

Het herverdelende karakter van de belastingen en de sociale bijdragen

K. Van Cauter
L. Van Meensel*

Inleiding

De inkomensverdeling die tot stand komt als het resultaat van de vergoedingen voor de inzet van arbeid en kapitaal in het productieproces wordt veelal aangeduid met de term primaire inkomensverdeling. Deze inkomensverdeling wordt onder meer beïnvloed door elementen waarvoor het individu niet verantwoordelijk is, zoals talenten, sociaal milieu en andere toevalligheden, evenals door het ongelijke vermogensbezit. Tevens zijn er een aantal sociale risico's, zoals ziekte, ouderdom of werkloosheid, waardoor een omvangrijk deel van de bevolking wordt verhinderd deel te nemen aan het arbeidsproces en op die manier een inkomen te verwerven. Er bestaat een maatschappelijke consensus om de invloed van deze factoren op de inkomensverdeling ten dele te compenseren en te streven naar een inkomensverdeling die als billijk kan worden beschouwd. De beperking van de ongelijkheid van de verdeling van de primaire inkomens en het vermogensbezit – en, parallel hiermee, het tegengaan van de armoede – vormt dan ook één van de kerntaken van de overheid (Musgrave, 1959). Hoever de overheid dient te gaan met dergelijke herverdeling, hangt af van de waardeoordelen van de gemeenschap.

De overheid kan de inkomensverdeling of, ruimer, de welvaartsverdeling op verschillende manieren corrigeren. Zo kan ze sociale uitkeringen verstrekken, bijvoorbeeld onder

de vorm van pensioenen, invaliditeits- en werkloosheidsuitkeringen. Ze kan goederen en diensten produceren of kopen en die gratis of tegen lage prijs aan de bevolking aanbieden, zoals onderwijs, gezondheidszorg, openbaar vervoer of sociale huisvesting. Ze kan ondernemingen ertoe verplichten sociale tarieven te hanteren, zoals bijvoorbeeld gebeurt voor elektriciteit en vaste telefonie. De overheid kan echter ook belastingen en sociale bijdragen gebruiken in haar herverdelingsbeleid.

Specifiek bij de herverdeling via belastingen en sociale bijdragen – de besteding van deze middelen door de overheid buiten beschouwing gelaten – is dat niemand beter af is dan in zijn beginsituatie. Het herverdelende aspect zit enkel in het feit dat niet iedereen in dezelfde mate moet bijdragen, waardoor de relatieve inkomenspositie na deze verplichte heffingen verandert. Hierbij wordt dikwijls verwezen naar het zogeheten draagkrachtprincipe dat stelt dat iedereen tot de dekking van de overheidsuitgaven moet bijdragen overeenkomstig zijn economische draagkracht. Concrete maatstaven om deze economische draagkracht te bepalen zijn de hoogte van het inkomen, de omvang van het vermogen, de omvang en de aard van het verbruik of de inspanning die is vereist voor de verwerving van inkomen en vermogen. Dit draagkrachtbeginsel komt er dus op neer dat « de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen ».

Naast billijkheidsmotieven zijn er ook andere overwegingen waarmee de overheid rekening dient te houden bij de heffing van belastingen en sociale bijdragen. Een kerngedachte uit de theorie van optimale belastingen is dat dergelijke heffingen de efficiënte marktwerking verstoren, door hun invloed op de inzet van productiefactoren

* Voor de realisatie van dit artikel kon worden gebruik gemaakt van berekeningen die werden uitgevoerd door Christian Valenduc (FOD Financiën, Studie- en Documentatiedienst). De internationale vergelijking is in grote mate gebaseerd op informatie die ter beschikking werd gesteld door Gerlinde Verbist (Universiteit Antwerpen, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck). De auteurs wensen beiden te bedanken voor hun bereidwillige medewerking.

en op de samenstelling van de bestedingen⁽¹⁾. Om het verlies aan efficiëntie door de verstoring van de marktwerking te beperken, dient de financiering van de overheid te gebeuren door middel van heffingen met een laag, eenvormig tarief op een zo ruim mogelijke, bij voorkeur inelastische grondslag. Op deze manier wordt de inzet van de beschikbare productiefactoren zo weinig mogelijk afgeremd. Aldus zou een belasting in de vorm van een vast bedrag per persoon, ongeacht zijn inkomen, vermogen of bestedingen, optimaal zijn vanuit efficiëntieoverwegingen. Dit toont aan dat dergelijke overwegingen soms moeilijk verenigbaar zijn met de doelstelling van een als rechtvaardig beschouwde belastingheffing.

Voorts dient de overheid rekening te houden met praktische overwegingen, die haar bewegingsvrijheid kunnen beperken. Zo zijn er op internationaal vlak afspraken noodzakelijk, onder andere voor de heffingsgrondslagen zoals vermogen die een grote mate van mobiliteit kunnen vertonen, teneinde oneerlijke belastingconcurrentie te vermijden. Ook kan het streven naar de maatschappelijk gewenste belastingheffing en inkomensverdeling worden belemmerd indien de belastingregels niet correct worden nageleefd, bijvoorbeeld in het geval van fiscale fraude.

Het opzet van dit artikel is om het herverdelende karakter van de belastingen en sociale bijdragen in België toe te lichten en te tonen welke mechanismen aan de basis liggen van deze herverdeling. Vooreerst worden de gebruikte maatstaven inzake ongelijkheid en herverdeling verduidelijkt. Vervolgens zal de mate van herverdeling in België worden vergeleken met deze in de andere landen van de Europese Unie, waarbij het belang van de herverdeling via belastingen, sociale bijdragen en sociale uitkeringen zal worden aangetoond. Daarna worden de herverdelingsmechanismen besproken van, achtereenvolgens, de personenbelasting, de sociale bijdragen en de indirecte belastingen⁽²⁾. Ten slotte worden de voornaamste bevindingen samengevat.

(1) Volgens deze theorie zijn belastingen en sociale bijdragen op zich dus meestal overwegend negatief voor de algemene economische resultaten aangezien ze het marktmechanisme en de beslissing tot werken, investeren, consumeren en sparen verstoren en het nemen van economische initiatieven afremmen. Daarentegen verhogen bepaalde overheidsuitgaven (infrastructuur, onderwijs, onderzoek en ontwikkeling, ...) de productiviteit van de economie en zijn ze dus van essentieel belang voor het realiseren van een bevredigende economische groei. Op basis van deze overwegingen heerst de consensus dat wanneer de overheidsuitgaven onder een bepaald niveau blijven en ze vooral de vorm aannemen van duidelijk productieve bestedingen, de gunstige economische effecten ervan opwegen tegen de ongunstige invloed van de belastingen.

(2) De invloed van de belastingen op vermogen en vermogensinkomen wordt niet behandeld wegens het ontbreken van informatie hieromtrent.

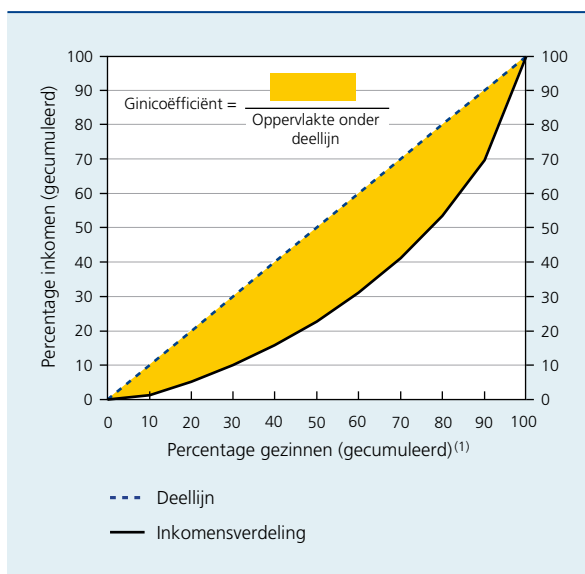
1. Maatstaven van inkomensongelijkheid en -herverdeling

1.1 Maatstaven van inkomensongelijkheid

De ongelijkheid van de inkomensverdeling wordt grafisch vaak voorgesteld aan de hand van een zogeheten Lorenzcurve. Daarvoor worden de personen of gezinnen gerangschikt volgens stijgend inkomen, waarbij voor het aldus gecumuleerde aantal personen of gezinnen hun overeenkomstige aandeel in de inkomens wordt weergegeven. In een situatie waarin iedereen evenveel verdient, loopt de Lorenzcurve gelijk met de deellijn of 45 gradenlijn, terwijl een Lorenzcurve die gelijk loopt met de assen overeenstemt met de situatie waarin één persoon of gezin het volledige inkomen ontvangt.

Als numerieke maatstaf voor de ongelijkheid van de inkomensverdeling wordt vaak de zogeheten Ginicoëfficiënt berekend, die nauw verbonden is met de Lorenzcurve. Deze coëfficiënt wordt immers berekend door de oppervlakte tussen de Lorenzcurve en de deellijn te delen door de totale oppervlakte onder de deellijn. De waarde bevindt zich altijd tussen 0 en 1. Hoe hoger de Ginicoëfficiënt, hoe groter de inkomensongelijkheid. De waarde nul stemt overeen met een volledig gelijke verdeling, terwijl de waarde 1 overeenstemt met een inkomensverdeling waarbij één persoon of gezin het gehele inkomen

GRAFIEK 1 LORENZCURVE EN GINICOËFFICIËNT ALS MAATSTAVEN VAN INKOMENSONGELIJKHEID



(1) De gezinnen zijn geordend volgens stijgend inkomen.

ontvangt. Een nadeel is evenwel dat eenzelfde Ginicoëfficiënt kan overeenstemmen met verschillende inkomensverdelingen. Het is ook mogelijk om de Ginicoëfficiënt te gebruiken voor de verdeling van de belastingen.

1.2 Maatstaven van inkomensherverdeling

Onder inkomensherverdeling wordt de reductie van de ongelijkheid van de inkomensverdeling verstaan. De mate van herverdeling wordt gemeten door het verschil te maken tussen de inkomensongelijkheid vóór belastingen (en sociale bijdragen en uitkeringen) en de inkomensongelijkheid na belastingen (en sociale bijdragen en uitkeringen). Grafisch blijkt herverdeling uit een opwaartse verschuiving van de Lorenzcurve in de richting van de deellijn.

De mate van herverdeling (R) wordt gedefinieerd als het verschil tussen de Ginicoëfficiënt vóór de inkomensherverdeling (Gb) en deze na de inkomensherverdeling (Ga).

$$R = Gb - Ga$$

Het is aantoonbaar dat het herverdelende karakter van de belasting (R) afhankelijk is van, enerzijds, de progressiviteit van de belasting (P) en, anderzijds, het gemiddelde tarief van deze belasting (t)⁽¹⁾.

$$R = \left(\frac{t}{1-t} \right) \times P$$

De progressiviteit van een belasting geeft de mate weer waarin die belasting afwijkt van een proportionele belasting die dezelfde opbrengst zou genereren. Een progressieve belasting wordt gekenmerkt door een stijgend gemiddeld tarief. In een progressief belastingsysteem ligt het aandeel van de belastingen voor de lagere (hogere) inkomensgroepen aldus beneden (boven) hun aandeel in de inkomens. In het omgekeerde geval wordt gesproken van een regressief belastingsysteem.

De progressiviteitsindex wordt gedefinieerd als het verschil tussen de Ginicoëfficiënt van de verdeling van de belastingen (C) en de Ginicoëfficiënt van de inkomensverdeling vóór de belastingen⁽²⁾.

$$P = C - Gb$$

Op te merken valt dat naast de hier gebruikte Ginicoëfficiënt er in de literatuur nog verschillende andere maatstaven van ongelijkheid en herverdeling te vinden zijn. Aangezien de correlatie tussen deze verschillende maatstaven soms

klein is, kunnen ze tot verschillende conclusies leiden. Voorzichtigheid bij de interpretatie van de resultaten is dus geboden.

2. Inkomensherverdeling in België in Europees perspectief⁽³⁾

De ongelijkheid van de primaire inkomensverdeling is, zoals vermeld, de ongelijkheid zoals die voortvloeit uit de vergoedingen van de productiefactoren. Het betreft met andere woorden de inkomensongelijkheid vóór eventueel ontvangen sociale uitkeringen en vóór betaalde belastingen en sociale bijdragen⁽⁴⁾. Volgens EUROMOD⁽⁵⁾ had België met een Ginicoëfficiënt van 0,46 in 1998 de vierde laagste primaire inkomensongelijkheid van de EU-15. Enkel in Denemarken, Oostenrijk en vooral Nederland was deze primaire ongelijkheid lager. België ligt hiermee onder het gemiddelde van de EU-15, waar de Ginicoëfficiënt 0,48 bedroeg. De hoogste ongelijkheid van de primaire inkomensverdeling wordt teruggevonden in Zuid-Europa (Portugal, Italië, Griekenland en Spanje) en in de Angelsaksische landen (Ierland en het Verenigd Koninkrijk).

De sociale uitkeringen, de sociale bijdragen en de directe belastingen op het inkomen⁽⁶⁾ zorgen in alle landen van de EU-15 voor een belangrijke daling van de inkomensongelijkheid. Er bestaan evenwel grote verschillen tussen landen. De kleinste reductie van de ongelijkheid vindt plaats in de Zuid-Europese landen, met uitzondering van Spanje. Ook in Nederland daalt de Ginicoëfficiënt slechts in relatief beperkte mate, maar de initiële ongelijkheid is er wel beduidend lager dan in de andere Europese landen. In België is de reductie van de ongelijkheid – de Ginicoëfficiënt daalt met 0,21 – groter dan het gemiddelde van de EU-15, waar de (ongewogen) gemiddelde daling van deze coëfficiënt 0,19 bedraagt (de gewogen gemiddelde daling bedraagt 0,17). Enkel in Finland, Denemarken en Luxemburg is de mate van herverdeling

(1) Deze opsplitsing is enkel mogelijk indien de rangschikking van de gezinnen volgens inkomen niet wijzigt door de belastingen.

(2) Deze progressiviteitsindex werd berekend door Kakwani (1977) en wordt dan ook de Kakwani-index genoemd.

(3) Deze analyse steunt op Immervoll (2005) en Verbist (2004).

(4) De overheid heeft ook een invloed op de primaire inkomensverdeling door bijvoorbeeld het opleggen van minimumlonen en de werkgelegenheid in de publieke sector.

(5) EUROMOD is ontwikkeld onder leiding van professor H. Sutherland (Universiteit van Essex, Verenigd Koninkrijk). Het is een microsimulatiemodel dat op basis van de inkomensgegevens uit sociaal-economische enquêtes de regelgeving inzake inkomensbelastingen en sociale uitkeringen simuleert. Voor België steunt EUROMOD op de Panel Survey on Belgian Households die betrekking heeft op de inkomens van 1998. Het microsimulatiemodel heeft als voordeel dat de simulatiemethodes zijn geharmoniseerd – en vergelijkingen toelaten tussen de verschillende landen van de EU-15 – en dat tegelijkertijd wordt rekening gehouden met de invloed van zowel belastingen als sociale uitkeringen. Dergelijke simulatiemodellen hebben evenwel ook beperkingen, zoals de afhankelijkheid van de betrouwbaarheid van de steekproef en het ontbreken van informatie over sommige belastingafrekken die worden toegekend naar aanleiding van bepaalde uitgaven.

(6) Deze worden in Immervoll (2005) gedefinieerd als personenbelasting, overige heffingen op kapitaalinkomsten en lokale belastingen.

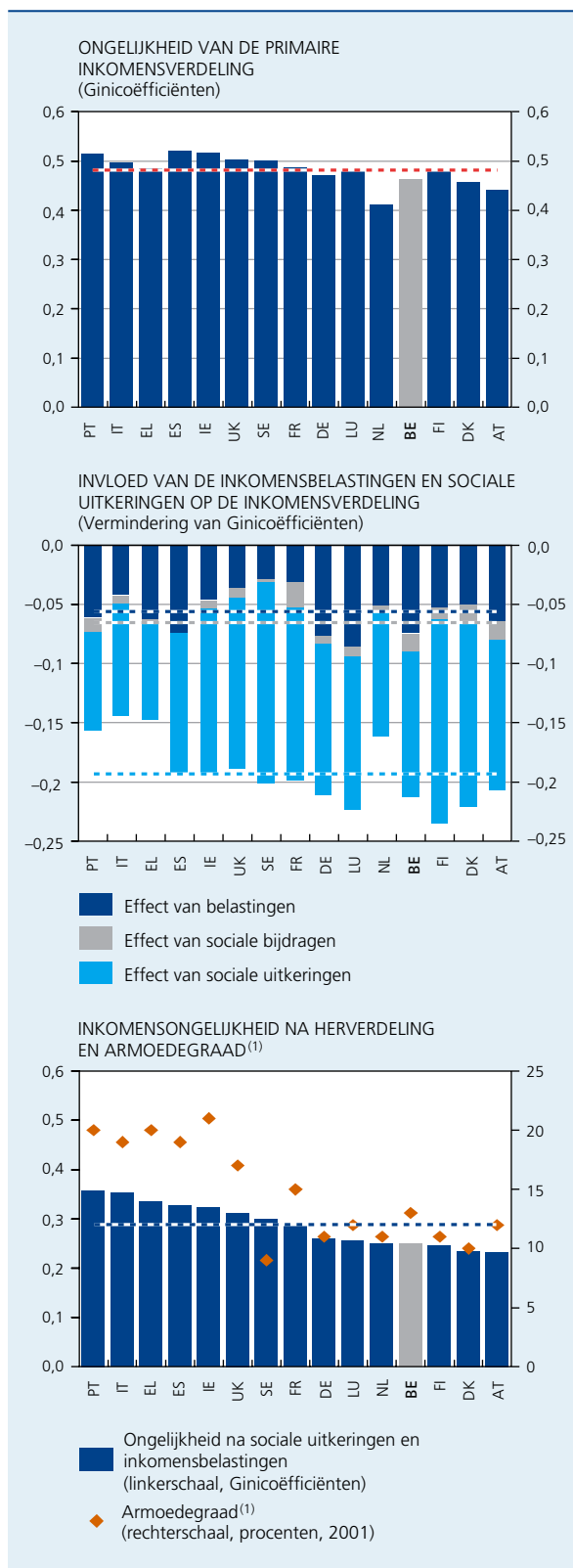
nog groter. België situeert zich hierdoor bij de landen met een relatief lage primaire inkomensongelijkheid en een sterke herverdeling.

De opsplitsing⁽¹⁾ van de mate van herverdeling naar het aandeel van sociale uitkeringen en van inkomensbelastingen toont aan dat in alle landen de sociale uitkeringen voor het grootste deel van de inkomensherverdeling zorgen. Dit is niet verrassend aangezien sociale uitkeringen in belangrijke mate bestemd zijn voor mensen zonder of met een laag primair inkomen. Toch is het belang van de herverdeling via inkomensbelastingen in de meeste landen allerminst verwaarloosbaar. Gemiddeld zorgen ze voor een daling van de Ginicoëfficiënt met 0,07. In België zorgen de belastingen en sociale bijdragen zelfs voor een daling van de Ginicoëfficiënt met 0,09. De herverdeling door inkomensbelasting is in België, na Luxemburg, het hoogst van de EU-15.

De mate van herverdeling door inkomensbelastingen wordt, zoals vermeld, bepaald door het gemiddelde tarief en de progressiviteit van deze heffingen. In België is het gemiddelde tarief van de inkomensbelastingen hoger dan dat van de EU-15. Het is echter vooral de relatief hoge progressiviteit van deze belastingen in België die verantwoordelijk is voor de grotere mate van herverdeling. Aangezien de progressiviteit van de personenbelasting in België nagenoeg gelijk is aan het gemiddelde van de EU-15, draagt vooral de progressiviteit van de sociale bijdragen bij tot dit resultaat. Met uitzondering van België, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Finland zijn de sociale bijdragen in de EU-15 nagenoeg proportioneel of soms regressief. In België is de voornaamste reden hiervan dat sociale uitkeringen niet of – indien de uitkeringen een bepaald niveau overschrijden – slechts in beperkte mate aan sociale bijdragen zijn onderworpen⁽²⁾.

Door de relatief lage primaire inkomensongelijkheid en de grote mate van herverdeling als gevolg van sociale uitkeringen en inkomensbelastingen is de ongelijkheid van de secundaire inkomensverdeling in België beperkt in vergelijking met de meeste landen van de EU-15. Enkel in Finland, Denemarken en Oostenrijk is de secundaire inkomensongelijkheid beperkter. De Zuid-Europese landen en de Angelsaksische landen kennen ook na sociale uitkeringen en inkomensbelastingen nog de grootste

GRAFIEK 2 INKOMENSONGELIJKHEID EN -HERVERDELING IN DE EU-15
(1998, tenzij anders vermeld)



(1) Immervoll (2005) stelt terecht dat een opsplitsing van de totale mate van herverdeling volgens de verschillende instrumenten niet exact mogelijk is. Om het belang van de verschillende factoren aan te duiden, is in dit artikel een benaderende opsplitsing doorgevoerd, waarbij de reductie van elk instrument afzonderlijk proportioneel werd toegepast op de totale mate van herverdeling.

(2) In het Verenigd Koninkrijk en in Ierland zijn er minimale en maximale inkomensgrenzen voor de sociale bijdragen, waarbij het progressieve effect van de minimumgrenzen belangrijker is dan het regressieve effect van de maximumgrenzen. In Finland bestaat er een bijkomende sociale bijdrage voor de hoge inkomens.

Bronnen : EC, Immervoll (2005).
(1) Percentage van de bevolking met een equivalent inkomen lager dan 60 pct. van het mediaan inkomen.

ongelijkheid. De landen met een grotere secundaire inkomensongelijkheid kennen doorgaans meer armoede. Dit is niet verwonderlijk aangezien de relatieve armoedemaatstaf meestal wordt berekend door het aandeel van de bevolking te nemen dat een inkomen heeft dat lager is dan 60 pct. van het gestandaardiseerd mediaan inkomen (Atkinson, 2002). Bij een ongelijkere inkomensverdeling is de kans dan ook groter dat er meer mensen onder deze 60 pct.-grens vallen.

3. Herverdelend karakter van de personenbelasting

In dit hoofdstuk wordt het inkomensherverdelende karakter van de personenbelasting in België toegelicht, waarbij de belangrijkste mechanismen die een rol spelen in deze herverdeling worden verduidelijkt. Ook zullen twee bijzondere aandachtspunten verder worden uitgewerkt, namelijk de herverdelende aspecten van de diverse belastingaftrekken in de personenbelasting en van de in 2001 goedgekeurde hervorming van de personenbelasting.

De analyse is gebaseerd op de statistieken over de fiscale aangiften van de personenbelasting. Daarnaast zijn verschillende gegevens afkomstig van het microsimulatiemodel SIRE dat werd ontwikkeld door de Studie- en Documentatiedienst van de FOD Financiën. Enerzijds hebben de gegevens op basis van de fiscale aangiften als

voordeel dat ze zeer gedetailleerd en nauwkeurig zijn, anderzijds hebben ze slechts betrekking op de mensen die een fiscale aangifte doen. Naar schatting 10 tot 15 pct. van de bevolking dient geen aangifte in wegens een te laag inkomen (Pittevils en Timmermans, 1995).

3.1 Globaal beeld van de herverdeling via de personenbelasting

De personenbelasting vormt na de sociale bijdragen de belangrijkste inkomensbron van de overheid. Ze is vooral geconcentreerd bij de hoogste inkomensdecilen. Op hun inkomsten van 2002 (aanslagjaar 2003) betaalden de 20 pct. gezinnen met de laagste inkomens 0,4 pct. van de totale personenbelasting, terwijl ze 5 pct. van het totale bedrag van deze inkomens verdienden. De 20 pct. gezinnen met de hoogste netto belastbare inkomens, betaalden gezamenlijk 61,7 pct. van de totale personenbelasting, terwijl ze 46,5 pct. van de totale inkomens vóór belasting verdienden. De personenbelasting is duidelijk veel ongelijker verdeeld over de inkomensklassen dan de inkomens vóór personenbelasting, wat maakt dat de inkomens na personenbelasting gelijkjer zijn verdeeld. Terwijl de 50 pct. gezinnen met de laagste netto belastbare inkomens in totaal 22,8 pct. van deze inkomens vóór personenbelasting ontvangen, ontvangen ze 27,8 pct. van de totale inkomens na belasting.

TABEL 1 PERSONENBELASTING IN BELGIË PER INKOMENSDECIEL
(inkomsten 2002, aanslagjaar 2003; procenten, tenzij anders vermeld)

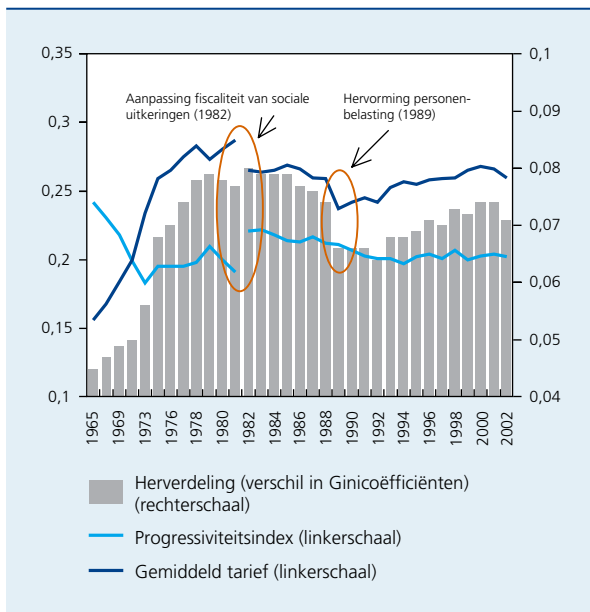
Inkomensdeciel	Bovenste inkomensgrens ⁽¹⁾ (in euro)	Inkomensaandeel vóór belasting	Aandeel in de personenbelasting	Inkomensaandeel na belasting	Gemiddeld belastingtarief
1	7.188	1,3	0,0	1,8	0,6
2	10.738	3,7	0,4	4,9	2,7
3	13.080	4,8	1,1	6,1	5,8
4	15.863	5,9	2,6	7,0	11,7
5	18.914	7,1	4,6	7,9	17,0
6	22.292	8,3	7,0	8,8	21,7
7	26.958	9,9	9,4	10,1	24,7
8	34.460	12,4	13,1	12,1	27,7
9	47.485	16,3	19,4	15,3	30,9
10	–	30,2	42,4	25,9	36,6

Bron: FOD Economie.

(1) Netto belastbaar inkomen (m.a.w. na aftrek van de beroepskosten) per belastingaangifte.

GRAFIEK 3

HERVERDELEND EFFECT VAN DE PERSONENBELASTING ⁽¹⁾



Bronnen : FOD Economie, FOD Financiën.

(1) Tot 1975 zijn deze gegevens slechts om de twee jaar beschikbaar.

Het herverdelende karakter van de personenbelasting is in de periode 1965-2002 toegenomen, vooral tijdens het eerste gedeelte van deze periode. Dit is het gevolg van de uiteenlopende ontwikkelingen van het gemiddelde tarief en de progressiviteit. In de periode tot 1975 nam het herverdelende karakter van de personenbelasting immers sterk toe onder invloed van belastingverhogingen die het gemiddelde tarief fors lieten stijgen, ook al had dit tegelijkertijd een negatief effect op de progressiviteit van de personenbelasting. De hervorming van de personenbelasting die werd doorgevoerd vanaf het aanslagjaar 1983, waarbij de fiscale behandeling van de vervangingsinkomens werd veranderd, veroorzaakt een breuk in de reeksen. De zogeheten abttementen (aftrekken van het belastbare inkomen) voor vervangingsinkomens werden vervangen door belastingkredieten (aftrekken van belastingen), waardoor de vervangingsuitkeringen vanaf dan werden opgenomen in het belastbaar inkomen zonder dat de belastingen op deze inkomens stegen⁽¹⁾. Met de hervorming van de personenbelasting van 7 december 1988, die vanaf 1989 van start ging, werden vooral de heffingen op arbeid fors verlaagd⁽²⁾. Hierdoor daalde het gemiddelde tarief van de personenbelasting. Aangezien ook de progressiviteit in beperkte mate afnam, verminderte deze hervorming het herverdelende karakter van de personenbelasting.

In de jaren negentig is de progressiviteit van de personenbelasting vrij stabiel gebleven, maar door de stijging van het gemiddelde tarief, onder meer door de invoering van de aanvullende crisisbijdrage en de niet-indexering van de belastingschalen en de automatische stijging van de belastingdruk ten gevolge van de reële toename van de inkomens, is het herverdelende karakter van de personenbelasting toegenomen. De geleidelijke afschaffing van de aanvullende crisisbijdrage leidde tussen 2000 en 2002 dan weer tot een daling van het gemiddelde tarief.

3.2 Gemiddeld tarief en progressiviteit van de personenbelasting

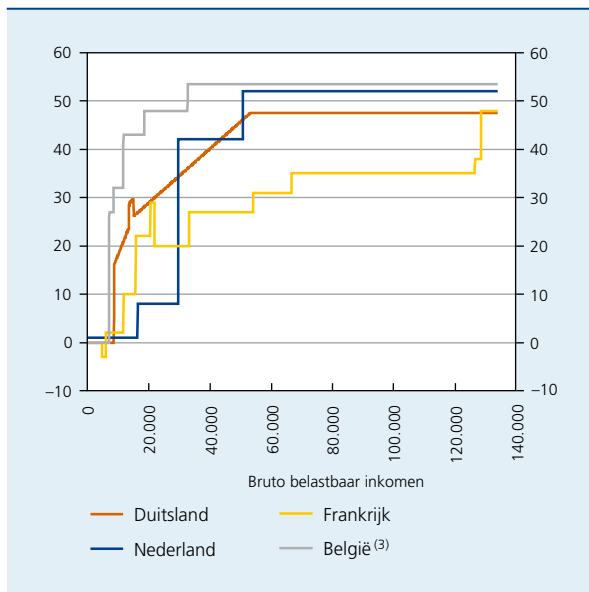
Het gemiddelde tarief van de personenbelasting bedroeg 26 pct. voor het aanslagjaar 2003. Het gemiddelde tarief per inkomensdeciel toont duidelijk aan dat de personenbelasting in België zeer progressief is. Terwijl het eerste inkomensdeciel een gemiddeld belastingtarief van 0,6 pct. heeft, loopt dit voor het tiende deciel op tot 36,6 pct. Tot en met het zevende inkomensdeciel is het gemiddelde tarief lager dan het gemiddelde voor alle aangiften.

Er zijn voornamelijk drie factoren verantwoordelijk voor het sterk stijgende belastingtarief per deciel. Ten eerste zijn er de marginale belastingtarieven die van toepassing zijn op de inkomensschalen. Deze stijgen van 25 pct. op het laagste barema tot 50 pct. op het hoogste barema (exclusief de lokale opcentiemen). Ten tweede zorgt de belastingvrije som ervoor dat tot een bepaald bedrag het belastbare inkomen volledig is vrijgesteld van personenbelasting. De belastingvrije som komt dus de facto overeen met een nultarief op het eerste deel van het inkomen. Ten slotte dragen de belastingverminderingen voor vervangingsinkomens zoals pensioenen, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen en werkloosheidsuitkeringen bij tot de progressiviteit van de personenbelasting. De belastingverminderingen zijn immers gebonden aan verschillende beperkingen en de verminderingen verkleinen bij stijgende inkomens. Indien het gezin enkel van een sociale uitkering leeft, hebben de belastingverminderingen vaak tot gevolg dat er geen personenbelasting is verschuldigd.

(1) Tot de invoering van de wet van 5 januari 1976 waren werkloosheidsuitkeringen, ziekte- en invaliditeitsuitkeringen en vergoedingen uitgekeerd voor beroepsziekten en arbeidsongevallen volledig vrijgesteld van belastingen, terwijl ouderdoms- en overlevingspensioenen alleen in bepaalde gevallen belastbaar waren. Vanaf het aanslagjaar 1977 werden alle vervangingsinkomens principieel in de belastbare grondslag opgenomen. Deze principieële belastingheffing werd begeleid door de invoering van de zogeheten abttementen.

(2) Met deze hervorming werden onder meer de volledige decumul van de bedrijfsinkomens doorgevoerd (voorheen werden de beroepsinkomens van beide echtgenoten samengevoegd en tezamen onderworpen aan de progressieve tarieven van de personenbelasting), het huwelijksquotiënt voor ééninkomensgezinnen ingevoerd, evenals de belastingvrije som (die wordt verhoogd voor personen en kinderen ten laste), en de marginale aanslagvoeten aangepast, waarbij het hoogste tarief werd teruggebracht van 70,8 pct. naar 55 pct.

GRAFIEK 4 MARGINALE BELASTINGTARIEVEN INZAKE PERSONENBELASTING ^{(1) (2)}
(2004, procenten)



Bronnen: OESO, NBB.

(1) Voor alleenstaanden zonder kinderen met uitsluitend een inkomen uit arbeid.

(2) Er wordt rekening gehouden met de verschillende forfaitaire aftrekken die bestaan voor beroepskosten en diverse belastingkredieten; de belastingvrije som wordt beschouwd als een nultarief.

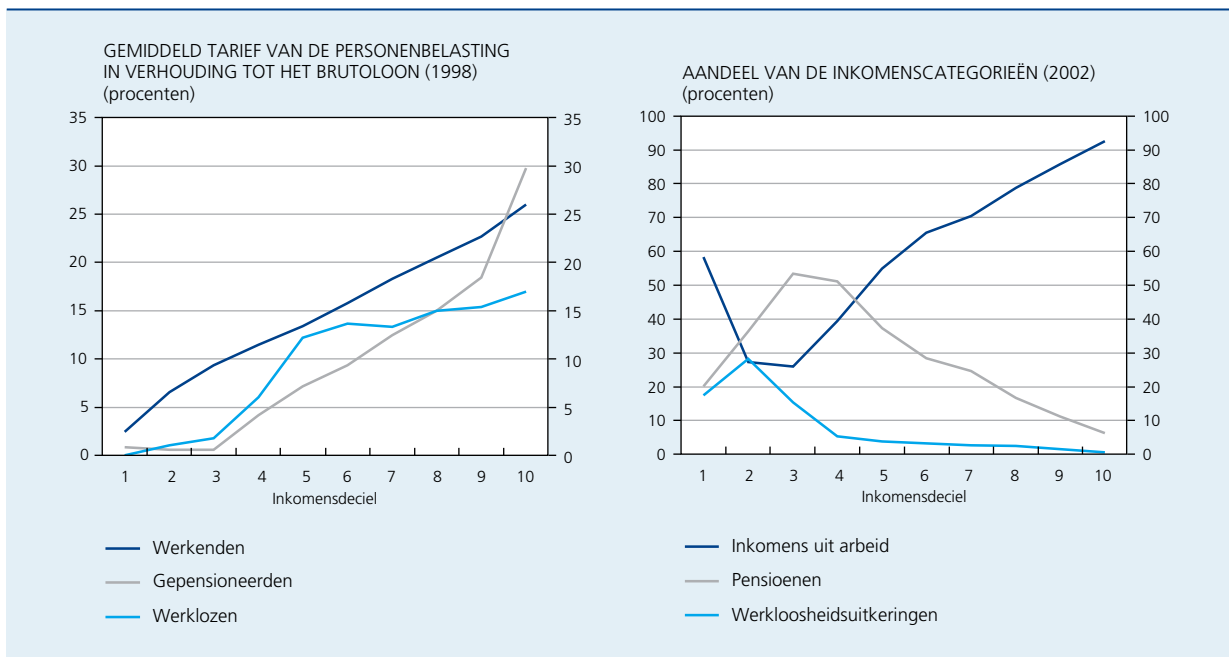
(3) Inclusief de gemeentelijke opcentiemen, waarvoor een tarief van 7 pct. als hypothese werd gehanteerd.

Ongeveer drie vierde van de progressiviteit van de personenbelasting is het gevolg van de belastingbarema's in combinatie met de belastingvrije som. De bijdrage van de belastingvermindering voor vervangingsinkomens aan de progressiviteitsindex bedraagt ongeveer een kwart. Daarnaast zijn er nog een aantal andere factoren, zoals de aanvullende personenbelasting van de lokale besturen, die globaal een beperkt negatief effect hebben op de progressiviteit van de personenbelasting (Valenduc, 2005).

Indien de belastingtarieven van de personenbelasting in België voor de inkomens uit 2004 (inclusief de belastingvrije som en de gemeentelijke opcentiemen) worden vergeleken met deze van onze buurlanden, blijkt dat door de belastingvrije som de situatie voor het laagste inkomensbarema in België nagenoeg vergelijkbaar is. De toename van het marginale tarief in België is bij stijgend inkomen echter beduidend groter. Het tarief voor het hoogste belastingbarema is met 50 pct. nagenoeg gelijk aan dat van de ons omringende landen; door de gemeentelijke opcentiemen wordt het echter het hoogste.

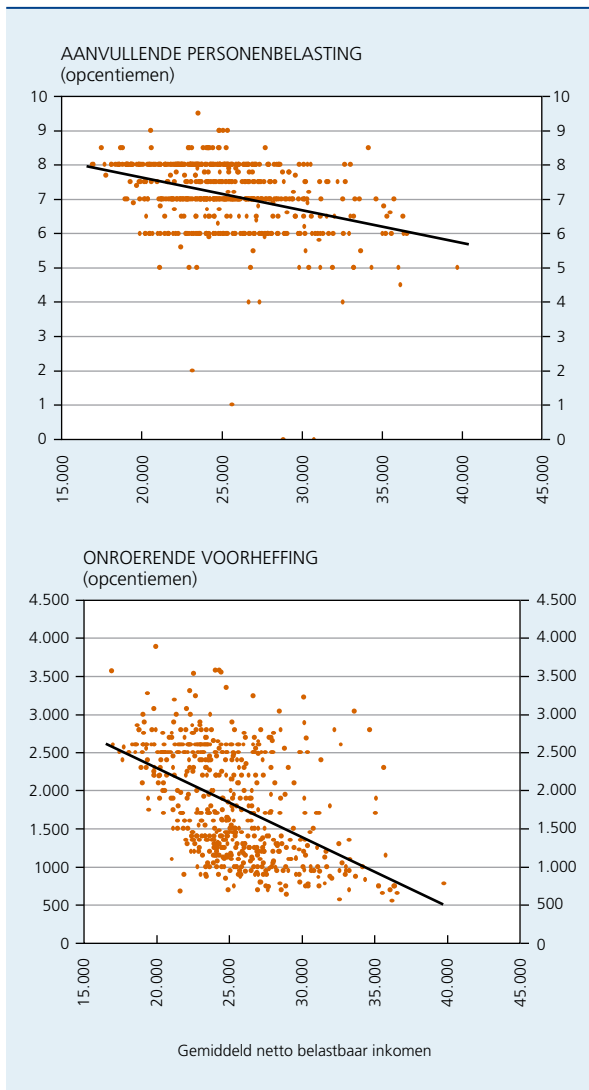
De belastingvermindering voor vervangingsinkomens leidt ertoe dat er in de verschillende inkomensdecielen een groot verschil is in belastingtarief naargelang het inkomen enkel uit arbeid bestaat of ook uit pensioenen of werkloosheidsuitkeringen (Verbist, 2005). Voor de hogere inkomensdecielen verdwijnt dit verschil volledig voor de

GRAFIEK 5 VERGELIJKING VAN DE PERSONENBELASTING VOOR INKOMENS UIT ARBEID EN VOOR VERVANGINGSINKOMENS



Bronnen: FOD Economie, Verbist (2005).

GRAFIEK 6 REGRESSIVITEIT VAN DE LOKALE OPCENTIEMEN
(inkomsten 2002, aanslagjaar 2003)



Bronnen : FOD Economie, FOD Financiën.

situatie waarin het inkomen geheel of gedeeltelijk uit pensioenen bestaat⁽¹⁾. De belastingverminderingen voor vervangingsinkomens leveren een belangrijke bijdrage tot de progressiviteit, niet alleen omdat het belastingtarief op de uitkeringen toeneemt over de inkomensdecielen, maar ook omdat het belang van de uitkeringen in de totale inkomsten groter is in de lagere inkomensdecielen.

De progressiviteit van de personenbelasting wordt, zoals vermeld, negatief beïnvloed door de aanvullende belasting die erop wordt geheven door de lokale besturen. Rijkere gemeenten – gemeten aan de hand van de gemiddelde netto belastbare inkomens in de aangifte van de personenbelasting per gemeente – hanteren een lager tarief van opcentiemen dan gemeenten met

een bevolking met een lager gemiddeld inkomen. Deze regressiviteit van de belasting op lokaal niveau blijkt ook aanwezig te zijn bij de tarieven van opcentiemen op de onroerende voorheffing.

3.3 Herverdelende aspecten van de belastingaftrekken

Sommige gezinsuitgaven geven aanleiding tot een fiscaal voordeel in de personenbelasting. De totale omvang van deze belastingaftrekken beliep in 2002 6 pct. van de geïnde personenbelasting, wat overeenstemt met 0,7 pct. bbp. De vanuit budgettair oogpunt belangrijkste hebben betrekking op de ondersteuning van het bouwen, verbouwen of verwerven van een woning. De belastingaftrek voor hypothecaire aflossingen van kapitaal en de daarmee samenhangende belastingaftrek van levensverzekeringen ter dekking van deze hypothecaire schulden maakt reeds 3,2 pct. uit van de personenbelasting.

De voornaamste bekommernis bij het invoeren van belastingaftrekken is niet zozeer de inkomensherverdeling, maar het geven van stimulansen ter bevordering van een bepaald gedrag of van bepaalde uitgaven. Dit blijkt duidelijk uit een vergelijking van de ongelijkheid van de respectievelijke belastingaftrekken en de ongelijkheid van de inkomens vóór personenbelasting. De ongelijkheid van de belastingaftrekken is in alle gevallen hoger dan de ongelijkheid van het inkomen vóór personenbelasting. Dit betekent dat het voordeel van de belastingverminderingen relatief meer is gesitueerd bij de hogere inkomens.

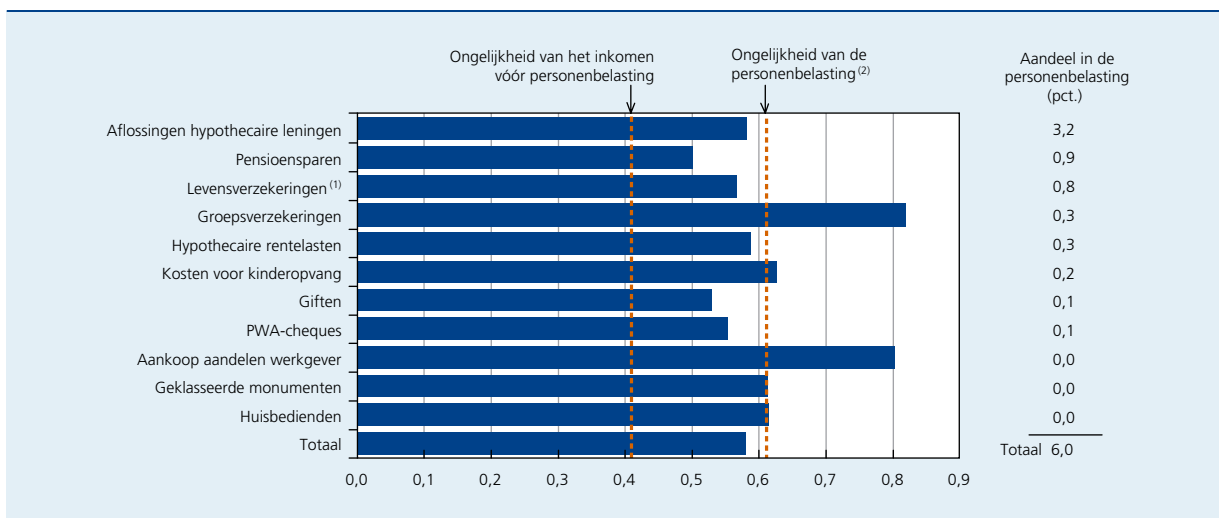
De ongelijkheid verschilt in belangrijke mate tussen de diverse belastingaftrekken. Vooral de aftrek voor een groepsverzekering en de aftrek voor de verwerving van werkgevers aandelen zijn zeer ongelijk verdeeld⁽²⁾. De twee hoogste inkomensdecielen vertegenwoordigen ongeveer 85 pct. van de budgettaire kostprijs van deze maatregelen. Daarentegen is de ongelijkheid van andere fiscale uitgaven, zoals die in verband met de eigen woning, pensioensparen, levensverzekeringen, giften en PWA-cheques, evenwel kleiner dan de ongelijkheid van de personenbelasting. Dit betekent dat indien deze belastingverminderingen zouden worden afgeschaft en gecompenseerd door een evenwaardige procentuele daling van de tarieven van de personenbelasting – en het gemiddelde tarief bijgevolg constant zou blijven –, het herverdelende karakter van de personenbelasting zou afnemen.

(1) Het gemiddelde impliciete belastingtarief voor de gepensioneerden in het hoogste deciel ligt zelfs hoger onder meer doordat deze gepensioneerden minder kinderen ten laste hebben.

(2) De aftrek voor de verwerving van werkgevers aandelen is evenwel onverenigbaar met de belastingvermindering voor pensioensparen.

GRAFIEK 7 ONGELIJKHEID VAN DE BELASTINGAFTREKKEN

(inkomsten 2002, aanslagjaar 2003, Ginicoëfficiënten)



Bron : FOD Financiën.

(1) Andere dan verbonden aan hypothecaire leningen.

(2) Ongelijkheid van de personenbelasting nadat de belastingaftrekken in rekening zijn gebracht.

De ongelijke verdeling van de belastingaftrekken wordt beïnvloed door het aantal gezinnen per inkomensdeciaal dat deze aftrekken in rekening brengt. Tevens kan het gemiddelde bedrag per gezin dat in rekening wordt gebracht verschillen per deciaal. In dit verband zijn uiteraard ook de eventuele beperkingen in de bedragen van de belastingaftrekken van belang. Daarnaast hangt het verworven belastingvoordeel ook af van het belastingtarief dat wordt toegepast op het bedrag dat wordt afgetrokken. Vermits dit voor veel aftrekken het marginale tarief of het zogeheten verbeterde gemiddelde tarief is, zorgt ook dit voor een ongelijkere verdeling van de belastingaftrekken. Dit laatste effect is evenwel aanzienlijk kleiner dan de ongelijkheid die wordt veroorzaakt door de twee bovengenoemde factoren. Het belang van deze factoren is evenwel sterk verschillend voor de diverse belastingaftrekken.

Zowel voor hypothecaire aflossingen, hypothecaire rentelasten, pensioensparen als groepsverzekeringen stijgt het aandeel van de gezinnen dat de respectievelijke aftrekken in rekening brengt naarmate het netto belastbare inkomen toeneemt. Zo maakt ruim twee derde van de hogere inkomens gebruik van de belastingaftrek voor hypothecaire aflossingen, terwijl dit voor lagere inkomens slechts in zeer beperkte mate gebeurt. Voor het gemiddelde bedrag dat wordt afgetrokken zijn er aanzienlijke verschillen tussen de belastingaftrekken. Voor de hypothecaire rentelasten brengt nagenoeg iedereen het maximumbedrag van deze aftrek in rekening. Voor de hypothecaire

aflossing daarentegen neemt het gemiddelde bedrag licht toe naarmate het inkomen stijgt⁽¹⁾. Het bedrag dat mag afgetrokken worden voor pensioensparen is begrensd, en het gemiddelde bedrag dat in rekening wordt gebracht ligt voor alle inkomenscategorieën in de buurt van dit maximumbedrag. Het gemiddelde bedrag dat in rekening wordt gebracht voor een groepsverzekering is daarentegen vrijwel onbegrensd⁽²⁾ en is heel wat hoger in de hogere dan in de lagere inkomenscategorieën.

3.4 Herverdelende aspecten van de hervorming van de personenbelasting van 2001

De hervorming van de personenbelasting waartoe is beslist bij de wet van 10 augustus 2001 en waarvan de uitvoering over enkele jaren werd gespreid, steunde op vier doelstellingen. De eerste doelstelling was de vermindering van de fiscale druk op arbeidsinkomen. Met de tweede doelstelling werd de neutraliteit ten opzichte van de samenlevingsvorm nagestreefd. De derde en vierde doelstellingen, die budgettair veel minder belangrijk zijn dan de eerste twee, betroffen het beter in rekening brengen van de kinderlast en het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag.

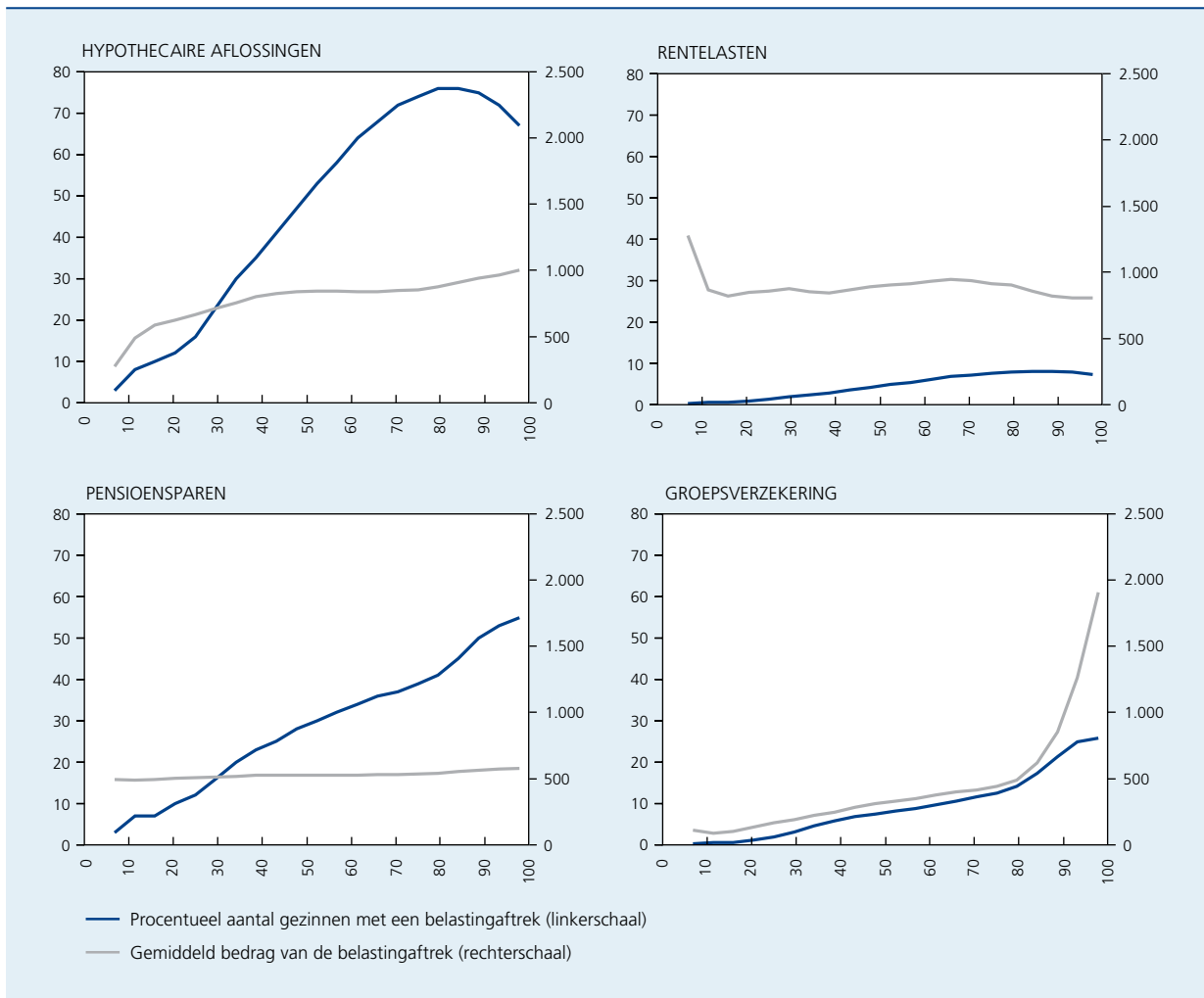
(1) Bij de nieuwe fiscale aftrek voor de enige woning die sinds 2005 in voege is getreden en geleidelijk aan belang zal winnen, zal het gemiddelde bedrag per inkomensdeciaal gelijk zijn.

(2) De enige begrenzing is dat de renten van de groepsverzekering niet meer mogen bedragen dan 80 pct. van de bruto jaarbezdoldiging.

GRAFIEK 8

VERDELING VAN DE BELASTINGAFTREKKEN PER INKOMENSPERCENTIEL ⁽¹⁾

(inkomsten 2002, aanslagjaar 2003)



Bron: FOD Financiën.

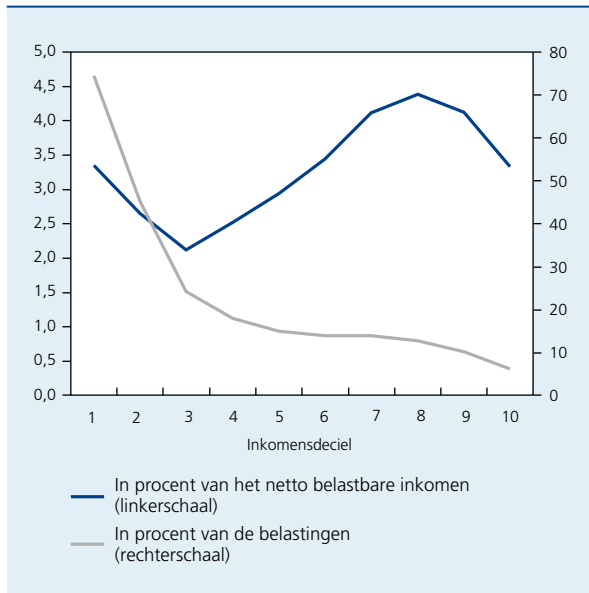
(1) Netto belastbaar inkomen.

In haar geheel genomen heeft deze belastinghervorming weinig effect gesorteerd op het herverdelende karakter van de personenbelasting. De hervorming zorgt voor een daling van het gemiddelde tarief van 26 pct. naar 23 pct., maar dit wordt gecompenseerd door een stijging van de progressiviteit. Ook als rekening wordt gehouden met de gezinnen die geen aangifte doen – en dus geen voordeel hebben van de belastinghervorming – blijkt de hervorming van de personenbelasting slechts tot een verwaarloosbare vermindering van de herverdelende werking van de personenbelasting te leiden (Cantillon, 2003).

Het belastingvoordeel in verhouding tot het inkomen schommelt over de inkomensdecilen. In het eerste inkomensdecil bedraagt het belastingvoordeel iets minder dan 3,5 pct. van het netto belastbare inkomen. Na het eerste inkomensdecil daalt het belastingvoordeel door de daling van het belang van het belastingkrediet voor lage beroepsinkomens, zonder dat de andere maatregelen belangrijke gevolgen hebben voor deze inkomensgroepen. Vanaf het vierde decil doen de verbreding van de belastingschalen en de maatregelen ter bevordering van de neutraliteit van de samenlevingsvorm het belastingvoordeel toenemen. De verlaging van de hoogste marginale tarieven heeft vooral op de hoogste inkomensdecilen een groot effect, maar doordat voor de andere maatregelen de grenzen worden bereikt, daalt het relatieve belastingvoordeel ervan.

GRAFIEK 9 GEMIDDELD VOORDEEL VAN DE HERVORMING VAN DE PERSONENBELASTING VAN 2001

(simulatie op basis van de inkomsten 2000, aanslagjaar 2003)



Bronnen : FOD Financiën, NBB.

Indien het effect van deze hervorming van de personenbelasting wordt uitgedrukt in termen van de betaalde belastingen, wordt duidelijk dat de hervorming de progressiviteit van de belasting in aanzienlijke mate verhoogt. De belastinghervorming vermindert vooral de belastingen van de personen met een lager inkomen.

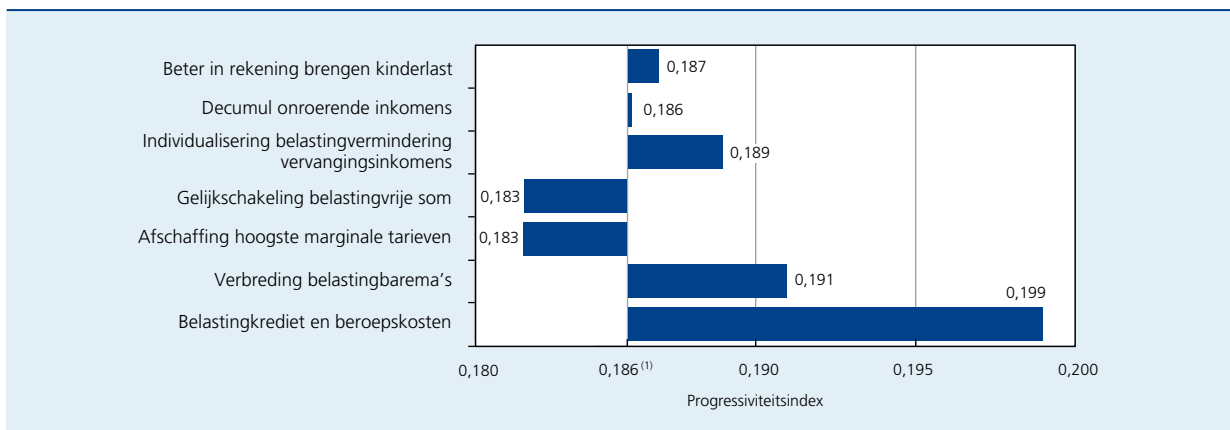
De gemiddelde vermindering van de belastingen bedraagt in het eerste deciel 74 pct. Deze gemiddelde vermindering van de belasting zakt tot ongeveer 6 pct. in het hoogste inkomensdeciel.

Door deze belastinghervorming is, zoals vermeld, de progressiviteit van de personenbelasting toegenomen. Dit is echter het globale resultaat van alle maatregelen. Wanneer de impact op de progressiviteit per maatregel wordt bekeken, dan is het duidelijk dat vooral de invoering van het belastingkrediet voor de belastingplichtigen met lage beroepsinkomens en de verhoging van de aftrekbare forfaitaire beroepskosten de progressiviteit hebben verhoogd. Ook de uitbreiding van de middelste belastingbarema's, de individualisering van de belastingvrijstelling voor vervangingsinkomens en de maatregelen om de kinderlast beter in rekening te brengen doen de progressiviteit stijgen. De afschaffing van de hoogste marginale tarieven is daarentegen duidelijk een maatregel ten gunste van de personen of gezinnen met een hoog inkomen. Ook de gelijkschakeling van de belastingvrije som voor gehuwden aan deze van samenwonenden heeft een negatief effect op de progressiviteit van de personenbelasting, omdat gehuwde koppels zich relatief meer in de hogere inkomensklassen situeren.

Op te merken valt dat het belastingkrediet voor de belastingplichtigen met lage beroepsinkomens in 2004 is afgeschaft voor de werknemers, terwijl deze maatregel voor de zelfstandigen bleef bestaan. Dit belastingkrediet werd vanaf 2005 voor werknemers vervangen door een uitbreiding van de verminderingen van persoonlijke bijdragen voor de sociale zekerheid in de vorm van de zogeheten werkbonus. Terwijl deze wijziging het herverdelende

GRAFIEK 10 EFFECT VAN DE HERVORMING VAN DE PERSONENBELASTING VAN 2001 OP DE PROGRESSIVITEIT VAN DE BELASTING

(inkomsten 2002, aanslagjaar 2003)



Bron : FOD Financiën.

(1) Dit is de waarde van de progressiviteitsindex van de personenbelasting voor de hervorming van 2001.

karakter van de personenbelasting doet dalen, verhoogt ze deze van de werknemersbijdragen.

4. Herverdelend karakter van de sociale bijdragen

In België, net als in de andere landen van de EU-15, gebeurt de inkomensherverdeling in de sociale zekerheid voornamelijk via sociale uitkeringen. De sociale bijdragen worden in het algemeen niet beschouwd als heffingen die bijdragen tot de herverdeling. Toch is uit de reeds getoonde internationale vergelijking gebleken dat de persoonlijke sociale bijdragen⁽¹⁾ in België in beperkte mate de herverdeling versterken.

Hoewel de werknemersbijdragen in principe proportioneel zijn met het inkomen omdat een eenvormig tarief van 13,07 pct.⁽²⁾ wordt toegepast op een niet-geplafonneerd inkomen (na de afschaffing van alle loongrenzen sinds 1982), zijn er mechanismen die ervoor zorgen dat de sociale bijdragen progressief zijn. Het betreft onder meer de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid en de vermindering van de sociale bijdragen voor werknemers met een laag loon, die vanaf 2005 werd hervormd en uitgebreid door de invoering van de werkbonus.

Ook het feit dat op verschillende sociale uitkeringen geen of lagere bijdragen moeten worden betaald, draagt bij tot de progressiviteit. Zo is er op pensioenen een solidariteitsbijdrage verschuldigd, die maximaal 2 pct. bedraagt voor de hoogste pensioenen, alsook een bijdrage van 3,55 pct. voor geneeskundige verzorging. Op de uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid en op de vergoedingen inzake conventioneel brugpensioen is er een pensioenbijdrage van 3,5 pct. Bovendien zijn deze sociale bijdragen enkel van toepassing indien de uitkeringen een bepaald bedrag overschrijden. Op werkloosheidsuitkeringen zijn dan weer geen sociale bijdragen verschuldigd. Mensen die een sociale uitkering ontvangen, bevinden zich, zoals vermeld, vooral in de lagere inkomensdecielen. Het belang van de inkomens op arbeid – waarop hogere bijdragen dan op de uitkeringen moeten worden betaald – stijgt over de inkomensdecielen. Hierdoor betalen de hoogste decielen gemiddeld hogere sociale bijdragen, waardoor deze de mate van herverdeling verhogen.

De sociale bijdragen van zelfstandigen daarentegen zijn regressief, waardoor het progressieve karakter van de sociale bijdragen in hun geheel beschouwd enigszins wordt getemperd.

(1) De werkgeversbijdragen worden niet in de analyse betrokken.

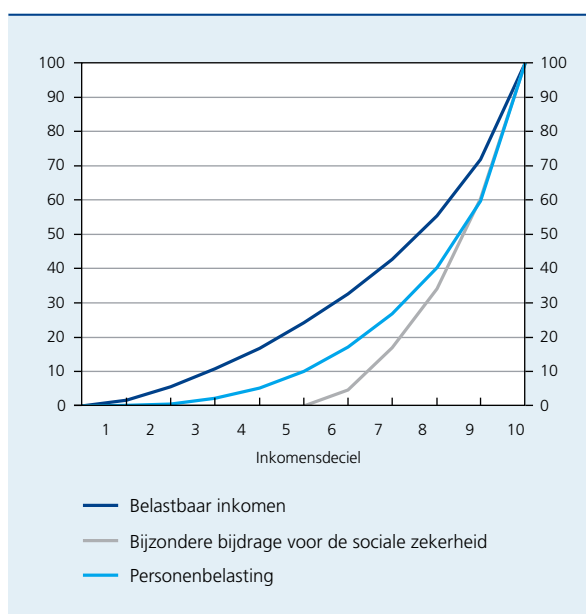
(2) Voor statutaire ambtenaren die niet zijn tewerkgesteld bij een plaatselijke of lokale overheidsdienst bedraagt de persoonlijke sociale bijdrage 11,05 pct.

4.1 Bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid

De bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid is ingevoerd in 1994 en is van toepassing op alle personen die zijn tewerkgesteld als werknemer of ambtenaar. Ze is niet verschuldigd voor de gezinnen waarvan de leden enkel een zelfstandig beroep uitoefenen. Opmerkelijk voor deze bijdrage is dat ze wordt geheven op basis van het netto belastbare gezinsinkomen.

Er is geen bijzondere sociale bijdrage verschuldigd indien het netto belastbare gezinsinkomen lager is dan 18.592 euro per jaar. Voor inkomens tussen 18.592 en 21.071 euro bedraagt het tarief 9 pct. Vervolgens daalt het tarief tot 1,3 pct. op de inkomensschijf tussen 21.071 en 60.162 euro. Voor inkomens boven de 60.162 euro wordt het marginale tarief nul, zodat de maximale bijdrage 731 euro bedraagt. Niettegenstaande deze begrenzing en het feit dat de marginale tarieven afnemen naarmate het inkomen stijgt, is deze bijdrage progressiever dan de personenbelasting. Dit komt omdat de lage inkomens er niet aan onderworpen zijn door de vermelde ondergrens. Tot het vijfde inkomensdeciel betaalt hierdoor niemand de bijzondere bijdrage voor de sociale zekerheid. Het is voornamelijk in het zevende tot negende inkomensdeciel dat deze bijdrage belangrijk is, terwijl in het tiende deciel het effect van het plafond speelt.

GRAFIEK 11 VERDELING VAN DE BIJZONDERE BIJDRAGE VOOR DE SOCIALE ZEKERHEID
(inkomsten 2002, aanslagjaar 2003)



Bron: FOD Financiën.

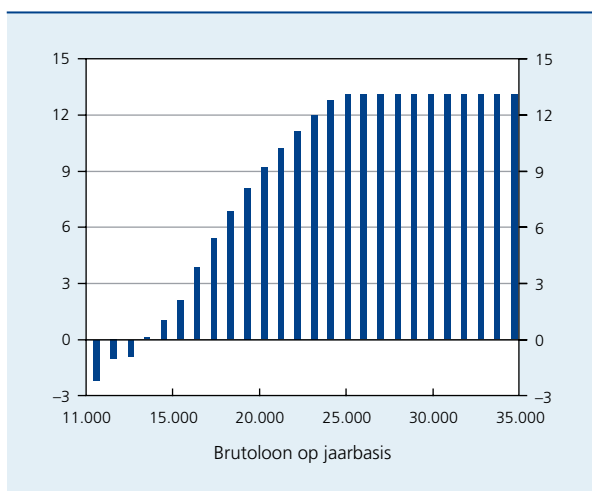
4.2 Werkbonus

De werkbonus is een vermindering van de persoonlijke bijdragen voor de sociale zekerheid die wordt toegekend aan werknemers met lage lonen en aan sommige werknemers die het slachtoffer zijn van een bedrijfsherstructurering. Voor het jaar 2006 wordt de via de werkbonus toegekende maximale vermindering van de werknemersbijdragen verhoogd tot 140 euro per maand⁽¹⁾. Dit maximale bedrag wordt toegekend aan werknemers met een bruto-inkomen tot 1.234 euro per maand. Voor inkomens hoger dan dit bedrag wordt het bedrag van de werkbonus geleidelijk tot nul verminderd; dit gebeurt bij een maandinkomen van 2.036 euro. Voor deeltijdse arbeid worden het maximale bedrag en de inkomensgrenzen proportioneel aangepast.

De werkbonus heeft tot gevolg dat de loontrekkenden die werken tegen het minimumloon de facto geen persoonlijke sociale bijdragen betalen. Voor iets hogere inkomens leidt de werkbonus ertoe dat de gemiddelde tarieven van de werknemersbijdragen geleidelijk toenemen tot 13,07 pct. bij het bereiken van het inkomensbedrag waarop de werkbonus niet meer van toepassing is.

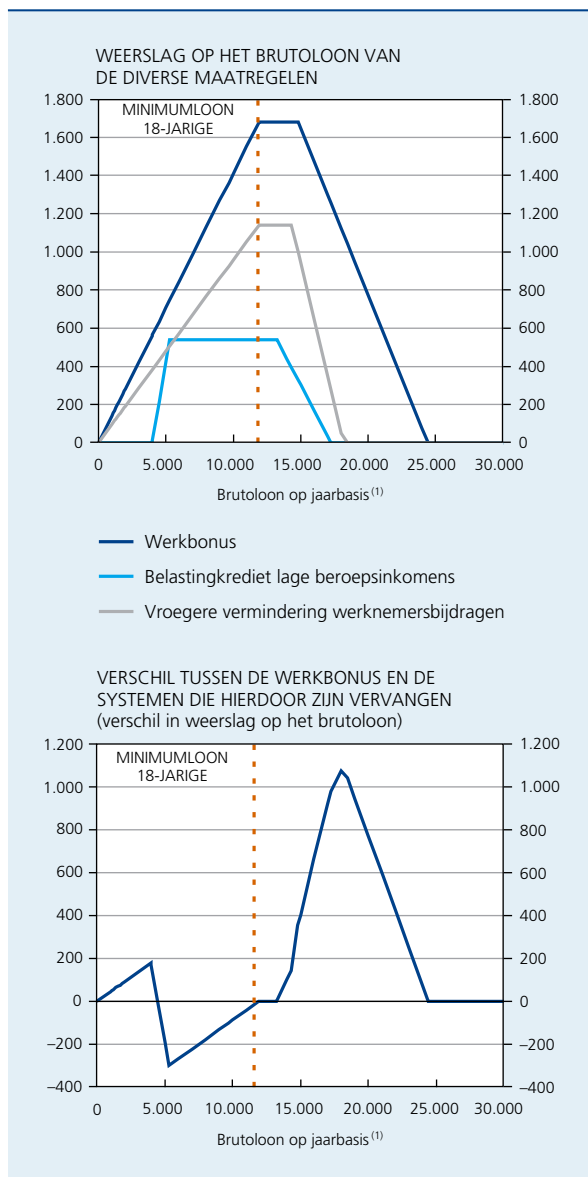
Vermeldenswaardig is ook dat de werkbonus andere implicaties heeft op de herverdeling dan de systemen die hierdoor zijn vervangen zoals de verminderingen van werknemersbijdragen, die bestonden sedert 1 januari 2000, evenals het belastingkrediet voor loontrekkenden met

GRAFIEK 12 GEMIDDELD TARIEF VAN DE WERKNEMERSBIJDAGEN AAN DE SOCIALE ZEKERHEID NA TOEPASSING VAN DE WERKBONUS (procenten)



Bron : NBB.

GRAFIEK 13 HERVERDELINGSEFFECTEN VAN DE WERKBONUS (euro's)



Bron : NBB.

(1) Op basis van twaalf gelijke maandinkomens uit arbeid.

een laag beroepsinkomen. Die laatste maatregel was nagenoeg uitsluitend gericht op werknemers die werken tegen een inkomen dat in de buurt ligt van het minimumloon, maar ook deeltijds werkenden kwamen er dikwijls voor in aanmerking. De werkbonus daarentegen is meer gericht op – voltijds of deeltijds – werkenden met weliswaar lage lonen maar die toch beduidend hoger zijn dan het minimumloon. Rond het minimumloon is de wijziging neutraal en heeft ze geen effect op het

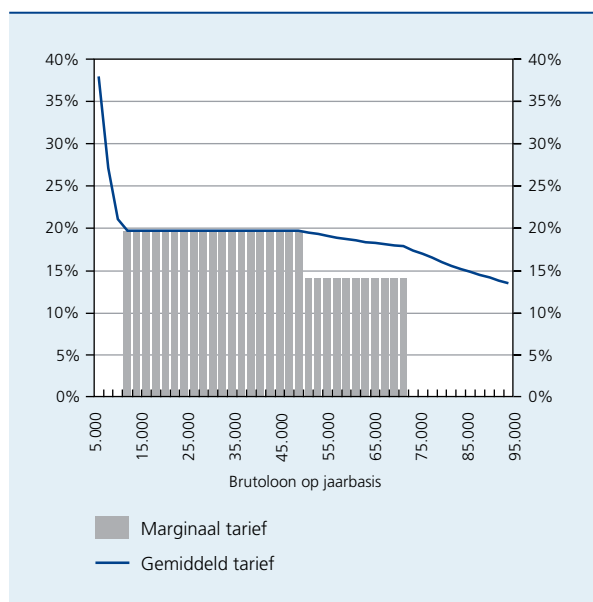
(1) Dit is het bedrag voor bedienden, voor arbeiders is dit 151 euro per maand.

netto-inkomen. Voor loontrekkenden die minder verdienen dan het minimumloon – dit zijn voornamelijk deeltijds werkenden – is er een duidelijk verlies. Het grootste voordeel van de wijziging is terug te vinden bij de loontrekkenden met een inkomen boven het minimumloon.

4.3 Sociale bijdragen van zelfstandigen

De sociale zekerheidsbijdragen in het zelfstandigenstelsel zijn duidelijk regressief, in tegenstelling tot de bijdragen van het werknemerstelsel. Het tarief van 19,65 pct. wordt in 2006 toegepast voor een inkomen tot 47.203 euro, waarbij een minimumbedrag aan sociale bijdragen geldt van 475 euro per kwartaal. Voor de inkomens tussen 47.203 en 69.568 euro bedraagt het tarief 14,16 pct. Voor de hogere inkomensschijven zijn geen sociale bijdragen verschuldigd. De structuur van de bijdragen van de zelfstandigen leidt ertoe dat het gemiddelde tarief eerst hoog is omwille van de minimumbijdragen, dan gelijk aan het marginaal tarief van 19,65 pct. Vanaf de inkomens waarvoor de marginale tarieven gelden van 14,16 pct. en 0 pct., treedt een geleidelijke daling op van het gemiddelde tarief.

GRAFIEK 14 GEMIDDELD EN MARGINAAL TARIEF VAN DE SOCIALE BIJDRAGEN VAN ZELFSTANDIGEN



Bron : RSVZ.

5. Herverdelend karakter van de indirecte belastingen

Het herverdelende karakter van de indirecte belastingen werd onderzocht op basis van het huishoudbudgetonderzoek van 2001, uitgevoerd door de Algemene Directie Statistiek van de FOD Economie. Deze enquête geeft, per inkomensdeciel, de gemiddelde gezinsuitgaven⁽¹⁾ voor verschillende bestedingscategorieën weer. In totaal gaat het over meer dan 800 verschillende categorieën. Het herverdelende karakter van de btw en accijnzen werd nagegaan aan de hand van, enerzijds, het uitgavenprofiel per inkomensdeciel en, anderzijds, het aandeel van de btw of de accijnzen in de gemiddelde prijs in 2001 voor elke uitgavencategorie⁽²⁾.

5.1 Btw en accijnzen in België

In België zijn verschillende btw-tarieven van kracht. Zo zijn een aantal goederen en diensten de facto onderworpen aan een nultarief zoals dagbladen, huur en schoolgeld. Daarnaast is er het verlaagd btw-tarief van 6 pct., dat in principe van toepassing is op basisproducten zoals de meeste voedingsmiddelen, waterverbruik, tijdschriften en boeken, overnachtingen in hotels en campings, sport- en culturele activiteiten, personenvervoer en renovatiewerken aan woningen van 15 jaar en ouder (tijdelijk woningen van 5 jaar en ouder). Er is ook een tussentarief van 12 pct., dat slechts van toepassing is op margarine, steenkool en kabeltelevisie. Het gewone tarief van 21 pct. is het resttarief. Producten waarvan niet expliciet is bepaald dat ze tegen een lager tarief worden belast, zijn aan dit tarief onderworpen⁽³⁾.

De tarieven van de accijnzen, die worden geheven op minerale oliën, tabaksproducten en dranken, zijn zeer divers. Zo waren de accijnzen op benzine in 2001 per duizend liter meer dan 200 euro hoger dan voor diesel. Het aandeel van de accijnzen in de verkoopprijs was met 35 pct. voor diesel bijgevolg lager dan de 47 pct. voor benzine. Huisbrandolie wordt in België, in tegenstelling tot de meeste landen van de EU-15, slechts in beperkte mate onderworpen aan accijnzen; ze maakten in 2001 slechts 4 pct. uit van de verkoopprijs. De accijnzen op een pakje sigaretten bedroegen in 2001 gemiddeld 2 euro, wat overeenstemde met 57 pct. van de gemiddelde verkoopprijs van 3,5 euro.

(1) De gegevens werden gecorrigeerd voor de grootte van de gezinnen, aan de hand van de equivalentieschalen gebruikt door de OESO.

(2) Voor de accijnzen kon deze analyse enkel worden uitgevoerd op minerale oliën en tabak. Deze vormen 87 pct. van de accijnsontvangsten.

(3) Naast de hier vermelde tarieven is er ook het 1 pct.-tarief op de overdracht van niet-monetair goud.

5.2 Belasting op de toegevoegde waarde

De vanuit budgettair oogpunt belangrijkste indirecte belasting is de btw, die in 2005 7 pct. bbp opbracht. Aan de hand van de uitgavencategorieën in de huishoudbudgetenquête en de btw-tarieven werd de verdeling van de btw over de gezinnen gesimuleerd. De totale gesimuleerde btw komt overeen met ongeveer 70 pct. van de werkelijke, door de overheid ontvangen btw in 2001. Het verschil met de werkelijke btw-ontvangsten is onder meer te verklaren door sommige ondernemingen, vrije beroepen alsook sommige instellingen zoals de lokale besturen die de btw niet kunnen recupereren en door de uitgaven die niet-ingezetenen in België verrichten. De gesimuleerde btw bedraagt 9,6 pct. in verhouding tot de gezinsbestedingen en 8,6 pct. in verhouding tot het totale beschikbare inkomen.

Het consumptiepatroon van de gezinnen verschilt over de inkomensdecielen. Lagere inkomensklassen consumeren in verhouding tot hun bestedingen relatief meer producten die tegen het verlaagde tarief van 6 pct. worden belast of die niet onderworpen zijn aan de btw⁽¹⁾. Het belang van de consumptie van producten met het verlaagde tarief van 6 pct. daalt van 19 pct. in het eerste inkomensdeciel tot 13 pct. in het hoogste deciel. Ook de uitgaven waarop het nultarief van toepassing is – dit betreft vooral de uitgaven voor huur⁽²⁾ – dalen van 41 pct. in het eerste deciel tot

31 pct. in het tiende deciel. Het belang van het tarief van 12 pct. is met 2 pct. verwaarloosbaar en constant over de inkomensdecielen. Het belang van de uitgaven die zijn onderworpen aan het resttarief van 21 pct. stijgt sterk over de inkomensdecielen, namelijk van 39 pct. in het eerste deciel tot 54 pct. in het tiende deciel.

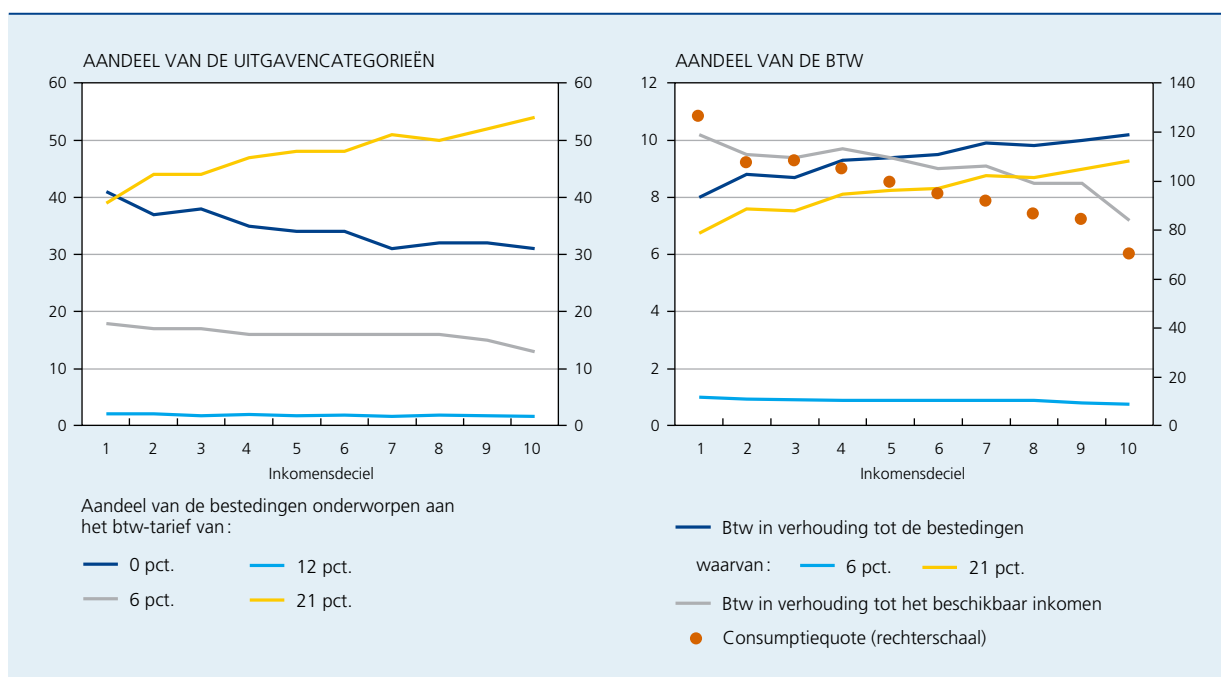
De gesimuleerde btw is door het consumptiepatroon van de gezinnen in combinatie met de gediversifieerde belastingtarieven progressief in verhouding tot de gezinsbestedingen. Ze neemt geleidelijk toe van 8 pct. in het laagste inkomensdeciel tot 10,2 pct. in het tiende inkomensdeciel.

In verhouding tot het beschikbare inkomen is de btw daarentegen wel regressief. Ze daalt van 10,2 pct. in het eerste deciel tot 7,2 pct. in het tiende deciel. De regressiviteit situeert zich evenwel voornamelijk in het eerste en tiende deciel, want het belang van de btw tussen het tweede en het negende deciel daalt slechts geleidelijk van 9,5 pct. tot 8,5 pct.

(1) Dit staat in de literatuur bekend als de zogeheten wet van Engel. Naarmate het inkomen stijgt, daalt het relatieve belang van de uitgaven voor levensnoodzakelijke producten zoals voeding.

(2) In de huishoudbudgetenquête worden eveneens, voor de eigenaars van een eigen woning, fictieve huuruitgaven berekend, die ook langs de inkomstzijde worden geboekt.

GRAFIEK 15 HERVERDELEND KARAKTER VAN DE BTW



Bronnen: FOD Economie, NBB.

De oorzaak van de regressiviteit van de indirecte belastingen in verhouding tot het inkomen is het feit dat de indirecte belastingen enkel worden geheven op het verbruik van de gezinnen en niet op het gespaarde inkomen. De gezinnen met het laagste beschikbare inkomen hebben een verbruik dat gemiddeld 27 pct. hoger ligt dan hun inkomen. In het vijfde inkomensdecil is het verbruik en het beschikbare inkomen nagenoeg gelijk. Het hoogste decil besteedt evenwel gemiddeld slechts 70 pct. van zijn inkomen aan consumptieve uitgaven en spaart de rest⁽¹⁾.

5.3 Accijnzen

De gesimuleerde accijnzen vertegenwoordigen 1,4 pct. van het beschikbare inkomen. In totaal maken deze gesimuleerde accijnzen in 2001 slechts 40 pct. uit van de werkelijk ontvangen accijnzen. Dit lage aandeel is grotendeels te wijten aan het grote belang van accijnzen op diesel, benzine en stookolie die door bedrijven en de overheid worden betaald. Ook is het niet mogelijk geweest om de accijnzen op (alcoholische) dranken in de simulatie op te nemen, aangezien de tarieven zeer divers zijn en

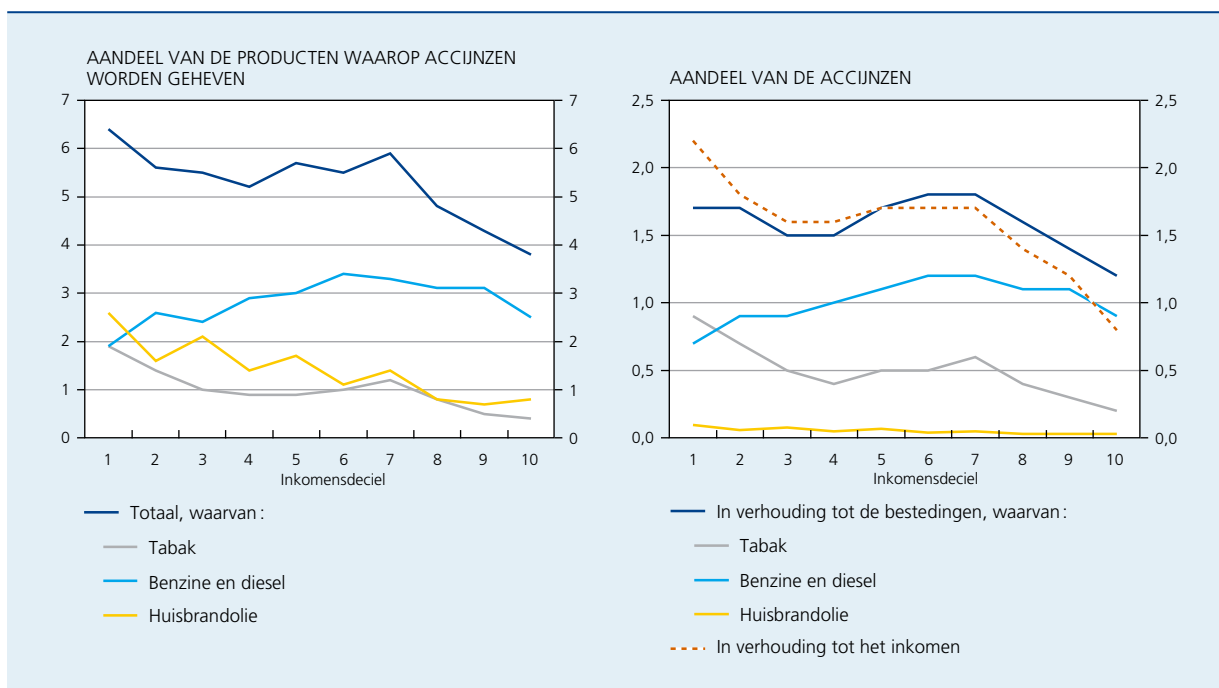
de informatie uit de gezinsbudgetenquête onvoldoende precies is.

Het relatieve belang van de verschillende uitgavencategorieën waarop accijnzen worden geheven, verschilt sterk. De uitgaven voor benzine en diesel zijn relatief het hoogst in de middelste inkomensdecielen, waar ze iets meer dan 3 pct. van de bestedingen vormen. Het belang van de uitgaven voor huisbrandolie daalt sterk van 2,5 pct. in het eerste decil tot 0,8 pct. in het tiende decil. Het belang van de uitgaven voor tabaksproducten daalt in belangrijke mate over de inkomensdecielen van 1,9 pct. in het eerste decil tot 0,4 pct. in het tiende decil.

In tegenstelling tot de btw, waarvoor het relatieve belang toeneemt in verhouding tot het verbruik, vertonen de accijnzen geen eenduidig patroon. In verhouding tot het inkomen zijn de accijnzen regressief, maar dit is voornamelijk een gevolg van de relatieve daling in de hoogste decielen. In verhouding tot de gezinsbestedingen is er een nagenoeg identiek patroon dat evenwel minder uitgesproken is. De accijnzen op benzine en diesel zijn in termen van het verbruik progressief tot het zevende decil; nadien worden ze regressief. Omdat huisbrandolie in België nauwelijks onderworpen is aan accijnzen, hebben deze accijnzen weinig impact op het gezinsbudget⁽²⁾, ondanks het feit dat het aandeel van de uitgaven voor huisbrandolie sterk afneemt over de inkomensdecielen.

(1) De keuze tussen beide maatstaven – in verhouding tot de bestedingen of het beschikbaar inkomen van de gezinnen – is niet eenduidig. Zo kunnen de bestedingen over het leven als een betere welvaartsmaatstaf worden beschouwd dan het volatiele inkomen (De Coster, 1995).
 (2) Er valt evenwel op te merken dat huisbrandolie onderworpen is aan een btw-tarief van 21 pct.

GRAFIEK 16 HERVERDELEND KARAKTER VAN ACCIJNZEN



Bronnen : FOD Economie, NBB.

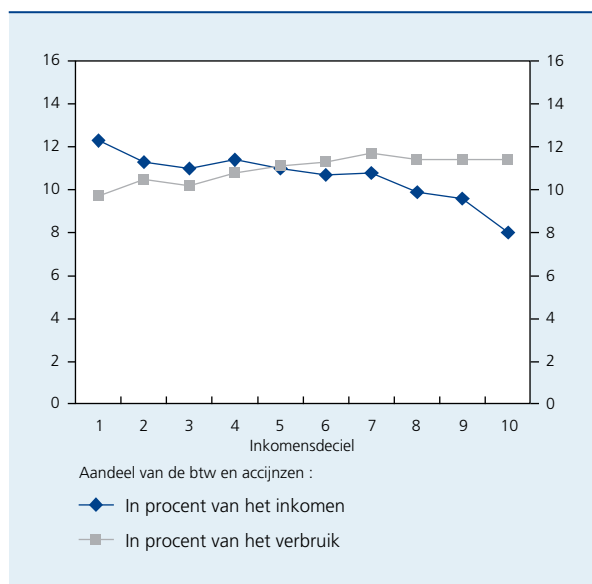
De accijnzen op tabaksproducten zijn de voornaamste reden voor het regressieve karakter van de totale accijnzen in verhouding tot het inkomen. De recente accijnsverhogingen op tabak hebben deze regressiviteit versterkt.

De accijnzen worden geheven op producten waarvan de overheid het verbruik wil ontmoedigen omdat ze schadelijk zijn voor de gezondheid, zoals tabak en alcohol, of nadelig voor het milieu, zoals het geval is met het verbruik van benzine en diesel. Hierdoor wordt het herverdelende karakter van de accijnzen, door de overheid, minder belangrijk geacht dan de ontradende functie ervan.

5.4 Herverdelend karakter btw en accijnzen

In hun geheel beschouwd zijn de btw en accijnzen aldus neutraal tot licht progressief in verhouding tot de gezinsbestedingen. In verhouding tot het gezinsinkomen zijn ze daarentegen duidelijk regressief.

GRAFIEK 17 HERVERDELEND KARAKTER VAN BTW EN ACCIJNZEN



Bronnen: FOD Economie, NBB.

Conclusies

België kent, in vergelijking met de andere landen van de EU-15, een beperktere primaire inkomensongelijkheid. Bovendien is er in België een relatief sterke mate van herverdeling, zodat ook de ongelijkheid van het inkomen na belastingen, sociale uitkeringen en bijdragen tot de laagste van Europa behoort. Deze inkomensherverdeling gebeurt, net zoals elders, voornamelijk via sociale uitkeringen. Toch is ook het belang van de herverdeling via inkomensbelastingen in België zeer groot.

De voornaamste herverdelende belasting in België is de personenbelasting, die een hoge mate van progressiviteit vertoont. Aan de basis hiervan liggen vooral de tariefstructuur en de belastingvrije som, alsook de belastingvermindering voor vervangingsinkomens. De invloed van de sociale bijdragen op de inkomensherverdeling is veeleer beperkt, maar toch belangrijker dan in de meeste landen van de EU-15.

De btw, die het grootste gedeelte van de indirecte belastingen uitmaakt, is licht progressief ten opzichte van de bestedingen omwille van de tariefstructuur waarbij het lage tarief en het nultarief betrekking hebben op goederen en diensten die relatief meer door de gezinnen met lagere inkomens worden geconsumeerd. De btw is daarentegen regressief in verhouding tot de beschikbare inkomens van de gezinnen doordat de spaarquote toeneemt over de inkomensdecielen. De accijnzen zijn veeleer regressief, zowel ten opzichte van de gezinsbestedingen als -inkomens.

De bovenstaande analyse illustreert ook dat fiscale maatregelen zelden neutraal zijn op het vlak van inkomensherverdeling. Het is evenwel duidelijk dat dit effect afhankelijk is van de concrete modaliteiten van dergelijke maatregelen. De hervorming van de personenbelasting die in 2001 werd goedgekeurd en de invoering van de werkbonus hebben geleid tot een hogere progressiviteit van de verplichte heffingen op arbeidsinkomen en tot een verlaging van het gemiddelde heffingspercentage. Terwijl de accijnsverhogingen op motorbrandstoffen een veeleer gemengd beeld vertonen inzake herverdeling, hebben de recente accijnsverhogingen op tabak daarentegen het regressieve karakter van de accijnzen versterkt. Het is evenwel duidelijk dat de overheid de accijnzen ook gebruikt als instrument om ongezond of milieubelastend consumptiegedrag te ontraden.

Bibliografie

Atkinson A., B. Cantillon, E. Marlier en B. Nolan (2002), *Social indicators. The EU and social inclusion*, Oxford, Oxford University Press.

Cantillon B. en G. Verbist (1999), *De sociale en fiscale herverdeling in België*, CSB Berichten.

Cantillon B., B. Kerstens en G. Verbist (2003), *Les effets redistributifs de la réforme de l'impôt des personnes physiques*, Extraits de Cahiers économiques de Bruxelles, vol. 46, nr. 1.

Decoster A., E. Schokkaert en G. Van Camp (1995), *De regressiviteit van indirecte belastingen op haar waarde geschat?*, Samenleving en politiek, jg. 2, nr. 6.

Decoster A., M. Gérard en C. Valenduc (2002), *Recettes publiques et politique fiscale*, in *Het einde van het budgettaire tekort. Analyse van de recente evolutie van de Belgische openbare financiën (1990-2000)*, Belgisch Instituut voor Openbare Financiën, Brussel, De Boeck & Larcier, p.107-134.

FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (2005), *Fiscale statistiek van de inkomens, aanslagjaar 2003 – inkomens van 2002*.

Hoge Raad van Financiën, afdeling «fiscaliteit en parafiscaliteit» (2002), *Advies over de aftrekken van de personenbelasting*.

Immervoll H., H. Levy, C. Lietz, D. Mantovani, C. O'Donoghue, H. Sutherland and G. Verbist (2005), *Household incomes and redistribution in the European Union: Quantifying the equalising properties of taxes and benefits*, Euromod Working Paper Series.

Kakwani N. C. (1977), *Measurement of tax progressivity: an international comparison*, National Tax Journal, vol. 37, nr. 4.

Musgrave R.A. (1959), *The theory of public finance: a study in the public economy*, Mc Graw Hill, New York.

O'Donoghue C., M. Baldini and D. Mantovani (2004), *Modelling the redistributive impact of indirect taxes in Europe: an application of EUROMOD*, EUROMOD Working Paper Series.

OECD (2005), *Taxing Wages 2004*, (www.oecd.org).

Paraire-Laguesse Y., V. Plumhans-Boniver en B. Thiry (1986), *De weerslag van de indirecte belastingen op de verdeling van de gezinsinkomens in België*, Documentatieblad, 7-8, p. 9-32.

Pittevils I. en P. Timmermans (1995), *Budgettaire kost van vormen van alternatieve financiering van het sociaal beleid via de personenbelasting*, Documentatieblad, 55, p. 181-221.

Valenduc C. (2002), *La réforme de l'impôt des personnes physiques: ses effets sur l'imposition des salaires, l'incitation à l'emploi et sur la distribution des revenus*, Documentatieblad, mei-juni nr. 3, jg. 62.

Valenduc C. (2004), *La progressivité de l'impôt des personnes physiques*, lunchdebat van het BIOF (april 2004).

Valenduc C. (2005), *La progressivité de l'impôt des personnes physiques*, Documentatieblad, 1^{ste} kwartaal, nr. 1, jg. 65.

Van Eeckhoutte W. (verschillende edities), *Sociaal zakboekje*, Brussel, Kluwer.

Verbist G. (2003), *De fiscus als herverdelers. Personenbelasting en inkomensongelijkheid in België en andere OESO-landen*, CSB Berichten.

Verbist G. (2004), *Redistributive effect and progressivity of taxes: an international comparison across the EU using EUROMOD*, EUROMOD Working Paper Series.

Verbist G. (2005), *Replacement incomes and taxes: a distributional analysis for EU-15 countries*, EUROMOD Working Paper Series.