

**N O B / L O F
S C R I P T I E P R I J S**

34

**DE ALGEMENE
HEFFINGSKORTING EN
DE ARBEIDSKORTING:
SYMPATHIEKE
TEGEMOETKOMINGEN
OF BEREN OP DE WEG?**

**EEN ONDERZOEK NAAR
DE ECONOMISCHE EN
JURIDISCHE EFFECTEN
VAN DE ALGEMENE
HEFFINGSKORTING EN
DE ARBEIDSKORTING**

SAMMY VERPOORT



de Nederlandse
Orde van
Belastingadviseurs

De algemene heffingskorting en de arbeidskorting: sympathieke tegemoetkomingen of beren op de weg?

Een onderzoek naar de economische en juridische effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting

NOB/LOF Serie

In deze serie verschijnen fiscale doctoraalscripties die bekroond zijn met de NOB/LOF Scriptieprijs. Deze prijs, ingesteld door de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs in samenwerking met het Landelijk Overleg Fiscalisten, is in 1992 in het leven geroepen voor studenten fiscaal recht en fiscale economie. De jury van de NOB/LOF Scriptieprijs bestaat dit jaar uit: prof. dr. mr. M.F. de Wilde (voorzitter van de jury), mw. prof. dr. I.J. Mosquera Valderrama en mw. mr. C.P.M. van der Woude (voorzitter NOB).

De algemene heffingskorting en de arbeidskorting: sympathieke tegemoetkomingen of beren op de weg?

Een onderzoek naar de economische en juridische effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting

Sammy Verpoort MSc



Wolters Kluwer

Deventer – 2025

Verkorte citeerwijze: Verpoort, *De algemene heffingskorting en de arbeidskorting: sympathieke tegemoetkomingen of beren op de weg?* 2025/[paragraafnummer].

Volledige citeerwijze: S.P.C. Verpoort, *De algemene heffingskorting en de arbeidskorting: sympathieke tegemoetkomingen of beren op de weg?* (NOB/LOF Serie), Deventer: Wolters Kluwer 2025.

Het complete productaanbod vindt u in de online webshop: www.wolterskluwer.nl/shop.

Ontwerp omslag: Orange House

© 2025, S.P.C. Verpoort, Wolters Kluwer Nederland B.V. e/o de betreffende auteur(s). Alle rechten voorbehouden. Tekst- en datamining niet toegestaan.

Onze klantenservice kunt u bereiken via: www.wolterskluwer.nl/klantenservice.

Auteur(s) en uitgever houden zich aanbevolen voor inhoudelijke opmerkingen en suggesties. Deze kunt u sturen naar: boeken-NL@wolterskluwer.com.

Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Wolters Kluwer Nederland B.V. c.q. de betreffende auteur(s). Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Wolters Kluwer Nederland B.V.

Niets uit deze uitgave mag worden gebruikt of opgeslagen in een applicatie die gebruik maakt van artificial intelligence (AI) of daarmee vergelijkbare toepassing, waaronder begrepen het gebruik ten behoeve van het trainen van een AI-toepassing.

Gebruik van (delen van) de inhoud van deze uitgave voor tekst- en datamining is niet toegestaan.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet jo. Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (www.reprorecht.nl).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en Wolters Kluwer Nederland B.V. geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle aanbiedingen en overeenkomsten van Wolters Kluwer Nederland B.V. zijn van toepassing de Algemene Voorwaarden van Wolters Kluwer Nederland B.V. U kunt deze raadplegen via: wolterskluwer.com/nl-nl/solutions/nederland/algemene-voorwaarden.

Indien Wolters Kluwer Nederland B.V. persoonsgegevens verkrijgt, is daarop het privacybeleid van Wolters Kluwer Nederland B.V. van toepassing. Dit is raadpleegbaar via wolterskluwer.com/nl-nl/privacy-cookies.

Voorwoord

Beste lezer,

Indien u zojuist de woorden 'beste lezer' gelezen heeft, betekent dit waarschijnlijk dat u mijn masterthesis voor u heeft liggen. Dit stemt mij zowel bijzonder euforisch als toch ergens een beetje melancholisch. Want het feit dat u mijn thesis voor u heeft liggen, betekent dat deze van dusdanig niveau is dat deze ruim 80 pagina's mogen fungeren als het sluitstuk van mijn studententijd. Een tijd waar ik met ongelooflijk veel plezier op terug mag kijken.

In dit voorwoord wil ik gelijk van de gelegenheid gebruikmaken om mijn ouders te bedanken voor de steun tijdens mijn studententijd. Ook mijn vriendin ben ik enorm dankbaar voor alle steun en toeverlaat. Zo ook wil ik in het bijzonder prof. mr. dr. M.B.A. van Hout enorm bedanken voor de goede feedback, de vlotte reacties en voor het altijd mee willen denken met deze thesis. Tevens wil ik prof. dr. A.M. Lejour bedanken voor de laatste puntjes aan feedback om de thesis nog iets te verbeteren.

Met het schrijven van deze thesis had ik een duidelijk doel voor ogen: een onderwerp onderzoek met maatschappelijke impact. Dus (zonder waardeoordeel te willen vellen) geen renteaftrekbeperkingen, fiscale eenheidperikelen, Pillar II-ellende of andere complexe fiscale zaken, maar een onderwerp waar iedereen zich iets bij voor kan stellen. In deze thesis zult u daarom een hoop lezen over een fiscale regeling die u, en daarmee iedere Nederlander, direct aangaat: de heffingskortingen. Een heffingskorting heeft u vast wel eens voorbij zien komen op uw loonstrook, op het nieuws (recentelijk nog de 'buffelboete' genoemd) of puur omdat u bijzonder geïnteresseerd bent in het fiscale recht. In deze thesis wordt onderzocht wat de economische en juridische effecten zijn van deze heffingskortingen en – indien deze negatief blijken te zijn – hoe deze negatieve effecten gemitigeerd kunnen worden. Op deze manier hoop ik mijn steentje bij te dragen aan het vereenvoudigen en het rechtvaardiger maken van het inkomstenbelastingstelsel.

Er rest mij eigenlijk niks meer dan u veel leesplezier te wensen.

Sammy Verpoort

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	V
Lijst met gebruikte afkortingen	XI
1 INLEIDING	1
1.1 Onderzoeksvraag en probleemstelling	2
1.2 Het theoretisch kader	3
1.2.1 Economische effecten	3
1.2.2 Juridische effecten	4
1.2.2.1 Het draagkrachtbeginsel	4
1.2.2.2 Het rechtszekerheidsbeginsel	4
1.2.3 Verdere afbakening	5
1.3 Relevantie	6
1.3.1 Maatschappelijke relevantie	6
1.3.2 Theoretische relevantie	6
1.4 Opzet	7
2 DE HISTORIE EN WERKING VAN DE INKOMENSAFHANKELIJKE HEFFINGSKORTINGEN	9
2.1 De werking van de inkomensafhankelijke heffingskortingen	9
2.1.1 Algemeen: de heffingskorting	9
2.1.2 De algemene heffingskorting	10
2.1.3 De arbeidskorting	11
2.2 De Wet IB 1964	13
2.2.1 Algemeen: de belastingvrije som	13
2.2.2 De basisaftrek en bovenbasisaftrek	13
2.3 De Wet IB 2001	14
2.3.1 Ratio van de wetgever	14
2.3.2 De algemene heffingskorting en arbeidskorting bij de invoering van de Wet IB 2001	15
2.3.2.1 De vervangingsgedachte van de arbeidskorting	15
2.3.2.2 De stimuleringsgedachte van de arbeidskorting	16
2.3.2.2.1 De tbs-regeling	17
	VII

	2.3.2.2.2	De lucratief belangregeling	18
	2.3.2.2.3	Resultaat uit overige werkzaamheden	19
2.3.3		Nader verloop	19
	2.3.3.1	Indexatie en beleidskeuzes	20
	2.3.3.2	Ontwikkeling van de algemene heffingskorting	20
	2.3.3.3	Ontwikkeling van de arbeidskorting	21
2.4		Tussenconclusie	23
3		DE ECONOMISCHE EFFECTEN VAN DE INKOMENSAFHANKELIJKE HEFFINGSKORTINGEN	25
3.1		De marginale druk	25
	3.1.1	Algemeen: de marginale druk	25
	3.1.2	De marginale verandering van de algemene heffingskorting	27
	3.1.3	De marginale verandering van de arbeidskorting	28
	3.1.4	Samenvatting: de invloed van de heffingskortingen op de marginale druk	30
	3.1.5	De IB-ondernemer	32
3.2		De gemiddelde druk	33
	3.2.1	Algemeen: de gemiddelde druk	33
	3.2.2	De invloed van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting op de gemiddelde druk	34
3.3		Inkomensachteruitgang bij het mislopen van de arbeidskorting	34
3.4		De optimale belastingtheorie	36
	3.4.1	Algemeen: de optimale belastingtheorie	36
	3.4.2	Strookt het huidige stelsel van heffingskortingen met de optimale belastingtheorie?	37
3.5		Tussenconclusie	38
4		DE INKOMENSAFHANKELIJKE HEFFINGSKORTINGEN VANUIT JURIDISCH PERSPECTIEF	41
4.1		Het draagkrachtbeginsel	41
	4.1.1	Algemeen: het draagkrachtbeginsel	41
		4.1.1.1 De subjectieve draagkracht	42
		4.1.1.2 De objectieve draagkracht	42
		4.1.1.3 De rol van het gelijkheidsbeginsel	43
	4.1.2	Proportioneel of progressief IB-tarief?	43
		4.1.2.1 Een progressief IB-tarief	43
		4.1.2.2 Een proportioneel IB-tarief	44
	4.1.3	Toetsing aan het draagkrachtbeginsel	44
	4.1.4	De heffingskortingen en het draagkrachtbeginsel	44
		4.1.4.1 De subjectieve draagkracht en de heffingskortingen	44
		4.1.4.2 De objectieve draagkracht en de heffingskortingen	46
		4.1.4.3 Is het werkelijke tariefsverloop in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel?	46

4.1.4.4	Het instrumenteel karakter van de arbeidskorting en het draagkrachtbeginsel	47
4.1.4.4.1	Het horizontale verschil	49
4.1.4.4.2	Het verticale verschil	49
4.2	Het rechtszekerheidsbeginsel	50
4.2.1	Algemeen: het rechtszekerheidsbeginsel en grip	50
4.2.2	De heffingskortingen en het rechtszekerheidsbeginsel	51
4.2.2.1	Duidelijke definities	51
4.2.2.2	Het bepalen van de hoogte van een heffingskorting	52
4.3	Tussenconclusie	53
5	MITIGATIE VAN DE NADELIGE EFFECTEN	57
5.1	De beoogde doelen	57
5.2	Beleidsmaatregelen	57
5.2.1	Hervorming van de algemene heffingskorting	57
5.2.1.1	Substantiële verhoging van de algemene heffingskorting	58
5.2.1.2	Herinvoering van de belastingvrije som	59
5.2.1.3	Invoering van een 0%-tarief	59
5.2.1.4	Aanbevelingen omtrent de algemene heffingskorting	60
5.2.2	Hervorming van de arbeidskorting	60
5.2.2.1	De werknemerskorting: een tweetal varianten	62
5.2.2.1.1	Opbouwende werknemerskorting	63
5.2.2.1.2	Vlakke werknemerskorting	65
5.3	Economische kanttekeningen	66
5.3.1	Stroken de gedane voorstellen met de optimale belastingtheorie?	66
5.3.2	De budgettaire dekking	67
5.4	Tussenconclusie	68
6	CONCLUSIE	71
	Literatuurlijst	75
	Bijlagen	83

LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN

aant.	aantekening
AHK	algemene heffingskorting
AK	arbeidskorting
AOW	Algemene Ouderdomswet
art./artt.	artikel/artikelen
CPB	Centraal Planbureau
DGA	directeur-grootaandeelhouder
ESB	Economisch Statistische Berichten
HR	Hoge Raad
IACK	inkomensafhankelijke combinatiekorting
jo.	juncto
m.nt.	met noot
MvA	memorie van antwoord
MvT	memorie van toelichting
Nnavnv	nota naar aanleiding van nader verslag
NNV	nota naar aanleiding van verslag
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
nr.	nummer
NTFR	Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht
p.	pagina
Rb.	Rechtbank
red.	redactie
Stcrt.	Staatscourant
tbs	ter beschikking stellen
Wet IB 1964	Wet op de Inkomstenbelasting 1964
Wet IB 2001	Wet Inkomstenbelasting 2001
WFR	Weekblad Fiscaal Recht
WK	werknemerskorting
WML	Wettelijk minimumloon
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

1 Inleiding

Het huidige belasting- en toeslagenstelsel in Nederland is in de loop der jaren complexer en daarmee een stuk minder transparant geworden.¹ Een wirwar aan inkomensafhankelijke kortingen en toeslagen in combinatie met allerlei aftrekposten zorgt ervoor dat het voor een belastingplichtige, en eventueel voor een toeslagengerechtigde, bijzonder moeilijk is om inzicht te krijgen in de financiële situatie, met name als het gaat om een verhoging van het inkomen. Zo kan een kleine stijging van het inkomen leiden tot een (grote) stijging van de marginale belastingdruk. Stevens spreekt hierbij over *'gecamoufleerde drukverhoging'*, namelijk een hogere marginale druk dan het belastingtarief aangeeft.² Waarbij onder 'marginale druk' het volgende wordt verstaan:

*'De marginale druk is het deel van de stijging van het bruto-inkomen dat niet resulteert in een toename van het besteedbare inkomen.'*³

Deze gecamoufleerde drukverhoging zou er dus voor kunnen zorgen dat het voor een belastingplichtige niet duidelijk is of meer werken nou daadwerkelijk loont. Hetgeen in mijn ogen een zeer kwalijke zaak is.

In deze thesis ligt de focus op de economische en juridische effecten van de algemene heffingskorting (hierna: AHK) en de arbeidskorting (hierna: AK) in de Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB 2001). Er zal onderzocht worden wat de effecten zijn van deze twee kortingen en welke juridische implicaties hiermee gepaard gaan. Als duidelijk is wat deze effecten zijn, zal onderzocht worden welke beleidsmaatregelen genomen kunnen worden om de eventuele negatieve effecten te mitigeren. Tot slot zal ik een aantal aanbevelingen doen omtrent de algemene heffingskorting en de arbeidskorting, die in mijn ogen zullen leiden tot een transparanter en simpler belastingstelsel.

Het volgende voorbeeld dient ter verduidelijking van een belangrijk effect.⁴ Stel dat een belastingplichtige een belastbaar inkomen heeft van € 65.000,-. Deze belastingplichtige valt met zijn inkomen in de eerste schijf en geniet louter inkomen uit dienstbetrekking. Men zou dus verwachten dat zijn marginale druk gelijk is aan

¹ Zie bijvoorbeeld: Visser 2022 of Du Pré 2022.

² Stevens 2022, § 4.3.

³ Schulenberg 2022.

⁴ In dit voorbeeld wordt alleen gekeken naar de invloed van de AHK en de AK op de marginale druk. Alle andere aftrekposten, kortingen en toeslagen worden buiten beschouwing gelaten.

het statutaire tarief van 36,93%.⁵ Per extra verdiende euro zou hij dus $1 - 0,3693 = 0,6307$ over moeten houden. Om te zien wat zijn marginale druk daadwerkelijk is, moet berekend worden in welke mate zijn besteedbaar inkomen verandert als hij € 1,- meer gaat verdienen. Het marginale statutaire tarief van deze belastingplichtige is 36,93%, maar zijn daadwerkelijke marginale druk ligt een stuk hoger. Dit komt door de afbouw van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Per extra verdiende euro neemt de algemene heffingskorting namelijk met 6,095%⁶ en de arbeidskorting met 6,51% af.⁷ Zijn besteedbare inkomen neemt daarmee direct met deze percentages af. Dit komt neer op een marginale druk van: $36,93\% + 6,095\% + 6,51\% = 49,535\%$.⁸ Dat ligt 12,605% hoger dan het statutaire tarief. Dus in plaats van dat deze belastingplichtige aan die extra euro 0,6307 overhoudt, houdt hij in werkelijkheid maar $1 - 0,49535 = 0,50465$ over.

In het licht van deze problematiek is het doel van deze thesis om (een) fiscaaltechnische aanbeveling(en) te formuleren voor de wetgever om het systeem van heffingskortingen te verbeteren en transparanter te maken.

Dit onderzoek is opgebouwd aan de hand van een probleemstelling en een aantal deelvragen. De probleemstelling en de deelvragen zullen hierna in paragraaf 1.1 aan bod komen. Vervolgens zal ik het theoretisch kader uiteenzetten, waarbij de invalshoek wordt beschreven vanuit waar de probleemstelling zal worden opgelost. Hierna zal ik beschrijven wat de maatschappelijke en theoretische relevantie van dit onderwerp is en sluit ik dit hoofdstuk af met de algehele opzet van de thesis.

1.1 Onderzoeksvraag en probleemstelling

Zoals in de inleiding aangegeven is, zal er in deze thesis onderzocht worden wat de economische en juridische effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting zijn.

Hierbij heb ik de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Wat zijn de economische en juridische effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting en welke beleidsmaatregel(en) kan/kunnen genomen worden om negatieve effecten te mitigeren?

Om tot een antwoord op deze hoofdvraag te komen, zal er ook een aantal deelvragen beantwoord worden.

1. Hoe werken de algemene heffingskorting en de arbeidskorting uit voor een belastingplichtige in 2023?

⁵ Art. 2.10, lid 1, Wet IB 2001 (2023).

⁶ Art. 8.10, lid 2, Wet IB 2001 (2023).

⁷ Art. 8.11, lid 2, sub d, Wet IB 2001 (2023).

⁸ Zie ook: Van der Linden 2020, § 3.

2. Wat was de voorloper van de heffingskortingen en waarom heeft de wetgever deze voorloper vervangen door de twee heffingskortingen en deze kortingen vervolgens toegekend aan bepaalde belastingplichtigen?
3. Waarom heeft de wetgever ervoor gekozen om de twee kortingen op en af te bouwen?
4. Wat zijn de economische effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting?
5. Wat zijn de juridische effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting?
6. Welke beleidsmaatregelen kunnen genomen worden om de negatieve effecten te mitigeren?

Uiteindelijk is het doel van deze thesis om te komen tot concrete aanbevelingen voor de wetgever, die de negatieve effecten van de inkomensafhankelijke heffingskortingen kunnen mitigeren.

1.2 Het theoretisch kader

In dit onderdeel wordt het theoretisch kader besproken; dit kader bepaalt de invalshoek van dit onderzoek. Het opstellen van een theoretisch kader maakt dat het onderzoek controleerbaar is en dat het onderwerp daarnaast goed wordt afgebakend.⁹ Ook creëert het theoretisch kader handvatten voor de onderzoeker om de kwestie te evalueren en te vergelijken.¹⁰ In dit theoretisch kader zullen ook de begrippen '*economische effecten*' en '*juridische effecten*' verduidelijkt worden.

1.2.1 Economische effecten

Om deze thesis binnen de juridische context te houden, is het belangrijk om af te bakenen welke economische effecten meegenomen worden in dit onderzoek. Ik beschouw een economisch effect als een effect waarbij de algemene heffingskorting en/of de arbeidskorting invloed (zouden kunnen) uitoefenen op het gedrag van een belastingplichtige.¹¹ Hierbij zal met name onderzocht worden wat de invloed van de heffingskortingen op de marginale en gemiddelde druk van zowel de werknemer als de IB-ondernemer is en wordt er kort stilgestaan bij de inkomstensterugval, die optreedt zodra een belastingplichtige geen aanspraak meer kan maken op de arbeidskorting.

Wat de macro- en meso-economische effecten zijn van deze kortingen zal buiten beschouwing blijven. Wel zal kort stilgestaan worden bij hoe het huidige en voorgestelde systeem van heffingskortingen in de optimale belastingtheorie past en wordt de budgettaire dekking van gedane voorstellen in kwalitatieve zin onderzocht. Of deze twee fiscale regelingen doeltreffend en doelmatig zijn volgens het economisch

⁹ Van Dijck, Snel & Van Golen 2018, p. 65.

¹⁰ Van Dijck, Snel & Van Golen 2018, p. 66.

¹¹ Van der Geest 2024.

afwegingskader voor belastinginstrumenten van het Centraal Planbureau¹² (hierna: CPB) of volgens het toetsingskader fiscale regelingen van het ministerie van Financiën¹³ zal niet onderzocht worden.

1.2.2 Juridische effecten

De juridische effecten kunnen onderverdeeld worden in twee delen. Het eerste deel zal zien op de standvastigheid van de wetgever. Er zal onderzocht worden of de wetgever bij de ratio van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting is gebleven of dat de wetgever deze ratio bij bepaalde wetswijzigingen uit het oog heeft verloren. Onder de ratio wordt de gedachte achter de heffingskortingen verstaan: waarom en met welk doel zijn zij ingevoerd? Het tweede deel zal vooral zien op twee rechtsbeginselen die ten grondslag liggen aan de Wet IB 2001. Deze twee rechtsbeginselen zijn het draagkrachtbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Deze juridische effecten kunnen (deels) voortvloeien uit de economische effecten en worden bestempeld als negatief op het moment dat een van deze beginselen geschonden wordt. Vanzelfsprekend zijn de juridische effecten positief als deze stroken met de twee rechtsbeginselen.

1.2.2.1 Het draagkrachtbeginsel

Het draagkrachtbeginsel is de grondslag van de Wet IB 2001.¹⁴ Het beginsel houdt in dat er inkomstenbelasting wordt geheven van natuurlijke personen naar rato van ieders financiële draagkracht.¹⁵ Met andere woorden zodra een natuurlijk persoon een hoger inkomen geniet, heeft hij een groter draagvermogen en kan hij zo een hogere fiscale last dragen.¹⁶ Men spreekt ook wel over 'de sterkste schouders, dragen de zwaarste lasten'. De bekende Schotse filosoof Adam Smith is de grondlegger van dit beginsel en introduceerde het begrip de 'ability to pay'.¹⁷ Het draagkrachtbeginsel kan onderverdeeld worden in de subjectieve en de objectieve draagkracht, hier wordt in hoofdstuk 4 nader op ingegaan. Daarbij zou het niet uit moeten maken wat de inkomensvorm is, ieder soort inkomen levert immers dezelfde draagkracht op.¹⁸ Er zal onderzocht worden of de twee heffingskortingen in strijd zijn met het subjectieve en/of het objectieve draagkrachtbeginsel.

1.2.2.2 Het rechtszekerheidsbeginsel

Het rechtszekerheidsbeginsel ziet in deze thesis met name op het feit dat het recht voor belastingplichtigen kenbaar en berekenbaar moet zijn.¹⁹ Zij moeten hun fiscale

12 CPB 2023.

13 Ministerie van Financiën 2024, p. 214.

14 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 5.

15 M.L.M. van Kempen in: Van Kempen en Essers 2023, IB.0.0.1.

16 Sinninghe Damsté 1931, p. 4.

17 Niessen en Hofstra 2010, § 5.6.

18 Rijkers en Van Vijfeijken 2010, § 7.1.

19 Hellema 1960, § 2.

verplichtingen uit de wet af kunnen leiden.²⁰ Vage wetgeving kan ertoe leiden dat belastingplichtigen onzeker zijn over hun verplichtingen en rechten en zich daardoor met terughoudendheid op kunnen stellen.²¹ In het licht van dit beginsel staat het door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) geïntroduceerde begrip 'grip' centraal. Hiermee wordt bedoeld dat *'mensen door hun eigen handelen invloed kunnen hebben op de door hen gewenste uitkomsten ...'*²² Vanuit de probleemstelling bezien betekent dit dat onderzocht zal worden in welke mate belastingplichtigen grip hebben op de toe- of afname van het besteedbaar inkomen als zij meer of minder gaan werken. Indien dit niet zo is, is de vraag of dit dan leidt tot strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel.

1.2.3 Verdere afbakening

Nu duidelijk is wat met bepaalde begrippen uit de probleemstelling bedoeld wordt, zal in deze paragraaf het onderwerp verder afgebakend worden. Op die manier is het duidelijk welke zaken wel en welke zaken niet onderzocht worden.

Om te beginnen zal in deze thesis de werkende belastingplichtige centraal staan, die of loon uit dienstbetrekking of winst uit onderneming geniet en geen recht heeft op bepaalde toeslagen. De AOW-leeftijd heeft hij nog niet bereikt en heel het kalenderjaar is hij binnenlands belastingplichtig. Het gehele inkomen van deze belastingplichtige is belast in box 1, waarbij er geen rekening gehouden zal worden met fiscale aftrekposten. Er bestaat geen recht op de inkomensafhankelijke combinatiekorting (hierna: IACK). AOW'ers en buitenlands belastingplichtigen zullen niet aan bod komen in deze thesis. Uitkeringsgerechtigden zullen slechts kort aan bod komen. Daarbij wordt onder belastingen mede de premies volksverzekeringen verstaan. Ik neem al deze variabelen niet mee, omdat dit aan de ene kant zorgt voor zeer complexe calculaties en aan de andere kant zal dit de focus op de algemene heffingskorting en de arbeidskorting vertroebelen. De thesis ziet dus op een 'standaard belastingplichtige' en welke invloed de heffingskortingen op zijn fiscale positie hebben. Alle cijfers die gebruikt worden zijn van 2023, tenzij anders vermeld. Indien in het vervolg gesproken wordt over de 'inkomensafhankelijke heffingskortingen' wordt daarmee, tenzij anders vermeld, de algemene heffingskorting en de arbeidskorting bedoeld.

Het doel is om te komen tot concrete aanbevelingen omtrent de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Ik ben mij er daarbij van bewust dat de complexiteit van de heffing op arbeidsinkomen afhankelijk is van tal van andere fiscale én niet-fiscale regelingen. De thesis zou veel te omvangrijk worden als al deze regelingen aan bod zouden komen.

20 Bruijsten 2002, § 5.1.

21 Gribnau 2006, p. 37.

22 WRR 2024, p. 25.

1.3 Relevantie

1.3.1 *Maatschappelijke relevantie*

Dit onderwerp is in mijn ogen van grote maatschappelijke waarde. Jarenlang heeft de wetgever de belastingheffing op arbeid complexer gemaakt. De koopkrachtplaatjes en het politieke oog prevaleren vaak boven een uitvoerbaar en transparant systeem. Dit valt vaak in de media te lezen.²³ Daarnaast vind ik een ander bezwaarlijk punt aan het huidige systeem van heffingskortingen dat de belastingheffing over arbeidsinkomen het meest inzichtelijk is voor de hogere inkomens: zij hebben geen inkomensafhankelijke algemene heffingskorting, want die is bij hen al geheel afgebouwd. Ook de arbeidskorting is voor hen op een bepaald moment in zijn geheel afgebouwd. Op toeslagen hebben zij doorgaans helemaal geen recht. Het volgende voorbeeld dient ter verduidelijking.

Stel een belastingplichtige heeft een inkomen van € 119.500,- en gaat, om wat voor een reden dan ook, naar een inkomen van € 119.501,-. Deze belastingplichtige houdt aan deze euro ongeveer € 0,50 over en hoeft geen rekening te houden met de afbouw van bepaalde kortingen. Vanaf een inkomen van € 115.295,- zijn namelijk alle kortingen volledig afgebouwd.²⁴ De lagere inkomens lopen daarom over het algemeen sneller tegen ingewikkelde en moeilijk doorzichtige wetgeving aan. Naast dit gegeven hebben zij vaak moeilijker toegang tot goede fiscale rechtshulp indien dat nodig is.²⁵ Hier speelt het eerder aangehaalde begrip 'grip' een belangrijke rol. Hogere inkomens hebben eenvoudiger grip op hun financiële situatie en wanneer zij dat niet hebben, kunnen zij doorgaans alsnog grip vergaren door het in de hand nemen van een accountant of belastingadviseur.²⁶

1.3.2 *Theoretische relevantie*

In de literatuur is al een hoop geschreven over de heffingskortingen en over de marginale druk van belastingplichtigen en hoe die marginale druk optimaal zou moeten verlopen.²⁷ In deze studies is veel aandacht besteed aan de heffing op arbeidsinkomen en hoe die economisch gezien optimaal zou moeten verlopen. Er is echter nog weinig geschreven over de toetsing van dit systeem aan bepaalde juridische grondslagen. De economische invalshoek heeft in de literatuur over dit onderwerp vaak de overhand. Met deze thesis wil ik de juridische invalshoek van de effecten van heffingskortingen centraal zetten om vervolgens te onderzoeken welke maatregelen genomen kunnen worden om tot een betere systematiek te komen. Zo wil ik de economische en de juridische literatuur tezamen brengen ten aanzien van dit onderwerp.

23 Zie bijvoorbeeld: Ziesemer 2023 of Van de Ven en Van Dijk 2023.

24 Zie art. 8.11 Wet IB 2001 (2023).

25 Zie bijvoorbeeld Van Hout 2018, § 3.

26 WRR 2023, p. 25.

27 Zie bijvoorbeeld het recentelijk verschenen rapport van de Vereniging voor Belastingwetenschap 2023, p. 93.

1.4 Opzet

In deze paragraaf zal ik de opzet van de thesis verder verduidelijken door toe te lichten in welk hoofdstuk welke deelvragen worden beantwoord en waarom ik ervoor gekozen heb om de deelvragen in deze volgorde te behandelen.

In hoofdstuk 2 zullen de volgende drie deelvragen aan bod komen:

1. Hoe werkten de algemene heffingskorting en de arbeidskorting uit voor een belastingplichtige in 2023?
2. Wat was de voorloper van de heffingskortingen en waarom heeft de wetgever deze voorloper vervangen door de twee heffingskortingen en deze kortingen vervolgens toegekend aan bepaalde belastingplichtigen?
3. Waarom heeft de wetgever ervoor gekozen om de twee kortingen op en af te bouwen?

Om de leesbaarheid te bevorderen worden de deelvragen twee en drie in chronologische volgorde behandeld. Het is daarbij van belang om eerst duidelijk te maken over welke regelingen het gaat en hoe deze in 2023 werkten. De werking van de twee heffingskortingen zal in hoofdstuk 2 dus als eerste aan bod komen. Als dat vervolgens duidelijk is, is het van belang om te beginnen bij de voorloper van de heffingskortingen: de belastingvrije som in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (hierna: Wet IB 1964). Als dat duidelijk is, wordt gekeken naar de invoering van de twee heffingskortingen per 1 januari 2001. De belangrijkste vraag hierbij is waarom de wetgever voor het systeem van heffingskortingen heeft gekozen en waarom deze kortingen in de ogen van de wetgever een beter alternatief vormden voor de belastingvrije som. Hierin wordt tevens onderzocht of het vanuit de ratio van de twee kortingen logisch is om deze aan bepaalde groepen belastingplichtigen toe te kennen. De logische vervolgstap is om hoofdstuk 2 te eindigen met het in kaart brengen van de ontwikkeling van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting in de loop der jaren vanaf de invoering tot aan de regeling van nu. Er zal vooral ingegaan worden op het ontstaan van de verschillende op- en afbouwtrajecten. Daarbij staat weer de ratio van de wetgever centraal. Waarom heeft de wetgever ervoor gekozen om op- en afbouwtrajecten in het leven te roepen?

Als duidelijk is waarom de inkomensafhankelijke heffingskortingen ingevoerd zijn en hoe ze werken, wordt in hoofdstuk 3 onderzocht wat de economische effecten zijn van deze kortingen. In de inleiding werd een voorbeeld behandeld waaruit bleek dat deze twee regelingen kunnen zorgen voor een hogere marginale druk, in dit hoofdstuk zal dat verder uitgewerkt worden. Ook zal het verschil tussen werknemers en IB-ondernemers, het verschil tussen werk en uitkering en het verloop van de gemiddelde druk onderzocht worden.

Daar hoort de volgende deelvraag bij:

4. Wat zijn de economische effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting?

Daarna zal in hoofdstuk 4 geanalyseerd worden wat de juridische effecten zijn van deze twee kortingen. Er zal stilgestaan worden bij het draagkrachtbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Eerst zal specifieker uiteengezet worden wat er onder deze begrippen wordt verstaan en wanneer men kan spreken van het in strijd zijn met het draagkrachtbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Vervolgens zal onderzocht worden of de twee kortingen kunnen leiden tot een schending van deze twee beginselen. Hier hoort de volgende deelvraag bij:

5. Wat zijn de juridische effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting?

In hoofdstuk 5 wordt vervolgens onderzocht welke beleidsmaatregelen ingevoerd kunnen worden om de eventuele negatieve effecten te mitigeren. Hier hoort de volgende deelvraag bij:

6. Welke beleidsmaatregelen kunnen genomen worden om de negatieve effecten te mitigeren?

2 De historie en werking van de inkomensafhankelijke heffingskortingen

Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen wordt in paragraaf 2.1 eerst onderzocht hoe een heffingskorting in het algemeen werkt (par. 2.1.1). Daarna wordt onderzocht hoe de algemene heffingskorting (par. 2.1.2) en de arbeidskorting (par. 2.1.3) werken. Dit behandel ik eerst, omdat dan duidelijk is om welke twee regelingen deze thesis draait. In paragraaf 2.2 wordt vervolgens gekeken naar het verleden. Wat de voorloper was van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting en hoe deze werkte, vormt daarbij een deel van het antwoord op de tweede deelvraag. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 beschreven waarom de wetgever van mening was dat de twee heffingskortingen als goede vervanging zouden fungeren voor de belastingvrije som en het arbeidskostenforfait. Daarnaast zal in deze paragraaf onderzocht worden of de toekenning van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting aan bepaalde groepen belastingplichtigen in lijn is met de ratio van deze kortingen en of deze toekenning logisch is. Dit vormt samen met paragraaf 2.2 het antwoord op de derde deelvraag. Tot slot wordt in paragraaf 2.3.2 de derde deelvraag behandeld door te kijken waarom de wetgever gekozen heeft om op- en afbouwtrajecten in te voeren.

2.1 De werking van de inkomensafhankelijke heffingskortingen

2.1.1 Algemeen: de heffingskorting

De systematiek van een heffingskorting is redelijk eenvoudig. Een heffingskorting is een korting op het uiteindelijk te betalen bedrag aan inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen. De wettelijke grondslag van de heffingskortingen is weggelegd in hoofdstuk 8 van de Wet IB 2001. De Nederlandse inkomstenbelasting kent maar liefst zeven verschillende heffingskortingen, waarvan de algemene heffingskorting en de arbeidskorting de belangrijkste zijn. De andere vijf heffingskortingen laat ik buiten beschouwing. Het is hierbij belangrijk om te vermelden dat in art. 8.8 Wet IB 2001 is bepaald dat het gezamenlijke bedrag van alle heffingskortingen (= *de gecombineerde heffingskorting*)¹ maximaal het bedrag van de *gecombineerde inkomensheffing* kan bedragen. Dit betekent dat het gedeelte aan heffingskorting dat de totale belasting overschrijdt niet te verzilveren is. Dat gedeelte aan heffingskorting wordt

¹ Zie art. 8.1, lid 1, sub d, Wet IB 2001.

misgelopen door de belastingplichtige. Dit wordt het 'verzilveringsprobleem' genoemd.²

Een heffingskorting bestaat uit vier verschillende delen en de hoogte van de heffingskorting is daarbij afhankelijk van de mate waarin een individu belasting- of premieplichtig is. Aangezien de 100% belasting- en premieplichtige in deze thesis centraal staat, zal er niet nader ingegaan worden op de verschillende onderdelen van de twee kortingen. Zodra in het vervolg wordt gesproken over 'belasting' worden daar ook de premies volksverzekeringen onder verstaan.

2.1.2 De algemene heffingskorting

De algemene heffingskorting is geregeld in art. 8.10 Wet IB 2001. Hierin is bepaald voor wie de korting geldt en hoeveel deze bedraagt. Blijkens art. 8.10, lid 1, Wet IB 2001 geldt de algemene heffingskorting voor iedere belastingplichtige. Dit betekent dus dat zowel binnenlands als buitenlands belastingplichtigen de korting kunnen toepassen.

In art. 8.10, lid 2, Wet IB 2001 is de afbouw van de korting geregeld. De korting bedraagt in beginsel € 3.070,- in het jaar 2023. Dit bedrag wordt verminderd met 6,095% van het gedeelte van het inkomen uit werk en woning dat meer bedraagt dan € 22.660,-. Deze afbouw vindt net zo lang plaats tot de algemene heffingskorting nihil bedraagt bij de aanvang van de tweede schijf, waarbij het inkomen uit werk en woning € 73.031,- bedraagt.³ De algemene heffingskorting kan nooit minder dan € 0,- bedragen. Aangezien het inkomen uit werk en woning in 2023 de hoogte van de algemene heffingskorting bepaalt, vormt dit derhalve de grondslag. Per 1 januari 2025 gaat het verzamelinkomen fungeren als de grondslag voor de algemene heffingskorting.⁴ Dit betekent dat de hoogte van de korting medeafhankelijk zal zijn van het inkomen dat in een jaar wordt genoten uit box 2 en box 3.

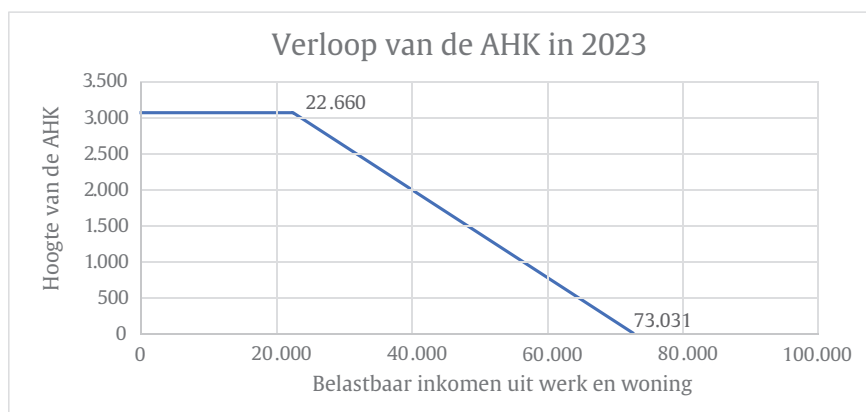
Dit bedrag is niet toevallig gelijk aan de hoogste tariefschijf. De regeling van de algemene heffingskorting is namelijk zo geformuleerd dat belastingplichtigen, die in de hoogste tariefschijf vallen met hun inkomen geen recht meer hebben op de algemene heffingskorting. Die is voor deze groep belastingplichtigen in zijn geheel afgebouwd.

Grafisch kan het verloop van de algemene heffingskorting als volgt worden weergegeven.

2 Trimp, De Kamp & Lok 2011, § 1.

3 Art. 10.6b Wet IB 2001.

4 Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 3, p. 23-24 (MvT).



Figuur 1: verloop van de algemene heffingskorting.

In de grafiek is duidelijk te zien bij welk inkomen uit werk en woning het afbouwtraject start en wanneer de algemene heffingskorting in zijn geheel is afgebouwd.

2.1.3 De arbeidskorting

De arbeidskorting is geregeld in art. 8.11 Wet IB 2001. Hierin is bepaald voor wie de korting geldt en hoeveel deze bedraagt. Om aanspraak te maken op de arbeidskorting is het vereist dat de belastingplichtige *arbeidsinkomsten* geniet. Volgens art. 8.1, lid 1, sub e, Wet IB 2001 is het arbeidsinkomen het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de belastingplichtige met tegenwoordige arbeid is genoten als winst uit een of meer ondernemingen,⁵ loon en resultaat uit een of meer werkzaamheden. Wat er moet worden verstaan onder 'tegenwoordige arbeid' is nader door de Hoge Raad uitgewerkt in zijn arrest van 31 januari 2014, r.o. 3.5.2:

*'Voor het onderscheid tussen inkomsten uit tegenwoordige arbeid en inkomsten uit vroegere arbeid komt het erop aan of de genoten inkomsten ten nauwste verband houden met bepaalde of in een bepaald tijdvak verrichte arbeid waarvoor die inkomsten een rechtstreekse beloning vormen, dan wel of die inkomsten niet een onmiddellijke tegenprestatie voor die arbeid vormen doch slechts meer algemeen hun oorzaak vinden in het voorheen verricht zijn van arbeid.'*⁶

Naast deze belastingplichtigen wordt de arbeidskorting ook nog toegekend aan bepaalde uitkeringsgerechtigden. Art. 8.1, lid 2, Wet IB 2001 bepaalt namelijk dat onder het arbeidsinkomen ook nog loon uit tijdelijke inactiviteit,⁷ garantieloon en

⁵ Dit is dus het belastbaar inkomen voor aftrek van de ondernemersfaciliteiten en de MKB-winstvrijstelling.

⁶ HR 31 januari 2014, ECLI:NL:HR:2014:165, BNB 2014/51, m.nt. J.W. Zwemmer.

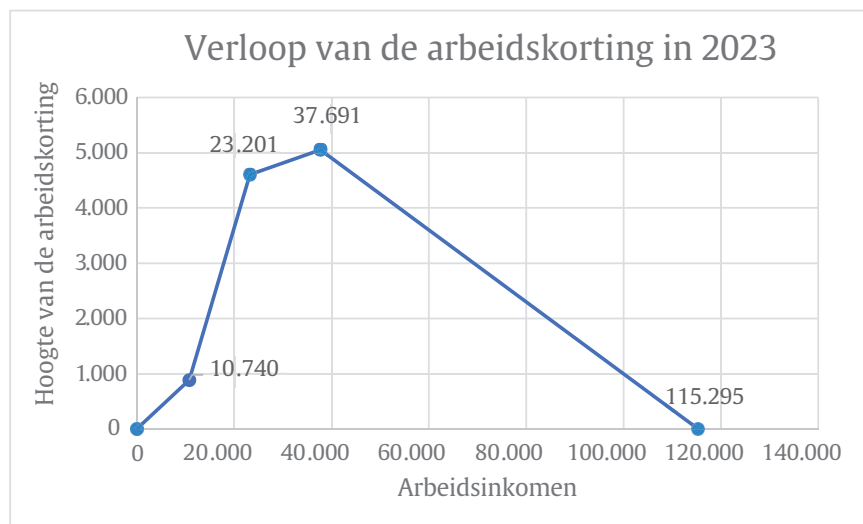
⁷ Bijvoorbeeld arbeidsconflicten: *Vakstudie Inkomstenbelasting*, art. 8.1 Wet IB 2001, aant. 3.1 (online, bijgewerkt 15 mei 2024).

loon wegens tijdelijke arbeidsongeschiktheid, waaronder uitkeringen op grond van de Ziektewet en uitkeringen op grond van de Wet arbeid en zorg, wordt gerekend.

Waar de algemene heffingskorting begint met een maximale korting en vervolgens vanaf een bepaald belastbaar inkomen met eenzelfde factor wordt afgebouwd tot nihil, kent de arbeidskorting een complexer verloop. De arbeidskorting kent namelijk drie opbouwtrajecten en één afbouwtraject. Deze op- en afbouwtrajecten zijn geregeld in art. 8.11, lid 2, sub a-d, Wet IB 2001. Om te beginnen bedraagt de arbeidskorting 8,231% van het arbeidsinkomen, totdat de arbeidskorting een hoogte bereikt heeft van € 884,- (sub a). Dit betekent dat vanaf een arbeidsinkomen van $\frac{884}{0,08231} = € 10.740,-$ het eerste opbouwtraject eindigt. Vanaf € 10.740,- wordt de arbeidskorting opgebouwd met een percentage van 29,861% (sub b). De opbouw vindt net zo lang plaats totdat de som van de arbeidskorting van sub a en sub b € 4.605,- bedraagt. Dit betekent dat het tweede opbouwtraject eindigt bij een arbeidsinkomen van € 23.201,-. Vanaf dat arbeidsinkomen wordt de arbeidskorting nog eenmalig opgebouwd met een percentage van 3,085%, totdat de arbeidskorting zijn maximum heeft bereikt van € 5.052,-. Dit gebeurt bij een arbeidsinkomen van € 37.691,-. Vanaf dit bedrag wordt de arbeidskorting met 6,51% afgebouwd, totdat deze nihil bedraagt. Aan de hand van het oplossen van de volgende vergelijking kan worden berekend wanneer de arbeidskorting in zijn geheel is afgebouwd:

$$\begin{aligned} 0.0651(X - 37.691) &= 5.052 \\ 0.0651X - 2.453,6841 &= 5.052 \\ 0.0651X &= 7.505,6841 \\ X &\approx 115.295 \end{aligned}$$

Grafisch kan het verloop van de arbeidskorting als volgt worden weergegeven:



Figuur 2: verloop van de arbeidskorting.

In de grafiek is duidelijk te zien bij welk arbeidsinkomen welk op- of afbouwtraject start en eindigt.

2.2 De Wet IB 1964

2.2.1 Algemeen: de belastingvrije som

De voorganger van de Wet IB 2001 was de Wet IB 1964. De Wet IB 1964 kende geen heffingskortingen, maar kende de zogeheten belastingvrije som. Een belastingvrije som is een bepaald bedrag waarover geen belasting wordt betaald. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat het voordeel, dat wordt genoten door de belastingvrije som, afhankelijk is van de schijf waar een belastingplichtige zich in bevindt. Er wordt namelijk belasting geheven over de belastbare som, die bestaat uit het belastbare inkomen -/- de belastingvrije som.⁸ Dit betekent dat een belastingplichtige in het hoge tarief meer profiteert van de belastingvrije som dan een belastingplichtige die in het lage tarief valt met zijn inkomen, omdat de belastingplichtige die in het hoge tarief valt de belastingvrije som ook tegen dit tarief kan aftrekken.⁹ Als het inkomen niet boven de belastingvrije som uitkomt, wordt er dus ook geen belasting afgedragen door de belastingplichtige. Het verschil tussen een belastingvrije som en een heffingskorting zit in het feit dat een belastingvrije som de belastinggrondslag verlaagt en dat een heffingskorting het bedrag aan te betalen belasting verlaagt. De hoogte van de heffingskorting is derhalve niet afhankelijk van het belastingtarief.

2.2.2 De basisaftrek en bovenbasisaftrek

De hoogte van de belastingvrije som, zoals die was geregeld in de Wet IB 1964 vanaf 1990, was afhankelijk van tal van factoren. Zo had je naast de standaard basisaftrek en bovenbasisaftrek ook nog andere belastingvrije sommen die afhankelijk waren van de leefvorm en het al dan niet bereikt hebben van de pensioengerechtigde leeftijd.¹⁰

In de Wet IB 1964 bestond de belastingvrije som van een werkende belastingplichtige die de AOW-leeftijd nog niet had bereikt en een fiscaal partner had met hetzelfde inkomen, uit twee delen. Het eerste gedeelte was de zogeheten basisaftrek (art. 55, lid 1, Wet IB 1964). Zowel een binnenlands als buitenlands belastingplichtige kon gebruikmaken van de basisaftrek, ongeacht de duur van de belastingplicht in het kalenderjaar. Het tweede gedeelte van de belastingvrije som bestond uit de bovenbasisaftrek. Ook deze aftrek gold voor iedere belastingplichtige en was in wezen dus niet heel anders dan de basisaftrek. Het enige verschil was dat deze bovenbasisaftrek niet overdraagbaar was.¹¹ Tezamen bedroeg de belastingvrije som in 2000 f 8.970.¹²

⁸ Mobach, Sillevius & Lugt 2000, IB t/m 2000.5.0.3.

⁹ Zie voor een voorbeeld: Mobach, Sillevius & Lugt 2000, IB t/m 2000.5.0.4.A.b.

¹⁰ Mobach, Sillevius & Lugt 2000, IB t/m 2000.5.0.2.a.

¹¹ Mobach, Sillevius & Lugt 2000, IB t/m 2000.5.0.3.B.

¹² Mobach, Sillevius & Lugt 2000, IB t/m 2000.5.0.3.A.

2.3 De Wet IB 2001

2.3.1 Ratio van de wetgever

Bij de invoering van de Wet IB 2001 is ervoor gekozen om de belastingvrije som zoals die gold onder de Wet IB 1964 te vervangen door de algemene heffingskorting.¹³ De arbeidskorting daarentegen is een vervanging van het arbeidskostenforfait van art. 37 Wet IB 1964; dit noem ik de 'vervangingsgedachte'.¹⁴ Het arbeidskostenforfait maakte het kort gezegd mogelijk dat kosten die noodzakelijk waren voor de uitvoering van arbeid aftrekbaar waren. Om moeilijkheden in de bewijsrechtelijke aard te voorkomen is de kostenaftrek wel beperkt tot een bepaald bedrag.¹⁵ Naast de vervanging van het arbeidskostenforfait fungeert de arbeidskorting ook ter stimulatie van de arbeidsparticipatie; dit wordt hierna nader toegelicht. Ik noem deze gedachte achter de arbeidskorting de 'stimuleringsgedachte'. Aangezien de arbeidskorting dient ter stimulatie van het verrichten van betaalde arbeid heeft de wetgever ervoor gekozen deze aan zowel IB-ondernemers als aan werknemers alsook aan resultaatgenieters toe te kennen.¹⁶

Het doel van de omzetting van een belastingvrije som naar een heffingskorting was om partners van hoofdkostwinners te stimuleren om (meer) te gaan werken en daarmee de emancipatie en economische zelfstandigheid van met name vrouwen verder te bevorderen.¹⁷ In de memorie van toelichting bij de Wet IB 2001 wordt als een belangrijk positief effect van deze maatregel genoemd dat heffingskortingen gericht kunnen worden ingezet om op die manier de lagere inkomens gericht en efficiënter financiële steun te bieden. Als voorbeeld hiervan wordt het verhogen van de arbeidskorting genoemd om op die manier werknemers met een laagbetaalde baan financieel te steunen. Met het verhogen van de arbeidskorting is die steun makkelijker te bereiken dan met de verhoging van het toen geldende arbeidskostenforfait.

Daarnaast was het onder de Wet IB 1964 zo dat hogere inkomens, zoals in paragraaf 2.2.1. is gesteld, meer profijt hadden van de belastingvrije som. Zij konden deze belastingvrije som namelijk aftrekken tegen het hoge tarief en genoten derhalve een groter belastingvoordeel.¹⁸ Bij de vervanging van de belastingvrije som door een heffingskorting krijgt iedere belastingplichtige hetzelfde bedrag aan korting. Voor lagere inkomens vormt dit procentueel gezien een groter voordeel ten opzichte van hun inkomen dan voor hogere inkomens.

Naast deze meer maatschappelijke doelstellingen werd ook nog een belangrijke budgettaire doelstelling beoogd met deze maatregel. De wetgever had namelijk de wens om de belastinggrondslag verder te verbreden om op die manier te komen tot een

13 *Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 284 (MvT).*

14 *Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 283 (MvT).*

15 *Kamerstukken II 1962/63, 5380, nr. 19, p. 52 (MvA).*

16 *Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 284 (MvT).*

17 *Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 17 (MvT).*

18 Teunissen 2010, § 3.

stabiele grondslag en relatief eenvoudige regelgeving.¹⁹ Met het verhogen van een heffingskorting om zo lagere inkomens te ondersteunen is een minder groot budgettair beslag gemoeid dan met het verhogen van een belastingvrije som.²⁰ Om een bepaald nettovoordeel voor een bepaalde groep belastingplichtigen te bereiken moet de belastingvrije som dusdanig verhoogd worden dat na belasting dit nettovoordeel resteert. Dit leidt er echter ook toe dat hogere inkomens hiervan profiteren, omdat ook voor hen deze algemene belastingvrije som hoger wordt. Met het verhogen van een heffingskorting voor een bepaalde groep kan er direct ingezet worden op de gewenste nettoverhoging van het besteedbaar inkomen door de heffingskorting met dat bedrag te verhogen.

Kortom, de heffingskortingen lenen zich zeer goed voor inkomenspolitiek. De economische en juridische implicaties zullen later onderzocht worden.

2.3.2 *De algemene heffingskorting en arbeidskorting bij de invoering van de Wet IB 2001*

Bij de invoering van de Wet IB 2001 gold de algemene heffingskorting voor iedere belastingplichtige en bedroeg deze maximaal € 1.576,-.²¹ De arbeidskorting kon toegepast worden door de belastingplichtige die met tegenwoordige arbeid winst uit een onderneming, loon uit dienstbetrekking of resultaat uit een werkzaamheid geniet. De hoogte van de arbeidskorting was afhankelijk van hetgeen met tegenwoordige arbeid werd genoten; dit werd de arbeidskortinggrondslag genoemd. De totale arbeidskorting bedroeg vervolgens de som van:

- a. 1,751% van de arbeidskortingsgrondslag met een maximum van € 129,-; en
- b. 10,751% van de arbeidskortingsgrondslag voor zover die meer bedraagt dan € 7.360,-.

De maximale arbeidskorting bedroeg € 920,-.²² Dat bracht de maximale heffingskorting tot een bedrag van € 2.496,-.

2.3.2.1 De vervangingsgedachte van de arbeidskorting

Uit voorgaande paragraaf blijkt dat de arbeidskorting bij de invoering van de Wet IB 2001 voortaan zou gaan dienen als vervanging van het arbeidskostenforfait, de zogeheten vervangingsgedachte. Deze gedachte is de meest belangrijke functie van de arbeidskorting, omdat deze het meest recht doet (zou moeten doen) aan het draagkrachtbeginsel, hetgeen later uitgebreid behandeld wordt.

Het feit dat ervoor gekozen is om de arbeidskorting toe te kennen aan zowel werknemers als aan IB-ondernemers en aan resultaatgenieters is in mijn ogen merkwaardig.

19 *Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 20 (MvT).*

20 *Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 21 (MvT).*

21 Art. 8.10, lid 1 en 2, Wet IB 2001 (oud: 2001).

22 Art. 8.11, lid 1 en 2, Wet IB 2001 (oud: 2001).

De toekenning aan werknemers vind ik vanuit de vervangingsgedachte bezien een logische keuze. Deze groep belastingplichtigen heeft immers het arbeidskostenforfait in moeten leveren en wordt daarbij gecompenseerd door de arbeidskorting. In mijn ogen is het toekennen van de arbeidskorting aan de IB-ondernemer en de resultaatgenieter om drie redenen geen logische keuze.

Om te beginnen kan een IB-ondernemer en resultaatgenieter de gemaakte kosten altijd aftrekken. Zijn arbeidsinkomen wordt immers bepaald aan de hand van de behaalde winst uit een of meer ondernemingen of uit het resultaat uit een of meer werkzaamheden.²³ Deze winst wordt bepaald volgens de regels van goed koopmansgebruik en bedraagt grof gesteld de omzet minus de gemaakte kosten. Bij de resultaatgenieter wordt op grond van art. 3.95, lid 1, Wet IB de winst bepaald alsof deze werkzaamheid een onderneming vormt.

Ten tweede, en in het verlengde van het eerste argument, is het recht op kostenaftrek voor deze groep eigenlijk 'dubbel' voordelig. Door het in aftrek brengen van de kosten, daalt namelijk de winst en daarmee het arbeidsinkomen van de IB-ondernemer of resultaatgenieter. Vanaf een arbeidsinkomen van € 37.691,- betekent een lager arbeidsinkomen ook meer korting. Tot datzelfde arbeidsinkomen is het, vanwege het opbouwtraject, juist aantrekkelijker om een hoger arbeidsinkomen te hebben, omdat er dan recht bestaat op een hogere arbeidskorting. Deze gedachte gaat ook op voor de algemene heffingskorting. Hoe meer kosten, hoe lager de winst en hoe lager, na aftrek van de ondernemersfaciliteiten en de MKB-winstvrijstelling, het belastbaar inkomen uit werk en woning en dus hoe hoger de algemene heffingskorting.

Ten derde heeft een IB-ondernemer naast de arbeidskorting en de algemene heffingskorting ook nog recht op de ondernemersaftrek, mits hij voldoet aan het uren-criterium, en op de MKB-winstvrijstelling. Dit zorgt dus voor een aanzuigende werking van het ondernemerschap.²⁴ De fiscale voordelen, waaronder de twee kortingen, zijn immers aanzienlijk ten opzichte van het werknemerschap. De wetgever erkent dit ook en heeft daarom besloten tot een verlaging van de zelfstandigenaftrek in combinatie met een verhoging van de arbeidskorting om zo tot een meer gelijke behandeling van werknemers en zelfstandigen te komen.²⁵ De resultaatgenieter heeft echter geen recht op de ondernemersfaciliteiten en kan alleen, indien sprake is van resultaat uit het ter beschikking stellen van vermogen, aanspraak maken op de tbs-vrijstelling van art. 3.99b Wet IB 2001.

2.3.2.2 De stimuleringsgedachte van de arbeidskorting

Naast de vervanging van het arbeidskostenforfait heeft de wetgever de arbeidskorting ingevoerd om daarmee gericht financiële steun te geven aan bepaalde

²³ Zie art. 8.1, lid 1, sub e, Wet IB 2001.

²⁴ Stevens 2021.

²⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 302, nr. 3, p. 6 (MvT).

belastingplichtigen en om de prikkel om meer te gaan werken te versterken.²⁶ De zogeheten 'stimuleringsgedachte'.

Vanuit deze gedachte bezien is het logischer dan bij de vervangingsgedachte om IB-ondernemers ook toegang te geven tot de arbeidskorting. Meer korting betekent, in de ogen van de wetgever, een grotere stimulering om meer te gaan werken en dus meer winst te behalen.²⁷ De vraag is echter of de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling niet reeds voldoende zijn om deze stimulering te bewerkstelligen, omdat deze regelingen over het algemeen voor een (veel) lagere marginale druk zorgen voor de IB-ondernemer.²⁸

In mijn ogen is het in het licht van deze stimuleringsgedachte niet logisch om deze korting toe te kennen aan de belastingplichtigen, die resultaat uit het ter beschikking stellen van vermogen (hierna: de tbs-regeling) (art. 3.91 en 3.92 Wet IB 2001) of uit een lucratief belang (art. 3.92b Wet IB 2001) behalen. De vraag bij deze groep belastingplichtigen is immers in hoeverre er bij hen sprake is van het verrichten van arbeid. Dit zal in de volgende subparagrafen nader worden betoogd.

2.3.2.2.1 De tbs-regeling

Uit de parlementaire geschiedenis bij de tbs-regeling blijkt dat deze regeling in het leven geroepen is om twee redenen.²⁹ De eerste reden is om te komen tot een meer gelijke behandeling tussen IB-ondernemers en directeur-grotoaandeelhouders (DGA's). Ten tweede vormt de tbs-regeling een anti-arbitragemaatregel, waarbij de wetgever heeft willen voorkomen dat vermogensbestanddelen die ter beschikking gesteld worden aan de onderneming van de partner of aan de eigen bv in box 3 vallen. Dit betekent, in mijn ogen, dat de wetgever erkent dat er bij het ter beschikking stellen van vermogen sprake is van beleggen en niet van het verrichten van arbeid.³⁰ Om deze reden is het mijns inziens niet logisch dat de arbeidskorting van toepassing is op genoten resultaat uit het ter beschikking stellen van vermogen.

Een uitzondering op deze redenering vormt art. 3.91, lid 1, sub c, Wet IB 2001. Deze bepaling schaaft het rendabel maken van vermogen op een wijze die normaal, actief vermogensbeheer te buiten gaat onder het resultaat uit overige werkzaamheden. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat deze bepaling geen uitbreidende werking heeft op art. 3.90 Wet IB 2001 en dat deze bepaling slechts voorbeelden opsomt die onder art. 3.90 Wet IB 2001 kunnen vallen.³¹ De jurisprudentie die van toepassing was op de voorloper van art. 3.91, lid 1, sub c, Wet IB 2001, namelijk art. 22, lid 1, sub b, Wet IB 1964, blijft van toepassing.³² Vermogensbeheer, of dit vermogen nu ter beschikking wordt gesteld of niet, valt pas onder het resultaat uit overige werkzaamheden zodra

26 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 727, nr. 19, p. 17 (NvW).

27 Of dit daadwerkelijke het geval is, wordt later besproken.

28 Van der Linden 2020a, § 5.2.

29 *Kamerstukken II 2000/01*, 27 466, nr. 3, p. 17 (MvT).

30 Zie hiervoor ook: *Kamerstukken II 1998/99*, 26 727, nr. 3, p. 30 (MvT).

31 HR 9 oktober 2009, ECLI:NL:PHR:2009:BI0481, BNB 2010/117, r.o. 3.3, m.nt. R.M. Freudenthal.

32 M.J. Hoogeveen in: Van Kempen en Essers 2023, IB.3.4.2.E.a.

de werkzaamheden normaal actief vermogensbeheer te boven gaan; er bestaat dan een niet-speculatief verband tussen de activiteit en de uitkomst daarvan.³³ In dat geval is de arbeidscomponent dermate aanwezig dat het toekennen van de arbeidskorting vanuit de stimuleringsgedachte op zijn plaats is.

2.3.2.2.2 De lucratief belangregeling

Wat betreft het resultaat uit een lucratief belang kan verschillend gekeken worden of hierbij sprake is van arbeid. Immers, bij het lucratief belang gaat het erom dat de rendementen, die behaald worden met het aanhouden van aandelen of andere vermogensbestanddelen, waaronder schulden, worden belast in box 1, indien deze aandelen of vermogensbestanddelen mede zijn verkregen als beloning voor de verrichte werkzaamheden van de belastingplichtige.³⁴ Hierbij gaat het dus om een causaal verband tussen de beloning c.q. het rendement en de arbeid die door de belastingplichtige wordt verricht.³⁵ Hierbij is het niet van belang wanneer de werkzaamheden door de belastingplichtige worden verricht.³⁶

Stel dat de lucratief belanghouder in loondienst is van de vennootschap die de vermogensbestanddelen uitreikt, dan is er bij de toekenning van deze vermogensbestanddelen sprake van loon, tenzij de lucratief belanghouder voor de vermogensbestanddelen een marktconforme prijs betaalt. Over dit loon wordt de arbeidskorting toegekend. Vervolgens worden deze vermogensbestanddelen geplaatst onder het resultaat uit overige werkzaamheden.³⁷ Het lucratief belangregime dient dan als aanvullende heffing op het moment dat in de loonsfeer niet de gehele waardeaan-groei in de heffing is betrokken.³⁸ De vraag is of dit strookt met de stimuleringsgedachte.

In het eerder aangehaalde rapport van de belastingdienst wordt gesteld dat het lucratief belangregime gezien kan worden als reparatiemaatregel als gevolg van het ontbreken van een vermogenswinstbelasting en er zou dus gesteld kunnen worden dat sprake is van beleggen in plaats van het verrichten van arbeid.³⁹ Ook vanuit de twee toetsen die aangelegd moeten worden om te bepalen of sprake is van een lucratief belang blijkt dat het toekennen van de arbeidskorting niet op zijn plaats is. Er moet namelijk voldaan worden aan de statische toets en aan de dynamische toets.⁴⁰

Bij de statische toets wordt op het moment van verkrijgen beoordeeld of er sprake is van het beloningsoogmerk van art. 3.92b, lid 1, Wet IB 2001. Bij de dynamische toets wordt doorlopend in de tijd getoetst aan de voorwaarden van art. 3.92b, lid 2 t/m 4, Wet IB 2001; deze voorwaarden maken een lucratief belang 'lucratief'. Er moet dan vaak sprake zijn van een hefboom.⁴¹ Een hefboom houdt kort gezegd in dat de

33 M.J. Hoogeveen in: Van Kempen en Essers 2023, IB.3.4.2.E.f.

34 Zie art. 3.92b, lid 1, sub a, Wet IB 2001.

35 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 459, nr. 3, p. 9-10 (MvT).

36 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 459, nr. 9, p. 19 (NNV).

37 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 459, nr. 3, p. 16-17 (MvT).

38 Belastingdienst 2017, p. 248.

39 Belastingdienst 2017, p. 249.

40 Schul 2009, § 3.

41 Visbeen 2018, § 4.2.

financiering van een onderneming voor een groot deel bestaat uit vermogen met een gemaximeerd of een vast rendement, zoals vreemd vermogen of cumulatief preferente aandelen.⁴² Na het uitbetalen van dit maximale rendement blijft de rest van de winst over voor de eigen vermogen verschaffers. Bij de statische toets is er duidelijk een verband met het verrichten van arbeid, dus op dat moment zou toekenning van de arbeidskorting op zijn plaats kunnen zijn. Echter, het vervolgens toekennen van arbeidskorting over genoten dividenden of vermogenswinsten of andere vergoedingen voor het houden van de lucratieve vermogensbestanddelen, gaat mijns inziens te ver. Bij het houden van de vermogensbestanddelen is er in mijn ogen sprake van beleggen, omdat de factor arbeid slechts een klein onderdeel is van het genoten resultaat. De hoogte van het resultaat is namelijk niet louter afhankelijk van de arbeid van de lucratief belanghouder, maar is onderhavig aan tal van factoren. Zo kan de eerdergenoemde hefboom bewerkstelligd worden door bijvoorbeeld een hogere mate van vreemd vermogen aan te trekken. Het verband tussen de verrichte arbeid en de beloning voor deze arbeid is dermate summier dat toekenning van de arbeidskorting vanuit de stimuleringsgedachte in mijn ogen misplaatst is.

2.3.2.2.3 Resultaat uit overige werkzaamheden

Tot slot besteed ik in deze subparagraaf kort aandacht voor de overige resultaatgenieters. Om te spreken van een resultaat uit een werkzaamheid is de zogeheten bronnentheorie van belang. Dit vormt de basis om te bepalen of er sprake is van een bron van inkomen, dat aldus belast zou moeten worden.

Er zijn vier bronkenmerken te onderscheiden:⁴³

- a. er moet sprake zijn van arbeid;
- b. waarmee in het economische verkeer;
- c. voordeel wordt beoogd; en
- d. welk voordeel ook redelijkerwijs voorzienbaar is.

Daarnaast komt men pas aan het resultaat uit overige werkzaamheden toe als het voordeel niet eerder belast is als winst uit onderneming of als loon uit dienstbetrekking. Dit volgt uit de rangorderegeling van art. 2.14, lid 1, Wet IB 2001.

Met name het feit dat arbeid essentieel is, is het vanuit de stimuleringsgedachte logisch dat de resultaatgenieter de arbeidskorting toegekend krijgt. Immers, hoe meer korting, hoe meer de resultaatgenieter, volgens de wetgever, gestimuleerd wordt om meer arbeid te verrichten.

2.3.3 Nader verloop

De algemene heffingskorting en de arbeidskorting zijn in de afgelopen 23 jaar aan heel wat veranderingen onderhavig geweest. In deze paragraaf bespreek ik de belangrijkste veranderingen, waarbij de ratio van de wetgever centraal staat: hoe en

⁴² Van Ruiten 2009, § 3.

⁴³ Freudenthal 2012, p. 16.

waarom zijn de algemene heffingskorting en de arbeidskorting gekomen tot de fiscale regelingen die ze nu zijn? In dit onderdeel wordt daarbij ook steeds gekeken of de wetgever bij iedere doorgevoerde verandering de hiervoor uitgewerkte ratio in het oog houdt.

2.3.3.1 Indexatie en beleidskeuzes

De meest evidente verandering van de afgelopen jaren is de jaarlijkse indexering van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting ex art. 10.1 Wet IB 2001, hierdoor wordt de maximale korting ieder jaar aangepast aan de inflatie door het dan geldende bedrag te vermenigvuldigen met de tabelcorrectiefactor van art. 10.2 Wet IB 2001. Hierbij moet gezegd worden dat het alleen gaat om de hoogte van de kortingen, de op- en afbouwgrenzen worden op een andere manier aangepast. Naast de indexering vindt de voornaamste verhoging van de korting vooral plaats door beleidskeuzes van de wetgever. Ter illustratie: zonder beleidsmatige verhogingen zou de arbeidskorting in de periode van 2002 tot 2023 uitkomen op een maximale korting van € 1.339,- (dit impliceert een cumulatieve tabelcorrectiefactor van 41%).⁴⁴ De arbeidskorting bedraagt momenteel maximaal € 5.052,-. De algemene heffingskorting zou in dat geval € 1.647,-⁴⁵ × 1,41 = € 2.322,- bedragen in plaats van € 3.070,- als louter de tabelcorrectiefactor in aanmerking zou worden genomen.

2.3.3.2 Ontwikkeling van de algemene heffingskorting

De belangrijkste verandering van de algemene heffingskorting is dat deze sinds 1 januari 2014 een afbouwtraject kent. Met de invoering van het afbouwtraject bedroeg de algemene heffingskorting tot een belastbaar inkomen uit werk en woning van € 19.645,- het maximum van € 2.103,-. Op het moment dat men meer ging verdienen dan € 19.645,- werd de korting verminderd met 2% van iedere euro die boven dit bedrag komt. Echter kon de algemene heffingskorting nooit met meer dan € 737,- worden verminderd.

Deze verandering van de algemene heffingskorting was het gevolg van een motie van de Kamerleden Zijlstra en Samson.⁴⁶ Zij achtten het afbouwen van de algemene heffingskorting noodzakelijk om op die manier het verschil tussen hoge en lage inkomens te verkleinen. Zij waren van mening dat *'de pijn van de noodzakelijke bezuinigingen om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen'* het beste gedragen kon worden door de belastingplichtigen met een hoger inkomen.⁴⁷ In het Belastingplan 2014 werd deze motie vormgegeven. Met het geld dat het afbouwtraject opleverde werd de algemene heffingskorting voor de lage- en middeninkomens verder verhoogd.⁴⁸

⁴⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 24, (Nnavnv).

⁴⁵ Zie art. 8.10 Wet IB 2001 (oud: 2002).

⁴⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 32, p. 1 (Motie).

⁴⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 32, p. 5 (Motie).

⁴⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 752, nr. 3, p. 6 (MvT).

Vanaf de invoering van de algemene heffingskorting tot en met het jaar 2015 kon deze nooit minder bedragen dan nihil. Per 1 januari 2016 is daar verandering in gekomen door het startpunt van de afbouw van de algemene heffingskorting te koppelen aan het eindpunt van de eerste schijf van de inkomstenbelasting.⁴⁹ Ieder jaar wordt het afbouwpercentage op grond van art. 10.6b Wet IB 2001 onder ministeriële regeling zo bepaald dat de algemene heffingskorting volledig is afgebouwd bij aanvang van de hoogste⁵⁰ schijf. Het toenmalige kabinet heeft hiervoor gekozen om op die manier geld vrij te maken voor andere maatregelen, die zien op het inkomensbeleid. Hierbij ging het met name om de wens om de schijftarieven te verlagen.

2.3.3.3 Ontwikkeling van de arbeidskorting

De arbeidskorting was in eerste instantie bedoeld als vervanger van het arbeidskostenforfait. Echter blijkt, na bestudering van de parlementaire geschiedenis, dat de arbeidskorting steeds meer werd gebruikt om de koopkracht voor bepaalde groepen belastingplichtigen bij te sturen en het verschil tussen hoge en lage inkomens te verkleinen. Zo werd in het hoofdlijnenakkoord afgesproken dat de arbeidskorting, naast de reguliere indexering, in de periode van 2004-2007 verder verhoogd moest worden.⁵¹ Deze verhoging werd ingezet om verschillende doelen te bereiken:⁵²

1. Een positief effect op de 'armoedeval', waarbij onder armoedeval het volgende moet worden verstaan: *'het verschijnsel dat personen als gevolg van een hoge marginale druk uitkeringen en subsidies kwijtraken doordat ze meer gaan verdienen.'*⁵³
2. Het verhogen van de koopkracht voor werkenden.
3. Het vergroten van het verschil tussen inkomen uit werk en een uitkering.⁵⁴

Om dit vorm te geven is met ingang van 1 januari 2009 de arbeidskorting aangepast. In het belastingplan 2009 werd besloten om de arbeidskorting voortaan in twee stappen op te bouwen en vervolgens af te bouwen, waarbij de maximale vermindering € 24,- bedroeg. Het eerste opbouwtraject kende een opbouwpercentage van 1,738% (in 2023: 8,231%) en het tweede een opbouw van 12,381% (in 2023: 29,861%).

Het eerste opbouwtraject loopt niet zo steil als het tweede opbouwtraject. De reden hiervoor is dat dit deel van de belastingplichtigen, ongeveer de belastingplichtigen die tot ongeveer 50% van het wettelijk minimumloon (hierna: WML) verdienen, hun volledige heffingskorting niet kunnen verzilveren door de werking van art. 8.8 Wet IB 2001. Het heeft daarom weinig zin om deze groep een hoge arbeidskorting te geven.⁵⁵

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 302, nr. 3, p. 4 (MvT).

⁵⁰ In 2016 ging het om een volledige afbouw bij de derde schijf.

⁵¹ Financieel Kader 2004-2007, Hoofdlijnenakkoord CDA, VVD, D66, p. 6.

⁵² *Vakstudie Inkomstenbelasting*, art. 8.11 Wet IB 2001, aant. 4.1.4. (online, bijgewerkt 15 mei 2024).

⁵³ Vonk, Brink & Bouwmeester 2021, § 2.

⁵⁴ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 210, nr. 22, p. 16 (NNV).

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 30 302, nr. 20, p. 3 (Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 31 oktober 2019).

Het tweede opbouwtraject kent een hoog opbouwpercentage. Met deze hoge opbouw worden twee doelen nagestreefd. Het eerste doel is het voorkomen van de armoedeval. Het tweede doel is het stimuleren van belastingplichtigen die in deeltijd werken om meer te gaan werken.⁵⁶ Het hoge opbouwpercentage zorgt ervoor dat de marginale druk van deze groep belastingplichtigen afneemt. Deze op- en afbouwtrajecten werden vervolgens ieder jaar aangepast. De hogere inkomens hadden tot 1 januari 2017 altijd recht op de arbeidskorting.

Naast het stimuleren van de arbeidsparticipatie zag de invoering van de arbeidskorting ook op het gerichter kunnen steunen van de lagere inkomens.⁵⁷ Dit werd gefinancierd door voor de hoge inkomens de arbeidskorting en de algemene heffingskorting af te bouwen. Het feit dat hiervoor is gekozen is mijns inziens mede te danken aan de eerder aangehaalde motie van de Kamerleden Zijlstra/Samson. Deze verandering werd nog verder doorgevoerd per 1 januari 2016, sindsdien wordt de arbeidskorting namelijk volledig afgebouwd. De wetgever heeft voor deze afbouw gekozen, omdat het niet afbouwen van de arbeidskorting voor slechts een beperkte toename van het arbeidsaanbod zou zorgen en dat het niet afbouwen een groot budgettaire beslag met zich meeneemt van ongeveer € 6,8 miljard.⁵⁸ Hiermee is de aanvankelijke vervangingsgedachte achter de arbeidskorting in zijn geheel losgelaten.

Het is inmiddels duidelijk dat de arbeidskorting, en dan met name het opbouwtraject, de arbeidsparticipatie moet stimuleren. Echter, het afbouwtraject zorgt ervoor dat de inkomensachteruitgang bij het minder gaan werken beperkt wordt. Zeker als de belastingplichtige met zijn inkomen tussen de € 37.691,- en de tweede schijfgrens zit, de algemene heffingskorting en de arbeidskorting zitten in dat traject namelijk in de afbouwfase. Deze samenloop van afbouwtrajecten zorgt voor een nog verdere beperking van de inkomensachteruitgang. Hierbij lijkt het mij echter wel onwaarschijnlijk dat belastingplichtigen minder gaan werken om zo recht te hebben op een hogere korting.

Vervolgens is per 1 januari 2019 besloten om een derde opbouwtraject in het leven te roepen. Dit derde opbouwtraject moest ervoor zorgen dat de marginale druk tussen het minimumloon en een modaal inkomen lager werd.⁵⁹ In de ogen van de wetgever zorgt dit ervoor dat (meer) werken beloond wordt. Tot slot is de arbeidskorting sinds 2019 niet veel veranderd als het gaat om de op- en afbouwtrajecten. Tot op heden kent de huidige arbeidskorting drie opbouwtrajecten en een afbouwtraject. Wel is de arbeidskorting sinds 2019 substantieel verhoogd. In 2019 bedroeg de maximale arbeidskorting namelijk € 3.819,-⁶⁰ en bedraagt deze in 2023 € 5.052,-. Dit werd met name gefinancierd door de zelfstandigenaftrek te verlagen.

56 Vakstudie *Inkomstenbelasting*, art. 8.11 Wet IB 2001, aant. 3.2 (online, bijgewerkt 15 mei 2024).

57 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 272, nr. 3, p. 20 (MvT).

58 *Aanhangsel van de Handelingen II* 2022/23, nr. 2169, p. 1-2; V-N 2023/21.23.7.

59 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 026, nr. 3, p. 11 (MvT).

60 Zie: art. 8.11 Wet IB 2001 (oud: 2019).

2.4 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn de volgende onderwerpen aan de orde gekomen: 1. De werking van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting in het jaar 2023. 2. De werking van de belastingvrije som in de Wet IB 1964. 3. De ratio van de wetgever om deze belastingvrije som te vervangen door de twee heffingskortingen en vervolgens toe te kennen aan bepaalde belastingplichtigen in plaats van aan iedere belastingplichtige en 4. De ratio van de wetgever om op- en afbouwtrajecten in te voeren voor de twee heffingskortingen.

Een heffingskorting is een korting op de te betalen belasting. De algemene heffingskorting geldt voor iedere belastingplichtige en bedraagt in beginsel € 3.070,- in het jaar 2023. Dit bedrag wordt verminderd met 6,095% van het gedeelte van het inkomen uit werk en woning dat meer bedraagt dan € 22.660,-. Zodra het inkomen in de hoogste schijf van de Wet IB 2001 valt, bedraagt de algemene heffingskorting nihil. De arbeidskorting geldt voor belastingplichtigen die arbeidsinkomen genieten. Dit is het gezamenlijke bedrag van hetgeen door de belastingplichtige met tegenwoordige arbeid is genoten als winst uit een of meer ondernemingen, loon en resultaat uit een of meer werkzaamheden. De arbeidskorting kent drie opbouwtrajecten en één afbouwtraject en bedraagt maximaal € 5.052,-.

De belastingvrije som in de Wet IB 1964 bestond uit de basisaftrek en de bovenbasisaftrek. Tezamen bedroegen deze in 2000 maximaal f 8.970 en golden zij voor zowel binnenlands als buitenlands belastingplichtigen. Het voordeel dat genoten werd door de belastingvrije som, hing af van het marginale tarief van een belastingplichtige.

In 2001 werd de belastingvrije som vervangen door de algemene heffingskorting. Het arbeidskostenforfait werd vervangen door de arbeidskorting, dit noemde ik de vervangingsgedachte. De wetgever gaf als reden voor deze vervanging dat heffingskortingen, en met name de arbeidskorting, beter gebruikt konden worden als stimuleringsinstrument, dit noemde ik de stimuleringsgedachte. Daarnaast wilde de wetgever de belastinggrondslag verder verbreden met als doel om tot een stabiele en eenvoudige grondslag te komen.

Vanuit de vervangingsgedachte is het mijns inziens niet evident om de arbeidskorting toe te kennen aan IB-ondernemers en resultaatgenieters. Zij hoeven immers niet gecompenseerd te worden voor het vervallen van het arbeidskostenforfait, omdat zij onder de totaalwinstgedachte alle gemaakte kosten in aftrek kunnen brengen. De werknemer kan dit niet.

Vanuit de stimuleringsgedachte achter de arbeidskorting is het mijns inziens wel logisch om de arbeidskorting toe te kennen aan de IB-ondernemer, omdat de wetgever van mening is dat de IB-ondernemer daardoor meer zal gaan werken. Daarmee is het in mijn ogen niet logisch om de arbeidskorting toe te kennen aan belastingplichtigen die onder de tbs-regeling vallen, omdat er dan geen sprake is van het verrichten van arbeid. Het toekennen van de arbeidskorting aan lucratief belanghouders kan

gerechtvaardigd worden door te stellen dat het rendement op de gehouden vermogensbestanddelen een beloning is voor de verrichte arbeid. Dus op het moment van toekenning van de vermogensbestanddelen is het toekennen van de arbeidskorting op zijn plaats. Echter, zodra de vermogensbestanddelen tot het resultaat uit overige werkzaamheden gaan behoren, is toekenning van de arbeidskorting misplaatst.

De algemene heffingskorting werd in 2014 inkomensafhankelijk gemaakt door een afbouwtraject in te voeren. Met het geld dat dit afbouwtraject opleverde, werd de algemene heffingskorting voor de lage- en middeninkomens verhoogd. De wetgever had namelijk de wens om inkomensverschillen meer te nivelleren.

De arbeidskorting werd gezien als het ideale instrument om gericht financiële steun te bieden aan de belastingplichtigen die dat in de ogen van de wetgever nodig hadden. De opbouwtrajecten van de arbeidskorting werden voornamelijk in het leven geroepen om op die manier de marginale druk voor lage- en middeninkomens te verlagen. Dit werd gefinancierd door de arbeidskorting steiler af te bouwen tot deze uiteindelijk nihil bedroeg.

3 De economische effecten van de inkomensafhankelijke heffingskortingen

In dit hoofdstuk zal onderzocht worden wat de economische effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting zijn. Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven zien de economische effecten op die effecten die een gedragsverandering bij de belastingplichtige teweeg kunnen brengen en die invloed hebben op het besteedbaar inkomen.

Eerst zal in paragraaf 3.1 worden toegelicht wat er onder de marginale druk wordt verstaan en welke invloed de twee heffingskortingen hebben op de marginale druk van een werknemer. Ook wordt er in deze paragraaf kort stilgestaan bij de IB-ondernemer, omdat de marginale druk van deze groep anders verloopt dan voor de werknemer. In paragraaf 3.2 wordt de invloed van de heffingskortingen op het verloop van de gemiddelde druk toegelicht. In paragraaf 3.3 wordt er vervolgens uiteengezet wat de gevolgen kunnen zijn van het mislopen van de arbeidskorting indien een belastingplichtige stopt met het genieten van inkomen uit tegenwoordige arbeid. Tot slot wordt in paragraaf 3.4 onderzocht of het huidige verloop van de marginale tarieven stroken met de optimale belastingtheorie.

Om de leesbaarheid te bevorderen wordt onder ‘te betalen belasting’ hetzelfde verstaan als onder de ‘gecombineerde inkomensheffing’ zoals geregeld in art. 8.1, lid 1, sub b, Wet IB 2001.

3.1 De marginale druk

3.1.1 *Algemeen: de marginale druk*

In deze paragraaf is op grond van art. 8.1, lid 1, sub e, Wet IB 2001 jo. art. 3.81 Wet IB 2001 het brutoloon van een werknemer gelijk aan het arbeidsinkomen dat weer, bij afwezigheid van aftrekposten,¹ overeenkomt met het belastbare inkomen. Dit betekent dat uitgegaan wordt van een werknemer waarvoor geldt: brutoloon = belastbaar inkomen = arbeidsinkomen = inkomen uit werk en woning.

1 Zie hoofdstuk 1.

De marginale druk is het deel van de stijging van het bruto-inkomen dat niet resulteert in een toename van het besteedbare inkomen.² Mathematisch kan de marginale druk worden weergegeven middels het differentiequotiënt.

Het differentiequotiënt wordt uitgedrukt in de volgende formule, waarbij X staat voor het arbeidsinkomen van de belastingplichtige:

$$\text{Marginale druk} = \text{Totale druk } (X + 1) - \text{Totale druk } (X)^3$$

Aan de hand van de schijftarieven komt de marginale druk voor belastingplichtigen in 2023 in eerste instantie op het volgende neer:

Tabel 1:⁴ schijftarieven voor een werknemer

Schijf	Ondergrens	Bovengrens	Marginaal tarief	Max. belasting in schijf	Cumulatief
1	€ 0,-	€ 73.031,-	36,93%	€ 26.970,-	€ 26.970,-
2	€ 73.032,-	-	49,50%	-	€ 26.970,- + [(X ⁵ -/- 73.031,-) × 49,50%]

Zodra met behulp van de schijftarieven berekend is hoeveel belasting er betaald moet worden, moet vervolgens berekend worden hoe hoog de heffingskorting zal zijn voor de belastingplichtige in kwestie. De heffingskortingen zijn dus een integraal onderdeel van de tariefstructuur. Ook de Hoge Raad beschouwt de heffingskortingen als integraal onderdeel van de tariefstructuur.⁶

Omdat de heffingskortingen geen invloed hebben op de belastinggrondslag en een directe korting vormen op het te betalen belastingbedrag hebben zij een-op-een invloed op het besteedbare inkomen. Daarmee wordt bedoeld dat zodra een heffingskorting met € 1,- verhoogd wordt dit direct een toename van € 1,- van het besteedbare inkomen betekent. In percentages uitgedrukt betekent dit dat zodra bijvoorbeeld de arbeidskorting met een percentage van 6,51% wordt afgebouwd, de marginale druk met datzelfde percentage toeneemt. Voor de heffingskortingen betekent een opbouwtraject dat meer inkomen zorgt voor meer korting en dus een lagere marginale druk. Waarbij een afbouwtraject betekent dat meer inkomen zorgt voor minder korting en dus een hogere marginale druk. Dit samenspel van inkomensafhankelijke heffingskortingen en het statutaire tarief zorgt ervoor dat de marginale druk van

2 Schulenberg 2022.

3 Vereniging voor Belastingwetenschap 2023, p. 13.

4 De opbouw van de tabel is ontleend aan: Van der Linden 2020, § 3.

5 X staat voor het inkomen uit werk en woning.

6 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR2019:1221, BNB 2019/154, m.nt. G.T.K. Meussen.

belastingplichtigen anders kan liggen dan het tarief doet vermoeden.⁷ Hetgeen in de volgende paragrafen verder verduidelijkt zal worden.

3.1.2 De marginale verandering van de algemene heffingskorting

Zoals uit paragraaf 2.1.2 blijkt, bedraagt de algemene heffingskorting € 3.070,- in 2023. Vanaf een inkomen van € 22.660,- wordt deze korting tegen 6,095% afgebouwd. In deze paragraaf staat de invloed van de marginale verandering van de algemene heffingskorting op het verloop van de marginale druk van een belastingplichtige centraal. De marginale verandering van een heffingskorting ziet op de procentuele verandering van die korting zodra het inkomen met € 1,- stijgt. Deze marginale verandering kan rechtstreeks worden afgeleid uit de wetssystematiek.

Een van de eerste problemen van de heffingskortingen is het bestaan van art. 8.8 Wet IB 2001. Deze bepaling regelt dat de gecombineerde heffingskorting nooit meer kan bedragen dan de gecombineerde inkomensheffing. Deze problematiek speelt alleen bij de groep belastingplichtigen met het laagste inkomen een rol. Dit verzilveringsprobleem betekent dat zodra de te betalen belasting lager is dan € 3.070,- niet het geheel aan algemene heffingskorting benut kan worden. Iedere euro die niet verzilverd wordt, belandt, in de woorden van A.T.H. van der Linden in het rapport van de Commissie Economie en Belastingen van de Vereniging, in een soort spaarpot.⁸ Zodra men een euro meer gaat verdienen, stijgt het belastingbedrag voor deze belastingplichtigen met 0,3693 cent. Met hetzelfde bedrag wordt er ingeteerd op de spaarpot. Dit gebeurt net zo lang tot een belastbaar inkomen waarbij de gecombineerde inkomensheffing gelijk is aan € 3.070,-. Dit komt neer op een belastbaar inkomen van $3.070/0,3693 = € 8.313,-$. De marginale verandering van de algemene heffingskorting is op het inkomenstraject vanaf € 0,- tot € 8.313,- dus gelijk aan het eerste schijftarief, zijnde 36,93%. Dit betekent dat een belastingplichtige zijn volledige algemene heffingskorting kan verzilveren, zodra zijn belastbaar inkomen de € 8.313,- overstijgt. Art. 8.8 Wet IB 2001 is voor deze belastingplichtigen dan niet meer relevant.

De vervolgstap is om te kijken wat de marginale verandering van de algemene heffingskorting is ná een inkomen van € 8.313,-. Vanaf dit belastbaar inkomen verloopt de algemene heffingskorting vlak. Dat betekent dat de marginale verandering van de algemene heffingskorting neerkomt op 0% net zo lang tot het belastbaar inkomen de € 22.660,- bereikt heeft. In andere woorden: alle belastingplichtigen met een belastbaar inkomen tussen de € 8.313,- en € 22.660,- kunnen de volledige € 3.070,- aan korting benutten.

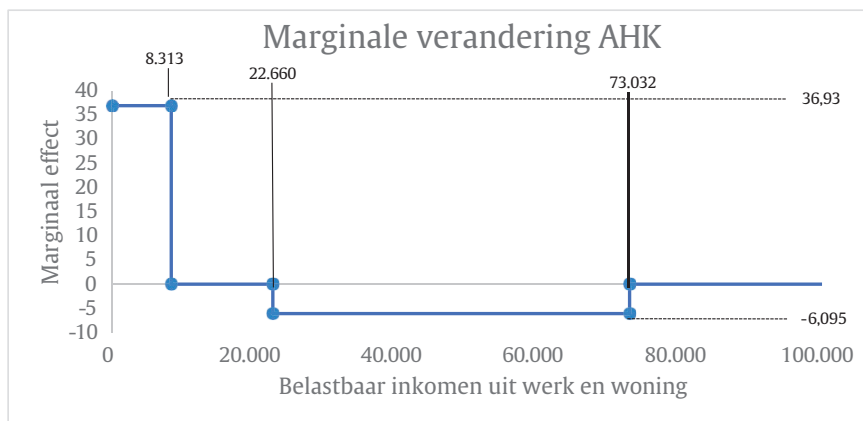
Vanaf € 22.660,- wordt de algemene heffingskorting afgebouwd met 6,095%. Dat betekent een marginale verandering van eveneens -6,095%. Deze afbouw vindt net zo lang plaats tot de tweede tariefschijf van € 73.032,- bereikt is. Op dat moment bedraagt de algemene heffingskorting nihil en verandert deze korting ook niet meer.

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 302, nr. 8, p. 13.

⁸ Vereniging voor Belastingwetenschap 2023, p. 21.

Dus zodra de tweede schijf bereikt is, is de marginale verandering van de algemene heffingskorting 0%.

Grafisch⁹ kan dit verloop als volgt worden weergegeven.



Figuur 3: marginale verandering van de algemene heffingskorting.

3.1.3 De marginale verandering van de arbeidskorting

De arbeidskorting fungeert net als de algemene heffingskorting als een 'kassakorting' op de gecombineerde inkomensheffing. Zoals eerder in deze thesis is aangehaald, is de arbeidskorting alleen van toepassing op belastingplichtigen die arbeidsinkomen genieten. Om die reden is in hoofdstuk 1 bepaald dat er alleen gekeken wordt naar een belastingplichtige die louter arbeidsinkomsten geniet. Zo wordt onder arbeidsinkomen hetzelfde verstaan als onder belastbaar inkomen. Op die manier is het mogelijk om de marginale verandering van de arbeidskorting en de algemene heffingskorting te integreren in de marginale schijftarieven.

De arbeidskorting wordt vanaf een belastbaar inkomen van € 0,- opgebouwd met 8,231% totdat deze een maximum van € 884,- bereikt heeft, maar zoals ook gold voor de algemene heffingskorting kan er geen aanspraak op de arbeidskorting gemaakt worden voor zover de arbeidskorting meer bedraagt dan de gecombineerde inkomensheffing.

De algemene heffingskorting komt als eerste in mindering op de te betalen belasting.¹⁰ Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, is het tot een inkomen van € 8.313,- niet mogelijk om de algemene heffingskorting in zijn geheel te verzilveren. Dit betekent dat er tot dat bedrag ook geen arbeidskorting verzilverd kan worden. Dat houdt in dat de marginale verandering van de arbeidskorting op dit inkomenstraject 0% is. De

⁹ De opzet van de grafiek is ontleend aan Vereniging voor Belastingwetenschap 2023, p. 21.

¹⁰ Vereniging voor Belastingwetenschap 2023, p. 23.

vervolgvraag is wat er dan nog in de al eerder aangehaalde 'spaarpot' aan niet verrekende arbeidskorting zit.¹¹ Dit kan als volgt berekend worden: $8.313 \times 0,08231 = € 684,-$ aan niet verrekende arbeidskorting, zie art. 8.11, lid 1, sub a, Wet IB 2001.

Net als bij de algemene heffingskorting moet nu gekeken worden vanaf welk belastbaar inkomen het niet verrekende deel aan arbeidskorting verzilverd kan worden. Of in de woorden van de belastingwetenschap: wanneer is het spaarpotje volledig aangesproken? Dat is bij een arbeidsinkomen van: $(8.313 + (683,24303 : (36,93\% -/- 8,231\%))) = € 10.697,-$. De € 8.313,- ziet op het arbeidsinkomen waarbij de spaarpot van de algemene heffingskorting geheel is aangesproken. De € 683,24 ziet op het resterende gedeelte aan arbeidskorting dat dan nog in de spaarpot zit. Per extra verdiende euro moet de belastingplichtige 36,93% belasting betalen, maar neemt ook de arbeidskorting met 8,231% toe; dit zorgt ervoor dat het bedrag in de spaarpot niet met 36,93% aangesproken wordt, maar met $36,93\% -/- 8,231\% = 28,699\%$. Dat betekent dat vanaf een arbeidsinkomen van € 10.697,- de gehele algemene heffingskorting en de arbeidskorting verzilverd kunnen gaan worden. De arbeidskorting bedraagt op dat moment $8,231\% \times 10.697 = € 880,-$.¹² Vanaf dit inkomen bedraagt het opbouwpercentage van de arbeidskorting voor een heel klein inkomenstraject daadwerkelijk 8,231%. Dit opbouwpercentage geldt namelijk totdat de belastingplichtige een arbeidsinkomen van € 10.740,- heeft bereikt, want vanaf dat inkomen start het tweede opbouwtraject.

De arbeidskorting wordt in het tweede opbouwtraject, dat start bij een arbeidsinkomen van € 10.740,- en eindigt bij een inkomen van € 23.201,-, steil opgebouwd met een percentage van 29,861%. De marginale verandering van de arbeidskorting is dus 29,861%.

Het derde opbouwtraject vindt plaats op het inkomenstraject vanaf € 23.201,- tot € 37.691,-. Het opbouwpercentage, en dus de marginale verandering, bedraagt op dit traject 3,085%.

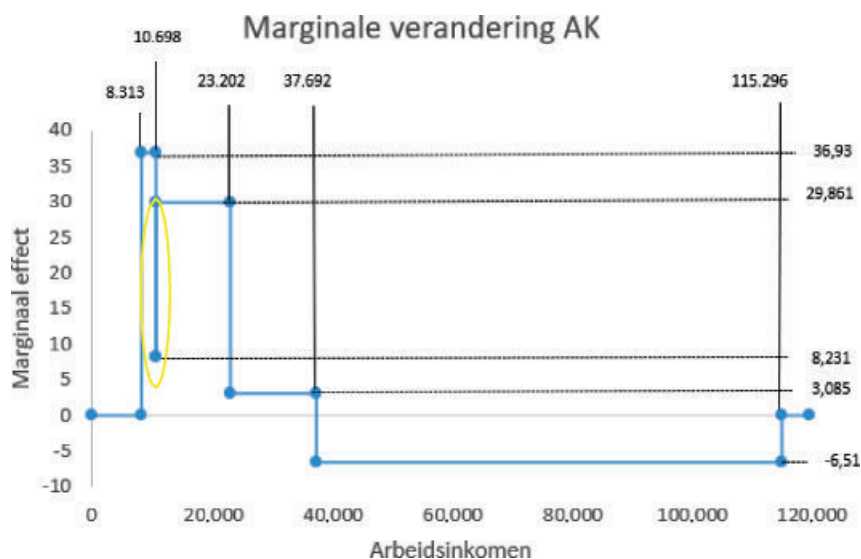
Zodra het arbeidsinkomen boven de € 37.691,- uitkomt, wordt de arbeidskorting met 6,51% afgebouwd. De marginale verandering bedraagt dus -6,51%.

Grafisch¹³ kan de marginale verandering van de arbeidskorting als volgt worden weergegeven:

¹¹ Zie noot hiervoor.

¹² Zie art. 8.11, lid 2, sub a, Wet IB 2001.

¹³ De opzet van de grafiek is ontleend aan Vereniging voor Belastingwetenschap 2023, p. 25.



Figuur 4: marginale verandering van de arbeidskorting.

De met geel omringde uitschieter naar beneden is gemarkeerd, omdat dit inkomens-traject heel erg klein is en daarom niet goed te zien is op de grafiek. Dit is namelijk het kleine inkomens-traject tussen de € 10.697,- en de € 10.740,- (een verschil van € 43,-), waarbij de marginale verandering van de arbeidskorting daadwerkelijk 8,231% is.

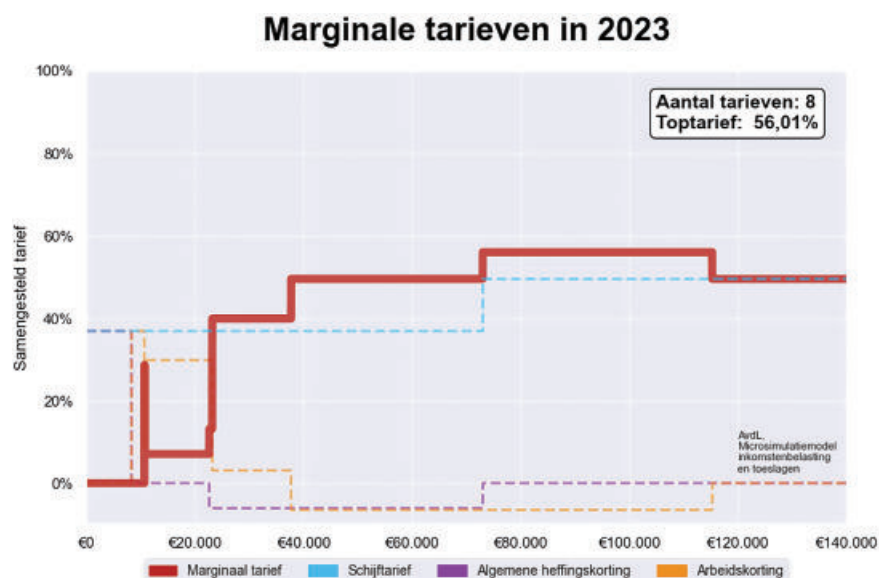
3.1.4 Samenvatting: de invloed van de heffingskortingen op de marginale druk

Nu duidelijk is wat de marginale verandering is van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting, kunnen zij samengevoegd worden met de marginale tarieven van box 1. De marginale inkomstenbelastingdruk is namelijk gelijk aan het schijftarief minus de marginale verandering van de twee kortingen.¹⁴ Zo zal er een totaalbeeld ontstaan van alle marginale tarieven die de Wet IB 2001 kent, indien er alleen rekening wordt gehouden met de algemene heffingskorting en de arbeidskorting.

Grafisch kunnen de vorenstaande grafieken en het verloop van de schijftarieven als volgt worden weergegeven, waarbij ieder vlak stuk één marginaal tarief weerspiegelt.¹⁵

¹⁴ Vereniging voor Belastingwetenschap 2023, p. 29.

¹⁵ Van der Linden 2020, § 3, de grafiek met de cijfers van 2023 is ontleend aan de animatie van A.T.H. van der Linden uit zijn LinkedIn-post van augustus 2023.



Figuur 5: de marginale tarieven van de Wet IB 2001 in 2023.

Tabel 2:¹⁶ de samengestelde IB-druk in 2023

Schijf	Ondergrens	Boven-grens	Schijfta-rief	Marginale ver. AHK	Marginale ver. AK	Marginale IB-druk
1-A	€ 0	€ 8.313	36,93%	36,93%	0%	0%
1-B	€ 8.314	€ 10.697	36,93%	0%	36,93%	0%
2	€ 10.698	€ 10.740	36,93%	0%	8,231%	28,699%
3	€ 10.741	€ 22.660	36,93%	0%	29,861%	7,069%
4	€ 22.661	€ 23.201	36,93%	-6,095%	29,861%	13,164%
5	€ 23.202	€ 37.691	36,93%	-6,095%	3,085%	39,94%
6	€ 37.692	€ 73.031	36,93%	-6,095%	-6,51%	49,535%
7	€ 73.032	€ 115.295	49,50%	0%	-6,51%	56,01%
8	€ 115.296	-	49,50%	0%	0%	49,50%

Uit deze grafiek en de bijbehorende tabel kan een aantal bijzonderheden geconcludeerd worden:

1. In plaats van twee marginale tarieven, die men zou verwachten als gekeken wordt naar de opbouw van de schijven, kent de Wet IB 2001 acht marginale tarieven. Dit is de eerdergenoemde gecamoufleerde belastingdruk.¹⁷

¹⁶ De opbouw van de tabel is ontleend aan Vereniging voor Belastingwetenschap 2023, p. 30.

¹⁷ Stevens 2022, § 4.3.

2. Het hoogste marginale tarief geldt niet voor de belastingplichtigen met het hoogste inkomen, maar voor de belastingplichtigen met een inkomen tussen de € 73.032,- en de € 115.295,-.
3. In het verlengde van punt twee: het hoogste marginale tarief is niet gelijk aan het tweede en hoogste schijftarief van 49,50%, maar bedraagt 56,01%.
4. Pas vanaf een arbeidsinkomen van € 115.295,- kan een belastingplichtige met zekerheid stellen dat een extra verdiende euro belast wordt met 49,50% inkomstenbelasting. Indien een belastingplichtige minder dan dit verdient, is zijn marginale druk nooit gelijk aan het statutaire tarief.
5. Bij een inkomen van € 0,- tot € 10.697,- wordt er door art. 8.8 Wet IB 2001 een materiële belastingvrije voet gecreëerd.^{18 19} Met andere woorden, zodra een belastingplichtige een arbeidsinkomen heeft dat lager ligt dan € 10.697,- betaalt deze persoon géén inkomstenbelasting.

Het economische gevolg is dat dit verloop van de tariefstructuur slecht is voor de arbeidsmarkt. Vooral flexwerkers en de arbeidsmarktbeslissing van deeltijders zijn zeer gevoelig voor een hoge marginale druk.²⁰ Stel bijvoorbeeld dat een flexwerker initieel een inkomen heeft van € 40.000,-. Doordat hij wordt betrokken bij een bepaalde klus stijgt zijn inkomen naar € 60.000,-. Voordat hij deze klus aanneemt zal hij, zo neem ik in dit voorbeeld aan, willen weten wat hij aan deze inkomensstijging overhoudt. Uit de tabel volgt dat deze inkomensstijging ervoor zorgt dat hij 49,535% van deze stijging aan belasting kwijt is en er slechts 50,465% aan overhoudt, ondanks dat deze flexwerker nog steeds in het lage tarief blijft met zijn inkomen. Dit hoge marginale tarief komt vooral doordat hij met zijn inkomen in de afbouwfase zit van beide kortingen. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat hij de klus weigert indien hij zich bewust is van deze hoge marginale druk.

3.1.5 De IB-ondernemer

In de vorige paragrafen lag de focus op het bepalen van de daadwerkelijke marginale tarieven voor een werknemer. Daar is uitgegaan van de vergelijking: brutoloon = arbeidsinkomen = belastbaar inkomen = inkomen uit werk en woning. Voor een IB-ondernemer gaat deze vergelijking niet op. Immers, het belastbaar inkomen vormt de grondslag voor de algemene heffingskorting en het arbeidsinkomen vormt de grondslag voor de arbeidskorting. Voor de IB-ondernemer is het belastbaar inkomen niet gelijk aan het arbeidsinkomen. Bij een IB-ondernemer wordt het arbeidsinkomen namelijk gedefinieerd als de winst uit (een of meer) onderneming(en).²¹ Volgens art. 3.2 Wet IB 2001 betekent de winst uit onderneming de winst vóór de toepassing van de ondernemersaftrek²² en de MKB-winstvrijstelling.²³ Dat betekent dat het

18 Vereniging voor Belastingwetenschap 2023, p. 31.

19 Ik spreek hier van een belastingvrije voet, omdat anders verwarring kan ontstaan met de belastingvrije som onder de Wet IB 1964, zoals besproken in hoofdstuk 2.

20 Gradus 2019, § 3.1.

21 Zie art. 8.1, lid 1, onderdeel e, Wet IB 2001 jo. art. 3.8, Wet IB 2001.

22 In deze thesis wordt onder de ondernemersaftrek alleen de zelfstandigenaftrek verstaan.

23 M.L.M van Kempen in: Van Kempen en Essers 2023, IB.8.0.1.E.

belastbaar inkomen voor de IB-ondernemer het arbeidsinkomen, ofwel de winst uit onderneming, ná toepassing van de ondernemersaftrek en de MKB-winstvrijstelling is. Dit levert de volgende vergelijking op: belastbaar inkomen = (arbeidsinkomen -/- ondernemersaftrek) $\times$ (100% -/- 13,31%).²⁴ Deze discrepantie zorgt ervoor dat de hierboven genoemde tarieven niet opgaan voor de IB-ondernemer. Hier wordt in deze thesis echter niet nader op ingegaan, omdat het verschil niet geheel is gelegen in de toepassing van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting, maar eerder in het feit dat een IB-ondernemer een aanspraak kan maken op de ondernemersaftrek en de MKB-winstvrijstelling. De conclusies die in paragraaf 3.1.4 zijn getrokken gaan daarom in zekere zin ook op voor de IB-ondernemer. Ook deze groep belastingplichtigen kampt met een grillig tariefsverloop en ook voor deze groep is er een materiële belastingvrije voet ontstaan. De belangrijkste conclusie die getrokken kan worden uit het onderzoek dat verricht is door Van der Linden is dat de marginale druk bij eenzelfde arbeidsinkomen door toepassing van de MKB-winstvrijstelling standaard lager ligt voor de IB-ondernemer dan voor de werknemer en dat de IB-ondernemer door de ondernemersfaciliteiten een (veel) grotere materiële belastingvrije som geniet.²⁵ Voor een nadere toelichting en een exacte berekening van de marginale tarieven voor de IB-ondernemer wordt verwezen naar Van der Linden.²⁶

3.2 De gemiddelde druk

3.2.1 Algemeen: de gemiddelde druk

Het bepalen van de marginale druk van de standaard belastingplichtige schetst niet het volledige beeld. Om juiste conclusies te kunnen trekken over de effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting is het van belang om ook te kijken naar het effect van deze kortingen op de gemiddelde druk. Bij het bepalen van de gemiddelde druk wordt gekeken naar de belastingdruk over een bepaald inkomen.²⁷ De gemiddelde druk wordt berekend door de verschuldigde inkomstenbelasting te delen door het bruto-inkomen.²⁸ Dit kan in de volgende formule worden weergegeven:

$$\text{Gemiddelde druk} = \frac{\text{verschuldigde inkomstenbelasting}}{\text{bruto-inkomen}}$$

De gemiddelde druk kan gezien worden als een momentopname, waarbij de te betalen belasting over een bepaald inkomen wordt bepaald. De marginale druk daarentegen ziet op een inkomen dat in de toekomst ligt.

²⁴ Van der Linden 2020a, § 3.

²⁵ Van der Linden 2020a, § 5.

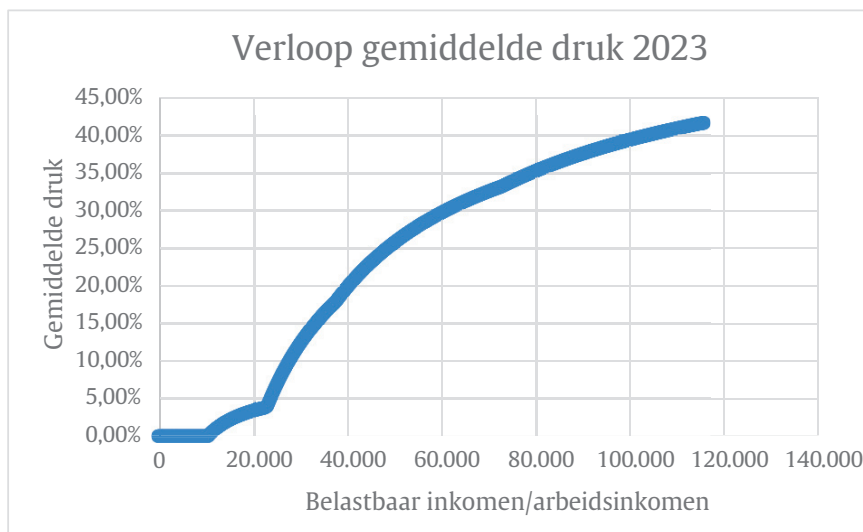
²⁶ Van der Linden 2020a, § 4.

²⁷ Vereniging voor Belastingwetenschap 2023, p. 14.

²⁸ Zie noot hiervoor.

3.2.2 De invloed van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting op de gemiddelde druk

De heffingskortingen zorgen voor een korting op de te betalen belasting. Dit zorgt ervoor dat de teller van voorgaande breuk lager wordt, waardoor de gemiddelde druk ook lager wordt. Om de invloed van de heffingskortingen op de gemiddelde druk te bepalen moet gekeken worden naar de ontwikkeling van de gemiddelde druk op hetzelfde inkomenstraject dat onderzocht is in paragraaf 3.1. De volgende grafiek laat het verloop van de gemiddelde druk zien in 2023:



Figuur 6: gemiddelde druk in 2023.²⁹

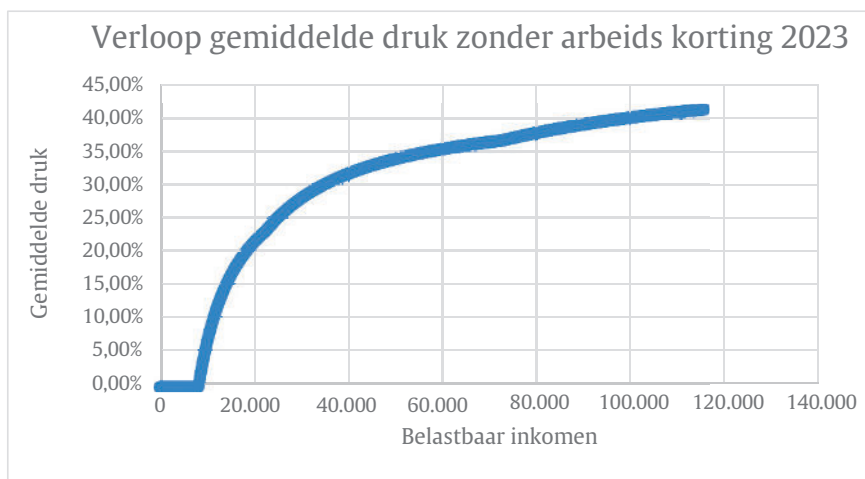
Het belangrijkste wat uit deze grafiek geconcludeerd kan worden, en hetgeen ook volgt uit de wettekst en uit de berekening van de marginale tarieven, is dat er een belasting-vrije voet bestaat tot een inkomen van € 10.697,-. Bij dit inkomenstraject is de marginale druk en de gemiddelde druk 0%. Stel dat art. 8.8 Wet IB 2001 niet zou bestaan, zou de gemiddelde belastingdruk onder de 0% komen te liggen, omdat er dan sprake is van een belastingteruggaaf. Daarnaast ligt de gemiddelde druk, nadat het belastbaar inkomen de € 10.697,- gepasseerd is, standaard lager dan de marginale druk en loopt de gemiddelde druk op naarmate men meer gaat verdienen. Dit duidt op een proportioneel in combinatie met een progressief tarief. Dit zal in hoofdstuk 4 nader toegelicht worden.

3.3 Inkomensachteruitgang bij het mislopen van de arbeidskorting

Een ander nadelig economisch effect van de arbeidskorting is dat deze inmiddels zo hoog geworden is, dat bij bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid de inkomensterugval

²⁹ Deze grafiek is door mijzelf opgesteld.

aanzienlijk is.³⁰ Aangezien de arbeidskorting alleen geldt voor belastingplichtigen die arbeidsinkomen genieten, geniet deze groep een nettovoordeel dat op kan lopen tot € 5.052,- per jaar.³¹ Zodra een belastingplichtige, om wat voor een reden dan ook, stopt met het genieten van inkomen uit tegenwoordige arbeid zorgt dit ervoor dat deze groep bij hetzelfde inkomen als een belastingplichtige, die wel inkomen uit tegenwoordige arbeid geniet, meer belasting gaat betalen en dat terwijl de inkomensachteruitgang al aanzienlijk kan zijn, doordat men een aanspraak moet maken op een bepaalde uitkering. Door het vervallen van de arbeidskorting wordt de materiële belastingvrije voet voor deze groep beperkt tot slechts € 8.313,-.³² Aangezien deze belastingplichtigen geen recht hebben op de arbeidskorting wordt deze belastingvrije voet beperkt tot voornoemde bedrag, omdat vanaf dit inkomen de algemene heffingskorting volledig verzilverd kan worden. Deze stijging van de gemiddelde druk en de kleinere belastingvrije voet voor deze groep is goed af te lezen in de volgende grafiek:



Figuur 7: gemiddelde druk in 2023 zonder arbeidskorting.³³

Ook het verschil in de marginale tarieven tussen belastingplichtigen met arbeidsinkomen en zonder arbeidsinkomen kan oplopen tot 36,93%-punt.³⁴ Dit wordt veroorzaakt door het feit dat op het inkomenstraject van € 8.313,- tot en met € 10.697,- al belasting betaald wordt door de belastingplichtigen zonder recht op de arbeidskorting, omdat de belastingvrije voet voor deze groep bij € 8.313,- eindigt.

³⁰ Meijerman en Van der Linden 2023, § 2.3.

³¹ Art. 8.11, lid 1, Wet IB 2001 jo. art. 8.1, lid 1, sub e, Wet IB 2001.

³² Zie par. 3.1.2.

³³ Deze grafiek is door mijzelf opgesteld.

³⁴ Zie tabel 2 in Meijerman en Van der Linden 2023, § 2.3.

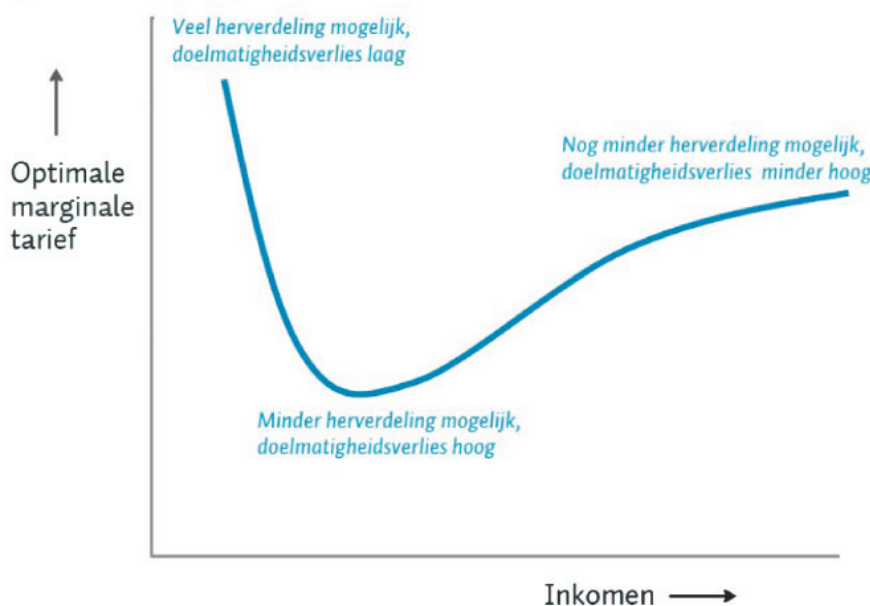
3.4 De optimale belastingtheorie

3.4.1 Algemeen: de optimale belastingtheorie

De optimale belastingtheorie³⁵ onderzoekt 'hoe de tariefstructuur eruit moet zien gegeven de inkomensverdeling, de mate waarin de inkomensverdeling reageert op belastingen, en de maatschappelijke waarde van een extra euro inkomen voor verschillende inkomensgroepen.'³⁶ Jacobs spreekt in dit kader over de prijs van gelijkheid. Hij onderzoekt wat de maatschappelijke kosten van herverdeling, ofwel gelijkheid, in Nederland zijn. Daarbij is het stramien dat herverdeling, door het heffen van belasting, tot efficiëntie- ofwel doelmatigheidsverliezen leidt, om die reden moet gezocht worden naar een afweging tussen herverdeling en doelmatigheidsverlies.³⁷ Het doelmatigheidsverlies is het fenomeen waarbij het marginale tarief de prikkel om te gaan werken vermindert en op die manier een storende werking heeft op de arbeidsmarkt.³⁸

Volgens de optimale belastingtheorie zou de marginale druk het volgende verloop moeten hebben:

Optimale marginale tarieven hebben een U-vorm



Figuur 8: het verloop van het marginale tarief onder de optimale belastingtheorie.³⁹

³⁵ Mirrlees 1971.

³⁶ Jongen 2019, p. 167.

³⁷ Jacobs 2008, p. 20-21.

³⁸ Jacobs 2013.

³⁹ Jongen 2019, p. 168.

Uit de figuur blijkt dat het marginale tarief bij de laagste inkomens het hoogst moet zijn. De reden hiervoor is dat bij de laagste inkomens, in tegenstelling tot midden- en hoge inkomens, de belastinggrondslag die wordt verstoord door het heffen van belasting laag is, omdat de inkomensconcentratie hier ook het laagst is. De reden dat het marginale tarief afneemt rond het modale inkomen is, omdat er rond dit inkomen grote doelmatigheidsverliezen optreden. Dit komt doordat de meeste belastingplichtigen met hun inkomen rond het modale inkomen zitten.⁴⁰ Er is dan een grote groep belastingplichtigen die wordt geconfronteerd met een hoog marginaal tarief, waardoor de prikkel om meer te gaan werken van deze grote groep belastingplichtigen afneemt.⁴¹

Naast het beperkte doelmatigheidsverlies dat optreedt bij hoge tarieven voor de lage inkomens, valt er bij deze groep ook een grote herverdelingswinst te behalen.⁴² De reden hiervoor is dat er meer inkomen herverdeeld kan worden, omdat de inkomensconcentratie bij midden- en hoge inkomens hoger is dan bij de allerlaagste inkomens. Van deze grote groep kan dus een deel van het inkomen herverdeeld worden om de gemiddelde belastingdruk, en dus niet de marginale belastingdruk, voor deze lage inkomens te doen laten dalen. Dit gebeurt door middel van het toekennen van toeslagen, uitkeringen en al dan niet verzilverbare heffingskortingen aan de belastingplichtigen met lage inkomens. De hoge marginale druk voor deze groep wordt vervolgens bereikt door deze inkomensondersteuning steil af te bouwen.⁴³ Uit dit hoofdstuk is gebleken dat een steil afbouwtraject zorgt voor een hogere marginale druk. Deze steile afbouw is vanuit de optimale belastingtheorie nodig om ervoor te zorgen dat hogere inkomens niet van deze inkomensondersteuning profiteren.⁴⁴ Doordat de lage inkomens afhankelijk zijn van het inkomen dat zij middels toeslagen en kortingen ontvangen van de overheid betalen zij netto geen belasting, hetgeen een lage gemiddelde druk betekent. Dit verloop is typerend voor een progressief stelsel: de marginale druk moet hoger liggen dan de gemiddelde druk, want alleen dan wordt de volgende euro aan inkomen zwaarder belast dan alle euro's ervoor.

3.4.2 *Strookt het huidige stelsel van heffingskortingen met de optimale belastingtheorie?*

Het huidige systeem van heffingskortingen en hun invloed op de marginale schijftarieven strookt niet met de optimale belastingtheorie. Daarbij moet gezegd worden dat het marginale tarief niet alleen afhangt van de twee kortingen.

Zoals uit paragraaf 3.1 is gebleken lopen de marginale tarieven niet in een, volgens de theorie gewenste, U-vorm.⁴⁵ De opbouwtrajecten vanaf een inkomen van € 0,- van

40 Zie CBS, 'Verdeling gestandaardiseerd inkomen' <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/inkomens-verdeling>, maart 2023.

41 Jacobs 2008, p. 102.

42 Jongen 2019, p. 168.

43 Jacobs 2013.

44 Zie noot hiervoor.

45 Zie figuur 10.

de arbeidskorting en art. 8.8 Wet IB 2001 zorgen voor een zeer lage marginale druk voor de lage inkomens. De idee hierachter was dat deze lage marginale druk lage inkomens zou stimuleren om meer te gaan werken of om vanuit een uitkeringssituatie de arbeidsmarkt te betreden.⁴⁶ In het verlengde daarvan leiden de afbouwtrajecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting tot hoge marginale tarieven voor de modale inkomens, omdat deze juist worden afgebouwd vanaf een inkomen dat dicht bij het modale inkomen van € 38.500,- ligt.⁴⁷ Vanuit de optimale belastingtheorie bezien, zouden de marginale tarieven juist moeten dalen in plaats van moeten stijgen. Vanuit deze theorie bezien zou het dus beter zijn om te beginnen met een vaste korting en deze steil af te bouwen, hetgeen zorgt voor hoge marginale tarieven aan de onderkant en ruimte om de marginale tarieven voor midden- en hoge inkomens te verlagen.

3.5 Tussenconclusie

De marginale druk is het deel van de stijging van het bruto-inkomen dat niet resulteert in een toename van het besteedbare inkomen. Volgens art. 2.10 Wet IB 2001 zijn er formeel gezien twee marginale tarieven. Om te bepalen hoeveel marginale tarieven er daadwerkelijk zijn, waarbij slechts rekening gehouden wordt met de algemene heffingskorting en de arbeidskorting, moet onderzocht worden wat de marginale verandering is van deze twee kortingen. Daarbij is het belangrijk om de werking van art. 8.8 Wet IB 2001 in ogenschouw te nemen. Dit artikel bepaalt namelijk dat de heffingskorting nooit meer kan bedragen dan de gecombineerde inkomensheffing. Dit zorgt ervoor dat er tot een bedrag van € 10.697,- geen belasting betaald wordt. Er is daarmee een materiële belastingvrije voet gecreëerd. Na het bepalen van de marginale verandering van de twee heffingskortingen, kan deze marginale verandering geïntegreerd worden in de marginale schijftarieven. Immers, een procentuele verandering van een heffingskorting heeft een even grote procentuele verandering op het te betalen belastingbedrag. Na deze berekening resulteert de grafiek van figuur 5 met de bijbehorende tabel 2. Daaruit bleek dat de Wet IB 2001 in 2023 niet twee, maar acht marginale tarieven kent door de werking van de twee heffingskortingen.

Deze acht marginale tarieven zijn voor de IB-ondernemer iets anders. Dit komt door het verschil in grondslag voor de arbeidskorting. Voor de hoogte van de arbeidskorting wordt namelijk aangesloten bij het arbeidsinkomen. Voor de werknemer is die gelijk aan zijn brutoloon en dus aan zijn belastbaar inkomen, maar voor de IB-ondernemer wordt de winst uit een of meer onderneming(en) tot het arbeidsinkomen gerekend en die is niet gelijk aan het belastbaar inkomen. Het belastbaar inkomen voor de IB-ondernemer is namelijk de winst uit onderneming minus de ondernemersaftrek en de MKB-winstvrijstelling.

Het bepalen van het daadwerkelijke aantal marginale tarieven schept niet het volledige beeld. Ook de gemiddelde druk van een belastingplichtige is van groot belang

⁴⁶ Zie o.a. par. 2.3.3.3.

⁴⁷ Zie voor het modale inkomen uit 2023: Messelink 2022.

om de invloed van de heffingskortingen te onderzoeken. De gemiddelde druk wordt berekend door de te betalen belasting te delen door het bruto-inkomen. Uit figuur 6 is gebleken dat de gemiddelde druk alsmaar toeneemt naarmate men meer gaat verdienen. In hoofdstuk 4 zal duidelijk worden dat dit wijst op een progressief tarief.

Het niet meer verrichten van tegenwoordige arbeid leidt ertoe dat de arbeidskorting misgelopen wordt. Dit zorgt voor een stijging van de gemiddelde druk voor deze belastingplichtigen. Daarnaast kan het verschil in marginale druk tussen belastingplichtigen met recht op de arbeidskorting en zonder recht op de arbeidskorting oplopen tot 36,93%, omdat de belastingvrije voet voor de ene groep hoger is dan voor de andere.

De optimale belastingtheorie houdt zich bezig met de vraag op welke manier inkomen kan worden herverdeeld tegen zo laag mogelijk maatschappelijke kosten. Deze theorie bepleit dat de marginale tarieven in een U-vorm moeten lopen. Dit betekent hoge marginale tarieven voor de lage inkomens, lage marginale tarieven tot en na modaal en weer iets hogere marginale tarieven voor hoge inkomens. De huidige opbouw van de marginale druk strookt niet met deze theorie. Momenteel gelden juist lage marginale tarieven voor lage inkomens en relatief hoge tarieven voor midden en hoge inkomens.

4 De inkomensafhankelijke heffingskortingen vanuit juridisch perspectief

In dit hoofdstuk zal onderzocht worden wat de juridische effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting zijn. Om te beginnen zal in paragraaf 4.1 onderzocht worden in welke mate het systeem van de algemene heffingskorting en van de arbeidskorting in overeenstemming is met het draagkrachtbeginsel. Hierbij zal eerst kort uiteengezet worden wat het draagkrachtbeginsel inhoudt en welke tariefstructuur in lijn is met het draagkrachtbeginsel. Er zullen verschillende opvattingen over het draagkrachtbeginsel geanalyseerd worden. Een van deze opvattingen zal vervolgens als leidend worden bestempeld in paragraaf 4.1.3, waarna in paragraaf 4.1.4 getoetst wordt of de heffingskortingen en hun verschillende functies en doelen in overeenstemming zijn met deze visie op dit beginsel. In paragraaf 4.2 wordt onderzocht of de heffingskortingen in overeenstemming zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Hierbij zal in paragraaf 4.2.1 eerst onderzocht worden wat dit beginsel inhoudt en welke rol het begrip ‘grip’ speelt. Vervolgens worden in paragraaf 4.2.2 de heffingskortingen getoetst aan dit beginsel.

4.1 Het draagkrachtbeginsel

4.1.1 Algemeen: het draagkrachtbeginsel

Het draagkrachtbeginsel is de rechtsgrond van de huidige Wet IB 2001. Onder het begrip rechtsgrond wordt *‘de motivering waarom – gelet op overwegingen van rechtvaardigheid, effectiviteit en efficiency (doelmatigheid) – een bepaalde belasting een plaats mag (of moet) innemen als onderdeel van een als een samenhangend geheel te beschouwen samenstel van belastingen (belastingstelsel)’*¹ verstaan. Het draagkrachtbeginsel geeft de Wet IB 2001 haar bestaansrecht. Dit is ook in de memorie van toelichting door de wetgever erkend.² Dat betekent mijns inziens dat de bepalingen in de Wet IB 2001 moeten stroken met het draagkrachtbeginsel. Zodra dat niet zo is, is deze bepaling derhalve in strijd met de rechtsgrondslag, die de wetgever zelf als leidend bestempeld heeft. Naast de rechtsgrondslag van de Wet IB 2001 (het waarom) fungeert het draagkrachtbeginsel ook als een verdelingsbeginsel (het hoe). Dit beginsel biedt normen om zo tot een rechtvaardige verdeling van de collectieve

¹ L.G.M. Stevens 2020, § 1.2.

² *Kamerstukken II 1998/99*, 26 727, nr. 3, p. 5 en p. 110.

lasten te komen.³ Het draagkrachtbeginsel houdt in dat zodra een natuurlijk persoon een hoger inkomen geniet hij derhalve een groter draagvermogen heeft en zo een hogere fiscale last kan dragen.⁴ Het draagkrachtbeginsel valt onder te verdelen in de subjectieve en de objectieve draagkracht.

4.1.1.1 De subjectieve draagkracht

Omtrent het begrip 'draagvermogen' wordt door Cohen Stuart de vergelijking gemaakt met een brug. Hij stelt dat bij het bepalen van het draagvermogen eerst gekeken moet worden naar het vermogen, dat deze brug nodig heeft om zichzelf overeind te houden, voordat er extra lasten opgelegd kunnen worden.⁵ In het licht van deze vergelijking moet het gewicht van de brug gezien worden als dat deel van het inkomen, dat niet beschikbaar is voor belastingheffing om zo te voorzien in een (sociaal) minimumbestaan.⁶ Sinds 1974 wordt het sociaal minimum gesteld op de hoogte van een bijstandsuitkering. Dit bedrag is volgens de Commissie Sociaal Minimum nodig om een minimaal bestaan te bewerkstelligen voor een alleenstaande.⁷ In 2023 bedraagt de nettobijstandsuitkering voor een alleenstaande € 14.599,- per jaar.⁸ Als er rekening wordt gehouden met het gewicht van de brug spreekt men ook wel van subjectieve draagkracht. Het is goed om te vermelden dat het subjectieve draagkrachtbeginsel ziet op het niet beschikbaar stellen van een deel van het inkomen dat reeds verdiend is. Het beginsel ziet dus niet op het vergaren van dat inkomen.

4.1.1.2 De objectieve draagkracht

Als het gaat om objectieve draagkracht wordt louter aangesloten bij het inkomen, zonder rekening te houden met persoonlijke omstandigheden.⁹ Bij het bepalen van het inkomen op basis van de objectieve draagkracht is het algemeen aanvaard in de fiscale wetenschap dat de koopkrachttoename in een bepaalde periode leidend is.¹⁰ Daarbij is het van belang dat de kosten die gemaakt zijn om tot dit inkomen te komen, de zogenoemde verwervingskosten,¹¹ aftrekbaar zijn en dus niet tot de belastinggrondslag behoren.¹² Immers, het maken van deze kosten verlaagt de draagkracht van een individu.

3 Wjvtvliet 2021, § 3.6.

4 Sinninghe Damsté 1931, p. 4.

5 Cohen Stuart 1889, p. 39.

6 M.J. Hoogeveen in: Van Kempen en Essers 2023, IB.2.3.2.A.

7 Commissie Sociaal Minimum 2023, p. 38.

8 Art. 21, sub a, Participatiewet (1 juli 2023).

9 Zie voor het onderscheid tussen subjectieve en objectieve draagkracht bijvoorbeeld: *Kamerstukken II* 1989/90, 20 595, nr. 8, p. 4-5 (MvA).

10 Rijkers 2008.

11 Wjvtvliet 2021, § 4.1.

12 Tipke 1993, p. 617.

4.1.1.3 De rol van het gelijkheidsbeginsel

Het draagkrachtbeginsel ligt in het verlengde van het gelijkheidsbeginsel.¹³ Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat gelijke gevallen gelijk behandeld dienen te worden en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate van hun ongelijkheid.¹⁴ Dit impliceert dat gelijke gevallen bij een gelijk inkomen dezelfde draagkracht hebben en in beginsel op dezelfde manier belast moeten worden. Dit beginsel is gecodificeerd in art. 1 GW en in art. 14 EVRM.

4.1.2 *Proportioneel of progressief IB-tarief?*

Om te beoordelen of het systeem van de heffingskortingen in strijd is met het draagkrachtbeginsel zal eerst gekeken moeten worden welk tarief in overeenstemming is met het draagkrachtbeginsel en welk soort tarief strijdigheid met dit beginsel op kan leveren. In het vorige hoofdstuk is namelijk gebleken dat de heffingskortingen ervoor zorgen dat de heffingsstructuur niet verloopt zoals de Wet IB 2001 aangeeft. Bij de invoering van de Wet IB 2001 beoogde de wetgever in ieder geval om tot een progressief belastingtarief te komen, omdat dit tarief volgens de wetgever het meeste recht zou doen aan het draagkrachtbeginsel.¹⁵ Met het oog op de bevindingen uit hoofdstuk 3 is het de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een progressief stelsel.

4.1.2.1 Een progressief IB-tarief

Een progressief tarief betekent dat de verhouding tussen de belastinggrondslag en de belastingafdracht toeneemt, naarmate de belastinggrondslag hoger wordt.¹⁶ Oftewel, de volgende euro aan inkomen moet zwaarder worden belast dan alle voorafgaande euro's gemiddeld zijn belast, in dat geval ligt de marginale druk hoger dan de gemiddelde druk en is sprake van een progressief tarief.¹⁷ Volgens het rapport van de Commissie Draagkracht wordt er via progressiviteit invulling gegeven aan het draagkrachtbeginsel.¹⁸ Zij stellen dat een hogere procentuele bijdrage van de hogere inkomens zorgt voor een invulling van het draagkrachtbeginsel. Ook zijn Caminada en Stevens van mening dat het progressieve tarief in box 1 kenmerkend is voor het draagkrachtbeginsel.¹⁹ Vanuit de theorie van het evenredige genotoffer zou deze invulling stand kunnen houden. Deze theorie stelt namelijk dat een natuurlijk persoon met een hoger inkomen minder genot ontleent aan een extra verdiende euro dan een natuurlijk persoon met een lager inkomen en procentueel dus meer bij kan dragen over deze extra euro.²⁰

13 Gribnau 2000, § 9.

14 Poelmann en Van Roij 2023, FBR.4.4.0.A.

15 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 5 (MvT).

16 Seligman 1908, p. 3.

17 Vereniging voor Belastingwetenschap 2023, p. 15.

18 Commissie Draagkracht 2021, p. 12.

19 Caminada en Stevens 2021, § 5.

20 De Langen 1950, p. 5.

4.1.2.2 Een proportioneel IB-tarief

Rijkers is een van de voorstanders van een proportioneel tarief. Hij kan zich bijvoorbeeld niet vinden in de theorie van het evenredige nutsoffer. Hij beweert dat bij het bepalen van het evenredig genot gekeken zal moeten worden in welke mate de psychische pijngrens van het afstaan van een euro overschreden wordt, hetgeen niet reëel is.²¹ Zijn stelling is dat progressiviteit nooit in connectie staat of heeft bestaan met de mate van draagkracht. Immers, bij een proportioneel tarief dragen de sterkste schouders absoluut gezien nog steeds zwaardere lasten dan de zwakkere schouders. Ook de redactie van de Cursus Belastingrecht stelt dat een proportioneel tarief strookt met het draagkrachtbeginsel.²²

4.1.3 Toetsing aan het draagkrachtbeginsel

Om te onderzoeken of de heffingskortingen in overeenstemming zijn met het draagkrachtbeginsel worden zij getoetst aan zowel de subjectieve draagkracht als aan de objectieve draagkracht. De subjectieve draagkracht en de objectieve draagkracht zijn namelijk een inherent onderdeel van het draagkrachtbeginsel, waarbij de ene niet prevaleert boven de andere. Het draagkrachtbeginsel vereist namelijk: *'vrijstelling van het bestaansminimum, aftrek van verwervingskosten en tegemoetkoming voor onvermijdbare uitgaven'*.²³

Bij het onderzoek naar het effect van de heffingskortingen op het tariefsverloop ga ik in het vervolg uit van de theorie van Rijkers, waarbij een proportioneel tarief in overeenstemming is met het draagkrachtbeginsel. Dit tarief is in mijn ogen het meest eenvoudig en vormt derhalve de ondergrens als het gaat om het tarief in de Wet IB 2001. Bij proportionaliteit blijven de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Zodra het tarief progressief wordt, gaan de sterke schouders steeds zwaardere lasten dragen, afhankelijk van de mate van progressie. Dus zolang het effect van de heffingskortingen ten minste resulteert in een proportioneel tarief zorgt dit ervoor dat het verloop van de tarieven in box 1 in overeenstemming is met het draagkrachtbeginsel.²⁴ Zodra de heffingskortingen zorgen voor een degressief tarief kan pas gesproken worden van strijdigheid met het draagkrachtbeginsel.²⁵

4.1.4 De heffingskortingen en het draagkrachtbeginsel

4.1.4.1 De subjectieve draagkracht en de heffingskortingen

De subjectieve draagkracht is reeds beschreven in paragraaf 4.1.1.1 en houdt kort gezegd in dat een individu pas bij kan dragen aan de collectieve lasten als hij eerst kan

²¹ Rijkers 2001, § 6.

²² M.J. Hoogeveen in: Van Kempen en Essers 2023, IB.2.3.1.B.

²³ Wijtvliet 2021, § 4.1.

²⁴ M.J. Hoogeveen in: Van Kempen en Essers 2023, IB.2.3.1.B.

²⁵ Zie noot hiervoor.

voorzien in zijn eigen basale kosten van het bestaan.²⁶ In diezelfde paragraaf werd de vergelijking gemaakt met een brug.

Het gewicht van de brug werd in de Wet IB 1964 vormgegeven door de belastingvrije sommen, waarbij de wetgever toen het volgende heeft opgemerkt: *'De subjectieve draagkracht van een belastingplichtige, waarbij het gaat om de bestedingsruimte die het inkomen verschaft, wordt bepaald door diens persoonlijke omstandigheden, zoals bijvoorbeeld het zich kwijten van een verzorgingsplicht in een gezinssituatie. Daarmee is rekening gehouden in de horizontale tariefstructuur.'*²⁷ Met een horizontale tariefstructuur wordt bedoeld op het bestaan van de belastingvrije sommen.²⁸ Deze belastingvrije sommen zijn in de Wet IB 2001 omgezet naar het eerste schijftarief en de heffingskortingen.²⁹ De heffingskortingen zijn derhalve gaan fungeren als het gewicht van de brug en zijn onderdeel van de horizontale tariefstructuur.³⁰ Vooral de algemene heffingskorting heeft primair deze functie, de arbeidskorting is met name gericht op het stimuleren van arbeidsparticipatie en het tegemoetkomen voor de gemaakte verwervingskosten.³¹

Echter, uit hoofdstuk 3 blijkt dat er in onvoldoende mate recht wordt gedaan aan deze horizontale tariefstructuur en dus in onvoldoende mate aan het subjectieve draagkrachtbeginsel. De hoogte van de algemene heffingskorting á € 3.070,- zorgt namelijk voor een belastingvrije voet van € 8.313,-, hetgeen betekent dat het belastingvrije inkomen slechts 57% van een nettobijstandsuitkering bedraagt. Indien de belastingplichtige ook recht heeft op de arbeidskorting, bedraagt deze belastingvrije voet € 10.697,-. Dit bedrag komt al meer in de buurt van de nettobijstandsuitkering, maar is zeker niet toereikend om een minimaal bestaan op te bouwen.

Vanuit deze analogie kan geconcludeerd worden dat met de invoering van de heffingskortingen niet voldoende recht is gedaan aan het subjectieve draagkrachtbeginsel. Zij zijn immers niet hoog genoeg om ervoor te zorgen dat een belastingplichtige een bepaald sociaal minimum overhoudt om zo de basale kosten voor het levensonderhoud te betalen. Zeker niet als je in ogenschouw neemt dat uitkerings- en pensioengerechtigden geen recht hebben op de arbeidskorting. Om alsnog een sociaal minimum te garanderen voor lagere inkomens wordt dit tekort aangevuld met bepaalde toeslagen³² of door bepaalde uitkeringen te brutoeren zodat er na de belastingheffing een netto sociaal minimum resteert.³³ Daarnaast zorgt de afbouw van beide kortingen ervoor dat er voor hogere inkomens steeds minder wordt voldaan aan deze subjectieve draagkracht. Door deze afbouw teren hogere inkomens

26 Stevens 2022, § 3.

27 Kamerstukken II 1989/90, 20 595, nr. 8, p. 4-5 (MvA).

28 Kamerstukken II 1989/90, 20 595, nr. 3, p. 7 (MvT).

29 Kamerstukken II 1998/88, 26 727, nr. 3, p. 23 (MvT).

30 M.J. Hoogeveen in: Van Kempen en Essers 2023, IB.2.3.1.B.

31 Trimp, De Kam & Lok 2009, § 5.1.

32 Zie bijvoorbeeld voor de zorgtoeslag: Kamerstukken II 2005/06, 30 306, nr. 3, p. 24 (MvT).

33 M.L.M. van Kempen in: Van Kempen en Essers 2023, IB.0.0.1.

namelijk steeds meer in op hun spreekwoordelijke brug naarmate het inkomen stijgt. Dit maakt het systeem complex en moeilijk te doorgronden.

4.1.4.2 De objectieve draagkracht en de heffingskortingen

In paragraaf 4.1.1.2 is uiteengezet dat onder de objectieve draagkracht de verwervingskosten niet tot de belastinggrondslag zouden moeten behoren. De arbeidskorting dient als vervanging voor het arbeidskostenforfait en fungeert derhalve als tegemoetkoming voor de gemaakte kosten om het beroep uit te oefenen van de werknemer. De IB-ondernemer kan deze kosten altijd in aftrek brengen.³⁴ De vraag is of deze vervanging zorgt voor strijdigheid met het draagkrachtbeginsel.

Sinds de invoering van de Wet IB 2001 kunnen de werkelijk gemaakte kosten om het beroep uit te oefenen niet meer in aftrek gebracht worden. Stevens geeft het voorbeeld van een ontslagvergoeding van € 120.000,-, waarvoor € 30.000,- aan advocaatkosten gemaakt moesten worden. Ondanks dat de koopkrachttoename van deze belastingplichtige € 90.000,- bedraagt, wordt hij toch voor € 120.000,- in de heffing betrokken.³⁵ Het feit dat het belastbare inkomen € 120.000,- bedraagt, zorgt ervoor dat er helemaal geen arbeidskorting geclaimd kan worden. Als er wel kosten afgetrokken mochten worden, bestaat er nog wel recht op de arbeidskorting, omdat het arbeidsinkomen dan lager zou zijn. Stevens is van mening dat dit in strijd is met de draagkrachtgedachte. Ik deel deze mening.

Daarnaast is de afbouw van de arbeidskorting in mijn ogen strijdig met de vervangingsgedachte en doet dit geen recht aan de tegemoetkoming voor het ontbreken van kostenaftrek. Zeker aangezien dit afbouwtraject puur is ingevoerd omwille van de budgettaire opbrengst.³⁶ Immers, ook hogere inkomensgroepen moeten, al dan niet hogere, kosten maken om hun inkomen te genereren. Ondanks dat dit strijdigheid met het draagkrachtbeginsel oplevert, heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het niet toekennen van kostenaftrek aan werknemers, maar wel aan resultaatgenieters en IB-ondernemers binnen de ruime beoordelingsbevoegdheid van de wetgever ligt en dat dit verschil derhalve geoorloofd is.³⁷

4.1.4.3 Is het werkelijke tariefsverloop in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel?

Uit hoofdstuk 3 is gebleken dat het tarief in de huidige Wet IB 2001 niet de twee schijvenstructuur heeft die art. 2.10, lid 1, Wet IB 2001 doet vermoeden. In plaats daarvan is het geworden tot een acht schijvenstructuur met flinke uitschieters in de marginale tarieven. Betekent dit dan, gelet op de definitie van een progressief tarief, dat gesteld kan worden dat er geen sprake is van een progressief tarief? Geenszins.

³⁴ Zie nader par. 2.3.2.1.

³⁵ Stevens 2019.

³⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 794, nr. 3, p. 14 (MvT).

³⁷ HR 8 juli 2005, ECLI:NL:HR:2005:AQ7212, *BNB* 2005/310, m.nt. R.H. Happé.

Het feit dat de marginale druk voor belastingplichtigen met een inkomen tussen de € 73.031,- en de € 115.295,- hoger ligt dan voor belastingplichtigen die een inkomen hebben van meer dan € 115.295,-, waardoor het lijkt dat er sprake is van degressie, betekent niet dat er geen sprake is van progressie. Uit figuur 6 in het vorige hoofdstuk blijkt namelijk dat er sprake is van een progressief tarief omdat de marginale druk steeds hoger ligt dan de gemiddelde druk. Daarnaast loopt de gemiddelde druk ook steeds verder op naarmate het inkomen meer bedraagt dan € 10.697,-, waardoor iedere volgende euro steeds zwaarder wordt belast dan de euro's ervoor gemiddeld zijn belast.

Op het inkomenstraject tot € 10.697,- is er sprake van een proportioneel tarief. Een proportioneel tarief betekent namelijk dat het gemiddelde tarief constant blijft naarmate het inkomen toeneemt; op dit inkomenstraject is dat 0%.³⁸ Daarbij geldt dat er tevens sprake is van proportionaliteit indien de gemiddelde druk even hoog is als de marginale druk.

Kortom, de heffingskortingen zorgen niet voor een degressief stelsel, maar voor een proportioneel stelsel in combinatie met een progressief stelsel. Aangezien in dit onderzoek een proportioneel stelsel gezien wordt als het minimale tariefsverloop dat in overeenstemming is met het draagkrachtbeginsel, betekent dit dat de invloed van de heffingskortingen op het tariefsverloop niet in strijd is met het draagkrachtbeginsel. Immers, de sterkste schouders dragen in steeds grotere mate bij naarmate het inkomen stijgt.³⁹

4.1.4.4 Het instrumenteel karakter van de arbeidskorting en het draagkrachtbeginsel

Uit hoofdstuk 2 is gebleken dat met name de arbeidskorting, naast tegemoetkoming voor de verwervingskosten, een sterk instrumenteel karakter heeft. Bij instrumentalisme is het recht een middel om een bepaald politiek doel te verwezenlijken.⁴⁰ De wetgever was van mening dat de arbeidskorting goed gebruikt kan worden om de arbeidsparticipatie te stimuleren;⁴¹ dit beschreef ik als de stimuleringsgedachte van de arbeidskorting. De arbeidskorting, als onderdeel van het belastingrecht, streeft dus een sociaaleconomisch, en dus politiek, doel na. Dit hoeft niet per se negatief te zijn. Belastingen kunnen gebruikt worden als sturingsinstrument.⁴² Wel bestaat er bij de inzet van belastingen om bepaalde sociaaleconomische doelen te bereiken het risico dat het draagkrachtbeginsel wordt uitgehold.⁴³ Om deze reden zou het belangrijkste doel van de arbeidskorting de compensatie voor de niet-aftrekbaarheid van gemaakte beroepskosten moeten zijn; dit beschreef ik als de vervangingsgedachte van de arbeidskorting. Dit strookt immers het meest met de objectieve draagkracht

38 Vereniging voor Belastingwetenschap 2023, p. 16.

39 Zie de grafiek in hoofdstuk 3.

40 Niessen 1997, § 2.

41 Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 727, nr. 19, p. 17 (NvW).

42 Stevens 1998, § 3.

43 Zie noot hiervoor.

zoals in paragraaf 4.1.4.2 is beschreven. De stimuleringsgedachte is inferieur aan de vervangingsgedachte.

Zeker aangezien het nog maar de vraag is in welke mate de stimuleringsgedachte van de arbeidskorting daadwerkelijk doeltreffend is. Om te beginnen is het bijna onmogelijk om te onderzoeken of het verhogen van de arbeidskorting daadwerkelijk leidt tot meer arbeidsparticipatie, omdat de arbeidsparticipatie van enorm veel factoren afhankelijk is.⁴⁴ Denk bijvoorbeeld aan het hebben van leuk en uitdagend werk, een goede gezondheid, een promotie of aan bepaalde life events.⁴⁵ Als life event kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het afronden van een studie, het krijgen van een kind of het verbreken of aangaan van een relatie.⁴⁶ Daarbij is het dus de vraag of een hoge(re) arbeidskorting leidt tot toetreding tot de arbeidsmarkt of tot meer werken door degene die al tot de arbeidsmarkt toegetreden zijn. De wetgever moet ook deze niet-financiële overwegingen in ogenschouw nemen en niet slechts kijken naar het genereren van meer inkomen.⁴⁷ Deze onzekere werking van de arbeidskorting kan in de woorden van het ambtelijk rapport van de Rijksoverheid als volgt worden uitgedrukt: door de verhoging van de arbeidskorting raakt dit instrument uitgewerkt.⁴⁸ Het verhogen van de arbeidskorting is volgens de Commissie Draagkracht daarbij een weinig effectief instrument en de arbeidskorting is op dit moment al tamelijk hoog.⁴⁹ Dit betekent dat er een onvermijdelijk cadeaueffect optreedt bij het toekennen en verhogen van de arbeidskorting.⁵⁰ Ter illustratie: uit onderzoek van het CPB blijkt dat het verhogen van de arbeidskorting met een budgettaire beslag van € 1,5 miljard leidt tot ongeveer 0,1% werkgelegenheidstoename.⁵¹

In het geval van de arbeidskorting levert deze korting een belastingvoordeel op voor werkenden en niet voor bijvoorbeeld werklozen of pensioengerechtigden. Dit is het horizontale verschil. Er zit ook nog verschil in de hoogte van de arbeidskorting voor verschillende inkomensgroepen, het verticale verschil. Deze verschillen worden bewerkstelligd door de invoering van de verschillende opbouwtarieven en het afbouw-tarief van de arbeidskorting bij een bepaald arbeidsinkomen.⁵² Met deze verschillen beoogde de wetgever de arbeidsparticipatie zo goed mogelijk te stimuleren.⁵³ Deze verschillen gaan gepaard met een flinke budgettaire last (in 2023 kostte de arbeidskorting € 31.760.000.000),⁵⁴ die door de gehele samenleving opgebracht zal moeten worden. De wetgever moet dus een goede motivatie voor deze verschillen hebben.⁵⁵ De vraag die in het kader van dit onderzoek beantwoord dient te worden is de

44 Centerdata 2024, p. 44.

45 Centerdata 2024, p. 35.

46 Zie noot hiervoor.

47 Rijksoverheid 2024, p. 15 en Centerdata 2024, p. 35.

48 Zie noot hiervoor.

49 Commissie Draagkracht 2021, p. 14.

50 Centerdata 2024a, p. 20.

51 CPB 2015, p. 56.

52 Zie par. 2.1.3.

53 Zie par. 2.3.2.3.

54 Ministerie van Financiën, Bijlagen bij Miljoenennota, paragraaf 9 Fiscale Regelingen.

55 Gribnau 1997, § 6.

volgende: zijn deze verschillen ter stimulering van de arbeidsparticipatie in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel?

4.1.4.4.1 *Het horizontale verschil*

De toekenning van de arbeidskorting aan een bepaalde sociale groep zorgt ervoor dat de betrokkenen in mindere mate belast worden naar hun draagkracht dan de groep die deze korting niet krijgt. Dit valt goed af te lezen uit figuur 7 in hoofdstuk 3. Vanuit de objectieve draagkracht bezien maakt het immers niet uit of de stijging van de koopkracht het gevolg is van het genieten van arbeidsinkomen of bijvoorbeeld een werkloosheidsuitkering. Bij hetzelfde inkomen is de belastingplichtige die arbeidsinkomen geniet door het recht op arbeidskorting minder belasting verschuldigd dan de belastingplichtige die een uitkering ontvangt, terwijl hun inkomenstoename in de eerste aanleg dezelfde is. Dit strookt dus in eerste instantie niet met het gelijkheidsbeginsel. De Rechtbank Noord-Nederland acht dit verschil echter gerechtvaardigd, omdat er bij de toekenning van de arbeidskorting geen onderscheid wordt gemaakt op basis van aangeboren kenmerken van een persoon.⁵⁶ Er kan dus niet gesproken worden over strijd met het gelijkheidsbeginsel. Het valt binnen de ruime beoordelingsbevoegdheid van de wetgever om de arbeidskorting toe te kennen aan bepaalde belastingplichtigen.⁵⁷

Ondanks dat dit horizontale verschil binnen deze beoordelingsbevoegdheid valt, vind ik dit grote verschil in gemiddelde druk onder het draagkrachtbeginsel moeilijk uit te leggen. De arbeidskorting zorgt namelijk voor een aanzienlijke verlaging van de gemiddelde druk bij eenzelfde inkomen.⁵⁸ Neem bijvoorbeeld een belastingplichtige met een brutoloon van € 35.000,- en een belastingplichtige met een uitkering van € 35.000,- bruto per jaar. De belastingplichtige in loondienst betaalt over deze € 35.000,-, na verrekening van beide kortingen, € 5.638,- aan belasting, hetgeen neerkomt op een gemiddelde druk van 16,11%. De uitkeringsgerechtigde betaalt na verrekening van alleen de algemene heffingskorting over deze € 35.000,- € 10.607,- aan belasting, hetgeen neerkomt op een gemiddelde druk van 30,31%. Het zou meer met het draagkrachtbeginsel stroken om deze inkomensachteruitgang te dempen door de arbeidskorting te versoberen.

4.1.4.4.2 *Het verticale verschil*

Het verticale verschil van de arbeidskorting is gelegen in het feit dat deze verschillende opbouwtrajecten kent en vervolgens een afbouwtraject. In paragraaf 4.2.2.2 is echter besproken dat er sprake blijft van een progressief tarief, ondanks dit op- en afbouwtraject van de arbeidskorting (en de algemene heffingskorting). Dit verticale verschil zorgt dus niet voor strijdigheid met het draagkrachtbeginsel, omdat het niet zorgt voor een degressieve tariefstructuur.

⁵⁶ Rb. Noord-Nederland 11 maart 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:804, V-N 2022/21.31.18.

⁵⁷ Zie wederom: HR 8 juli 2005, ECLI:NL:HR:2005:AQ7212, BNB 2005/310, m.nt. R.H. Happé.

⁵⁸ Vergelijk de twee grafieken 6 en 7 in hoofdstuk 3.

4.2 Het rechtszekerheidsbeginsel

In deze paragraaf zal onderzocht worden of het complexe verloop van de tariefstructuur, die besproken is in hoofdstuk 3, in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Er zal met name onderzocht worden in welke mate een belastingplichtige 'grip' heeft op de financiële situatie, waarbij de focus vooral ligt op grip op de toename van het besteedbaar inkomen indien men meer gaat werken. Daarbij zal eerst gekeken worden wat rechtszekerheid en grip betekenen. Vervolgens wordt onderzocht of er sprake is van de schending van het rechtszekerheidsbeginsel als er sprake is van onvoldoende grip op de financiële situatie door toedoen van de heffingskortingen.

4.2.1 Algemeen: het rechtszekerheidsbeginsel en grip

Het rechtszekerheidsbeginsel is een rechtsbeginsel en bepaalt dat het recht voor een belastingplichtige kenbaar en berekenbaar moet zijn.⁵⁹ Belastingplichtigen moeten hun fiscale verplichtingen uit de wet af kunnen leiden.⁶⁰ Rechtszekerheid is van essentieel belang voor een belastingplichtige, omdat vage wetgeving ertoe kan leiden dat belastingplichtigen onzeker zijn over hun verplichtingen en rechten en zich daardoor met terughoudendheid op kunnen stellen.⁶¹ In het licht van deze thesis ziet het rechtszekerheidsbeginsel op het feit dat het voor een belastingplichtige duidelijk zou moeten zijn wat een hoger of lager inkomen betekent voor het uiteindelijk besteedbaar inkomen. Hij moet grip hebben op zijn eigen portemonnee. Bij het begrip 'grip' draait het erom dat belastingplichtigen door hun eigen handelen invloed kunnen hebben op de door hen gewenste uitkomsten en dat zij door dat eigen handelen ook de niet-gewenste uitkomsten kunnen voorkomen.⁶² Concreet betekent dit dat zodra een belastingplichtige ervoor kiest om meer te gaan werken (eigen handelen) hij dit doorgaans zal doen om naar verhouding uiteindelijk meer besteedbaar inkomen over te houden (gewenste uitkomst). Het maatschappelijk belang van grip is essentieel. De wetgever heeft de nadruk de laatste jaren willen leggen op de zelfredzaamheid van de burger. Om deze zelfredzaamheid te faciliteren is het uitermate belangrijk dat de overheid de juiste condities verschaft, zodat de burger ook zelfredzaam kan zijn.⁶³

Het draait om het rechtszekerheidsbeginsel als beginsel van behoorlijke wetgeving en niet zozeer om het beginsel van behoorlijk bestuur.⁶⁴ Heeft de wetgever bij het tot stand brengen van wetgeving in voldoende mate rekening gehouden met het verschaffen van rechtszekerheid?⁶⁵

59 Hellema 1960, § 2.

60 Bruijsten 2002, § 5.1.

61 Gribnau 2006, p. 37.

62 WRR 2024, p. 11.

63 WRR 2024, p. 14.

64 Poelmann en Van Roij 2023, FBR.4.1.0.B.

65 Corstens 2016, § 2.

4.2.2 De heffingskortingen en het rechtszekerheidsbeginsel

De vraag is of de algemene heffingskorting en de arbeidskorting stroken met kenbare en duidelijke wetgeving en of deze heffingskortingen niet te zeer toornen aan de grip die de burger heeft op de uitkomsten van zijn handelen.

4.2.2.1 Duidelijke definities

Of het recht kenbaar en duidelijk is, en dus of er sprake is van voldoende grip, begint met duidelijke definities.⁶⁶ Dat betekent in eerste instantie dat een belastingplichtige op redelijke wijze moet kunnen bepalen óf hij recht heeft op de algemene heffingskorting en eventueel op de arbeidskorting. De algemene heffingskorting is voor de gemiddelde jurist of fiscalist duidelijk gedefinieerd in de wet. Art. 8.10, lid 1, Wet IB 2001 stelt: 'de algemene heffingskorting geldt voor iedere belastingplichtige'. Ook bij het toekennen van de arbeidskorting bestaat over het algemeen weinig twijfel over wie aanspraak op deze korting kan maken. Art. 8.11, lid 1, Wet IB 2001 stelt dat '*de arbeidskorting geldt voor de belastingplichtige die arbeidsinkomen geniet*'. Wat dat arbeidsinkomen dan is, staat duidelijk opgesomd in art. 8.1, lid 1, sub e, Wet IB 2001.

De vraag is echter of het voor een gemiddelde burger ook duidelijk is wanneer hij of zij recht heeft op de algemene heffingskorting en eventueel op de arbeidskorting. Centerdata heeft in haar onderzoek van 10 april 2024 de heffingskortingen in de Wet IB geëvalueerd. In dit onderzoek bleek dat 50% van de respondenten van het LISS-panel⁶⁷ terecht aangaf recht te hebben op de algemene heffingskorting, 30% wist niet of ze er recht op hadden, 9% had er nog nooit van gehoord en 10% stelde dat zij geen recht op deze korting hadden.⁶⁸ Bij de arbeidskorting gaf 61% van de respondenten die arbeid verrichten en dus (waarschijnlijk) recht hebben op de arbeidskorting terecht aan dat zij hier recht op hebben, ongeacht het aantal gewerkte uren. De overige 39% had het niet goed en dacht dat het recht op, en dus niet de hoogte van, de arbeidskorting afhing van het aantal gewerkte uren, het hebben van een kind of van de hoogte van het inkomen.⁶⁹ Het panel heeft in dit onderzoek niet de wettekst te lezen gekregen. Deze percentages zeggen dus niet heel veel over de duidelijkheid van de definities in de wet. Het zegt wel iets over de grip van belastingplichtigen op hun portemonnee en over hun autonomie. Als zij immers niet bekend zijn met de heffingskortingen, kunnen zij deze ook niet meewegen in de te maken beslissingen.

⁶⁶ Stevens 2018, § 3.3.

⁶⁷ Het LISS-panel bestaat uit ongeveer 5.000 huishoudens en 7.000 individuen. Dit panel wordt gebruikt voor maatschappelijk, wetenschappelijk en beleidsrelevant onderzoek.

⁶⁸ Centerdata 2024a, p. 60.

⁶⁹ Centerdata 2024a, p. 60. Deze genoemde zaken kunnen dus wel relevant zijn bij het bepalen van de hoogte van de arbeidskorting, maar zij zijn niet relevant als het gaat om het recht hebben op de arbeidskorting, zoals bedoeld in art. 8.11 Wet IB 2001.

4.2.2.2 Het bepalen van de hoogte van een heffingskorting

Als een belastingplichtige ontdekt heeft dat hij recht heeft op een korting, is vervolgens nog de vraag hoe hoog die dan is bij een bepaald inkomen. Daar wringt in mijn ogen de schoen. Uit hoofdstuk 2 is namelijk gebleken dat het bepalen van de hoogte van de korting al een tamelijk gecompliceerde rekenexercitie is. Laat staan het bepalen van de marginale druk, die het gevolg is van de samenloop tussen het schijftarief en de op- en afbouw van de heffingskortingen, waarbij Van der Linden zelfs gebruik heeft moeten maken van een microsimulatiemodel.⁷⁰ Deze complexiteit kan leiden tot verminderde rechtszekerheid.⁷¹

Complexiteit is tegenwoordig inherent aan het belastingrecht, maar complexiteit staat op gespannen voet met duidelijkheid, waarbij het stramien is dat meer duidelijkheid zorgt voor meer rechtszekerheid.⁷² Zeker in het licht van de heffingskortingen neemt de wetgever de complexiteit sneller voor lief, omdat de heffingskortingen in het automatiseringsproces van de belastingdienst 'eenvoudigweg' ingebouwd kunnen worden en zij daardoor hanteerbaar blijven, Gribnau drukt de gedachte van de wetgever cynisch uit '*dit kunnen we wel automatiseren*'.⁷³ Heithuis spreekt van verlakkerij zodra het marginale tarief hoger komt te liggen dan het schijftarief en voegt hieraan toe dat het volstrekt niet inzichtelijk is wat het gemiddelde belastingtarief is bij een bepaald inkomen.⁷⁴

In het eerder aangehaalde rapport van Centerdata is onderzocht hoeveel de panelleden dachten netto over te houden zodra zij € 1.000,- meer gaan verdienen, oftewel: hoe hoog schatten zij hun marginale druk in? Vervolgens is gekeken in welke mate deze inschatting afweek van hun reële marginale druk. Uit dit onderzoek bleek dat slechts 31% met hun schatting redelijk in de buurt zaten van hun daadwerkelijke marginale druk.⁷⁵ Dat wil zeggen dat zij hun marginale druk met minder dan 10% te hoog of te laag inschatten. 21% schatten hun marginale druk 10% of meer te hoog in dan die daadwerkelijk was en maar liefst 47% schatten hun marginale druk 10% of meer te laag in.⁷⁶ Uit dit rapport kon vervolgens de conclusie getrokken worden dat lage inkomens hun marginale druk doorgaans te hoog inschatten en hoge inkomens juist te laag.⁷⁷ Dit duidt erop dat lage inkomens zich niet bewust zijn van het opbouwtraject van de arbeidskorting, die hun marginale druk aanzienlijk verlaagt,⁷⁸ en zich daarnaast niet bewust zijn van de vaste algemene heffingskorting. Voor hoge

70 Van der Linden 2022, § 4.

71 Zie bijvoorbeeld: Stevens 2008, § 4.1 die hierin de link legt met een complexer wordende vennootschapsbelasting en de mate van rechtszekerheid.

72 Gribnau 2006, p. 43.

73 Gribnau 2006, p. 44.

74 Heithuis 2018, § 2.

75 Centerdata 2024, p. 38.

76 Zie voetnoot hiervoor.

77 Centerdata 2024, p. 39.

78 Zie tabel 2.

inkomens betekent dit dat zij bij het bepalen van hun marginale druk geen rekening houden met de afbouwtrajecten van de twee heffingskortingen.⁷⁹

Dit zijn in mijn ogen verontrustende uitslagen. Het laat zien dat de gemiddelde burger grote moeite heeft met het bepalen van de daadwerkelijke marginale druk en doorgaans niet bekend is met de werking van de twee kortingen. Dit grillige verloop zorgt voor strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel en komt de zelfredzaamheid, waar juist de wetgever zo voor heeft gepleit, niet ten goede. Het is voor de burger uitermate complex om grip te hebben op de uitkomst (het inkomen) bij zijn eigen handelen (meer of minder werken). Deze strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel en de slechte grip op het eigen handelen is in mijn ogen helemaal slecht te verdedigen aangezien uit het onderzoek van Centerdata is gebleken dat, mede door beperkte kennis over de arbeidskorting, dit instrument beperkt doeltreffend is en dat terwijl deze korting juist bedoeld is om lagere inkomens te stimuleren (meer) te gaan werken.⁸⁰ Als een groot deel van deze inkomensgroep hun marginale druk te hoog inschat, heeft het invoeren van, al dan niet sterk oplopende, opbouwtrajecten, waardoor meer werken doorgaans meer zal lonen, weinig zin.

Ook de staatssecretaris erkent deze complexiteit en verwijst daarbij naar onlinetools, zo stelt hij dat *'het invullen van bijvoorbeeld de WerkUrenBerekenaar en WerkZorgBerekenaar van het Nibud, WOMEN Inc. en Stichting Het Potentieel Pakken helpt door het totaalbeeld voor mensen inzichtelijk te maken en kan laten zien dat meer uren werken veelal meer loont dan wordt gedacht'*. In mijn ogen is zo een tool slechts symptoombestrijding en zou deze vanuit het rechtszekerheidsbeginsel, en in het verlengde daarvan de 'grip' van de burger, overbodig moeten zijn. Daarbij is het nog maar zeer de vraag of een dergelijke tool de noodzakelijke rechtszekerheid wel kan garanderen.

4.3 Tussenconclusie

Het draagkrachtbeginsel vormt de rechtsgrondslag van de Wet IB 2001 en houdt in dat zodra een natuurlijk persoon een hoger inkomen geniet hij derhalve een groter draagvermogen heeft en zo een hogere fiscale last kan dragen. Het draagkrachtbeginsel betekent concreet dat er met verschillende zaken rekening moet worden gehouden. Zo moet de koopkrachttoename belast worden, hetgeen impliceert dat verwervingskosten buiten de heffing moeten blijven (de objectieve draagkracht) en moet een deel van het inkomen van belastingheffing worden onttrokken om op die manier een sociaal minimum te bewerkstelligen voor iedere belastingplichtige (de subjectieve draagkracht). Dit sociaal minimum wordt gezien als de spreekwoordelijke brug van Cohen Stuart.

De bepalingen in de Wet IB 2001 moeten dus altijd stroken met het draagkrachtbeginsel. Het is gebleken dat zowel een proportioneel als progressief tarief in lijn is

79 Centerdata 2024, p. 38.

80 Zie nader par. 4.1.4.4.

met het draagkrachtbeginsel. Alleen een degressief tarief zou in strijd zijn met dit beginsel.

De heffingskortingen in de Wet IB 2001 vervullen verschillende functies. Zo fungeert met name de algemene heffingskorting en in mindere mate de arbeidskorting als het gewicht van de brug. Daarnaast fungeert de arbeidskorting als een tegemoetkoming voor het vervallen van het arbeidskostenforfait en als stimuleringsregeling voor de arbeidsmarkt. De algemene heffingskorting is in lijn met het draagkrachtbeginsel als deze korting van voldoende omvang is om een sociaal minimum te garanderen. De arbeidskorting strookt met dit beginsel als deze een voldoende compensatie biedt voor de gemaakte beroepskosten. Daarnaast is het van belang dat de invloed van de heffingskortingen op de marginale druk niet resulteert in een degressief tarief, dat zou het draagkrachtbeginsel namelijk schaden.

Ten eerste is gebleken dat de heffingskortingen niet zorgen voor een degressief tarief en dat het grillige verloop van de marginale druk dus niet strijdig is met het draagkrachtbeginsel. De sterkste schouders blijven de zwaarste lasten dragen. Echter is wel gebleken dat de kortingen van te lage omvang zijn om te voldoen aan het sociale minimum. Dit zorgt dus wel voor strijdigheid met het draagkrachtbeginsel. Ook het feit dat de arbeidskorting wordt afgebouwd voor hogere inkomens betekent dat zij niet gecompenseerd worden voor het vervallen van het arbeidskostenforfait, terwijl deze groep wel kosten moet maken om hun beroep uit te oefenen. Dit strookt dus niet met de objectieve draagkracht. Het is daarnaast ook nog de vraag of de arbeidskorting in voldoende mate tegemoetkomt aan het vervallen van het arbeidskostenforfait. Onder het systeem van de heffingskortingen wordt in onvoldoende mate recht gedaan aan zowel de subjectieve als de objectieve draagkracht.

Het rechtszekerheidsbeginsel betekent dat het recht voor de belastingplichtige kenbaar en berekenbaar moet zijn. In het verlengde hiervan ligt het begrip 'grip', dat betekent dat de belastingplichtige door zijn eigen handelen invloed uit moet kunnen oefenen op de door hem gewenste uitkomst. Het moet voor een belastingplichtige duidelijk zijn wat meer of minder gaan werken voor zijn besteedbaar inkomen tot gevolg heeft. Uit onderzoek bleek dat net iets meer dan de helft van de belastingplichtige terecht aangeeft recht te hebben op de algemene heffingskorting of de arbeidskorting. Dat impliceert dat een groot deel van de belastingplichtige niet goed bekend is met deze kortingen en deze dus ook minder snel mee zullen nemen in de te maken beslissingen.

Het grillige verloop van de marginale tarieven zorgt ervoor dat het voor een belastingplichtige onduidelijk is wat het effect van een inkomensstijging of daling op het besteedbaar inkomen is. Uit onderzoek van Centerdata is bovendien gebleken dat het gros van de belastingplichtigen zijn marginale druk aanzienlijk hoger of lager inschat en dat slechts 31% in de buurt zit van zijn daadwerkelijke marginale druk. Het is vooral problematisch dat lagere inkomens hun marginale druk doorgaans te hoog inschatten; hierdoor heeft heel de inrichting van met name de arbeidskorting, die juist voor deze groep de marginale druk zou moeten verlagen ter stimulering

van arbeid, weinig zin. Dit grillige verloop levert strijd met het rechtszekerheidsbeginsel op en zorgt ervoor dat een belastingplichtige moeilijk grip kan uitoefenen op de uitkomsten van zijn eigen handelen. In mijn ogen is dit moeilijk te rijmen met de wens van de wetgever tot verdere individualisering. Het is dus van belang dat de tariefstructuur versimpeld wordt om zo beter aan te sluiten bij het rechtszekerheidsbeginsel.

5 Mitigatie van de nadelige effecten

In dit hoofdstuk zal onderzocht worden welke beleidsmaatregelen genomen kunnen worden om de negatieve effecten, die in voorgaande hoofdstukken behandeld zijn, te mitigeren. In paragraaf 5.1 zal eerst kort uiteengezet worden welke doelen de beleidsmaatregelen moeten realiseren. Vervolgens zal in paragraaf 5.2.1 onderzocht worden welke maatregelen genomen kunnen worden om de nadelige effecten van de algemene heffingskorting te mitigeren. Hierbij zullen verschillende opties geanalyseerd worden, waarna één optie vanuit de hierna gestelde doelen als de meest juiste aangewezen wordt. Vervolgens wordt in paragraaf 5.2.2 hetzelfde onderzocht voor de arbeidskorting. In paragraaf 5.3 wordt onderzocht welke economische kanttekeningen er gemaakt moeten worden bij de gedane voorstellen en hoe deze voorstellen budgettair gedekt moeten worden. Daarbij wordt alleen kwalitatief gezocht naar een indicatieve budgettaire dekking.

5.1 De beoogde doelen

Er moeten beleidsmaatregelen opgesteld worden om de volgende doelen te bereiken:

1. Het grillige tariefsverloop moet versimpeld worden om zo de rechtszekerheid stevig te bevorderen. Hierbij mag nooit sprake zijn van een degressief tarief en mag het werkelijke marginale tarief nooit hoger zijn dan het statutaire tarief.
2. De algemene heffingskorting moet ervoor zorgen dat er na belastingheffing voldoende inkomen resteert om een sociaal minimum te handhaven voor iedere belastingplichtige. Op deze manier gaat de algemene heffingskorting weer functioneren als vervanging van de belastingvrije som.
3. De arbeidskorting moet weer in lijn gebracht worden met de twee gedachten achter deze korting, namelijk de vervangingsgedachte en de stimuleringsgedachte.

Het eerste doel ziet op het verbeteren van de rechtszekerheid. De laatste twee doelen moeten de heffingskortingen meer laten stroken met het draagkrachtbeginsel.

5.2 Beleidsmaatregelen

5.2.1 Hervorming van de algemene heffingskorting

In paragraaf 4.1.4.1 is uiteengezet dat de algemene heffingskorting ervoor zou moeten zorgen dat een gedeelte van het inkomen niet beschikbaar is voor belastingheffing

om op die manier recht te doen aan het subjectieve draagkrachtbeginsel. Echter is deze korting (veel) te laag om het bestaansminimum ter hoogte van de nettobijstandsuitkering te garanderen. De korting zorgt namelijk voor een belastingvrije voet van € 8.313,-, terwijl het bestaansminimum € 14.599,- per jaar bedraagt. Er zijn verschillende beleidsopties om ervoor te zorgen dat de spreekwoordelijke brug onder de analogie van Cohen Stuart weer gegarandeerd wordt. In deze subparagraaf zullen deze verschillende beleidsopties onderzocht en vervolgens gewogen worden.

Daarbij wordt veronderstelt dat art. 8.8 Wet IB 2001 niet afgeschaft wordt. Als art. 8.8 Wet IB 2001 afgeschaft wordt ontstaat er een verzilverbare heffingskorting. Dat betekent concreet dat onder de huidige algemene heffingskorting sprake is van een belastingteruggaaf zodra het inkomen minder bedraagt dan € 8.313,-. De verzilverbare heffingskorting wordt in deze thesis niet nader besproken, omdat er voor de laagste inkomens al het stelsel van de bijstand bestaat om op die manier een suffiënt inkomen te garanderen.¹ De verzilverbare heffingskorting is dus een oplossing voor het garanderen van een bepaald inkomen voor iedereen, terwijl er in deze thesis onderzocht wordt hoe het systeem van de heffingskortingen ervoor kan zorgen dat er een deel van het reeds verdiende inkomen van belastingheffing uitgesloten wordt om zo recht te doen aan het subjectieve draagkrachtbeginsel. Het draagkrachtbeginsel betekent immers dat er geheven wordt naar ieders verkregen draagkracht, ofwel naar het primaire inkomen,² en is derhalve geen beginsel dat ziet op het garanderen van dit primaire inkomen. Daarvoor moet in mijn ogen aangesloten worden bij het begrip bestaanszekerheid.

5.2.1.1 Substantiële verhoging van de algemene heffingskorting

Het verhogen van de algemene heffingskorting, zodat er een belastingvrije voet van € 14.599,- ontstaat, zorgt ervoor dat dit deel van het inkomen niet voor belastingheffing beschikbaar is. De vraag daarbij is hoe hoog de algemene heffingskorting moet zijn om een materiële belastingvrije voet van € 14.599,- te creëren. Dit kan berekend worden met de volgende vergelijking:

$$\frac{\text{Algemene heffingskorting}}{36,93\%} = € 14.599,-$$

Bij het oplossen van deze vergelijking blijkt dat de algemene heffingskorting verhoogd moet worden naar € 5.392,-. Om voor iedere belastingplichtige tegemoet te komen aan het subjectieve draagkrachtbeginsel en om ervoor te zorgen dat het werkelijke marginale tarief niet boven het statutaire tarief uitkomt, moet het afbouwtraject afgeschaft worden. Aangezien dit afbouwtraject al onderdeel is van de huidige tariefstructuur, de afbouw verloopt namelijk tot de tweede schijf bereikt is, kan dit afbouwtraject in de statutaire tarieven verdisconteerd worden. Een voordeel van deze verhoging is dat deze op redelijk korte termijn ingevoerd kan worden. Het vergt namelijk geen substantiële stelselwijzigingen in de Wet IB 2001.

1 Trimp, De Kam & Lok 2009, § 5.2.

2 Rijksoverheid 2024, p. 66.

Een nadeel van deze variant is dat een deel van de belastingplichtigen door het bestaan van art. 8.8 Wet IB 2001 met een nog grotere verzilveringsproblematiek te maken krijgen. Immers, zodra het inkomen minder bedraagt dan € 14.599,- kan een deel van de korting niet verzilverd worden. Een oplossing voor dit verzilveringsprobleem zou, zoals gezegd, zijn om art. 8.8 Wet IB 2001 af te schaffen om zo te komen tot een verzilverbare heffingskorting.

Een ander nadeel van deze beleidsoptie waar ook de huidige algemene heffingskorting mee te kampen heeft is dat uit paragraaf 4.2.2.1 blijkt dat slechts de helft van de belastingplichtigen bekend is met de algemene heffingskorting. Als een belastingplichtige niet bekend is met de algemene heffingskorting, is deze waarschijnlijk ook niet bekend met de materiële belastingvrije voet die deze korting bewerkstelligt. Het bepalen van deze belastingvrije voet vergt namelijk voldoende kennis van het systeem van heffingskortingen. Zo moet een belastingplichtige beseffen dat hij nooit meer korting kan innen dan dat hij aan belasting moet betalen.³ Weet hij wel van het bestaan van art. 8.8 Wet IB 2001 af, dan zal hij vervolgens moeten kijken bij welk inkomen het te betalen belastingbedrag gelijk is aan de hoogte van de algemene heffingskorting om op die manier te bepalen wat zijn belastingvrije voet is. Oftewel: onder deze variant blijft het moeilijk voor een belastingplichtige om te bepalen welk deel van zijn inkomen niet beschikbaar is voor belastingheffing.

5.2.1.2 Herinvoering van de belastingvrije som

Naast het verhogen van de algemene heffingskorting kan ook overwogen worden om een belastingvrije som zoals die gold onder de Wet IB 1964 ter hoogte van een bedrag van € 14.599,- terug in te voeren en de algemene heffingskorting af te schaffen. Een dergelijke belastingvrije som krijgt in dat geval de functie van een aftrekpost. Dit zorgt er echter voor dat hoge inkomens een tariefsvoordeel hebben, omdat zij dit bedrag kunnen aftrekken tegen een hoger marginaal tarief. Dit tariefsvoordeel zou voorkomen kunnen worden door dit bedrag slechts aftrekbaar te maken tegen het laagste tarief. In dat geval wordt deze belastingvrije som onderdeel van de grondslagverminderende posten van art. 2.10, lid 3, Wet IB 2001. Bij herinvoering van de belastingvrije som wordt het bepalen van de marginale druk complexer, zeker als deze aftrek onderdeel gaat zijn van art. 2.10, lid 3, Wet IB 2001.

5.2.1.3 Invoering van een 0%-tarief

Een andere mogelijkheid om recht te doen aan de subjectieve draagkracht in de Wet IB 2001 is door een nieuwe 0%-tariefschijf van € 14.599,- in te voeren.⁴ Op die manier wordt er voor iedere belastingplichtige tegemoetgekomen aan de noodzakelijke kosten voor een sociaal minimum en is het voor iedere belastingplichtige duidelijk dat men over de eerste € 14.599,- geen belasting betaalt. De lengte van deze schijf kan daarbij gekoppeld worden aan de minimale bijstandsnorm van art. 21, sub a,

³ Art. 8.8 Wet IB 2001.

⁴ Zie Centerdata 2024, p. 11.

Participatiewet. De algemene heffingskorting kan onder deze variant afgeschaft worden en geïntegreerd worden in het tariefsverloop. De (on)bekendheid met de algemene heffingskorting, en dus van de daadwerkelijke tariefstructuur, wordt onder deze variant tevens opgelost.

Dit voorstel is ook door Centerdata gedaan, echter pleiten zij ervoor om een flexibele grens in te voeren, die afhankelijk is van de persoonlijke situatie. Dit zorgt in mijn ogen voor meer complexiteit en rechtsonzekerheid. De nettobijstandsnorm is door de Commissie Sociaal Minimum immers als voldoende aanvaard om in deze persoonlijke situaties te voorzien en zou in mijn ogen dus als vaste grens moeten fungeren voor iedere belastingplichtige. Nadeel van deze variant is dat hij zeer generiek is en dus ook voor de hogere inkomens geldt. Dit betekent dat er minder gericht inkomensondersteuning gegeven kan worden aan lage inkomens en dat de hogere inkomens ook profiteren van dit tarief. Over het hele inkomensgebouw wordt de gemiddelde druk lager.

5.2.1.4 Aanbevelingen omtrent de algemene heffingskorting

Na alle bovenstaande beleidsopties in ogenschouw te hebben genomen, is mijn aanbeveling om uiteindelijk te komen tot de invoering van een 0%-tarief tot een belastbaar inkomen van € 14.599,-. Waarbij de lengte van deze schijf gekoppeld wordt aan art. 21, sub a, Participatiewet. De algemene heffingskorting wordt afgeschaft. Deze variant zorgt ervoor dat de algemene heffingskorting volledig in de tarieven is geïntegreerd. Op die manier is het voor iedere belastingplichtige duidelijk dat er over de eerste € 14.599,- geen belasting betaald wordt. Ook zorgt deze variant ervoor dat er voor iedere belastingplichtige een belastingvrije voet wordt gecreëerd zonder dat dit resulteert in een tariefsvoordeel voor hogere inkomens. Op deze manier wordt weer recht gedaan aan het subjectieve draagkrachtbeginsel.

5.2.2 Hervorming van de arbeidskorting

Om de arbeidskorting weer in lijn te brengen met zijn oorspronkelijke doel heb ik op basis van bestaande literatuur en voorgaande hoofdstukken de volgende aanbevelingen opgesteld.

Om te beginnen moet de arbeidskorting niet langer worden toegekend aan IB-ondernemers en resultaatgenieters. Uit paragraaf 2.3.2 bleek dat het vanuit de vervangingsgedachte niet goed te verdedigen is om deze korting toe te kennen aan IB-ondernemers en resultaatgenieters. Deze groep belastingplichtigen kunnen hun kosten immers altijd in aftrek brengen en kunnen gestimuleerd worden tot het verrichten van meer arbeid door de MKB-winstvrijstelling, de ondernemersaftrek en de tbs-vrijstelling aan te passen. Het niet meer toekennen van de arbeidskorting aan IB-ondernemers en resultaatgenieters zorgt daarnaast voor een meer gelijke behandeling tussen werknemers en ondernemers en resultaatgenieters. Deze gelijkere behandeling wordt ook in een rapport van de SEO aanbevolen.⁵

5 SEO Economisch Onderzoek 2017, p. 138.

De opbrengst die met deze maatregel gepaard gaat, kan vervolgens gebruikt worden voor de herinvoering van het arbeidskostenforfait, zoals deze gold onder de Wet IB 1964 voor werknemers. Daarbij wordt een vast bedrag of een vast percentage van de loonsom (het forfait) in aftrek toegestaan en wordt deze verhoogd, zodra de belastingplichtige aan kan tonen dat de daadwerkelijke verwervingskosten hoger zijn dan dit forfait.⁶ Op deze manier wordt weer aangesloten bij de objectieve draagkracht van werknemers.

Door het arbeidskostenforfait weer in te voeren, kan de arbeidskorting versoberd worden, omdat deze korting nu niet meer tegemoet hoeft te komen aan de gemaakte verwervingskosten. Na herinvoering van het arbeidskostenforfait heeft de arbeidskorting namelijk louter een instrumenteel karakter gekregen. Caminada en Stevens zijn ook tot een dergelijk voorstel gekomen, echter pleiten zij ervoor de arbeidskorting toe te blijven kennen aan iedere belastingplichtige die tegenwoordige arbeid verricht in plaats van alleen aan werknemers, hetgeen in mijn ogen dus niet goed te verdedigen valt.⁷

Een andere reden om de arbeidskorting verder te versoberen, is om er op die manier voor te zorgen dat de inkomensachteruitgang bij bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid niet te groot wordt. Een andere reden voor het verlagen van de arbeidskorting is dat het alsmaar verhogen van de arbeidskorting niet duidelijk resulteert in meer arbeidsparticipatie en dat er daardoor een groot cadeaueffect is ontstaan.⁸ Afschaffen van de arbeidskorting gaat in mijn ogen te ver omdat arbeidsparticipatie gestimuleerd moet blijven worden.⁹ Het blijven toekennen van de arbeidskorting zorgt ervoor dat het aantrekkelijk blijft om vanuit een uitkeringssituatie weer te gaan werken.¹⁰

Gelet op de hiervoor aangehaalde argumenten tot versobering, zou mijn voorstel zijn om de arbeidskorting te houden op het niveau van 2001, waarbij slechts de jaarlijkse indexatie in acht wordt genomen. Dit betekent dat alle beleidsmatige verhogingen van de arbeidskorting teruggedraaid zouden moeten worden, waardoor de arbeidskorting uitkomt op een bedrag van maximaal € 1.339,-.¹¹ Echter, aangezien de arbeidskorting na de herinvoering van het arbeidskostenforfait een louter instrumenteel karakter heeft gekregen, is de hervorming van de arbeidskorting een weging van met name politieke en economische argumenten. De hoogte van de arbeidskorting, de schijfgrenzen en het eventuele opbouwtarief zijn, zoals gezegd, arbitrair en voor politieke opvattingen vatbaar. In de volgende paragraaf zullen twee verschillende varianten besproken worden die de wetgever kan overwegen om tot een hervorming van de arbeidskorting te komen.

Om de rechtszekerheid te bevorderen zou mijn aanbeveling zijn om deze hervormde arbeidskorting in het vervolg de werknemerskorting (hierna: WK) te noemen, zodat duidelijk is dat deze alleen geldt voor werknemers. Het arbeidsinkomen blijft daarbij leidend en bedraagt onder deze werknemerskorting louter het inkomen uit dienstbetrekking.

6 Caminada en Stevens 2021, § 6.3.2.

7 Caminada en Stevens 2021, § 6.3.2.

8 Centerdata 2024a, p. 20.

9 Centerdata 2024, p. 45.

10 CPB 2015a, p. 3.

11 Zie par. 2.3.2.1.

5.2.2.1 De werknemerskorting: een tweetal varianten

In deze thesis zal stilgestaan worden bij twee verschillende varianten van deze zogenoemde werknemerskorting. De eerste is de opbouwende werknemerskorting en de tweede variant is de vaste werknemerskorting. Om deze varianten toe te lichten wordt steeds eerst het voorbeeld van een versoberde werknemerskorting gebruikt van € 1.399,-, zoals in de vorige paragraaf is toegelicht, waarbij vervolgens een algemene formule wordt opgesteld, die gebruikt kan worden bij verschillende hoogtes van de werknemerskorting. Hierbij blijven wel altijd de volgende uitgangspunten gelden, ongeacht de te behandelen variant.

Om te beginnen blijft het 0%-tarief van € 14.599,- en het arbeidskostenforfait een gegeven, omdat deze twee beleidsopties de belastingheffing in de Wet IB 2001 weer in lijn brengen met het draagkrachtbeginsel. Daarnaast blijft uitgegaan worden van de huidige tariefschijven en belastingpercentages en het bestaan van art. 8.8 Wet IB 2001.¹² Dat betekent dat uitgegaan wordt van de volgende tariefstructuur:

Tabel 3: nieuwe schijftarieven

Schijf	Ondergrens	Bovengrens	Marginaal tarief	Max. belasting in schijf	Cumulatief
1	€ 0,-	€ 14.599,-	0%	€ 0,-	€ 0,-
2	€ 14.600,-	€ 73.031,-	36,93%	€ 21.578,-	€ 21.578,-
3	€ 73.032,-	-	49,50%	-	€ 21.578 + (X -/- 73.032 × 49,50%)

Daarnaast is het afbouwen van de werknemerskorting niet aan te bevelen, omdat dit ervoor zorgt dat het daadwerkelijke marginale tarief hoger komt te liggen dan het statutaire tarief. Deze gecamoufleerde drukverhoging schuurt met het rechtszekerheidsbeginsel. Er zal louter onderzocht worden wat de voor- en nadelen zijn van een werknemerskorting die opgebouwd wordt en van een werknemerskorting die vast blijft onder de hiervoor gestelde uitgangspunten. Het is daarna aan de wetgever om deze voor- en nadelen te wegen en om te kiezen voor een van de twee varianten. Daarbij moet wel vermeld worden dat een vaste werknemerskorting, of deze nu eerst opgebouwd wordt of altijd vast blijft, denivellerend werkt. Immers, als de werknemerskorting niet afgebouwd wordt, daalt de gemiddelde en marginale druk voor hogere inkomens. Als de wetgever ervoor kiest om het afschaffen van het afbouwtraject te compenseren door de werknemerskorting te verlagen, zorgt dit ervoor dat de gemiddelde druk van lage- en middeninkomens stijgt.¹³

¹² Zie par. 5.2.1.

¹³ Zie voor een dergelijk voorbeeld ook: Thomas 2020. In dit voorbeeld werd voorgesteld om de maximale korting in 2023 generiek te verlagen bij de aanvang van het tweede en van het derde opbouwtraject om op die manier de kosten van € 5 miljard voor het afschaffen van het afbouwtraject budgetneutraal te laten verlopen.

Om de voor- en nadelen van de twee verschillende werknemerskortingen inzichtelijk te maken wordt een kader opgesteld waarbij de wetgever duidelijk kan zien wat de invloed is van de gekozen hervorming van de arbeidskorting. Dit kader zorgt ervoor dat de werknemerskorting blijft stroken met het draagkrachtbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

5.2.2.1.1 Opbouwende werknemerskorting

Uit economisch onderzoek is gebleken dat een laag marginaal tarief rond een modaal inkomen vanuit economisch oogpunt optimaal is, omdat daar de inkomensconcentratie het hoogst is.¹⁴ Het modale inkomen ligt rond de € 38.500,-, waardoor het marginale tarief zou moeten dalen tot en voorbij dit modale inkomen.¹⁵ Dit in ogenschouw nemend is het een voordeel van het opbouwen van de werknemerskorting vanaf een arbeidsinkomen van € 14.599,- tot een arbeidsinkomen van, bijvoorbeeld, € 58.401,-,¹⁶ dat de marginale druk op dit inkomenstraject daalt. Op dit inkomensstraject is de inkomensconcentratie om en nabij het hoogst.¹⁷ Het opbouwtarief (X) van de werknemerskorting kan als volgt worden bepaald:

$$\begin{aligned} X(58.401 - 14.599) &= 1.339 \\ 43.802X &= 1.339 \\ X &= 3,057\% \end{aligned}$$

Dit betekent dat de werknemerskorting gestaag opgebouwd wordt vanaf een arbeidsinkomen van € 14.599,- tegen 3,057% net zo lang tot deze bij een arbeidsinkomen van € 58.401,- precies € 1.339,- bedraagt. Op dit inkomenstraject daalt de marginale druk met 3,057%. De hoogte van de werknemerskorting wordt bepaald door 3,057% te vermenigvuldigen met het arbeidsinkomen voor zover deze de € 14.599,- te boven gaat.

Uit dit voorbeeld kan vervolgens de volgende formule¹⁸ worden afgeleid om tot een bepaald opbouwpercentage te komen:

$$X = \frac{W}{(Y - 14.599)}$$

Opbouwpercentage Hoogte WK

Inkomen waarna WK vlak blijft

Bij deze formule moet een aantal opmerkingen gemaakt worden. Er geldt dat hoe hoger het inkomen waarna de werknemerskorting vlak blijft (Y) hoe lager het

14 Vereniging voor Belastingwetenschap 2023, p. 106 en zie par. 5.3.

15 Zie voetnoot hiervoor.

16 Het modaal inkomen is op dit inkomenstraject de mediaan.

17 Zie CBS, 'Verdeling gestandaardiseerd inkomen' <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/inkomensverdeling>, maart 2023.

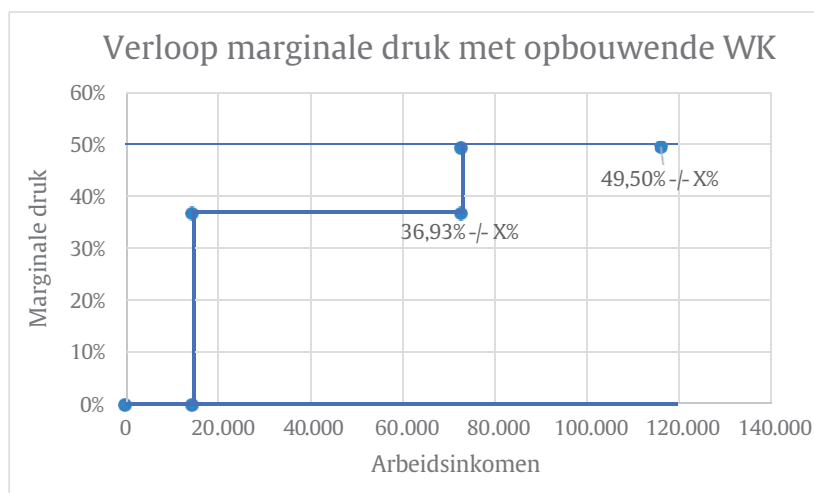
18 Zie bijlage 1 voor de totstandkoming van deze formule.

opbouwpercentage (X). Bij een gelijkblijvend opbouwtraject ($Y \text{ -/ - } 14.599$) geldt dat hoe hoger de W is, hoe hoger het opbouwpercentage wordt.

Een nadeel van deze variant is dat de tariefstructuur minder inzichtelijk wordt, omdat de werkelijke marginale druk op het opbouwtraject $Y \text{ -/ - } € 14.599,-$ met X% lager ligt. Zodra het arbeidsinkomen meer bedraagt dan Y, is het effect van de werknemerskorting op de daadwerkelijke marginale druk 0% en bedraagt de marginale druk derhalve het statutaire tarief.

Een voordeel van deze variant is dat er geen verzilveringsprobleem optreedt, omdat de hoogte van de werknemerskorting X% van het arbeidsinkomen bedraagt dat de € 14.599,- overstijgt. Een ander voordeel is dat het opbouwen van de werknemerskorting gepaard gaat met een lager budgettair beslag ten opzichte van een vaste werknemerskorting, indien uitgegaan wordt van dezelfde maximale hoogte van deze korting.

De daadwerkelijke marginale druk van deze variant is samen te vatten in de volgende grafiek:



Figuur 9: verloop van de marginale druk met een opbouwende werknemerskorting.

Zodra de wetgever vastgesteld heeft na welk inkomen de werknemerskorting vlak blijft (Y), is de invloed van de werknemerskorting op de marginale druk 0%. Dat betekent dat op het inkomenstraject ($Y \text{ -/ - } € 14.599,-$) de marginale druk 36,93% -/ X% bedraagt of indien Y meer bedraagt dan € 73.032,- 49,50% -/ X% bedraagt en op het inkomenstraject inkomen > Y geldt dat de marginale druk op de 36,93% respectievelijk 49,50% ligt. Oftewel: bij het invoeren van een opbouwtraject resulteert dit in vier marginale tarieven.

5.2.2.1.2 Vlakke werknemerskorting

Naast een opbouw van de werknemerskorting kan er ook gekozen worden voor een vaste werknemerskorting voor iedere belastingplichtige, zodra deze meer verdient dan € 14.599,-. Vanaf dat arbeidsinkomen wordt namelijk pas belasting betaald waar de werknemerskorting mee verrekend kan worden.

Een nadeel van een vaste werknemerskorting is dat het verzilveringsprobleem optreedt, vanwege het bestaan van de 0%-tariefschijf. Uitgaande van een vaste werknemerskorting van € 1.339,- en een statutair tarief van 36,93% zou dat betekenen dat de formele belastingvrije voet opgehoogd wordt naar een materiële belastingvrije voet van € 18.224,77. Hetgeen de volgende berekening aantoont, waarbij X staat voor het arbeidsinkomen:

$$\begin{aligned}(X - 14.599) \times 36,93\% &= 1.339 \\ 0,3693X - 5.391,4107 &= 1.339 \\ 0,3693X &= 6.730,4107 \\ X &= 18.224,77\end{aligned}$$

Dit zou, indien gewenst, opgelost kunnen worden door de 0%-tariefschijf met € 1.339,-/36,93% = € 3.625,77 te verlagen naar € 10.973,22 voor werknemers, zodat er na volledige verrekening van de werknemerskorting een materiële belastingvrije voet ontstaat van € 14.599,-. Dat zou echter betekenen dat er twee tariefstelsels zouden moeten komen, namelijk een stelsel voor werknemers en voor niet-werknemers. Het subjectieve draagkrachtbeginsel vergt namelijk voor iedere belastingplichtige, dus ook voor niet-werknemers, een belastingvrije voet van € 14.599,-. Vanuit het rechtszekerheidsbeginsel en de eenvoud is een verschillende heffingsstructuur voor werknemers en niet-werknemers niet aan te bevelen.

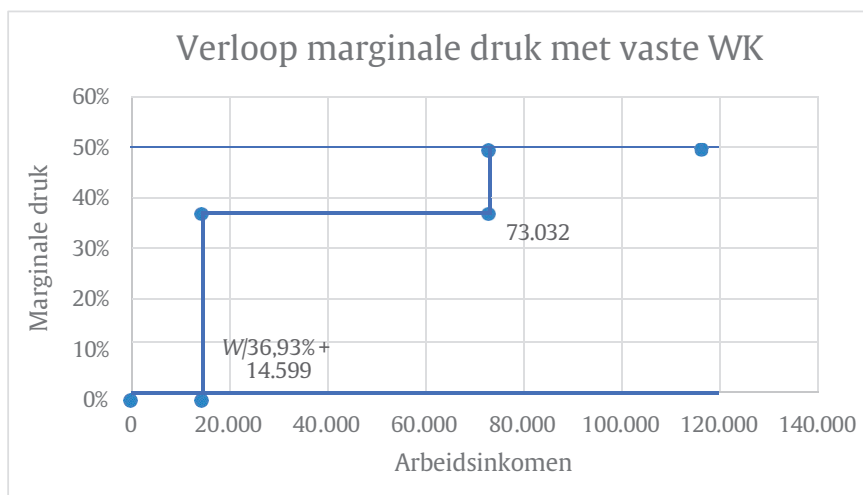
In het vervolg van deze paragraaf ga ik ervan uit dat een materiële verhoging van de formele belastingvrije voet niet problematisch is. Het is aan de wetgever om dit in ogenschouw te nemen. Een vaste werknemerskorting heeft geen invloed op de marginale druk. Deze variant zorgt er louter voor dat, onder de veronderstelling dat art. 8.8 Wet IB 2001 gehandhaafd blijft, de formele belastingvrije voet verhoogd wordt, hetgeen uit voorgaande berekening bleek.

Middels de volgende formule kan bepaald worden hoe hoog de nieuwe belastingvrije voet wordt bij een bepaalde vaste hoogte van de werknemerskorting:¹⁹

$$\begin{array}{ccc}\text{Materiële belastingvrije voet} & & \text{Hoogte WK} \\ & \swarrow & \searrow \\ & B = & \frac{W}{36,93\%} + 14.599\end{array}$$

¹⁹ Zie bijlage 1 voor de totstandkoming van deze formule.

De marginale schijftarieven, en dan met name de schijflengtes, zijn onder deze formule samen te vatten in de volgende grafiek:



Figuur 10: het verloop van de marginale druk met een vaste werknemerskorting.

De statutaire tarieven van 36,93% en 49,50% veranderen niet, omdat uit hoofdstuk 3 is gebleken dat een marginale verandering van een heffingskorting van 0% geen effect heeft op de daadwerkelijke marginale druk. Het zorgt dus louter voor een hogere belastingvrije voet.

5.3 Economische kanttekeningen

5.3.1 Stroken de gedane voorstellen met de optimale belastingtheorie?

Het invoeren van een belastingvrije voet zorgt voor een marginaal en gemiddeld tarief van 0% tot aan de € 14.599,-, hetgeen vanuit een economisch oogpunt niet wenselijk is. Uit hoofdstuk 3 is gebleken dat vanuit de optimale belastingtheorie bezien de marginale tarieven voor de lagere inkomens juist hoog zouden moeten liggen.²⁰ Op die manier is het mogelijk om veel herverdelingswinst te behalen en het doelmatigheidsverlies beperkt te houden.

Het invoeren van een 0%-tarief tot € 14.599,- zorgt ervoor dat er minder inkomensondersteuning nodig is in de vorm van toeslagen, uitkeringen en heffingskortingen. Het nadeel vanuit de optimale belastingtheorie bezien is dat hogere inkomens ook profiteren van deze zeer generieke maatregel. Dit betekent dat er weinig herverdelingswinst wordt behaald. Of in de woorden van Jacobs: de prijs van gelijkheid is dan hoog.

²⁰ Jacobs 2008, p. 95.

Of de werknemerskorting strookt met de optimale belastingtheorie is afhankelijk van de inrichting van de werknemerskorting. Indien gekozen wordt voor een vlakke werknemerskorting is het effect op het marginale tarief van de belastingplichtige 0% en levert deze korting dus geen bijdrage om te komen tot een optimaal belastingstelsel. Indien gekozen wordt voor een opbouwende werknemerskorting past dit wel in de optimale belastingtheorie. De opbouw van deze korting zou namelijk een goed middel zijn om het marginale tarief tot en voorbij het modale inkomen te doen laten dalen.²¹ Zoals gezegd betekent het niet afbouwen van de werknemerskorting wel dat de gemiddelde en marginale druk van de hogere inkomens afneemt, hetgeen neerkomt op denivellering.

Ondanks dat de gedane voorstellen met betrekking tot de algemene heffingskorting en de arbeidskorting economisch gezien niet de meest efficiënte zijn, ben ik van mening dat de voorstellen toch in stand kunnen blijven. De rechtsgrondslag van de inkomstenbelasting is het draagkrachtbeginsel. Zowel in de literatuur²² als in de parlementaire geschiedenis²³ is dit beginsel bestempeld als de meest superieure rechtsgrondslag. Dat betekent niet dat economische efficiëntie niet van belang is, maar dit betekent in mijn ogen wel dat er pas tot economisch gestuurde belastingheffing gekomen kan worden als de basisbeginselen van het draagkrachtbeginsel gewaarborgd zijn, zijnde een vrijstelling van het bestaansminimum voor iedere belastingplichtige, aftrek van verwervingskosten en tegemoetkoming voor onvermijdbare uitgaven.²⁴ Deze spanning tussen het draagkrachtbeginsel en de optimale belastingtheorie is ook wel een van de tekortkomingen van het draagkrachtbeginsel, omdat dit beginsel zich niet laat vertalen in een concrete tariefstructuur,²⁵ waarbij de optimale belastingtheorie dat wel doet.²⁶

Het vergt nader onderzoek om te bepalen hoe het stelsel van heffing op arbeidsinkomen in overeenstemming kan worden gebracht met zowel het draagkrachtbeginsel als met de optimale belastingtheorie. De heffing op arbeidsinkomen en het verloop van de daadwerkelijke marginale druk is namelijk tevens afhankelijk van toeslagen, andere heffingskortingen en uitkeringen.

5.3.2 De budgettaire dekking

Zoals eerder vermeld zal er niet exact berekend worden hoe de gedane voorstellen budgettair gedekt kunnen worden. Wel zal in deze paragraaf onderzocht worden hoe deze dekking eruit zou kunnen zien.

Om te beginnen levert het invoeren van een belastingvrije voet à € 14.599,- een flinke budgettaire derving van belastinginkomsten op, omdat het de gemiddelde druk over het gehele inkomensgebouw verlaagt. Dit kan, zoals eerder vermeld, deels gedekt

21 Zie figuur 10.

22 Rijkers en Van Vijfeijken 2010, p. 251.

23 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 5 en p. 110.

24 Wijtvliet 2021, § 4.1.

25 Zie par. 4.1.2.

26 Heithuis 1999, § 2.2.1.

worden door de arbeidskorting/werknemerskorting niet langer toe te kennen aan IB-ondernemers en resultaatgenieters en deze vervolgens te versoberen. Daarnaast is het aanbevelingswaardig om eerst fiscale regelingen die alsondoeltreffend en ondoelmatig geëvalueerd zijn af te schaffen of te versoberen.²⁷ Daarnaast zorgt een dusdanig hoge belastingvrije voet ervoor dat de laagste inkomens minder afhankelijk zijn van bijvoorbeeld de huurtoeslag of de zorgtoeslag.²⁸ Deze kunnen versoerd worden, omdat de kosten voor huur en zorg verdisconteerd zijn in het sociale bestaansminimum van € 14.599,-.

Vanuit economisch perspectief bezien, kan dekking gezocht worden in het beter beprijzen van externe effecten. Dit levert economisch gezien welvaartwinst op, omdat deze maatregel marktfalen (deels) oplost.²⁹ Ook het verhogen van de erf- en schenkbelasting zorgt voor minimale economische verstoringen en zou dus, ondanks zeer uiteenlopende maatschappelijke opvattingen over nut en noodzaak van deze heffingen, een goede dekking kunnen zijn voor de gemaakte voorstellen.³⁰ Tot slot zou het aanbevelingswaardig zijn om de lasten op arbeid te verschuiven naar lasten op consumptie.³¹ Het belasten van consumptie in plaats van arbeid is vanuit economisch oogpunt minder verstorend.³²

5.4 Tussenconclusie

Om de negatieve effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting te mitigeren, moeten deze twee kortingen weer in lijn komen met de oorspronkelijke gedachte achter deze kortingen. Het doel daarbij is om beter aan te sluiten bij de subjectieve en objectieve draagkracht van de belastingplichtige en ervoor te zorgen dat de belastingplichtige weer grip krijgt op de financiële situatie, hetgeen vanuit het rechtszekerheidsbeginsel gewenst is.

Om ervoor te zorgen dat aangesloten wordt bij het subjectieve draagkrachtbeginsel is het van belang dat de eerste € 14.599,- aan inkomen niet voor belastingheffing beschikbaar is. Dit kan het beste bereikt worden middels een 0%-tarief. De algemene heffingskorting wordt afgeschaft. Dit 0%-tarief geniet de voorkeur boven een verhoogde algemene heffingskorting en een belastingvrije som zoals die gold onder de Wet IB 1964, omdat deze variant duidelijk in de schijftarieven is geïntegreerd en geen tariefsvoordeel oplevert voor hogere inkomens. Daarnaast zorgt dit ervoor dat lagere inkomens niet met verzilveringsproblemen komen te kampen.

Omdat het vanuit de vervangingsgedachte en de stimuleringsgedachte slecht te verdedigen is om de arbeidskorting toe te kennen aan IB-ondernemers en resultaatgenieters, wordt de arbeidskorting voor deze groep afgeschaft. Om daarbij weer recht

27 Zie bijvoorbeeld het overzicht in: ministerie van Financiën 2023, p. 40.

28 Voorwaarde daarvoor is wel dat zij voldoende primair inkomen hebben.

29 Rijksoverheid 2024, p. 164.

30 Rijksoverheid 2024, p. 138.

31 Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 2012, p. 58.

32 OECD 2008, p. 42.

te doen aan het objectieve draagkrachtbeginsel wordt het arbeidskostenforfait voor werknemers heringevoerd, waarbij een mogelijkheid tot aftrek boven dit forfait bestaat indien de belastingplichtige aan kan tonen dat de gemaakte verwervingskosten hoger zijn. Door de herinvoering van dit arbeidskostenforfait vervalt de vervangingsgedachte achter de arbeidskorting en dient deze korting nog louter ter stimulering van arbeid door werknemers. Vanuit het rechtszekerheidsbeginsel is het in mijn ogen daarom aanbevelingswaardig om de arbeidskorting voortaan de werknemerskorting te noemen.

Aangezien de invulling van de werknemerskorting afhankelijk is van politieke en economische argumenten en wensen, is slechts een kader gegeven waarbinnen de wetgever de werknemerskorting kan inrichten. Daarbij wordt uitgegaan van het bestaan van de huidige tariefstructuur inclusief het 0%-tarief, het bestaan van art. 8.8 Wet IB 2001 en wordt deze werknemerskorting vanuit het rechtszekerheidsbeginsel niet afgebouwd. Dit impliceert dat er slechts twee varianten zijn van een werknemerskorting.

De eerste variant is de gestaag opbouwende werknemerskorting. Waarbij de hoogte van de korting en het opbouwtraject aan de wetgever is. Daarbij wordt uitgegaan van een opbouw voor zover het inkomen de € 14.599,- overstijgt. Het opbouwpercentage is te bepalen met de volgende formule:

$$X = \frac{W}{(Y - 14.599)}$$

De tweede variant is een vaste werknemerskorting. Deze vaste korting zorgt ervoor dat de formele belastingvrije voet verhoogd wordt. Waarbij de hoogte van deze nieuwe materiële belastingvrije voet bepaald kan worden door de volgende formule:

$$B = \frac{W}{36,93\%} + 14.599$$

Vanuit de optimale belastingtheorie bezien zijn de gedane voorstellen economisch bezien niet efficiënt. Het 0%-tarief voor de lage inkomens zorgt voor een marginale druk van tevens 0% op een inkomenstraject waar de marginale tarieven juist hoog zouden moeten liggen. Het implementeren van een werknemerskorting, die opgebouwd wordt vanaf € 14.599,- tot een bepaald inkomen na modaal, zorgt ervoor dat de marginale tarieven dalen voor de middeninkomens, hetgeen vanuit deze theorie bezien wel wenselijk is. Een vaste werknemerskorting speelt geen rol in de optimale belastingtheorie omdat het effect op het marginale tarief in dat geval 0% is. Ondanks de economische bezwaren ben ik van mening dat deze voorstellen wel ingevoerd moeten worden, omdat op die manier weer recht gedaan wordt aan het draagkrachtbeginsel. Het vergt nader onderzoek om te komen tot een tariefstructuur, met of zonder heffingskortingen, waarbij zowel recht gedaan wordt aan het draagkrachtbeginsel als aan de optimale belastingtheorie.

Om de gedane voorstellen budgettair te dekken zijn er verschillende mogelijkheden. Daarbij moet mijns inziens eerst gekeken worden naar het afschaffen of versoberen van fiscale regelingen die ondoeltreffend en ondoelmatig zijn. Verder kunnen op basis van economische argumenten verschillende belastingen verhoogd worden en externe effecten in de prijs van bepaalde goederen opgenomen worden. Zo kunnen bijvoorbeeld de btw en de erf- en schenkbelasting verhoogd worden.

6 Conclusie

In deze thesis stonden de economische en juridische effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting centraal. Om te komen tot concrete aanbevelingen voor de twee heffingskortingen wordt in dit hoofdstuk de hoofdvraag beantwoord:

Wat zijn de economische en juridische effecten van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting en welke beleidsmaatregel(en) kan/kunnen genomen worden om negatieve effecten te mitigeren?

Om te beginnen is in hoofdstuk 3 duidelijk geworden dat een negatief economisch effect van beide kortingen is dat zij ervoor zorgen dat de huidige Wet IB 2001 niet twee, maar acht schijven kent. Als dit zorgt voor een hoge marginale druk, zoals bijvoorbeeld voor belastingplichtigen met een inkomen tussen de € 37.692,- en € 115.295,-, zouden deze individuen ervoor kunnen kiezen om niet extra te gaan werken. In mijn ogen mag het marginale tarief nooit hoger liggen dan het schijftarief als er louter rekening wordt gehouden met de twee heffingskortingen. Daarnaast is betoogd dat het alsmaar verhogen van de arbeidskorting een groot verschil veroorzaakt in netto-inkomen tussen belastingplichtigen met en zonder recht op de arbeidskorting. Vanuit de optimale belastingtheorie bezien is de verdeling van de huidige marginale druk, mede door toedoen van de twee kortingen, verre van efficiënt. Zij zorgen voor lage marginale tarieven voor de lage inkomens en juist voor hoge marginale tarieven voor midden- en hoge inkomens.

Het grillige verloop van de marginale druk zorgt voor strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel. Uit onderzoek is gebleken dat het grootste deel van de burgers hun marginale druk verkeerd inschat doordat zij niet bekend zijn met de verschillende op- en afbouwtrajecten. Daarbij geeft slechts de helft van de belastingplichtigen terecht aan dat zij recht hebben op de algemene heffingskorting en eventueel de arbeidskorting. Deze onbekendheid met de werkelijke marginale druk en met de heffingskortingen zorgt ervoor dat belastingplichtigen moeilijk grip uit kunnen oefenen op de uitkomst van hun eigen handelen. Kennis van de schijftarieven in de Wet IB 2001 is nauwelijks relevant, omdat pas bij een inkomen van meer dan € 115.295,- het marginale tarief daadwerkelijk gelijk is aan het statutaire tarief. Met andere woorden: de heffingskortingen zorgen ervoor dat het marginale tarief nooit gelijk is aan het statutaire tarief tot een inkomen van € 115.295,-.

Het effect van de heffingskortingen op het tariefsverloop resulteert daarentegen niet in strijdigheid met het draagkrachtbeginsel, omdat uit figuur 6 blijkt dat de gemiddelde druk steeds oploopt naarmate men meer gaat verdienen, hetgeen wijst op

een progressief tarief. Een uitzondering hierop zijn de belastingplichtigen met een arbeidsinkomen tot € 10.697,-, voor hen is sprake van een proportioneel tarief van 0%. Ook dit proportionele tarief resulteert niet in strijd met het draagkrachtbeginsel.

Een ander nadelig juridisch effect is dat de algemene heffingskorting, en in mindere mate de arbeidskorting, niet voldoende strookt met het subjectieve draagkrachtbeginsel. Met name de algemene heffingskorting zou moeten dienen als het gewicht van de brug, omdat deze, in tegenstelling tot de arbeidskorting, geldt voor iedere belastingplichtige. Mede gezien vanuit de ratio van de wetgever, moet de algemene heffingskorting ervoor zorgen dat er na belastingheffing een deel van het inkomen resteert dat noodzakelijk is om een sociaal minimum te handhaven. Hier is deze korting echter te laag voor, waardoor er belastingplichtigen zijn die aan belasting worden onderworpen nog voordat zij hebben kunnen voorzien in de kosten voor een sociaal minimum. De afbouw van de algemene heffingskorting zorgt ervoor dat hogere inkomens steeds meer interen op hun spreekwoordelijke brug.

Wat tevens niet strookt met het draagkrachtbeginsel is het feit dat de arbeidskorting geen reële tegemoetkoming biedt voor de gemaakte verwervingskosten. Dit is namelijk wel een van de doelen van de arbeidskorting, omdat deze is gaan dienen ter vervanging van het arbeidskostenforfait. Vooral de afbouw van deze korting is in strijd met de objectieve draagkracht. Hoge inkomens moeten deze kosten immers ook maken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het voorbeeld van de niet aftrekbare benodigde advocaatkosten om een ontslagvergoeding te verkrijgen.

Tot slot is in hoofdstuk 2 een weeffout ontdekt omtrent het toekennen van de arbeidskorting aan bepaalde belastingplichtigen. In dat hoofdstuk betoogde ik dat het vanuit de vervangingsgedachte niet voor de hand ligt om de arbeidskorting toe te kennen aan IB-ondernemers en resultaatgenieters, zij kunnen immers, onder de totaalwinstgedachte, de gemaakte kosten altijd in aftrek brengen. Daarnaast is het vanuit de stimuleringsgedachte van de arbeidskorting niet logisch om deze toe te kennen aan lucratief belanghouders en aan belastingplichtigen die vermogen ter beschikking stellen aan de onderneming van de fiscaal partner of aan de eigen bv. Voor deze groep belastingplichtige is de arbeidscomponent in te kleine mate aanwezig om dit verder te moeten willen stimuleren met de arbeidskorting. In mijn ogen, maar ook in die van de wetgever, houdt deze groep zich met name bezig met beleggen.

Om deze negatieve effecten te mitigeren moeten de heffingskortingen hervormd worden om zo de volgende doelen te bereiken:

1. Het grillige tariefsverloop moet versimpeld worden om zo de rechtszekerheid stevig te bevorderen. Hierbij mag nooit sprake zijn van een degressief tarief en mag het werkelijke marginale tarief nooit hoger zijn dan het statutaire tarief.
2. De algemene heffingskorting moet ervoor zorgen dat er voldoende inkomen resteert om een sociaal minimum te handhaven. Op deze manier gaat de algemene heffingskorting weer functioneren als vervanging van de belastingvrije som.
3. De arbeidskorting moet weer in lijn gebracht worden met de twee gedachten achter deze korting, namelijk de vervangingsgedachte en de stimuleringsgedachte.

Om recht te doen aan het subjectieve draagkrachtbeginsel dient er mijns inziens een nieuwe 0%-schijf ingevoerd te worden, waarbij een belastingplichtige over de eerste € 14.599,- 0% belasting betaalt. De algemene heffingskorting wordt daarbij afgeschaft. Deze variant geniet de voorkeur ten opzichte van een verhoogde algemene heffingskorting of een belastingvrije som zoals die gold onder de Wet IB 1964. Deze variant is echter minder efficiënt onder de optimale belastingtheorie.

Vanwege de weeffout die in hoofdstuk 2 is ontdekt, moet de arbeidskorting voor IB-ondernemers en resultaatgenieters worden afgeschaft. Om tegemoet te komen aan het objectieve draagkrachtbeginsel wordt het arbeidskostenforfait heringevoerd. Aangezien de arbeidskorting alleen zou moeten gelden voor werknemers, kan deze beter de werknemerskorting gaan heten. Aangezien de werknemerskorting slechts een fiscaal instrument geworden is ter stimulering van betaalde arbeid is de inrichting hiervan onderhevig aan politieke wensen en economische argumenten. Om recht te blijven doen aan de hiervoor gestelde doelen is mijn aanbeveling om de werknemerskorting binnen de kaders van de volgende twee varianten te houden.

De eerste variant van de werknemerskorting is de opbouwende variant tot een bepaald inkomen. Na dit inkomen verloopt de werknemerskorting vlak. Deze variant verlaagt de marginale druk op het gekozen inkomenstraject, heeft een lager budgettair beslag dan een vaste werknemerskorting en zorgt niet voor verzilveringsproblemen. Het feit dat deze werknemerskorting gebruikt kan worden om de marginale druk rond het modale inkomen te verlagen is wenselijk vanuit de optimale belastingtheorie bezien. Een nadeel van deze variant is dat deze zorgt voor een gecamouflerde drukverlaging.

De tweede variant is de vaste werknemerskorting, die pas gaat gelden vanaf een inkomen van € 14.599,-, omdat er dan pas belasting betaald kan worden waarmee deze korting verzilverd kan worden. De vaste korting zorgt voor een grotere belastingvrije voet en heeft een groter budgettair beslag dan een opbouwende heffingskorting met dezelfde maximale hoogte. Een voordeel van deze variant is dat deze geen invloed heeft op de marginale tarieven.

Bij het inzetten van heffingskortingen moet de wetgever wat mij betreft altijd de hiervoor gestelde doelen in acht nemen. Daarnaast moet hij erop bedacht zijn dat het gebruik van heffingskortingen niet aantoonbaar resulteert in een hogere arbeidsparticipatie en dat het ervoor kan zorgen dat de marginale belastingdruk een (zeer) ondoorzichtig verloop vertoont. Terughoudendheid is dus geboden.

Literatuurlijst

Belastingdienst 2017

Belastingdienst, 'Private equity en fiscaliteit', *Belastingdienst Platform Versterking Vaktechniek*, juni 2017.

Bruijsten 2002

C. Bruijsten, 'De verhouding tussen rechtsbeginselen en belastingwetgeving', *WFR* 2002/715.

Caminada en Stevens 2021

C.L.J. Caminada en L.G.M. Stevens, 'Update Blauwdruk voor belastinghervorming 2021', *WFR* 2021/158.

CBS 2023

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Verdeling gestandaardiseerd inkomen' <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/inkomensverdeling>, maart 2023.

Centerdata 2024

Centerdata, 'Evaluatie heffingskortingen en tariefstructuur', *Rapport* 10 april 2024.

Centerdata 2024a

Centerdata, 'Evaluatie heffingskortingen en tariefstructuur', *Bijlagen Rapport* 10 april 2024.

Centraal Planbureau 2015

Centraal Planbureau, 'Kansrijk arbeidsmarkt beleid', *Publicatie* 2015.

Centraal Planbureau 2015a

Centraal Planbureau, 'De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid', *CPB Policy Brief* februari 2015.

Centraal Planbureau 2023

Centraal Planbureau, 'Een economisch afwegingskader voor belastinginstrumenten', *Publicatie* maart 2023.

Cohen Stuart 1889

A.J. Cohen Stuart, *Bijdrage tot de theorie der progressieve inkomstenbelasting*, 's-Gravenhage 1889.

Commissie Draagkracht 2021

Commissie Draagkracht, *Rapport* 22 maart 2021.

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 2012

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 'Naar een activerender belastingstelsel', *Interimrapport* oktober 2012

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 2013

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 'Naar een activerender belastingstelsel', *Rapport* juni 2013.

Commissie Sociaal Minimum 2023

Commissie Sociaal Minimum, 'Een zeker bestaan', *Rapport* 30 juni 2023.

Corstens 2016

G.J.M. Corstens, 'Rechtszekerheid en rechtsbescherming', *WFR* 2016/141.

Van Dijck, Snel & Van Golen 2018

G. van Dijck, M. Snel & T. van Golen, *Methoden van rechtswetenschappelijk onderzoek*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

Du Pré 2022

R. Du Pré, 'Het belastingstelsel gaat ten onder aan de opgestapelde goede politieke bedoelingen', *De Volkskrant* 19 oktober 2022.

Freudenthal 2012

R.M. Freudenthal, *Resultaat uit overige werkzaamheden* (diss. RUG), Deventer: Kluwer 2012.

Van der Geest 2024

J. van der Geest, 'Economic Effects of Tax Avoidance and Compliance', *WFR* 2024/35.

Gradus 2019

R.H.J.M. Gradus, 'Heffings- en arbeidskortingen: weg van het instrumentalisme', *WFR* 2019/58.

Gribnau 1997

J.L.M. Gribnau, 'Grenzen aan instrumentalisering', *WFR* 1997/807.

Gribnau 2000

J.L.M. Gribnau, 'Perspectieven op het gelijkheidsbeginsel', *WFR* 2000/902.

Gribnau 2006

J.L.M. Gribnau, 'Rechtsbeginselen en evaluatie van belastingwetgeving', in: A.C. Rijkers en H. Vording (red.), 5 jaar Wet IB 2001, Deventer: Kluwer 2006.

Heithuis 1999

E.J.W. Heithuis, *Het nieuwe aandelenregime gewikt en gewogen* (Fiscale Handboeken nr. 89), Deventer: Kluwer 1999.

Heithuis 2018

E.J.W. Heithuis, 'Belastingpakket 2019: maatregelen voor het mkb c.a.', *WFR* 2018/184.

Hellema 1960

H.J. Hellema, 'De rechtszekerheid in het belastingrecht', *WFR* 1960/418.

Van Hout 2018

M.B.A. van Hout, 'Fiscale rechtshulp voor hulpbehoevende belastingplichtigen', *WFR* 2018/212.

Jacobs 2008

B. Jacobs, *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2008.

Jacobs 2013

B. Jacobs, 'Marginaal begrip van marginale tarieven', *ESB* 25 september 2013.

Jongen 2019

E. Jongen, 'Een verkenning van een optimale inkomstenbelasting in Nederland', in: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: ESB 2019.

Van Kempen en Essers 2023

M.L.M. van Kempen en P.H.J. Essers (red.), *Cursus Belastingrecht Inkomstenbelasting*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

De Langen 1950

W.J. de Langen, *Grondbeginselen van ons belastingstelsel* (oratie Amsterdam UvA), Alphen aan den Rijn: N. Samsom 1950.

Van der Linden 2020

A.T.H. van der Linden, 'Marginale druk: over het randje', *WFR* 2020/23.

Van der Linden 2020a

A.T.H. van der Linden, 'Belastingdruk IB-ondernemer versus werknemer: algehele transparantie', *WFR* 2020/43.

Van der Linden 2022

A.T.H. van der Linden, 'Tarieven in de IB: niet iedereen heeft een microsimulatiemodell (maar wel nodig)', *WFR* 2022/220.

Meijerman en Van der Linden 2023

V.L. Meijerman en A.T.H. van der Linden, 'De inkomensverlagende inkomensverhoging wegens hulpbehoevendheid: Deel 2', *WFR* 2023/186.

Messelink 2022

P. Messelink, 'Hoe Jan Modaal een gezicht en gezin kreeg', *CPB Column* 20 oktober 2022.

Ministerie van Financiën 2023

Ministerie van Financiën, Aanpak fiscale regelingen, *Ambtelijk Rapport* 30 juni 2023.

Ministerie van Financiën 2023a

Ministerie van Financiën, Bijlagen bij Miljoenennota, paragraaf 9 Fiscale Regelingen.

Ministerie van Financiën 2024

Ministerie van Financiën, *Model 4.55 Toetsingskader fiscale regelingen*, Rijksbegrotingsvoorschriften 2024.

Mirrlees 1971

J.A. Mirrlees, 'An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation', *The Review of Economic Studies*, Apr., 1971, Vol. 38, No. 2 (Apr., 1971), pp. 175-208.

Mobach, Sillevius & Lugt 2000

H. Mobach, L.W. Sillevius & F.H. Lugt (red.), *Cursus Belastingrecht Inkomstenbelasting t/m 2000*, Deventer: Kluwer 2000.

Niessen 1997

R.E.C.M. Niessen, 'Instrumentalisme en belastingrecht', *WFR* 1997/653.

Niessen en Hofstra 2010

R.E.C.M. Niessen en H.J. Hofstra, *Inleiding tot het Nederlands Belastingrecht* (Fiscale Handboeken nr. 1), Deventer: Kluwer 2010.

OECD 2008

OECD Economics Department, 'Tax and Economic Growth', *Working Paper* no. 620, 2008.

Poelmann en Van Roij 2023

E. Poelmann en W.A.P. van Roij (red.), *Cursus Belastingrecht Formeel Belastingrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Rijkers 2001

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

Rijkers 2008

A.C. Rijkers, 'Rechtswaarden als economische waarden', *NTFR* 2008/1781.

Rijkers en Van Vijfeijken 2010

A.C. Rijkers en I.F.J.A. van Vijfeijken, 'Fiscaliteit en vermogensvorming in een inkomensbelasting', Bijlage bij: *Studiecommissie belastingstelsel*, Continuïteit en vernieuwing, Een visie op het belastingstelsel, 's-Gravenhage 2010.

Rijksoverheid 2024

Rijksoverheid, 'Belastingen in maatschappelijk perspectief', *Ambtelijk Rapport* 1 februari 2024.

Van Ruiten 2009

J.C.A. van Ruiten, 'Werknemersparticipatie in 2009: van aandelenopties tot lucratief belang', *TFO* 2009/110.

Schul 2009

M.F.D. Schul, 'De excessieve aanpak van beloningsbestanddelen', *WFR* 2009/264.

Schulenberg 2022

R. Schulenberg, 'Marginale druk van meer dan tachtig procent komt niet vaak voor', *ESB* 3 november 2022.

Seligman 1908

E.R.A. Seligman, 'Progressive taxation in Theory and Practice', in: *American Economic Association Quarterly*, December 1908, 3rd Series, Vol. 9, No. 4.

SEO Economisch Onderzoek 2017

SEO Economisch Onderzoek, 'Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen', *Rapport* april 2017.

Sinninghe Damsté 1931

J.H.R. Sinninghe Damsté, *De Wet op de Inkomstenbelasting*, Zwolle: Uitgevers Maatschappij 1931.

Stevens 1998

L.G.M. Stevens, 'Fiscale beleidsnotities 1999', *WFR* 1998/1345.

Stevens 2008

L.G.M. Stevens, 'Fiscale Beleidsnotities 2009', *WFR* 2008/1021.

Stevens 2018

L.G.M. Stevens, 'Behoeftte aan fiscale rechtsbescherming zal alleen maar groter worden', *WFR* 2018/236.

Stevens 2019

L.G.M. Stevens, 'Kabinet moet de arbeidskorting vereenvoudigen', *Financieel Dagblad* 7 januari 2019.

Stevens 2020

L.G.M. Stevens, *Inkomstenbelasting* (Fiscale Handboeken nr. 1), Deventer: Wolters Kluwer 2020.

Stevens 2021

L.G.M. Stevens, 'Zelfstandigenaftrek: de schijn van goed is klatergoud', *WFR* 2021/57.

Stevens 2022

L.G.M. Stevens, 'Hoe verstoring van het draagkrachtbeginsel een evenwichtig inkomensbeleid in de weg staat', *WFR* 2022/235.

Teunissen 2010

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

Thomas 2020

E. Thomas, 'Arbeidskorting generiek verlagen en het afbouwpercentage wordt afgeschaft', *NLFs* 2020/0241.

Tipke 1993

K. Tipke, 'Die Steuerrechtsordnung. Band II: Steuerrechtfertigungstheorie, Anwendung auf alle Steuerarten, sachgerechtes Steuersystem', Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt 1993.

Trimp, De Kamp & Lok 2011

L. Trimp, C.A. de Kamp & R.B. Lok, 'Onverzilverde heffingskortingen', *WFR* 2011/1490.

Vakstudie Inkomstenbelasting

Koopman e.a. (red.), *Inkomstenbelasting* (Fiscale Encyclopedie De Vakstudie, deel 2), Deventer: Wolters Kluwer.

Van de Ven en Van Dijk 2023

Y. van de Ven en J.J. van Dijk, 'De belastingen op arbeid zijn complex, onrechtvaardig en belemmeren méér werken', *ESB* 12 april 2023.

Vereniging voor Belastingwetenschap 2023

Commissie Economie en belastingen, 'Belastingen vanuit een economische invalshoek', *Rapport* 18 september 2023.

Visbeen 2018

J. Visbeen, 'Het fiscale kader van de managementparticipaties', *TFO* 2018/157.3.

Visser 2022

E. Visser, 'Hoog tijd om ons belastingstelsel breed te herzien', *Het Financieele Dagblad* 15 september 2022.

Vonk, Brink & Bouwmeester 2021

G.J. Vonk, B. Brink & M. Bouwmeester, 'Land zonder toeslagen?', *WFR* 2021/98.

Wijtvliet 2021

L.W.D. Wijtvliet, 'Het draagkrachtbeginsel en andere verdelingsbeginselen: gedachten over hun invulling, rol en betekenis voor belastingheffing', *WFR* 2021/58.

WRR 2024

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Grip, het maatschappelijke belang van persoonlijke controle', *Rapport* 17 november 2024.

Ziesemer 2023

V. Ziesemer, 'Waarom het maar niet lukt om ons belastingstelsel makkelijker te maken', *De Correspondent* 14 september 2023.

Jurisprudentie

Rb. Noord-Nederland 11 maart 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:804, V-N 2022/21.31.18.
HR 29 september 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2899, *BNB* 1999/423.
HR 8 juli 2005, ECLI:NL:HR:2005:AQ7212, *BNB* 2005/310, m.nt. R.H. Happé.
HR 9 oktober 2009, ECLI:NL:PHR:2009:BI0481, *BNB* 2010/117, m.nt. R.M. Freudenthal.
HR 31 januari 2014, ECLI:NL:HR:2014:165, *BNB* 2014/51, m.nt. J.W. Zwemmer.
HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1221, *BNB* 2019/154, m.nt. G.T.K. Meussen.

Parlementaire stukken

Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2169, V-N 2023/21.23.7.
Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 31 oktober 2019 (*Kamerstukken II* 2019/20, 30 302, nr. 20).
Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 20 oktober 2022 (*Kamerstukken II* 2022/23, 36 202).
Financieel Kader 2004-2007, Hoofdlijnenakkoord CDA, VVD, D66.
Kamerstukken I 2019/20, 35 302, nr. E, (MvA).
Kamerstukken II 1989/90, 20 595, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 1989/90, 20 595, nr. 8 (MvA).
Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 1999/2000, 26 727, nr. 19 (NvW).
Kamerstukken II 2000/01, 27 466, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 2005/06, 30 306, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 2007/08, 31 459, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 2007/08, 31 459, nr. 9 (NNV).
Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 32 (Motie Zijlstra/Samson).

- Kamerstukken II* 2013/14, 33 752, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 2018/19, 36 026, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 2019/20, 35 302, nr. 8 (Belastingplan 2020).
Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2 (Verslag Parlementaire ondervraging Kinderopvangtoeslag).
Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 2022/23, 36 202, nr. 24, (Nnavnv).
Staatscourant 2018, 70642.
Staatscourant 2022, 32328.

Bijlagen

Hoofdstuk 5 bevat een aantal formules. In deze bijlage laat ik zien hoe deze formules tot stand zijn gekomen:

Bijlage 1.1: berekening van het opbouwpercentage

Om de hoogte van het opbouwpercentage van de werknemerskorting te bepalen wordt uitgegaan van het voorbeeld in paragraaf 5.2.2.1.1:

$$X(58.401 -/- 14.599) = 1.339$$

Waarbij hierna geldt:

X = opbouwpercentage

WK = de hoogte van de werknemerskorting

Y = het inkomen waarna de werknemerskorting vlak blijft

De formule kan als volgt herschreven worden:

$$X(Y - 14.599) = W$$

$$X = \frac{W}{(Y - 14.599)}$$

Bijlage 1.2: berekening van de materiële belastingvrije voet

Om de hoogte van de materiële belastingvrije voet onder de vaste werknemerskorting te bepalen wordt uitgegaan van het voorbeeld in paragraaf 5.2.2.1.2:

$$(X -/- 14.599) \times 36,93\% = 1.339$$

Waarbij hierna geldt:

B = materiële belastingvrije voet

W = de hoogte van de werknemerskorting

Het belastingtarief van 36,93% staat vast.

De formule kan als volgt herschreven worden:

$$(B - 14.599) \times 36,93\% = W$$

$$0,3693B - 5.291,4107 = W$$

$$0,3693B = W + 5.291,4107$$

$$B = \frac{W + 5.291,4107}{0,3693}$$

$$B = \frac{W}{0,3693} + \frac{5.291,4107}{0,3693}$$

$$B = \frac{W}{0,3693} + 14.599$$

De belastingheffing op arbeidsinkomen is de laatste jaren geworden tot een kerstboom die bezwijkt onder zijn eigen versiering. En in plaats van de boom te versoberen of te verstevigen, besluit de wetgever jaarlijks om nieuwe kerstballen, lampjes en slingers in de boom te hangen. Het gevolg? Geen majestueuze fonkelende kerstboom, maar een schroothoop van gescheurde, gebutste, gepiept en gekraakte kerstballen. We zien door de versiering de boom niet meer.

Minder metaforisch uitgedrukt: de huidige belastingheffing op arbeidsinkomen is voor niemand meer te doorgronden. Door tal van inkomensafhankelijke kortingen, regelingen en toeslagen zeggen de schijftariefschijven van art. 2.10 Wet IB ons weinig meer. Zeker de lage- en middeninkomens hebben te maken met een zeer grillig tariefsverloop. De belangrijkste twee oorzaken hiervan staan in dit boek centraal: de algemene heffingskorting en de arbeidskorting.

Allereerst wordt uiteengezet hoe deze kortingen geregeld zijn: wie heeft wanneer recht op hoeveel korting? En waarom hebben we deze kortingen? Vervolgens wordt onderzocht wat deze kortingen doen met de marginale druk van belastingplichtigen en of het huidige verloop van de marginale druk in overeenstemming is met de optimale belastingtheorie (de economische effecten). In hoofdstuk 4 wordt onderzocht of de wetgever de ratio achter de twee kortingen goed voor ogen gehouden heeft. Zij zouden namelijk recht moeten doen aan het draagkrachtbeginsel. Eveneens zal het rechtszekerheidsbeginsel de revue passeren (de juridische effecten). In hoofdstuk 5 worden voorstellen gedaan om de nadelige effecten, die de kortingen teweeg brengen, te mitigeren. Het doel hierbij is om het systeem begrijpelijker te maken en om het draagkrachtbeginsel weer een leidende rol te geven in de inkomstenbelasting.

Sammy Verpoort is fiscaal econoom (Tilburg University) en is momenteel werkzaam als belastingadviseur in Den Haag.