



HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING « FISCALITEIT EN PARAFISCALITEIT »

DE SCHOMMELINGEN VAN DE VERDEELSLEUTEL VAN HET AAN DE GEWESTEN TOEGEWEEZEN GEDEELTE VAN DE PERSONENBELASTING

NOVEMBER 2010

In een brief gedateerd op 11 februari 2009 nodigde de Minister van Financiën de Afdeling “Fiscaliteit en Parafiscaliteit” van de Hoge Raad van Financiën uit om “*de evolutie van de aandelen van de gewesten in de ontvangsten van de personenbelasting te bestuderen en om de elementen te belichten die toelaten om de recentste tendensen te verklaren*”. Dit verzoek vloeide voort uit vragen die vertegenwoordigers van de gewesten destijds hadden gesteld op een vergadering van de Interministeriële Conferentie van Financiën en Begroting.

De Afdeling was begin 2009 echter bezig met de voorbereiding van haar advies over het “Belastingbeleid en het leefmilieu”. Deze werkzaamheden werden in september 2009 afgerond. Daarna heeft de Afdeling haar jaarlijks rapport over de “doorstoringen van fiscale ontvangsten van de federale overheid naar de lokale overheden” voorbereid en overgemaakt. Pas begin 2010 kon zij zich buigen over het verzoek van de Minister, dat ondertussen weliswaar wat aan actualiteit had ingeboet.

Dit Advies is opgebouwd uit drie hoofdstukken.

Het eerste hoofdstuk leidt de problematiek in. Eerst wordt het mechanisme van de toewijzing van de ontvangsten uit de personenbelasting (PB) aan de gewesten in herinnering gebracht. Vervolgens wordt het relatieve belang van de PB in hun ontvangsten belicht, en worden enkele statistische gegevens over de verdeelsleutel en de evolutie ervan weergegeven. Wij bestuderen eveneens de verschillen tussen de officiële, door de FOD Financiën gepubliceerde verdeelsleutel, en deze die kan worden berekend op basis van de jaarlijks door ADSEI, de Algemene Directie Statistiek en Economische informatie van de FOD Economie (het vroegere NIS), gepubliceerde gegevens. Het derde deel van dit inleidend hoofdstuk stelt twee werkwijzen voor om de determinanten van de evolutie van de verdeelsleutel te onderzoeken.

In de volgende hoofdstukken worden beide werkwijzen achtereenvolgens toegepast. De eerste behelst het ontbinden van de evolutie van de PB per inwoner in vier factoren: het impliciete PB-tarief, het belastbaar inkomen per ingekohierde aangifte, het aantal aangiftes per inwoner en de evolutie van het aantal inwoners. De tweede methode bestaat er in de ontwikkeling per gewest na te gaan van de determinanten van de evolutie van de personenbelasting die opgenomen zijn in de vergelijking die bij de begrotingswerkzaamheden op federaal niveau gehanteerd wordt om de PB-ontvangsten te ramen. We bestuderen bijgevolg de gewestelijke evolutie van het globaal inkomen van de gezinnen en de impact van de belangrijkste maatregelen van fiscaal beleid voor de verschillende gewesten.

De combinatie van beide invalshoeken laat toe om de lijst van verklarende factoren uit te breiden. Ze worden samengevat in het besluit van dit Advies.

De Afdeling “Fiscaliteit en Parafiscaliteit” van de Hoge Raad van Financiën wordt voorgezeten door de Heer Bernard JURION en telt als leden: Mevr TAI, MANNEKENS en VERDONCK en de Heren CLEMER, COLMANT, DENYS, MATTHIJS, MOESEN, QUINTARD, SIMAR en VERSCHOOTEN..

De Afdeling organiseerde een hoorzitting met de Heer Christiaan VAN LAERE, van de Cel “Begroting en Statistiek” van de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF). Daarnaast werd ADSEI aangeschreven, deze lichtte haar standpunt schriftelijk toe. Het Secretariaat werd waargenomen door Christian VALENDUC, met medewerking van Eddy DELODDERE en Geert VAN REYBROUCK.

Hoofdstuk 1

Beschrijving van de problematiek en van de werkwijze

1. Het toegewezen gedeelte van de personenbelasting en de fiscale ontvangsten van de gewesten

1.1 *Beginnelsen*

Het verzoek om een Advies vanwege de Minister van Financiën heeft betrekking op de onderlinge verdeling van het gedeelte van de personenbelasting (PB) dat aan de gewesten toegewezen wordt. De Afdeling heeft zich strikt gehouden aan dit verzoek en heeft bijgevolg de andere doorstortingen van fiscale ontvangsten vanuit de federale overheid naar de gefederaliseerde entiteiten niet bestudeerd. Dit Advies bestudeert bijgevolg geen doorstortingen van personenbelasting en btw ten gunste van de gemeenschappen. Wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, behandelt dit Advies slechts de transfers van personenbelasting die voortvloeien uit de financiering van gewestelijke uitgaven.

Sinds de staatshervorming van 2001 stemmen de bedragen die de gewesten uit de personenbelasting ontvangen overeen met het toegewezen gedeelte verminderd met een “negatieve term”. Naar aanleiding van die hervorming hebben de gewesten een bijkomende dotatie uit de personenbelasting ontvangen om de nieuw overgedragen bevoegdheden en uitgaven te financieren. Daaraan wordt de solidariteitstussenkomst toegevoegd. In overeenstemming met het verzoek van de Minister spitst dit Advies zich louter toe op de verdeling van de initiële toewijzing. Bij wijze van inleiding, worden evenwel een aantal cijfergegevens omtrent de vier componenten van de PB-ontvangsten van de gewesten verstrekt.

Tabel 1
De PB-ontvangsten van de gewesten - 2010

	Wallonië	Brussel	Vlaanderen
In miljoenen euro			
Ontvangsten personenbelasting	3 414.9	846.3	5 616.7
Toegewezen gedeelte PB	3 603.2	1 071.9	8 109.2
Negatieve term	-1 106.3	-513.1	-2 626.7
Overdracht bevoegdheden (Lambermont; hervorming 1993)	87.9	3.5	134.3
Nationale solidariteitsbijdrage	830.1	284.1	0.0
In % van het toegewezen gedeelte			
Negatieve term	-30.7%	-47.9%	-32.4%
Overdracht bevoegdheden (Lambermont; hervorming 1993)	2.4%	0.3%	1.7%
Nationale solidariteitsbijdrage	23.0%	26.5%	0.0%

Na aftrek van de negatieve term en rekening houdend met de nationale solidariteitsbijdrage, komt het bedrag overgemaakt aan de gewesten in 2010 op 9 878 miljoen euro. Dit stemt overeen met 29% van de geraamde PB-ontvangsten (exclusief de gemeentelijke opcentiemen) voor 2010.

Voor elk van de gewesten is het bedrag van de initiële toewijzing groter dan het totaalbedrag aan PB-ontvangsten: de negatieve term weegt immers zwaarder door dan de som van de solidariteitsbijdrage en de Lambermontdotatie. Voor Vlaanderen spreekt dit voor zich aangezien Vlaanderen geen solidariteitsbijdrage ontvangt. Hetzelfde is nochtans ook het geval voor de

gewesten die de solidariteitsbijdrage wel genieten. De verdeelsleutel van de initiële toewijzing heeft dus een belangrijke weerslag op de ontvangsten van de gewesten.

1.1.1 De initiële toewijzing en haar opdeling

Het totaal bedrag van de toewijzing van de personenbelasting werd vastgelegd in functie van de uitgaven verbonden aan de bevoegdheden die in 1989 aan de gewesten werden overgedragen. Dit bedrag werd aan de prijsindex gekoppeld. Sinds 2000 is er eveneens een permanente koppeling aan de reële groei van het bruto nationaal product.

Het toegewezen bedrag wordt over de drie gewesten verdeeld naargelang van het aandeel van elk gewest in de totale opbrengst van de personenbelasting. De evolutie van jaar tot jaar van het toegewezen aandeel van een bepaald gewest hangt bijgevolg af van :

- de reële groei van het bruto nationaal product (bnp) voor het gehele land
- de evolutie van de nationale index van de consumptieprijzen
- en de relatieve groei van de belasting in de verschillende gewesten. Een gewest zal dus “verliezen” (met inbegrip van “minder winnen”) indien de aangroei van de belasting in dat gewest geringer is dan in de andere gewesten.

Met “totale opbrengst van de personenbelasting” wordt het ingekohierde bedrag van de “globale belasting Staat” bedoeld, dit is vóór verrekening van voorheffingen (1), voorafbetalingen en belastingkredieten (2) en dus vóór eventuele belastingverminderingen toegekend door de gewesten (of eventuele door hen opgelegde belastingverhogingen) en vóór toevoeging van opcentiemen.

Men baseert zich hierbij op de opbrengst van de belasting op het einde van de gewone aanslagtermijn, zijnde 30 juni van het jaar dat volgt op het aanslagjaar. Er wordt hierbij uitgegaan van het recentst beschikbare aanslagjaar. De ontwikkelingen die opduiken na deze datum van 30 juni geven géén aanleiding tot een herziening van de verdeelsleutel. Deze datum stemt overeen met het einde van de inkohiering op basis van de aangegeven inkomsten. Na deze datum kunnen de inkohieringen slechts slaan op rechtzettingen (supplementen of ontheffingen) naar aanleiding van controles van de belastingaangiften of als gevolg van bezwaren vanwege de belastingplichtigen. De toestand zoals vastgesteld op 30 juni wordt evenwel deels door de rechtzettingen beïnvloed, vermits deze ook voor het einde van de gewone aanslagtermijn plaats kunnen vinden.

Bij de opmaak van de begroting voor het jaar “t” zijn in de praktijk de statistieken van het aanslagjaar “t-2” de recentst beschikbare, ze hebben betrekking op de inkomsten van het jaar “t-3”. Zo was in de herfst van 2009, bij de voorbereiding van de begroting voor het jaar 2010, het aanslagjaar 2008 het laatste aanslagjaar waarvoor de gewone aanslagtermijn verstreken was. De opbrengst hiervan was gekend op 30 juni 2009 en de belastbare periode die ermee overeenstemt is het jaar 2007.

1 Dit behelst voornamelijk de bedrijfsvoorheffing en de verrekenbare onroerende voorheffing op het kadastraal inkomen van het woonhuis, voor zover deze nog begrepen is in het belastbaar inkomen. De roerende voorheffing fungeert in de meeste gevallen als een eindbelasting.

2 Het gaat met name om het terugbetaalbaar gedeelte van de belastingvermindering voor kinderen ten laste, het belastingkrediet voor lage beroepsinkomsten en de gewestelijke belastingkredieten.

De verdeelsleutel wordt berekend op basis van de ingekohierde bedragen, ongeacht of deze daadwerkelijk betaald werden. De invordering van de belasting heeft dus noch invloed op het totaalbedrag van het toegewezen gedeelte noch op de verdeling onder de gewesten. De mogelijke invloed van de niet-inning komt bijgevolg ten laste van de federale Staat.

1.1.2 De “negatieve term”

De staatshervorming van 2001 heeft de fiscale autonomie van de gewesten aanzienlijk verruimd, met name door de lijst uit te breiden van de belastingen waarvan de opbrengst en de bevoegdheden geheel of gedeeltelijk aan de gewesten toekomen. Vóór deze hervorming ontvingen de gewesten de opbrengst van de volgende belastingen (3) :

- de onroerende voorheffing,
- de belasting op spelen en weddenschappen,
- de openingstaks op de slijterijen van gegiste dranken,
- de belasting op de automatische ontspanningstoestellen,
- 41,4048% van de opbrengst van het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van in België gelegen onroerende goederen,
- het successierecht.

Aan deze lijst werden toen toegevoegd:

- de overige 58,5952% van het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van de in het gewest gelegen onroerende goederen,
- het registratierecht op de vestiging van een hypotheek op de in het gewest gelegen onroerende goederen,
- het registratierecht op de gedeeltelijke of gehele verdelingen van de in het gewest gelegen onroerende goederen, de afstanden onder bezwarende titel, onder medeëigenaars, van onverdeelde delen in soortgelijke goederen, en de omzettingen bedoeld in de artikelen 745quater en 745quinquies van het Burgerlijk Wetboek, zelfs indien er geen onverdeeldheid is,
- het registratierecht op de schenkingen onder levenden van roerende of onroerende goederen,
- de verkeersbelasting op de autovoertuigen,
- de belasting op de inverkeerstelling,
- het eurovignet,
- de interesten en de fiscale boeten tot en met het begrotingsjaar 2001, voor zover ze nog niet aan de gewesten werden toegewezen,
- het kijk- en luistergeld (KLG).

Bij deze overdracht van belastingen werd budgettaire neutraliteit voor het geheel van de betrokken overheden nagestreefd. Ten einde het totaalbedrag van de overdracht van ontvangsten uit gewestelijke belastingen te compenseren werd het aan de gewesten toegewezen gedeelte van de personenbelasting neerwaarts herzien : dit vormt de oorsprong van de “negatieve term”. De bepaling en het jaarlijks verloop van de negatieve term werd geregeld in artikel 33bis van de Bijzondere Financieringswet.

3 Voor een analyse van de fiscale autonomie van de gewesten in die periode verwijzen we naar HOGERAAD VAN FINANCIËN, Afdeling “Fiscaliteit en Parafiscaliteit” (1998), *De verdeling van de bevoegdheden inzake fiscaal beleid tussen verschillende overheidsniveaus*, p 105 en volgende.

De feitelijke berekening van de negatieve term ging uit van het gemiddelde van de opbrengst van de vermelde belastingen in de begrotingsjaren 1999-2001, de opbrengsten werden hierbij in prijzen van 2002 uitgedrukt.

Tabel 2
Basisbedragen negatieve term in euro (prijzen van 2002)

	Vlaams Gewest	Waals Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest
Negatieve term exclusief KLG	1.666.703.311,0	679.340.115,0	352.770.188,1
Negatieve term KLG	446.628.373,1	215.381.490,8	53.611.633,0

Bron: FOD Financiën, Studiedienst

Vanaf het begrotingsjaar 2003 werden de basisbedragen van de “negatieve term exclusief kijk- en luistergeld” jaarlijks enerzijds aangepast aan de schommelingen van de gemiddelde index van de consumptieprijzen en anderzijds aan 91% van de reële groei van het bruto nationaal inkomen (4). De “negatieve term kijk- en luistergeld” wordt jaarlijks slechts voor de inflatie gecorrigeerd.

De “negatieve term” die hier voor elk gewest uit resulteert, komt in mindering van het toegewezen gedeelte van de personenbelasting.

Zoals blijkt uit Tabel 3, versterkt het feit dat de ontwikkeling van de “negatieve term” een eigen logica volgt, de jaarlijkse veranderingspercentages van de netto PB-ontvangsten van de gewesten. Voor de periode na de hervorming geeft Tabel 3 zowel de jaarlijkse groeivoeten van de initieel toegewezen gedeelten vóór verrekening van de negatieve term als van de toewijzing van personenbelasting na verrekening van de negatieve term.

Tabel 3
Jaarlijkse groeivoet van de PB-ontvangsten, exclusief en inclusief de negatieve term

	2003	2004	2005	2006	2007	Standaardafwijking
Initieel toegewezen gedeelten						
Vlaanderen	3.4%	3.8%	3.7%	5.9%	4.1%	1.0%
Wallonië	2.1%	3.6%	4.3%	3.1%	6.8%	1.8%
Brussel Hoofdstad	1.0%	2.6%	2.1%	6.1%	1.0%	2.1%
Na toevoeging van de negatieve term						
Vlaanderen	3.9%	4.1%	3.8%	6.8%	4.2%	1.3%
Wallonië	1.9%	3.9%	4.7%	2.7%	8.3%	2.5%
Brussel Hoofdstad	-0.4%	1.8%	0.8%	7.5%	-1.8%	3.6%

Bron: FOD Financiën, Studiedienst

De groeivoeten zijn veel volatieler na verrekening van de negatieve term. De invloed is bijzonder duidelijk voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: de standaardafwijking van de jaarlijkse groeivoet stijgt er met drie kwart, van 0,021 naar 0,036. Er is eveneens een gevoelige invloed voor het Waals Gewest, maar veel minder voor Vlaanderen. Voor deze laatste wordt de impact nog afgezwakt door de samenvoeging van de middelen van het Vlaams Gewest en de Vlaamse

4 Zijnde het bruto nationaal product tegen factorkosten, niet tegen marktprijzen.

Gemeenschap aangezien de middelen van de gemeenschappen bestaan uit dotaties waarvan de parameters niet door de conjunctuur worden beïnvloed.

1.1.3 De solidariteitsbijdrage

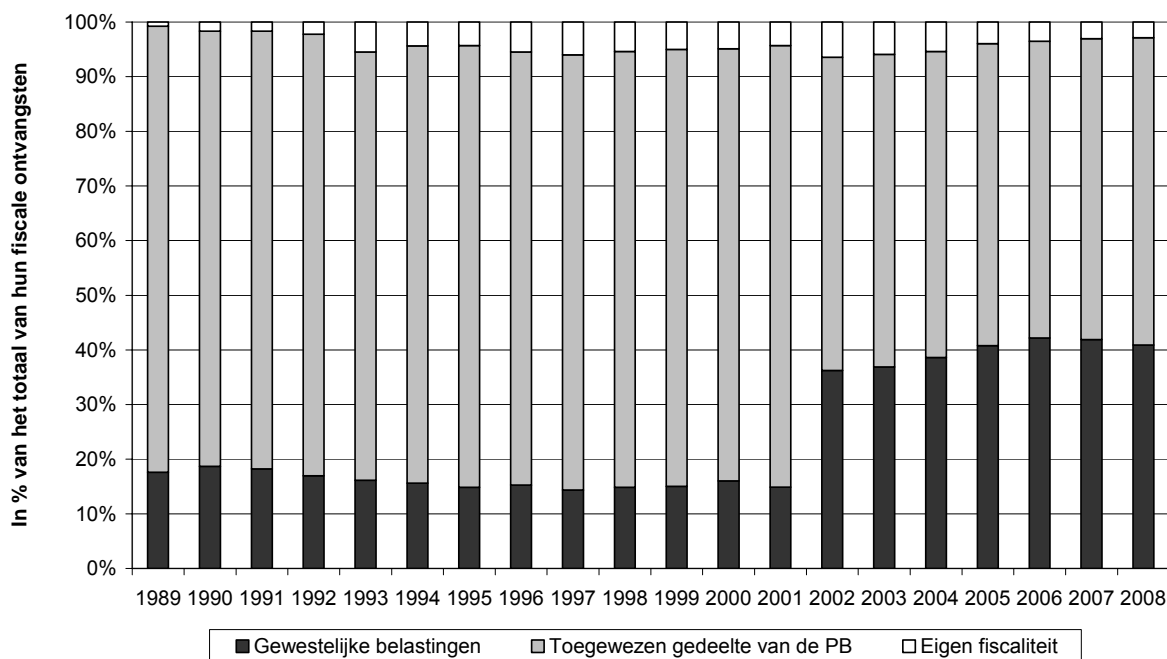
De solidariteitsbijdrage vormt voor het (de) ontvangende gewest(en) het derde bestanddeel van de overdrachten van personenbelasting vanuit de federale overheid. Het mechanisme is als volgt: indien in een gewest de gemiddelde opbrengst van de personenbelasting per inwoner geringer is dan het nationaal gemiddelde, dan geniet dit gewest een solidariteitsbijdrage. De solidariteitsbijdrage werd aanvankelijk afgehouden van de dotatie aan de gewesten geput uit de opbrengst van de personenbelasting. Sinds 2000 valt ze ten laste van de federale overheid.

1.2 Het belang van de personenbelasting in de ontvangsten van de gewesten

Samen met de gewestelijke belastingen, vormen de ontvangsten uit de personenbelasting een voornaamste financieringsbron voor de gewesten. In 2008 maakte het toegewezen gedeelte van de personenbelasting 56% uit van de fiscale ontvangsten van de gewesten. De gewestelijke belastingen (voorheen federaal) vertegenwoordigden 41%. Het saldo spruit voort uit de belastingen die de gewesten zelf hebben ingevoerd. Vóór de staatshervorming van 2001 was het aandeel van de personenbelasting in de fiscale ontvangsten nog belangrijker: zoals hierboven aangegeven, ging de overdracht van bijkomende belastingen naar de gewesten gepaard met een vermindering van het toegewezen gedeelte van de personenbelasting.

Grafiek 1

Structuur van de fiscale ontvangsten van de gewesten



Bron: FOD Financiën, Studiedienst

2. Evolutie van de verdeelsleutel

Vooraleer de analyse uit te diepen, is het nuttig er aan te herinneren dat de verdeelsleutel slaat op de initiële toewijzing, dus exclusief de negatieve term en de solidariteitsbijdrage.

2.1 *Het bestaan van twee statistische reeksen*

Het debat omtrent de verdeelsleutel wordt enigszins vertroebeld door het naast elkaar bestaan van twee verschillende statistische reeksen. De berekening van de officiële verdeelsleutel geschiedt door de FOD Financiën en de resultaten hiervan worden in de Rijksmiddelenbegroting toegelicht. Daarnaast publiceert ADSEI jaarlijks statistieken over de gewestelijke verdeling van de netto belastbare inkomsten en de opbrengsten van de personenbelasting, waarmee eventueel een alternatieve verdeelsleutel kan berekend worden. De resultaten wijken echter af van deze opgesteld door de FOD Financiën. Het naast elkaar bestaan van afwijkende cijfergegevens die vertrekken van afwijkende uitgangspunten en die voor andere doeleinden zijn opgesteld zijn, leidt evenwel tot interpretatieproblemen.

2.2 *De verklaringen voor de afwijkingen*

2.2.1 Het standpunt van de fiscale administratie

Zoals vermeld in de inleiding van dit Advies, heeft de Afdeling een hoorzitting georganiseerd met de heer Christiaan VAN LAERE van de Cel “Begroting en Statistieken” van de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF) omtrent mogelijke verklaringen voor het verschil tussen de verdeelsleutel van de FOD Financiën en het resultaat van de berekeningen die kunnen gemaakt worden op basis van de gegevens gepubliceerd door ADSEI.

De sleutel berekend door de FOD Financiën is gebaseerd op een strikte naleving van de wet: de inkohiering van het lopende jaar wordt afgesloten op 30 juni van het jaar dat volgt op het jaar waarnaar het aanslagjaar genoemd wordt, en dit ongeacht de correcties die na die datum kunnen volgen.

De enige uitzondering op deze regel betreft de afsluiting van het “aanslagjaar 2005” op 30 juni 2006. In augustus 2006 werden grove fouten bij de berekening van de kohieren vastgesteld, voor het gehele land hadden de foutieve kohieren een netto waarde van zowat 880 miljoen euro. De foutieve aanslagen werden meteen rechtgezet en alhoewel ze pas na 30 juni plaatsvonden, werden de verbeteringen bovendien in de berekening van de verdeelsleutel opgenomen.

De verdeelsleutel wordt berekend op basis van een statistiek die, behalve de geautomatiseerde kohieren, ook de manuele kohieren omvat.

2.2.2 Het standpunt van ADSEI

De “opbrengst van de personenbelasting” zoals berekend door ADSEI stemt overeen met het totaal van de globale belasting Staat en de aanvullende belasting gevestigd door de gemeenten en de Brusselse agglomeratie. De manuele kohieren behoren hier niet toe.

Sinds aanslagjaar 2007 worden daarnaast de “outliers” geschrapt uit de databank opgebouwd voor de berekening van de resultaten. Deze “uitschieters” betreffen eenmalige hoge inkomens ten gevolge van uitzonderlijke omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de verkoop van een onderneming. ADSEI verantwoordt deze praktijk door er op te wijzen dat haar bedoeling er in de eerste plaats in bestaat gemiddelde waarden te berekenen en deze door de tijd heen en tussen verschillende entiteiten onderling te vergelijken. Uitzonderlijke inkomsten kunnen deze vergelijkingen scheeftrekken. (5) Wat het probleem van de inkohiering voor het aanslagjaar 2005 in het bijzonder betreft, stelt ADSEI in oktober 2006 een lijst van te schrappen kohieren te hebben ontvangen van de FOD Financiën en daarnaast op eigen initiatief nog andere bijzonder hoge kohieren te hebben verwijderd ten einde de coherentie van de statistische reeksen te bewaren.

2.2.3 *Besluiten*

Met de jaarlijkse publicatie van een statistiek over een verdeling van de belastbare inkomens en van de belasting beoogt ADSEI vooral haar institutionele klanten en het brede Belgische publiek van statistische informatie te voorzien. ADSEI stelt de resultaten van deze statistiek logischerwijs op in functie van het doel dat ze nastreeft. De uitgave van de brochure over de statistiek fiscale inkomsten heeft uitdrukkelijk niet als hoofddoel om een berekeningsbasis te verschaffen voor een gewestelijke verdeelsleutel van de opbrengst van de personenbelasting.

De voornaamste geïdentificeerde verschillen spruiten voort uit het niet in rekening brengen van de manuele kohieren door ADSEI. ADSEI neemt anderzijds wel de aanvullende personenbelasting ten voordele van de lokale overheden op. Noch de ene noch de andere factor zou een belangrijke scheeftrekking ten aanzien van de schommelingen in de jaarlijkse verdeelsleutel mogen teweeg brengen.

2.3 *Evolutie van de verdeelsleutel*

Grafiek 2 toont de jaarlijkse wijzigingen van de verdeelsleutel “FOD Financiën”. Het meest opvallende is de grootte van de schommelingen voor het aanslagjaar 2005 en het daaropvolgende aanslagjaar.

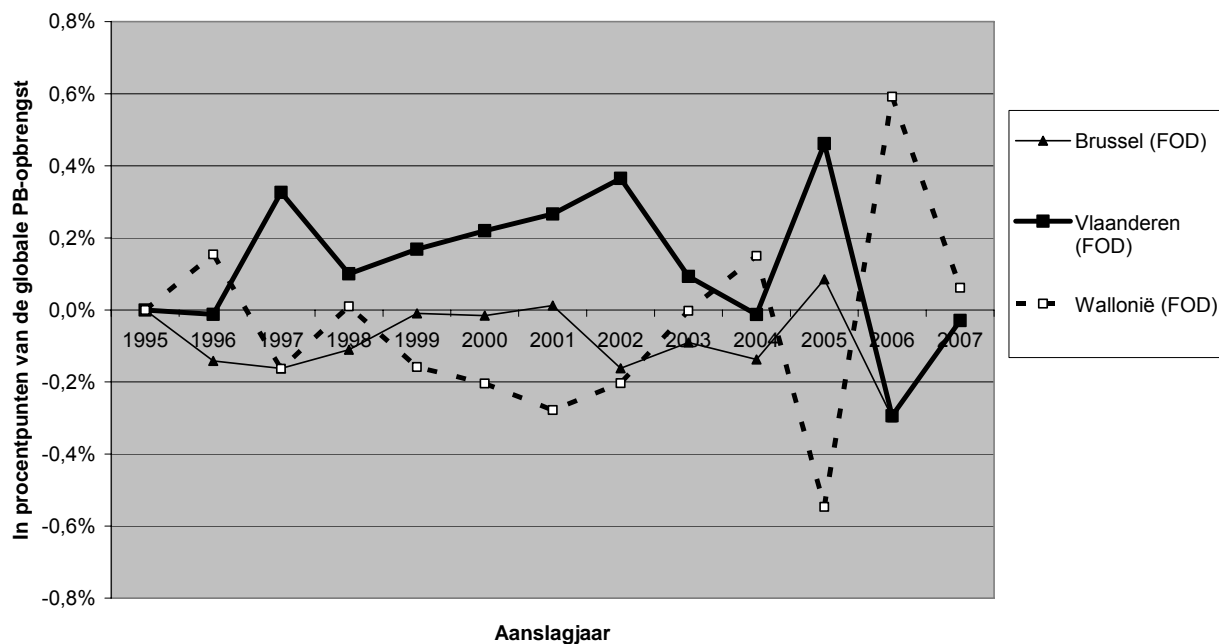
Het aanslagjaar 2005 heeft twee bijzondere kenmerken: het vormt de laatste - en belangrijkste - fase van de uitvoering van de hervorming van de personenbelasting. Het is tevens het aanslagjaar waarvoor grove fouten bij de inkohiering optraden die, volgens de verklaringen van de AOIF, na 30 juni werden rechtgezet.

- Gesteld dat de schommelingen de impact van de hervorming op het aanslagjaar 2005 weerspiegelen, valt het moeilijk te begrijpen waar de slingerbeweging voor het aanslagjaar 2006 vandaan komt. In vergelijking tot de laatste fase van de hervorming van de personenbelasting waren de nieuwe fiscale maatregelen voor het aanslagjaar 2006 slechts van beperkt belang.
- Fouten bij de inkohiering, met een mogelijks ongelijke impact naargelang het gewest, zouden daarentegen perfect stroken met het vastgestelde profiel, maar de verklaringen van de AOIF ontkrachten deze stelling.

5 Globaal gezien is de invloed evenwel zeer bescheiden. Dit geldt zelfs op gewestelijk vlak : voor het aanslagjaar 2007 werden slechts twee outliers verwijderd : één uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en één uit het Waals Gewest.

Grafiek 2

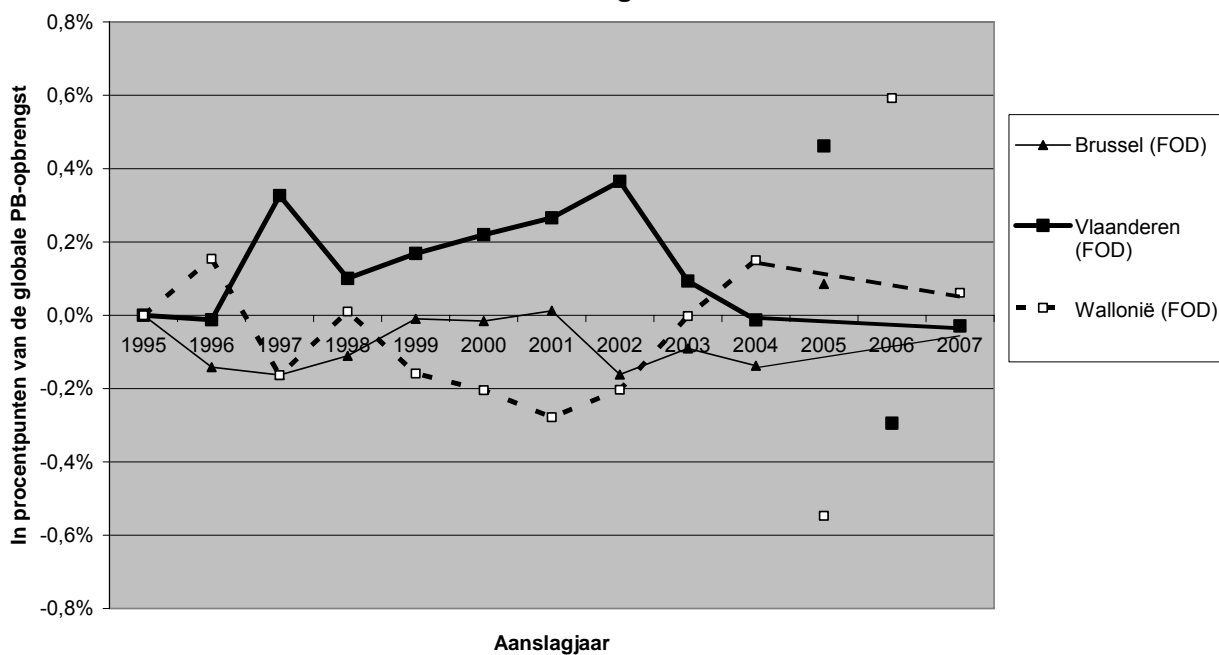
Jaarlijkse schommelingen verdeelsleutel FOD Financiën



Bron: FOD Financiën; eigen berekeningen

Grafiek 3

**Jaarlijkse schommelingen verdeelsleutel FOD Financiën
Neutralisering 2005-2006**



Bron: FOD Financiën; eigen berekeningen

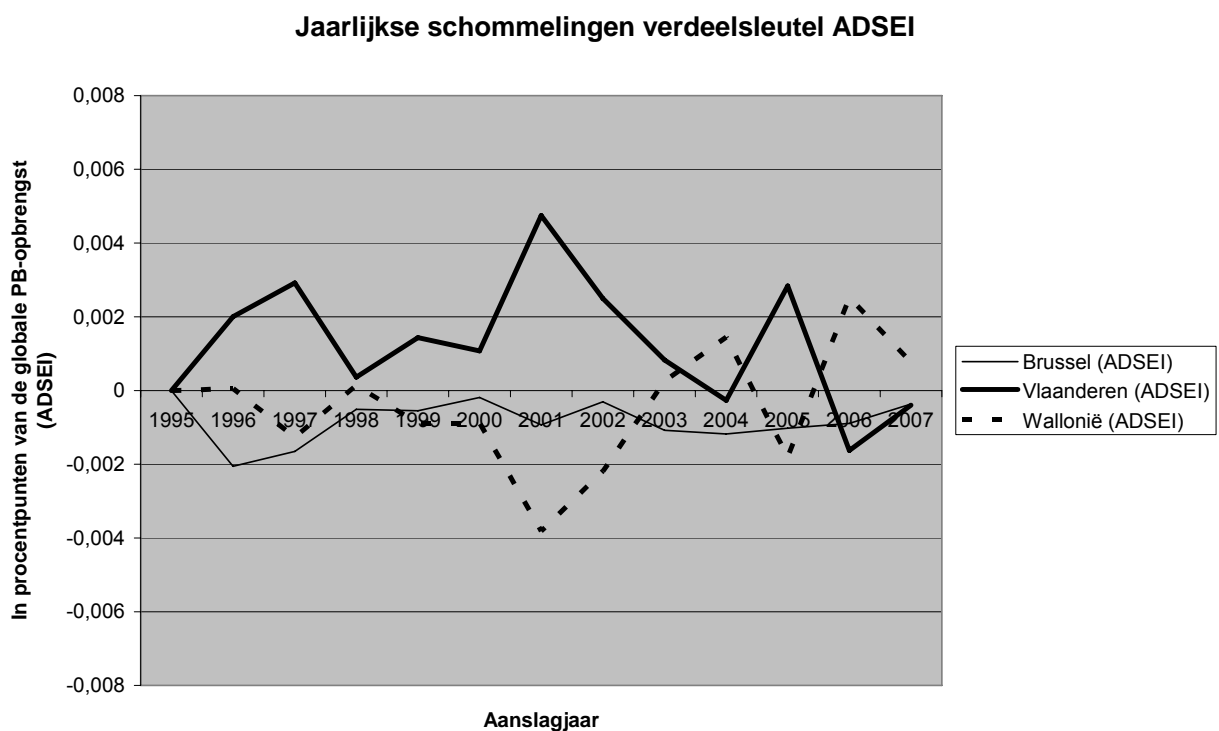
Zelfs indien er niet-onaanzienlijke schommelingen optreden voor andere aanslagjaren, is het beeld helderder wanneer men beide aanslagjaren neutraliseert en een lijn trekt die het aanslagjaar 2004 rechtstreeks met het aanslagjaar 2007 verbindt (Grafiek 3).

Over de gehele periode beschouwd, situeren de schommelingen van het aandeel van Vlaanderen zich doorgaans boven de nullijn: dit geeft aan dat Vlaanderen een groeiend aandeel van de globale opbrengst van de personenbelasting toegewezen kreeg. Dit is duidelijk het geval tot het aanslagjaar 2003, daarna bleef het Vlaamse aandeel nagenoeg onveranderd indien abstractie wordt gemaakt van de schommelingen in 2005-2006. Daarentegen neemt het Waalse aandeel af tot 2002 en neemt het daarna weer toe. Het aandeel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zakt vrijwel voortdurend.

Grafiek 4 toont de schommelingen van een verdeelsleutel die berekend kan worden aan de hand van de gegevens die ADSEI publiceert. Men treft hier dezelfde sprongen aan voor de aanslagjaren 2005-2006, maar de amplitudes zijn aanzienlijk geringer.

Het aanslagjaar 2005 blijkt zeer atypisch te zijn, welke gegevens ook gehanteerd worden.

Grafiek 4



Bron: FOD Financiën; eigen berekeningen

De onverwachte schommelingen van de aanslagjaren 2005-2006 hebben uiteraard vragen doen rijzen. Aan Waalse kant werden studies uitgevoerd om te pogen de zaak te begrijpen. De besluiten waren als volgt (6) “Onze eerste analyses laten bijgevolg toe om te besluiten dat de

6 Eigen vertaling uit : DUSSART L (2007), *Dégradation de la « clé IPP » pour la Wallonie : tentative d'interprétation au regard de l'évolution de la composition du revenu imposable à l'impôt des personnes physiques*, IWEPS, Document de travail No 0704.

voor het aanslagjaar 2005 vastgestelde verslechtering van de PB-verdeelsleutel voor Wallonië geen verslechtering van de levensstandaard in dit gewest weerspiegelt. Het zou eerder gaan om een gevolg van de uitvoering van de belastinghervorming van 2001 die, gezien de inkomensstructuur van Wallonië, een grotere weerslag had in dit gewest. In het bijzonder, gezien de sterkere concentratie van lage inkomens en van vervangingsinkomens, hebben de belastingverminderingen die de hervorming op deze inkomensstypes doorvoerde, in Wallonië een vermindering van de PB-ontvangsten teweeggebracht die naar verhouding groter was dan in België. Dit verklaart de verzwakking van het aandeel van dit gewest in de opbrengst van de personenbelasting.” De IWEPS-studie merkt niettemin de noodzaak op om zich te buigen over het geheel van de ingevoerde maatregelen. De studie signaleert tevens dat de verschillen tussen de ADSEI-cijfers en de verdeelsleutel van de FOD Financiën aanleiding geven tot vragen omtrent de betrouwbaarheid van de gegevens.

3. Onderzoek van de factoren die de verdeelsleutel bepalen: voorgestelde werkwijzen

3.1 Belastingen, inkomens, aangiftes en demografie

Vooreerst dient er aan herinnerd te worden dat in termen van de bijzondere financieringswet met “toegewezen gedeelte” een bedrag en geen verdeelsleutel bedoeld wordt.

De verdeelsleutel die het toegewezen gedeelte van gewest “i” bepaalt, is de verhouding van de opbrengst van de personenbelasting (PB) in dit gewest tot de PB-opbrengst voor het geheel van het land, zijnde

$$[1] \quad pa_i = PB_i/PB$$

Deze verhouding is stabiel indien de twee termen van de breuk in het rechterlid tegen hetzelfde ritme aangroeien. De verhouding neemt toe (af) indien de PB-opbrengst in het gewest sneller (trager) aangroeit dan de globale opbrengst van de personenbelasting. De schommelingen van de verdeelsleutel en bijgevolg van de aandelen toegewezen aan de verschillende gewesten toelichten, komt dus neer op het vergelijken van de groei van de gewestelijke PB-opbrengsten ten opzichte van de globale groei van de personenbelasting.

DUSSART (2007) ontleedt het verloop van de PB-verdeelsleutel uitgaande van de volgende factoren: het impliciete tarief, het belastbaar inkomen en het aantal aangiftes. De groei van de (gewestelijke) personenbelasting kan immers uitgedrukt worden als de som van groeivoeten: de toename van het aantal aangiftes, de toename van het belastbaar inkomen per aangifte en de toename van het impliciet tarief (= de verhouding tussen de belasting en het belastbaar inkomen). Voor het belastbaar inkomen en het aantal aangiftes baseert DUSSART (2007) zich enkel op de gegevens gepubliceerd door ADSEI.

De ontleding kan verder verfijnd worden door vier verklarende factoren te onderscheiden:

$$[2] \quad PB_i = \frac{PB_i}{BT_i} \times \frac{BT_i}{\#AANG_i} \times \frac{\#AANG_i}{\#INW_i} \times \#INW_i$$

Waarbij PB_i : het bedrag van de personenbelasting toe te wijzen aan gewest i
 BT_i : het totaal netto belastbaar inkomen van het gewest i
 $\#AANG_i$: het aantal ingekohierde aangefers in gewest i
 $\#INW_i$: het aantal inwoners in gewest i

De vier termen van het rechterlid stemmen respectievelijk overeen met :

- het impliciet tarief van de personenbelasting,
- het gemiddeld inkomen per aangifte,
- het aantal aangiftes per inwoner,
- en het aantal inwoners.

DUSSART (2007) combineert de laatste twee termen van de ontleding samen tot één enkele term. Het opsplitsen van het aantal aangiftes biedt het voordeel dat de impact van de inkohieringsgraad en van de gezinsverduunning onderscheiden kunnen worden.

Deze methode is leerzaam op beschrijvend vlak maar heeft als nadeel dat de “discretionaire” component, de invloed van het federale belastingbeleid, niet afgezonderd wordt. Terwijl de studie van de gegevens juist leidt tot de formulering van de stelling dat de discretionaire koers een verklarende factor voor het verloop van de PB-verdeelsleutel zou zijn, in het bijzonder voor de periode waarin de hervorming van de personenbelasting werd ingevoerd (de aanslagjaren 2003-2005).

3.2 Inkomstengroei, evolutie bij ongewijzigd beleid en invloed van het belastingbeleid

Door de groeivoet van de personenbelasting met de volgende formule uit te drukken kan men een andere benadering beproeven:

$$[3] \quad PB_t = (e \cdot GLOBINKgr) PB_{t-1} + MAATR$$

Waarbij PB : de groeivoet van de opbrengst van de personenbelasting,
“ e ” : de elasticiteit van de personenbelasting ten opzichte van het “globaal inkomen”,
 $GLOBINKgr$: de groeivoet van het “globaal inkomen”,
 $MAATR$: de aanvullende weerslag van fiscale beleidsmaatregelen

Vergelijking [3] neemt in feite de specificatie over van de vergelijking die gehanteerd wordt om bij de opmaak van de begroting de ontvangsten van de personenbelasting te ramen (7); zij het dat de “verschuivingen en technische factoren” buiten beschouwing worden gelaten. (8).

7 Zie LENOIR en VALENDUC (2006), *Herziening van de macro-economische methode voor de raming van de fiscale ontvangsten*, FOD Financiën, Documentatieblad, nr. 1, pp. 97-220.

8 De budgettaire ramingen hebben betrekking op de kasontvangsten terwijl het hier gaat om het onderzoek van determinanten van de aangroei van de globale opbrengst in een gegeven aanslagjaar. Het merendeel van de “verschuivingen en technische factoren” spruit voort uit verschuivingen in het inkohieringsritme en bij de inningen, die geen impact hebben op de globale opbrengst van een gegeven aanslagjaar.

Het “**globaal inkomen**” is een macro-economisch concept: het stemt overeen met de som van de weddevergoedingen van loontrekkenden, van de vervangingsinkomens en van de belastbare sociale uitkeringen, telkens na afhouding van sociale bijdragen (9). Op federaal vlak wordt het “globaal inkomen” aangeleverd door de nationale rekeningen en voor wat de vooruitzichten betreft, door de Economische Begroting die het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) bij het begin van elke cyclus van budgettaire ramingen opmaakt. De regionale rekeningen gepubliceerd door het INR laten toe om het globaal inkomen op gewestelijk niveau te ramen (10).

In 2005, bij de uitwerking van de nieuwe versie van de gedesaggregeerde methode, werd de **elasticiteit** op 1,775 geraamd. We benadrukken dat deze elasticiteit de verhouding uitdrukt tussen de groeivoet van de kasontvangsten en de groeivoet van het globaal inkomen, wat niet helemaal hetzelfde is als de ratio tussen de groeivoet van de globale opbrengst van een gegeven aanslagjaar en de groeivoet van het globaal inkomen: bij de “kasgegevens” worden de kohieren immers toegerekend aan het jaar van de inning of de terugbetaling. De berekening van de elasticiteit gaat uit van een “ongewijzigd beleid”.

De term “*MAATR*” capteert de aanvullende weerslag van de “**discretionaire maatregelen**”, dus van de beslissingen genomen op het vlak van het belastingbeleid. Met aanvullende weerslag wordt het verschil bedoeld tussen de groei van de kost van een maatregel en de groei van de belastbare grondslag. Bij de invoering van een maatregel valt de aanvullende weerslag samen met de totale weerslag. Van zodra het verloop van de totale weerslag niet langer fundamenteel afwijkt van het verloop van de belastbare grondslag (of de macro-economische grondslag), neemt men aan dat de maatregel op “kruissnelheid” is gekomen en boekt men geen aanvullende weerslag meer.

Vermits vergelijking [3] de nominale groei van het globaal inkomen als verklarende variabele neemt, wordt de jaarlijkse indexering als een discretionaire maatregel aangezien. Voor een gegeven jaar stemt de aanvullende weerslag hiervan overeen met de integrale kost van de indexering voor het bewuste jaar.

Vergelijking [3] laat bijgevolg toe om drie mogelijke bronnen voor afwijkende groeivoeten tussen de PB-opbrengst van een gewest en de opbrengst voor het geheel van het land te identificeren :

- afwijkingen in de groeivoet van het globaal inkomen
- afwijkende elasticiteiten van de personenbelasting ten opzichte van het globaal inkomen van de particulieren
- afwijkingen in de aanvullende weerslag van beleidsmaatregelen

Het komt er dus op aan om voor elk van deze categorieën van factoren na te gaan of er bijzondere gewestelijke kenmerken bestaan die toelaten om de vastgestelde evoluties van de verdeelsleutel te verklaren. Ook al is het moeilijk, zometert onmogelijk, om de groeivoet van de personenbelasting exact te ontleden in de verschillende componenten van vergelijking [3], desondanks kan in de drie aangegeven richtingen gespeurd worden naar verklarende elementen.

9 Op de Bijzondere Bijdrage voor de Sociale Zekerheid na, vermits deze niet aftrekbaar is.

10 In vergelijking met de definitie van het concept en de invulling ervan in het kader van de begrotingswerkzaamheden op federaal niveau, bestaat het enige verschil er in dat de regionale rekeningen van het INR niet toelaten om de belastbare sociale uitkeringen af te zonderen. Men dient uit te gaan van het geheel van de sociale uitkeringen.

Hoofdstuk 2

De eerste analysemethode

1. Methodologie

Bij de eerste analysemethode wordt de opbrengst van de personenbelasting per inwoner uitgesplitst volgens formule [2], waarin vier verklarende factoren worden afgezonderd.

Het *impliciete tarief van de personenbelasting* vormt de *eerste factor*. Het impliciete tarief wordt uiteraard beïnvloed door de koers van het belastingbeleid. Bij ongewijzigde wetgeving stijgt het impliciete tarief echter omdat de personenbelasting progressief is: een stijging van het belastbaar inkomen leidt immers tot een meer dan proportionele stijging van de belasting en bijgevolg tot een stijging van het impliciete tarief. Deze stijging wordt afgezwakt door de automatische indexering: op middellange termijn en bij ongewijzigd beleid, veroorzaakt alleen de *reële* groei van het belastbaar inkomen een stijging van het impliciete tarief (11). Onder de andere factoren die de evolutie bij ongewijzigd beleid beïnvloeden, kunnen wij de samenstelling van het belastbaar inkomen en het gebruik van de fiscale uitgaven vermelden.

- *Ceteris paribus* leidt een vermindering van de tewerkstellingsgraad tot een daling van de het impliciete tarief vermits de vervangingsinkomens minder belast worden dan de beroepsinkomsten.
- *Ceteris paribus* zwakt een stijging van de fiscale uitgaven die sterker is dan die van de belastbare inkomsten de stijging van het impliciete tarief af (12).

De *tweede factor* betreft het *belastbaar inkomen per ingekohierde aangifte*. De evolutie daarvan hangt af van de economische ontwikkelingen en wel voornamelijk van de ontwikkeling van het “globale gezinsinkomen”. Het belastbaar inkomen per ingekohierde aangifte kan ook worden beïnvloed door de koers van het belastingbeleid : een stijging van de aftrekken (bijvoorbeeld de beroepskosten) vertraagt *ceteris paribus* de stijging van het gemiddelde inkomen per aangifte. Daar het berekend wordt per aangifte speelt ook de omvang van de inkohiering een rol: het gemiddeld belastbaar inkomen vermindert bij een uitbreiding van de inkohiering naar de lage inkomens toe.

De *laatste twee termen* verwijzen eerder naar *sociaaldemografische ontwikkelingen*. De derde term (het aantal aangiften per inwoner) houdt in zekere zin rekening met de versnippering van de gezinnen daar de fiscale omschrijving van het begrip gezin wordt gehanteerd. Op die manier kan hij ook worden beïnvloed door ingrepen op het vlak van het fiscaal beleid, zoals de veralgemening van de afzonderlijke belasting van de echtgenoten die elke benadeling van het huwelijk opheft.

11 Omdat de indexering met één jaar vertraging gebeurt, kan men geen stabiel verband leggen tussen de stijging van het reële inkomen voor een bepaald jaar en de stijging van de belasting. Dit verband wordt verstoord door de jaarlijkse schommelingen van de inflatie.

12 Fiscale uitgaven kunnen verschillende vormen aannemen: belastingverminderingen, aftrekken van het belastbaar inkomen of vrijstellingen voor bepaalde soorten inkomsten. Fiscale uitgaven resulteren steeds in een vermindering van het impliciete tarief, wat ook de toepassingswijze is. Dat is vanzelfsprekend zo bij een belastingvermindering. Bij een belastingvermindering hebben de fiscale uitgaven geen invloed op het belastbaar inkomen, ongeacht of het inkomen per aangifte of per inwoner wordt uitgedrukt. Indien de fiscale uitgaven toegekend worden in de vorm van aftrekken of vrijstellingen, verminderen zij het belastbaar inkomen daarentegen wel, zowel per aangifte als per inwoner en verminderen zij eveneens het impliciete tarief. Het impliciete tarief is een *gemiddelde* aanslagvoet, terwijl de fiscale uitgave een voordeel verleent tegen de *marginale* aanslagvoet. Wegens de progressiviteit van de belasting is het marginaal tarief hoger dan het gemiddelde tarief. In de praktijk weegt de toekenning in de vorm van een belastingvermindering het zwaarst door.

Aangezien het gaat om de verhouding “ingekohierde aangiftes/bevolking”, beïnvloedt de **manier waarop de inkohiering georganiseerd wordt** de derde term eveneens. Hoewel ze hiertoe niet verplicht is, kan de administratie er immers omwille van diverse motieven (13) voor opteren om de personen die op zich geen belasting verschuldigd zijn, toch in te kohieren. Een dergelijke veralgemening van de inkohiering tot gezinnen die voordien geen belasting dienden te betalen, trekt deze verhouding omhoog.

De derde term kan ook worden samengevoegd met de tweede: men verkrijgt dan de evolutie van het belastbaar inkomen per inwoner. Deze variatie is interessant omdat zij, in combinatie met de uitsplitsing in vier factoren van formule [2], een bijkomende verklaring geeft om de schommelingen van de verhouding tussen het aantal aangiftes en het aantal inwoners beter te begrijpen.

- In geval van versnippering van de gezinnen, blijft het aantal inwoners ongewijzigd, stijgt het aantal aangiftes en blijft, in ieder geval op korte termijn, het totale inkomen ongewijzigd. Er is dan een stabiel gemiddeld inkomen per inwoner en een daling van het gemiddelde inkomen per aangifte.
- In geval van een verhoging van de inkohieringsgraad, blijft het aantal inwoners ongewijzigd en stijgt het aantal aangiftes alsook het totaal van de inkomsten: alhoewel de personen die voorheen niet maar thans wel ingekohierd worden geen belastingen betaalden, hebben zij een positief belastbaar inkomen. Er is dus een stijging van het gemiddelde inkomen per inwoner. Indien de stijging van de inkohieringsgraad op het onderste gedeelte van de inkomensverdeling slaat, stijgt het totaal van de inkomsten echter proportioneel minder dan het aantal ingekohierde aangiftes: er is dan een daling van het gemiddelde inkomen per ingekohierde aangifte.

Men kan bijgevolg stellen dat, *ceteris paribus*, een stijging van de verhouding « aangiftes/inwoners » toe te schrijven is aan een stijging van de inkohieringsgraad als zij zowel samengaat met een stijging van het gemiddelde inkomen per inwoner als met een daling van het gemiddelde inkomen per aangifte.

Formule [2] maakt het mogelijk de toename van het toegewezen gedeelte uit te splitsen volgens de invloed van elk van deze vier factoren. Door de waarden voor jaar “t” van de vier factoren die in formule [2] afzonderlijk vermeld zijn, voor te stellen als “Ft”, geldt voor elk gewest “i”:

$$[4] \quad \ln \frac{PBt}{PBt-1} = \sum \ln \frac{Ft}{Ft-1}$$

Het gedeelte van de groeivoet van de belasting dat door een factor “j” wordt verklaard, komt dan overeen met de verhouding Rj, die als volgt wordt gedefinieerd:

$$[5] \quad R_j = \frac{\ln(Ft/Ft-1)}{\ln(PBt/PBt-1)}$$

13 Behalve voor de berekening van de belasting, dient de inkohiering immers ook voor het doorgeven van informatie voor andere doeleinden, zoals bijvoorbeeld voor de berekening van sociale bijdragen van zelfstandigen door het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) of voor de gehele of gedeeltelijke terugbetaling van remgelden in verband met gezondheidszorgen.

2. Resultaten

2.1 Op het vlak van het gehele land

2.1.1 Globale resultaten

De toepassing van deze uitsplitsingsmethode op het vlak van het land, komt er in feite op neer dat voor de verklaring van de evolutie van de opbrengst van de personenbelasting gezocht wordt naar het aandeel van elk van de vier factoren uit formule [2]. Alvorens wordt ingegaan op gewestelijke bijzonderheden, levert dit een globaal overzicht op.

Tabel 4
Uitsplitsing van de opbrengst van de personenbelasting
Gemiddelde van de aanslagjaren 1995-2007

	Gemiddelde jaarlijkse groeivoet	Wisselvalligheid van de jaarlijkse groeivoet (*)
Belastingopbrengst	2.97%	1.296
Impliciet tarief	1.09%	3.426
Gemiddeld inkomen per aangifte	1.21%	1.236
Verhouding aangiftes/inwoners	0.51%	3.514
<i>Variante : gemiddeld inkomen per inwoner</i>	<i>1.72%</i>	<i>0.613</i>
Aantal inwoners	0.16%	0.907

(*) *De wisselvalligheid (volatiliteit) wordt gemeten met de variatiecoëfficiënt van de jaarlijkse groeivoet, dit is de standaardafwijking gedeeld door het gemiddelde*

Over de periode die overeenkomt met de aanslagjaren 1995-2007, namelijk de inkomstenjaren 1994-2006, bedraagt de gemiddelde jaarlijkse groeivoet van de opbrengst van de personenbelasting 2,97%. Hiervan zijn 1,09 punten toe te schrijven aan de evolutie van het impliciet tarief en 1,21 punten aan de evolutie van het gemiddelde inkomen. Merk op dat de progressiviteit van de belasting voor gevolg heeft dat beide termen elkaar beïnvloeden. De verhouding “aangiftes/inwoners” verklaart een half punt terwijl de bijdrage van de bevolkingsgroei bijzonder klein is (jaarlijks gemiddeld 0,16 punten).

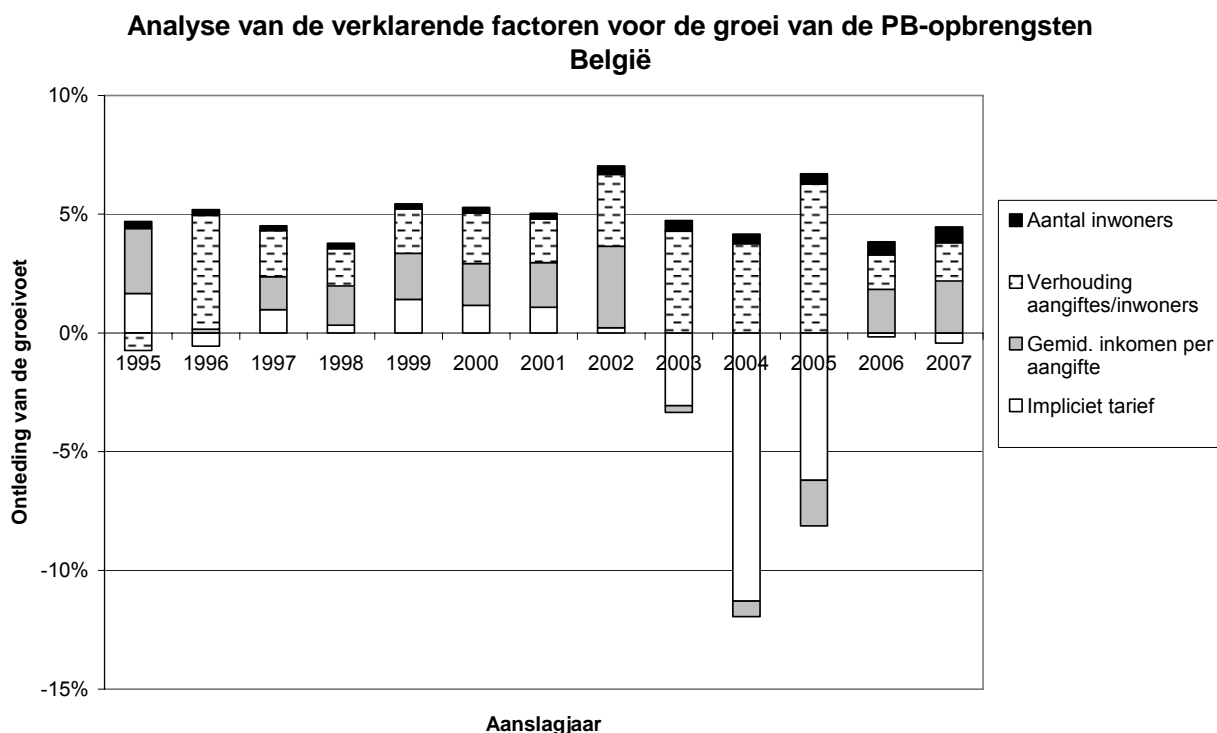
Behalve voor de bevolkingsgroei, merkt men tevens een sterke wisselvalligheid van de bijdrage van de verklarende factoren op. Voor de gegeven waarnemingsperiode is de bijdrage van de bevolkingsgroei is niet alleen gering maar ook vrij stabiel. De wisselvalligheid is bijzonder groot voor het aandeel van het impliciete tarief in de stijging van de opbrengst van de personenbelasting. Hetzelfde geldt voor het aandeel van de verhouding “aangiftes/inwoners”, die beïnvloed wordt door de inkohieringsgraad en de versnippering van de fiscale gezinnen.

De stijging van het gemiddelde inkomen per inwoner is meer uitgesproken en stabiel dan die van het gemiddelde inkomen per aangifte. Dat geeft aan dat de jaarlijkse schommelingen van de verhouding “aangiftes/inwoners” en van het gemiddelde inkomen per aangifte de neiging hebben elkaar op te heffen. Rekening houdend met de vermelde verklaringsfactoren, strookt dit met de intuïtie: zowel de versnippering van de gezinnen als de stijging van de inkohieringsgraad

verminderen het gemiddelde inkomen per aangifte en doen de verhouding van het aantal aangiftes ten opzichte van het aantal inwoners stijgen.

De sterke veranderlijkheid van de stijgingspercentages nodigt uit om zich niet te beperken tot het gemiddelde voor de periode, maar ook de jaarlijkse bewegingen te onderzoeken: dat wordt betracht in Grafiek 5. Gezien het geringe en stabiele belang van de bevolkingsgroei, beperken wij de commentaar tot de eerste drie verklaringsfactoren.

Grafiek 5



Bron: FOD Financiën, Studiedienst

2.1.2 Het aandeel van het impliciete tarief

In de onderzochte periode wijzigt het aandeel van het impliciete tarief in de groei van de PB-opbrengsten aanzienlijk. Gedurende de jaren 90 is dit aandeel doorgaans positief. Vanaf aanslagjaar 2000 begint er zich echter een vermindering af te tekenen en in de aanslagjaren 2003-2007 beïnvloeden de schommelingen van het impliciete tarief de groei van de personenbelasting negatief.

Dat wordt uiteraard verklaard door de belastinghervorming van 2002-2005, het is overigens voor deze periode dat de bijdrage van het impliciet tarief aan de groei van de PB-opbrengsten het sterkst negatief is. De meeste hervormingsmaatregelen hebben eerder betrekking op het verband tussen de belasting en het belastbaar inkomen dan op de bepaling van het belastbaar inkomen: de enige maatregel die het belastbaar inkomen beduidend vermindert, is de verhoging van het aftrekpercentage voor de eerste schijf van de schaal van de forfaitaire beroepskosten. Meer in het algemeen bepalen de ingrepen in het fiscaal beleid in ruime mate de evolutie van het aandeel van het impliciete tarief in de stijging van de personenbelasting.

Er wordt eveneens opgemerkt dat het aandeel van het impliciete tarief in de stijging van de opbrengst van de personenbelasting licht negatief blijft in de periode na de belastinghervorming, met andere woorden tijdens de laatste twee aanslagjaren. Dat kan worden verklaard door een stijging van het aantal en van het gewicht van de fiscale uitgaven die in de vorm van een belastingvermindering worden toegekend (14).

2.1.3 *Het aandeel van het gemiddelde inkomen per ingekohierde aangifte*

Doorgaans is het aandeel van het gemiddelde inkomen in de stijging van de opbrengst van de personenbelasting positief, behalve voor het aanslagjaar 1996 en voor de periode van de toepassing van de belastinghervorming.

Wat aanslagjaar 1996 betreft, zou het gaan om wijzigingen van administratieve aard: de veralgemening van de toezending van aangifteformulieren en de bijhorende toename van de inkohieringsgraad zou het gemiddelde inkomen verminderd hebben.

De daling van het gemiddelde inkomen per aangifte in de periode van de uitvoering van de belastinghervorming kan een onrechtstreeks gevolg zijn van de toepassing van die hervorming, meer bepaald door de toekenning van belastingkredieten. De belastingverminderingen voor kinderen ten laste werden terugbetaalbaar gemaakt, evenals het belastingkrediet voor lage activiteitsinkomsten. De toekenning van deze terugbetalingen vereist inkohieringen die niet stelselmatig noodzakelijk waren toen er geen belasting verschuldigd was en er niets terugbetaald diende te worden. Deze veralgemening van de inkohiering situeert zich uiteraard bij het onderste deel van de inkomensverdeling en doet het gemiddelde inkomen per aangifte dalen. Het lijkt er nochtans op dat ook andere, moeilijker te omschrijven factoren eveneens bijdroegen tot de veralgemening van de inkohieringen (15) en tot gelijkaardige effecten leidden.

Tabel 5
Evolutie van het gemiddelde inkomen per aangifte en per inwoner
Aanslagjaren 2001-2007

Aanslagjaren	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Inkomen per aangifte	1.8%	3.4%	-0.3%	-0.7%	-1.9%	1.8%	2.2%
Aangiftes/inwoners	1.8%	3.0%	4.3%	4.0%	6.5%	1.4%	1.6%
Inkomen per inwoner	3.7%	6.4%	4.0%	3.3%	4.5%	3.3%	3.8%

Er wordt overigens opgemerkt dat de daling van het gemiddelde inkomen per aangifte samengaat met een stijging van het gemiddelde inkomen per inwoner, wat aangeeft dat het veeleer de stijging van de inkohieringsgraad is die de daling van het gemiddelde inkomen per aangifte met zich heeft meegebracht.

Tijdens de periode na de belastinghervorming stijgt de toename van het gemiddelde inkomen, wat stellig contrasteert met het aandeel van het impliciete tarief.

14 Onder meer de omvang die de belastingvermindering voor energiebesparende uitgaven heeft aangenomen. Zie daaromtrent het onderzoek in HOGE RAAD VAN FINANCIËN (2009), *Het belastingbeleid en het leefmilieu*, p 149 en volgende.

15 Hiertoe behoort de overgang naar een administratieve verwerking via inkohiering voor de terugbetaling van remgelden voor personen met geringe inkomsten.

2.1.4 *Het aandeel van de verhouding “ingekohierde aangiftes/inwoners”*

Onze commentaar op de veralgemening van de inkohiering komt, zoals hierboven vermeld, tot uiting in de evolutie van de verhouding “ingekohierde aangiftes/inwoner”. In 1996 en voor de aanslagjaren 2002-2004 heeft deze factor het grootste aandeel in de stijging van de opbrengst van de personenbelasting, maar zoals aangegeven zorgt een negatieve bijdrage van de stijging van het gemiddelde inkomen logischerwijs voor tegengewicht.

2.2 **Op gewestelijk vlak**

Met dezelfde methode kunnen ook de schommelingen van het aan elk gewest “toegewezen gedeelte” (16) worden uitgesplitst. Ter verduidelijking, het betreft hier het toegewezen gedeelte vóór aftrek van de negatieve term en vóór de solidariteitstussenkomst.

Meer bepaald moet dus worden verklaard waarom ***de opbrengst van de personenbelasting in een bepaald gewest - waaruit de verdeelsleutel van de PB-dotatie en dus het toegewezen gedeelte wordt afgeleid*** - afwijkt van de evolutie vastgesteld voor het gehele land. ***Wij zullen ons op het einde van de periode concentreren aangezien de vraag om advies op die jaren betrekking heeft.***

Zoals Grafiek 2 heeft aangetoond, evolueert de verdeelsleutel duidelijk in het voordeel van Vlaanderen tot het aanslagjaar 2003. Een vergelijking van de aanslagjaren 2003 en 2007, dus bij neutralisering van de sterke schommelingen in de tussenliggende jaren, leert dat Wallonië in deze periode voordeel boekt. Wanneer alle jaarlijkse schommelingen beschouwd worden, blijken er scherpe afwijkingen voor te komen. Voor het aanslagjaar 2005 spelen ze in het voordeel van Vlaanderen en voor het aanslagjaar 2006 in het voordeel van Wallonië, terwijl de verdeelsleutel vrij stabiel blijft voor het aanslagjaar 2007.

Wij concentreren het onderzoek bijgevolg op drie perioden (17)

- de aanslagjaren 2000-2002
- de periode van de inwerkingtreding van de belastinghervorming, dat wil zeggen de aanslagjaren 2003-2005
- de periode na de belastinghervorming, zijnde de aanslagjaren 2006 en 2007

2.2.1 *De aanslagjaren 2000-2002*

De aanslagjaren 2000-2002 situeren zich vóór de inwerkingtreding van de hervorming van de personenbelasting.

Tabel 6 geeft voor deze periode de groeivoeten weer van de gewestelijke opbrengst van de personenbelasting alsmede de uitsplitsing ervan volgens de methode beschreven in de vorige paragraaf.

In 2001, en in mindere mate in 2002, stelt men voor Wallonië inderdaad een negatieve afwijking vast van de opbrengst van de personenbelasting ten opzichte van de opbrengst van de personenbelasting voor het gehele land. Terzelfder tijd is de stijging van de opbrengst van de

16 Herinneren wij eraan dat in de terminologie van de financieringswet, dit “gedeelte” een bedrag is.

17 In bijlage vindt men grafieken die op dezelfde wijze opgesteld zijn (per verklarende factor en per gewest) als Grafiek 5.

personenbelasting in Vlaanderen groter dan de stijging voor het land. Ook in *Brussel* is er *een, zij het minder uitgesproken, negatieve afwijking van de opbrengst van de personenbelasting.*

Tabel 6
Schommelingen van de PB-opbrengst en van de vier verklarende factoren
voor de aanslagjaren 2000-2002

Aanslagjaren	2000	2001	2002
Groei van de PB-opbrengst – België	5.29%	5.04%	7.04%
Groei van de gewestelijke opbrengst			
Vlaanderen	5.47%	5.86%	7.55%
Wallonië	4.96%	3.65%	6.09%
Brussel	5.07%	3.86%	6.49%
<i>Impliciet tarief</i>			
<i>België</i>	<i>1.16%</i>	<i>1.09%</i>	<i>0.22%</i>
Vlaanderen	1.12%	1.07%	0.84%
Wallonië	1.20%	1.14%	-0.89%
Brussel	1.17%	0.76%	-0.57%
<i>Gemiddeld inkomen per aangifte</i>			
<i>België</i>	<i>1.76%</i>	<i>1.88%</i>	<i>3.43%</i>
Vlaanderen	1.92%	2.04%	3.83%
Wallonië	1.40%	1.50%	2.72%
Brussel	2.01%	1.64%	3.32%
<i>Verhouding aangiftes/inwoners</i>			
<i>België</i>	<i>2.13%</i>	<i>1.83%</i>	<i>3.03%</i>
Vlaanderen	2.18%	2.52%	2.60%
Wallonië	2.17%	0.80%	3.96%
Brussel	1.56%	0.93%	2.73%
<i>Aantal inwoners</i>			
<i>België</i>	<i>0.24%</i>	<i>0.25%</i>	<i>0.36%</i>
Vlaanderen	0.24%	0.22%	0.28%
Wallonië	0.20%	0.22%	0.29%
Brussel	0.33%	0.53%	1.02%
<i>Gemiddeld inkomen per inwoner</i>			
<i>België</i>	<i>3.89%</i>	<i>3.71%</i>	<i>6.46%</i>
Vlaanderen	4.10%	4.57%	6.43%
Wallonië	3.56%	2.29%	6.68%
Brussel	3.57%	2.57%	6.05%

Voor *aanslagjaar 2001* wijkt het verloop van het impliciete tarief in Vlaanderen en in Wallonië nauwelijks van elkaar af, de evolutie is zelfs gunstiger in Wallonië. Het is dus niet deze factor waaraan de afwijking van de gewestelijke opbrengst van de personenbelasting toegeschreven moet worden, net zomin als aan de bevolkingsfactor (het aantal inwoners). ***Het gemiddelde inkomen per inwoner stijgt duidelijk sneller in Vlaanderen dan in de andere twee gewesten en dat uit zich zowel in een sterkere toename van het gemiddelde inkomen per aangifte als van het aantal aangiftes per inwoner.*** Het groeiverschil tussen de gewestelijke opbrengsten van Vlaanderen en Wallonië, dat in 2001 2 punten bedroeg, wordt aldus voor een derde verklaard door een lagere stijging van het gemiddelde inkomen per aangifte in Wallonië en voor twee derde door een minder gunstige evolutie van de verhouding “aangiftes/inwoners”.

Tijdens het aanslagjaar 2001 kent ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een relatieve verslechtering van de opbrengst van de personenbelasting. Ten opzichte van Vlaanderen bedraagt het groeiverschil eveneens 2,2 punten. Er is in Brussel een sterkere bevolkingsaanwas maar dat komt niet tot uiting in een stijging van het aantal ingekohierde aangiftes. Overigens is het de evolutie van de verhouding “ingekohierde aangiftes/inwoners” die, zoals in Wallonië, de voornaamste verklaringsfactor is van de achterblijven van de opbrengst van de personenbelasting in Brussel. Evenals in Wallonië draagt het verloop van het gemiddelde inkomen per aangifte bij tot de afwijking, maar in geringere mate. Daarnaast evolueert het impliciete tarief voor Brussel ongunstig.

Voor aanslagjaar 2001 lijkt de voornaamste verklaring dus te liggen in *een betere economische evolutie in Vlaanderen dan in de andere gewesten*. De vergelijking van de groei van het globale gezinsinkomen in de drie gewesten geeft inderdaad een groeiverschil aan ten nadele van Wallonië (18).

Voor het *aanslagjaar 2002* bedraagt het groeiverschil tussen de gewestelijke PB-opbrengsten in Vlaanderen en Wallonië 1,46 punten..

Wat Wallonië betreft, speelt de bevolkingsfactor opnieuw geen rol. Daarentegen is er een beduidende bijdrage van het impliciete tarief (1,7 punten van het verschil tussen Vlaanderen en Wallonië) en van het gemiddelde inkomen per aangifte (1,1 punt van het verschil tussen Vlaanderen en Wallonië), maar voor Wallonië biedt een positieve bijdrage van de verhouding “ingekohierde aangiftes/inwoners” enig tegengewicht. Door beide laatstgenoemde factoren samen te voegen, noteert men een grotere bijdrage van het inkomen per inwoner in Wallonië ten opzichte van Vlaanderen.

Het lijkt dus dat de Waalse *inkohieringsgraad* in het aanslagjaar 2002 steeg *en dat die stijging zich bij de lage inkomens situeerde. Dit drukte het gemiddelde inkomen maar heeft verder geen invloed op de opbrengst van de personenbelasting. De verklaring van de afwijking in de bijdrage van het impliciete tarief aan de groei van de gewestelijke PB-opbrengsten tussen Vlaanderen en Wallonië ligt bijgevolg elders, meer dan waarschijnlijk bij de ingrepen in het belastingbeleid*

2.2.2 De periode van inwerkingtreding van de belastinghervorming

Tabel 7 geeft dezelfde uitsplitsing van de opbrengst van de personenbelasting voor de aanslagjaren 2003-2005. In de eerste twee aanslagjaren is er een negatieve afwijking van de opbrengst van de personenbelasting in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In het aanslagjaar 2005 geldt dit ook voor het Waals Gewest.

- De bevolkingsaan groei speelt geen rol in de relatieve positie van Vlaanderen en Wallonië, maar speelt in het voordeel van Brussel.
- De negatieve bijdrage van het impliciete tarief in de evolutie van de opbrengst van de personenbelasting heeft logischerwijze betrekking op de drie gewesten en de drie perioden : de ingrepen in het belastingbeleid waren toen duidelijk op een verlaging van de belastingdruk gericht. De bijdrage is voor de aanslagjaren 2003 en 2005 echter negatiever in Brussel en Wallonië. *Het uiteenlopen van de effecten van de belastinghervorming naargelang het gewest kan dus een rol hebben gespeeld door de*

18 Zie verder: Grafiek 7,

opbrengsten van de personenbelasting tussen de gewesten in verschillende mate te hebben beïnvloed (19).

- Men stelt in de verschillende gewesten tegengestelde bewegingen vast voor het gemiddelde inkomen per aangifte en van de verhouding “aangiftes/inwoners”. Nochtans doen zich die niet op hetzelfde ogenblik voor in de drie gewesten: voor aanslagjaar 2003 gebeurt dat in Wallonië en Brussel, voor het volgende aanslagjaar in Vlaanderen en voor aanslagjaar 2005 opnieuw in Wallonië en Brussel.
- Sommige van die bewegingen zijn toe te schrijven aan een *stijging van de inkohieringsgraad* maar dat is waarschijnlijk niet de enige verklaring. Voor aanslagjaar 2003 stelt men in Wallonië het klassieke effect vast van een stijging van de inkohieringsgraad: het gemiddelde inkomen per inwoner stijgt er sterker dan in gans België maar dat gaat gepaard met een nog grotere toename van de verhouding “aangiftes/inwoners” en bijgevolg met een daling van het gemiddelde inkomen per aangifte. Voor aanslagjaar 2004 vindt men in Vlaanderen hetzelfde terug. Voor aanslagjaar 2005 duikt dit typische beeld weer in Wallonië op.

Tabel 7
Schommelingen van de PB-opbrengst en van de vier verklarende factoren voor de aanslagjaren 2003-2005

Aanslagjaren	2003	2004	2005
Groei van de opbrengst van de PB – België	1.39%	-7.79%	-1.43%
Groei van de opbrengst van de PB			
Vlaanderen	1.53%	-7.69%	-0.99%
Wallonië	1.49%	-7.54%	-2.06%
Brussel	0.10%	-9.32%	-2.60%
<i>Impliciet tarief</i>			
België	-3.06%	-11.30%	-6.20%
Vlaanderen	-2.47%	-11.54%	-5.29%
Wallonië	-4.11%	-10.94%	-7.76%
Brussel	-3.59%	-10.71%	-7.45%
<i>Gemiddeld inkomen per aangifte</i>			
België	-0.29%	-0.65%	-1.93%
Vlaanderen	0.22%	-1.73%	0.22%
Wallonië	-1.08%	0.94%	-4.41%
Brussel	-0.49%	0.75%	-6.93%
<i>Verhouding aangiftes/inwoners</i>			
België	4.29%	3.76%	6.27%
Vlaanderen	3.41%	5.24%	3.69%
Wallonië	6.35%	2.15%	9.71%
Brussel	2.77%	-0.40%	11.07%
<i>Aantal inwoners</i>			
België	0.45%	0.40%	0.43%
Vlaanderen	0.36%	0.35%	0.39%
Wallonië	0.33%	0.31%	0.41%
Brussel	1.41%	1.03%	0.73%
<i>Gemiddeld inkomen per inwoner</i>			
België	4.00%	3.11%	4.35%
Vlaanderen	3.63%	3.51%	3.91%
Wallonië	5.28%	3.09%	5.30%
Brussel	2.28%	0.35%	4.13%

- Voor Brussel is de verklaring minder vanzelfsprekend: er is weliswaar een daling van het gemiddelde inkomen per aangifte en een stijging van de verhouding “aangiftes/inwoners” maar het gemiddelde inkomen per inwoner stijgt iets minder snel dan voor het gehele land. Het lijkt dus dat er een andere factor is die weegt op de groei van het gemiddelde inkomen per inwoner. De bevolkingsaanwas is weliswaar krachtiger in Brussel, maar het is mogelijk dat vooral het onderste gedeelte van de inkomensverdeling aangroeide.

Voor de aanslagjaren 2003-2005 lijkt het dus dat de ingrepen in het belastingbeleid aan de basis liggen van de voornaamste schommelingen van de PB-opbrengsten in de verschillende gewesten. De zoektocht naar verklarende factoren levert weliswaar verschillen in de inkohieringsgraad op maar deze worden gecompenseerd door schommelingen in het gemiddeld inkomen zodat ze per slot van rekening de belastingopbrengsten onberoerd laten.

De stijging van de inkohieringsgraad wordt deels verklaard door de belastinghervorming, zoals hierboven werd aangehaald. Maar het is duidelijk dat er nog andere elementen zijn: wanneer de oorzaak enkel de toekenning van terugbetaalbare belastingkredieten zou zijn, kan men moeilijk verklaren waarom de stijging van de inkohieringsgraad zich in de verschillende gewesten niet op hetzelfde ogenblik voordeed.

Dit onderstreept het belang van een onderzoek naar het effect van de hervorming van de personenbelasting in de verschillende gewesten en meer in het algemeen van bepaalde specifieke ingrepen in het belastingbeleid, zoals de toename van de fiscale uitgaven of het effect van de indexering/desindexering. Dat wordt in het volgende hoofdstuk verricht.

2.2.3 De periode na de belastinghervorming

geeft dezelfde uitsplitsing van de groei van de PB-opbrengsten per gewest sinds de belastinghervorming. Er dient aan herinnerd te worden dat het belastingbeleid in deze periode minder gericht was op een verlaging van de belastingdruk. De periode na de belastinghervorming kenmerkt zich vooral door het van kracht worden van nieuwe belastingaftrekken - voornamelijk de aftrek voor de enige eigen woning (woonbonus) – en door het toenemend belang van belastingverminderingen voor energiebesparende uitgaven. Het eerste weegt (zij het in vrij beperkte mate) op de evolutie van het gemiddelde inkomen per aangifte. Het tweede drukt het impliciete tarief.

De groei van de PB-opbrengst herneemt dus in de drie gewesten, zij het in sterkere mate in Wallonië dan in Vlaanderen en in Brussel.

Voor het gehele land stelden we een licht negatieve bijdrage van het impliciete tarief, een toename van het gemiddeld inkomen per aangifte en een aanzienlijk geringer aandeel van de inkohieringsgraad in de groei van de PB-opbrengsten vast. Tabel 8 geeft aan in welke mate deze algemene vaststellingen voor elk gewest opgaan.

Tabel 8
Schommelingen van de PB-opbrengst en van de vier verklarende factoren
voor de aanslagjaren 2006 en 2007

Aanslagjaren	2006	2007
Groei van de opbrengst van de PB – België	3.68%	4.04%
Groei van de opbrengst van de PB		
Vlaanderen	3.56%	3.99%
Wallonië	4.35%	4.27%
Brussel	2.35%	3.65%
<i>Impliciet tarief</i>		
België	-0.17%	-0.43%
Vlaanderen	-0.23%	-0.42%
Wallonië	0.19%	-0.17%
Brussel	-0.73%	-1.36%
<i>Gemiddeld inkomen per aangifte</i>		
België	1.84%	2.18%
Vlaanderen	1.56%	2.28%
Wallonië	2.57%	2.69%
Brussel	1.02%	-0.22%
<i>Verhouding aangiftes/inwoners</i>		
België	1.45%	1.61%
Vlaanderen	1.71%	1.51%
Wallonië	1.08%	1.15%
Brussel	1.11%	4.01%
<i>Aantal inwoners</i>		
België	0.56%	0.67%
Vlaanderen	0.53%	0.62%
Wallonië	0.50%	0.60%
Brussel	0.95%	1.22%
<i>Gemiddeld inkomen per inwoner</i>		
België	3.28%	3.80%
Vlaanderen	3.27%	3.79%
Wallonië	3.65%	3.84%
Brussel	2.13%	3.79%

Het is in Brussel dat de negatieve bijdrage van het impliciete tarief het meest doorweegt en het is tevens in Brussel dat de bijdrage van het gemiddeld inkomen per aangifte het geringst is. Daarentegen is de bijdrage van de demografische factor er bijzonder hoog. Dezelfde vaststellingen als hoger vermeld, gaan dus op : een gestage bevolkingsgroei die versterkt wordt door de inkohieringsgraad, vooral voor het aanslagjaar 2007. Vermits ze zich bovendien toespitst op de onderkant van de inkomensverdeling, doet ze het gemiddeld inkomen per aangifte en het impliciete tarief zakken.

In Wallonië is het vooral de impact van het gemiddeld inkomen per inwoner (eventueel uitgesplitst in een schommeling van het gemiddeld inkomen per aangifte en van de inkohieringsgraad) dat bijdraagt aan de groei van de gewestelijke PB-opbrengsten.

In Vlaanderen is de groei van de PB-opbrengsten lichtjes lager dan voor het geheel van het land.

Hoofdstuk 3

Globaal inkomen van de particulieren en koers van het belastingbeleid

De tweede onderzoeksmethode is gebaseerd op de vergelijking die wordt gebruikt om de ontvangsten uit de personenbelasting te ramen. Deze vergelijking heeft als verklarende variabele het globale gezinsinkomen en de aanvullende weerslag van de “discretionaire maatregelen”, met andere woorden van de ingrepen in het belastingbeleid..

De gewestelijke verschillen voor deze beide verklarende variabelen dienen dus te worden onderzocht.

1. De groei van het globale inkomen

De regionale rekeningen maken het mogelijk om per gewest de groei te berekenen van het globale inkomen van de particulieren. Het betreft hier een macro-economisch begrip : het “globale inkomen van de particulieren” wordt gedefinieerd als de som van de lonen, de inkomsten uit zelfstandige activiteiten en sociale uitkeringen, alle natrek van sociale bijdragen. Het gaat dus niet om het belastbaar inkomen. In de periode 1995-2007 (20) is de jaarlijkse gemiddelde groei iets sterker in Vlaanderen dan in Wallonië en Brussel: het verschil tussen Vlaanderen en de twee andere gewesten bedraagt voor de gehele periode gemiddeld 0,3 punten per jaar. Het verschil in groei heeft vooral betrekking op de primaire inkomsten.

Tabel 9
Jaarlijkse gemiddelde groei van het globale inkomen van de particulieren
1995-2007

	Globaal inkomen	Waarvan primaire inkomsten	Waarvan sociale transfers
Vlaanderen	3.75%	3.67%	3.67%
Wallonië	3.41%	3.38%	3.48%
Brussel	3.49%	3.33%	3.53%
België	3.63%	3.55%	3.60%

Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen – eigen berekeningen

Ceteris paribus moet dit groeiverschil aanleiding geven tot een verslechtering van de verdeelsleutel van de personenbelasting voor Wallonië en Brussel, en dat des te meer omdat het effect versterkt wordt door de elasticiteit van de personenbelasting. In de veronderstelling van een gelijke elasticiteitscoëfficiënt voor de drie gewesten komt een groeiverschil van één punt bij de inkomens uit op een verschil van 1,775 punten voor de opbrengst van de belasting.

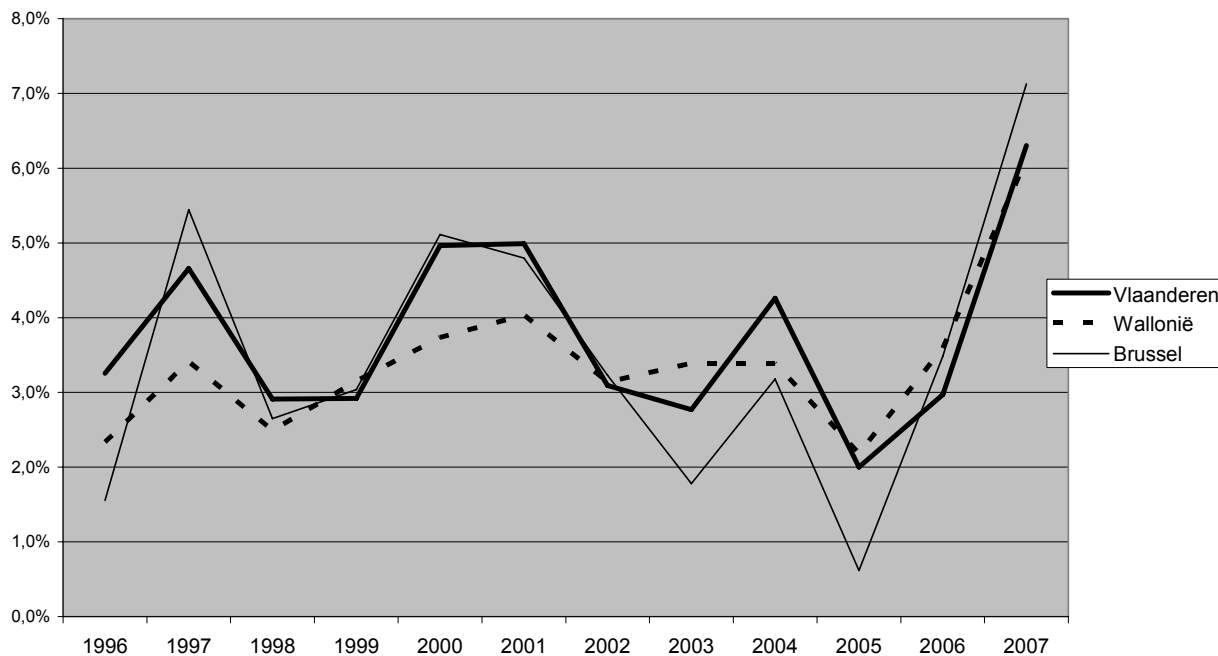
De evolutie van de verdeelsleutel van de personenbelasting hangt weliswaar ook van andere factoren af, maar het is onmiskenbaar dat het groeiverschil een trendmatig voordeel voor Vlaanderen oplevert.

20 Het gaat hier om kalenderjaren en niet meer om aanslagjaren zoals in dat in hoofdstuk 2 het geval was.

Grafiek 6 geeft per gewest de jaarlijkse schommelingen weer van de groeivoet van het globale inkomen.

Grafiek 6

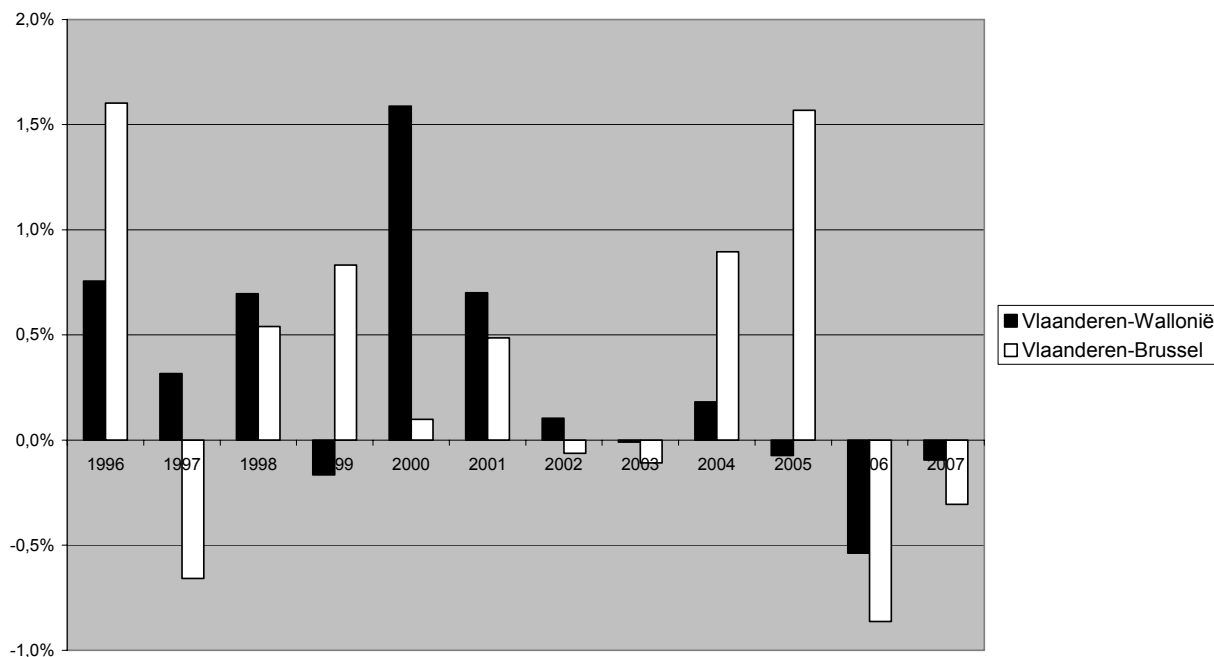
Groeivoet globaal inkomen van de particulieren



Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen – eigen berekeningen

Grafiek 7

Gewestelijke groeiverschillen globaal inkomen van de particulieren



Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen – eigen berekeningen

Een eerste vaststelling is dat de groei van het globale inkomen meer cyclisch blijkt te zijn voor de inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: de schommelingen van de groeivoeten zijn meer uitgesproken, zowel in opwaartse als in neerwaartse zin. Vooral in de jaren 2003-2005 treedt er in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een groeiachterstand op ten opzichte van het Vlaams Gewest. Deze periode valt deels samen met die waarin de hervorming van de personenbelasting heeft plaatsgevonden.

Het verschil in groei tussen Vlaanderen en Wallonië is daarentegen minder duidelijk op het einde van de periode dan bij het begin ervan. Daaraan kan de verslechtering van de “PB-verdeelsleutel” op het einde van de periode bijgevolg niet worden toegeschreven.

2. De koers van het belastingbeleid

De ingrepen in het federale belastingbeleid worden in de drie gewesten op dezelfde wijze toegepast en de maatregelen die de gewesten kunnen nemen in het kader van hun fiscale autonomie inzake personenbelasting, hebben geen invloed op de verdeelsleutel. De eventueel (tussen de gewesten) verschillende effecten van de federale maatregelen zijn dus uit hun aard onrechtstreekse effecten: zij komen in elk gewest tot uiting maar hun oorzaak en dus hun verklaring is niet te vinden bij de gewestelijke variabele.

Zo zou een gewest waar de gemiddelde leeftijd hoger is, eerder dan de andere gewesten, beïnvloed moeten worden door een maatregel die betrekking heeft op het belastingstelsel van de pensioenen. In dezelfde gedachtegang zou een maatregel met betrekking tot het belastingstelsel van de werkloosheidsuitkeringen een groter effect hebben waar de werkloosheidsgraad hoog is; en een daling van de hoogste marginale aanslagvoet van de personenbelasting zou meer effect hebben in een rijk dan in een arm gewest.

Een stelselmatig gewestelijk overzicht van de weerslag van de fiscale maatregelen is niet beschikbaar. De laatste twee uitgaven van de inventaris van de fiscale uitgaven bevatten evenwel een gewestelijke uitsplitsing van de ontvangstenverliezen die voortkomen uit de van kracht zijnde fiscale uitgaven inzake personenbelasting.

Rekening houdend met de onderzochte periode hebben wij drie categorieën van “discretionaire maatregelen” onderscheiden: de indexering, de hervorming 2002-2004 en de fiscale uitgaven. Voor de eerste twee categorieën komen de ramingen van de impact per gewest voort uit het microsimulatiemodel SIRE, dat gebruik maakt van een steekproef van 30.000 belastingaangiftes, representatief voor elk gewest en bijgevolg voor het gehele land.

2.1 De indexering

Aangezien de indexering deel uitmaakt van het “algemene belastingstelsel” kan een gelijkschakeling aan een “discretionaire maatregel” vreemd lijken. De indexering wordt overigens niet als een fiscale uitgave beschouwd. De gelijkschakeling met ingreep in het belastingbeleid wordt verklaard door het feit dat hier, in de logica van de vergelijking voor de raming van de ontvangsten van de personenbelasting, de nominale toename van de inkomsten van de particulieren onderzocht wordt. Of zij nu een “maatregel” of een “element van het stelsel” is, de indexering is een bepaling waarvan het interessant is de gewestelijke effecten te onderzoeken vermits zij in de periode waarvoor wij de schommelingen van de PB-verdeelsleutel analyseren, weer volledig van kracht werd.

De berekening van de gewestelijke effecten van alle jaarlijkse indexeringen in de waarnemingsperiode zou omslachtig geweest zijn en de conclusies van deze oefeningen zou tot nodeloze herhalingen leiden: of de inflatie nu 2% of 5% is, de verdeling van de gewestelijke effecten zou a priori niet fundamenteel anders mogen zijn. De oefening waarvan de resultaten in Tabel 10 weergegeven zijn, bestaat er in het effect te simuleren van een indexering van de inkomsten van 2007 met 5%.

Tabel 10
Gewestelijke effecten van de indexering

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	België
Belasting in de referentietoestand	18 083.4	8 257.1	2 372.7	28 713.1
Kost van de indexering met 5%	-912.7	-458.3	-111.8	-1 482.8
Idem, in % van de belasting in de referentietoestand	-5.0%	-5.5%	-4.7%	-5.2%
Verdeling van de PB				
Zonder indexering	62.98%	28.76%	8.26%	
Met indexering	63.06%	28.64%	8.30%	
Verschil	0.08%	-0.12%	0.04%	

Bron: FOD Financiën, Studiedienst, Microsimulatiemodel SIRE

Uitgedrukt in % van de belasting in de referentietoestand, ***zijn de effecten van de indexering iets groter in Wallonië dan in Vlaanderen of Brussel***. De ongelijke impact van de indexering op de inkomensverdeling verklaart dit : de impact van de indexering is logischerwijs het grootst daar waar de trappen van de belastingschaal het dichtst bijeenliggen. Welnu, men weet dat de eerste trappen van de belastingschaal relatief smal uitvallen terwijl de laatste veel breder zijn. Een ander belangrijk deel van de kost van de indexering vloeit voort uit de belastingvrije schijf en het gewicht hiervan neemt eveneens af bij oplopend inkomen. Naar verhouding, dit wil zeggen ten opzichte van de belasting die geheven zou worden zonder indexatie, haalt de overheid van een gewest met inwoners met een hoger belastbaar inkomen bijgevolg minder voordeel uit de indexering. Een aanzienlijk deel van de kost kan daarnaast toegeschreven worden aan de jaarlijkse indexering van de belastingverminderingen voor vervangingsinkomens. Zoals hierna zal blijken, wegen deze verminderingen, in verhouding tot de belasting, zwaarder door in Wallonië.

Overigens werd reeds vastgesteld dat indexeren de progressiviteit van de belastingen, gemeten als het verschil tussen de spreiding van de belastingen en de spreiding van de belastbare inkomens, verhoogt (21).

Ceteris paribus speelde de herinvoering van de indexering vanaf aanslagjaar 2000 dus budgettair gezien in het nadeel van Wallonië en in het voordeel van de andere twee gewesten, zoals aangegeven wordt door de invloed op de verdeelsleutel in het onderste gedeelte van Tabel 10. De jaarlijkse schommelingen van de verdeelsleutel die tijdens deze periode vastgesteld worden, bevestigen deze resultaten.

21 Zie DE COSTER, GERARD en VALENDUC, *Recettes publiques et politique fiscale*, in DE CALLATAY E. (2002), *Het einde van het budgettair tekort. Analyse van de recente evolutie van de Belgische openbare financiën*, DE BOECK, p. 118

2.2 De hervorming van de personenbelasting

De impact van de hervorming van de personenbelasting werd eveneens geraamd aan de hand van het microsimulatiemodel SIRE. Er dient hier verduidelijkt te worden dat het simulaties op ex post-gegevens betreft: zij omvatten dus eventuele gedragwijzigingen. De impact werd per maatregel en per jaar van inwerkingtreding berekend.

Tabel 11
Effecten van de PB-hervorming, per gewest en per aanslagjaar

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	België
In % van de belasting in de referentietoestand (*)				
Fase I - Aanslagjaar 2003	-1.6%	-2.0%	-2.3%	-1.8%
Fase II – Aanslagjaar 2004	-3.6%	-3.8%	-3.5%	-3.6%
Fase III – Aanslagjaar 2005	-5.1%	-5.7%	-4.5%	-5.3%
Effect op de verdeelsleutel				
Fase I – Aanslagjaar 2003	0.13%	-0.08%	-0.05%	
Fase II – Aanslagjaar 2004	0.02%	-0.03%	0.01%	
Fase III – Aanslagjaar 2005	0.08%	-0.14%	0.06%	

Bron: FOD Financiën, Studiedienst, Microsimulatiemodel SIRE

(*) De referentietoestand van een gegeven jaar omvat de voorgaande fasen van de hervorming.

Het effect van de hervorming werd na verloop van tijd groter: de impact van de tweede fase alleen al is dubbel zo groot als die van de eerste fase en die van de derde fase is omzeggens gelijk aan de som van de effecten van de eerste twee fasen. Voor elke fase van de hervorming was de impact het sterkst in Wallonië. Daaruit volgt logischerwijze dat **de uitvoering van de hervorming van personenbelasting de verdeelsleutel ten nadele van Wallonië en ten voordele van Vlaanderen heeft gewijzigd. Voor Brussel is er een verslechtering van de verdeelsleutel voor de eerste fase van de hervorming en een verbetering ervan voor de andere twee fasen.**

Tabel 12 geeft de indexen van de gewestelijke impact per maatregel en per jaar van uitvoering. Deze indexen van gewestelijke impact worden berekend door het aandeel van de impact van een maatregel in een gewest te delen door het aandeel van dat gewest in de belasting in de referentietoestand. Een index groter dan één betekent dat de maatregel de belasting in het gewest sterker vermindert dan in het gehele land en dus een negatief effect heeft op de PB-verdeelsleutel voor dat gewest.

Tabel 12
Hervorming van de personenbelasting
Gewestelijke impactindexen per maatregel en per gewest

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel
Fase 2002 (Aanslagjaar 2003)			
Belastingkrediet – 1 ^e fase (90 euro)	0.933	1.117	1.107
Beroepskosten tegen 23%	1.000	1.016	0.946
Afschaffing van de hoogste aanslagvoeten	1.137	0.640	1.178
Terugbetaalbare vrijstellingen	0.627	1.463	2.196
Andere maatregelen As III	0.778	1.390	1.335
Totaal van de maatregelen	0.888	1.148	1.326
Fase 2003 (Aanslagjaar 2004)			
Belastingkrediet 2003 – 2e fase (250 euro)	0.943	1.121	1.018
Beroepskosten tegen 25%	1.023	1.012	0.795
Barema – hoogste tarieven	0.995	0.952	1.191
Barema – centrale schijven	0.993	1.067	0.833
Vrijgestelde schijf fase 2003	1.019	1.058	0.675
Totaal van de maatregelen	0.996	1.054	0.855
Fase 2004 (Aanslagjaar 2005)			
Belastingkrediet, 510 euro zonder lonen	0.477	2.054	1.361
Barema – centrale schijven	1.009	1.031	0.837
Vrijgestelde schijf fase 2004	1.025	1.032	0.712
Individualisering van de belastingverminderingen op vervangingsinkomens	0.973	1.116	0.819
Veralgemening afzonderlijke belastingheffing	1.076	0.891	0.805
Totaal van de maatregelen	0.994	1.087	0.761

Bron: FOD Financiën, Studiedienst, Microsimulatiemodel SIRE

De indexen van de gewestelijke impact zijn globaal genomen hoger dan één in Wallonië en lager dan één in Vlaanderen. De maatregelen die uitsluitend of in grotere mate betrekking hebben op het onderste gedeelte van de inkomensverdeling hebben een meer uitgesproken impact in Wallonië en een minder uitgesproken impact in Vlaanderen: dat is het geval voor het belastingkrediet, de verhoging van het tarief van de eerste schijf van de beroepskosten, de verhoging van de vrijgestelde schijf van het belastbaar inkomen en de terugbetaling van de vrijstellingen voor kinderen ten laste, alsmede voor de individualisering van de belastingverminderingen voor kinderen ten laste. De enige maatregelen waarvan de verdeling van de impact duidelijk ten voordele van Vlaanderen is, zijn de afschaffing van de hoogste aanslagvoeten en de veralgemening van de afzonderlijke belastingheffing voor andere inkomsten dan beroepsinkomsten en sociale uitkeringen.

Het geval van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is genuanceerder: de maatregelen met een meer uitgesproken impact hebben betrekking op het onderste en het bovenste gedeelte (22) van de inkomensverdeling, terwijl de maatregelen die op de middengroepen slaan, een minder uitgesproken impact hebben dan in de andere gewesten.

22 Met uitzondering van de veralgemening van de afzonderlijke belastingheffing. Dat wordt echter verklaard door het geringere percentage van woningeigenaars (en a fortiori eigenaars-verhuurders) te Brussel.

2.3 De fiscale uitgaven

De recentste uitgave van de inventaris van de fiscale uitgaven bevat een gewestelijke opsplitsing van het ontvangstenverlies te wijten aan de fiscale uitgaven in de personenbelasting.

Voor het belastbaar jaar 2007 (aanslagjaar 2008) bedraagt het ontvangstenverlies te wijten aan de fiscale uitgaven in de personenbelasting in totaal 4.826 miljoen euro, of 14,3% van de PB-opbrengsten. In Vlaanderen komt het ontvangstenverlies op 14,5% van de belastingopbrengsten, in Wallonië op 14,8% en in Brussel slechts op 10,6%.

Tabel 13 geeft per gewest enkele indicaties omtrent de impact van de fiscale uitgaven. De tabel neemt enkel de voornaamste fiscale uitgaven op, het hiermee gepaard gaande ontvangstenverlies stemt overeen met 97% van het totaal van het gekwantificeerde ontvangstenverlies.

De gewestelijke impactindexen werden op dezelfde wijze berekend als hierboven. Het gaat om de verhouding tussen het aandeel van een gewest in de impact van een bepaalde fiscale uitgave gedeeld door het aandeel van het gewest in de opbrengsten van de personenbelasting. Een index groter dan één betekent bijgevolg dat, in verhouding tot de belastingopbrengst, in het betrokken gewest relatief veel gebruik gemaakt wordt van een bepaalde fiscale uitgave. Een index groter dan één betekent bijgevolg dat een bepaalde fiscale uitgave in het betrokken gewest, in verhouding tot de belastingopbrengst, relatief zwaarder doorweegt.

Voor Vlaanderen komt de index boven één uit voor de fiscale uitgaven die verband houden met het lange termijnsparen en met vastgoedinvesteringen, terwijl Wallonië de index ruim boven één uitstijgt voor de belastingverminderingen op vervangingsinkomens. Voor het geheel van de fiscale uitgaven, compenseert het ene in vrij ruime mate het andere: voor het geheel komt de Vlaamse index op 1,02 en de Waalse op 1,04.

Het markantste feit van de gewestelijke opdeling is de onderbenutting van de fiscale uitgaven door de inwoners van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: voor het geheel bedraagt de index er amper 0,71. De indexen zijn bijzonder laag voor de fiscale uitgaven die verband houden met vastgoedinvesteringen. Dit weerspiegelt het lagere aandeel van gezinnen-eigenaars; of omgekeerd, het hogere aandeel van de huurders, die geen gebruik kunnen maken van deze aftrekken. Daarentegen is de index van de belastingverminderingen voor werkloosheidsuitkeringen in Brussel even hoog als in Wallonië.

Tabel 13
Gewestelijke impactindexen fiscale uitgaven- 2007

	Totaal	Index per gewest			* cumul
	miljoen euro	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	ontvangstenverlies
31.3. Belastingverminderingen voor pensioenen e.d.	1542.25	1.00	1.11	0.64	32.0%
29. Verhoogde belastingvermindering voor het bouwsparen	787.49	1.02	1.09	0.57	48.3%
30.2. Pensioensparen	387.90	1.16	0.76	0.62	56.3%
26.1. Aftrek voor enige eigen woning	374.84	1.06	0.97	0.69	64.1%
30.6. Energiebesparende uitgaven	273.66	1.11	0.86	0.68	69.8%
30.1. Levensverzekeringspremies en kapitaalaflossingen	239.39	1.12	0.83	0.68	74.7%
31.2. Belastingverminderingen uitkeringen ziekte en invaliditeit	216.83	0.93	1.17	0.98	79.2%
31.1. Belastingverminderingen werkloosheidsuitkeringen	199.28	0.65	1.60	1.61	83.3%
15.7/15.8 Terugbetaling kosten woon-werkverkeer	151.95	1.01	1.02	0.85	86.5%
37. Belastingkrediet voor lage activiteitsinkomens	119.76	0.90	1.10	1.41	89.0%
32. Vermindering voor overuren	96.34	1.11	0.92	0.46	91.0%
26.6. Uitgaven voor opvang van kinderen jonger dan 12 jaar	93.62	1.08	0.77	1.21	92.9%
30.4. Persoonlijke bijdragen groepsverzekering of pensioenfonds	89.92	1.06	0.83	1.08	94.8%
30.5b Dienstencheques	69.80	1.05	0.98	0.67	96.2%
26.2. Aftrek van giften	51.93	0.96	0.80	1.93	97.3%
26.5. Bijkomende interestaftrek hypothecaire leningen	45.44	1.11	1.00	0.21	98.2%
Het geheel van de fiscale uitgaven PB	4825.79	1.02	1.04	0.74	100,0%

Besluiten

De Minister verzocht om “*de evolutie van de aandelen van de gewesten in de ontvangsten van de personenbelasting te bestuderen en om de elementen te belichten die toelaten om de recentste tendensen te verklaren*”.

De Afdeling heeft zich voornamelijk toegelegd op het bestuderen van de jaarlijkse veranderingen in de verdeelsleutel van de toegewezen gedeelten van de personenbelasting.

De Afdeling heeft vooreerst betracht de onduidelijkheden uit te klaren die kunnen voortvloeien uit het naast elkaar bestaan van twee verschillende statistische reeksen: het betreft enerzijds de door de FOD Financiën berekende officiële verdeelsleutel en anderzijds de sleutel die afgeleid kan worden uit de jaarlijks door ADSEI gepubliceerde gegevens. ADSEI is de Algemene Directie Statistiek en Economische informatie van de FOD Economie (het vroegere NIS). Met de publicatie van de statistieken van de belastbare inkomens en van de belastingen beoogt ADSEI beleidsmensen en het brede publiek te informeren. Het aanwenden van deze statistieken om een verdeelsleutel te berekenen geschiedt bijgevolg onder de verantwoordelijkheid van de gebruiker. Er dient op gewezen te worden dat de voornaamste conceptuele verschillen ten opzichte van de data van de FOD Financiën verband houden met enerzijds de onwetendheid van ADSEI (en bijgevolg van het buiten beschouwing laten) van de manuele kohieren en met anderzijds de opname van de aanvullende personenbelasting in het “totaal van de belasting” door ADSEI.

Het algemeen beeld dat voortvloeit uit de jaarlijkse schommelingen is een duidelijke verbetering van de verdeelsleutel ten gunste van Vlaanderen tot het aanslagjaar 2003. Daarna is het eerder Wallonië dat zijn relatieve positie verbetert na een periode van vier jaar gekarakteriseerd door sterke schommelingen in de verdeelsleutel. Er is een gestage achteruitgang voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De impact van de foute kohieren bij het afsluiten van het aanslagjaar 2005 blijft een open vraag gezien de sterke schommelingen die aanwezig blijven met betrekking tot dit aanslagjaar en het volgende hoewel de administratie verzekert dat correcties werden doorgevoerd.

De Afdeling heeft twee verschillende werkwijzen toegepast om de verklarende factoren voor de jaarlijkse schommelingen te achterhalen. De eerste ontleedt de opbrengst van de personenbelasting in vier factoren: het aantal inwoners, de inkohieringsgraad, het gemiddelde inkomen per aangifte en het impliciete tarief van de personenbelasting. Zowel per gewest als voor het geheel van het land, bepaalt de toe- of afname van deze vier factoren logischerwijs de jaarlijkse aangroei van de PB-opbrengst. De tweede methode gaat in tegenstelling tot de eerste, niet uit van een wiskundige ontleding : ze bekijkt hoe in de verschillende gewesten de macro-economische grondslag voor de personenbelasting (het globaal inkomen van de belastingplichtigen) evolueerde en hoe de impact van de ingrepen in het belastingbeleid, waaronder de fiscale uitgaven, de facto per gewest afwijkt.

Uit de analyse kunnen enkele vaststellingen afgeleid worden

Zo kan de relatieve verbetering van de Vlaamse positie in het begin van het afgelopen decennium verklaard worden door de sterkere groei van de inkomens in dit gewest. Het herstel van de indexering van de PB heeft hier eveneens toe bijgedragen. Vanuit budgettair oogpunt is de kost van de indexering, in verhouding tot de belasting die geheven zou worden zonder indexering, groter in Wallonië dan in Vlaanderen. Voor zover de omstandigheden voor het overige gelijk blijven, kan het herinvoeren van de indexering bijgevolg bijgedragen hebben aan

een wijziging van de verdeelsleutel in het nadeel van Wallonië. De relatieve positie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest blijkt te worden verklaard door een bevolkingsaan groei toegespitst op de onderkant van de inkomensladder, wat drukt op het gemiddeld inkomen en meer nog op de gemiddelde belasting.

De analyse blijkt bijzonder delicaat voor de periode tussen de aanslagjaren 2003 en 2005: bovenop de inkomensontwikkelingen komt de impact van de belastinghervorming, de wijzigingen van de inkohieringsgraad en de onzekerheid omtrent de behandeling van de fouten vastgesteld bij het afsluiten van het aanslagjaar 2005. De eerste werkwijze geeft een sterkere verslechtering van de impliciete belastingvoet aan voor Wallonië en Brussel. De tweede werkwijze bevestigt dit resultaat en besluit dat de PB-hervorming de verdeelsleutel gewijzigd heeft in het voordeel van Vlaanderen en in het nadeel van Wallonië en Brussel. De veranderingen in de inkohieringsgraad hebben op zich geen impact op de PB-opbrengsten maar beïnvloeden zowel het verband tussen het (gemiddeld) inkomen en de belasting als het inkomen per aangifte. De veranderingen in de inkohieringsgraad vloeien deels uit de belastinghervorming voort: het toekennen van terugbetaalbare belastingkredieten vergt immers inkohiering. Er zijn echter ook andere oorzaken en het blijkt dat de veranderingen niet gelijklopen in de drie gewesten.

Voor de aanslagjaren 2006-2007 wijst de evolutie van het globaal inkomen van de particulieren niet op een afhaken van Wallonië. Het valt niet uit te sluiten dat de wijziging van 2006 de tegenhanger vormt van het 2005-effect en voortvloeit uit de vastgestelde inkohieringsfouten en/of de rechtzettingen ervan.

Het is bijzonder delicaat om de jaarlijkse veranderingen in de verdeelsleutel op gedetailleerde wijze toe te lichten vermits talrijke elementen de wijzigingen bepalen. Zelfs indien de impact van bepaalde factoren opgespoord en wiskundig uitgedrukt kunnen worden, blijven ze moeilijk te verklaren.

Naast deze factoren van puur administratieve oorsprong en eerder toevallige aard, zijn er enkele basisdeterminanten. De eerste is uiteraard de groei van het globaal inkomen van de particulieren in de drie gewesten. Daarnaast zijn er de ingrepen in het fiscaal beleid. In dit verband blijkt (1) dat de indexatie de verdeelsleutel in het nadeel van Wallonië wijzigde, (2) dat de hervorming van de personenbelasting van de jaren 2002-2004 de verdeelsleutel in het voordeel van Vlaanderen en in het nadeel van Wallonië en Brussel beïnvloedde en (3) dat de indexen van de gewestelijke impact van de fiscale uitgaven vooral een gering belang van de fiscale uitgaven in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aangeven. De uiteenlopende socio-economische context verklaart uiteraard de uiteenlopende invloed per gewest van de federale maatregelen.

Tenslotte dient er aan herinnerd te worden dat de “negatieve term” ingevoerd door de staatshervorming van 2001 de netto PB-ontvangsten van de gewesten sterker doet schommelen dan de toegewezen gedeelten.

*

**

*

De Afdeling hoopt met dit Advies te hebben bijgedragen aan het verhelderen van de problematiek. Gezien het belang van de parameter voor de jaarlijkse evolutie van de middelen van gewesten, pleit de Afdeling ervoor om de jaarlijkse wijzigingen in de verdeelsleutel in de toekomst meer omstandig toe te lichten in de Rijksmiddelenbegroting. De Afdeling meent dat de werkwijzen die ze in het kader van dit Advies heeft uitgewerkt, hiervoor ook gebruikt kunnen worden.

Inhoudstafel

Hoofdstuk 1 Beschrijving van de problematiek en van de werkwijze	5
1. HET TOEGEWEEZEN GEDEELTE VAN DE PERSONENBELASTING EN DE FISCALE ONTVANGSTEN VAN DE GEWESTEN	5
1.1 BEGINSELEN	5
1.1.1 <i>De initiële toewijzing en haar opdeling</i>	6
1.1.2 <i>De “negatieve term”</i>	7
1.1.3 <i>De solidariteitsbijdrage</i>	9
1.2 HET BELANG VAN DE PERSONENBELASTING IN DE ONTVANGSTEN VAN DE GEWESTEN	9
2. EVOLUTIE VAN DE VERDEELSLEUTEL	10
2.1 HET BESTAAN VAN TWEE STATISTISCHE REEKSEN	10
2.2 DE VERKLARINGEN VOOR DE AFWIJKINGEN	10
2.2.1 <i>Het standpunt van de fiscale administratie</i>	10
2.2.2 <i>Het standpunt van ADSEI</i>	10
2.2.3 <i>Besluiten</i>	11
2.3 EVOLUTIE VAN DE VERDEELSLEUTEL	11
3. ONDERZOEK VAN DE FACTOREN DIE DE VERDEELSLEUTEL BEPALEN: VOORGESTELDE WERKWIJZEN	14
3.1 BELASTINGEN, INKOMENS, AANGIFTES EN DEMOGRAFIE	14
3.2 INKOMSTENGROEI, EVOLUTIE BIJ ONGEWIJZIGD BELEID EN INVLOED VAN HET BELASTINGBELEID	15
Hoofdstuk 2 De eerste analysemethode	17
1. METHODOLOGIE	17
2. RESULTATEN	19
2.1 OP HET VLAK VAN HET GEHELE LAND	19
2.1.1 <i>Globale resultaten</i>	19
2.1.2 <i>Het aandeel van het impliciete tarief</i>	20
2.1.3 <i>Het aandeel van het gemiddelde inkomen per ingekohierde aangifte</i>	21
2.1.4 <i>Het aandeel van de verhouding “ingekohierde aangiftes/inwoners”</i>	22
2.2 OP GEWESTELIJK VLAK	22
2.2.1 <i>De aanslagjaren 2000-2002</i>	22
2.2.2 <i>De periode van inwerkingtreding van de belastinghervorming</i>	24
2.2.3 <i>De periode na de belastinghervorming</i>	26
Hoofdstuk 3 Globaal inkomen van de particulieren en koers van het belastingbeleid	29
1. DE GROEI VAN HET GLOBALE INKOMEN	29
2. DE KOERS VAN HET BELASTINGBELEID	31
2.1 DE INDEXERING	31
2.2 DE HERVORMING VAN DE PERSONENBELASTING	33
2.3 DE FISCALE UITGAVEN	35
Besluiten	37
Inhoudstafel	39

D/2010/11691/8