

BUDGETTAIRE NEUTRALITEIT EN PROGRESSIVITEIT VAN EEN REGIONALE INKOMSTENBELASTING

André Decoster
Kris De Swerd

Centrum voor Economische Studiën – KULeuven

Deze versie: 23 oktober 2010

SAMENVATTING

We gebruiken een rekenmodel voor de personenbelasting om de gevolgen uit te rekenen van het voorstel voor een geregionaliseerde personenbelasting in de nota De Wever. Het rekenmodel verschilt van alle tot nu toe geproduceerde berekeningen omdat het de belasting uitrekent voor elk Vlaams, Waals en Brussels gezin in een representatieve steekproef. Dat laat toe de effecten van progressiviteit echt in kaart te brengen. Macro-cijfers kunnen dit niet.

De berekeningen bevestigen de sp.a-kritiek dat er een fundamentele tegenstrijdigheid zit in de berekeningen van de gevolgen van de voorgestelde regionale inkomstenbelasting. De tegenstrijdigheid heeft te maken met de progressiviteit van de inkomstenbelasting. Als N-VA het meent dat ze de regionale inkomstenbelasting progressief willen maken, dan zijn de berekeningen fout. Als we de berekeningen aanvaarden, dan is de voorgestelde regionale inkomstenbelasting, in tegenstelling tot wat men beweert, niet progressief.

Dit lijkt een technische discussie, maar de gevolgen lopen in de honderden miljoenen voor zowel Wallonië, als Brussel. De orde van grootte van opsmuk van regionale inkomsten voor Wallonië bedraagt in onze berekeningen 311 miljoen en voor Brussel 158 miljoen. De regionale inkomsten van Vlaanderen daarentegen worden meer dan 600 miljoen minder gunstig voorgesteld dan ze in werkelijkheid zullen zijn. Los van de eigen doelstellingen, is geen enkel politiek of maatschappelijk debat gebaat met het verkeerd voorstellen van gevolgen van bepaalde keuzes. Wel integendeel. Alleen als er met open vizier over de gevolgen van eventuele beslissingen gecommuniceerd wordt, is er een kans op een vergelijk waarbij niemand zich later bedrogen voelt.

De berekeningen dienen zeker verder verfijnd om een split-rate model in al zijn finesses (en moeilijkheden) door te rekenen. Maar het voordeel van ons model is dat we tot op het niveau van het individu of het gezin kunnen in kaart brengen hoe het belastbaar inkomen, en dus ook het beschikbaar inkomen verandert ten gevolge van het voorstel. De politieke haalbaarheid van een voorstel hangt ons inziens cruciaal af van deze verdelingseffecten.

1. INLEIDING

De publieke discussie over de nota De Wever, en vooral over het luik “Financieringswet” daarin was, is en blijft een bevreemdend schouwspel. Enerzijds is N-VA erin geslaagd de nota door zowel de Vlaamse pers als de Vlaamse politieke partijen te doen verkopen hetzij als een ‘compromisvoorstel’, hetzij als een ‘goede en verdienselijke basis om te onderhandelen. Maar tegelijkertijd kwam er niet alleen forse kritiek van de Franstalige partijen. Ook sommige Vlaamse politici leverden snoeiharde cijfermatige kritiek met betrekking tot essentiële berekeningen die in de nota werden gemaakt. De hardste kwam van de sp.a-studiedienst. Die becijferde dat het verlies voor het Waalse gewest niet 92 miljoen zou zijn, maar wel 498 miljoen.

In een eerste reactie beweerde N-VA dat critici van de cijfers in de nota De Wever hen ‘in de hoek van de amateurs willen zetten’ en daar het debat over de Financieringswet voor uitkiezen ‘zodat het niet uit te maken valt wie gelijk heeft en wie niet’.

We zijn het daar uitdrukkelijk niet mee eens. Dat iets te complex zou zijn om uit te maken wie gelijk heeft, is voor wie gelooft in een democratisch – en dus geïnformeerd - debat op zich al een bedenkelijk uitgangspunt. Dan moeten we maar proberen die complexiteit tot zijn essentie te herleiden om aan de burgers te tonen waar de echte politieke keuzes gemaakt worden. De laatste weken worden we her en der gevraagd om voor een breed publiek de huidige Financieringswet uit te leggen. Telkens ondervinden we daarbij niet alleen de grote honger van geïnteresseerde burgers om de grote lijnen van die Financieringswet wél te verstaan. De mensen hebben ook verbazend snel door waar de echte politieke vragen liggen in dit dossier.

Intussen heeft de N-VA haar verdediging wat bijgestuurd door in een eigen nota de opmerkingen te proberen te weerleggen. Het basisargument lijkt te zijn dat de sp.a-studiedienst een ander ‘model’ zou gebruiken met andere ‘politieke’ uitgangspunten. Ook dat kunnen we moeilijk volgen. In tegenstelling tot wat in de repliek van N-VA gesteld wordt, had deze discussie immers geenszins te maken met verschillende (politieke) uitgangspunten zoals bijvoorbeeld de vraag of men voor of tegen meer fiscale autonomie of pro of contra responsabilisering zou zijn. De cijferdiscussie gaat simpelweg echt wel over de berekening van het voorstel van regionale inkomstenbelasting in de nota zelf. Daarvoor gebruiken we allemaal dezelfde rekenkunde.

In essentie kwam de kritiek neer op een inconsistentie in de berekeningen. De nota De Wever stelt een regionale personenbelasting voor op basis van een split-rate. Dat betekent dat de huidige federale tarieven verlaagd worden, en overgeheveld worden naar de regio’s. We geven straks een cijfermatig voorbeeld van hoe een dergelijke regionale inkomstenbelasting er dan uit kan zien. N-VA beaamt daarbij dat die regionale personenbelasting progressief zal zijn. Dat betekent dat het gemiddelde tarief zal stijgen doorheen de inkomensladder: hogere inkomens betalen gemiddeld meer belasting dan lagere inkomens. Wanneer dat niet het geval is, spreken we van een proportionele belasting. Het gemiddeld tarief is hetzelfde op alle inkomensniveau’s. Welnu, bij de raming van wat die regionale inkomstenbelasting aan de regio’s zal opbrengen gebruikt de nota De Wever geen progressieve, maar wel een proportionele belasting als uitgangspunt.

Dat heeft grote gevolgen voor de voorgestelde resultaten. Vlaanderen is gemiddeld rijker dan Wallonië en Brussel. Bij een progressieve regionale belasting moet de gemiddelde aanslagvoet van de regionale inkomstenbelasting, althans in de vertreksituatie waarbij de federale tarieven gewoon gesplitst worden, dus hoger zijn in Vlaanderen dan in Wallonië en Brussel (we illustreren dat met berekeningen in deze paper). Een regionale belasting, *die de progressiviteit van de federale inkomstenbelasting overneemt*, moet derhalve relatief meer opbrengen in Vlaanderen, dan in Wallonië en Brussel. Welnu, dat is niet

het geval in de berekeningen van NV-A in de nota De Wever. De reden is simpel: de berekeningen gebruiken geen progressieve regionale belasting, maar wel een proportionele belasting. Voor Wallonië en Brussel komt die erop neer dat er een hogere gemiddelde belastingvoet wordt gebruikt dan deze die feitelijk van toepassing zou zijn bij ongewijzigd beleid. Daardoor worden de budgettaire resultaten voor Wallonië (en voor Brussel) veel te rooskleurig voorgesteld. Voor Vlaanderen worden de resultaten veel minder gunstig voorgesteld dan ze in werkelijkheid zullen zijn.

De tegenstrijdigheid is manifest en onweerlegbaar: ofwel is de regionale inkomstenbelasting progressief, en dan is het verlies voor Wallonië en Brussel veel groter dan voorgesteld in de nota De Wever. Ofwel aanvaardt men de berekeningen, maar dan kan met niet volhouden dat men de progressiviteit, en dus de interpersoonlijke herverdeling, ongewijzigd laat. Of moeten zowel Wallonië als Brussel hun regionale belastingvoet optrekken om hun inkomsten niet drastisch te zien verminderen.

Blijkbaar was de bovenstaande – nochtans sluitende - redenering niet overtuigend genoeg. Ze werd ook enkel hard gemaakt op grond van deducties op basis van geaggregeerde belastingontvangsten voor de drie regio's. Aangezien de discussie beperkt blijft tot interregionale verdeling van belastinginkomsten, is de wetenschap dat Vlaanderen gemiddeld een hoger belastbaar inkomen heeft dan Wallonië en Brussel weliswaar voldoende om de juiste conclusie te trekken. Maar bij de berekening van effecten van progressieve belastingen speelt onvermijdelijk de hele inkomensverdeling een rol. Daarom zijn modellen die de belastingen uitrekenen op het gedetailleerde niveau van de inkomensverdeling, accurater om deze cijferdiscussie te beslechten. Dat is wat we presenteren in deze nota. Voor het voorgestelde split-rate model berekenen we de betaalde federale en regionale belasting voor elk Vlaams, Waals en Brussels gezin. Dat laat ons toe om de inconsistentie in de berekeningen nog veel duidelijker te illustreren.

We hebben de rest van deze paper als volgt gestructureerd. In paragraaf 1 geven we eerst kort een samenvatting van de progressiviteit van de Belgische personenbelasting. In paragraaf 2 stellen we de regionale inkomstenbelasting voor als split-rate. In paragraaf 3 leggen we uit hoe we de effecten van dit split-rate voorstel hebben berekend. In paragraaf 4 stellen we scherp op volgende fundamentele inconsistentie in de nota De Wever: wanneer de regionale inkomstenbelasting progressief is, dan zijn de voorgestelde resultaten fout. Wanneer de resultaten juist zijn, dan is de toegepaste regionale inkomstenbelasting niet progressief. In paragraaf 5 gaan we iets verder in op de budgettaire gevolgen van het split-rate model door te illustreren hoe de tarieven van de regionale inkomstenbelasting zouden kunnen of moeten divergeren in het geval men de budgettaire neutraliteit voor de regio's wil garanderen. Paragraaf 6 trekt enkele besluiten.

2. PROGRESSIVITEIT VAN DE INKOMSTENBELASTING

Met progressiviteit wordt bedoeld dat de gemiddelde aanslagvoet toeneemt met het inkomen. Dat is het gevolg van twee zaken: een belastingvrije som, en marginale tarieven die toenemen met het belastbaar inkomen. We stellen de tarieven en de belastingvrije som voor in tabel 1.

TABEL 1: DE TARIEVEN IN DE BELGISCHE PERSONENBELASTING

belastbaar inkomen (€per jaar) tussen	aanslagvoet (in %)
0 en 7900	25
7900 – 11240	30
11240 – 18730	40
18730 – 34330	45
34330 en meer	50
belastingvrije som	6430€

Bron: Fiscaal Memento 2010

In Decoster (2009) hebben we aangetoond dat het populaire verhaal als zou ons belastingstelsel niet meer progressief zijn, weerlegd wordt door empirisch onderzoek. In tabel 2 geven we de *gemiddelde* aanslagvoet doorheen de decielen van de inkomensverdeling (10% van de gezinnen, gerangschikt van arm naar rijk). Eén kolom geeft berekeningen weer op basis van enquêtegegevens wat betreft het inkomen (de EU-SILC-enquête). De andere kolom geeft resultaten weer op basis van het model van FOD Financiën (het model SIRE), dat loopt op een steekproef van fiscale aangiften.

TABEL 2: GEMIDDELDE BELASTINGVOET (IN %) IN DE PERSONENBELASTING BEREKEND OP STEEKPROEFGEGEVENS EN OP FISCALE DATA

Deciel	EUROMOD op EU-SILC (2005)	SIRE op fiscale data (2001)
1 (armste)	-0,9	0,4
2	1,6	3,1
3	3,3	5,5
4	7,3	11,2
5	11,8	16,5
6	15,4	21,2
7	18,3	24,2
8	22,1	26,5
9	24,4	28,6
10 (rijkste)	31,1	28,1
afname ongelijkheid	6,1	6,8

Bron: eigen berekeningen met EUROMOD op EU-SILC 2005 en met SIRE op de IPCAL data van 2001. De afname in de ongelijkheid wordt voorgesteld als de afname van de Gini-coëfficiënt in procentpunt.

Tabel 2 toont overduidelijk aan dat rijken gemiddeld meer betalen dan armen. Aangezien in de enquête-gegevens niet alles bekend is over gebruikte fiscale aftrekken, is de berekende belasting voor hogere inkomensgroepen daar wat hoger. Maar zelfs als er fiscale aangiften gebruikt worden, blijft de stijging van het gemiddeld tarief heel uitgesproken. Mensen met een hoog inkomen betalen gemiddeld meer belastingen dan deze met een laag inkomen. Het gevolg daarvan is dat de inkomensongelijkheid vermindert. Die ongelijkheid wordt vaak gemeten aan de hand van de Gini-coëfficiënt die 0 bedraagt voor een perfect gelijke verdeling (iedereen heeft hetzelfde inkomen), en 1 voor een perfect ongelijke verdeling (één individu heeft het volledige inkomen). Een maat voor het effect van progressiviteit van een belastingsysteem is dan ook de mate waarin de Gini-coëfficiënt verandert ten gevolge van de belastingheffing. Dat effect geven we weer in de laatste rij van tabel 2: de ongelijkheid wordt door de inkomstenbelasting met 6 à 7 procentpunten gereduceerd.¹ Dat is een belangrijke reductie.

We tonen hier deze (bekende) resultaten om duidelijk te maken dat elke uitspraak over effecten van een progressieve belasting altijd moet uitgerekend worden op *micro-data*. De effecten hangen immers cruciaal af van de onderliggende inkomensverdeling. Alleen zijn berekeningen van belastingveranderingen op het niveau van het gezin of individu in dergelijke representatieve steekproef niet vanzelfsprekend. Men heeft er immers een onderliggende database voor nodig die representatief is voor de inkomensverdeling van de bevolking. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de discussie tot nog toe gevoerd werd op basis van macrocijfers, d.w.z. totale belastingontvangsten voor de hele bevolking. Wij hebben wél berekeningen uitgevoerd op basis van een representatieve steekproef van gezinnen (EU-SILC). Voor we de resultaten daarvan bespreken, leggen we eerst uit welke split-rate voorstellen we gesimuleerd hebben.

3. PROGRESSIVITEIT VAN DE REGIONALE INKOMSTENBELASTING ALS SPLIT-RATE

De meeste economen zijn het erover eens dat de hervreiding tussen personen die we in tabel 2 vaststellen best op federaal niveau georganiseerd wordt. De redenen daarvoor liggen buiten het bestek van deze tekst. Ook N-VA heeft dit principe herhaaldelijk bevestigd en herbevestigd (bijvoorbeeld in de twaalf principes die als basis moesten dienen voor de werkzaamheden in de High Level groep). Dat hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat men de personenbelasting niet kan regionaliseren in één of andere vorm. Maar het betekent wel dat, als het de federale overheid is die vastlegt hoe progressief de belastingschalen moeten zijn, het vastleggen van de tarieven van een regionale inkomstenbelasting onvermijdelijk moet gebeuren binnen afgesproken beperkingen. In de nota De Wever zijn er op dit vlak twee problemen.

Ten eerste geeft de nota nergens duidelijk aan hoe men in de regionale inkomstenbelasting de federaal vastgelegde progressiviteit zal vrijwaren. Er staat alleen een wazige intentieverklaring.

Het tweede probleem betreft de inconsistentie tussen enerzijds het voorstel om een progressieve regionale belasting in te voeren en anderzijds de voorgestelde effecten daarvan op de inkomsten voor de regio's. Het voorgestelde regionaal inkomstenbelasting model zelf is dat van de 'split rate'. Dat betekent dat de tarieven van tabel 1 gesplitst worden in een federaal deel, en daarnaast een regionaal deel. We geven twee voorbeelden in tabel 3: een 70/30 split en een 50/50 split.

Het spreekt vanzelf dat de bedoeling van deze splitsing is dat de regionale overheden later hun tarieven kunnen aanpassen, zodat er ook divergerende regionale belastingsystemen ontstaan, eventueel binnen

¹ De ongelijkheid van het belastbaar inkomen in België bedraagt, afhankelijk van de bron, ongeveer 0,37.

bepaalde marges om de progressiviteit constant te houden. Maar deze uitoefening van fiscale autonomie is in onze analyse voorlopig niet van belang. We vertrekken daarom van het bestaande federale tarief dat gesplitst wordt. Daardoor is de tariefprogressiviteit in de regionale inkomstenbelasting dezelfde als in de vroegere en ook in de resterende federale belasting.

TABEL 3: DE FEDERALE EN REGIONALE TARIEVEN BIJ TWEE SPLIT-RATE

belastbaar inkomen tussen	huidig federaal systeem	split rate 70/30		split rate 50/50	
		federaal	regionaal	federaal	regionaal
0 en 7900	25	17.5	7.5	12.5	12.5
7900 - 11240	30	21.0	9.0	15.0	15.0
11240 - 18730	40	28.0	12.0	20.0	20.0
18730 - 34330	45	31.5	13.5	22.5	22.5
34330 en meer	50	35.0	15.0	25.0	25.0

Met een microsimulatiemodel, dat de belasting uitrekent voor elke individuele belastingplichtige uit een representatieve steekproef kunnen we gemakkelijk dergelijk nieuw belastingsysteem implementeren. Daarbij duiken trouwens onmiddellijk ook veel vragen op met betrekking tot andere elementen van het systeem van personenbelasting. Waar wordt de belastingvrije som toegepast? Wat met de verminderingen voor vervangingsinkomsten? Wat met alle andere mogelijke verminderingen. Aangezien we enkel willen focussen op het effect van de progressiviteit zelf (als verklaring voor het verschil in resultaat tussen N-VA en sp.a), en om de zaak zo eenvoudig mogelijk te houden hebben we voorlopig alle aftrekken en verminderingen op het federale niveau gehouden. Eerst leggen we kort uit welke data we gebruikt hebben, en welk rekenmodel we hanteren voor het berekenen van de belastingen.

4. DATA EN REKENMODEL

Zoals hierboven gesteld hebben we twee zaken nodig om iets zinnigs te zeggen over herverdelende effecten van belastingwijzigingen: een dataset met gegevens op individueel of gezinsniveau, zodat de inkomensverdeling zelf een rol speelt, en een model dat toelaat de belastingen te berekenen. Modellen die effecten uitrekenen van belastingveranderingen op individueel niveau worden 'microsimulatiemodellen' genoemd. We hebben de split-rate ingevoerd in het microsimulatiemodel EUROMOD.² De onderliggende database voor dat model is de EU-SILC (Survey on Income and Living Conditions).³ De inkomensgegevens zijn deze van 2005, maar ze werden geïnfleerd naar 2009 omdat ook het belastingsysteem dat van 2009 is.

² We gebruikten EUROMOD versie F2.27 en merken op dat EUROMOD voortdurend upgedate en verbeterd wordt. De hier voorgestelde resultaten vallen echter volledig onder onze eigen verantwoordelijkheid. Het FLEMOSI-project (SBO-project gefinancierd door IWT-Vlaanderen) beoogt de constructie van dergelijk microsimulatiemodel voor de analyse van beleidswijzigingen op Vlaams niveau.

³ Idealiter zouden deze berekeningen gebeuren met het microsimulatiemodel SIRE van FOD Financiën, omdat de onderliggende dataset een representatieve steekproef is van fiscale aangiften. Jammer genoeg

In tabel 8 van de appendix geven we enkele onderliggende kerncijfers van de EU-SILC dataset. De dataset geeft goed de bevolking weer in de drie regio's, maar –en dit is welbekend – overschat zowel het belastbaar inkomen als de betaalde belasting, en dat in heel grote mate voor Brussel. Daar waar volgens administratieve data het gemiddeld belastbaar inkomen in Brussel 84,4% bedraagt van het federaal gemiddelde, vinden we in de EU-SILC dataset 106,4%. Daardoor wordt ook het aandeel in de belastingopbrengst voor Brussel fel overschat. Voor Wallonië is de afwijking veel kleiner.

Er zijn verschillende verklaringen voor die overschatting (zie De Swerdt and Van Hille, 2010), en voor budgettaire predicties moet zeker grondiger onderzoek gebeuren naar mogelijke aanpassingen van de data. Maar wij willen met onze rekenoefening enkel het effect van progressiviteit illustreren. We hebben daarom de inkomensdata als volgt aangepast. We hebben de inkomens in Brussel en Wallonië *proportioneel* herschaald en wel zó dat het gemiddelde van het belastbaar inkomen in de drie regio's nagenoeg overeen komt met de administratieve gegevens. We vatten de herschaling samen in tabel 4. Door deze proportionele herschaling hebben we de intraregionale inkomensverdeling constant gehouden. De kerncijfers van deze herschaalde inkomens staan eveneens in de appendix (tabel 9).

Met deze gegevens hebben we de belasting berekend die elk gezin aan de federale en aan de regionale overheid moet betalen volgens de twee split-rate modellen uit tabel 3. We bespreken de resultaten in de volgende paragraaf.

TABEL 4: HERSCHALING VAN DE EU-SILC DATA

	VL	WA	BR
aandeel in het belastbaar inkomen (%)			
administratieve data	61.3	30.5	8.2
oorspronkelijke EU-SILC data	59.5	30.1	10.4
EU-SILC data na herschaling	61.8	30.1	8.1
verhouding belastbaar inkomen per hoofd (federaal=100)			
administratieve data	106.1	93.8	84.4
oorspronkelijke EU-SILC data	102.8	93.0	106.4
EU-SILC data na herschaling	106.9	92.8	83.0
aandeel in de belastingopbrengst (in %)			
administratieve data	63.3	28.3	8.4
oorspronkelijke EU-SILC data	59.4	28.5	12.0
EU-SILC data na herschaling	63.5	28.3	8.2

Bron: eigen berekeningen met EUROMOD op EU-SILC 2006

worden in België dergelijke (vanzelfsprekend geanonimiseerde) steekproeven van fiscale aangiften, niet of slechts heel moeizaam, ter beschikking gesteld van wetenschappelijk onderzoek, dat in tegenstelling tot de praktijk in bijvoorbeeld de US.

5. DE TEGENSTRIJDIGHEID BLOOT GELEGD

In tabel 5 geven we de belangrijkste resultaten weer van de voorgestelde regionale inkomstenbelasting als split-rate. Het verschil tussen de 70/30 (bovenste deel van de tabel) en de 50/50 (onderste deel) zit alleen in de omvang van regionale inkomstenbelasting. Dat blijkt duidelijk uit rij (1) en (6) waar we de omvang van de regionale belastingopbrengst weergeven. We onthouden ons uitdrukkelijk van het vergelijken van deze bedragen met de ontvangsten voor een regio onder bijvoorbeeld het systeem van de huidige dotaties. Niet het niveau zelf van de regionale ontvangsten is hier belangrijk, wel het verschil tussen deze ontvangsten en deze die we zouden bekomen onder een proportionele belasting.

Dat de regionale belasting progressief is blijkt duidelijk uit rijen (2) en (7) van de tabel waar we de impliciete belastingvoet voor de regio's weergeven. Dit is de opbrengst uit de regionale personenbelasting gedeeld door het belastbaar inkomen van de regio. Bij de 50/50 split bijvoorbeeld is de gemiddelde voet voor Vlaanderen 14,2%, voor Wallonië 12,9% en voor Brussel 12,5%. Zoals hierboven aangekondigd is de gemiddelde belastingvoet hoger voor Vlaanderen dan voor Wallonië en Brussel omdat het gemiddelde inkomen in Vlaanderen een stuk hoger ligt.

TABEL 5: OPBRENGST REGIONALE PERSONENBELASTING ONDER TWEE SPLIT-RATES EN VERSCHIL MET NOTA DE WEVER

	VL	WA	BR
Split-rate 70/30			
(1) belastingopbrengst (miljoen €)	8324	3674	963
(2) impliciete belastingvoet	8.5	7.7	7.5
(3) proportionele voet drie regio's samen	8.2	8.2	8.2
(4) belastingopbrengst proportionele voet van 8.2%	7953	3868	1060
(5) verschil (miljoen €)	371	-194	-97
Split-rate 50/50			
(6) belastingopbrengst (miljoen €)	13873	6123	1606
(7) impliciete belastingvoet	14.2	12.9	12.5
(8) proportionele voet drie regio's samen	13.6	13.6	13.6
(9) belastingopbrengst bij proportionele voet van 13.6%	13229	6434	1764
(10) verschil (miljoen €)	644	-311	-158

Bron: eigen berekeningen met EUROMOD op EU-SILC 2006

Rijen (3) en (8) van tabel 5 geven de belastingvoet weer waarmee de nota De Wever de inkomsten berekent voor de drie regio's. Het is de gemiddelde belastingvoet van alle regionale inkomsten gedeeld door het belastbare inkomen. Die gemiddelde voet moet vanzelfsprekend tussen de gemiddelde regionale voeten liggen van de rijen erboven. Bij de 50/50 split bedraagt de gemiddelde voet bijvoorbeeld 13,6%.

Als we de berekeningen van de nota De Wever overdoen, dan kunnen we nu de regionale belastinginkomsten berekenen met deze gemiddelde voet over de regio's, i.p.v. met de feitelijke regionale gemiddelde voet. Bemerkt dat het aanvaarden van deze berekening natuurlijk impliceert dat men dan geen progressieve belasting meer hanteert (want anders zou de gemiddelde voet niet dezelfde

kunnen zijn over de drie regio's). Het resultaat van de berekening van de inkomsten met de proportionele voet staat in rij (4) en rij (9). Neem bijvoorbeeld de 50/50-split. Aangezien de gemiddelde voet van 13,6% voor Vlaanderen lager ligt dan de werkelijke gemiddelde Vlaamse voet van 14,2%, bekomen we nu natuurlijk minder belastingontvangsten voor Vlaanderen: 13229 miljoen i.p.v. 13873 miljoen. Anders gezegd: door met de proportionele belastingvoet te werken stelt men de Vlaamse inkomsten 644 miljoen te laag voor. Het omgekeerde geldt voor Wallonië. Daar ligt de gebruikte gemiddelde voet van 13,6% boven de feitelijke gemiddelde voet van 12,9%, wat tot een overschatting van de Waalse inkomsten aanleiding geeft van 311 miljoen. Hetzelfde geldt voor Brussel, waar de inkomsten 158 miljoen te rooskleurig worden voorgesteld.

We benadrukken hier dat we weinig waarde hechten aan de precieze grootte van deze cijfers (en ze dan ook niet in die zin willen gebruiken). Maar vooreerst ligt de orde van grootte van de overschatting van de inkomsten voor Wallonië inderdaad in de buurt van enkele honderden miljoenen. En bovendien toont onze illustratieve berekening wel degelijk aan dat de sp.a-kritiek hout snijdt. De berekeningen in de nota berusten op een tegenstrijdigheid: ofwel is de regionale belasting progressief, en dan zijn de voorgestelde inkomsten fout. Ofwel zijn de voorgestelde inkomsten juist, maar dan is de belasting niet progressief.

6. WINNAARS EN VERLIEZERS

We kunnen dit verschil in resultaten trouwens ook anders voorstellen. De manier waarop we de regionale belastingen berekend hebben, komen in feite neer op het principe dat nu wordt toegepast om de dotatie uit de personenbelasting te verdelen over de regio's, m.n. de "juste retour". Als we de 70/30-split nemen bijvoorbeeld, dan kan dit geïnterpreteerd worden als een dotatie van 30% van de totale opbrengst van de personenbelasting.⁴ En de 50/50 split kan dan geïnterpreteerd worden als een "juste retour" van 50% van de personenbelasting.

Zoals we gezien hebben zullen de inkomsten in Vlaanderen 644 miljoen hoger uitvallen dan voorgesteld, die van Wallonië 311 miljoen lager en die voor Brussel 158 miljoen lager. Nu zijn er twee mogelijkheden. Ofwel zetten de regionale overheden de tering naar de nering aan de uitgavenkant. Voor Vlaanderen betekent dit dat ze voor 644 miljoen meer uitgaven kan doen, maar voor Wallonië zal het aanbod van publieke goederen (in de brede betekenis van het woord) met 311 miljoen teruggeschroefd moeten worden, en in Brussel met 158 miljoen.

Maar een regio kan natuurlijk ook de uitgaven ongewijzigd laten en de tering naar de nering zetten aan de inkomstenkant. Dat is wat we illustreren in tabel 6: met hoeveel moeten of kunnen de regio's de regionale tarieven wijzigen, zó dat ze de regionale inkomsten bekomen die gelijk zijn aan wat ze zouden krijgen volgens de nota De Wever? Tabel 6 toont aan dat de tarieven in Vlaanderen met 4,6% naar beneden kunnen, maar in Wallonië en Brussel met respectievelijk 5% en zelfs bijna 10% naar omhoog moeten.

⁴ Let wel: dat is niet hoe de huidige dotaties berekend worden, omdat de globale basisdotatie uit de personenbelasting geen vooraf vastgesteld percentage is van de opbrengst uit die personenbelasting. Maar de bestaande dotatie voor all regio's samen kan natuurlijk elk jaar wel uitgedrukt worden als een percentage van de personenbelasting. In 2009 bijvoorbeeld bedroeg die basisdotatie voor de gewesten 28,9% (inclusief de solidariteitsterm, en na aftrek van de negatieve term).

TABEL 6: REGIONALE TARIEFSTRUCTUUR OM BUDGETTAIRE NEUTRALITEIT TE BEKOMEN

belastbaar inkomen tussen	Federaal	VL	WA	BR
0 en 7900	12.50	11.92	13.14	13.73
7900 - 11240	15.00	14.30	15.76	16.48
11240 - 18730	20.00	19.07	21.02	21.97
18730 - 34330	22.50	21.46	23.64	24.71
34330 en meer	25.00	23.84	26.27	27.46
verschil met federaal		-4.64	+5.08	+9.84

Bron: eigen berekeningen met EUROMOD op EU-SILC 2006

Deze voorstelling is niet zonder belang, ook al herhalen we nogmaals dat we weinig belang hechten aan de precieze grootte van de cijfers. Maar de berekening toont wel de orde van grootte van de divergentie die zal optreden in de personenbelasting, als de regionale inkomsten inderdaad deze zouden zijn uit de nota De Wever. Een verschil in de personenbelasting tussen Vlaanderen en Brussel van 9,8 procent of van 3,5 procentpunt voor bijvoorbeeld de hoogste schijf, lijkt ons niet echt verwaarloosbaar wat de vestigingsbeslissing van natuurlijk personen betreft.

Bovendien laat een microsimulatiemodel zoals EUROMOD ons ook toe om een gedetailleerd profiel te maken van winnaars en verliezers. In tabel 7 doen we dat voor de regionale belastingverandering uit tabel 6. We delen de bevolking van elke regio (en ook van de federatie) op in tien decielen, d.w.z. 10 procent van de bevolking, geordend van arm naar rijk.⁵ In het eerste deciel zitten dus de tien procent armste gezinnen, in het tiende deciel de tien procent rijkste gezinnen. De kolommen van de tabel geven voor elk deciel de gemiddelde verandering van het beschikbaar inkomen weer in €per jaar ten gevolge van de belastingwijziging uit tabel 6. De bedragen zijn uitgedrukt per hoofd van de bevolking.

De resultaten liggen in de lijn van de verwachtingen. In Vlaanderen wordt een winst geboekt van gemiddeld 315 €per jaar en per persoon. In Wallonië en Brussel verliest men gemiddeld 264 €en 400€ Dat er een kleine gemiddelde winst is van 58,8 €voor België als geheel heeft enkel te maken met het benaderend karakter van de wijzigingen in de belastingvoet die we berekenden in tabel 6.

⁵ We baseren de ordening op het geëquivaliseerd beschikbaar inkomen van het gezin, wat wil zeggen dat we rekening houden met de gezinsgrootte. Als equivalentieschaal gebruiken we de wortel van het aantal personen in het gezin.

TABEL 7: VERDELINGSEFFECTEN VAN DE BUDGETTAIR NEUTRALE REGIONALE INKOMSTENBELASTING
(IN €PER HOOFD PER JAAR)

Deciel	VL	WA	BR	België
1	9.9	-4.3	0.0	0.1
2	53.5	-22.7	-4.8	8.0
3	106.4	-64.6	-17.4	16.9
4	165.2	-115.0	-38.5	31.8
5	227.8	-157.1	-112.5	43.0
6	293.8	-232.3	-193.0	83.2
7	338.9	-305.0	-313.7	101.1
8	430.6	-365.7	-388.0	127.8
9	567.8	-490.1	-714.9	171.9
10	952.3	-883.7	-2116.7	1.7
Volledige bevolking	314.5	-263.7	-399.3	58.8

Bron: eigen berekeningen met EUROMOD op EU-SILC 2006

7. BESLUIT

In deze paper hebben we met berekeningen uit een microsimulatiemodel aangetoond dat er wel degelijk een belangrijke inconsistentie zit in de berekeningen van de nota De Wever. De nota beweert enerzijds dat de voorgestelde regionale inkomstenbelasting progressief zal zijn. Maar de voorgestelde budgettaire effecten voor de regio's stappen daar van af en gebruiken een proportionele in plaats van een progressieve belasting. Dat leidt tot een opgesmukte voorstelling van de gevolgen van het voorstel voor Wallonië en Brussel ten belope van honderden miljoenen euro's. En de winst van dit voorstel voor Vlaanderen wordt al evenzeer met honderden miljoenen onderschat.

De nota herbergt trouwens nog wel meer angels onder het gras. Er wordt lippendienst bewezen aan de noodzaak om de federale overheid van genoeg middelen te voorzien om haar toekomstige verplichtingen te kunnen nakomen. Maar de inkomsten uit de personenbelasting groeien sneller dan het BBP, wat tot uiting komt in een elasticiteit met betrekking tot de BBP-groei die boven één ligt. Schattingen lopen uiteen van 1,15 tot 1,30. Als de personenbelastingen gedeeltelijk naar de regio's getransfereerd worden, moet dit inkomstenverlies voor de federale staat opgevangen worden. N-VA geeft daarop twee antwoorden. Het eerste is eerder een veronderstelling dan een berekening: m.n. onrealistische veronderstellingen over terugverdieneffecten door responsabilisering. Wij zijn van mening dat het debat baat heeft bij een strikte scheiding tussen feiten en veronderstellingen. Ten tweede wordt het solidariteitselement uit de Bijzondere Financieringswet teruggeschroefd van ongeveer 230 € per hoofd van de Waalse bevolking tot 52 € (voor Brussel van 250€ tot 194€), wat tot 600 miljoen € minder inkomsten leidt voor Wallonië. Bemerkt trouwens dat onze bovenstaande berekeningen niets te maken hadden met deze solidariteitsterm, enkel met het verschil in opbrengst tussen een proportionele en een progressieve belasting.

Wij zijn er sterk van overtuigd dat deze berekeningen verder verfijnd kunnen en moeten worden, zeker als ze zouden gebeuren op basis van een steekproef van fiscale aangiften, en een daarop geënt microsimulatiemodel. Dat zou toelaten precies de budgettaire gevolgen van het split-rate model te berekenen. Het programmeren van het split-rate model zal trouwens ook de vele technische aspecten van het splitsen van de personenbelasting aan de oppervlakte brengen. Maar aan het basisargument uit deze paper zullen deze preciezere berekeningen niets veranderen: met een ongelijke interregionale inkomensverdeling is er een groot verschil in opbrengst tussen een proportionele en een progressieve belasting. Los van de eigen doelstellingen, is geen enkel politiek of maatschappelijk debat gebaat met het verkeerd voorstellen van gevolgen van bepaalde keuzes. Wel integendeel. Alleen als er met open vizier over de gevolgen van eventuele beslissingen gecommuniceerd wordt, is er een kans op een vergelijk waarbij niemand zich later bedrogen voelt.

8. APPENDIX

TABEL 8: DE EU-SILC DATA

	VL	WA	BR	Totaal
Bevolking	6238641	3491401	1049958	10780000
Aandeel in bevolking	57.9	32.4	9.7	
Belastbaar inkomen (in miljoen €)	97923	49594	17059	164577
Belastbaar inkomen per capita (in €)	15696	14205	16248	15267
Aandeel belastbaar inkomen	59.5	30.1	10.4	
Verhouding belastbaar inkomen per capita (fed=100)	102.8	93.0	106.4	
Belastingopbrengst PB (in miljoen €)	25404	12195	5149	42749
Belastingopbrengst PB per capita (in €)	4072	3493	4904	3966
Aandeel belastingopbrengst PB	59.4	28.5	12.0	
Relatieve belastingopbrengst PB per capita (fed=100)	102.7	88.1	123.7	
Impliciete belastingvoet	25.9	24.6	30.2	26.0

Bron: eigen berekeningen met EUROMOD op EU-SILC 2006

TABEL 9: DE EU-SILC DATA NA HERSCHALING VAN GEMIDDELD INKOMEN VOOR WALLONIE EN BRUSSEL

	VL	WA	BR	Totaal
Bevolking	6238641	3491401	1049958	10780000
Aandeel in bevolking	57.9	32.4	9.7	
Belastbaar inkomen (in miljoen €)	97923	47610	12795	158328
Belastbaar inkomen per capita (in €)	15696	13636	12186	14687
Aandeel belastbaar inkomen	61.8	30.1	8.1	
Verhouding belastbaar inkomen per capita (fed=100)	106.9	92.8	83.0	
Belastingopbrengst PB (in miljoen €)	25404	11308	3272	39984
Belastingopbrengst PB per capita (in €)	4072	3239	3116	3709
Aandeel belastingopbrengst PB	63.5	28.3	8.2	
Relatieve belastingopbrengst PB per capita (fed=100)	109.8	87.3	84.0	
Impliciete belastingvoet	25.9	23.8	25.6	25.3
Gemiddelde van de gemiddelde belastingvoet per huishouden	20.1	14.7	10.7	17.5

Bron: eigen berekeningen met EUROMOD op EU-SILC 2006

9. REFERENTIES

Decoster, A. (2009), Zijn onze belastingen (nog) progressief? In: Vranken, J., Campaert, G., Dierckx, D. en Van Haarlem, A. (red.) *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2009*, Leuven / Voorburg: Acco, pp. 145-162.

De Swertdt K. and Van Hille J. (2010), *EUROMOD Country Report Belgium 2005-2008*, voorlopige versie.