belangrijkste kwaliteitseisen te zijn voor de vormgeving van het belastingstelsel. Omdat de doelstelling van de vergelijking van belastingstelsels in dit onderzoek gelegen is in draagkracht, en het draagkrachtbeginsel ook de grondslag is van de inkomstenbelasting,⁴¹⁰ krijgt dit beginsel de meeste waarde toegekend in de uiteindelijke afweging.

Evenredigheid heeft derhalve de tweede plaats in de rangschikking van kwaliteitseisen. Uit de gesprekken bleek dat het van groot belang is dat de belastingheffing niet onevenredig geschiedt, waarbij zij eveneens doelden op het gelijkheidsbeginsel. Ongelijke belastingplichtigen, onder andere naar draagkracht, dienen naar de mate van ongelijkheid ongelijk belast te worden. In evenredigheid zitten impliciet de kwaliteitseisen doeltreffendheid en doelmatigheid verweven. De (negatieve) maatschappelijke neveneffecten van het belastingstelsel in de kwaliteitseis doelmatigheid dienen namelijk in evenredige verhouding te staan tot de mate waarin de doelstellingen in doeltreffendheid worden bereikt. Daarmee gaat evenredigheid op de tweede plaats niet in tegen de voorkeur van Cnossen en Jacobs voor doelmatigheid als belangrijkste kwaliteitseis.⁴¹¹

Over de overige kwaliteitseisen verschillen de meningen van de ondervraagden. In dit onderzoek wordt in navolging van het antwoord van de politicus doeltreffendheid op de derde plaats gesteld. Belastingheffing is volgens hem een onvrijwillige bijdrage van de belastingplichtige, dit moet niet zonder reden geschieden. Het is daarom van belang dat de overheidsdoelstellingen gehaald worden.

Eenvoud komt op de vierde plaats. De huidige belastingheffing is niet inzichtelijk voor de gemiddelde burger. Niet alleen zijn de wetten ondoorgrondelijk, ook de wijze waarop de belasting wordt berekend is

⁴⁰⁸ Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 261 e.v.

⁴⁰⁹ Deze mensen zijn onderscheidenlijk wetenschapper, politicus, medewerker bij het Ministerie van Financiën en een belastingadviseur. De namen zijn bij de auteur van dit onderzoek bekend.

⁴¹⁰ *Kamerstukken II* 1911/12, 144, 3, p. 13; *Kamerstukken II* 1958/59, 5380, 3, p. 17; *Kamerstukken II* 1998/99, 26727, 3, p. 292.

⁴¹¹ S. Cnossen & B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Meppel: Ten Brink 2019, p. 8.

niet duidelijk vanwege de vele aftrekposten en heffingskortingen. De werkelijke belastingdruk komt vrijwel nooit overeen met het belastingtarief. Eenvoud is niet van wezensbelang voor belastingheffing, maar wel voor het welzijn van de belastingplichtigen. Daarnaast verlaagt eenvoud de uitvoeringskosten voor de overheid, wat doelmatigheid ten goede komt.

Doelmatigheid komt hiermee op de vijfde plaats in de rangschikking van de randvoorwaarden. Dat de lasten als gevolg van belastingheffing voor de overheid en belastingplichtigen beperkt moeten blijven, is van belang omdat omgegaan wordt met gemeenschapsgeld. Als de lasten voor burgers en overheid om te voldoen aan de overheidsdoelstellingen onevenredig worden, zal de bereidheid tot belastingbetaling afnemen, wat uiteindelijk meer kosten voor de overheid zal geven. Toch is doelmatigheid minder van belang dan de bovenstaande kwaliteitseisen. Het betalen van belasting is immers een verplichting, de mate van bereidheid daartoe doet daar niet aan af.

6.4 Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn de verschillende belastingstelsels geordend naar de mate van voldoening aan de verschillende kwaliteitseisen. Als het gaat om gezinsdraagkracht en evenredigheid, beantwoordt het splitsingsstelsel het meest daaraan. Het individuele stelsel is het meest effectief als het gaat om het behalen van overheidsdoelstellingen, eenvoud en doelmatigheid. De vlaktaks en het huidige belastingstelsel blinken in geen van de kwaliteitseisen uit. Hieruit blijkt dat een rangorde in de kwaliteitseisen voor een goede aanbeveling van een belastingstelsel van groot belang is.

Daarom is onderzocht wat de rangorde van de kwaliteitseisen is. Dit is echter een politieke keuze, waardoor op basis van gesprekken met drie partijen een rangschikking is gemaakt. Het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsoogpunt komt vanzelfsprekend op de eerste plaats te zijn, het doel van dit onderzoek is immers een belastingstelsel aan te wijzen dat daar meer aan voldoet dan het huidige belastingstelsel. Achtereenvolgens komen dan evenredigheid, doeltreffendheid, eenvoud en doelmatigheid in de weging te staan. Op basis van deze weging is het splitsingsstelsel het meest gewenste belastingstelsel met betrekking tot gezinsdraagkracht en met inachtneming van leefvormneutraliteit.

7. CONCLUSIE

7.1 Conclusie

De inkomenstoerekening in de inkomstenbelasting is veranderd van een volledige toerekening van het inkomen van de vrouw aan de man naar het huidige individuele stelsel met gemeenschappelijke componenten. Onder andere naar aanleiding van de toenemende individualisering in de vormgeving van de Wet IB 2001, wat onder andere blijkt in de afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting voor de minstverdienende partner, is de vraag opgekomen of de inkomstenbelasting nog voldoet aan het draagkrachtbeginsel als grondslag. In de politiek is dan ook discussie gaande over de fiscale positie van het gezin in de inkomstenbelasting. Er wordt gepleit voor leefvormneutralere belastingen, omdat het in het huidige stelsel fiscaal niet om het even is in welke leefvorm men zich bevindt, of welke rolverdeling partners aanhouden.

Het onderliggende punt van discussie is de invulling van de begrippen leefvormneutraliteit en draagkracht, welke beide zowel vanuit individueel oogpunt als vanuit gezinsoogpunt bekeken kunnen worden. Leefvormneutraliteit vanuit individueel oogpunt houdt in dat elk individu met een gelijke draagkracht (fiscaal) gelijk wordt behandeld, ongeacht in welke leefvorm het zich bevindt. Leefvormneutraliteit vanuit gezinsoogpunt houdt in dat elke leefvorm met een gelijke draagkracht (fiscaal) gelijk wordt behandeld. Uit deze definities blijkt dat draagkracht, oftewel het draagkrachtbeginsel, de maatstaf is van leefvormneutraliteit. Draagkracht in het belastingstelsel is de mate waarin een individu of leefvorm het vermogen heeft om belastingen te kunnen dragen. Indien draagkracht vanuit individueel oogpunt wordt gezien, gaat het om het vermogen van het individu om belastingen te kunnen dragen. Indien draagkracht vanuit gezinsoogpunt wordt gezien, gaat het om het draagvermogen van de gehele leefvorm.

De huidige individualisering in de inkomstenbelastingheffing past bij een individuele benadering van beide begrippen. Dit is echter niet het geval als het gezin het uitgangspunt is, omdat gezinsdraagkrachtelementen moeilijk meegenomen kunnen worden in een individualistische heffing. Naar aanleiding van de aandacht van de politiek voor leefvormneutralere belastingen en het draagkrachtbeginsel als de grondslag voor de inkomstenbelasting, is in dit onderzoek de volgende vraag onderzocht:

Hoe kan de inkomenstoerekening in de Wet Inkomstenbelasting 2001 meer recht doen aan gezinsleefvormneutraliteit, met het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsperspectief als maatstaf?

Het uitgangspunt van dit onderzoek is het gezinsperspectief voor de invulling van zowel het begrip leefvormneutraliteit als draagkracht. De reden dat beide begrippen vanuit hetzelfde oogpunt ingevuld worden, is dat gezinsdraagkracht niet de maatstaf kan zijn voor individuele leefvormneutraliteit en andersom. De maatstaf van gezinsdraagkracht is in dit onderzoek geformuleerd als het gezinsinkomen, verminderd met de waarde van draagkrachtvermindering door thuiswonende kinderen en rekening houdend met het effect van een partner op draagkracht, dat zowel vermeerderend als verminderend kan zijn.

Met het gezin als uitgangspunt is vervolgens gebleken dat de huidige Wet Inkomstenbelasting 2001 niet aan het draagkrachtbeginsel voldoet, terwijl dit wel de grondslag vormt voor de inkomstenbelasting. Weliswaar worden door de persoonsgebonden aftrek en de heffingskortingen in bepaalde mate gezinsomstandigheden meegenomen in de heffing, maar doordat het individu als uitgangspunt geldt voor het belastingsubject, is dit niet voldoende om te voldoen aan de maatstaf van gezinsdraagkracht. Omdat leefvormen met gelijke draagkracht, bijvoorbeeld een- en tweeverdieners met hetzelfde totaalinkomen, niet fiscaal gelijk belast worden, is het huidige stelsel niet leefvormneutraal.

Vervolgens zijn naar aanleiding van de onderzoeksvraag het individuele stelsel, het splitsingsstelsel en de vlaktaks onderzocht, om mogelijk de inkomstenbelasting in meerdere mate recht te laten doen aan het draagkrachtbeginsel als grondslag van de inkomstenbelasting.

Het individuele stelsel laat zien wat er gebeurt als de individualisering in de belastingheffing volledig wordt doorgetrokken. Door de volledig individuele heffing is de belastingheffing in feite gebaseerd op individuele draagkracht, gezinsomstandigheden kunnen niet meegenomen worden. Hierdoor is de belastingdruk op leefvormniveau willekeurig en stijgt het niet evenredig met draagkracht. Het individuele stelsel is dan ook niet leefvormneutraal.

Het splitsingsstelsel voldoet daarentegen wel aan het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsoogpunt. De splitsingsfactor is in beginsel twee, maar indien het gedifferentieerd wordt op basis van de equivalentiefactoren naar het aantal (inkomensafhankelijke) personen in het huishouden, geschiedt de belastingheffing evenredig naar gezinsdraagkracht. Het splitsingsstelsel is dan ook leefvormneutraal.

De vlaktaks voldoet meer dan het huidige belastingstelsel, maar minder dan het splitsingsstelsel aan gezinsdraagkracht. Weliswaar vermindert het verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners, maar de heffing houdt geen rekening met de invloed van kinderen op draagkracht, waardoor leefvormen geconfronteerd kunnen worden met eenzelfde belastingdruk, terwijl de draagkracht verschilt als gevolg van het aantal kinderen. De vlaktaks is derhalve niet leefvormneutraal.

Het splitsingsstelsel heft dan wel het meest in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsoogpunt, maar afhankelijk van de mate waarin het stelsel voldoet aan andere relevante kwaliteitseisen, is het realistisch en aanbevelenswaardig om dit stelsel te implementeren in de inkomstenbelasting. Om deze reden zijn zowel het splitsingsstelsel als het huidige belastingstelsel, het individuele stelsel en de vlaktaks getoetst op de kwaliteitseisen eenvoud, doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid.

Het resultaat van deze toetsing, weergegeven in tabel 2, is dat geen van de onderzochte stelsels geheel in overeenstemming is met de kwaliteitseisen. De oorzaak hiervan is onder andere gelegen in de innerlijke tegenstrijdigheden van de kwaliteitseisen. Aan de hand van gesprekken met diverse professionals is daarom een rangorde in deze kwaliteitseisen aangebracht, daar dit in feite een politieke keuze is. Het draagkrachtbeginsel wordt, gelet op het doel van dit onderzoek, als belangrijkste aangemerkt. Daarna volgen respectievelijk evenredigheid, doeltreffendheid, eenvoud en doelmatigheid.

Tabel 1. Beoordeling belastingstelsels op kwaliteitseisen van meest (1) naar minst (4) in overeenstemming met de betreffende kwaliteitseis, met inachtneming van de rangschikking.

	Huidig belastingstelsel	Individueel stelsel	Splitsingsstelsel	Vlaktaks
Draagkracht	3	4	1	2
Evenredigheid	3	4	1	2
Doeltreffendheid	3	1	2	4
Eenvoud	3	1	4	2
Doelmatigheid	2	1	4	3

Uit deze toets blijkt dat het splitsingsstelsel het meest aan evenredigheid voldoet vanwege de hoge mate van leefvormneutraliteit. Dit stelsel is dan ook het meest gebaseerd op gezinsdraagkracht. Het individuele stelsel voldoet het meest aan doeltreffendheid, eenvoud en doelmatigheid, voornamelijk als gevolg van de mogelijkheid om individuen te kunnen sturen door middel van de belasting(korting)en. Omdat aan gezinsdraagkracht, leefvormneutraliteit en evenredigheid het meeste gewicht hangt in de rangorde van de kwaliteitseisen, volgt hieruit dat het splitsingsstelsel met inachtneming van een consistente benadering van gezinsleefvormneutraliteit, het meest tegemoet komt aan de kwaliteitseisen eenvoud, doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid. Dit houdt in dat om de inkomstenberekening in de huidige Wet IB 2001 meer recht te laten doen aan gezinsleefvormneutraliteit, met het draagkrachtbeginsel vanuit gezinsperspectief als maatstaf, het splitsingsstelsel geïmplementeerd zou kunnen worden in de inkomstenbelasting.

7.2 Discussie

Het splitsingsstelsel als oplossing voor een belastingstelsel dat is gebaseerd op draagkracht, is niet nieuw. Gubbels kwam op dit stelsel uit als het gaat om heffing naar draagkracht in de inkomstenbelasting.⁴¹² Stevens pleit eveneens voor het splitsingsstelsel in het kader van leefvormneutraliteit.⁴¹³ Wat de onderzoeken van Gubbels en Stevens gemeen hebben met dit onderzoek is het als uitgangspunt nemen van partners als inkomensverwervende en inkomensbestedende eenheid. Er zijn echter een aantal verschillen tussen dit onderzoek en de bestaande onderzoeken op dit terrein. Dit is ten eerste de maatstaf van draagkracht. In de literatuur wordt de maatstaf gebaseerd op het inkomen,⁴¹⁴ terwijl dit onderzoek invloeden van schaalvoordelen van een gezamenlijk huishouden en draagkrachtverandering als gevolg van (inkomensafhankelijke) gezinsleden daaraan toevoegt. Een ander verschil is dat in de literatuur veelal wordt uitgegaan van schaalvoordelen van een gezamenlijk huishouden met een groter effect op draagkracht dan (inkomensafhankelijke) gezinsleden. Cijfers van het CBS lijken echter het tegendeel te beweren.⁴¹⁵ Het nemen van schaalvoordelen in een gezamenlijk huishouden als het grootste effect op draagkracht als uitgangspunt geeft een splitsingsfactor lager dan twee, terwijl (inkomensafhankelijke) gezinsleden als grootste effect op draagkracht een splitsingsfactor hoger dan twee als gevolg heeft. Een verklaring voor dit

⁴¹² N.C.G. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011.

⁴¹³ L.G.M. Stevens, 'Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid', *WFR* 2018/33.

⁴¹⁴ M.L.M. van Kempen, 'De grondslag van de inkomstenbelasting', *Cursus Belastingrecht* IB.0.0.1.

⁴¹⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Welvaart in Nederland 2019', Den Haag: CBS 2019, p. 169.

verschil kan zijn dat in de literatuur mogelijk wordt uitgegaan van het anderhalfverdienersmodel, waardoor de draagkracht in een samenlevingsverband hoger is dan die van een alleenstaande. Het CBS gaat met de equivalentiefactoren uit van een gelijk inkomen tussen de leefvormen.

In het licht van de gebruikte literatuur heeft implementatie van het splitsingsstelsel diverse implicaties. Zo worden partners geconfronteerd met een gedeelde marginale belastingdruk. Het totaalinkomen van het huishouden wordt namelijk met behulp van de splitsingsfactor naar rato van het inkomen van de verschillende boxen verdeeld over de partners. Het individuele inkomen heeft vervolgens minder invloed op de individuele belastingdruk, omdat het inkomen van de partner betrokken wordt in de deling. Het gevolg daarvan kan zijn dat de tweede verdiener minder dan in het huidige stelsel fiscaal wordt gestimuleerd om te participeren op de arbeidsmarkt. Gezien de zorgen die geuit zijn betreffende de vraag naar mantelzorgers vanwege de toenemende fiscale stimulatie voor participatie op de arbeidsmarkt,⁴¹⁶ kan verminderde arbeidsparticipatie van de tweede verdiener een kans zijn voor mantelzorg.

Een ander gevolg van het splitsingsstelsel is leefvormneutraliteit. Elke leefvorm met gelijke draagkracht wordt fiscaal gelijk behandeld. Met betrekking tot de afbouw van de verhoging van de gecombineerde heffingskorting voor de minstverdienende partner is aangekaart dat eenverdienershuishoudens daar onevenredig door getroffen worden, door het toenemende verschil in belastingdruk ten opzichte van tweeverdienershuishoudens.⁴¹⁷ Echter, in het splitsingsstelsel worden dergelijke huishoudens met twee partners, waarvan een de kostwinner is, niet achtergesteld ten opzichte van tweeverdieners. Beide huishoudens delen hun marginale belastingdruk met de partner en effectueren in totaal tweemaal de van toepassing zijnde heffingskortingen, mits de inkomensgrenzen niet zijn bereikt. Door differentiatie van de splitsingsfactor verhoudt dit evenmin onevenredig tot alleenstaanden. Zij hebben dan geen partner om de marginale belastingdruk te delen of de van toepassing zijnde heffingskortingen nogmaals te doorlopen, maar wel een relatief hogere draagkracht.⁴¹⁸ Omdat het draagkrachtbeginsel de grondslag is voor de inkomstenbelasting, zijn relatieve verschillen in belastingdruk dan ook gerechtvaardigd om de belastingheffing leefvormneutraal vorm te geven.

Dit onderzoek draagt dan ook bij aan de (politieke) discussie over leefvormneutralere belastingen.⁴¹⁹ Uit de toetsing van het huidige en van het individuele stelsel blijkt dat individuele belastingheffing de meeste mogelijkheden behelst om doelgerichte prikkels af te geven. Het individuele stelsel voldoet dan ook het meest aan de overheidsdoelstellingen. Echter, door onderzoek van de verschillende belastingstelsels is vastgesteld dat het splitsingsstelsel het meest voldoet aan gezinsdraagkracht als maatstaf voor leefvormneutraliteit. Indien daar meer waarde aan wordt gehecht dan aan de overheidsdoelstellingen, is het splitsingsstelsel meer wenselijk dan het individuele stelsel. De roep om leefvormneutralere belastingen kan door middel van dit onderzoek concretere vormen aannemen door specifiek het splitsingsstelsel aan te bevelen.

⁴¹⁶ *Kamerstukken II 2018/19, 35000 XV, 46.*

⁴¹⁷ E. Jongen, H.W. de Boer & P. Koot, 'Eenverdieners onder druk', *CPB Policy Brief* 2018/03, p. 5.

⁴¹⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Welvaart in Nederland 2019', Den Haag: CBS 2019, p. 169.

⁴¹⁹ Zie voor deze discussie onder andere het rondetafelgesprek *Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2.*

7.3 Aanbevelingen

Dit onderzoek is gebaseerd op verschillende, hoewel onderbouwde, veronderstellingen, waar evenwel in de literatuur ook andere meningen over te vinden zijn. De belangrijkste veronderstellingen zijn dat partners een inkomensverwervende en inkomensbestedende eenheid vormen, dat samenlevingsverbanden dermate van belang blijven in de individualiserende samenleving zodat gezinsdraagkracht als uitgangspunt genomen kan worden en dat de schaalvoordelen van een gezamenlijk huishouden kwantitatief ondergeschikt zijn aan draagkrachtvermindering door (inkomensafhankelijke) gezinsleden. Indien hetzelfde onderzoek wordt uitgevoerd op basis van andere uitgangspunten, is een andere uitkomst mogelijk.

Het individuele stelsel, het splitsingsstelsel en de vlaktaks zijn in dit onderzoek niet tot in detail onderzocht. Zo zijn er geen berekeningen gemaakt voor de optimale tarieven, terwijl de hoogte daarvan invloed heeft op de mate waarin de verschillende belastingstelsels aan de kwaliteitseisen voldoen. Vervolgonderzoek naar gedetailleerde uitwerking van de verschillende stelsels wordt dan ook aanbevolen, samen met de kwantitatieve uitvoeringsbaten en -lasten die daarmee samenhangen. Deze aanbeveling geldt met name voor het splitsingsstelsel als het aan te bevelen belastingstelsel op grond van gezinsleefvormneutraliteit met gezinsdraagkracht als maatstaf. Met betrekking tot dit stelsel is eveneens nader onderzoek naar de daadwerkelijke draagkrachteffecten in huishoudens noodzakelijk, waarop (differentiatie) van de splitsingsfactor gebaseerd kan worden ten behoeve van een heffing op basis van gezinsdraagkracht. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar landen met een splitsingsstelsel kan daaraan bijdragen.

Ook wordt vervolgonderzoek aanbevolen voor elementen die in dit onderzoek niet aan bod zijn gekomen, maar wel een rol spelen in de keuze van een belastingstelsel. Deze aspecten zijn echter ondergeschikt aan het draagkrachtbeginsel als grondslag van de inkomstenbelasting, zodat de uitkomst van het onderzoek met inachtneming van deze elementen niet anders zou moeten zijn. Dit betreft met name het gebruik van het belastingstelsel als beleidsinstrumentalisme en het toeslagenstelsel. Beleidsinstrumentalisme in de inkomstenbelasting zet het draagkrachtbeginsel onder druk. Hervorming van het toeslagenstelsel is noodzakelijk als meer draagkrachtelementen meegenomen worden in de belastingheffing. Mogelijk kan bijvoorbeeld de kinderbijslag of andere niet-fiscale tegemoetkomingen worden afgeschaft, indien draagkrachtverlaging als gevolg van inkomensafhankelijke kinderen reeds in de belastingheffing is verwerkt.

Indien aan de aanbevelingen gehoor wordt gegeven, kan door middel van het splitsingsstelsel een leefvormneutrale belastingstelsel worden gerealiseerd dat de positie van het gezin respecteert. Indien het individu als brug zijn eigen gewicht kan dragen, kan zij over het extra gewicht bijdragen aan de maatschappij.⁴²⁰

⁴²⁰ Analogie van C. Stuart over de noodzaak van een bestaansminimum, voordat belastingheffing gerechtvaardigd is.

LITERATUUR

Boeken

- S. Cnossen & B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Meppel: Ten Brink 2019.
- N. Gubbels, *Samenlevingsverbanden in de inkomstenbelasting en de schenk- en erfbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2011.
- E.J.W. Heithuis, P. Kavelaars & B.F. Schuiver, *Inkomstenbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.
- B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Prometheus 2015.
- L. van Kruiningen, *Overbelaste gezinnen, pleidooi voor een rechtvaardiger inkomstenbelasting*, Gouda: Guido de Brès-Stichting 2011.
- A. Lejour & L. Stevens, *Geloofwaardig belasting heffen*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.
- L. Stevens, *Fiscale fascinatie*, Deventer: Wolters Kluwer 2006.
- L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting 2001*, Deventer: Wolters Kluwer Nederland 2014.
- L.G.M. Stevens, *Solidair of solitair. De relevantie van de leefvorm voor het inkomensbeleid*, Deventer: Kluwer 1986.
- F.C. Wijle, *Belastingen en gezinseenheid. Een kritische beschouwing inzake verbanden tussen gezinsconnecties en subjectieve belastingheffing*, Deventer-Brussel: Kluwer-Samsom 1972.
- F.C. Wijle, *Individuele belastingheffing van gehuwden*, Rotterdam: Fiscaal Economisch Instituut 1976.

Artikelen

- D.A. Albregtse, 'Inleiding aftrekbare giften', *Cursus Belastingrecht* IB.6.9.0.
- D.A. Albregtse, 'Inleiding persoonsgebonden aftrek', *Cursus Belastingrecht* IB.6.0.0.
- D.A. Albregtse, 'Inleiding scholingsuitgaven', *Cursus Belastingrecht* IB.6.7.0.
- D.A. Albregtse, 'Persoonlijke aftrekposten exit: is dit wel verstandig?' *WFR* 2014/55.
- J.E. van den Brink, 'Evenredigheidsbeginsel', De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland *R&P* nr. SB6 2012/3.8.6.
- C.L.J. Caminada, 'Bouwstenen van de Studiecommissie Belastingstelsel', *TvOF* 2010/42, afl. 2.
- C.L.J. Caminada, K.P. Goudswaard & M.G. Knoef, 'Toenemende spreiding in de drukverdeling van inkomensheffingen', *WFR* 2018/180.
- H.G.M. Dijstelbloem, 'De draagkrachtwinst van de Wet IB 2001', *Ondernemingsrecht* 2001, afl. 1/2 (1-51).
- M. Hellendoorn, *Kostwinners en verliezers: de consequenties van individualisering van inkomensvorming voor de economische positie van vrouwen (1950-1990), een sociologische analyse*, Vrije Universiteit Amsterdam: 2010.
- S.J.C. Hemels, 'Gezin of individu: een Gordiaanse knoop in de IB – Deel 1: welvaartstheorie', *WFR* 2019/249.
- S.J.C. Hemels, 'Gezin of individu: een Gordiaanse knoop in de IB – Deel 2: overige criteria', *WFR* 2019/256.
- M.J. Hoogeveen, 'Historisch perspectief', *Cursus Belastingrecht* IB.2.4.4.A.
- M.J. Hoogeveen, 'Progressief tarief', *Cursus Belastingrecht* IB.2.3.2.A.
- E. Josten & A. de Boer, 'Mantelzorg en betaald werk bij vrouwen en mannen', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2015(31)4.
- C.A. de Kam, 'De sociale vlaktaks: gewogen en te licht bevonden', *WFR* 2010/248.
- M.L.M. van Kempen, 'De grondslag van de inkomstenbelasting', *Cursus Belastingrecht* IB.0.0.1.
- M.L.M. van Kempen, 'Inleiding heffingskorting', *Cursus Belastingrecht* IB.8.0.1.A.
- J.W.E. Litjens & C.P. Duinmaijer, 'Een vlaktaks in box 1: één uniform tarief, vele varianten', *WFR* 2010/1301.
- A.C. Rijkers, 'Een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21^e eeuw', *FED* 2001/229.
- A.C. Rijkers, 'Inleiding samentelling met partner', *Cursus Belastingrecht* IB.4.3.2.A.
- R. Stam, 'Eigenwoningregeling', *Cursus Belastingrecht*.
- L.G.M. Stevens, 'Fiscaal totaalinkomen en draagkrachtbeginsel anno 2011', *WFR* 2011/1168.

L.G.M. Stevens, 'Geeft regeerakkoord Rutte III zicht op een echte belastingherziening?' *WFR* 2017/223.
L.G.M. Stevens, 'Versterking van de leefvormneutraliteit in het fiscale beleid', *WFR* 2018/33.
J.M.H.F. Teunissen, 'Vrijheid, gelijkheid en belastingen', *WFR* 2010/674.
C.J. van Zijp, 'Ouderenkorting en verzamelinkomen', *WFR* 2018/204.

Rapporten en beleidsstukken

A.L. Bovenberg & L.G.M. Stevens, *Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht*, bijlage bij: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010.
J.L.W. Broeksteeg e.a., *Zicht op wetgevingskwaliteit: een onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State*, WODC Den Haag: 2005.
CDA WI, *Een sociale vlaktaks, naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen*, CES 2009.
Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Welvaart in Nederland 2019', Den Haag: CBS 2019.
CPB, *Arbeidsparticipatie, gewerkte uren en economische zelfstandigheid van vrouwen*, Den Haag: Centraal Planbureau Notitie 2019.
CPB, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: Centraal Planbureau 2020.
B. Jacobs, *Een Economische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland*. Bijlage bij: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010.
B. Jacobs, *Een welvaartseconomische analyse van leefvormafhankelijke belastingen*, Position Paper hoorzitting leefvormneutraal belastingstelsel, Den Haag: Tweede Kamer 2011.
R.M.A. Jansweijer, *Private leefvormen, publieke gevolgen. Naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering*. Voorstudies en achtergronden van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag: Staatsuitgeverij 1987.
E. Jongen, H.W. de Boer & P. Koot, 'Eenverdieners onder druk', *CPB Policy Brief* 2018/03.
Marginale druk, op het randje van de mogelijkheden, onderzoeksrapport bij *Kamerstukken I* 2019/20, 35302, B.
Marginale druk eenverdiener 2019, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35302, 6.
Marginale druk eenverdiener 2020, bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 35302, 6.
Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Aanwijzingen voor de regelgeving*, januari 2018.
Naar een activerender belastingstelsel, (Interim-rapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33447, 1.
Naar een activerender belastingstelsel, (eindrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen), bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33447, 2.
Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010.
Uitvoeringstoetsen Belastingplan 2019, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 35026, 3.
Vertrouwen in de toekomst (Regeerakkoord 2017-2021), bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 34700, 34.
Zicht op wetgeving (Beleidsplan), bijlage bij *Kamerstukken II* 1990/91, 22008, 2.

Kamerstukken

Kamerstukken I 2015/16, 34300, M.
Kamerstukken I 2015/16, 34302, X.
Kamerstukken I 2016/17, 34550, I.
Kamerstukken I 2016/17, 34552, E.
Kamerstukken I 2018/19, 35026, N.

Kamerstukken I 2019/20, 35302, B.

Kamerstukken II 1911/12, 144, 3.
Kamerstukken II 1958/59, 5380, 3.
Kamerstukken II 1959/60, 5701, 3.
Kamerstukken II 1969/70, 10515, 2.
Kamerstukken II 1983/84, 18413, 3.
Kamerstukken II 1988/89, 20874, B.
Kamerstukken II 1997/98, 25810, 2.
Kamerstukken II 1998/99, 26727, A.
Kamerstukken II 1998/99, 26727, 3.
Kamerstukken II 1999/00, 26727, 7.
Kamerstukken II 2000/01, 27466, 3.
Kamerstukken II 2003/04, 29200-XV, 12.
Kamerstukken II 2005/06, 30375, 2.
Kamerstukken II 2008/09, 27789, 18.
Kamerstukken II 2009/10, 32128, 40.
Kamerstukken II 2010/11, 32504, 32.
Kamerstukken II 2010/11, 32740, 1.
Kamerstukken II 2010/11, 32740, 2.
Kamerstukken II 2010/11, 32740, 3.
Kamerstukken II 2010/11, 32740, 7.
Kamerstukken II 2012/13, 30420, 183.
Kamerstukken II 2013/14, 33752, 11.
Kamerstukken II 2014/15, 34000 IX, 23.
Kamerstukken II 2015/16, 34302, 107.
Kamerstukken II 2018/19, 32140, 50.
Kamerstukken II 2018/19, 35000 XV, 46.
Kamerstukken II 2018/19, 35026, 3.
Kamerstukken II 2018/19, 35026, 4.
Kamerstukken II 2018/19, 35026, 10.
Kamerstukken II 2018/19, 35026, 62.
Kamerstukken II 2019/20, 35302, 3.
Kamerstukken II 2019/20, 35302, 6.
Kamerstukken II 2019/20, 35306, 3.
Kamerstukken II 2019/20, 35302, 13.

Handelingen I 2015/16, 8, 8.

Jurisprudentie

HR 29 september 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2899.

HR 13 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:429.

Overige bronnen

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Huishoudens; grootte, samenstelling, positie in het huishouden', CBS
Statline (online, laatst bijgewerkt op 13 september 2019).

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Huwten en partnerregistraties; kerncijfers', *CBS Statline* (online, laatst bijgewerkt op 27 mei 2019).

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Meer 'grote', minder 'kleine' anderhalfverdieners', *CBS* (online, laatst bijgewerkt 29 mei 2019).

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Worden we individualistischer?', *CBS* (online, laatst bijgewerkt op 23 november 2017).

BIJLAGE 1. EFFECTEN VAN DE TE ONDERZOEKEN BELASTINGSTELSELS

Tabel 2. Overzicht van effecten als gevolg van stelselwijzigingen.

	Budgettaire effect (mld euro) ⁴²¹	Arbidsaanbod (% mutatie arbeidsjaren) ⁴²²	Gini-coëfficiënt (%) ⁴²³	Overige effecten
Budgetneutrale vlaktaks met tarief 38,15% zonder inkomenscompensatie ⁴²⁴	0,0	+2,2%	Onbekend	Werkt denivellerend
Budgetneutrale vlaktaks met tarief 44,95% met inkomenscompensatie ⁴²⁵	0,0	-0,3%	Onbekend	
Budgetneutrale vlaktaks met tarief 38,4% zonder inkomenscompensatie ⁴²⁶	0,0	-0,1	3,1	Werkt denivellerend; structurele budgettaire effect: +1,2
Budgetneutrale vlaktaks met tarief 39,3% met inkomenscompensatie ⁴²⁷	0,0	-0,4	0	Structurele budgettaire effect: +1,5
Budgetneutrale splitsingsstelsel ⁴²⁸	0,0	-1,0	-0,3	Verkleint drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners
Splitsingsstelsel met gelijkblijvende belastingtarieven ⁴²⁹	-3,5	Negatief effect, de mate is onbekend	Onbekend	Verkleint drukverschil tussen alleenverdieners en tweeverdieners; Afname stimulatie minstverdienende partner op de arbeidsmarkt

⁴²¹ Budgettaire effect in 2025, (+) = verbetering overheidsfinanciën (lastenverzwaring of ombuiging). Als het structurele budgettaire effect significant afwijkt, wordt dit vermeld in de kolom 'overig'.

⁴²² Een arbeidsaanbodeffect van +0,1% komt overeen met een toename van ongeveer 7500 arbeidsjaren.

⁴²³ De Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudinkomen.

⁴²⁴ De effecten zijn gemeten ten opzichte van het voormalig drieschijvenstelsel;

Studiecommissie Belastingstelsel in Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 69.

⁴²⁵ De effecten zijn gemeten ten opzichte van het voormalig drieschijvenstelsel;

Studiecommissie Belastingstelsel in Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 69.

⁴²⁶ De effecten zijn gemeten ten opzichte van het huidige tweeschijvenstelsel;

Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB 2020, p. 44, 45.

⁴²⁷ De effecten zijn gemeten ten opzichte van het huidige tweeschijvenstelsel. De inkomenscompensatie wordt gerealiseerd door verhoging van de algemene heffingskorting en uniforme tariefsverhoging.

Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB 2020, p. 44, 45.

⁴²⁸ De effecten zijn gemeten ten opzichte van het huidige tweeschijvenstelsel;

Centraal Planbureau, *Kansrijk belastingbeleid*, Den Haag: CPB 2020, p. 44, 45.

⁴²⁹ De effecten zijn gemeten ten opzichte van het voormalige drieschijvenstelsel;

Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: 2010, p. 70.

BIJLAGE 2. RANGORDE KWALITEITSEISEN

1. Draagkrachtbeginsel
2. Evenredigheid
3. Doeltreffendheid
4. Eenvoud
5. Doelmatigheid