



**MINERVA**  
progressieve  
denktank

## **Wie wint bij een belastingverlaging? Het HRF-rapport doorgelicht**

Matthias Somers  
mei 2020

## Wie wint bij een belastingverlaging? Het HRF-rapport doorgelicht

Matthias Somers

*Op vraag van de regering-Michel onderzocht de Hoge Raad van Financiën verschillende scenario's om de personenbelasting te verlagen, met als specifiek doel enerzijds de kloof tussen niet-werken en werken te vergroten (de werkloosheidsval), en anderzijds het probleem weg te werken dat bij een relatief laag loon, een verhoging van het salaris leidt tot zeer hoge marginale belastingtarieven, wat een loonsverhoging weinig aantrekkelijk maakt (de promotieval). In deze analyse onderzoeken we kort de voorgestelde scenario's van een belastingverlaging.*

*In vijf van de zes onderzochte voorstellen voor een belastingverlaging zien de lagere inkomensgroepen hun belastingen niet dalen, of zelfs (scherp) toenemen: zij houden na de belastingverlaging paradoxaal genoeg minder inkomen over dan nu, zelfs voordat compenserende maatregelen genomen zijn om de belastingverlaging te bekostigen. In alle scenario's profiteren de hoogste inkomens het meest van de belastingverlaging: dertig tot zestig procent van het totale budget dat ingezet wordt om een belastingverlaging te bekostigen, komt de allerhoogste inkomens ten goede.*

*Bovendien slaagt slechts één scenario erin om de paradoxale situatie weg te werken waarin op lagere inkomens hogere marginale tarieven worden geheven dan op hogere inkomens: in alle andere scenario's blijft de promotieval behouden, ondanks de expliciete bekommernis deze weg te werken. Het is niet toevallig het enige scenario voor een belastingverlaging waarin ook de lagere inkomensgroepen hun beschikbaar inkomen zien stijgen.*

**Matthias Somers** is wetenschappelijk medewerker bij Denktank Minerva.

e-mail: [matthiassomers@denktankminerva.be](mailto:matthiassomers@denktankminerva.be)

twitter: [@matthias\\_somers](https://twitter.com/matthias_somers)

Citeer als: Matthias Somers (2020), 'Wie wint bij een belastinghervorming? Het HRF-rapport doorgelicht.' *Minerva Paper* 2020/07. Brussel: Denktank Minerva.

## Wie wint bij een belastingverlaging? Het HRF-rapport doorgelicht

*Hoe kan de personenbelasting verlaagd worden? — dat was de opdracht die de Hoge Raad van Financiën kreeg, resulterend in het advies 'Verlaging van de lastendruk op arbeid'. In deze analyse focussen we op enkele pistes die de Raad onderzocht: welke gevolgen hebben de verschillende scenario's op de zgn. werkloosheidsval en de promotieval, naar wie vloeien de grootste voordelen, en wie blijft achter met lege handen?*

Het is daarbij belangrijk op te merken dat de vraag hoe belastingen verlaagd of verhoogd kunnen worden in zekere zin slechts secundair is. De vraag of de belastingen 'te hoog' zijn is niet te beantwoorden zonder dat we eerst een antwoord formuleren op de vraag welke uitdagingen we als samenleving beter gezamenlijk aanpakken, en wat we alleen, elk voor zich, willen opnemen. Het antwoord op die vraag is bepalend voor de middelen die noodzakelijk zijn voor de gezamenlijke aanpak van maatschappelijke uitdagingen, en dus ook voor de hoogte van de vereiste bijdragen om die gezamenlijke aanpak te financieren. We mogen de volgorde van die vragen niet omdraaien.

### Het rapport van de Hoge Raad van Financiën in context

Te midden de corona-pandemie verscheen in mei het langverwachte rapport van de Hoge Raad van Financiën over mogelijke pistes voor een belastinghervorming.<sup>1</sup> Ook in mei publiceerde de Europese Commissie haar economische verwachtingen voor 2020: we maken “de diepste economische recessie uit de geschiedenis” van de EU mee.<sup>2</sup> Voor dit jaar voorspelt de Commissie dat het Belgische bruto binnenlands product met meer dan zeven procent zal dalen. Ter vergelijking: de recessie veroorzaakt door de bankencrisis deed het Belgische BBP in 2009 dalen met net iets meer dan drie procent.

Het spreekt voor zich dat een terugval van de economische activiteit met meer dan zeven procent, waarvan het herstel zeer onzeker is, een serieuze impact zal hebben op de overheidsfinanciën: een terugval van de economische activiteit van deze grootte-orde betekent ook dat de inkomsten van de overheid een flinke duik zullen nemen, terwijl diezelfde overheid als ultieme verzekeraar tegelijk de grootste schokken moet opvangen die burgers en bedrijven alleen onmogelijk het hoofd kunnen bieden. Tegenover een sterke daling van de ontvangsten, staat dus een sterke stijging van de uitgaven — in de vorm van inkomensondersteuning voor grote en kleine bedrijven, zelfstandigen, en werknemers getroffen door de economische crisis en in de vorm van andere steunmaatregelen. Het logische gevolg is

dan ook dat de overheidsfinanciën zwaar in het rood zullen gaan. Het toont het belang aan van een stevige financieringsbasis voor diezelfde overheid en de sociale zekerheid: zij voorzien niet alleen in onmisbare collectieve diensten en goederen en publieke investeringen in het belang van allen, maar dienen ook als economische schokdemper en als motor van het economisch herstel.

In de herfst van 2019, toen er nog geen sprake was van corona, rekende de Europese Commissie voor 2020 nog op een lichte groei van de Belgische economie (met één procent). Toch werd ook toen al een verslechtering van de overheidsfinanciën in het vooruitzicht gesteld: tussen 2017 en 2021 zou het overheidstekort met twee procentpunten oplopen (van 0,7% naar 2,6% van het bbp), en dat terwijl er van corona en een diepe economische recessie nog geen sprake was. De oorzaak van deze voorspelde verslechtering van de overheidsfinanciën was dan ook niet een stijging van de overheidsuitgaven om de schok van een economische crisis op te vangen, maar wel de niet-gefinancierde tax shift en de verlaging van de vennootschapsbelasting die de regering-Michel in respectievelijk 2016 en 2017 uitwerkte, waarvan de impact op de sociale zekerheid en op de overheidsontvangsten zich vooral vanaf 2019 en 2020 laat voelen.

Het is in de context van die belastinghervormingen dat toenmalig minister van Financiën Johan Van Overtveldt (N-VA) eind 2017 de Hoge Raad van Financiën de opdracht gaf om mogelijkheden te onderzoeken voor een “volgende grote belastinghervorming vanaf 2019”, een opdracht die hij in 2018 verder verduidelijkte door te stellen dat een eerste luik “de mogelijkheden om de fiscale en parafiscale lasten te verlagen” moet omvatten, terwijl een tweede luik moet ingaan op “de financieringspisten zodat *eventueel* een deel van de belastingverlaging gecompenseerd kan worden” (mijn cursivering). Het is ook pas in dit tweede luik dat, in de opdracht van Van Overtveldt, sprake is van een mogelijke verbreding van de belastbare basis door “de vrijstellingen, niches en verlaagde tarieven weg te werken.” De contouren van een belastinghervorming zoals de toenmalige regering die zag zijn daarmee meteen duidelijk: de voorgestelde en in naam nagestreefde “vereenvoudiging” verdwijnt naar het tweede plan, het moet in de eerste plaats gaan om een verlaging van de belastingen. Dit wordt ook bevestigd door de aanvullende opdracht van minister Alexander De Croo (Open VLD), die de post van zijn voorganger overnam toen N-VA uit de federale regering stapte: De Croo vraagt de Hoge Raad van Financiën uit te gaan van een belastinghervorming die “niet budgettair neutraal is op het vlak van de over-

heidsinkomsten” (hij cursiveert).

Na het uitwerken van een eerdere tax shift en een verlaging van de vennootschapsbelasting die de overheidsfinanciën drastisch hebben doen verslechteren in economisch goede tijden, gaven ministers Van Overtveldt en De Croo de Hoge Raad dus de opdracht mogelijkheden naar voor te schuiven voor een belastinghervorming die de overheidsfinanciën nog verder in het gedrang zouden brengen. Welke uitgaven de overheid moet schrappen om deze minderinkomsten op te vangen, bracht geen van beide opdrachtgevende ministers ter sprake.

In lijn met deze opdracht heeft de Hoge Raad dan ook scenario’s voor een verlaging van de personenbelasting onderzocht die niet budgetneutraal zijn, maar een budgettaire kostprijs hebben van 1%, van 2%, of van 2,5% van het bruto binnenlands product. Eventuele verschuivingen naar andere inkomstenbronnen om deze budgettaire kost deels of geheel te compenseren worden in een apart hoofdstuk behandeld, en niet geïntegreerd in de analyse van de onderzochte scenario’s voor een belastingverlaging. De ‘winst’ die een verlaging van de personenbelasting de burger oplevert, moet dus in dit perspectief gezien worden: ofwel moet deze directe winst gecompenseerd worden door een verhoging van de belastingen elders, ofwel moet de overheid

meer schulden maken, ofwel moet de overheid schrappen in de collectieve uitgaven (of een combinatie van deze drie).

Het spreekt voor zich dat de werkelijke impact van zo’n al dan niet gecompenseerde belastingverlaging/-verschuiving heel verschillend zal zijn. In alle door de Hoge Raad van Financiën onderzochte scenario’s van een verlaging van de personenbelasting komt het grootste deel van de budgettaire enveloppe terecht bij de hoogste inkomens: zij profiteren het meest (cf. fig. 1).

Wordt deze belastingverlaging (deels) gecompenseerd door een eenvoudige verhoging van de consumptiebelastingen, die disproportioneel zwaar wegen op lagere inkomens, dan zal het omgekeerd herverdelende effect van zo’n belastinghervorming nog versterkt worden. Kijken we daarentegen in de eerste plaats naar het schrappen van een resem fiscale uitgaven en allerlei uitzonderingsregimes, die vandaag vooral ten goede komen aan de hoogste inkomensgroepen, dan wordt het omgekeerd herverdelende effect van een verlaging van de personenbelasting enigszins beperkt. Het meerderheidsadvies van de Hoge Raad gaat deze laatste richting uit (echter zonder een precieze berekening te maken van de mogelijkheden en impact, deels omdat de juiste data ontbreken), terwijl het minderheidsadvies compenserende maatregelen afwijst (zonder te zeggen waar dan wel de budgettaire marge voor zo’n belastingverlaging gevonden moet worden).

Voor zover er geen compenserende maatregelen worden genomen, moet een overheid ofwel meer schulden maken, ofwel schrappen in de collectieve uitgaven: een verlies voor de burger dat misschien niet altijd direct zichtbaar, maar daarom niet minder reëel is. Om de omvang van de door de Hoge Raad onderzochte scenario’s voor een verlaging van de personenbelasting juist in te schatten, die oplopen tot een budgettaire kost van 2,5% van het BBP, loont het om deze te vergelijken met de hoogte van de uitgaven van de gezamenlijke overheden en instellingen van de sociale zekerheid in België (cf. fig. 2).

Een belastingverlaging ter waarde van 2,5% van het BBP die volledig

### Fig. 1: Wie profiteert van de belastingverlaging?

In scenario’s waarin de personenbelasting met 2,5% van het BBP of bijna 12 miljard euro wordt verlaagd, vloeit ongeveer dertig tot zestig procent van het budget naar de allerhoogste inkomens.

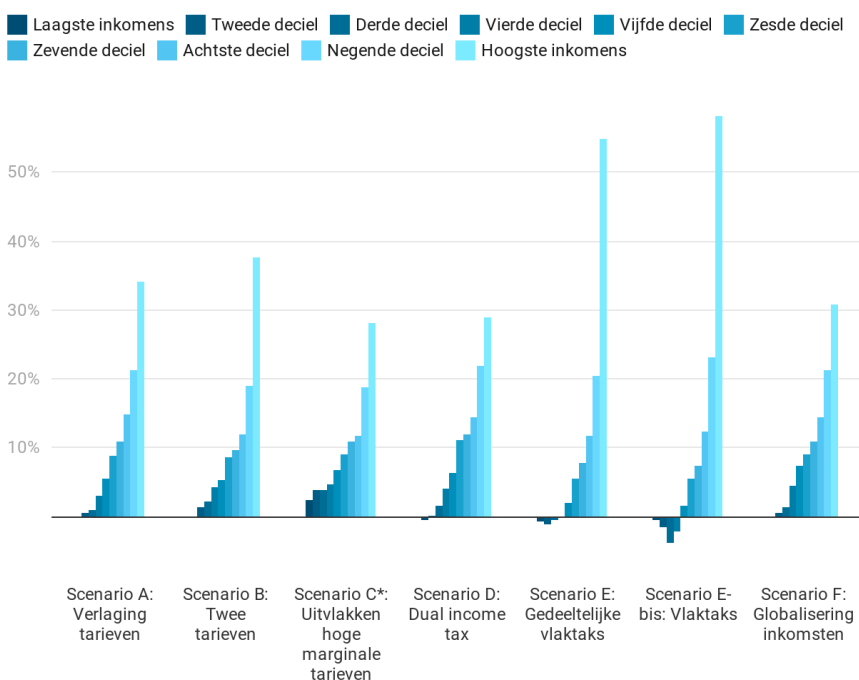


Chart: Denktank Minerva • Source: Hoge Raad van Financiën • Created with Datawrapper

gecompenseerd moet worden door besparingen bij de overheid, houdt dus in dat meer wordt bespaard dan het volledige budget dat nu naar politie en justitie gaat, meer dan een derde van het onderwijsbudget of het budget van economische zaken (i.e. vooral bedrijfssubsidies en investeringen in openbaar vervoer), een derde van het volledige budget dat naar gezondheidszorg gaat, of een kwart van de pensioenen (of, natuurlijk, een mix van dat alles). Hierbij laten we dan nog buiten beschouwing dat de overheid de impact moet kunnen opvangen van zware economische schokken, zoals vandaag het geval is, en bedrijven en burgers door de storm moet helpen. Hoe zij dit kan doen terwijl tegelijk haar financieringsbasis nog verder ondermijnd wordt, zoals het minderheidsadvies van de Hoge Raad bepleit in navolging van de opdrachtgevende ministers, blijft volstrekt onduidelijk.

## Fig. 2: Overheidsuitgaven (2018, in procent BBP)

Hoe verhoudt een belastingverlaging ten belope van 2,5% van het BBP zich tegenover uitgaven van de overheid en de sociale zekerheid?

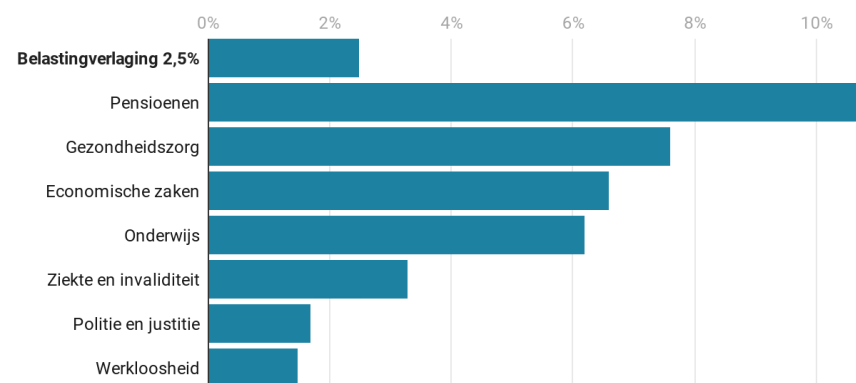


Chart: Denktank Minerva • Source: Eurostat • Created with Datawrapper

Het punt is dat een belastingverlaging de burger niet alleen geld oplevert, maar ook geld kost: opdrachten die we door een drastische belastingverlaging niet meer collectief kunnen opnemen, zullen we individueel moeten dragen, elk voor zich — zonder de voordelen van risicospreiding, en zonder zicht op of rekening te houden met reële nood en draagkracht.

## Fig. 3: Fiscale en parafiscale inkomsten (2018, miljard euro)

Wat zijn de inkomstenbronnen van de overheid en de sociale zekerheid?

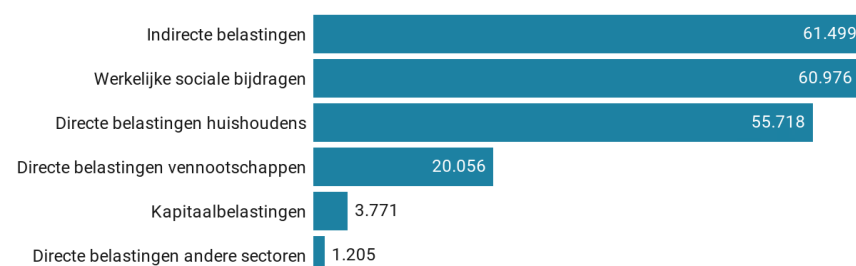


Chart: Denktank Minerva • Source: HRF (p. 93) / Instituut Nationale Rekeningen • Created with Datawrapper

Veruit de belangrijkste inkomstenbronnen van de gezamenlijke overheden en van de sociale zekerheid in België zijn de indirecte belastingen (btw, accijnzen, taksen, enz.), de sociale bijdragen, en de directe belastingen ten laste van huishoudens (waarvan het gros geïnd wordt via de bedrijfsvoorheffing — meer dan drie miljard hiervan hoeven bedrijven echter niet door te storten aan de overheid).<sup>3</sup> Vennootschapsbelastingen (4,4% van het BBP), maar vooral kapitaalbelastingen (met een opbrengst van 0,8% van het BBP in 2018) volgen op zeer verre afstand. (Cf. fig. 3.)

In pleidooien voor een belastingverlaging wordt het vaakst geschermd met het argument dat, in internationale vergelijkingen, België opduikt in het lijstje van landen waar de belastingdruk het hoogst zou zijn. De Hoge Raad van Financiën merkt echter terecht op dat

deze lijsten erg misleidend zijn: deze vergelijkingen houden geen rekening met de zeer belangrijke fiscale uitgaven in België (die de werkelijke belastingdruk in België verlagen), noch met de zeer belangrijke verplichte private verzekeringen in sommige andere landen, zoals Nederland en Zwitserland, waar bijv. een belangrijk deel van het gezondheidszorgbudget niet gefinancierd wordt uit sociale bijdragen (die wél worden meegeteld in internationale vergelijkingen), maar wel door verplichte verzekeringsbijdragen (die niet worden meegeteld).

De veelheid aan fiscale uitgaven en uitzonderingsregimes in België maken het belastingsysteem erg ondoorzichtig: vele tientallen bladzijden van het rapport van de Hoge Raad bestaan uit een minimale beschrijving van uitzondering na uitzondering en uitzondering op de uitzondering binnen de inkomstenbelasting en de socialezekerheidsbijdragen. Passeren zo de revu: de vrijgestelde voordelen, de voordelen van alle aard, de kosten eigen aan de werkgever, de cafetariaplannen, het belastingvrij bijverdienden, de flexijobs, de vrijstelling van belasting op meerwaarden, de optieplannen, de niet-recurrente resultaatgebonden voordelen, de uitzonderingsregimes voor sporters, voor auteursrechten, voor gelegenheidswerkers, het gebruik van de vervennootschappelijking, en een resem belastinguitgaven voor allerlei spaarvormen,

kapitaalinvesteringen, enzovoort, enzoverder.

Bedrijven hoeven bijvoorbeeld vaak niet de volledige voorheffing die zij inhouden op het loon van hun werknemers door te storten aan de overheid: een belasting ten laste van werknemers wordt zo meteen omgezet in een subsidie aan bedrijven, zonder dat dit in vergelijkende statistieken zo verschijnt. Maar het gaat ook om de veelvoud aan alternatieve verloningsystemen die de overheid heeft mogelijk gemaakt, en die niet onderworpen zijn aan de reguliere belastingen en sociale bijdragen. Sommige van die voordelen zijn volledig vrijgesteld van belastingen en sociale bijdragen, andere gedeeltelijk. Ook voor de Hoge Raad van Financiën bleek het onmogelijk om de werkelijke kostprijs hiervan zelfs maar bij benadering te berekenen: volledig vrijgestelde voordelen, zoals maaltijdcheques, worden bijvoorbeeld in het geheel niet meegerekend, bij andere voordelen, zoals bedrijfswagens, is het belastbaar voordeel vaak een belangrijke onderschatting van het werkelijke voordeel. Voor zover gekend, liep het belastbaar voordeel van alle aard in 2017 op tot 932 miljoen euro voor werknemers, en bijna twee miljard euro voor bedrijfsleiders. Die voordelen van alle aard zijn bovendien erg ongelijk verdeeld: voor de meest bevoordeelde categorie werknemers en bedrijfsleiders loopt het gemiddeld belastbaar voordeel op tot bijna twee miljoen euro per persoon (!).

#### Fig. 4: Wie geniet van de belastinguitgaven?

Verdeling niet-inkomensgebonden belastingverminderingen en -kredieten per inkomensdeciël.

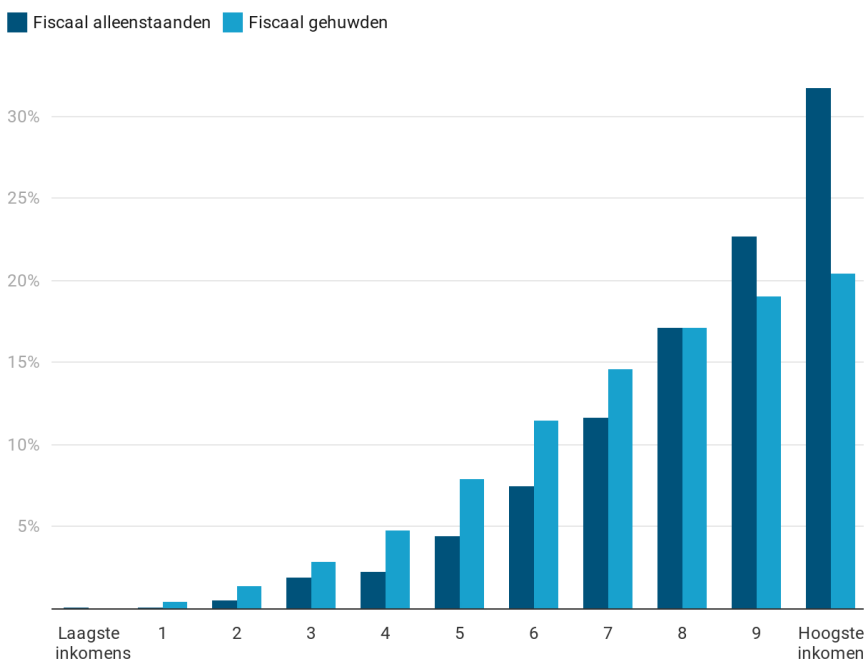


Chart: Denktank Minerva • Source: HRF • Created with Datawrapper

Die ongelijkheid tussen de genietters van belastbare voordelen verschijnt ook wanneer we kijken naar de begunstigen van belastingverminderingen en belastingkredieten die niet gebonden zijn aan het inkomen van de genietter: fiscale uitgaven die de overheid zo'n 3,8 miljard euro kosten. Bij (fiscaal) gehuwden vloeit meer dan een vijfde van deze voordelen naar het deciel met het hoogste belastbare inkomen, bij (fiscaal) alleenstaanden zelfs bijna een derde (fig. 4). Een meerderheid van de verschillende types belastinguitgaven worden door minder dan 0,01% van de belastingplichtigen gebruikt.

#### Problemen in de personenbelasting

Er schort dus wel wat aan de manier waarop ons belastingstelsel vandaag in elkaar zit, mankementen die vaak het resultaat zijn van eerdere belastinghervormingen, waarbij telkens nieuwe belastingverminderingen, uitzonderingsregimes, niches en andere voordeelregelingen werden gecreëerd, die het geheel van de personenbelasting volstrekt onleesbaar maken, en ervoor gezorgd hebben dat er een steeds grotere kloof gaapt tussen het reële inkomen enerzijds en het 'belastbaar inkomen' anderzijds, en tussen het theoretische principe dat hogere inkomens progressief meer bijdragen enerzijds en de praktische invulling van dat principe anderzijds. Het is voor de fiscus momenteel vaak onmogelijk om te bepalen wat het werkelijke inkomen van een huishouden is, en dus is het ook onmogelijk geworden om te bepalen in welke mate het belastingstelsel nog beantwoordt aan het principe dat hogere inkomens meer dienen bij te dragen. Die uitholling van de belastingsbasis leidt er omgekeerd toe dat inkomens waarop wél (volledige) bijdragen verschuldigd zijn, zwaarder belast worden dan nodig zou zijn in een belastingstelsel zonder die vele uitzonderingsregimes.

Bovendien hebben eerdere hervormingen ertoe geleid dat een euro extra verdienen onderaan de inkomensladder aan een veel hoger marginaal belastingtarief is onderworpen dan een euro extra hogerop de inkomensladder: om het verschil tussen niet-werken en werken te vergroten zonder de brutolonen onderaan de inkomensladder te

### Fig. 5: De 'promotieval': hoge tarieven op lage inkomens

De evolutie van het marginale belastingtarief tussen 40% en 150% van het gemiddelde bruto loon in het huidige belastingstelsel.

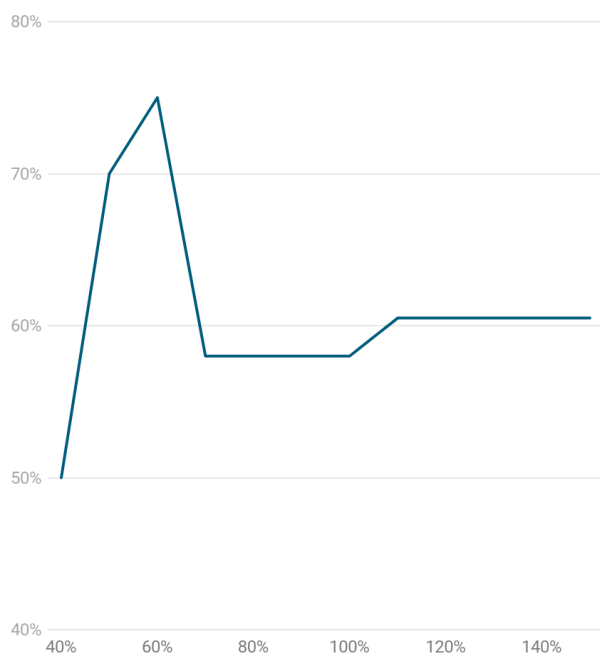


Chart: Denktank Minerva • Source: HRF • Created with Datawrapper

moeten verhogen, werd gekozen voor een reeks bijdragenverminderingen en een systeem van werkboni die weliswaar het nettoloon onderaan de inkomensladder verhogen voor een gegeven brutoloon, maar er ook voor zorgen dat wie (bruto) net iets meer kan verdienen, daar (netto) minder aan overhoudt, omdat dan die bijdragenverminderingen en werkboni wegvallen — de zogenaamde 'promotieval' (fig. 5).

Een belangrijke doelstelling van een hervorming van de personenbelasting moet dan ook zijn om die promotieval weg te werken. We zullen de verschillende scenario's voor een verlaging van de personenbelasting die de Hoge Raad van Financiën onderzocht dan ook onder meer op dat criterium beoordelen.

### Een verlaging van de personenbelasting: het basisscenario

De Hoge Raad van Financiën vertrekt in zijn rapport van een basisscenario waarbij de belastingvrije som wordt opgetrokken tot het niveau van het leefloon (niet, echter, voor vervangingsinkomens) en de bijzondere bijdrage aan de sociale zekerheid wordt afgeschaft: een belastingvermindering ter waarde van net geen 4 miljard euro (in 2019), waarvan 1,2 miljard euro minderinkomsten voor de sociale zekerheid. Het moet —

conform de opdracht die de Hoge Raad kreeg — de kloof tussen niet-werken en werken groter maken dan vandaag al het geval is. In onderstaande grafiek (fig. 6) zien we het resultaat van deze oefening voor een alleenstaande werkzoekende die tussen de zes maanden en de twee jaar zonder werk zat (de linkerhelft van de grafiek) en voor een alleenstaande werkzoekende die al langer dan twee jaar zonder werk zat (rechterhelft van de grafiek). De toename van het inkomen bij werk is, omwille van de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen, groter voor een langdurig werkloze: de werkloosheidsuitkering waar een alleenstaande, langdurig werkloze vandaag recht op heeft, bedraagt minder dan 1.100 euro per maand. Meer dan de helft van de werklozen moet rondkomen met een inkomen onder de armoedegrens — het gevolg van eerdere hervormingen die de kloof tussen niet-werken en werken hebben vergroot door het afkalven van werkloosheidsuitkeringen.

In het basisscenario, na het verhogen van de belastingvrije som tot het niveau van het leefloon (waar uitkeringsgerechtigden echter geen recht op zouden hebben) en de afschaffing van de bijzondere bijdrage aan de sociale zekerheid, neemt het inkomensverschil voor een werkzoekende die weer aan de slag kan gaan in de verschillende situaties met vijf tot zeven procentpunten toe.

### Fig. 6: Toename beschikbaar inkomen van niet-werken naar werken

Hoeveel meer houdt een (alleenstaande) werkzoekende over wanneer hij weer aan de slag kan gaan aan 50% of aan 67% van het gemiddelde bruto loon?

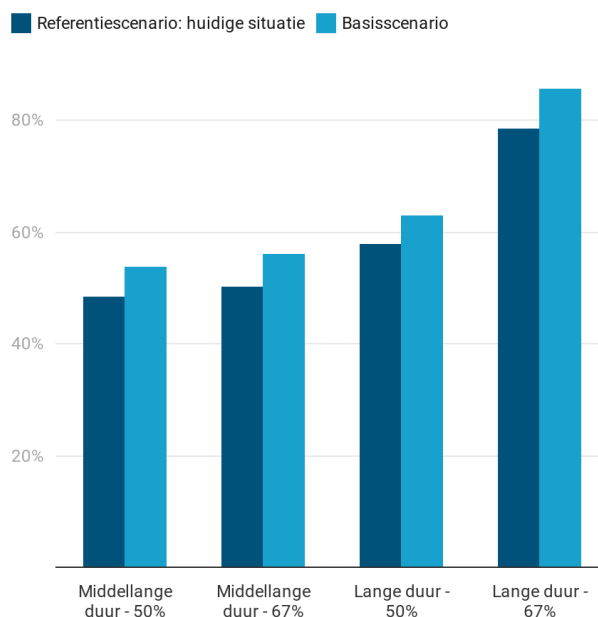


Chart: Denktank Minerva • Source: HRF • Created with Datawrapper

### Fig. 7: De 'promotieval': hoge tarieven op lage inkomens

De evolutie van het marginale belastingtarief tussen 40% en 150% van het gemiddelde bruto loon in de huidige situatie en onder het basisscenario.

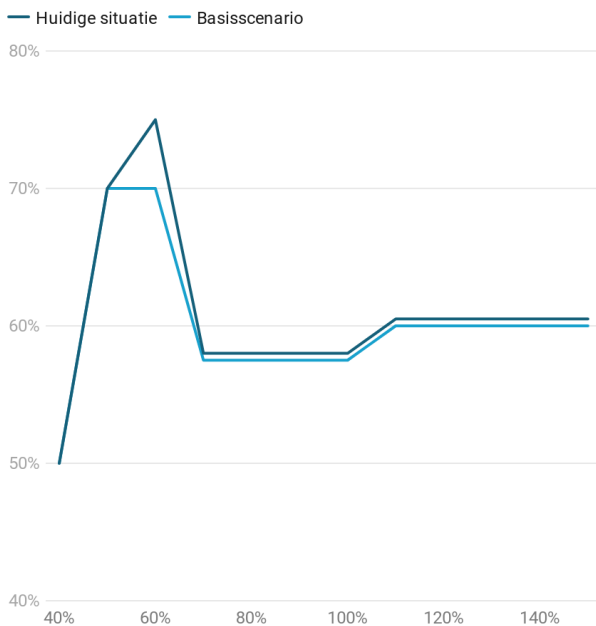


Chart: Denktank Minerva • Source: HRF • Created with Datawrapper

Dat lage lonen die een beetje stijgen geconfronteerd worden met een piek van het marginale belastingtarief, is een probleem dat in dit basisscenario, ondanks een investering van vier miljard euro, nauwelijks wordt weggewerkt, zoals de grafiek links laat zijn (fig. 7): de piek daalt wel enigszins, maar blijft een pak hoger dan de tarieven hoger op de inkomensladder.

Ondanks het feit dat deze belastingvermindering in de eerste plaats gericht is op het verlagen van de marginale belastingdruk op lage lonen en het verhogen van het voordeel voor wie de stap kan zetten van niet-werken naar werken, vloeit het grootste voordeel ervan toch naar de hogere inkomens — een patroon dat we ook in de scenario's die op dit basisscenario verder bouwen terugvinden. De grootste winsten (zowel in absolute cijfers als in procent van het beschikbaar inkomen) vinden we telkens terug in de hoogste inkomensdecien (cf. fig. 8 en fig. 9, infra). Meer dan een kwart van de kost van het verhogen van de belastingvrije som en van de afschaffing van de bijzondere bijdrage aan de sociale zekerheid komt ten goede aan het hoogste inkomensdeciel. Zij winnen meer dan 1.600 euro bij deze belastingverlaging, of vier keer zoveel als iemand in het midden van de inkomensverdeling. De laagste inkomens winnen niets bij een verlaging van de personenbelasting. Merk op dat de middelen die nodig zijn om deze belastingverlaging te bekostigen, elders weer

gecompenseerd moeten worden — wat de werkelijke impact op het gezinsbudget (negatief) zal beïnvloeden.

### Fig. 8: Basisscenario: gemiddelde winst in euro per inkomensdeciel

Hoe hoger op de inkomensladder, hoe meer voordeel bij een nieuwe verhoging van de belastingvrije som en de afschaffing van de bijzondere bijdrage aan de sociale zekerheid.

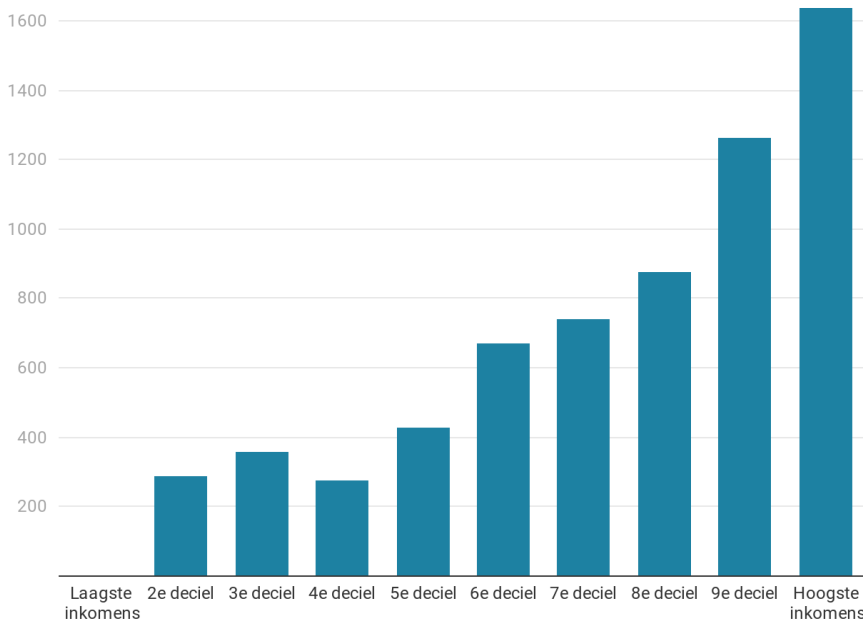


Chart: Denktank Minerva • Source: Hoge Raad van Financiën • Created with Datawrapper

### Een verlaging van de personenbelasting: bijkomende scenario's

Naast dit basisscenario, bestaande uit een verhoging van de belastingvrije som en een afschaffing van de bijzondere bijdrage aan de sociale zekerheid, goed voor een kost van bijna vier miljard euro, onderzocht de Hoge Raad van Financiën zes bijkomende scenario's die verder bouwen op dit basisscenario, en waarbij telkens (voor zover mogelijk) varianten werden nagegaan die de belastingvermindering in totaal doen oplopen tot 1% van het BBP (of 4,6 miljard euro), tot 2% (9,3 miljard euro), of tot 2,5% (11,6 miljard euro) van het BBP. De onderzochte scenario's zijn:



- A. Verlaging van de tarieven binnen de bestaande belastingsschaal
- B. Een belastingsschaal met twee tarieven
- C. Uitvlakken van de hoge marginale tarieven
- D. Dual Income Tax
- E. Vlaktaks
- F. Volledige globalisering van de inkomens

Niet alle scenario's zijn volledig met elkaar vergelijkbaar: soms omdat aan de belastbare basis gesleuteld werd, soms omdat de juiste gegevens (bijvoorbeeld voor het toewijzen van inkomen uit vermogen aan de verschillende inkomensdecielen) ontbreken. Binnen enkele scenario's werden dan weer verschillende subscenario's nagegaan. Het resultaat is een matrix van enkele tientallen verschillende scenario's. In wat volgt, beperken we ons tot het schetsen van de contouren van de zes 'hoofd'-scenario's, om hen vervolgens te vergelijken op de criteria 'werkloosheidsval', 'promotieval', en 'winst per inkomensdeciel'.

**Fig. 9: Basisscenario: procentuele toename van het beschikbare inkomen per inkomensdeciel**

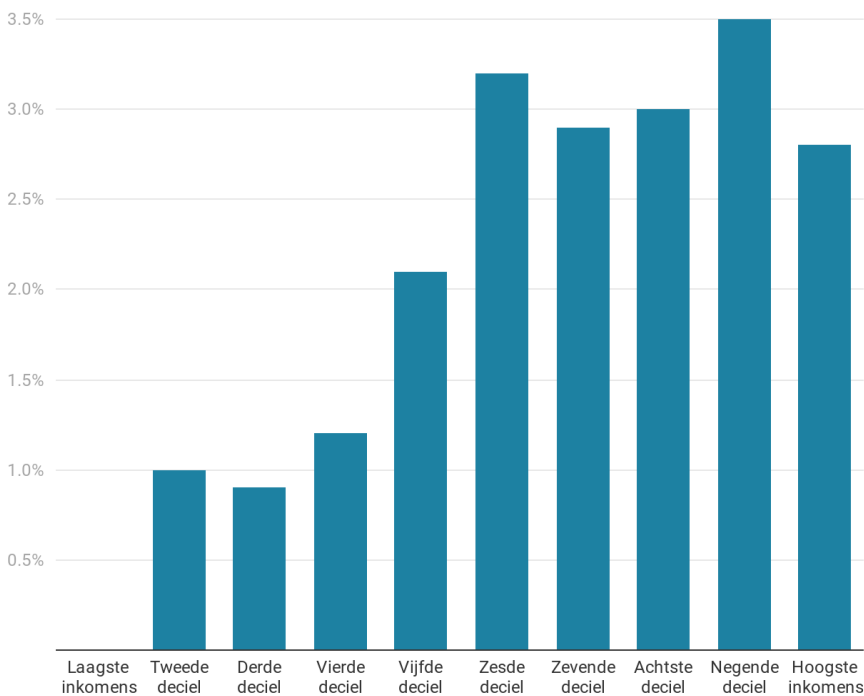


Chart: Denktank Minerva • Source: Hoge Raad van Financiën • Created with Datawrapper

### Scenario A: Verlaging van de tarieven binnen de bestaande belastingsschaal

In het eerste scenario worden, naast het verhogen van de belastingvrije som en de afschaffing van de bijzondere bijdrage aan de sociale zekerheid, de tarieven die van toepassing zijn op de verschillende belastingsschij-

ven aangepast. Vandaag bedragen die tarieven 25% op de laagste schijf (tot 13.260 €), 40% op de volgende schijf, 45% op de derde schijf, en 50% op inkomen hoger dan 40.480 €. Hoe groter het ingezette budget, hoe meer de tarieven kunnen dalen. Het valt op dat in de onderzochte scenario's aan het laagste tarief niet geraakt wordt: dat blijft op 25%.

### Scenario B: Een belastingsschaal met nog twee tarieven

In het volgende scenario worden de vier huidige tarieven vervangen door twee tarieven, van 25% en 45%. Wanneer het ingezette budget beperkt blijft tot 1% van het BBP, betekent dit dat het tarief op de hoogste belastingsschijf zal dalen van 50% naar 45%, terwijl een deel van het inkomen dat vandaag aan 40% belast wordt aan 25% belast zal worden en een deel aan een hoger belastingstarief van 45% onderworpen zal zijn. Hoe groter de budgettaire enveloppe die wordt vrijgemaakt voor een belastingverlaging van dit type, hoe hoger de inkomensgrens waarboven het tarief van 45% zal gelden.

### Scenario C: Uitvlakken van de hoge marginale tarieven

Een derde scenario concentreert zich op het wegwerken van de piek in de marginale tarieven bij inkomens tussen 50% en 70% van het gemiddelde bruto loon. We zagen dat deze piek het resultaat is van (het wegvallen van) bijdragenverminderingen en — vooral — de werkbonus voor lage lonen. Dat geeft ons initieel twee opties: ofwel een veralgemening van de werkbonus naar alle inkomens, ofwel een afschaffing van de werkbonus. In beide gevallen wordt het effect van de werkbonus op de marginale belastingvoet weggewerkt. Het afschaffen van de werkbonus betekent echter een fiks inkomensverlies bij de laagste lonen, het uitbreiden van de werkbonus tot alle inkomens-

schalen heeft dan weer als nadeel dat het verschillen in fiscale behandeling tussen werknemers in de privé-sector enerzijds en zelfstandigen en werknemers in de publieke sector anderzijds nog versterkt. Daarom ontwikkelde de Hoge Raad van Financiën een derde optie, dat verschillende bestaande systemen van bijdragenverminderingen en werkboni tussen de verschillende stel-

sels vereenvoudigt en harmoniseert. De kost daarvan (inclusief het basisscenario) bedraagt meer dan negen miljard euro, i.e. meer dan 2% van het BBP. Wanneer het huidige belastingtarief van 45% wordt verminderd tot 42%, bedraagt de kostprijs 2,5% van het BBP. Het is dit laatste scenario (C\*) dat we in de vergelijking tussen de verschillende opties zullen behouden.

### Scenario D: Dual Income Tax

Bij een dual income tax wordt, in beginsel, alle inkomen uit arbeid (en vervangingsinkomens) onderworpen aan een progressief tarief, terwijl alle inkomen uit vermogen wordt onderworpen aan een proportioneel tarief, i.e. eenzelfde tarief ongeacht het inkomen uit vermogen. In de door de Hoge Raad onderzochte scenario's wordt dit principe slechts onvolkomen toegepast, met behoud van allerlei bestaande verminderingen en uitzonderingen op de bepaling van de belastbare basis (behalve waar 'globalisering' voordeliger zou zijn voor de belastingplichtige). Deze keuze moet de vergelijkbaarheid met de andere scenario's waarborgen, maar betekent ook dat de dual income tax zoals hier gemodelleerd niet noodzakelijk dezelfde effecten heeft als een 'echte' dual income tax. In de scenario's onderzocht door de Hoge Raad worden de plafonds van de huidige belastingschijven opgetrokken om tot een belastingverlaging van 1%, van 2%, of van 2,5% van het BBP te komen.

### Scenario E: Vlattaks

Bij een vlattaks wordt, in beginsel, alle inkomen, ongeacht de bron (arbeid, vervangingsinkomens, vermogen) onderworpen aan eenzelfde tarief. Elke progressiviteit verdwijnt dus uit het systeem. De Hoge Raad van Financiën past dit principe in eerste instantie slechts zeer beperkt toe, met behoud van allerlei bestaande verminderingen en uitzonderingen op de bepaling van de belastbare basis. Deze keuze moet, zoals ook in de D-scenario's al het geval was, de vergelijkbaarheid met de andere scenario's waarborgen. Op deze belastbare basis wordt een tarief toegepast van 35% in een scenario waarbij de belastingverlaging 1% van het BBP bedraagt, en van 31% in een scenario waarbij de belastingverlaging 2,5% van het BBP bedraagt. Daarnaast onderzocht de Hoge Raad ook een scenario E-bis, dat veel dichter in de buurt komt van een 'echte' vlattaks, en waarbij de huidige afzonderlijk belastbare inkomsten worden geglobaliseerd, de belastingverminderingen voor vervangingsinkomens worden geschrapt, en het vlakke tarief ook toegepast wordt op de roerende inkomens. In dat scenario E-bis bedraagt het vlakke tarief 31,4% in een scenario van een belastingverlaging

ten belope van 1% van het BBP, en 28,1% in een scenario van een belastingverlaging ten belope van 2,5% van het BBP.

### Scenario F: Volledige globalisering van de inkomens

In het laatste scenario worden alle inkomens, zowel uit arbeid als uit vermogen, geglobaliseerd en onderworpen aan een progressief tarief. Doordat vandaag niet alle inkomen aangegeven moet worden, hebben we slechts een zeer onvolkomen zicht op wie van welk inkomen uit vermogen kan genieten. De Hoge Raad van Financiën was dan ook gedwongen om bij dit scenario uit te gaan van (beredeneerde) veronderstellingen. Op basis van gegevens uit de Household Finance and Consumption Survey worden inkomens uit vermogen verdeeld over de verschillende belastingschijven: bijna tachtig procent van die vermogensinkomsten kunnen dan toegeschreven worden aan inkomens in de bovenste belastingschijf, de rest aan de inkomensgroep daar net onder. Deze globalisering van inkomens uit arbeid en vermogen creëert een ruime marge om de tarieven van toepassing op de verschillende belastingschijven fors te verlagen. Terwijl op de laagste belastingschijf vandaag een tarief van 25% geldt, zakt dat in de onderzochte scenario's van 21,5% (bij een belastingverlaging van 1% van het BBP) tot 17% (bij een belastingvermindering van 2,5% van het BBP). Het tarief op de bovenste belastingschijf kan, afhankelijk van het ingezette budget, dankzij de globalisering van de inkomsten uit arbeid en vermogen dalen van 47,5% tot 42,5%. Helaas is door het ontbreken van de juiste gegevens dit scenario niet op alle aspecten vergelijkbaar met de andere scenario's.

### Een vergelijking tussen de scenario's

Vergelijken we nu de huidige situatie met het basisscenario en de scenario's A tot F die de Hoge Raad van Financiën heeft onderzocht. Om het geheel min of meer overzichtelijk te houden en om ook telkens scenario C\* mee te kunnen nemen in de vergelijking, beperken we ons hier tot de scenario's waar de totale belastingverlaging 2,5% van het BBP bedraagt.

### De kloof tussen niet-werken en werken vergroten

Eén van de doelstellingen van de belastinghervorming, luidt de opdracht die de Hoge Raad van Financiën kreeg, is het vergroten van de kloof tussen niet-werken en werken. In de volgende grafiek (fig. 10) zien we hoe de verschillende onderzochte scenario's scoren op deze doelstelling:

Afhankelijk van het scenario verbreedt de kloof tus-

sen niet-werken en werken in meer of mindere mate. Opvallende vaststelling: een vlaktaks scoort systematisch slechter dan de andere onderzochte scenario's.

Meer: het invoeren van een vlaktaks bovenop het basisscenario, doet een deel van de winst in het vergroten van de kloof tussen niet-werken en werken die dat

**Fig. 10: Toename beschikbaar inkomen werkzoekende onder verschillende scenario's**

Hoeveel meer houdt iemand over wanneer hij na een middellange of lange periode in werkloosheid weer aan de slag kan gaan aan 50% of aan 67% van het gemiddelde bruto loon onder verschillende hervormingsscenario's ten belope van 2,5% BBP?

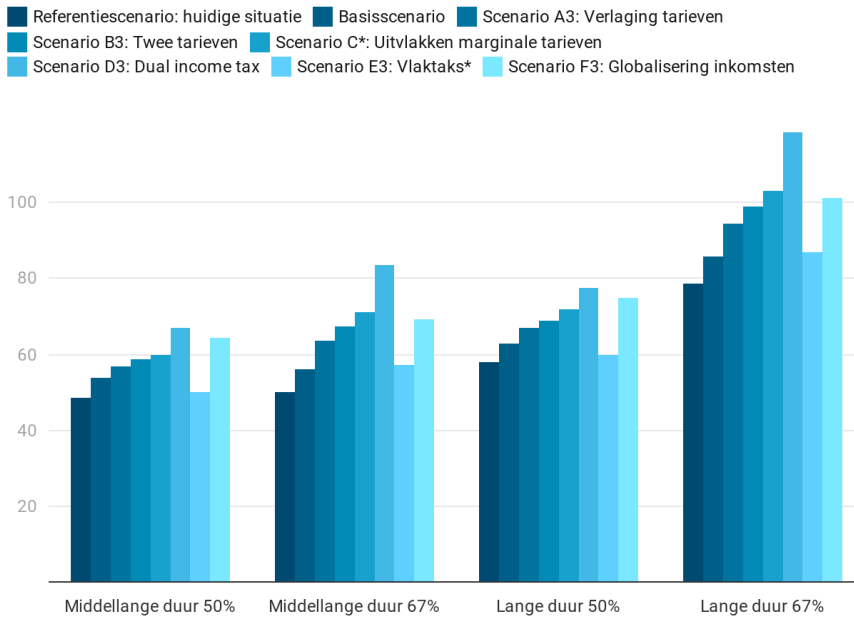


Chart: Denktank Minerva • Source: HRF • Created with Datawrapper

**Fig. 11: Evolutie van de promotievalor onder verschillende scenario's**

Hoe evolueert het marginale belastingtarief tussen 40% en 150% van het gemiddelde bruto loon onder verschillende belastingsscenario's?

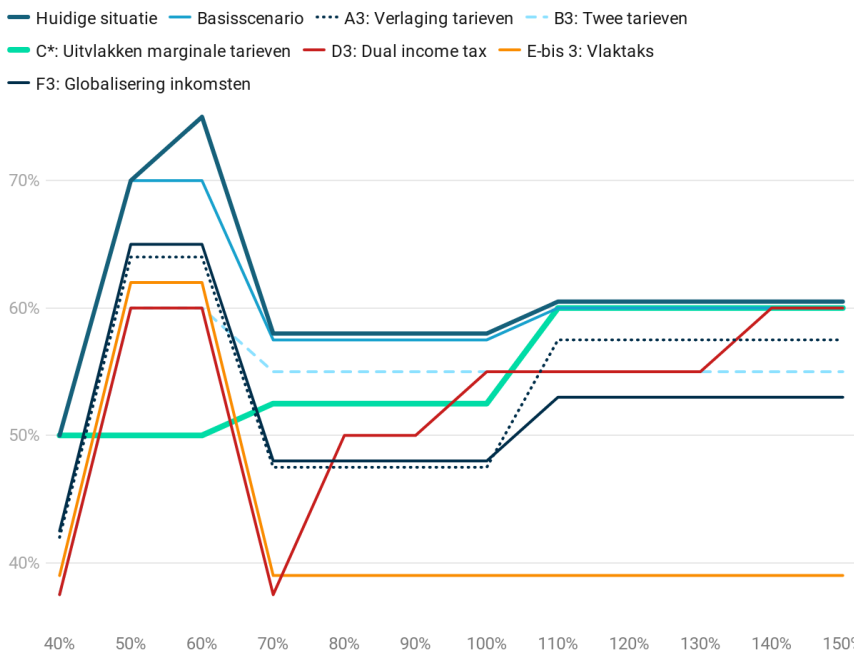


Chart: Denktank Minerva • Source: HRF • Created with Datawrapper

basisscenario creëerde weer teniet. Een dual income tax (scenario D) en een volledige globalisering van de inkomsten (scenario F) scoren het best, op de voet gevolgd door scenario C\*, waarbij de hoge marginale tarieven onderaan de inkomensladder worden uitgevlakt. Een algemene verlaging van de tarieven (scenario A) en een reductie naar twee tarieven (scenario B) scoren minder goed op dit criterium. (Bij een 'echte' vlaktaks (scenario E-bis 3) wordt de kloof tussen niet-werken en werken een stuk groter dan bij scenario E3 hier afgebeeld, niet omdat het inkomen van wie werkt aan 50% of 67% van het gemiddelde bruto inkomen meer zou stijgen, maar omdat vervangingsinkomens en dus ook werkloosheidsuitkeringen fors zouden dalen.)

**De promotievalor wegwerken**

Een tweede doelstelling die naar voor werd geschoven bij het bepalen van de opdracht van de Hoge Raad, was het wegwerken van de zgn. promotievalor, de piek van hoge marginale tarieven op lage inkomens die ervoor zorgde dat een euro extra bruto verdienen bij lage inkomens vaak zwaarder belast werd dan bij inkomens hogerop de inkomensladder. Hoe scoren de scenario's op deze doelstelling?

Opvallende, maar niet echt verrassende vaststelling, is dat in alle scenario's de promotievalor behouden blijft, behalve in het scenario C\*, dat zich specifiek richt op het wegwerken van die piek van hoge marginale tarieven op lage inkomens: dat scenario is het enige scenario waarin de marginale belastingvoet stapsgewijs oploopt naarmate het inkomen stijgt, zonder uitschieters onderaan de inkomensladder. De tegengestelde situatie doet zich voor bij een

vlaaktaks, waar het marginale tarief het laagst is bij de hoogste inkomens. Wanneer we de scenario's beoordelen op deze doelstelling, buizen ze, op één na, allemaal.

### Winst per inkomensdeciaal

In dit laatste punt vergelijken we de impact van de verschillende scenario's op het beschikbare inkomen per inkomensdeciaal. Voor een inschatting van de impact van een volledige globalisering van de inkomsten (scenario F) ontbreken helaas de gegevens. Belangrijk bij de interpretatie van deze cijfers, is dat de impact van noodzakelijke compenserende maatregelen hierin *niet* is verrekend. Die maatregelen zullen een (kleiner of groter, al naar gelang het karakter van de genomen maatregelen) negatief effect hebben op de beschikbare inkomens.

In elk scenario, behalve scenario C\*, is het effect van de belastingverlaging het grootst in de hoogste inkomensdecieën. Meer zelfs: in vijf van de zes scenario's is het effect van een belastingverlaging ten belope van 2,5% van het BBP of bijna twaalf miljard euro op de laagste inkomens onbestaande of zelfs negatief: ondanks de omvang van de ingezette budgetten, zullen zij méér belastingen moeten betalen in plaats van minder. Alleen in een scenario dat zich specifiek richt op het wegwerken van de hoge marginale tarieven op de lagere inkomens winnen ook de lagere inkomens bij een belastingverlaging. De winst in de hoogste inkomensdecieën loopt op van tien procent tot zelfs bijna twintig procent bij een vlaaktaks. De prijs die betaald moet worden voor die grote winst voor de grootste inkomens bij een vlaaktaks, is dat ondanks de inzet van 12 miljard euro, bijna de helft van de huishoudens méér belasting zal moeten betalen, zelfs vóór het verrekenen van noodzakelijke compenserende maatregelen om die belastingverlaging (die dus voor velen geen belastingverlaging is) te bekostigen.

Een belastingverlaging ten belope van 2,5% van het BBP kost bijna twaalf miljard euro. We zagen dat

**Fig. 12: Evolutie beschikbaar inkomen per inkomensdeciaal**

Procentuele daling of stijging van het beschikbaar inkomen per inkomensdeciaal bij een belastingverlaging ten belope van 2,5% van het BBP.

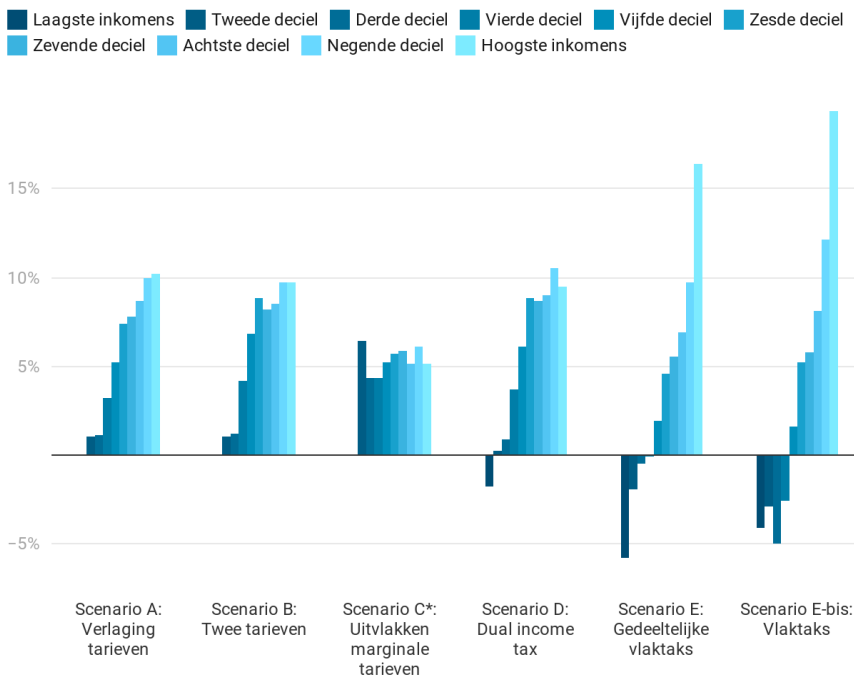


Chart: Denktank Minerva • Source: Hoge Raad van Financiën • Created with Datawrapper

**Fig. 13: Wie profiteert van de belastingverlaging?**

In scenario's waarin de personenbelasting met 2,5% van het BBP of bijna 12 miljard euro wordt verlaagd, vloeit ongeveer dertig tot zestig procent van het budget naar de allerhoogste inkomens.

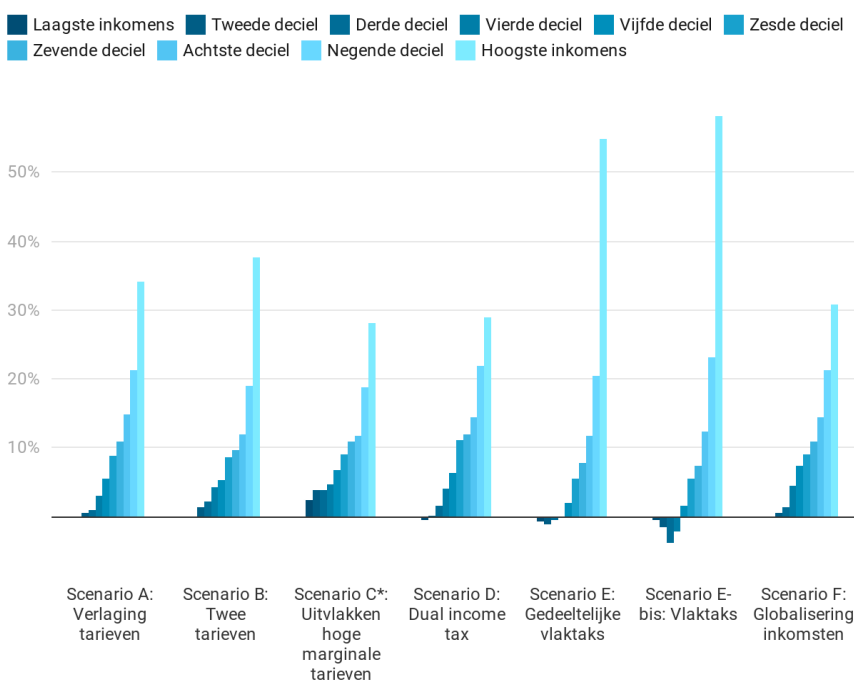


Chart: Denktank Minerva • Source: Hoge Raad van Financiën • Created with Datawrapper

het effect hiervan op de beschikbare inkomens zeer ongelijk verdeeld is over de verschillende inkomensgroepen. Het grootste deel van de ingezette enveloppe vloeit in alle scenario's dan ook terug naar de hoogste inkomens: het meest extreem is de situatie weer bij de vlaktaks-scenario's, waar bijna zestig procent van die twaalf miljard ten goede komt aan het hoogste inkomensdeciel. Maar ook in de andere scenario's wordt een disproportioneel groot aandeel van het budget — dertig tot veertig procent — ingezet om de belastingverlaging van de rijkste tien procent te bekostigen. In verschillende scenario's moeten de lagere inkomensdecielen bijbetalen om de belastingverlaging voor de hoogste inkomensgroepen mogelijk te maken.

## Conclusie

Een eerste, korte analyse van de verschillende scenario's voor een mogelijke verlaging van de personenbelasting

leert dat die erg negatief kan uitdraaien voor de lagere inkomensgroepen: zij zien hun beschikbare inkomen niet stijgen of zelfs dalen; zij betalen de belastingverlaging die enkel de hogere inkomensdecielen ten goede komt cash. Bovendien slaagt slechts één van de onderzochte scenario's erin om de paradoxale situatie weg te werken waarin op lage lonen een hoger marginaal tarief wordt geheven dan op hogere inkomens — niet toevallig het scenario dat ook vanuit herverdelingsoogpunt als beste uit de bus komt. Daarbij is ook nog niets gezegd over de impact van de maatregelen die genomen moeten worden om die twaalf miljard aan minderingen te compenseren, een impact die, afhankelijk van de keuzes die daar gemaakt worden, de lagere inkomens zwaar of minder zwaar kunnen treffen. En de prioritaire vraag blijft: wat kunnen we als samenleving best gezamenlijk aanpakken?

## Eindnoten

- 1 Hoge Raad van Financiën (2020), 'Advies 'Verlaging van de lastendruk op arbeid en mogelijkheden voor de financiering ervan.'
- 2 Europese Commissie (2020), 'Spring 2020 Economic Forecast: A deep and uneven recession, an uncertain recovery.'
- 3 Matthias Somers (2019), 'Het buikgevoel van de beleidsmakers: de bedrijfsvoorheffing.' Denktank Minerva.

**Matthias Somers** is wetenschappelijk medewerker bij Denktank Minerva.

matthiassomers@denktankminerva.be  
@matthias\_somers

**Denktank Minerva** is een onafhankelijke denktank binnen de brede progressieve beweging. Met scherpe opinies en sterke, onderbouwde studies wil Minerva de progressieve stem doen weerklinken in het maatschappelijke debat. Denktank Minerva houdt bestaande denkwijzen tegen het licht, en toont dat er concrete, haalbare, en wenselijke alternatieven zijn.

www.denktankminerva.be  
info@denktankminerva.be  
@DenktankMinerva

