

HOGE RAAD VAN FINANCIEN

AFDELING "FISCALITEIT EN PARAFISCALITEIT"

*Aanvullend advies inzake de
mogelijke macro-economische, sectoriële en
inkomsherverdelende gevolgen van een energie/CO₂-belasting
zoals deze wordt voorgesteld door de Europese Commissie*

17 mei 1993

Dit advies van de Afdeling "Fiscaliteit en Parafiscaliteit" van de Hoge Raad van Financiën werd opgesteld onder het voorzitterschap van de H. R. MALDAGUE. Naast de Voorzitter namen volgende leden actief deel aan de werkzaamheden van de Afdeling : de Heren J. AUTENNE, J.M. DELPORTE, F. VANISTENDAEL, V. VAN ROMPUY, J. VERSCHOOTEN en R. WATTEYNE.

Het Secretariaat werd waargenomen door de H. I. PITTEVILS, Adviseur van financiën bij de Studie- en Documentatiedienst van het Ministerie van Financiën.

17 mei 1993

I N H O U D

	blz.
I. Inleiding	3
II. Macro-economische impact	4
III. Sectoriële invloeden	7
IV. Inkomensherverdelende weerslag	8
Bijlage 1. Samenvatting van enkele modelresultaten	9

I. INLEIDING

In haar *"Advies aangaande het voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen tot uitbouw van een gemeenschapsstrategie ter beperking van de CO₂-uitstoot en ter verbetering van de energie-efficiëntie"* van 6 mei 1992 sprak de Afdeling zich uit over de wenselijke belastinggrondslag, over het tijdstip en de wijze van invoering en over de vorm van een op E.G.-schaal in te voeren energie/CO₂-belasting.

In haar *"Aanvullend advies inzake het voorstel van Europese richtlijn tot invoering van een energie/CO₂-belasting"* van 30 november 1992 is de Afdeling dieper ingegaan op de noodzakelijke bescherming van de competitiviteit van de ondernemingen uit E.G.-lidstaten wanneer die lidstaten samen een energie/CO₂-belasting invoeren, op de omvang van de belasting, op de neutraliteit op het stuk van fiscale ontvangsten, op het additioneel karakter van een energie/CO₂-belasting en op de specifieke behandeling van electriciteit in dit kader. Bij die gelegenheid werd ook gewezen op het feit dat de besluitvorming inzake de invoering van een energie/CO₂-belasting onder meer wordt bemoeilijkt door onvoldoende kennis van de macro- en micro-economische gevolgen die die invoering zou kunnen hebben.

Dienvolgens heeft de Afdeling de resultaten bestudeerd van de meest recente gegevens die ter zake beschikbaar zijn. Daarbij zijn zowel onderzoeksresultaten die betrekking hebben op de ganse Europese Gemeenschap, als de resultaten van onderzoeken die België in zijn internationale context tot voorwerp hebben, aan bod gekomen.

De Afdeling heeft vastgesteld dat de werkhypothesen van recente onderzoeken reeds duidelijk een hogere graad van verfijning en realiteitswaarde bereiken dan voorheen het geval was. Die verfijning van de werkhypothesen verleent aan de huidige modelresultaten een grotere indicatieve waarde. Er blijven tot op heden evenwel belangrijke verschillen tussen de modelresultaten bestaan, mede omwille van onder meer verschillen in de hypothesen omtrent de aanwending van de belastingopbrengst. Er dienen op dit stuk dus zeker nog inspanningen te worden geleverd, onder meer door nauwgezette onderlinge vergelijking van de onderzoekshypothesen en -resultaten van verschillende modellen en door het werken met alternatieve hypothesen betreffende onder meer de geografische schaal waarop de energie/CO₂-belasting zou worden toegepast, betreffende de flexibiliteit van de reële lonen op de arbeidsmarkt en betreffende de prijselasticiteit van in- en uitvoer.

In de huidige stand van zaken en rekening houdend met hetgeen hierboven is gesteld kunnen uit de beschikbare onderzoeken toch reeds richtinggevende trends worden afgeleid zowel op macro-economisch en sectorieel vlak als inzake de herverdelende invloed van een dergelijke belasting.

II. MACRO-ECONOMISCHE IMPACT

De Afdeling wenst er in eerste instantie op te wijzen dat de invoering op Europese schaal van een energie/CO₂-belasting macro-economisch niet kan vergeleken worden met prijsverhogingen waarvan de aardolieproducenten het voordeel genieten. Belangrijke en plotse prijsverhogingen van de aardolie, zoals deze zich in de loop van de jaren zeventig tweemaal hebben voorgedaan, hebben rechtstreeks een sterk inflatoire impact en een negatieve weerslag op de handels- en betalingsbalans. Een energie/CO₂-belasting onderscheidt zich van dergelijke prijsverhogingen essentieel door het feit dat de opbrengst ervan in elk geval binnen de binnenlandse economische kringloop blijft.

De bestudeerde onderzoeksresultaten wijzen uit dat volgende factoren fundamenteel bepalend zijn voor de macro-economische gevolgen van de simultane invoering van een energie/CO₂-belasting in alle E.G.-lidstaten :

1° De wijze waarop de belastingopbrengst wordt gebruikt.

De resultaten van de beschikbare onderzoeken verschillen in omvang, zowel voor België als voor het geheel van de E.G.-lidstaten, doch zij bevestigen allen de reeds eerder vastgestelde trend : indien de belastingopbrengst enkel wordt aangewend voor het terugdringen van het overheidsdeficit dan leidt zij zowel op korte, middellange als lange termijn via stijging van de produktiekosten en daling van de ondernemingswinsten tot een vermindering van de economische groei en tot toename van de inflatie en de werkloosheid. Enkel de toestand van de betalingsbalans en van het overheidsdeficit ondervinden van deze werkwijze voordeel.

Het gericht injecteren van de belastingopbrengst in de economie heeft als voordeel dat de nadelige gevolgen op korte termijn voor zowel de economische groei als voor de inflatie beperkt worden. Afhankelijk van de wijze waarop de belastingopbrengst terug in de economie wordt gebracht zal er een meer of minder gunstige invloed op de tewerkstelling en de CO₂-uitstoot van uitgaan.

Door het injecteren van de belastingopbrengst in de economie kan de energie/CO₂-belasting zorgen voor een "dubbel dividend". Enerzijds wordt, via internalisering van de externe kost van het verbruik van energie in de energieprijs, gezorgd voor verhoging van de efficiëntie van het energieverbruik, met andere woorden : wordt de allocatie van produktiefactoren verbeterd. Anderzijds kan de belastingopbrengst worden aangewend om andere belastingen die het normale functioneren van de markt nadelig beïnvloeden - en zodoende een efficiënte factorallocatie verhinderen - te verminderen.

Voor wat België betreft blijkt (1) een aanwending van de belastingopbrengst voor verlaging van de patronale bijdragen aan de sociale zekerheid op het vlak van economische groei, inflatie, betalingsbalans en tewerkstelling de beste resultaten op te leveren. Het scenario waarbij een deel van de belastingopbrengst (30%) niet wordt aangewend ter vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen maar voor subsidiëring van energiebesparende investeringen levert betere resultaten op inzake het terugdringen van de CO₂-uitstoot en het overheidsdeficit, maar scoort zwakker voor alle voornoemde macro-economische grootheden. Hier stelt zich dus duidelijk een vraag naar politieke prioriteiten.

Voor het overige kan in dit stadium enkel worden vastgesteld dat de resultaten van de verschillende modellen nog onvoldoende overeenstemmen om er meer precieze conclusies uit te trekken (2).

2) *De mate waarin deelmarkten zich soepel aanpassen aan de door de belasting gewijzigde context.*

Door de belasting geleidelijk en volgens een vooraf gekend tijdschema in te voeren wordt het zich aanpassen aan de gewijzigde context vergemakkelijkt. Dit neemt evenwel niet weg dat er aanpassingskosten zullen zijn en de omvang daarvan wordt mede bepaald door de mate waarin markten soepel kunnen reageren op de introductie van de belasting.

Zo is de snelheid waarmee en de mate waarin de energievoorziening van het land en van elke onderneming daarbinnen kan worden aangepast aan de invoering van een energie/CO₂-belasting van zeer groot belang. Meer algemeen kunnen het bestaan van zowel marktmonopolies als situaties van "prijznemerschap" bij de invoering van een energie/CO₂-belasting zorgen voor ongewenste neveneffecten die een vlotte aanpassing aan de gewijzigde omstandigheden bemoeilijken. Ook de mate waarin financiële markten in staat zijn om tegen een redelijke kost voldoende kapitaal te leveren voor de noodzakelijke investeringen in energiebesparing en reductie van de CO₂-uitstoot speelt een rol.

Van uitzonderlijk groot belang in dit verband is te vermijden dat de invoering van de energie/CO₂-belasting een loon/prijzen-spiraal zou op gang brengen. Dit probleem stelt zich in alle lidstaten. De Afdeling is evenwel van mening dat België hieraan, voor wat de korte termijn betreft, bijzondere aandacht moet besteden aangezien het systeem van automatische loonindexering tot gevolg heeft dat zonder de gepaste begeleidende maatregelen de loon/prijzen-spiraal in ons land sneller zal op gang komen dan in onze buurlanden hetgeen de competitiviteit van het bedrijfsleven nadelig zal beïnvloeden. Op deze belangrijke vaststelling mag volgens de Afdeling niet worden gereageerd met een geïmproviseerd antwoord waarvan de weerslag veel ruimer zou kunnen zijn dan het specifieke kader - dat van de invoering van een energie/CO₂-belasting -

1 Zie Planbureau, 24 juni 1992, Doc. nr.(92) TB/4822/a1/6288 : Impact économique et efficacité d'une taxe graduelle sur l'énergie avec politiques d'accompagnement.

2 Zie tabel in bijlage 1.

waarin het zou tot stand komen. De Afdeling is van mening dat een debat omtrent het al dan niet tijdelijk onderbreken van de automatische loonindexering zich dient te situeren in een ruime maatschappelijke context. Een geleidelijke invoering van een energie/ CO_2 -belasting vergt dat om de invloed daarvan op de loon/prijzen-spiraal te neutraliseren naar een specifieke oplossing wordt gezocht, die rekening houdt met het geleidelijk karakter van de invoering van de belasting.

III. SECTORIELE INVLOEDEN

Ook inzake de weerslag van de invoering van een energie/CO₂-belasting op de verschillende bedrijfssectoren dient in eerste instantie gewezen op het feit dat finaal veel afhangt van de wijze waarop de belastingopbrengst terug in de economie wordt gebracht.

Alhoewel de energie-intensiteit zeer belangrijk is voor de bepaling van de impact van de voorgestelde energie/CO₂-belasting op een bedrijfssector, toch is het niet de enige determinerende factor. Zijn medebepalend :

- het relatief aandeel van de energiekost in de finale produktprijs;
- de mate waarin de sector gemengd is in de intra- en extra-communautaire handel en moet concurreren met invoer van buiten de E.G.;
- de structuur van de energievoorziening in de sector en de verschillen in structuur van de energievoorziening tussen bedrijven binnen éénzelfde sector.

Rekeninghoudend met al deze factoren blijkt uit de onderzoeksresultaten dat België met zijn open economie, in zijn geheel, maar in het bijzonder de ijzer- en staalsector, zijn concurrentiepositie bij invoering van een energie/CO₂-belasting merkkelijk zou zien verslechteren (3).

Het beschermen van de competitiviteit door gebruik te maken van compenserende invoerheffingen, zoals de Afdeling eerder heeft geadviseerd, blijft op termijn de na te streven oplossing voor het competitiviteitsprobleem. Intussen moet echter delokalisatie van industrieën worden vermeden. De invoering van een energie/CO₂-belasting moet daarom gepaard gaan met gerichte begeleidende maatregelen die, zoals de Afdeling voorheen reeds stelde, zonder afbreuk te doen aan de doelstelling de CO₂-uitstoot te stabiliseren, toch vermijden dat ondernemingen worden verplaatst zonder dat dit mondiaal gezien enig positief resultaat oplevert voor het milieu. Het artikel 10 van het voorstel van de Europese Commissie tot invoering van een energie/CO₂-belasting, dat voorziet in belastingverminderingen en -vrijstellingen voor energie-intensieve bedrijven die te lijden hebben van invoer uit niet-O.E.S.O.-landen die geen gelijkwaardige maatregelen hebben getroffen, zou in die zin moeten worden geherformuleerd.

3 Zie "Impact of a Package of EC Measures to Control CO₂ Emissions on European Industry", DRI-final report, januari 1992 en "The Economic Consequences of the Proposed Energy/Carbon Tax", DRI-final report, februari 1993.

**IV. INKOMENSHERVERDELLENDE WEERSLAG
VAN EEN ENERGIE/CO₂-BELASTING**

Wat geldt inzake de macro-economische gevolgen en de sectoriële weerslag, met name dat de impact in belangrijke mate afhangt van de wijze waarop de belastingopbrengst wordt aangewend, is zeker evenzeer waar voor wat betreft de finale herverdelende invloed van de belasting.

Over het algemeen wordt gesteld dat :

- een belasting op brandstoffen voor huisverwarming vooral de levensstandaard van armere gezinnen zal doen afnemen, dus een regressieve impact heeft,
- terwijl anderzijds een belasting op motorbrandstoffen een eerder progressieve impact heeft die in praktijk het zwaarst drukt op de gezinnen uit de middenste inkomensklassen,

waardoor per saldo slechts een zeer beperkte regressieve impact wordt vermoed.

Ter informatie wijst de Afdeling op het bestaan van een Leuvense studie van de koopkrachtwijzigingen ten gevolge van de introductie van een koolstofbelasting (4) waar een meer gedetailleerd beeld per gezinstype wordt geschetst. Dit beeld wordt extra geaccentueerd door het feit dat in die studie wordt uitgegaan van de veronderstelling dat een loutere koolstofbelasting zou worden ingevoerd in plaats van een gemengde energie/CO₂-belasting.

Voor de laagste twee inkomensdecielen ligt volgens deze studie het koopkrachtverlies op korte termijn voor gezinnen met kinderen en voor niet actieven op gemiddeld 1,2%. Bij de gezinnen met kinderen kan dit verklaard worden door het grotere energieverbruik dat samengaat met het gebruik van een grotere woning. Bij gepensioneerden zou het grotere aandeel van koolstofintensieve brandstoffen voor huisverwarming (vooral steenkool) een rol spelen. Vandaar dat gesteld wordt dat de invoering van de koolstofbelasting zou moeten vergezeld zijn van begeleidende maatregelen ten voordele van de laagste inkomensgroepen. Deze begeleidende maatregelen moeten zo worden opgevat dat ze het allocatieve effect van de belasting niet vernietigen (5).

4 DECOSTER, A.; PROOST, S. en SCHOKKAERT, E. : Hervorming van indirecte belastingen : winnaars en verliezers. Leuvense Economische Standpunten, 1992/63, mei 1992, 25 blz.

5 Hier moet ook worden gewezen op het feit dat de regressieve impact van de invoering van een belasting op brandstoffen voor huisverwarming in ons land relatief sterk zou spelen omdat wij, wegens de afwezigheid van een dergelijke belasting tot op heden, met een "inhaaleffect" zouden worden geconfronteerd.

Bijlage 1 - Samenvatting van enkele modelresultaten.

Navolgende tabellen beogen enkel een samenvattend overzicht te geven van een aantal modelresultaten.

Onderlinge vergelijking van deze modelresultaten is niet zinvol gezien er in de verschillende modellen wordt uitgegaan van verschillende werkhypothesen (de voornaamste daarvan worden bij de tabel aangeduid) inzake belastinggrondslag, inzake de geografische zone waarin de belasting wordt toegepast en inzake de wijze waarop de opbrengst van de belasting wordt herverdeeld.

Deze bijlage heeft bijgevolg enkel een samenvattende waarde.

A. Voor België

1. Planbureau

- Resultaten van een van 1993 tot 2000 gradueel ingevoerde energietaks (van 3\$ tot 10\$) ;
- in alle lidstaten van de Europese Gemeenschap ;
- met diverse mogelijkheden van herverdeling van de belastingopbrengst :
 - belasting zonder herverdeling (belasting alleen) ;
 - belasting met teruggave via de directe belastingen (belasting + Dir. Bel.) ;
 - belasting met teruggave via de patronale sociale zekerheidsbijdragen (belasting + Soc. Zek.) ;
 - belasting met teruggave via de patronale sociale zekerheidsbijdragen + via investeringsprogramma's (30%) voor rationeel energieverbruik (belasting + Soc. Zek. + REV) ;
- twee periodes : 1997 en 2001

(wijziging in % t.o.v. referentiescenario)

	belasting alleen		belasting + Dir. Bel.		belasting + Soc. Zek.		belasting + Soc. Zek. + REV	
	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001
B. B. P.	-0,51	-0,55	-0,07	-0,08	0,26	0,52	0,15	0,32
Consumptieprijzen	1,08	1,70	1,30	2,07	0,44	0,78	0,73	1,29
Betalingsbaïans(1)	0,36	0,71	0,00	0,14	0,19	0,44	0,00	0,21
Overheidsfinanciën(1)	0,75	1,23	-0,06	-0,00	0,07	0,33	0,12	0,43
Tewerkstelling	-0,12	0,20	0,14	0,15	0,56	1,02	0,40	0,63
Tewerkst. (in duizend)	-5,01	-8,65	5,88	6,47	22,94	43,28	16,46	26,71

(1) in % van het B.B.P.

2. D.R.I.

- Resultaten van een van 1993 tot 2000 gradueel (van 3\$ tot 10\$) ingevoerde energie/CO₂-taks (50/50) ;
- in een eerste scenario voor alle lidstaten van de Europese Gemeenschap, in een tweede scenario voor alle OESO-lidstaten ;
- met slechts 1 mogelijk herverdelingspakket :
 - 30% vermindering van inkomstenbelasting en sociale zekerheidsbijdragen voor natuurlijke personen ;
 - 30% vermindering van de patronale bijdragen aan de sociale zekerheid ;
 - 10% vermindering van de vennootschapsbelasting ;
 - 25% fiscale stimulansen voor energiebesparende investeringen ;
 - 5% vermindering van vermogensbelastingen.
- 1 periode : 2005

(de vermelde cijfers drukken verschillen in de gemiddelde procentuele verschillen in groeivoet uit)

	Belasting toegepast met herverdelingspakket	
	in EG lidstaten alleen	in alle O.E.S.O.-landen
B.B.P.	- 0,05	- 0,05
Consumptieprijzen	0,16	0,17
Betalingsbalans	0,30	0,30
Overheidsfinanciën	- 1,29	- 1,30
Tewerkstelling	- 0,03	- 0,03

B. Voor de Europese Gemeenschap

QUEST

- Resultaten van een energie/CO₂-belasting van 10\$;
- resultaten voor alle lidstaten samen ;
- met diverse mogelijkheden van herverdeling van de belastingopbrengst :
 - herverdeling door vermindering van de inkomstenbelastingen op natuurlijke personen (belasting + Dir.Bel.) ;
 - herverdeling door vermindering van de patronale bijdragen aan de sociale zekerheid (belasting + Soc.Zek.)
 - herverdeling door middel van verlaging van BTW-tarieven (belasting + B.T.W.).

(de vermelde cijfers drukken procentuele wijzigingen uit
t.o.v. het referentiescenario)

	belasting + Dir.Bel.	belasting + Soc.Zek.	belasting + B.T.W.
B.B.P.	- 1,1	- 0,7	- 0,1
Consumtieprijzen	3,5	2,5	0,9
Overheidsfinanciën	0,1	0,0	- 0,1
Tewerkstelling	- 0,3	- 0,0	0,1

