

COMMISSION PARLEMENTAIRE  
MIXTE CHARGÉE DE LA  
REFORME FISCALE

du

LUNDI 21 OCTOBRE 2013

Soir

GEMENGDE PARLEMENTAIRE  
COMMISSIE BELAST MET DE  
FISCALE HERVORMING

van

MAANDAG 21 OKTOBER 2013

Avond

La séance est ouverte à 17.05 heures et présidée par M. Carl Devlies et par Mme Marie Arena. De vergadering wordt geopend om 17.05 uur en voorgezeten door de heer Carl Devlies en door mevrouw Marie Arena.

**Audition de M. André Decoster, KU Leuven.  
Hoorzitting met de heer André Decoster,  
KU Leuven.**

De **voorzitter**: Mijnheer Decoster, u hebt het woord.

**André Decoster**: Mijnheer de voorzitter, ik dank u voor de uitnodiging voor deze interessante bijeenkomsten.

Ik heb mijn uiteenzetting ingedeeld in vier delen. Ik zal voornamelijk het kader proberen te schetsen. Het wijkt een beetje af van wat meestal naar voren wordt gebracht. Uit dat kader volgen twee andere paragrafen, namelijk de klemtoon op herverdeling, enerzijds, en efficiëntie of de welvaartskosten, anderzijds.

Het kader dat ik hier wil gebruiken om iets te zeggen over de belasting op arbeid is wat men in het academisch jargon "optimale belastingen" noemt. Het kan vreemd klinken dat een belasting ook optimaal kan zijn, maar er werd daarjuist door mijn voorganger al verwezen naar de onroerendgoedbelasting. Dat is er een goed voorbeeld van. Als ik dat kader gebruik, dan verwijder ik mij ver van wat traditioneel in beleidsrapporten wordt beschreven, namelijk in hoofdzaak — ik weet zeker dat u dat hier in de commissie al vaak hebt gehoord — de vergelijking met de eurozone, het EU-gemiddelde, het gemiddelde van de rijke landen enzovoort.

Dat is niet het kader dat ik zal hanteren. Wij weten allemaal dat de arbeidsbelasting in België hoog is en dat de consumptiebelasting relatief lager is dan

die in andere landen, maar dat is niet de vraag die ons interesseert in het kader van optimale belastingen. De centrale vraag in het kader van optimale belastingen — mijn voorganger verwees ook naar de Mirrlees Review — is hoe men het best de belastingen vormgeeft. Het kan zijn dat alle andere landen ver van die optimale vorm zitten en dan moeten wij zeker niet kijken naar het Europese gemiddelde.

De analyse gaat uit van het volgende. Men heeft opbrengsten nodig en er zijn ook andere doelen, bijvoorbeeld herverdeling, waarover ik straks nog iets zal zeggen. Gegeven die twee objectieven, meestal politiek gekozen, en gegeven het feit dat men die heeft vastgelegd, is de vraag wat betreft optimale belastingen: hoe kiest men de belastinginstrumenten, relatief ten opzichte van elkaar, zodat die twee doelen zo efficiënt mogelijk worden gehaald? Efficiëntie moet hierbij worden begrepen als zo laag mogelijke welvaartskosten. Belastingen brengen kosten met zich mee. Wij doen het dus best met zo weinig mogelijk kosten. Het gaat niet over de administratieve kosten, maar wel over de welvaartskosten.

Dat klinkt zeer abstract en ik zal het hier ook niet verder uitleggen, maar het kan worden geconcretiseerd. Ik was ook blij dat ook mijn voorganger verwees naar de Mirrlees Review, genoemd naar de Nobelprijswinnaar Jim Mirrlees. Het is een praktische analyse van alle onderdelen van het Engelse belastingstelsel, die niet werd geïmplementeerd. Het is een academische oefening, uitgevoerd door het *Institute for Fiscal Studies*. Een soortgelijke oefening, maar veel beperkter, enkel voor de arbeidsinkomensbelasting, werd voor Nederland gedaan, door Bas Jacobs.

Op de slide toon ik dat er drie ingrediënten of objectieven zijn voor een optimale belasting.

Het tweede objectief is de welvaartskost zo laag

mogelijk te houden. Dat betekent uiteindelijk dat men probeert in rekening te brengen dat economische agenten reageren op belastingen. Het is dus geen naïef model, het is een model dat in rekening brengt dat mensen minder gaan werken als zij daarop te veel belastingen moeten betalen.

Ik focus hier voornamelijk op de arbeidsinkomstenbelastingen langs de kant van het arbeidsaanbod. Voor de niet-economen, arbeidsaanbod is niet het jobaanbod, maar wel het werk willen aannemen, dus de mensen die willen gaan werken tegenover degenen die niet willen gaan werken. De arbeidsvraag is voor een econoom de kant van de werkgever. Hier spreek ik over de werknemer.

Andere gedragsreacties zijn vanzelfsprekend belastingontwijking, -ontduiking, enzovoort, maar ook effecten op sparen.

Ik zou graag beklemtonen dat dit empirische grootheden zijn. Het is belangrijk dat het debat gestoffeerd wordt met hoe belangrijk die reacties zijn. Een van de redenen waarom belasting op onroerend goed een goede belasting is, is niet omdat ze technisch gemakkelijk te implementeren is, of minder moeilijk dan andere, maar wel omdat die gedragsreacties juist beperkt zijn en voor dezelfde overheidsopbrengst leiden tot minder welvaartskosten dan een equivalente arbeidsinkomstenbelasting. Dat wilde ik geven als voorbeeld.

Ten derde is er de onderliggende inkomensverdeling. De belangrijkste bijdragen van de laatste tien jaar in die optimale belastingtheorie zijn precies — en dat wordt een beetje vergeten — dat de onderliggende inkomensverdeling ook van groot belang is. Dat betekent dat als men nog geen optimale belastingoefening gedaan heeft — en voor zover ik weet is dat in België niet gebeurd — men geneigd zou kunnen zijn te zeggen dat men dan maar de conclusies moet overnemen van Bas Jacobs in Nederland of van wat voor Engeland werd gedaan dat het voor België wel ongeveer hetzelfde zal zijn. Welnu, dat is verre van zeker, gegeven dat de inkomensverdeling in België sterk verschillend kan zijn, zeker ten opzichte van de Verenigde Staten, maar waarschijnlijk ook ten opzichte van Engeland en minder ten opzichte van Nederland.

Ik geef één voorbeeld van een discussie die indertijd veel aandacht kreeg. Dit is het statutair marginaal belastingtarief van het systeem 1989, voor de vorige belastinghervorming dus. U ziet dat

wij daar nog op de fameuze 72 % zaten voor de hoogste inkomens.

Wij hebben dat verlaagd en een beetje geherstructureerd in het midden — niet heel veel — in twee stappen tot maximaal 50 %. Die verlaging van 72 naar 50 % trok zeer veel politieke aandacht: de topinkomens krijgen daar een belangrijk cadeau, enzovoort.

Wat ik wil tonen, is het belang van de inkomensverdeling. Hier ziet men waar de mensen met de fiscale aangiften zich bevinden. Het is een histogram: de hoogte van de balkjes toont aan hoeveel percent van de mensen men ergens vindt. Het betreft fiscale aangiften uit een administratieve dataset, IPCAL, van het ministerie van Financiën. De meeste zitten in de zone van 40 à 45 %, zodat de hele discussie over de verlaging van 72 naar 50 % uiteindelijk niet echt veel om het lijf had. Belangrijk voor een optimale belasting is ook het feit dat daar weinig inkomsten geraapt worden en dat een verhoging van het toptarief niet echt veel extra opbrengt.

De eerste aanbeveling, waarmee ik het kader afsluit, is dus dat de discussie moet worden gescheiden tussen de drie belangrijke aspecten: de omvang van de overheidsontvangsten die men nodig heeft, de gewenste herverdeling die een duidelijke doelstelling is en de structuur van het belastingssysteem. Ik heb de indruk dat zeer vaak wordt gepleit voor een belastinghervorming om de belastingen te verlagen of te verhogen. Meestal hoor ik wel verlagen.

Het gaat vanzelfsprekend om een eerbare discussie. Het betreft echter een andere discussie dan het derde punt inzake de structuur van het belastingssysteem voor gegeven opbrengsten en de discussie over de vraag of wij met minder welvaartskosten dezelfde overheidsopbrengsten kunnen genereren. Daarover gaat optimale belasting. Ik leg er dan ook de klemtoon op.

Herverdeling en welvaartskosten zijn dus twee aspecten voor een gegeven opbrengst. Over de eerste gegeven opbrengst zal ik het niet uitvoeriger hebben. Ze kan misschien straks tijdens de discussie nog aan bod komen.

Voor herverdeling wil ik eerst twee veelgehoorde stellingen bespreken.

Wat ik heel vaak hoor, is dat onze personenbelastingen — ik focus eerst op de personenbelastingen; straks haal ik ook even de sociale bijdragen aan — niet of niet meer

progressief zijn. Laat ze ons dus maar helemaal proportioneel maken, bijvoorbeeld via een vlaktaks.

Collega Peersman had vorige week in *De Standaard* een lang interview. Ik heb toen voor de eerste keer mijn allereerste en voorlopig enige tweet gestuurd. Hij zei: "Vanuit theoretisch oogpunt zouden we arbeid sowieso beter helemaal niet belasten."

Het gaat hier om twee heel duidelijke stellingen. Waarom, ten eerste, houden wij ons nog met arbeidsinkomstenbelastingen bezig? Kunnen wij ze niet beter helemaal afschaffen? Vaak wordt, ten tweede, als argument ook aangebracht dat de personenbelastingen niet progressief zijn. Laat ons dus iets proportioneels doen.

Mijn eerste antwoord op de stelling van collega Peersman is dat wij niet arbeid belasten. Ik heb niet de tijd om de sociaalfilosofische onderbouwing van de inkomstenbelastingen lang te bediscussiëren. Wij belasten echter niet mensen die werken. Wij zijn er niet op uit om iemand die hard werkt, te bestraffen. Wij belasten wel arbeidsinkomen. Wij zouden liever iets anders belasten. Wij zouden in feite liever de verdien capaciteit belasten. Daarmee bedoelen we: aangeboren talenten

Als iemand vijf keer meer verdient dan iemand anders, kan dat zijn doordat hij vijf keer meer getalenteerd is – denk aan voetballers: daar is het meer dan vijf keer meer – of omdat hij vijf keer meer werkt. Als men honderd keer meer verdient, is het, denk ik, moeilijk vol te houden dat men honderd keer meer werkt, maar wel dat men vijftig of zeventig of honderd keer meer talent heeft. Heel de optimale belastingtheorie en ook heel het welvaartseconomisch kader van economen steunt op de poging om die verdien capaciteit te herverdelen. Alleen observeren we dat niet. We observeren niet rechtstreeks de verdien capaciteit, dus nemen we een onvolmaakte proxy en dat is arbeidsinkomen. Vandaar dat we arbeidsinkomen belasten en we dat best nog altijd blijven gebruiken als men geïnteresseerd is in herverdeling. Dus we belasten niet arbeid, we belasten om goede redenen arbeidsinkomen.

Tweede vraag. Is de personenbelasting nog wel progressief? Het is zeer moeilijk te ontcrachten in het publiek debat dat ze niet meer progressief zou zijn, bijvoorbeeld omwille van de fiscale uitgaven. Daarom sta ik er hier even bij stil. Progressiviteit komt niet tot uiting in dat grafiekje van daarjuist met die marginale tarieven, wel in het stijgend

gemiddeld tarief, hoeveel u gemiddeld op uw inkomen betaalt. De marginale tarieven zijn ook van groot belang, dat is voor de efficiëntie en voor de welvaarts-kost. Het stijgend gemiddeld tarief vindt u hier. Op de horizontale as staan er eerst negen waarden: dat zijn de negen decielen, de 10 % armste belastingplichtigen. Dit is uitgerekend op een bestand van de FOD Financiën van 30 000 fiscale aangiften. De eerste negen zijn dus de eerste negen decielen: 10 % van arm naar rijk. Omdat er veel aandacht is voor de topinkomens, zeker ook internationaal, heb ik het laatste deciel, rechts van de verticale lijn, opgesplitst in percentielen, 91 tot 99.

Hier ziet u de gemiddelde belastingvoet in procent van bruto inkomen. Helemaal links voor iedereen gemiddeld, op personenbelasting alleen natuurlijk. Op dat bruto inkomen is het 20,5 %, lager ook dan wat de meeste mensen denken. Ik moet altijd naar mijn voetnootje kijken. Ja, dit is al geselecteerd enkel voor de werkende bevolking. Als wij er de gepensioneerden en de vervangingsinkomens aan toevoegen, is het natuurlijk nog lager, 17 %. Dit is enkel voor de werkende bevolking. De boodschap hier is voornamelijk dat men die zeer sterke stijging ziet van het gemiddeld tarief tot het negende deciel. Met andere woorden, de personenbelasting is wel degelijk progressief en herverdelend. Zelfs in het topdeciel blijft ze progressief. De stijging neemt wat af maar blijft stijgen. Alleen voor de laatste drie percentielen, 97, 98, 99, neemt het af. Dat komt in hoofdzaak door de afzonderlijk belastbare inkomsten, niet door wat men vaak denkt de fiscale uitgaven. Maar dat toon ik straks.

In elk geval, de personenbelasting – ik weet niet hoe men het omgekeerde kan blijven herhalen – is dus wel degelijk progressief. Het kan zijn dat er hier duidelijk een meerderheid is die vindt dat ze te progressief is. Dat kan zeker zijn. Ze is echter zeker progressief en niet niet-progressief. Daardoor is het inkomen gelijkverdeeld na belasting dan voor belasting. Dat kan gemeten worden. Mijn bedoeling was om dat hier te schetsen aan de hand van de inkomensaandelen. Links ziet u de inkomensaandelen staan van die tien decielen vóór de belastingen. Zo heeft bijvoorbeeld het topdeciel een aandeel in het bruto inkomen van 30 %. Dat is veel minder dan in de Verenigde Staten, onze inkomensverdeling is veel gelijkver. Na belasting is dat gedaald tot 27,4 %. Door de herverdeling door de belastingen wordt de inkomensverdeling gelijkver. De eerste zes decielen, bijna tot en met het zevende, zien hun inkomen, hun aandeel stijgen door de progressieve belastingen. De drie laatste en

vooral de twee laatste zien het afnemen.

Dat noemen wij de herverdeling door de belasting. Dat komt van het gemiddelde tarief. men kan dat meten. Ik noem dat de V van herverdeling. Dat is in feite het verschil in de fameuze coëfficiënt van ongelijkheid, de Gini-coëfficiënt.

Voor die fiscale aangiften ziet u dat de Gini-coëfficiënt daalt met 3,8. Dat is de mate van herverdeling. Waar komt die vandaan? Die volgt uit het stijgend gemiddelde tarief. Straks kom ik terug op de marginale tarieven. Het stijgend gemiddelde tarief wordt in hoofdzaak veroorzaakt door het vrijgesteld inkomen aan de basis en vanzelfsprekend ook door de stijging van het marginaal tarief. Dat stijgt in het begin met 40-45 zo snel dat er weinig variatie op zit. De progressiviteit volgt voornamelijk uit het vrijgesteld inkomen. Als men daaraan raakt, dan raakt men heel sterk aan de herverdeling. Men drijft ze op of vermindert ze. Het is een zeer dure operatie.

Ook de progressiviteit kan men meten. Daarvoor kijk ik naar het aandeel in het inkomen in de eerste kolom. Kijk naar het topdeciel: 30 % van het inkomen. Ik vergelijk het nu niet met de rechterkolom – wat is het inkomensaandeel na belasting? – maar wel met het aandeel in de belastingen in de middenste kolom. Een progressieve belasting zorgt ervoor dat rijkere decielen een groter deel van de lasten torsen. Voor het topdeciel ziet u 30 % van het inkomen en 42 % van de belastingen. Dat noemen wij progressiviteit.

Wat men bijna voortdurend uit het oog verliest, is dat de mate van herverdeling de combinatie is van progressiviteit en gemiddeld tarief.

Men kan dus een zeer sterk progressieve belasting hebben die nagenoeg niet herverdeelt.

Stel dat wij een extra belasting van 10 miljoen euro invoeren. Ik neem 10 miljoen euro als aggregaat. Dat is gemakkelijk met 10 miljoen Belgen. Wij laten die 10 miljoen euro volledig betalen door de rijkste Belg, in dit geval Albert Frère. Hij betaalt die belasting volledig.

In het vorige tabelletje met de twee kolommen betekent dat: alle decielen nul aandeel in de extra belasting en Albert Frère 100 %. Dat is een extreem progressieve belasting. Alle indicatoren van progressiviteit zullen tonen dat dit extreem progressief is.

Als men dat gaat gebruiken om de andere

belastingen te verlagen, als wij 10 miljoen euro ophalen, kan men aan elke Belg 1 euro geven. De verdeling zal daardoor nagenoeg niet geaffecteerd zijn.

Herverdeling hangt uiteindelijk evenveel af van de gemiddelde voet als van de progressiviteit. Ik pleit er dus voor om zich niet te veel blind te staren op de progressiviteit, maar even veel aandacht te hebben voor de gemiddelde voet en dus de gemiddelde overheidsontvangsten uit de verschillende belastingsinstrumenten.

Ik geef twee voorbeelden. De belastinghervorming 2001-2005. Het is een resultaat dat Christiaan Valenduc van de FOD Financiën heeft berekend. Het is een belangrijke belastinghervorming. Een daling van de gemiddelde voet van 24.5 naar 21.7, is een daling met 11 %. De progressiviteit nam zelfs toe, onder andere door het optrekken van het vrijgesteld inkomen, ondanks het feit dat de toptarieven waren verlaagd, toen niet meer van 72 maar van 52 of 55 naar 50 %. Toch is de herverdeling afgenomen, ondanks het feit dat de belasting progressiever werd. Dat heeft te maken met het feit dat de gemiddelde voet zo fors gedaald is.

De power van het systeem komt net zo veel van de gemiddelde voet als van de progressiviteit zelf.

Mijn tweede aanbeveling illustreer ik nogmaals omdat het een belangrijk aspect is dat van belang is voor de aanbevelingen die nog volgen op het vlak van de fiscale uitgaven. De fiscale uitgaven — de vermindering van de belastingen — trekken zeer veel aandacht. Zeer vaak wordt gesteld dat zij de progressiviteit en de herverdeling eroderen, en dat wij daarom de fiscale uitgaven in vraag moeten stellen. De vraag is of dit klopt.

De budgettaire kost van fiscale uitgaven is substantieel. Bij gebrek aan tijd maak ik hier geen onderscheid tussen de verschillende fiscale uitgaven. Globaal genomen komen wij met onze modellen tot een schatting van ongeveer 7 miljard euro. Daarin zit ook de fiscale uitgave van de vervangingsinkomens die waarschijnlijk niet echt in vraag zullen worden gesteld. De dienstencheques, de woonbonus, hypothecaire leningen, enzovoort, zijn allemaal samen goed voor zowat 7 miljard euro.

De vraag is of dit de herverdeling van de personenbelastingen erodeert en in welke mate. Ik toon u daarvoor eerst de verdeling van de fiscale uitgaven per deciel. Dat is de volgende tabel. In de

eerste kolom ziet men het aandeel in het inkomen van de decielen. Uiteindelijk is dit net dezelfde tabel als daarjuist. 30 % voor het topdeciel.

Ik kom dan tot de volgende kolommen. Om de cijfers een beetje te beperken, heb ik de belangrijkste fiscale uitgaven genomen en bovendien staan ze in kleur. Dit komt trouwens uit een presentatie over de regionalisering van de fiscale uitgaven. Dit zijn de fiscale uitgaven die na de zesde staatshervorming naar de regio's gaan. Het gaat over bouwsparen, dienstencheques, energie, woonbonus, enzovoort. Daar ziet men het aandeel in de fiscale uitgaven dat naar die decielen gaat. Ik heb dit in het blauw aangeduid om te tonen waar de aandelen groter zijn dan het aandeel van het inkomen. Ik geef een voorbeeld. Op het vlak van de dienstencheques gaat 36 % van de fiscale uitgaven naar het topdeciel. Dit is meer dan het inkomensaandeel van het topdeciel. Vandaar dat vorige week nog in de krant in een artikel van Ivo Marx van het Centrum voor Sociaal Beleid te lezen stond dat dit een subsidie is die uiteindelijk in grote mate de rijkere tegemoetkomt.

Dat klopt voor de meeste fiscale uitgaven, zoals op de grafiek te zien is. In het blauw zijn de cijfers aangeduid die groter zijn dan het inkomensaandeel van het betrokken deciel. Dat betekent niet dat de lagere inkomensgroepen er helemaal niet van profiteren, maar wel disproportioneel minder.

Wanneer men de progressiviteitsindices uitrekent, ziet men dat de fiscale uitgaven duidelijk regressief zijn. De vraag is of dat belangrijk is als argument om de fiscale uitgaven in vraag te stellen. Mijn antwoord is: niet echt. Ik stel ze wel in vraag, maar niet echt op basis van dit argument.

Onderaan is het gemiddeld tarief te zien, dat nu 17,8 % bedraagt, in plaats van de 20 % van daarnet. Dit is de gemiddelde personenbelasting op de gemiddelde fiscale aangifte van het bruto-inkomen. Deze tabel omvat immers niet alleen de werkenden maar de volledige bevolking. Op de onderste lijn zijn ook de gemiddelde fiscale uitgaven te zien, in termen van het bruto-inkomen. Voor de dienstencheques bijvoorbeeld bedraagt die 0,07 % van de bruto-inkomensmassa. Dat zorgt maar voor een zeer klein effect in de 40 tot 42 miljard aan inkomstenbelasting die via de personenbelasting wordt geïnd. Een paar aftrekposten zijn groter: 0,42 %, of 0,44 % voor bouwsparen. Maar uiteindelijk is dat ten opzichte van die 17,8 % een tamelijk beperkte belastingvermindering. Het gevolg daarvan is dat

de progressiviteit, en dus de herverdeling, weinig verandert.

In deze grafiek ziet u dezelfde horizontale as, met de progressiviteit vóór de fiscale uitgaven. Voor de aftrekken worden toegekend, is de gemiddelde belastingvoet duidelijk stijgend, maar hij daalt in de laatste drie percentielen.

De conclusie is dezelfde als voorheen: mocht men alle fiscale uitgaven afschaffen, in dit model zonder gedragreacties, zou er een progressieve belasting zijn. De vraag was: tasten de fiscale uitgaven die progressiviteit sterk aan?. Het antwoord is: neen. Zoals ik daarnet heb getoond, blijft na de fiscale uitgaven, dus wanneer men alle aftrekken meerekent, de gemiddelde voet sterk stijgen.

Men merkt uiteindelijk zeer weinig verschil in de progressiviteit van de belasting met en zonder fiscale uitgaven. Dat betekent ook dat de herverdeling niet sterk geïmpacted wordt door de fiscale uitgaven. Dit is het onderscheid tussen de verschillende fiscale uitgaven, de beroepskosten, de woonbonus en het bouwsparen. Het effect is altijd hetzelfde, er is een beetje meer effect voor hogere inkomensgroepen, dat is de aftrek voor energie (investeren in energiezuinige woningen) en het pensioensparen. Uiteindelijk bereikt men de rode lijn. Maar het effect is bijna altijd hetzelfde. De progressiviteit blijft intact.

De conclusie is genuanceerd. Ik trek niet in twijfel dat de fiscale uitgaven vertekend zijn ten gunste van de hogere inkomens, maar zij hebben een beperkte impact op de herverdeling. Dat betekent niet dat daardoor de personenbelasting niet meer progressief zou zijn. De Gini-coëfficiënt bedraagt nu 42. Als men alle fiscale uitgaven zou afschaffen — waarvan ik veronderstel dat het niet zal gebeuren — geraakt men hoogstens tot 41,1. Dat is dus geen groot effect. A fortiori, als men de kleinere fiscale uitgaven zou aanpakken.

Ik vind wel — en dat zal mijn volgende aanbeveling zijn — dat de fiscale uitgaven zeker in vraag moeten worden gesteld, maar dan omwille van efficiëntieredenen. Fiscale uitgaven vertekenen de relatieve prijzen van bepaalde keuzes die consumenten, burgers die belastingen betalen, maken. Dat noemt men distortief. Soms zijn daar goede redenen voor. Als men echter vindt dat mensen uit zichzelf te weinig zouden sparen, dan kan men dat stimuleren met een subsidie en zo proberen het gedrag bij te sturen. Dat kan een reden zijn om een fiscale uitgave voor pensioensparen in te stellen.

Als er geen goede redenen zijn, dan creëert deze subsidie een distortie en veroorzaakt dus een welvaartsverleis. Een voorbeeld zou de woonbonus kunnen zijn of andere tegemoetkomingen om het aanschaffen van een eigen woning te vergemakkelijken. Die worden gekapitaliseerd in de prijzen en er zijn uiteindelijk veel doorsijpelings-effecten die niet veel aan de zaak veranderen. Deze fiscale uitgaven zijn meestal fiscaal herverdelend, omdat ze via de belastingen gebeuren, maar ze werken welvaartsverminderend omdat het om een distorsie gaat.

Mijn aanbeveling zou in elk geval zijn om alle fiscale uitgaven onder de loep te houden. Er zijn soms redenen die dan zeer expliciet moeten zijn om ze te behouden, maar vaak is dat niet het geval. Met de meeropbrengst kan men dan het algemeen tarief op de arbeidsinkomstenbelasting verlagen en maakt men drie keer winst.

Men heeft minder welvaartskosten van de arbeidsinkomstenbelasting, men heeft minder distorsie in de beslissing die gepaard gaat met de fiscale uitgaven en men heeft meestal, zoals u hebt gezien, een verdelingswinst, als dat een doelstelling is van de hervorming.

Aanbeveling 3 luidt dus dat alle fiscale uitgaven in vraag dienen te worden gesteld. Dat betekent niet dat zij allemaal moeten worden afgeschaft. Schaf sommige af en beperk ze en gebruik de opbrengsten om de tarieven te verlagen. Dat is niet veel nieuws, denk ik.

Ten slotte, een laatste puntje over de herverdeling. Men vraagt vaak of de Belgische personenbelasting veel meer herverdelend is dan andere belastingen in vergelijking met het buitenland en in vergelijking met andere belastingen. Het antwoord is zeer zeker ja. De vergelijking met het buitenland zal ik *skippen*. Ik toon alleen de vergelijking met andere belastingen. Ik maak een grafiek die is geïnspireerd op het boekje van Piketty, Landais en Saez in Frankrijk. Ik toon de gemiddelde progressiviteit van alle belastingsinstrumenten. Ik denk dat dit voor België nog maar weinig is gedaan, juist omdat het zo moeilijk is om alle gegevens te combineren.

Dit is het beeld van de personenbelasting dat ik daarnet heb getoond, namelijk een progressieve personenbelasting. Ze stijgt door de decielen. Het is nu op een andere dataset, zodanig dat ik er ook de btw aan kan toevoegen. Hier ziet u het

resultaat als ik de btw toevoeg. U ziet dat de btw duidelijk zwaarder weegt op de lage inkomensgroepen, substantieel zwaarder. De sociale zekerheid is min of meer proportioneel. Dit is vanzelfsprekend enkel een grafiek voor de werkende bevolking, anders zou men in de laagste decielen minder sociale bijdragen vinden.

Dit is de sociale bijdrage van de werkgever. Als men die erbij telt, is het nog altijd een progressief systeem. Vaak wordt mij voor de voeten geworpen dat het systeem wel progressief is wat de personenbelasting betreft, maar dat het niet meer het geval is als men er de btw en sociale bijdragen aan toevoegt. Dat is dus wel zo: de belastingvoet blijft stijgen, zelfs inclusief de sociale bijdragen.

Dit is de sociale zekerheid voor zelfstandigen, maar daar is de imputatie in onze dataset al veel minder betrouwbaar.

Dit is de onroerende voorheffing. Men ziet ze bijna niet op hetzelfde assenstelsel.

Dit is de roerende voorheffing. Die ziet men bijna helemaal niet verschijnen.

De imputatie daarvan op de inkomensgroepen is zeer, zeer tentatief. Ik zal ze een klein beetje uitvergroten. Wij bekijken eerst de btw. Hier ziet u de regressiviteit van de btw. Een shift, zoals zo vaak bepleit, van arbeidsinkomstenbelasting naar btw is onvermijdelijk regressief. Mijn voorganger verwees ook naar de Mirrlees Review. Wij hebben die berekening zelf ook gedeeltelijk gedaan voor België men kan dat compenseren in de personenbelasting.

Dit is uitvergroten en heel tentatief de spreiding over de inkomensgroepen van de onroerende voorheffing per deciel, maar de verticale as verandert nu. Men ziet dat die bijna proportioneel en zelfs licht regressief is. Ik denk dat velen onder u weten dat de onroerende voorheffing tamelijk zwaar weegt op de lagere inkomensgroepen. Ik herhaal dat dit tentatief is. Wij berekenen dit op de database SILC – *Survey on Income and Living Conditions* – van Eurostat, waar wij het kadastraal inkomen hebben. Daarop berekenen wij dan de onroerende voorheffing. Wij hebben niet van alle gemeenten de juiste informatie in de SILC, maar in elk geval imputeren wij daarop ook de roerende voorheffing om dat volledige plaatje van Piketty, Landais en Saez uit die algemene grafiek te kunnen maken voor België.

Men ziet dat de roerende voorheffing progressief is, maar – herinner u de eerste figuur – ze is veel

beperkter in omvang.

Laat me besluiten over herverdeling. De herverdeling gebeurt, mijns inziens, nog altijd het best via de personenbelasting. Natuurlijk beperk ik me hier tot de ontvangstenzijde. Ik spreek niet over de uitgavenzijde.

Dat betekent meteen ook dat een vlaktaks heel inefficiënt is. Men moet niet tegen een vlaktaks zijn omdat hij minder zou herverdelen, maar wel omdat men dat voor een gegeven niveau van herverdeling veel goedkoper kan doen in welvaartskost met een niet-lineaire belasting omdat de link met de verdien capaciteit rechtstreeks is.

Hoeveel men wil herverdelen, is een politieke beslissing. Men kan pleiten voor minder herverdeling. Als men wil herverdelen, moet men het niet met een bot instrument doen, want dan moet men veel harder snijden dan met een scalpel dat veel fijner werkt. Dan kan men tenminste gericht herverdelen. Dat is de reden waarom men vanuit welvaartseconomische argumentatie tegen een vlaktaks pleit.

Dat is ook wat ik vroeger heb uitgerekend. De welvaartsverliezen van een vlaktaks – en dat wordt bevestigd in alle replicaties van die studies in Nederland en in de Verenigde Staten – zijn heel groot, tenzij men minder wil herverdelen, maar dan moet men ook zeggen dat men minder herverdeelt.

De herverdelende effecten van de overstap naar een vlaktaks zijn heel groot. Hier ziet men de winst en het verlies per deciel van een vlaktaks die ik ooit heb uitgerekend. Ofwel aanvaardt men dat als men evenveel wil herverdelen, men veel hogere tarieven moet heffen met veel grotere welvaartsverliezen.

Ik denk dat ik genoeg heb gezegd over herverdeling.

Aanbeveling 4 is dat ik mij weinig illusies zou maken dat kan worden herverdeeld op een andere manier dan via de progressieve personenbelasting.

Ik herhaal dat de mate waarin men wil herverdelen, een politieke keuze is. Andere instrumenten zijn echter ofwel regressief ofwel veel te beperkt in omvang, wat zelfs voor de kapitaalbelasting geldt. Met de kapitaalbelasting kunnen herverdelingswinsten worden geboekt. Zij zijn echter veeleer beperkt in omvang.

Er is wel ruimte voor een hogere belasting op inkomsten uit kapitaal en zeker ook voor een vergroening van de fiscaliteit. Ik zeg “wellicht”, omdat een en ander voor België nog niet echt goed in kaart is gebracht. Wij zitten beneden het Europese gemiddelde, maar het Europese gemiddelde is meestal niet de standaard die ik hanteer.

Ik spreek er verder niet over, omdat het niet tot de opdracht van de bijzondere commissie behoort.

Het voorgaande brengt mij tot de efficiëntie. Dat item zal ik iets korter maken.

In alle rapporten die ik van de Hoge Raad van Financiën lees, wordt “efficiëntie” teruggebracht tot de belastingontvangsten in procent van het BBP. Ik zeg dat met alle respect, want het gaat om belangrijke rapporten. Zeker het rapport dat nu zal uitkomen, is heel documentair en heel interessant.

Efficiëntie van een belasting wordt echter niet gemeten aan de hand van de belastingontvangsten in procent van het bruto binnenlands product. Die maatstaf kan interessant zijn voor internationale vergelijkingen, maar is niet de welvaartskostprijs van een belasting.

Ik zeg dus ook niet dat de welvaartskostprijs van de arbeidsinkomstenbelasting niet hoog is. Ik zeg alleen dat ze niet via de opbrengst wordt gemeten.

Ze wordt wel gemeten, door na te gaan hoe mensen op belastingen reageren. Voor het arbeidsinkomen kan dat tamelijk belangrijk zijn. Ze kan ook worden gemeten door andere aangiftevormen te kiezen of door bijvoorbeeld te “vervennootschappelijken”, omdat voor de vennootschappen de tarieven lager zijn.

Voor de gedragsreacties zijn de marginale tarieven wel van belang. Ik heb tot nu toe veel over de gemiddelde tarieven gesproken. Voor de gedragsreacties zijn echter de marginale tarieven van belang. Indien ik wil weten of ik meer of minder wil werken, zal ik de vraag stellen of ik van 80 naar 100 % ga en ook hoeveel ik, wanneer ik de arbeidsmarkt betreed, netto overhoud ten opzichte van wanneer ik niet ga werken.

Het voorgaande noemen wij de marginale tarieven. De voorbije vijftien jaar wordt in de welvaartseconomische analyse van belastingen een belangrijk onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, iemand die voltijds werkt en iets meer

gaat werken, iets gaat bijverdienen of cumuleert, zijnde de intensieve marge of de mensen die al werken, en, anderzijds, de participatieaanslagvoeten of de extensieve marge. Het voorgaande is de belangrijke aanslagvoet, om te bepalen of ik al dan niet ga werken.

Belangrijk ter zake is dat voor de meting ervan niet de grafiek met de statutaire marginale tarieven van maximum 50 %, die ik daarnet heb getoond, wordt gebruikt. Wel worden de effectieve marginale tarieven gebruikt.

Hier ziet men de effectieve marginale tarieven. Ik heb dit eerst in de personenbelasting berekend. Straks toon ik het met de sociale bijdragen erbij, plus de btw die men betaalt. Dit zijn voor de tien decielen de effectieve marginale tarieven, berekend op de fiscale aangiften. Kijk naar de rechterkolom, 2010.

De meeste mensen denken dat ze aan 40 %, 45 % of 50 % zitten. Als men iemand honderd euro extra geeft in de volledige 30 000 fiscale aangiften, doordat hij iets meer werkt, en we berekenen hoeveel extra belasting daarop wordt betaald – gegeven de fiscale uitgaven en gegeven een bepaald gedrag – dan zie men dat gemiddeld de meesten aan 35 % marginaal zitten, door bijvoorbeeld die aftrekken. Niet aan 50 %, maar gemiddeld aan 35 %. Dat zijn de effectieve tarieven.

We hebben dat ook gedaan met het belastingstelsel 1999. Bemerkt dat de marginale tarieven effectief wel gedaald zijn door de belastinghervorming die is doorgevoerd. Men ziet het in het grafiekje: de meeste mensen zitten in de schaal 35-40/40-45, maar gemiddeld is dat dus 35. Dit is de verschuiving met 1999. Men ziet daar de zeer hoge balk: dat zijn de mensen die verschoven zijn met hetzelfde aangiftegedrag. Door de belastinghervorming zijn er nu minder aan 40-45: ze zijn gegaan naar de klasse 35-40. De belastinghervorming heeft dus echt wel haar werk gedaan voor de marginale tarieven.

Natuurlijk is dat niet het effectief tarief. Als men gaat werken, betaalt men meer. Men betaalt ook sociale bijdragen. Maar, en in tegenstelling tot wat daarjuist werd bediscussieerd, denk ik, ik zou toch nog altijd durven te pleiten voor het in rekening brengen van het verzekeringsaspect van de sociale bijdragen. Als de vaststelling is dat het te zwak is, sluit niets uit dat het wordt versterkt. Dat is belangrijk, omdat sociale bijdragen, zoals ook blijkt uit onderzoek, een andere perceptie geven als daar een verzekeringsaspect inzit, en zeker

een andere afwenteling dan wanneer het puur belasting is.

Werkbonus is een vermindering van de sociale bijdragen, maar die afgebouwd wordt als men een bepaalde inkomensdrempel bereikt. Dat betekent dat men zeer hoge marginale tarieven krijgt bij de uitdoving en hetzelfde natuurlijk voor de participatiemarge: men verliest een uitkering als men aan het werk gaat. Ik vermeld enkel die zaken, niet om ze hier te analyseren, maar wel om aan te tonen dat het normaal is dat er hoge marginale tarieven zijn voor lage inkomens: hoge marginale, effectieve tarieven.

Men kan geen werkbonus *targetten* naar de lage lonen als men die niet afbouwt. De jobkorting was een werkbonusachtig instrument dat niet uitdooft voor hogere inkomens. Men had daar natuurlijk geen hoge marginale tarieven, want men verminderde het niet voor de hoge inkomens, maar het was dan ook niet *getarget*. Als men focust op lagere inkomens, dat is de onvermijdelijke *trade-off* tussen herverdelingsobjectief en efficiëntie, dan heeft men onvermijdelijk hoge marginale tarieven.

Hier heb ik de schatting van het marginale tarief in datzelfde grafiekje weergegeven. Dat is het statutaire marginale tarief. Er is die 50 % bovenaan en dezelfde inkomensverdeling eronder. Dit is als ik er de werknemersbijdrage voor de sociale zekerheid aan toevoeg. U ziet dat het marginale tarief dan hoog wordt bij de lage inkomens en dan daalt, net omdat men de werkbonus afbouwt. Als men de werkbonus niet afbouwt, heeft men geen hoge marginale tarieven en blijft men ongeveer op de 13 %, die er bijkomt. Nu komt er meer bij aan marginaal tarief, niet gemiddeld, omdat het beneden net werd afgebouwd.

Daaraan voeg ik dan ook nog de btw toe. Dit is min of meer geschat met uitgavenpatroon per deciel. En dan ziet u natuurlijk dat de effectieve aanslagvoeten in de buurt van 70 % uitkomen. Wij hebben ooit een rapport gemaakt voor de FOD Sociale Zekerheid. Wij verkrijgen hier en daar inderdaad aanslagvoeten bij de lagere inkomens van 80 %. Als men dan rekening houdt met de kosten om te gaan werken, dan zijn dat inderdaad zeer hoge marginale aanslagvoeten.

Dit is dan ook mijn aanbeveling 5. Ik vind dat men voor de welvaartskosten van de belasting op arbeid het geheel moet bekijken. Als men over belasting op arbeid spreekt, kan men niet anders dan de effectieve marginale tarieven in rekening



brengen. Maar dan moet men ook rekening houden met het verzekeringsaspect van de sociale zekerheid en kan men dat niet zomaar terzijde schuiven.

De trade-off verdeling-efficiëntie is onvermijdelijk. Als men de kinderbijslagen – zoals nu wordt geopperd, aangezien ze naar de regio's gaan – selectiever maakt, gaan de marginale tarieven onvermijdelijk stijgen. Men zal immers de kinderbijslag afbouwen voor hoge inkomens en dan krijgt men onvermijdelijk die afweging tussen efficiëntie en herverdeling. Men kan daaraan bijna niet ontsnappen.

De vraag is: zijn de zeer hoge tarieven van 70-80 % te hoog? Ik doe voor het laatst een beroep op de optimale belastingtheorie, *the theory of optimal taxation*. Men heeft daarbij twee resultaten.

Ten eerste, het optimale tarief voor de hoogste inkomens is tamelijk gemakkelijk te berekenen. Die zijn statistisch zeer duidelijk gedefinieerd op basis van de inkomensverdeling.

Ten tweede, hoe verlopen de andere marginale tarieven?

Ten eerste, het optimale tarief voor de hoogste inkomens hangt af van twee zaken, volledig in de lijn van de berekeningen van de Franse in de Verenigde Staten werkende econoom Saez. Het hangt niet af van hoeveel men wil herverdelen. Bij de echte topinkomens is herverdeling veel minder belangrijk. Men kan er gewicht aan toekennen, maar dat verandert bijna niets aan de uitkomst. Het hangt wel af van het aantal belastingplichtigen in die zone van topinkomens. Dat is het fundamentele verschil tussen de discussie in de Angelsaksische landen en die bij ons.

Ten tweede, hangt het af van hoe sterk ze reageren op belastingen. Ik heb dezelfde berekening gemaakt als Saez voor de Verenigde Staten. Wat is het optimale tarief voor de belasting van topinkomens? In de kolommen staat hoe sterk er wordt gereageerd in het aangegeven inkomen op een tariefverhoging voor de hoge inkomens. Dat zijn elasticiteiten. Het is moeilijk om daartussen te kiezen. Ik heb voor België geen berekeningen over belastingontwijkingsgedrag, vooral niet in gecontroleerde experimenten. Voor de Verenigde Staten neemt men de, 0.59. Ik heb er hier 0.60 van gemaakt. Dat is inclusief ontwijkingsgedrag. Dat is tamelijk hoog en drukt een sterke reactie uit van de topinkomens op de belastingvoet. De rijen van de tabel geven weer

hoeveel mensen er in die staart van de inkomensverdeling zitten. Dat is geen percentage. Dat is een parameter van de zogenaamde Pareto-verdeling.

Voor België kunnen we die Pareto-parameter berekenen, omdat we de interessante dataset van de fiscale aangiften hebben. Voor de VS zit men op de eerste lijn: een Paretoparameter van 2. Dat is een tamelijk dikke staart van inkomensverdeling. Dat betekent dat er heel veel heel rijke mensen zijn. In België is dat niet het geval. Wij hebben een dunne staart. Het histogram gaat snel naar beneden in het grafiekje dat ik heb getoond, wat tot uiting komt in een hoger Paretoparameter: 2.7. Dat betekent dat wij een gelijkere inkomensverdeling hebben.

Dat betekent dat ons optimaal tarief volgens die optimale belastingtheorie 38.2 % zou zijn. Merk op dat dit enkel geldt voor werkenden (arbeidsinkomens dus).

Over die 0.6 kan ik niet zeggen of ze dicht bij de waarheid ligt. Met ons toptarief van 50 % plus 13 % sociale bijdragen zitten we voor de topinkomens boven het optimale tarief. Enkel als de topinkomens minder sterk reageren op belastingen zou ons toptarief min of meer optimaal zijn. Dat zie je als je de kolom neemt met 0.25 als veronderstelling over de reactie van topinkomens op marginale tarieven.

Dit toptarief heeft niets te maken met herverdeling. Het heeft alles te maken met hoeveel mensen in die schaal zitten en hoe sterk ze op belastingen reageren. Als daar veel meer mensen zouden zitten – ga naar boven in de middelste kolom – dan ziet u dat men het toptarief zou laten stijgen. Daardoor zou men het tarief, het is een marginaal tarief, voor de andere inkomensgroepen kunnen laten dalen waardoor men de welvaartskosten zou kunnen verminderen.

Dat is het eerste resultaat. Het belangrijkste is natuurlijk hoe de tariefstructuur er voor de andere inkomensgroepen uitziet. Het toptarief voor België zou rond de 80 000 euro belastbaar inkomen beginnen, niet vroeger. Nu is dat 50 % aan 30 000 euro. Dat zou beginnen rond de 80 000. Die paretoparameter gaat over de inkomensverdeling. Die begint van ongeveer 80 000 euro.

Voor de andere inkomens is het veel moeilijker. Ik heb u daarjuist een staafdiagram getoond. Men moet weten hoeveel er daar zitten, hoe sterk ze reageren op belastingen en hoeveel belang men hecht aan de verdeling. Het spijt me dat ik niet kan

zeggen hoeveel het optimaal tarief voor België zou bedragen.

Buiten de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en nu Bas Jacobs voor Nederland heb ik niet zoveel weet van het uitrekenen van die optimale tariefstructuur. Dat is een tamelijk arbeidsintensieve bezigheid van een economisch onderzoek. Wij zijn daarmee bezig, maar ik durf nu nog niet te zeggen dat dit stevig op poten staat. Daarom geef ik het kwalitatief resultaat.

De optimale structuur is altijd U-vormig. Ze gaat dus naar beneden voor de lage inkomens. De reflectie is dat men uitkeringen geeft, die men dan afbouwt. Men geeft een werkbonus en men bouwt die werkbonus af als men bij de hogere inkomens komt.

Die daling van de marginale tarieven moet ongeveer lopen tot de modus van de inkomensverdeling, tot ongeveer de positie waar de meeste mensen zitten. Dan mogen de marginale tarieven beginnen te stijgen.

Het is U-vormig, maar men kan natuurlijk het hele systeem verschuiven. Dat hangt natuurlijk af van hoeveel overheidsopbrengsten men nodig heeft.

Ook hier weer het resultaat: aanbeveling 6. Ik denk dat onze optimale structuur niet zo heel ver af ligt van het huidige systeem. Wij moeten het nog berekenen, maar het afbouwen van de werkbonus en het afbouwen van de uitkeringen is iets dat uit de optimale belastingtheorie komt. Dat lijkt mij te verdedigen.

De hoge marginale tarieven volgen uit de uitdoving van de transfers naarmate het inkomen toeneemt. De marginale tarieven moeten dan dalen tot aan de modus en daarna moeten ze stijgen.

In elk geval, wat er ook uitkomt, is dat een verbreding van de belastbare basis een goede zaak is – en dan zijn we terug bij de fiscale uitgaven – en dat de tariefstructuur zelf afhangt van de beoogde herverdeling en van de feitelijke inkomensverdeling die wel gekend is. De beoogde herverdeling is een politieke keuze, dat lijkt mij triviaal.

Ik zal het besluit laten voor wat het is om zeker nog ruimte te laten voor het beantwoorden van vragen. Ik veronderstel dat ik de spreektijd heb opgebruikt.

**Rik Daems**, senator (Open Vld): Mijnheer de voorzitter, het was een zeer interessante uiteenzetting. Wij moeten er wel nog een beetje op knabbelen hier en daar. Toch heb ik een paar

praktische inhoudelijke vragen die u desgevallend schriftelijk kunt meegeven. Wij hoeven dat hier niet uit te putten.

Het feit dat de grafiekvorm die u gebruikt centielen en decielen bij elkaar plaatst, is toch een klein beetje verwarrend. Wij moeten daar eerlijk in zijn. U geeft 9 decielen en 1 deciel in 10 gedeeld waardoor uw grafiek eigenlijk niet het volledige beeld geeft als u het mij vraagt in de decielen. Wat mij echter opviel in de 9 eerste decielen was dat er in termen van progressiviteit een regressieve knik is ergens tussen 5,5 en 7. Dat zou ik graag begrijpen.

Als het gaat over het concept progressiviteit – wij kunnen daar heel filosofisch over doen – dan meen ik dat het gevoelen van al dan niet progressiviteit te maken heeft met het feit dat de reële progressiviteit in gemiddelden – zoals u het doet in uw grafiek – tussen 19 en 24 uitgesmeerd zit en dat men natuurlijk aan tarieven van 40 en 50 denkt. Daar zit dat verschil in perceptie.

De vraag is dan of als men heel snel aan die 19% zit het verschil tussen 19% en 24% al dan niet voldoende progressief is. Ik denk dat dit de vraag is. Eerlijk gezegd lijkt dat niet zo groot. Dat is dan een gevoelselement. Maar toch zou ik in die eerste 9 decielen graag willen weten waarom er op een bepaald ogenblik een regressiviteit optreedt. Trouwens, als men de laatste centielen bekijkt is er op het einde een regressief effect, wat u ook hebt aangetoond. Daar hebt u er de reden voor gegeven, ervoor niet. Dat is een eerste element dat ik toch graag verklaard wil zien. Nogmaals, als u dat schriftelijk wil doen is dat voor mij goed. Ik wil toch even bekijken wat dat betekent en wat men er desgevallend aan kan doen.

Ten tweede, ik vond het heel interessant dat u het verschil tussen intensieve versus extensieve marge hebt gebracht. Voor mijn persoonlijke zielenrust is uw analyse wel in bepaald opzicht onvolledig. Toeval of niet, daarstraks heb ik aangegeven dat in een aantal voorbeelden het netto-inkomen van een betrokkene die werkt beduidend lager ligt dan wanneer die betrokkene gewoon zijn uitkering aanhoudt. Daar moeten dan nog enkele elementen bijgevoegd worden die niet hun oorsprong vinden in de fiscaliteit *as such*, maar die hun oorsprong vinden in andere transfers, zoals goedkopere kinderopvang, goedkopere abonnementen, studiebeurzen en dies meer. Dat zou nog een pak complexiteit toevoegen aan het model.

U spreekt van een hoge marginale voet van 80 %, maar eigenlijk gaat die hoger dan 80 %. In de voorbeelden die ik heb aangegeven – ik zal die ook bij het verslag laten voegen – bedraagt het marginaal tarief 130 %. Ik neem een eenvoudig voorbeeld om het verschil tussen werken en niet-werken te verduidelijken. Ik vernoem een gezinshoofd die in de derde periode een vervangingsinkomen van 1 090 euro heeft. Wanneer in dezelfde situatie het arbeidsinkomen 1 090 euro bedraagt, dan is het eindresultaat dat de betrokkene met het arbeidsinkomen maandelijks ruim 200 euro minder overhoudt dan met het vervangingsinkomen. Daar bedraagt het marginaal tarief dus niet 80 %, maar bijna 130 %.

Mijn vraag luidt of dat eerste luik in uw model ook inpasbaar is. Onze doelstelling is dat wij de fiscaliteit zodanig hervormen dat ze groeibevorderend en jobbevorderend is. In dat eerste luik zullen wij dus iets moeten doen. Aan mijn collega's wil ik verduidelijken dat ik niet pleit voor een vermindering van het inkomen van mensen die volgens onze statistieken nu al flirten met de armoedegrens, zodat u mij daarin niet verkeerd begrijpt. Maar in dat eerste deciel zit toch wel een ongelooflijk omgekeerde knik. Die zou ik willen leren kennen. In het tweede deciel zit die knik eigenlijk ook, want daar gaat het arbeidsinkomen iets boven de 1 500 tot 1 600 euro per maand. Kunt u dat in de modellen die u voorlegt, iets meer tot uiting brengen? Met respect gezegd, dat stuk mis ik in uw analyse, want wij gaan ruim boven de 80 % marginaal tarief als wij spreken over extensieve marge.

Dat zijn de twee vragen die ik wil voorleggen.

Ik heb nog een aantal andere vragen die ik u desgevallend schriftelijk wil stellen. Ik geef een voorbeeld. U berekent de werknemersbijdrage uitdrukkelijk als een belasting. Als u uw pareto optimum naar voren brengt en u zit op 61,7 dan zegt u dat u marginaal aan 63 zit. Eigenlijk rekent u de werknemersbijdrage dan als een pure belasting en niet als een socialezekerheidsbijdrage. We kunnen dit op een andere keer eens bespreken want het interesseert mij wel.

Ik vind in ieder geval de context van optimale belasting zeer interessant. Ik weet niet hoe wij u moeten overtuigen om dit met uw ploeg eens te berekenen. Is dit een kwestie van budget? Ik meen dat dit een oefening is die wij hier zouden moeten doen. Wij praten eerlijk gezegd allemaal voor een stuk in het luchtledige als het gaat over een optimaal systeem omdat we nog niet eens de

basisberekeningen hebben gemaakt zoals dit wel is gebeurd in Groot-Brittannië.

Mijn vraag is in welke tijdspanne het mogelijk is om ons een inzicht te geven in wat dan wel optimaal zou kunnen zijn voor het Belgische fiscale en parafiscale systeem. Los van het verzekeringsgegeven aan de uitgavenzijde, zit het er aan de inkomstenzijde toch niet echt meer in.

Tot zover enkele vragen en opmerkingen. Ik heb nog een aantal andere vragen die ik desgevallend schriftelijk zal stellen.

**Dirk Van der Maelen** (sp.a): Mijnheer Decoster, ik wil 5 of 6 punten behandelen.

Ten eerste, ik hoorde met genoeg dat u zei dat de sociale zekerheid geen belastingen is. De sociale zekerheid is een product dat op de privémarkten niet te koop is. Het is goed dat dit nog eens gezegd wordt. Sommigen zijn het daar niet mee eens. Ik wil terloops even zeggen dat men altijd moet opletten wanneer men statistieken van bijvoorbeeld de OESO bekijkt. Daar worden de socialezekerheidsuitgaven voor België eraan toegevoegd, en als men ze dan vergelijkt met de uitgaven van landen waar de gezondheidszorg privé verzekerd worden, is het beeld vertekend.

Ten tweede was ik blij omdat u, als ik u goed heb begrepen, om efficiëntieredenen, een pleidooi hebt gehouden voor de compensatie van de verlaging van de lasten op arbeid door meer belasting op vermogen. U deed dat om efficiëntieredenen. De OESO beweerde dat de belasting op vermogens slecht voor de groei is, maar het is niet de eerste keer dat de OESO studies die zij in het verleden uitvoerde moet rectificeren. Ik wil erop wijzen dat de groeispecialisten erop wijzen dat er wel degelijk goede redenen zijn om, zonder veel schade voor de groei, de belastingen op vermogen te vergroten.

Ten derde hoorde ik met veel genoeg dat u ons waarschuwt voor een *shift* van arbeid naar btw. Vorige week verscheen er een heel interessante bijdrage van Paul De Grauwe, die intuïtief aangaf dat zo'n verschuiving niet goed is. Uw blokdiagrammen maken ons duidelijk dat wij daar zeer voorzichtig mee moeten zijn.

Ten vierde wil ik u danken voor uw baanbrekend werk bij het zoeken naar data inzake de verdeling en de herverdeling van de inkomsten in België. Ik ben een beetje beschaamd Belg te zijn. Niet zo lang geleden is er immers een *Top Income Rate*

*Database* gepubliceerd. Tot mijn spijt moest ik vaststellen dat België zich daarin bevond in de omgeving van enerzijds bananenrepublieken en anderzijds fiscale paradijzen. Over de inkomensverdeling in België, en zeker over de roerende kapitalen, hebben wij daarnaast echter zeer weinig informatie.

Tot nu toe moesten wij het doen met de gegevens van Max Franck en van Jef Vuchelen, maar nu heeft de Europese Centrale Bank voor het eerst de verdeling van de inkomsten becijferd zoals u net heeft gedaan. Wij hebben het nu wel over arbeid, maar misschien hebt u over vermogens en vermogensbelasting meer informatie dan wij via de ECB krijgen? Kunnen wij daar dan alstublieft gebruik van maken?

Ik stel mij een vraag. U hebt ons een aantal statistieken gegeven met blokjes. Bij de hogere inkomens zaten wij daar heel laag. Hebt u enig zicht op het fenomeen van de vervennoetschappelijking? Welke invloed kan dit hebben op uw gegevens?

Ten slotte heb ik nog een vraag. Ik heb van u een bijdrage gelezen waarin u zei dat het in sommige omstandigheden mogelijk moet zijn om te denken aan progressiviteit inzake kapitaalbelastingen. U hebt daarstraks al gezegd dat de progressiviteit en de herverdeling vooral bereikt wordt via de personenbelasting, maar wij kunnen dit toch ook bekomen via kapitaalbelastingen. Ik zou u willen vragen of u dit even kunt verduidelijken.

**Bernard Clerfayt** (FDF): Monsieur Decoster, je vous remercie pour ce bel exposé, qui constitue une bonne application de la théorie économique à notre système fiscal, si j'ai bien compris, car nous sommes encore sous l'impact de toutes ces informations et tableaux que nous devons absorber rapidement.

Notre système, globalement, redistribue pas mal. Nous pouvons toujours faire mieux, mais c'est un choix politique. Il n'est pas trop loin d'un système optimal en termes de bien-être. Certes, on peut supprimer les dépenses fiscales par pur choix politique, mais le système n'en sera pas grandement modifié. Il ne sera pas meilleur ni moins bon. Maintenir les dépenses fiscales dépend de la décision politique. Je caricature quelque peu.

Nous obtenons par contre la confirmation de ce que nous savions déjà, à savoir que la TVA est un impôt très régressif, mais dans le même temps, l'OCDE et d'autres formulent quelques

recommandations. Ils préconisent de passer d'un système où on taxerait moins le travail pour taxer davantage la consommation. La piste relevée est celle de l'énergie. On pourrait effectivement en faire plus en matière de taxation. Mais taxer l'énergie, c'est une des composantes de la consommation. La conclusion est-elle de ne surtout pas y toucher, car ce serait gravement régressif ou, au contraire, de la taxer en exploitant la bonne capacité redistributive d'un système d'impôts fondé sur les revenus pour compenser les effets régressifs d'un tel shift fiscal?

Que pourrait-on tirer de tout cela? Que peut-on faire pour améliorer la participation au marché du travail de ceux qui sont dans les déciles les plus bas, puisqu'ils risquent de rester avec des taux marginaux gigantesques? Dès lors, ils sont condamnés pour beaucoup (soit chômeurs, soit travailleurs volontaires) à rester en dehors du marché du travail. Est-ce le seul message ou y a-t-il un autre message plus positif?

**André Decoster:** Mijnheer de voorzitter, ik heb zestien vragen genoteerd. Dat zal een beetje veel zijn waarschijnlijk.

Eerst een vraag van mijnheer Daems. Dat deciel 7 intrigeert mij ook. Dat kregen we vroeger immers ook als resultaat, wanneer we enquêtegegevens verwerkten. Dit is de database van FOD Financiën met 34 000 fiscale aangiften. Ik had nooit verwacht dat we daar ook dat knikje zouden krijgen. Ik weet niet van waar het komt. We moeten dat grondig bekijken, en dat zullen we zeker doen. Dat is namelijk zeer verrassend. Er is geen enkele reden waarom het precies in het zevende deciel zou zitten, vroeger was het trouwens ook dat zevende deciel.

Ik ben akkoord met uw opmerking betreffende de voorstelling van 10 percentielen en 9 decielen. Maar dat is enkel maar om meer informatie te geven. Het is dus geen vertekend beeld. Het is omdat er zoveel aandacht is voor het feit dat het gemiddeld tarief zou dalen voor de hoogste decielen. Wat ik wilde aantonen is dat het enkel naar beneden gaat voor de top 3 percentielen, en niet in het algemeen voor de hogere decielen. In verband met die extensieve marge, wil ik, ook voor mijnheer Clerfayt, eerst iets zeggen over de werkloosheidsval. Ik heb uw voorbeelden niet gehoord. Ik ontken zeker niet dat er gevallen zijn. Men kan steeds gevallen construeren die zeer specifiek zijn, ook bij belastingsveranderingen en bij veranderingen aan de socialezekerheidsuitkeringen, en die geweldige verliezen of winsten boeken. Wij proberen steeds

te kijken naar de volledige bevolking. Ik durf te betwijfelen dat of een werkloosheidsval, in de betekenis van marginale tarieven boven de 100 %, massaal veel voorkomt . Ik ben akkoord, in feite is de vuistregel 80 % om het werken aantrekkelijk te maken. Hendrik Larmuseau van de FOD Sociale Zekerheid gebruikte vroeger ook 80 tot 85 % om werkloosheidsvallen te identificeren. .

Wij hebben een onderzoek gedaan voor de FOD Sociale Zekerheid op de data van het *datawarehouse* arbeidsmarkt en berekend hoeveel de marginale aanslagvoet zou zijn voor diegenen die in het *datawarehouse* arbeidsmarkt zitten, namelijk alle bijdrageplichtigen, als zij die nu niet werken aan het werk zouden gaan. Wij vonden inderdaad mensen met een aanslagvoet boven de 100 %, namelijk bij verlies van de dubbele kinderbijslag enzovoort. Maar dat was uiteindelijk maar een kleine groep mensen.

**Hendrik Daems** , senator (Open Vld): Ik denk dat we het een beetje moeten objectiveren. Wat onze mensen hebben gedaan is heel simpel. In de eerste periode van werkloosheid krijgt het gezinshoofd 1500 euro, een uitkering vergeleken met 1500 euro arbeidsinkomen. In de derde periode bedraagt dit 1090 euro. Daartussenin zit een periode van 1350 euro.

We moeten daar niet langer bij blijven stilstaan. Ik bezorg de gegevens zowel voor het verslag, maar ook rechtstreeks aan u. Als u de tijd en de zin heeft, kunt u het even bekijken. Want met die voorbeelden kwamen we, puur wiskundig gezien, tot die ontstellende vaststelling. Het zou mij geruststellen als dit over een heel klein aantal mensen zou gaan.

**André Decoster**: Uw vraag was wat wij daaraan moeten doen. Mijn tweede antwoord aan u en aan de heer Clerfayt is dat de werkbonus precies daarop is gericht.

Het Amerikaanse *earned income tax credit* is precies het specifiek verminderen van de sociale bijdragen, zodat de nettovergoeding van werken omhooggaat. Dat is het instrument dat daarvoor dient.

Ik ben geen specialist en ik wil mij daarin wel even verdiepen, maar ik sluit niet uit dat de werkbonus nog kan worden versterkt. Ik zei dat ooit eens uit de losse pols, toen er mensen van de FOD Sociale Zekerheid in de zaal zaten, en die zeiden dat men daarin niet verder kan gaan.

**Rik Daems** , senator (Open Vld): (...) percentage van dat inkomen is en geen bedrag. Met andere woorden, de efficiëntie zakt naarmate het inkomen daalt...

**André Decoster**: Dat u hem zou moeten afbouwen, is onvermijdelijk. Anders moet u discussiëren over een belastingverlaging.

Voor het activeren is de werkbonus het juiste instrument. Er wordt in het buitenland trouwens met grote ogen gekeken naar ons systeem van werkbonus omdat wij, in tegenstelling tot de meeste andere systemen in de Verenigde Staten en in Groot-Brittannië, geen premie voor deeltijdse arbeid hebben ingebouwd.

Het wordt berekend op voltijdse equivalenten, wat een uitermate goede zaak is omdat mensen er niet toe worden aangezet om van de hogere werkbonus te genieten als ze deeltijds werken, enzovoort.

Ook in Frankrijk had de *prime pour l'emploi*, zeker in het begin, ook het probleem van het deeltijds werk te stimuleren met als gevolg voltijds werkenden die overstapten naar deeltijds werk. De werkbonus is daarvoor het goede instrument en kan eventueel worden versterkt, als dat nodig mocht blijken.

Een van mijn ideeën om die optimale belasting uit te rekenen, en wij zijn daarmee inderdaad bezig, is bijvoorbeeld het optimaliseren van de werkbonus. In plaats van een volledige optimale belasting uit te rekenen, kan men ook het systeem intact laten maar, voor het gegeven het budget dat we nu aan de werkbonus spenderen, de werkbonus optimaliseren. Wij zoeken dus tot waar wij de bonus langzamer kunnen laten uitdoven, verhogen of sneller laten uitdoven.

**Rik Daems**, senator (Open Vld): (...) vertrekbonus wordt vertaald in een verlaging van de werknemersbijdrage. Wat u daar doet, is van een socialezekerheidsbijdrage vandaag een inclusief element van fiscaliteit maken.

**André Decoster** : Inderdaad.

Wij zijn bezig met het berekenen van die optimale belasting, maar ik zou daar niet op wachten om daarin het antwoord voor een fiscale hervorming te vinden.

Mijnheer Van der Maelen, met het meeste ben ik akkoord, zeker wanneer u zegt dat een sociale zekerheid geen belasting is, zelfs als men het via

de fiscaliteit verwerkt.

Ik heb weinig gezegd over vermogensfiscaliteit. Ik heb inderdaad ergens geschreven dat er ook een mogelijkheid is om een progressieve vermogensinkomensbelasting te heffen. Er wordt daarvoor onder andere in de Mirrlees Review gepleit.

Wij zeggen dat het theoretisch niet zo duidelijk is wat het beste systeem zou zijn. Het is veel gemakkelijker voor arbeidsinkomen dan voor vermogensinkomen. Men is daarover theoretisch verdeeld, of men nu de *dual income tax* met een lineaire, een proportionele kapitaalinkomensbelasting moet hanteren dan wel een progressieve, maar dat is inderdaad mogelijk.

Voor de *shift* van arbeid naar btw ben ik het volmondig met u eens. Men moet daarbij inderdaad voorzichtig zijn. Wij hebben wel een paar berekeningen gemaakt, zoals in de Mirrlees Review, waaruit blijkt dat men de compensatie wel kan doorvoeren.

De herverdelende kracht van de btw, is sowieso heel beperkt. Het is niet omdat de impact in dat laagste deciel tamelijk duidelijk is, dat de herverdelende kracht van de btw heel groot is. Die is heel beperkt. In die zin is dat een slecht herverdelend instrument.

Ik maak mij sterk dat men inderdaad wel zou kunnen, niet noodzakelijk naar een uniforme btw gaan, maar de spreiding verminderen en wat meer opbrengen in btw of het tarief van 21% verhogen en de spreiding zelfs behouden en het averechts herverdelend effect daarvan compenseren. Ik sluit dat niet uit.

**Rik Daems**, senator (Open Vld): (...)

**André Decoster**: Bijvoorbeeld door het vrijgesteld inkomen of de kinderbijslagen te verhogen, of eender wat. Niet in de btw natuurlijk, maar daarvoor in een ander, expliciet herverdelend instrument, compenseren.

Voorzichtigheid is inderdaad geboden.

Ik ben mij heel goed bewust van de *top income database*, want ik figureer op die site. Het is opmerkelijk. Er is een klein wit vlekje, en dat is België.

Het is een beetje contradictorisch, maar zes maanden nadat de belastingaangiften zijn ingevuld, zijn in de Verenigde Staten de

bestanden, de *samples* van de belastingaangiften, beschikbaar voor wetenschappelijk onderzoek.

Bij ons zijn die IPCAL-data nog altijd heel moeilijk te krijgen. Wij zijn blij dat we ze nu hebben gekregen via de geëigende weg van de Privacycommissie. Men zou er inderdaad een punt van moeten maken om jaarlijks de fiscale aangiften, de microdata die beschikbaar is bij de FOD Economie, voor wetenschappelijk onderzoek ter beschikking te stellen, vanzelfsprekend geanonimiseerd.

Over de topinkomens kunnen wij geen uitspraak doen. De ongelijkheidsevolutie in België wordt altijd bekeken op basis van beschikbaar inkomen na belasting.

Op basis van het belastbaar inkomen heeft men de grafiek van de FOD Economie, maar die is echt niet betrouwbaar met die grote sprong naar boven van de toename van de ongelijkheid. In 1982 werd de vermindering van de vervangingsinkomens ingevoerd, waardoor de aangiften van de lage inkomens erbij zijn gekomen. Die zaten vroeger niet in de aangiften. Dat geeft een enorm vertekend beeld voor bijvoorbeeld de Gini-coëfficiënt. Ik sta absoluut aan uw kant om meer data te krijgen.

Over de vervennoetschappelijking hebben wij niets. Dat zit niet in onze data, dus daarover kan ik niets zeggen. Het intrigeert mij, maar daar moet ik het antwoord schuldig blijven.

**De voorzitter**: Wij zullen de documenten van de heer Daems bij het verslag voegen en danken professor Decoster voor zijn aanwezigheid vandaag.

*De openbare commissievergadering wordt gesloten om 18.16 uur.*

*La réunion publique de commission est levée à 18.16 heures.*