

15 november 2010

Elasticiteit van de personenbelasting

1. Projectie van de personenbelasting per gewest

De personenbelasting (PB) wordt geprojecteerd volgens de klassieke methode op basis van drie elasticiteiten : een supra-unitaire elasticiteit van de belasting per hoofd in reële termen ten opzichte van het belastbaar inkomen per hoofd in reële termen (wegens de structuur van de marginale tarieven die de progressiviteit van de belasting bepaalt), een unitaire elasticiteit ten opzichte van de prijzen (in geval van indexering van de belastingschalen) en een unitaire elasticiteit ten opzichte van het aantal hoofden (er wordt immers verondersteld dat de stijgingen van de belastbare basis die uitsluitend toe te schrijven zijn aan het aantal hoofden tegen het gemiddelde tarief gebeuren en niet tegen het marginale tarief. De methodologie houdt eveneens rekening met de inkohieringsgraad van de verschillende inkomenscategorieën, namelijk de verhouding tussen de bedragen van de nationale rekeningen en die welke voor dezelfde inkomenscategorieën voorkomen in de begrotingsstatistieken.

De methodologie voor de nationale projectie van de PB staat integraal beschreven in Saintrain M. (1998) « De personenbelasting in België : een macro-economische analyse », Federaal Planbureau, Working Paper 1-98 (hierbij toegevoegd als bijlage). Diezelfde methodologie is toegepast voor de projectie van de PB per gewest.

2. Elasticiteit van de PB per gewest

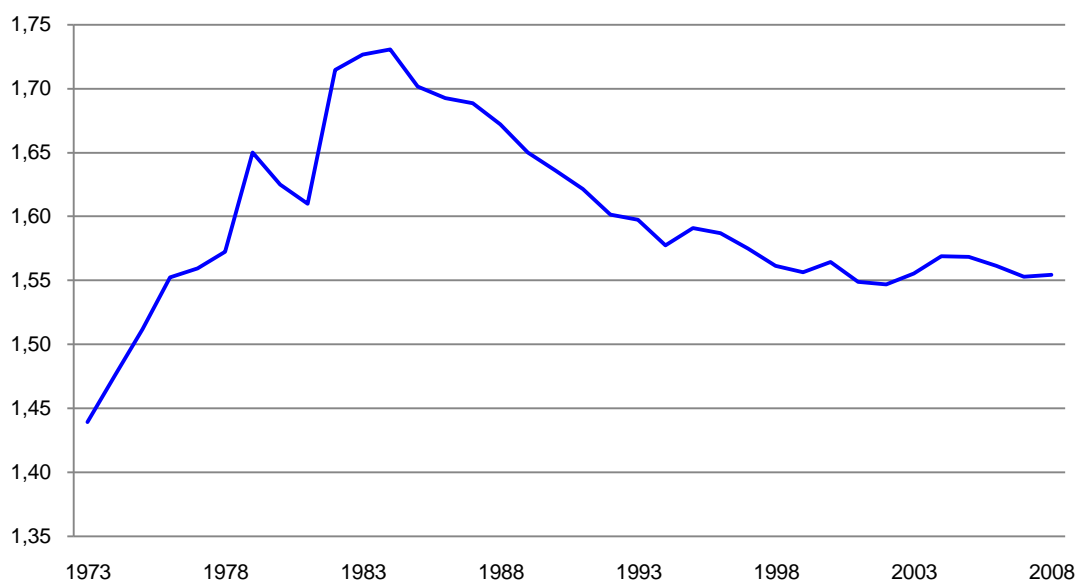
De supra-unitaire elasticiteit van de belasting per hoofd in reële termen ten opzichte van het inkomen per hoofd in reële termen (ε) wordt gelijkgesteld met de gemiddelde progressiviteit van de belasting, die op haar beurt gelijk is aan de verhouding tussen het marginale tarief dat de belastingplichtige gemiddeld moet betalen (Tm) en het gemiddelde tarief (TM). Dit is de klassieke methode voor middellange-termijn projecties waarbij er wordt van uitgegaan dat de inkomensverdeling tegen de horizon van de projectie niet ingrijpend verandert.

De progressiviteit van de belasting, op nationaal en gewestelijk niveau, werd berekend op basis van de statistieken van de ADSEI van de FOD Economie met betrekking tot de verdeling, in interkwantiele fracties, van de belastbare inkomens en van de belasting. Deze statistieken geven, per kwantiel van de belastingaangiften (decielen of centielen), (onder meer) de limieten aan van het kwantiel in termen van belastbaar inkomen, het totaal van de inkomens en de belastingen, en dus een gemiddeld tarief per kwantiel. Deze statistieken geven een beeld ex post van de fiscale druk die wordt uitgeoefend op de belastingplichtigen van de verschillende kwantielen. De berekeningsmethode start van het standpunt dat de inkomens van een kwantiel belast worden volgens de tariefstructuur van de voorgaande kwantielen, en ze maakt het mogelijk daar het marginale tarief van het kwantiel uit af te leiden. Daaruit blijkt een progressiviteit per kwantiel die, conform de verwachtingen, hoger is in de eerste kwantielen van de verdeling.

De methodologie staat integraal beschreven in de bovenvermelde Working Paper.

Grafiek 1 geeft het verloop weer van de algemene progressiviteit van de belasting op nationaal niveau, zoals deze uit die methode naar voren komt, voor de periode 1973-2008 (per inkomensjaar).

Grafiek 1 Progressiviteit van de PB geraamd voor de periode 1973-2008 (België)



Bron : Taskforce Federaal Planbureau – Nationale Bank van België voor de Bijzondere Financieringswet.

Tabel 1 Progressiviteit van de PB geraamd volgens verschillende definities van "belasting" en "inkomen"

	2007			2008		
	TM	Tm	ε	TM	Tm	ε
Finale belasting vs. belastbaar inkomen						
België	23,3%	36,2%	1,55	23,4%	36,3%	1,55
Vlaams Gewest	24,0%	36,9%	1,54	24,0%	37,1%	1,54
Waals Gewest	21,7%	34,4%	1,58	21,8%	34,5%	1,58
Brussels Gewest	23,9%	37,1%	1,55	23,9%	37,3%	1,56
Finale belasting vs. nettoinkomen						
België	23,9%	38,4%	1,60	24,0%	38,4%	1,60
Vlaams Gewest	24,7%	39,2%	1,59	24,6%	39,2%	1,59
Waals Gewest	22,3%	36,4%	1,63	22,4%	36,6%	1,63
Brussels Gewest	24,6%	39,1%	1,59	24,6%	39,3%	1,60
Belasting vóór verminderingen (behalve belastingvrije som) vs. nettoinkomen						
België	26,0%	38,3%	1,47	26,1%	38,6%	1,48
Vlaams Gewest	26,4%	38,5%	1,46	26,5%	38,7%	1,46
Waals Gewest	25,0%	37,5%	1,50	25,2%	37,7%	1,50
Brussels Gewest	26,0%	38,7%	1,49	26,0%	38,8%	1,49

Bron : Taskforce Federaal Planbureau – Nationale Bank van België voor de Bijzondere Financieringswet.

Op basis van de statistieken van de ADSEI kon de elasticiteit van de belasting ten opzichte van de belastbare basis berekend worden volgens verschillende definities van "belasting" en "belastbare basis": de finale belasting op het belastbaar inkomen (gezamenlijk en afzonderlijk), de finale belasting op het nettoinkomen (vóór aftrek van de uitgaven die recht geven op belastingvoordelen) en de belasting na toepassing van de belastingschaal met inbegrip van de aftrek van de belastingvrije som (maar vóór aftrek van de overige belastingverminderingen) op het nettoinkomen. Het resultaat van deze berekeningen wordt weergegeven in tabel 1. De progressiviteit is hoger/lager in Waalse/Vlaamse Gewest, gelet op het feit dat de inkomensverdeling wellicht sterker geconcentreerd is in de lagere/hogere niveaus van de belastingschaal. In Brussel bevindt ze zich dicht in de buurt van het nationale gemiddelde.

3. Elasticiteit van het gewestelijk en het federaal gedeelte van de PB

In geval van gedeeltelijke regionalisering van de belasting rijst de vraag in verband met de elasticiteit van het aandeel van het gewest (ε_r) en het aandeel van de federale overheid (ε_f) in de belastingopbrengst van een gewest. Er zijn drie gevallen.

3.a. Regionalisering volgens een tarief van opcentiemen

Met een gewestelijk tarief van opcentiemen op het federale belastingaandeel (gelijkwaardig met een proportioneel *split rate* mechanisme waarbij ook alle belastinguitgaven « verdeeld » zouden worden in dezelfde verhoudingen als de belastingschaal) :

$$\varepsilon_r = \varepsilon = \varepsilon_f$$

3.b. Regionalisering volgens een proportionele split rate (met behoud van de fiscale uitgaven ten laste van de federale overheid)

Bij een proportionele *split rate* met behoud van de fiscale uitgaven ten laste van de federale overheid, kan de elasticiteit van het gewestelijk gedeelte verschillen van die van het federaal gedeelte en van die van de totale belastingopbrengst die in het gewest wordt geïnd als de fiscale uitgaven en de belasting na toepassing van de belastingschaal bij een ongewijzigde wetgeving een verschillende dynamiek laten optekenen. Dat is effectief het geval gelet op de plafonnering in reële termen, in een of andere vorm, van de verschillende belastingverminderingen die worden toegekend na toepassing van de belastingschaal (belastingvrije som, vermindering voor vervangingsinkomens, vermindering voor dienstencheques, enz.). Dit kan als volgt worden voorgesteld.

Zijnde T = de belastingopbrengst in een gewest, TB = de belasting na toepassing van de belastingschaal, E = een belastingvermindering en Y = de gewestelijke belastbare basis zodat:

$$\frac{\Delta T}{T} = \varepsilon \frac{\Delta Y}{Y}$$

$$T = TB - E$$

Laten we uitgaan van een *split rate* waarbij de belastingschaal wordt verdeeld volgens een gewestelijk gedeelte σ en een federaal gedeelte $(1 - \sigma)$. De gewestelijke belasting (T_r) en de federale belasting (T_f) worden als volgt verkregen :

$$T_r = \sigma \cdot TB$$

$$T_f = (1 - \sigma) \cdot TB - E$$

Indien $\Delta E = 0$, geeft dat :

$$\frac{\Delta TB}{T} = \frac{\Delta T}{T} = \varepsilon \cdot \frac{\Delta Y}{Y}$$

$$\Delta T_f = (1 - \sigma) \cdot \Delta TB$$

$$\Delta T_r = \sigma \cdot \Delta TB$$

Waaruit :

$$\frac{\Delta T_f}{T_f} = (1 - \sigma) \cdot \frac{\Delta TB}{TB} \cdot \frac{TB}{T_f} = (1 - \sigma) \cdot \frac{\Delta TB}{TB} \cdot \frac{T}{T_f} \cdot \frac{T}{T} = (1 - \sigma) \cdot \frac{T}{T_f} \cdot \varepsilon \cdot \frac{\Delta Y}{Y}$$

$$\frac{\Delta T_r}{T_r} = \sigma \cdot \frac{\Delta TB}{TB} \cdot \frac{TB}{T_r} = \sigma \cdot \frac{\Delta TB}{TB} \cdot \frac{T}{T_r} \cdot \frac{T}{T} = \sigma \cdot \frac{T}{T_r} \cdot \varepsilon \cdot \frac{\Delta Y}{Y}$$

Waaruit men de elasticiteit afleidt van het gewestelijk gedeelte en van het federale gedeelte van de in het gewest geïnde belasting:

$$\varepsilon_f = \varepsilon \cdot (1 - \sigma) \cdot \frac{T}{T_f}$$

$$\varepsilon_r = \varepsilon \cdot \sigma \cdot \frac{T}{T_r}$$

met (indien $E > 0$ en indien $\varepsilon > 1$) :

$$\varepsilon_r < \varepsilon < \varepsilon_f$$

3.c. Regionalisering volgens een proportioneel gewestelijk tarief

Met een proportioneel gewestelijk tarief (τ), is de elasticiteit van het gewestelijk gedeelte per definitie unitair vermits het gewestelijk tarief niet progressief is. Dit geeft :

$$T_r = \tau \cdot Y$$

$$T_f = T - \tau \cdot Y$$

$$\tau = \frac{T - T_f}{Y}$$

Derhalve :

$$\frac{\Delta T_f}{T_f} = \frac{\Delta T}{T} \cdot \frac{T}{T_f} - \tau \cdot \frac{\Delta Y}{T_f} = \varepsilon \cdot \frac{\Delta Y}{Y} \cdot \frac{T}{T_f} - \frac{T - T_f}{Y} \cdot \frac{\Delta Y}{T_f}$$

Waaruit men de elasticiteit afleidt van het federaal gedeelte van de in het gewest geïnde belasting:

$$\varepsilon_f = (\varepsilon - 1) \cdot \frac{T}{T_f} + 1$$

zodat (indien $\varepsilon > 1$) :

$$1 = \varepsilon_r < \varepsilon < \varepsilon_f$$

4. De elasticiteit verder dan de middellange termijn

4.a. Van middellange tot lange termijn

De hierboven beschreven methodologie is typisch een middellange-termijn methodologie (die wordt gebruikt voor projecties tegen een horizon van ongeveer 5 jaar). Voor projecties op lange termijn, daarentegen, veronderstelt constant beleid gewoonlijk « ongewijzigde fiscale druk » en niet « ongewijzigde wetgeving ». Alle internationale of nationale instellingen die projecties op lange termijn samenstellen (bv. de Europese Commissie voor de raming van de verschillen inzake budgettaire houdbaarheid of het Federaal Planbureau in het kader van de projecties van het Maltese-model), gaan uit van een unitaire elasticiteit van de belasting, wat niet in strijd is met het progressiviteitsbeginsel van de belasting indien men er bijvoorbeeld van uitgaat dat de belastingschalen geïndexeerd zijn, niet alleen aan de prijzen, maar ook aan de reële groei van de inkomens.

Wat de werkzaamheden van de Taskforce FPB-NBB voor de BFW betreft, bestond de opdracht erin verschillende hervormingen van de BFW te evalueren tegen het jaar 2030, wat duidelijk verder reikt dan de middellange termijn. De klassieke lange-termijn hypothese van « ongewijzigde fiscale druk », en derhalve van unitaire elasticiteit was nochtans niet mogelijk. Een dergelijke hypothese zou immers hebben geïnterfereerd met de verschillende mogelijkheden om de PB te regionaliseren waarbij de kwestie van de uiteenlopende elasticiteiten van het gewestelijk en het federaal gedeelte van de belasting centraal staat, en zou de interpretatie van de resultaten extreem moeilijk en weinig bruikbaar hebben gemaakt.

Derhalve rees de vraag naar het verloop, voorbij de middellange termijn, van de elasticiteiten van de belasting « bij ongewijzigde wetgeving ».

4.b. Afname en trendmatige convergentie van de elasticiteiten op lange termijn

Tegen de achtergrond van een positieve reële inkomensgroei per hoofd, zou de schaalstructuur, bij overigens gelijkblijvende omstandigheden, moeten leiden tot een trendmatige daling van de belastingelasticiteit in de verschillende gewesten (de inkomens evolueren immers progressief naar de hoogste niveaus op de belastingschaal waar de progressiviteit minder groot is) en tot een trendmatige convergentie van de gewestelijke elasticiteiten (want, bij ongewijzigde wetgeving, zijn de belastingschaal en, vooral, het hoogste marginaal tarief in alle gewesten identiek).

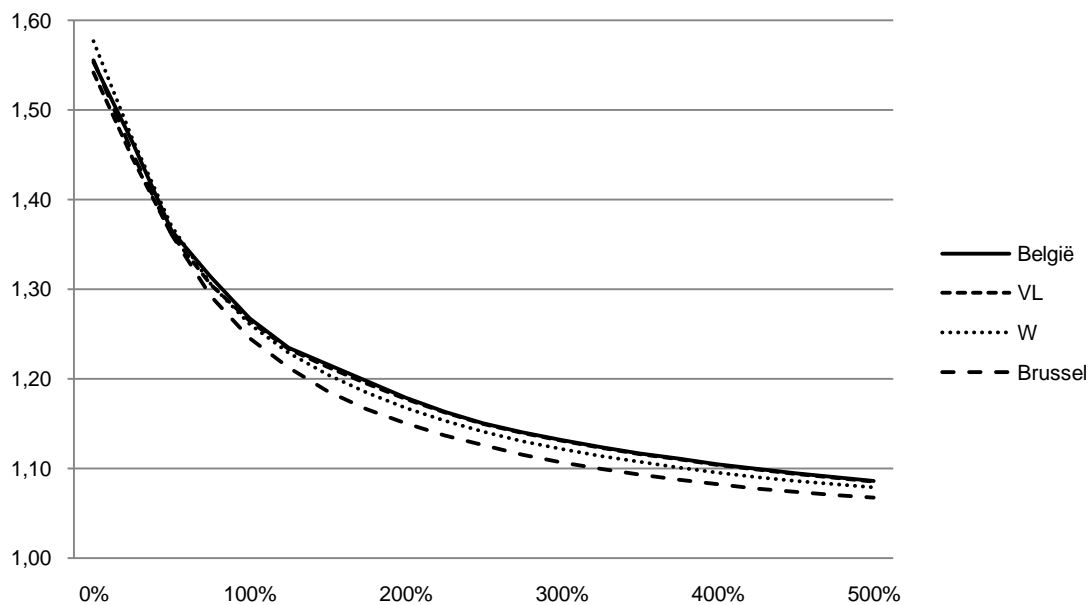
Teneinde dit fenomeen toe te lichten, is een methodologie uitgewerkt op basis van de statistieken van de ADSEI van de FOD Economie over de verdeling, volgens interkwantiele fracties, van de belastbare inkomens en van de belasting, alsook op basis van de kwantielstructuur van de marginale tarieven zoals die hierboven werden geraamd. De methodologie vertrekt van het standpunt dat, voor een bepaalde groei van de inkomens die verondersteld worden binnen ieder kwantiel gelijkmatig te worden verdeeld, het marginaal tarief van een kwantiel geleidelijk aan wordt besmet door de marginale tarieven van de hogere kwantielen, en dit in een mate die afhangt van de inkomensgroei en van de breedte van de bewuste kwantielen (onderste en bovenste grenzen van de kwantielen in termen van inkomen).

Na onderzoek en validatie volgens onze gebruikelijke kwaliteitsnormen (wat niet mogelijk was binnen de toegestane termijn), zal de methodologie worden voorgesteld in Frogneux V. en Saintrain M., « De elasticiteit van de personenbelasting : verder dan de middellange termijn », Federaal Planbureau, Working Paper (nog niet verschenen).

De (voorlopige) resultaten zijn voorgesteld in grafiek 2 (op basis van het inkomensjaar 2008). Het verband tussen de progressiviteit (ε) en de groei van de inkomens (γ) kan worden geraamd op basis van een negatieve exponentiële functie met de volgende parameters, op het niveau van het Koninkrijk en afgestemd op een inkomensgroei van 100% ($\gamma = 1$):

$$\varepsilon_{(\gamma)} = 1 + 0,55 \cdot e^{-0,0073 \cdot \gamma}$$

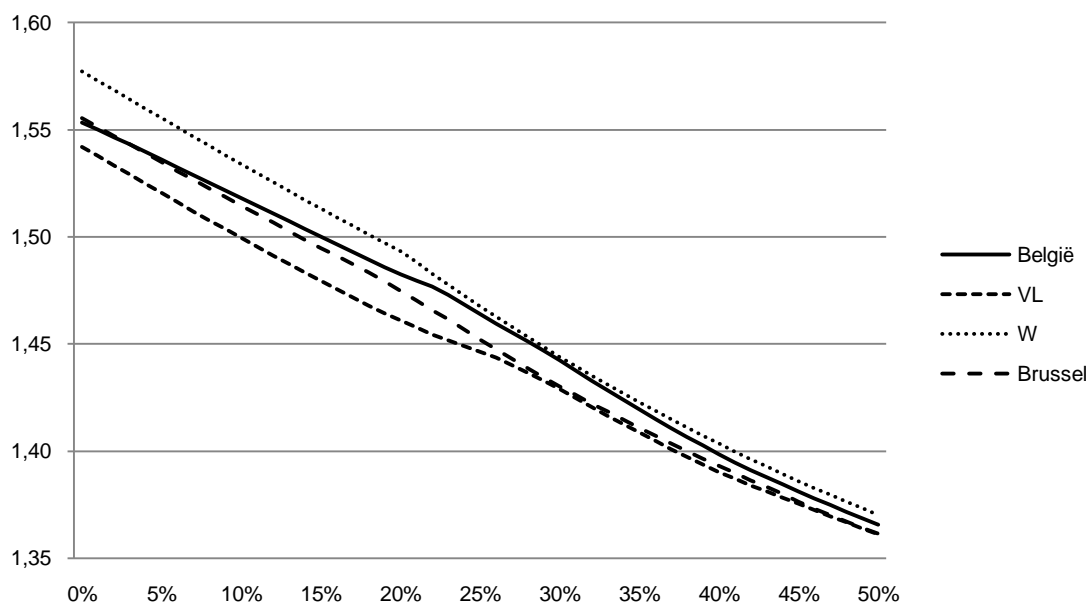
Grafiek 2 Progressiviteit van de PB afhankelijk van de inkomensgroei



Bron : Taskforce Federaal Planbureau – Nationale Bank van België voor de Bijzondere Financieringswet.

In grafiek 3 wordt de groeizone voor de inkomens voorgesteld van 0 tot 50% getoond (wat beter overeenstemt met de horizon van 2030 voor de projecties ; in het macro-economisch scenario A, bijvoorbeeld, bedraagt de reële inkomensgroei per inwoner van 18 jaar en ouder 36% over de periode 2009-2030).

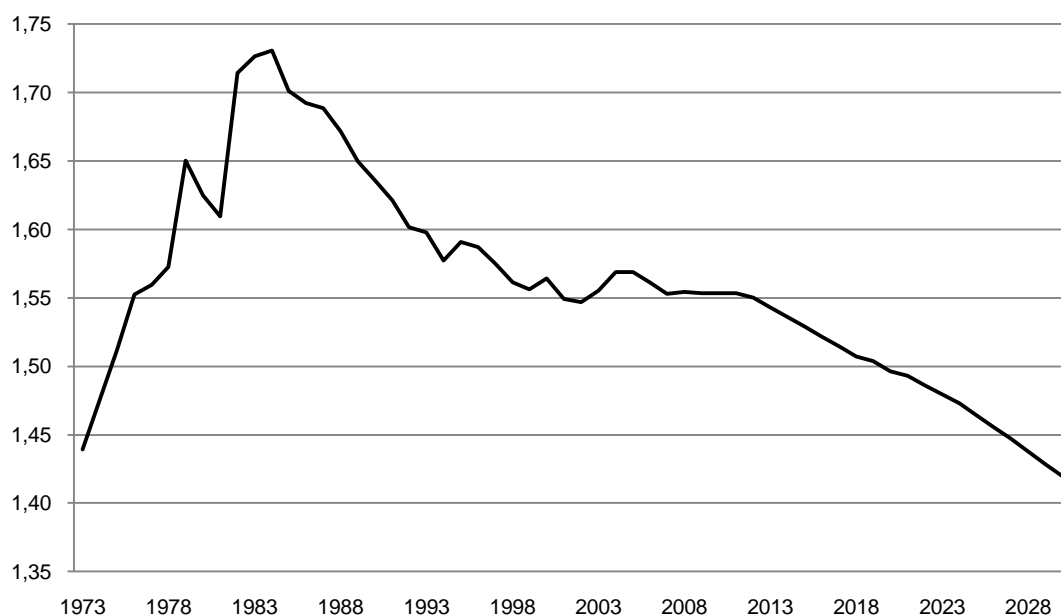
Grafiek 3 Progressiviteit van de PB afhankelijk van de inkomensgroei



Bron: Taskforce Federaal Planbureau – Nationale Bank van België voor de Bijzondere Financieringswet.

In grafiek 4 wordt aangetoond op welke wijze, in het macro-economisch scenario A, de progressiviteit van de PB tegen het jaar 2030 zou evolueren, indien zij - volgens de hierboven aangehaalde methodologie - zou worden aangepast aan de groei van de inkomens.

Grafiek 4 Progressiviteit van de PB, gemeten (periode 1973-2008) en geprojecteerd (periode 2009-2030) aan de hand van de macro-economische parameters van het scenario A (België)



Bron : Taskforce Federaal Planbureau – Nationale Bank van België voor de Bijzondere Financieringswet.

Opteren voor vaste elasticiteiten of voor afnemende elasticiteiten (of nog, voor unitaire elasticiteiten) is niet neutraal wat het verloop van de geprojecteerde fiscale druk betreft. In tabel 2 wordt aangetoond hoe het gemiddelde belastingtarief evolueert met de macro-economische parameters van het scenario A, volgens de ene of de andere optie (de in aanmerking genomen optie was uiteindelijk die van de vaste elasticiteiten; cf. hieronder). In de tabel wordt tevens de "elasticiteitswinst" aangegeven die gedefinieerd wordt als het jaarlijks begrotingsrendement dat voortvloeit uit het feit dat de belasting sedert 2012 niet in exact dezelfde verhouding evolueert als de belastbare basis (d.i. volgens een unitaire elasticiteit).

Tabel 2 Gemiddeld PB-tarief (België) en « elasticiteitswinst » tegen 2030 met de macro-economische parameters van het scenario A

	2012	2015	2020	2025	2030
Gemiddeld belastingtarief					
met vaste elasticiteit	22,4%	22,9%	23,7%	24,7%	25,7%
met afnemende elasticiteit	22,4%	22,9%	23,6%	24,4%	25,2%
« Elasticiteitswinst » in % bbp					
met vaste elasticiteit	0,0	0,2	0,6	1,1	1,6
met afnemende elasticiteit	0,0	0,2	0,6	1,0	1,4
pm : met unitaire elasticiteit	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Bron : Taskforce Federaal Planbureau – Nationale Bank van België voor de Bijzondere Financieringswet.

4.c. Beperkingen van de methodologieën en conclusie

In weerwil van de potentiële verrijking die, voor projecties die verder reiken dan de middellange termijn, gepaard zou gaan met een koppeling van de elasticiteit van de belasting aan de groei van de inkomens, heeft de Taskforce FPB-NBB geopteerd voor methodologische voorzichtigheid door de belasting te projecteren met constante elasticiteiten, en dit om twee belangrijke redenen.

Ten eerste is, zoals reeds vermeld, de methodologie die werd gevolgd teneinde rekening te houden met een daling en een convergentie van de elasticiteiten, binnen de toegestane termijn niet kunnen onderzocht en gevalideerd worden volgens onze gebruikelijke kwaliteitsnormen. Inzonderheid een toetsing aan simulaties verricht op basis van microsimulatiemodellen (zoals het model SIRE ontwikkeld door de Studie- en Documentatiedienst van de FOD Financiën) is onmogelijk gebleken.

Ten tweede veronderstelt deze methodologie een constante verdeling van de inkomens, een veronderstelling die op middellange termijn vrij aanvaardbaar is, maar duidelijk minder plausibel wordt zodra de middellange termijn wordt overschreden. Bijvoorbeeld, in het kader van de vergrijzing zou het groeiende aandeel van de pensioenen in de belastbare grondslag tegen 2030 – behalve een neerwaartse impact op de gemiddelde voet van de belasting – ook gepaard gaan met een toename van de progressiviteit en van de elasticiteit (door de verdeling van de inkomens te verplaatsen naar de lagere niveaus van de belastingschaal en door de plafonnering van de belastingvermindering). Bij ontstentenis van een modelvorming voor de verdeling van de inkomens, is geen rekening kunnen worden gehouden met dit verschijnsel dat in tegenspraak zou geweest zijn met een trendmatige daling van de elasticiteit die gebonden is met de algemene groei van de inkomens onder een veronderstelling van constante distributie.

De Taskforce FPB-NBB belast met het evalueren van verschillende mogelijke hervormingen van de BFW, inclusief een gedeeltelijke regionalisering van de PB tegen 2030, is dus in zekere mate op de beperkingen van haar methodologieën gestoten. Deze oefening zal een opportuniteit zijn geweest voor nieuwe ontwikkelingen die in de toekomst grondiger zullen worden onderzocht. Ondanks dit voorbehoud, mag wellicht worden gesteld dat de gemaakte evaluaties op bevredigende wijze de middellange- en lange termijn eigenschappen weergeven van de gesimuleerde mogelijke hervormingen van de BFW.