



De sociale zekerheid van bruto naar netto

Bea Cantillon
Gerlinde Verbist

december 1999

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID
UFSIA - UNIVERSITEIT ANTWERPEN

Inhoud

1. Inleiding	1
2. De fiscale en parafiscale behandeling van de vervangingsinkomens.....	1
3. Omvang van de fiscale en parafiscale lasten op vervangingsinkomens.....	3
4. Het verdelingseffect van fiscale en parafiscale heffingen op de vervangingsinkomens	6
4.1. Globale verdeling van het geheel van bruto en netto uitkeringen.....	7
4.2. Verdeling van bruto en netto pensioenen.....	8
4.3. Verdeling van de bruto en netto werkloosheidsuitkeringen	9
4.4. Verdeling van de bruto en netto ZIV-uitkeringen.....	12
5. Naar een volledige belastbaarheid van de vervangingsinkomens?	13
5.1. Opbrengst voor de overheid.....	14
5.2. Verdelingseffecten	14
5.2.1. De pensioenen.....	14
5.2.2. De werkloosheidsuitkeringen.....	15
5.2.3. De ZIV-uitkeringen	17
5.3. Gevolgen voor de doelmatigheid.....	18
6. Besluiten.....	19
Bibliografie.....	21
Bijlage 1. Twee methoden voor de berekening van de belastingen op uitkeringen	22
Bijlage 2. De verhouding belastingen-bijdragen op uitkeringen.....	25

1. Inleiding

Voor België bestonden tot voor kort geen globale ramingen van het geheel noch van de verdeling van fiscale en parafiscale lasten op vervangingsuitkeringen. In deze publicatie wordt deze leemte opgevuld. Met het Micro-SimulatieModel (MISIM) worden de netto-uitgaven voor vervangingsinkomens geraamd alsmede het effect van de fiscale en parafiscale lasten op de uiteindelijke netto-verdelingswijze van de sociale zekerheidsuitkeringen. Er wordt ook becijferd welke de gevolgen zouden zijn van een fiscaal gelijke behandeling van vervangings- en arbeidsinkomens. Het micro-simulatiemodel (MISIM) wordt gevoed door de sociaal-economische panelgegevens van het Centrum voor Sociaal Beleid voor het jaar 1992 (zie Verbist, e.a., 1999).

2. De fiscale en parafiscale behandeling van de vervangingsinkomens

Sedert 1976 maken alle vervangingsinkomens van de sociale zekerheid integraal deel uit van het belastbaar inkomen. Zij worden evenwel niet belast zoals arbeidsinkomens. Afhankelijk van het soort vervangingsinkomen, de gezinssituatie, de samenstelling van het gezamenlijk belastbaar inkomen en de hoogte van het totaal belastbaar inkomen worden belastingverminderingen toegekend. Onderstaande tabel geeft de maximale belastingverminderingen voor de verschillende soorten vervangingsinkomens (aanslagjaar 1998):

<i>inkomenscategorie</i>	<i>maximale belastingvermindering</i>	
	<i>voor een alleenstaande</i>	<i>voor een gezin</i>
ZIV	76.575	86.575
brugpensioenen oud stelsel	108.016	118.016
overige	59.653	69.653

In dit systeem van belastingvermindering zijn nog sporen van het gezamenlijk belasten van de inkomens van hetzelfde gezin ('cumul'). De vermindering kan immers maar éénmaal per gezin worden toegepast: ook indien beide echtgenoten een uitkering trekken, kunnen zij slechts één keer van de maximale belastingvermindering gebruik maken. De vermindering is daarenboven beperkt in functie van het gezamenlijk inkomen, en dit op tweeërlei wijze. Enerzijds geldt de vermindering slechts voor het aandeel van de uitkering in het gezamenlijk inkomen. Dit betekent dat, indien één van beide echtgenoten een uitkering heeft en de andere een arbeidsinkomen, de belastingvermindering beperkt zal worden tot het aandeel van de uitkering in het geheel. Anderzijds gelden er inkomensgrenzen vanaf dewelke de vermindering beperkt wordt. Doordat het inkomen van beide echtgenoten samen hoger zal zijn dan van elk afzonderlijk, zullen zij sneller deze inkomensgrens bereiken (zie ook Standaert en Valenduc, 1998).

Voor de werkloosheidsuitkeringen gelden volgende inkomensgrenzen¹:

- indien het gezamenlijk belastbaar inkomen van het gezin (GBY) 825.000 BEF of meer bedraagt, is de vermindering 0;
- indien dit inkomen ligt tussen 660.000 BEF en 825.000 BEF, dan wordt de maximale vermindering (MV) evenredig afgebouwd. De effectieve vermindering (EV) is dan:

$$EV = MV \cdot \frac{(825.000 - GBY)}{165.000}$$

Voor de andere uitkeringen zijn de inkomensgrenzen hoger:

- indien het gezamenlijk belastbaar inkomen van het gezin 1.320.000 BEF of meer bedraagt, wordt de vermindering met twee derde afgebouwd ($EV=MV/3$);
- indien dit inkomen ligt tussen 660.000 BEF en 1.320.000 BEF, dan wordt de maximale vermindering evenredig afgebouwd:

$$EV = MV \cdot \frac{2}{3} \cdot \frac{(1.320.000 - GBY)}{660.000} + \frac{MV}{3}$$

Na deze beperkingen mag de resterende vermindering in geen geval groter zijn dan de belasting die proportioneel betrekking heeft op de vervangingsinkomsten.

Als het gezamenlijk netto belastbaar inkomen de belastingvrije som niet overschrijdt, is uiteraard geen belasting verschuldigd. Deze belastingvrije som bedraagt 203.000 BEF voor een alleenstaande en 160.000 BEF voor elk van de echtgenoten (aj. 1998). Daarnaast gelden een aantal bedragen beneden dewelke men geen belasting verschuldigd is, indien het inkomen uitsluitend uit de betreffende uitkering bestaat. Voor aanslagjaar 1998 zijn dit:

brugpensioen oud stelsel	532.029
brugpensioen. nieuw stelsel	413.728
wettelijke ziekte- en invaliditeitsuitkering	459.698
werkloze 50 jaar en ouder	456.846
overige vervangingsinkomens	413.728

Er is dus geen belasting verschuldigd:

- 1) wanneer het inkomen uitsluitend uit pensioenen en vervangingsinkomsten bestaat en het totale bedrag van die inkomsten niet hoger is dan het maximumbedrag van de wettelijke werkloosheidsuitkering, de anciënniteitstoelage voor oudere werklozen niet inbegrepen;
- 2) wanneer het inkomen uitsluitend uit brugpensioenen oud stelsel bestaat en het bedrag van die inkomsten niet hoger is dan het maximumbedrag van het bij de CAO nr. 17 van 19/12/1974 bedoelde brugpensioen;

¹ Met ingang van aanslagjaar 1997 wordt deze wijze van beperken van de vermindering voor werkloosheidsuitkeringen evenwel *niet* meer toegepast en vervangen door die voor de overige uitkeringen, indien de werkloze op 1 januari van het aanslagjaar 58 jaar of ouder was, en indien zijn werkloosheidsvergoeding een anciënniteitstoelage omvat.

- 3) wanneer het inkomen uitsluitend uit werkloosheidsuitkeringen bestaat, het bedrag van die uitkeringen niet hoger is dan het maximumbedrag van de wettelijke werkloosheidsuitkering, met inbegrip van de anciënniteitstoelage voor oudere werklozen, en de belastingplichtige op 1 januari van het aanslagjaar de leeftijd van 50 jaar heeft bereikt;
- 4) wanneer het inkomen uitsluitend uit wettelijke ziekte- en invaliditeitsuitkeringen bestaat en het bedrag van die inkomsten niet hoger is dan tien negenden van het maximumbedrag van de wettelijke werkloosheidsuitkering, de anciënniteitstoelage voor oudere werklozen niet inbegrepen.

Naast het belastbaar maken van de vervangingsinkomens werd in het recente verleden ook afgestapt van het principe dat de uitkeringstrekkers geen bijdragen verschuldigd zijn aan de sociale zekerheid. Op een aantal vervangingsuitkeringen worden nu sociale bijdragen geheven. Op de *pensioenen* moet 3,55% (tot medio 1992 was dit nog 2,55%) betaald worden als bijdrage voor geneeskundige verzorging, zonder dat de pensioenvoordelen lager mogen zijn dan 45.037 BEF/maand voor een gepensioneerde met personen ten laste en 38.002 BEF/maand voor een gepensioneerde zonder personen ten laste (bedragen 1997). De inhouding ten voordele van de pensioensector op de *invaliditeitsuitkeringen en het conventioneel brugpensioen* bedraagt 3,50%, zonder dat de uitkering ten gevolge van de inhouding lager wordt dan 43.606 BEF/maand voor een invalide (43.666 BEF/maand voor een conventioneel bruggepensioneerde) met personen ten laste en 36.340 BEF/maand voor een invalide (36.353 BEF/maand voor een conventioneel bruggepensioneerde) zonder personen ten laste. Op *werkloosheidsuitkeringen* worden geen sociale bijdragen geheven.

3. Omvang van de fiscale en parafiscale lasten op vervangingsinkomens

Volgens het Vademecum Sociale Zekerheid worden bijna 10 miljard sociale bijdragen geheven op pensioenen en bijna 2 miljard op conventionele brugpensioenen en ziekte- en invaliditeitsuitkeringen. De door ons berekende bijdragemassa benadert deze ambtelijke gegevens: uitgaande van survey-gegevens raamt het MISIM-model de totale bijdrage-massa op 10,8 miljard (zie tabel 1).

Tabel 1
Totale massa sociale zekerheidsbijdragen op uitkeringen, België, 1992, in miljoenen BEF

<i>sociale bijdragen op</i>	<i>MISIM (1)</i>	<i>Vademecum SZ (2)</i>	<i>(1)/(2) in %</i>
pensioenen	8.537	9.784	87.2
Brugpensioenen *	791	1.891	120.9
ZIV-uitkeringen	1.496		
Totaal	10.824	11.675	92.7

* In het Vademecum worden de sociale bijdragen op de brugpensioenen bij de sociale bijdragen van de ZIV-uitkeringen gerekend, daar het inhoudingen betreffen ten voordele van de pensioensector. Op deeltijdse en conventionele brugpensioenen moet daarenboven nog een bijkomende solidariteitsinhouding betaald worden van respectievelijk 1% en 3%.

Bron: SEP-MISIM, Vademecum Sociale Zekerheid.

Omtrent de fiscale heffingen op sociale uitkeringen bestaan geen gepubliceerde administratieve statistieken. Er kan wel een raming gemaakt worden van de totale massa belastingen op uitkeringen met behulp van het microsimulatiemodel MISIM. We stellen hier de resultaten voor volgens twee mogelijke berekeningswijzen. Een *eerste methode* bestaat erin om de belasting in het huidig stelsel te vergelijken met de belasting die huishoudens zouden betalen indien er geen vervangingsinkomens zou zijn. Het verschil tussen beide is dan de belasting op het vervangingsinkomen. Deze methode is de meest correcte om de marginale belastingdruk te meten. Zij meet de extra belasting die voortvloeit uit de aanwezigheid van een uitkering in vergelijking met de situatie waarin er geen uitkering zou zijn. Met de *tweede methode* wordt de te betalen belasting verdeeld over de diverse inkomenscomponenten volgens een verdeelsleutel waarbij de totale belasting evenredig verdeeld wordt over de verschillende componenten van het totaal belastbaar inkomen. De belastingvermindering voor vervangingsinkomens wordt hierbij echter integraal toegewezen aan de vervangingsinkomens. Beide methoden worden in bijlage 1 geïllustreerd aan de hand van enkele type-huishoudens.

Volgens methode 1 bedraagt de fiscale heffing op vervangingsinkomens 115,2 miljard BEF of 13,2 % van de totale uitkeringsmassa. Op werkloosheidsuitkeringen wordt ruim 18 miljard of 16% afgehouden; de fiscale lasten op pensioenen en ZIV-uitkeringen bedragen resp. 90 en 10 miljard, d.w.z. 13,1 en 14,6% van de uitkeringsmassa's (zie tabel 2).

Bij toepassing van de tweede methode is de berekende belastingdruk lager, nl. 97,3 miljard of 11,1% van de vervangingsinkomens. De heffingen op werkloosheidsuitkeringen, pensioenen en ZIV-uitkeringen bedragen volgens deze methode resp. 8,9, 82,8 en 5,5 miljard BEF of 7,7, 12,1 en 7,5% van de uitkeringsmassa's.

Tabel 2
Fiscale en parafiscale lasten op vervangingsinkomens,
geaggregeerde cijfers in miljoen BEF, België, 1992

	<i>Werkloos- heids- uitkeringen</i>	<i>Pensioenen</i>	<i>ZIV- uitkeringen</i>	<i>Totaal (b)</i>	<i>(b) als % van BBP</i>
Belastbaar inkomen (a)	115.780	686.242	74.033	876.055	12,1
Parafiscale lasten (als % van (a))				11.675 (1,3)	0,2
<i>Methode 1</i>					
Fiscale lasten (als % van (a))	18.467 (16,0)	90.106 (13,1)	10.824 (14,6)	115.248 (13,2)	1,6
Totale lasten (als % van (a))				126.923 (14,5)	1,8
<i>Methode 2</i>					
Fiscale lasten (als % van (a))	8.941 (7,7)	82.845 (12,1)	5.536 (7,5)	97.322 (11,1)	1,3
Totale lasten (als % van (a))				108.997 (12,4)	1,5

Bron: Voor de fiscale lasten: SEP-MISIM 1992;

Voor de parafiscale lasten: Vademecum Sociale Zekerheid, december 1996.

Wanneer ook rekening wordt gehouden met de sociale bijdragen geheven op sommige vervangingsinkomens, dan stijgt volgens methode 1 de totale fiscale en parafiscale druk tot 14,5% van het totaal vervangingsinkomen. De belastingdruk op het geheel van de vervangingsinkomsten is dus kleiner dan de som van de drie componenten. Dit is te wijten aan het feit dat in sommige huishoudens verschillende soorten vervangingsinkomsten samen voorkomen, waardoor er ‘communicerende vaten’ werkzaam zijn in de belastingberekening.

Volgens methode 2 bedraagt de totale fiscale en parafiscale druk 109 miljard BEF of 12,4% van het volume vervangingsinkomens.

Uitgedrukt als percentage van het BBP bedraagt volgens onze berekeningen de totale fiscale en parafiscale druk op de vervangingsinkomens volgens de eerste methode 1,8% van het BBP en volgens de tweede methode 1,5%. Deze laatste methode is ook degene die in internationale vergelijkingen gebruikt wordt o.m. van de OESO (Adema, e.a., 1996 en Adema, 1999). In het jongste OESO-rapport wordt voor België – anno 1995 – gewag gemaakt van een globale fiscale en parafiscale druk op alle vervangingsinkomens van 1,9% van het BBP (zie tabel 3).

De vergelijking met andere rijke geïndustrialiseerde landen leert dat de fiscale en parafiscale lasten op uitkeringen in België relatief laag is. In Nederland bedraagt de fiscale en parafiscale druk op sociale uitkeringen 5,1% van het BBP. Dit brengt het feitelijk uitgavenniveau aldaar terug van 30,1% (bruto) naar 25% van het BBP (netto). Ook in Zweden, Denemarken en Finland liggen de fiscale en parafiscale lasten met ongeveer 5% van het BBP merkkelijk hoger dan in België. In Australië, Ierland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is de fiscale en parafiscale druk op sociale uitkeringen met minder dan 0,5% van het BBP evenwel aanzienlijk lager dan in België, Canada en Duitsland.

De verschillen zijn dermate belangrijk dat de rangorde van landen inzake uitgavenniveau sterk beïnvloed wordt door het in rekening brengen van fiscale en parafiscale lasten. Omdat hoge uitgavenlanden doorgaans ook een groot terugverdieneffect realiseren via de personenbelasting en de parafiscaliteit zijn de verschillen in netto-uitgaven veel kleiner dan wat doorgaans aangenomen wordt op grond van vergelijkingen van de bruto-uitgaven.

Zweden, Denemarken en Finland blijven met ruim 30% van het BBP behoren tot de groep landen met het hoogste uitgavenniveau. Zij worden nu echter niet meer gevolgd door Nederland en Noorwegen maar door België en Duitsland waar het netto uitgavenniveau rond de 30% van BBP schommelt.

Tabel 3
Belastingen en sociale bijdragen betaald op sociale uitkeringen
als percentage van het BBP, in 1995

	<i>Belastingen en sociale bijdragen op sociale uitkeringen</i>	<i>Uitgaven in % van het BBP</i>	
		<i>Bruto</i>	<i>Netto</i>
Zweden	5,2	36,4	31,2
Denemarken	6,1	37,6	31,5
Finland	5,1	35,7	30,6
Nederland	5,1	30,1	25,0
België	1,9	31,9	30,0
Noorwegen	2,7	31,5	28,8
Duitsland	1,2	30,4	29,2
Italië	2,3	26,5	24,2
Australië	0,3	20,3	20,0
Canada	1,5	20,8	19,3
Ierland	0,4	21,8	21,3
Verenigd Koninkrijk	0,4	25,9	25,5
Verenigde Staten	0,3	17,1	16,8

Bron: Adema, 1999.

4. Het verdelingseffect van fiscale en parafiscale heffingen op de vervangingsinkomens

Hoewel beperkter dan in andere landen met een hoog uitgavenniveau zijn de fiscale en parafiscale heffingen op vervangingsinkomens in België niet verwaarloosbaar: zowat 15% van de sociale uitkeringen wordt ‘terugverdiend’ door de overheid. In dit deel wordt nagegaan welke de verdelingseffecten zijn van de fiscale en parafiscale heffingen op vervangingsinkomens. Hiertoe worden uitkeringen vóór en na lasten verdeeld naar decielen² van het gestandaardiseerd³ beschikbaar gezinsinkomen⁴. De belasting op uitkeringen is berekend op basis van methode 1.

² Een decielverdeling verdeelt alle huishoudens, die gerangschikt zijn van laag naar hoog inkomen, in tien gelijke groepen of decielen; deciel 1 bevat de 10% huishoudens met de laagste inkomens en deciel 10 die met de 10% hoogste.

³ Om de levensstandaard van gezinnen van verschillende grootte te berekenen gebruiken we equivalentiefactoren, die het totaal gezinsinkomen omzetten in een gestandaardiseerd (of equivalent) inkomen, d.w.z. rekening houdend met het aantal gezinsleden en schaalvoordelen in consumptie. In deze bijdrage werd de zgn. EU-schaal gebruikt, d.w.z. een alleenstaande is 1, per bijkomende volwassene, resp. kind, wordt er 0,5, resp. 0,3, bijgeteld.

⁴ De analyses gebeuren op huishoudniveau. Een huishouden of gezin wordt gevormd door alle personen die op hetzelfde adres verblijven, en inkomsten en uitgaven in min of meerdere mate samen delen. De belastingen worden echter berekend per fiscale aangifte. Een fiscale aangifte bestaat uit een alleenstaande of een gehuwd koppel, al dan niet aangevuld met kinderen of andere personen ten laste. Eén huishouden kan dus bestaan uit meerdere fiscale aangiften. De verschuldigde belasting op huishoudniveau is de som van de belastingen die de verschillende fiscale aangiften in een huishouden dienen te betalen.

4.1. Globale verdeling van het geheel van bruto en netto uitkeringen

De gemiddelde druk op de uitkeringen neemt sterk toe met het welvaartsniveau, van 0,7% op de uitkeringen in de laagste welvaartsklasse tot 38,5% in de hoogste welvaartsklasse (zie tabel 4 en grafiek 1). Deze sterke progressiviteit wordt een deels verklaard door de progressieve tariefstructuur van de personenbelasting. Met betrekking tot vervangingsinkomens wordt deze progressiviteit nog versterkt door het bestaan van de belastingvermindering voor vervangingsinkomens: deze is vooral voordelig voor de lagere inkomens en die inkomens die enkel of grotendeels uit vervangingsinkomens bestaan. De sociale bijdragen zijn in principe proportioneel; hierop wordt echter een uitzondering gemaakt doordat het pensioeninkomen na bijdrageheffing niet beneden een bepaalde grens mag vallen (cf. punt 2). De laagste pensioenen zijn bijgevolg vrijgesteld van sociale bijdrage.

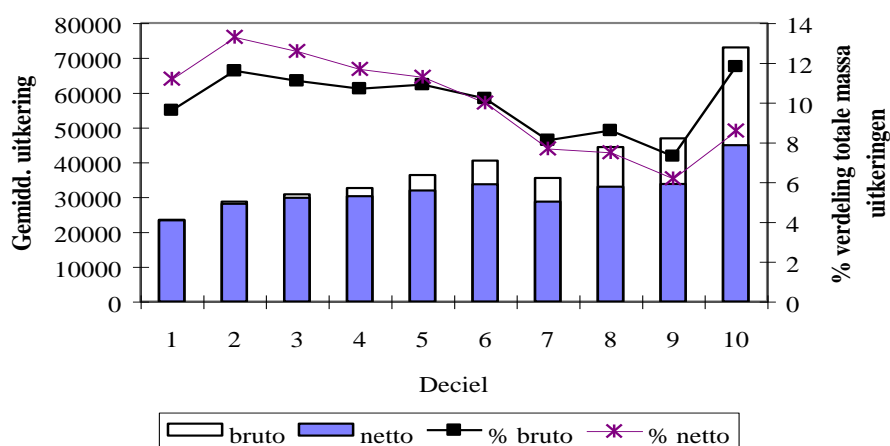
Tabel 4
Verdeling van de bruto en netto uitkeringen volgens
gestandaardiseerde decielen, België, 1992, maandbedragen

<i>Gestand. deciel</i>	<i>% hh. met uitkering in dit deciel</i>	<i>verdeling totale massa</i>		<i>gemiddelde per hh. met uitkering</i>			<i>Fiscale en parafiscale druk op arbeids- inkomen per hh. met arbeids- inkomen</i>
		<i>bruto uitkeringen</i>	<i>netto uitkeringen</i>	<i>bruto uitkering (1)</i>	<i>netto uitkering (2)</i>	<i>druk = [(1)- (2)]/(1)</i>	
1	78,0	9,6	11,2	23.480	23.310	0,7	19,0
2	76,9	11,6	13,3	28.660	28.080	2,0	21,3
3	68,6	11,1	12,6	30.790	29.810	3,2	26,9
4	62,5	10,7	11,7	32.600	30.290	7,1	27,0
5	57,3	10,9	11,3	36.330	31.860	12,3	28,9
6	47,9	10,2	10,0	40.440	33.700	16,7	31,5
7	43,4	8,1	7,7	35.450	28.690	19,1	33,7
8	36,9	8,6	7,5	44.400	32.970	25,7	35,8
9	29,8	7,3	6,2	46.900	33.740	28,1	37,5
10	30,9	11,8	8,6	73.000	44.930	38,5	40,5
Totaal	53,2	100,0	100,0	35.770	30.460	14,8	34,8

Bron: SEP-MISIM.

Grafiek 1

Verdeling van de bruto en netto uitkeringen volgens gestandaardiseerde decielen, België, 1992



Bron: SEP-MISIM.

Door de progressiviteit van de fiscale en parafiscale lasten is de verdelingswijze van vervangingsinkomens enigszins verschillend van wat tot op heden werd aangenomen. Daar waar de gemiddelde bruto uitkeringen een eerder stijgend verloop kennen met stijgend decielnummer liggen de gemiddelde netto uitkeringen veel dichter bij elkaar. Als de twee uiterste welvaartsgroepen buiten beschouwing worden gelaten, is zelfs sprake van een quasi forfaitaire gemiddelde uitkering van zo'n 30.000 BEF/maand in alle decielgroepen. Omdat de lagere welvaartsgroepen meer gebruik maken van deze uitkeringen komt per saldo ruim 60% van de netto vervangingsinkomens (tegen 53% van de bruto uitkeringen) terecht in de onderste helft van de welvaartsverdeling. Door geen rekening te (kunnen) houden met fiscale en parafiscale heffingen werd de herverdelende werking van de vervangingsinkomens tot op heden derhalve onderschat.

4.2. Verdeling van bruto en netto pensioenen

Op de pensioenen in de eerste drie welvaartsklassen worden zo goed als geen afhoudingen gedaan. Met opklimmend decielnummer worden de afhoudingen gradueel belangrijker: in de hoogste welvaartsklasse wordt van de pensioenen gemiddeld ruim 30.000 BEF (of 38,4%) afgehouden.

Het verschil tussen het hoogste en het laagste pensioenbedrag per huishouden vermindert derhalve in belangrijke mate door de fiscale en parafiscale heffingen. De spanning tussen het hoogste en het laagste gemiddeld pensioenbedrag vermindert van 3,7% (bruto) tot 2,3% (netto). De fiscale en parafiscale heffingen zorgen dus voor een zekere egalisatie van de uitkeringen, maar niet in die mate dat de netto pensioenen in elke welvaartsklasse gelijk zouden zijn: de netto pensioenen zijn duidelijk nog een stijgende functie van het welvaartsniveau: het bedrag in

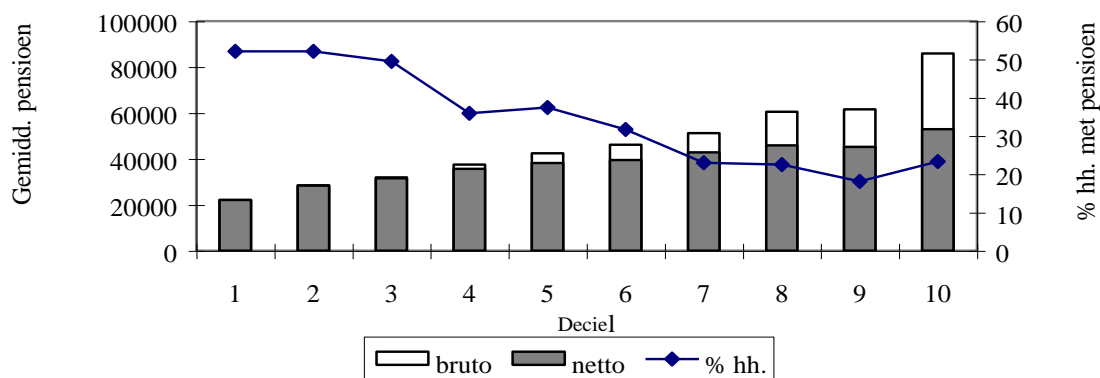
het eerste deciel is gemiddeld 22.000 BEF en loopt langzaam op tot bijna 53.000 BEF in het hoogste deciel.

Tabel 5
Verdeling van de bruto en netto pensioenen volgens
gestandaardiseerde decielen, België, 1992, maandbedragen

Gestand. deciel	% hh. met pensioen in dit deciel	verdeling totale massa		gemiddelde per hh. met pensioen		
		bruto pensioen	netto pensioen	bruto pensioen (1)	netto pensioen (2)	$[(1)-(2)]/(1)$ in %
1	52,1	8,1	9,4	22.040	22.020	0,1
2	52,1	10,4	12,0	28.400	28.270	0,5
3	49,5	11,1	12,8	31.970	31.540	1,3
4	35,9	9,4	10,5	37.530	35.670	5,0
5	37,4	11,1	11,7	42.450	38.130	10,2
6	31,7	10,2	10,3	46.080	39.540	14,2
7	23,0	8,3	8,1	51.240	42.880	16,3
8	22,5	9,6	8,5	60.530	45.940	24,1
9	18,1	7,8	6,7	61.530	45.160	26,6
10	23,3	14,0	10,1	85.920	52.930	38,4
Totaal	34,5	100,0	100,0	41.280	35.340	14,4

Bron: SEP-MISIM.

Grafiek 2
Verdeling van de bruto en netto pensioenen volgens gestandaardiseerde decielen, België, 1992



Bron: SEP-MISIM.

4.3. Verdeling van de bruto en netto werkloosheidsuitkeringen

De verdeling van de werkloosheidsuitkeringen vertoont een gans ander verloop dan dat van de pensioenen: de concentratie van uitkeringstrekkers in lagere welvaartsgroepen wordt hier niet

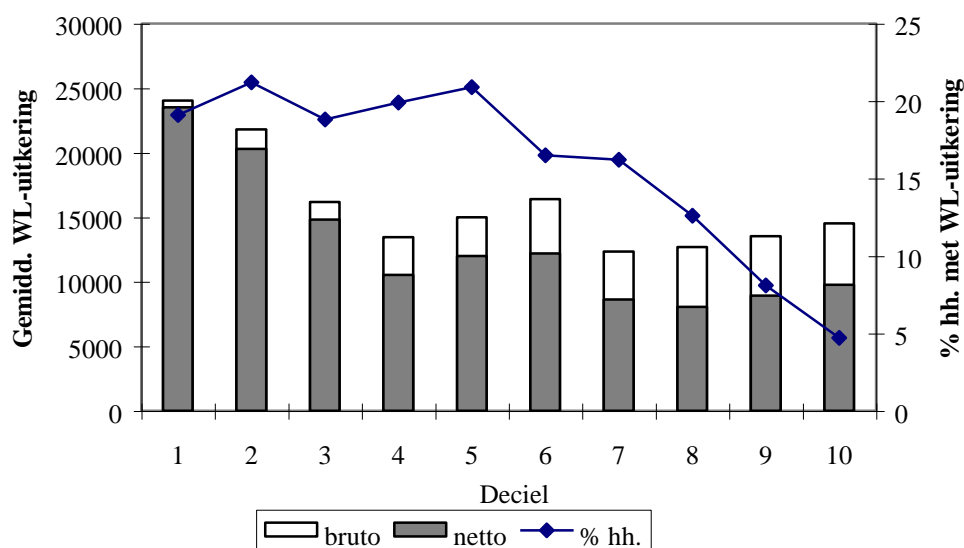
gecompenseerd door een stijgend verloop van de gemiddelde uitkeringen (zie tabel 6; grafiek 3). De gemiddelde bruto werkloosheidsuitkeringen vertonen een eerder dalende tendens met stijgend decielnummer (van zo'n 24.000 BEF/maand in het eerste deciel naar 13.000 BEF/maand in het tiende deciel). Per saldo vloeit de globale massa van werkloosheidsuitkeringen tendentieel meer naar de onderste helft van de welvaartsverdeling.

Tabel 6
Verdeling van de bruto en netto werkloosheidsuitkeringen volgens gestandaardiseerde decielen, België, 1992, maandbedragen

<i>Gestand. deciel</i>	<i>% hh. met WL-uitkering in dit deciel</i>	<i>verdeling totale massa</i>		<i>gemiddelde per hh. met uitkering</i>		
		<i>bruto WL-uitk.</i>	<i>netto WL-uitk.</i>	<i>bruto WL-uitk. (1)</i>	<i>netto WL-uitk. (2)</i>	<i>[(1)-(2)]/(1) in %</i>
1	19,1	17,5	20,6	24.040	23.500	2,2
2	21,2	17,6	19,8	21.810	20.300	6,9
3	18,8	11,9	12,7	16.710	14.810	11,4
4	19,9	10,2	9,6	13.440	10.540	21,6
5	20,9	12,0	11,6	15.000	11.990	20,1
6	16,5	10,3	9,2	16.400	12.180	25,7
7	16,2	7,6	6,4	12.340	8.620	30,1
8	12,6	6,1	4,7	12.690	8.050	36,6
9	8,1	4,2	3,4	13.520	8.930	33,9
10	4,7	2,5	2,1	14.520	9.770	32,7
Totaal	15,8	100,0	100,0	16.610	13.780	17,0

Bron: SEP-MISIM.

Grafiek 3
Verdeling van de bruto en netto werkloosheidsuitkeringen volgens gestandaardiseerde decielen, België, 1992



Bron: SEP-MISIM.

De fiscale en parafiscale druk op werkloosheidsuitkeringen is relatief hoog: hij bedraagt 17% tegenover 14,4% op pensioenen en 14,6% op ziekte- en invaliditeitsuitkeringen. De verdeling van de druk is bovendien minder progressief dan deze die op andere vervangingsinkomens weegt. In de lagere decielen wordt reeds relatief veel afgehouden (2,2% in het eerste deciel, 6,9% in het tweede) terwijl de gemiddelde druk in de hoogste welvaartsklasse gemiddeld kleiner is dan bij pensioenen en ziekte- en invaliditeitsuitkeringen (32,7% versus resp. 38,4 en 39,8%).

Niettemin verandert ook de verdelingswijze van de werkloosheidsuitkeringen indien de fiscale en parafiscale lasten in rekening worden gebracht. In de hoogste welvaartsklassen vermindert de gemiddelde werkloosheidsuitkering van 14.000 BEF bruto naar 9.000 BEF netto. Na aftrek van fiscale en parafiscale heffingen komt ruim 70% van de totale (netto) uitgavenmassa terecht in de onderste helft van de welvaartsverdeling.

Aangezien zowel de uitkeringen als hun fiscale behandeling gezinsgemoduleerd zijn, mogen we een verschillende verdeling van de uitkeringen en de belastingen verwachten naargelang het gezinstype. De uitkeringen komen in belangrijke mate terecht in tweeverdienersgezinnen (zie tabel 7). Het niveau van deze uitkering ligt gemiddeld echter veel lager dan voor de andere types, aangezien het hier overwegend om de zgn. uitkeringen voor samenwoners gaat. Deze groep huishoudens ziet daarenboven een belangrijk deel van de bruto uitkering, nl. 27%, terug naar de overheid vloeien. Eenouders en eenverdieners worden het minst zwaar belast: zij betalen resp. 7,4% en 4,3% belasting op hun bruto uitkering.

Tabel 7
Verdeling van de bruto en netto werkloosheidsuitkeringen volgens
gezinstype, België, 1992, maandbedragen

<i>gezinstype</i>	<i>verdeling totale massa</i>		<i>gemiddelde per hh. met WL-uitk.</i>		
	<i>bruto WL</i>	<i>netto WL</i>	<i>bruto WL-uitk.</i> <i>(1)</i>	<i>netto WL-uitk.</i> <i>(2)</i>	$[(1)-(2)]/(1)$ <i>in %</i>
alleenstaande	8,0	8,4	19.460	16.930	13,0
eenverdiener	17,0	19,0	27.670	25.630	7,4
eenouder	6,6	7,7	21.930	20.980	4,3
tweeverdiener	42,6	37,3	13.230	9.620	27,3
samengesteld	25,7	27,6	17.490	15.590	10,9
Totaal	100,0	100,0	16.610	13.780	17,0

Bron: SEP-MISIM.

4.4. Verdeling van de bruto en netto ZIV-uitkeringen

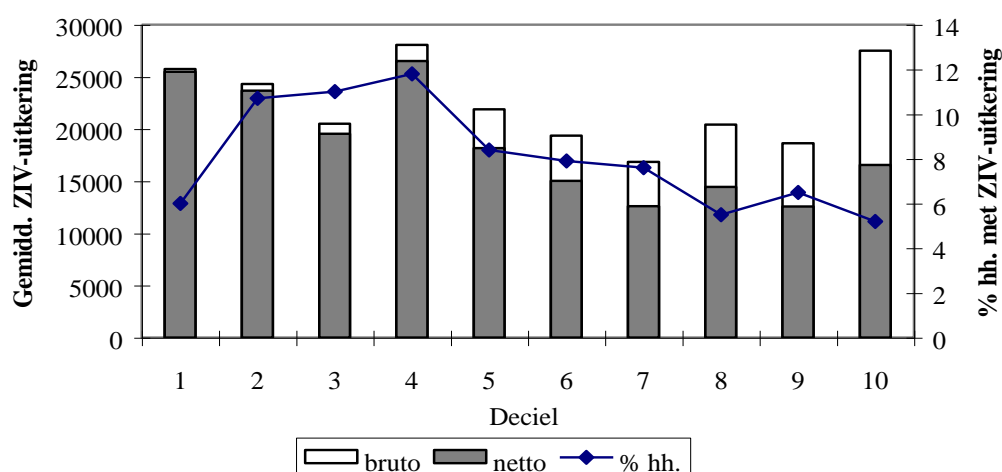
De verdelingsresultaten van de ZIV-uitkeringen zijn heel wat minder eenduidig dan die van de pensioenen of de werkloosheidsuitkeringen (zie tabel 8 en grafiek 4).

Tabel 8
Verdeling van de bruto en netto ZIV-uitkeringen volgens gestandaardiseerde decielen, België, 1992, maandbedragen

Gestand. deciel	% hh. met ZIV in dit deciel	verdeling totale massa		gemiddelde per hh. met uitkering		
		bruto ZIV- uitk.	netto ZIV- uitk.	bruto ZIV- uitk. (1)	netto ZIV- uitkering (2)	$[(1)-(2)]/(1)$ in %
1	6,0	8,7	10,0	25.740	25.480	1,0
2	10,7	14,4	16,4	24.310	23.670	2,6
3	11,0	12,4	13,8	20.520	19.540	4,8
4	11,8	18,2	20,1	28.070	26.500	5,6
5	8,4	10,0	9,7	21.880	18.160	17,0
6	7,9	8,3	7,6	19.360	15.040	20,8
7	7,6	7,0	6,1	16.840	12.600	25,2
8	5,5	6,3	5,2	20.410	14.430	29,3
9	6,5	6,8	5,4	18.620	12.580	32,4
10	5,2	7,9	5,6	27.510	16.560	39,8
Totaal	8,1	100,0	100,0	22.500	19.210	14,6

Bron: SEP-MISIM.

Grafiek 4
Verdeling van de bruto en netto ZIV-uitkeringen volgens gestandaardiseerde decielen, België, 1992



Bron: SEP-MISIM.

Dit is het gevolg van het feit dat de groep ZIV-uitkeringstrekkers een bijzonder heterogene groep is. Invaliden (met een invaliditeit van 66% of meer) ontvangen een volledige

inkomensvervangende maandelijks uitkering. Deze is van een andere aard dan de aanvullende uitkering die andere ZIV-uitkeringstrekkers ontvangen ter compensatie van een gedeeltelijk verlies van inkomen uit arbeid van blijvende of tijdelijke aard. Een ziek kaderlid bijvoorbeeld heeft een kleiner, aanvullend ZIV-inkomen dan een 66% invalide arbeider met een volledige, inkomensvervangende invaliditeitsuitkering. Daarenboven zijn er niet zoveel huishoudens in de steekproef met een ZIV-uitkering (8,1%); de resultaten zijn dus eerder indicatief. Globaal komt het grootste deel van de massa ZIV-uitkeringen bij de onderste helft van de welvaartsverdeling terecht (netto nog sterker dan bruto). De laagste decielen betalen quasi geen belasting. De kloof tussen bruto en netto neemt toe naarmate we hogerop in de verdeling komen. De gemiddelde uitkering kent een eerder dalende tendens met stijgend decielnummer.

5. Naar een volledige belastbaarheid van de vervangingsinkomens?

Door de belastingverminderingen op vervangingsuitkeringen worden deze inkomens op een andere manier belast dan de inkomens uit arbeid. Parafiscale lasten op vervangingsinkomens blijven bovendien eerder beperkt (zie ook bijlage 2). Mede omdat deze inkomens, weliswaar niet uitsluitend maar wel voor een belangrijk deel naar lagere inkomensdecielen vloeien, is de globale fiscale en parafiscale druk op inkomens uit sociale zekerheid zwakker dan de druk op arbeidsinkomens. Van de globale massa vervangingsinkomens wordt 14,8% afgehouden terwijl de gemiddelde druk op het inkomen van gezinnen met arbeidsinkomens ruim 34% bedraagt. Vooral in lage inkomensgezinnen worden de sociale uitkeringen ontzien in vergelijking met arbeidsinkomens. Zo wordt op de werkloosheidsuitkeringen van de gezinnen in de laagste welvaartsklasse 2,2% afgehouden tegen 19% afhoudingen op de arbeidsinkomens van gezinnen in diezelfde welvaartsklasse (zie tabel 4). Zowel de parafiscale lasten als de personenbelasting zijn debet aan deze grote verschillen.

Hierin is één van de oorzaken gelegen van het bestaan van de zgn. werkloosheidsvallen (d.i. het ontbreken van een financieel voordeel voor werklozen om te gaan werken, zie Cantillon, 1999). Mede omdat uit internationaal comparatief onderzoek bleek dat de fiscale en parafiscale druk op vervangingsinkomens relatief laag ligt, rijst de vraag naar de effecten van een volledige belastbaarheid van de vervangingsinkomens.

In deze paragraaf geven we de resultaten van een simulatie-oefening waarbij vervangings- en arbeidsinkomens fiscaal (bijna)⁵ op dezelfde wijze behandeld worden. Dit betekent dat de gevolgen werden gesimuleerd van de afschaffing van de fiscale voordelen voor uitkeringen. Deze afschaffing zorgt er enerzijds voor dat de overheid meer fiscale ontvangsten genereert; anderzijds zal deze extra belasting een daling van het beschikbaar inkomen van de gezinnen impliceren en de inkomensverdeling beïnvloeden.

⁵ Arbeidsinkomens kunnen beroepskosten aftrekken van hun belastbaar inkomen. Deze aftrek wordt in de simulatie niet toegepast voor de vervangingsinkomens, en in die zin is de fiscale behandeling van beide inkomenssoorten niet helemaal gelijk.

5.1. Opbrengst voor de overheid

Indien vervangingsinkomens op dezelfde wijze zouden worden belast als de arbeidsinkomens, dan zou dit volgens onze simulatie ongeveer 68 miljard BEF opleveren voor de Schatkist. Het grootste deel hiervan is voor rekening van de pensioenen: 55 miljard, oftewel 80%, van de extra overheidsinkomsten worden gedragen door deze groep. De werkloosheids- en ZIV-uitkeringen dragen elk ongeveer 10% van deze extra belasting (resp. 6,4 en 7,2 miljard).

Men mag evenwel niet uit het oog verliezen dat het bekomen cijfer een onderschatting inhoudt van de werkelijke kostprijs van het fiscale gunstregime van vervangingsinkomens. Juist omdat de fiscale behandeling van vervangingsinkomens tot gevolg heeft dat heel wat belastingplichtigen geen belasting verschuldigd zijn, wordt er in hoofde van die genietters van vervangingsinkomens vaak geen aanslag in de personenbelasting gevestigd (de zogenaamde niet-hernieuwbaren), met als gevolg dat er van die belastingplichtigen in de fiscale statistieken geen spoor terug te vinden is. Het gaat om naar schatting 800.000 aangiften. Van deze groep maken vooral gepensioneerden deel uit, aangezien de genietters van andere vervangingsinkomens (bijvoorbeeld ziekte- en invaliditeitsuitkeringen) vaak nog andere inkomsten of fiscale aftrekken genieten, wat tot gevolg heeft dat de vestiging van een aanslag in die gevallen voor minstens één van de partijen wel van belang is.

Een raming van de pensioenmassa die niet in de fiscale statistieken voorkomt is helemaal niet eenvoudig noch exact uit te voeren. Indirect kan men wel het totale bedrag aan pensioenen dat wordt uitgekeerd vergelijken met de in de belastingaangiften opgenomen pensioenen. Hieruit kan men met de nodige omzichtigheid afleiden dat van 10 à 15% van de legale en extra-legale pensioenen fiscaal geen spoor terug te vinden is (Pittevils en Timmerman, 1995). Volgens een andere bron (Standaert en Valenduc, 1998) bedraagt de budgettaire kost van het niet belasten van de fiscaal ongekende vervangingsinkomens ongeveer 20 miljard (aj. 1996). De budgettaire kost van de fiscale behandeling van de pensioenen zal wellicht toenemen de komende jaren, gegeven de veroudering van de Belgische bevolking.

5.2. Verdelingseffecten

5.2.1. De pensioenen

Door de pensioenen op dezelfde wijze te belasten als de arbeidsinkomens zou de belastingdruk op deze uitkeringen met 56% toenemen (van 5.940 BEF op maandbasis naar 9.250 BEF). Zowel in relatieve als in absolute termen situeert deze toename zich in de onderste helft van de welvaartsverdeling. Dit vloeit voort uit het feit dat de huidige fiscale gunstregeling zich vooral op de lagere inkomens richt. In het laagste welvaartsdeciel zouden gepensioneerden gemiddeld 720 BEF extra belasting betalen. In absolute termen is dit vrij weinig, maar dit hangt samen met het feit dat er in het onderste deciel veel gepensioneerden zijn met een inkomen dat zo laag is dat zij weinig of geen voordeel halen uit de fiscale gunstregeling; een afschaffing van deze gunstregeling heeft dan ook weinig gevolgen voor deze groep.

Voor het tweede deciel is de situatie al helemaal anders: in het huidig stelsel betalen deze huishoudens nauwelijks belasting, maar door de gelijkschakeling zouden zij bijna 3.000 BEF belasting op maandbasis betalen, wat overeenkomt met 10% van hun bruto pensioen. Een gelijkaardig beeld zien we in het middelste deel van de welvaartsverdeling, waar de extra belasting schommelt tussen 4.100 en 4.660 BEF. Omdat het fiscaal voordeel voor de hoogste welvaartsgroepen beperkt is, is de extra belasting in deze welvaartsgroepen relatief geringer.

Tabel 9

Fiscale gelijkschakeling van arbeids- en vervangingsinkomens, verdelingsgevolgen voor de pensioenen over gestandaardiseerde decielen, België, 1992

<i>Gestand. deciel</i>	<i>Gemiddeld bruto pensioen (1)</i>	<i>Gemiddelde lasten huidig stelsel (2)</i>	<i>(2)/(1)</i>	<i>Gemiddelde lasten gelijk- schakeling (3)</i>	<i>(3)/(1)</i>	<i>Verdeling totale massa extra belasting</i>
1	22.040	20	0,1	740	3,4	3,3
2	28.400	130	0,5	2.930	10,3	12,7
3	31.970	430	1,3	4.530	14,2	17,7
4	37.530	1.860	5,0	6.520	17,4	14,6
5	42.450	4.320	10,2	8.640	20,4	14,1
6	46.080	6.540	14,2	10.790	23,4	11,8
7	51.240	8.360	16,3	12.650	24,7	8,6
8	60.530	14.590	24,1	18.210	30,1	7,1
9	61.530	16.370	26,6	19.660	32,0	5,2
10	85.920	32.990	38,4	35.350	41,1	4,8
Totaal	41.280	5.940	14,4	9.250	22,4	100,0

Bron: SEP-MISIM.

5.2.2. De werkloosheidsuitkeringen

Het feit dat vooral de lagere inkomensgroepen getroffen worden door de gelijkschakeling komt nog veel sterker tot uiting bij de werkloosheidsuitkeringen. De helft van de totale massa situeert zich in de onderste drie welvaartsdecielen. Globaal neemt de belastingdruk toe met één derde (van 2.830 BEF per maand naar 3.770 BEF), wat duidelijk minder is dan bij de pensioenen. De druk stijgt het sterkst in de laagste drie decielen, met telkens meer dan 1.200 BEF per maand; voor het onderste deciel betekent dit zelfs een verdrievoudiging van de lasten.

Tabel 10
Fiscale gelijkshakeling van arbeids- en vervangingsinkomens, verdelingsgevolgen voor de
werkloosheidsuitkeringen over gestandaardiseerde decielen, België, 1992

<i>Gestand. deciël</i>	<i>Gemiddeld bruto WL-uitk (1)</i>	<i>Gemiddelde lasten huidig stelsel (2)</i>	<i>(2)/(1)</i>	<i>Gemiddelde lasten gelijk- schakeling (3)</i>	<i>(3)/(1)</i>	<i>Verdeling totale massa extra belasting</i>
1	24.040	540	2,2	1.760	7,3	15,6
2	21.810	1.510	6,9	2.910	13,3	19,7
3	16.710	1.900	11,4	3.150	18,9	15,8
4	13.440	2.900	21,6	3.760	28,0	11,4
5	15.000	3.010	20,1	3.910	26,1	12,9
6	16.400	4.220	25,7	5.270	32,1	11,6
7	12.340	3.720	30,1	4.170	33,8	5,0
8	12.690	4.640	36,6	4.970	39,2	2,8
9	13.520	4.590	33,9	5.190	38,4	3,3
10	14.520	4.750	32,7	5.370	37,0	1,9
Totaal	16.610	2.830	17,0	3.770	22,7	100,0

Bron: SEP-MISIM

De globaal lagere toename van de belastingdruk (in vergelijking met de pensioenen) en de sterkere concentratie van deze toename in de lage welvaartsgroepen hangt samen met twee factoren. Enerzijds is er het feit dat de inkomensgrens voor het toepassen van de belastingvermindering strenger is dan bij de andere uitkeringssoorten (cf. punt 2). Anderzijds is het fiscaal voordeel in de hogere inkomensregionen extra beperkt doordat relatief veel werkloosheidsuitkeringen gecombineerd worden met bv. een arbeidsinkomen. Tweeverdieners beschikken meestal over een hoger inkomen en combineren vaak verschillende soorten inkomens, waardoor hun belastingvermindering eerder beperkt is. Dit komt duidelijk naar voor in tabel 11, waarin we zien dat de fiscale gelijkshakeling van arbeids- en vervangingsinkomens slechts een zeer beperkt effect heeft op de lastendruk van de tweeverdieners (slechts 480 BEF per maand en een toename van de lasten met 13%). Voor de andere gezinstypes, en dan vooral de eenouders, is de extra belasting merklijk groter.

Tabel 11
Fiscale gelijkschakeling van arbeids- en vervangingsinkomens, verdelingsgevolgen voor de
werkloosheidsuitkeringen volgens gezinstype, België, 1992

<i>Gezinstype</i>	<i>Gemiddeld bruto WL-uitk (1)</i>	<i>Gemiddelde lasten huidig stelsel (2)</i>	<i>(2)/(1)</i>	<i>Gemiddelde lasten gelijk- schakeling (3)</i>	<i>(3)/(1)</i>	<i>Verdeling totale massa extra belasting</i>
alleenstaande	19.460	2.530	13,0	4.120	21,2	11,6
eenverdiener	27.670	2.040	7,4	3.530	12,8	16,0
eenouder	21.930	950	4,3	2.720	12,4	9,5
tweeverdiener	13.230	3.610	27,3	4.090	30,9	27,4
samengesteld	17.490	1.900	10,9	3.270	18,7	35,5
Totaal	16.610	2.830	17,0	3.770	22,7	100,0

Bron: SEP-MISIM.

5.2.3. De ZIV-uitkeringen

Bij de ZIV-uitkeringen zorgt de fiscale gelijkschakeling voor een globale toename van de lastendruk met 58%, wat in dezelfde orde van grootte is als voor de pensioenen. Ook het verdelingspatroon van de extra belasting op deze uitkeringen vertoont veel gelijkenissen met dat van de pensioenen. Meer dan 70% van de extra belasting wordt gedragen door de onderste helft van de welvaartsverdeling. Het zijn ook deze groepen die hun belasting in absolute en relatieve termen zien stijgen. De hogere welvaartsgroepen worden relatief meer gespaard door de gelijkschakeling.

Tabel 12
*Fiscale gelijkschakeling van arbeids- en vervangingsinkomens, verdelingsgevolgen voor de ZIV-
uitkeringen over gestandaardiseerde decielen, België, 1992*

<i>Gestand. deciel</i>	<i>Gemidd. bruto ZIV-uitk. (1)</i>	<i>Gemiddelde lasten huidig stelsel (2)</i>	<i>(2)/(1)</i>	<i>Gemiddelde lasten gelijk- schakeling (3)</i>	<i>(3)/(1)</i>	<i>Verdeling totale massa extra belasting</i>
1	25.740	260	1,0	1.910	7,4	6,5
2	24.310	640	2,6	2.940	12,1	16,1
3	20.520	980	4,8	3.200	15,6	15,8
4	28.070	1.570	5,6	4.530	16,1	22,6
5	21.880	3.720	17,0	5.800	26,5	11,2
6	19.360	4.320	20,8	6.250	32,3	9,8
7	16.840	4.240	25,2	5.680	33,7	7,1
8	20.410	5.980	29,3	7.210	35,3	4,5
9	18.620	6.040	32,4	7.020	37,7	4,2
10	27.510	10.950	39,8	11.600	42,2	2,2
Totaal	22.500	3.290	14,6	5.200	23,1	100,0

Bron: SEP-MISIM.

5.3. Gevolgen voor de doelmatigheid

Naast de verdelingseffecten duikt ook de vraag op of de fiscale gelijkschakeling van arbeids- en vervangingsinkomens wel sociaal doelmatig is. We meten dit aan de hand van de EU-armoedenorm (zie tabel 13). Indien de huishoudens geen belastingen of bijdragen zouden moeten betalen (kolom 3), dan heeft dit nauwelijks een effect op de bestaansonzekerheid. Dit vloeit voort uit de fiscale, resp. parafiscale gunstregeling waardoor de laagste inkomens gespaard blijven van grote lasten. De fiscale gelijkschakeling van arbeids- en vervangingsinkomens zorgt daarentegen wel voor een redelijk stijging van de armoede in vergelijking met het netto inkomen zoals dat tot stand komt op basis van het huidig belastingstelsel. Vooral voor de ééninkomensgezinnen zien we een sterke stijging van de bestaansonzekerheid, nl. van 12,9% (kolom 1) naar 16,2% (kolom 4). Dit hoeft ons niet te verwonderen, aangezien de fiscale gunstregeling juist belangrijk is voor lagere inkomens, die enkel uit uitkeringen bestaan. De stijging is het sterkst bij de werkloosheidsuitkeringen, en het minst belangrijk voor de ZIV-uitkeringen.

Deze resultaten tonen ons dat er een behoorlijke fiscale druk op de lage inkomens zou rusten, indien er geen fiscale gunstregeling zou zijn. Voor huishoudens die hoofdzakelijk moeten leven van een laag arbeidsinkomen bestaat een dergelijke fiscale gunstregeling niet. Het blijkt echter dat het aantal bestaansonzekere huishoudens met een arbeidsinkomen met bijna de helft zou afnemen, indien zij geen belastingen/bijdragen dienen te betalen (zie tabel 13). De vraag stelt zich dan ook of het niet aangewezen is om de belastingdruk op de lage inkomens in het algemeen aan te passen; het is immers de inkomenshoogte die bepaalt of een huishouden al dan niet arm is, en niet de inkomensbron.

Tabel 13

Fiscale gelijkschakeling van arbeids- en vervangingsinkomens, gevolgen voor de sociale doelmatigheid, % bestaansonzekere huishoudens op basis van de EU-norm, België, 1992

	<i>Totaal netto gezins- inkomen, huidig belasting stelsel (1)</i>	<i>(1) + belastingen en bijdragen op uitkering, resp. arbeidsinkomen</i>	<i>Totaal netto gezinsinkomen, fiscale gelijkschakeling arbeids- en vervangingsinkomens</i>
alle huishoudens	6,9	6,7	8,1
alleenstaanden	13,7	13,4	14,1
éénverdieners	12,9	12,7	16,2
éénouders	8,6	8,3	10,1
tweeverdieners	1,7	1,6	2,4
samengestelde hh.	3,6	2,3	3,9
hh. met werkloosheid	9,5	8,6	12,1
hh. met pensioen	10,2	10,2	12,6
hh. met ZIV-uitk.	3,5	3,2	5,2
hh. met arbeidsinkomen	1,7	0,9	-

Bron: SEP-MISIM.

Niet onverwacht kunnen we uit het bovenstaande besluiten dat de fiscale gelijkschakeling van arbeids- en vervangingsinkomens uitermate sociaal ondoelmatig zou zijn. Juist de lagere inkomens zouden door deze maatregel getroffen worden. Een dergelijke gelijkschakeling kan dan ook maar doorgevoerd worden, indien ofwel de uitkeringen ‘gebruteerd’ zouden worden, d.w.z. de bruto uitkeringen verhoogd worden zodat de uitkeringstrekker na aftrek van de (gelijkgeschakelde) belastingen netto hetzelfde zou overhouden, ofwel indien het fiscaal stelsel zodanig zou herzien worden dat de fiscale druk op lage arbeidsinkomens zou verminderd worden tot op het niveau van de druk op vervangingsinkomens. De relatief grote fiscale en (vooral) parafiscale druk op lage arbeidsinkomens en de vaststelling dat de armoede onder gezinnen met een arbeidsinkomen zou terugvallen van 1,7% naar 0,9% indien zij zouden worden vrijgesteld van fiscale en parafiscale lasten pleiten voor de tweede optie. De fiscale discriminatie van het huwelijkssamenlevingsverband die voortvloeit uit het systeem van belastingverminderingen op vervangingsinkomens noopt evenwel ook tot een herdenking van het fiscaal regime voor vervangingsinkomens.

6. Besluiten

1. Volgens onze ramingen bedraagt de totale fiscale en parafiscale druk op vervangingsinkomens 1,5% van het BBP. In Nederland, Zweden, Finland en Denemarken liggen de fiscale en parafiscale lasten met ongeveer 5% van het BBP merkkelijk hoger dan in België. Deze verschillen zijn dermate belangrijk dat de rangordering van landen inzake uitgavenniveau er sterk door beïnvloed wordt. Zweden, Denemarken en Finland blijven met ruim 30% van het BBP behoren tot de groep landen met het hoogste netto-uitgavenniveau. Zij worden nu echter niet meer gevolgd door Nederland (met een netto uitgavenniveau van 25%) en Noorwegen (met een netto uitgavenniveau van 28,8%) maar door België en Duitsland waar het netto uitgavenniveau rond de 30% van het BBP schommelt.
2. Hoewel beperkter dan in andere landen met een hoog uitgavenniveau zijn de fiscale en parafiscale heffingen op vervangingsinkomens in België niet verwaarloosbaar: zowat 15% van de sociale uitkeringen wordt ‘terugverdiend’ door de overheid. De gemiddelde druk neemt sterk toe met het welvaartsniveau, van 0,7% op de uitkeringen in de laagste welvaartsklasse tot 38,5% in de hoogste. Deze sterke progressiviteit wordt verklaard door de tariefstructuur van de personenbelasting, de belastingverminderingen voor vervangingsinkomens en de selectiviteit in de bijdrage geheven op sommige vervangingsinkomens.
3. Door geen rekening te houden met de fiscale en parafiscale heffingen werd tot op heden het globaal uitgavenniveau overschat en de herverdelende werking van de vervangingsinkomens onderschat. Door de progressiviteit van de fiscale en parafiscale lasten komt een relatief groter aandeel van de uitkeringen terecht in de lagere welvaartsgroepen: 60% van de netto-vervangingsinkomens (tegen 53% van de bruto-uitkeringen) vloeit naar de onderste helft van de welvaartsverdeling.

4. Op pensioenen en ziekte- en invaliditeitsuitkeringen worden gemiddeld 14,5% lasten geheven. De druk op werkloosheidsuitkeringen is met 17% aanzienlijk groter. De verdeling van de lasten op werkloosheidsuitkeringen is bovendien minder progressief dan deze die op andere vervangingsinkomens weegt. In de lagere decielen wordt reeds relatief veel afgehouden terwijl de gemiddelde druk in de hoogste welvaartsklasse gemiddeld kleiner is dan bij pensioenen en ziekte- en invaliditeitsuitkeringen.
5. Hoewel zeker niet verwaarloosbaar blijven de fiscale en parafiscale lasten op vervangingsinkomens aanzienlijk lager dan de druk op arbeidsinkomens. Van de globale massa vervangingsinkomens wordt 14,8% afgehouden terwijl de gemiddelde druk op de inkomens van gezinnen met arbeidsinkomens meer dan 34% bedraagt. Vooral in lage inkomensgezinnen worden de sociale uitkeringen ontzien in vergelijking met arbeidsinkomens. Het verloop van de fiscale en parafiscale lasten op arbeidsinkomens is immers veel minder progressief dan deze die op vervangingsinkomens weegt. De gemiddelde fiscale en parafiscale druk op uitkeringstrekkers in de laagste welvaartsklasse bedraagt 0,7% daar waar – in dezelfde welvaartsklasse – de druk op arbeidsinkomens 19% bedraagt. Hierin is één van de oorzaken gelegen van het bestaan van de werkloosheidsvallen.
6. Mede omdat uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de fiscale en parafiscale druk op vervangingsinkomens relatief laag is, rijst de vraag naar de effecten van een volledige gelijkschakeling met het belastingregime voor arbeidsinkomens. Niet onverwacht leert simulatie dat zulke gelijkschakeling uitermate sociaal ondoelmatig zou zijn. Onder werklozen zou de armoede aanzienlijk toenemen, van 9,5% in het huidige belastingregime naar 12,1% bij fiscale gelijkschakeling met de arbeidsinkomens. Zij het in mindere mate, zou dezelfde beweging zich voordoen bij gepensioneerden en ZIV-uitkeringstrekkers.

Gelijkschakeling met de arbeidsinkomens (inz. om te remediëren aan de afhankelijkheidsvallen) zou derhalve enkel kunnen overwogen worden indien het belastingregime op lage arbeidsinkomens geharmoniseerd zou worden met dat van de vervangingsinkomens, inz. de werkloosheidsuitkeringen. De vaststelling dat de armoede onder gezinnen met een arbeidsinkomen zou terugvallen van 1,7% naar 0,9% indien zij zouden vrijgesteld zijn van fiscale en parafiscale lasten versterkt deze conclusie. De fiscale discriminatie van het huwelijkse samenlevingsverband (die voortvloeit uit het feit dat de belastingverminderingen voor vervangingsinkomens slechts éénmaal per (fiscaal) gezin worden toegepast) noopt evenwel ook tot een herdenking van het fiscaal regime voor vervangingsinkomens.

Bibliografie

- ADEMA, W., et.al. (1996), *Net Public Social Expenditure*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers nr.19, Paris, 51 p.
- ADEMA, W. (1999), *Net Social Expenditure*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers nr.39, Paris, 41 p.
- CANTILLON, B. (1999), *De welvaartsstaat in de kering*. Kapellen: Pelckmans, 317 p.
- DECOSTER, A. (1988), *Family Size, Welfare and Public Policy*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, 444 p.
- MINISTERIE VAN FINANCIËN VAN BELGIË (1997), *Fiscaal Memento*, nr.9, 249 p.
- PITTEVILS, I. & P. TIMMERMANS (1995), 'Budgettaire kost van vormen van alternatieve financiering van het sociaal beleid via de personenbelasting', *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën, Studie- en Documentatiedienst, 55 (5): 181-221.
- PROOST, D., R. VAN DAM & K. VAN DEN BOSCH (1996), *Valideringsstudie van twee Belgische inkomenssurveys*. Berichten/UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, december, 46 p.
- STANDAERT, I. & C. VALENDUC (1998), 'La neutralité de l'impôt des personnes physiques à l'égard du mariage: du coût des réformes aux solutions alternatives', *Documentatieblad*, Ministerie van Financiën, Studie- en Documentatiedienst, 55 (5): 65-93.
- VERBIST, G., K. VAN DEN BOSCH K. & B. CANTILLON (1999), *MISIM: microsimulatiemodel van personenbelasting en parafiscaliteit*. Berichten/UFSIA, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen, april, 25 p.

Bijlage 1. Twee methoden voor de berekening van de belastingen op uitkeringen

De vervangingsinkomens vormen een integraal deel van het gezamenlijk belastbaar inkomen, waardoor het niet voor de hand ligt hoeveel belasting nu betaald wordt op deze uitkeringen. We stellen hier twee methoden voor om de belasting op uitkeringen te berekenen:

1. Een eerste methode bestaat erin om de belasting in het huidig stelsel te vergelijken met de belasting die het huishouden zou betalen indien er geen vervangingsinkomen zou zijn. Het verschil tussen beide is dan de belasting op het vervangingsinkomen.
2. De tweede methode houdt in dat we de te betalen belasting proberen te verdelen over de diverse inkomenscomponenten. Dit betekent dat we een verdeelsleutel moeten kiezen. We hebben hier de totale belasting verdeeld over de verschillende inkomenscomponenten volgens de verhouding van de diverse componenten in het totaal belastbaar inkomen; de belastingvermindering voor vervangingsinkomsten wordt hierbij echter integraal toegewezen aan de vervangingsinkomsten.

Methode 1 vertrekt vanuit een “marginale” redenering, i.e. wat is de extra belasting die betaald wordt doordat mensen een uitkering krijgen in vergelijking met de situatie dat mensen geen uitkering krijgen. Methode 2 verdeelt een bepaald belastingbedrag over de diverse inkomenscomponenten. We illustreren beide methodes aan de hand van enkele type-huishoudens.

In tabel B1.1 staan de belastingen die enkele type-huishoudens met een werkloosheidsuitkering betalen. Daaruit blijkt dat huishoudens die enkel van een uitkering leven, weinig of geen belasting betalen. Dit ligt enerzijds aan het feit dat hun inkomen laag is en anderzijds aan de belastingvermindering die toegekend wordt voor vervangingsinkomens. Deze vermindering is beperkt in functie van de hoogte en de samenstelling van het inkomen (zie punt 1).

Werklozen met enkel een gezinshoofden-uitkering (maximum bedrag, 1997) betalen geen belasting. Hun uitkering zou tot bijna 552.000 BEF per jaar mogen oplopen zonder dat zij belasting dienen te betalen. Een alleenstaande (1ste periode, maximum bedrag) betaalt 12.201 BEF belasting, oftewel 2,9% van zijn bruto uitkering.

Bij de huishoudens waar een samenwonersuitkering aanwezig is, werd deze uitkering gecombineerd met diverse arbeidsinkomens (100%, 120% en 140% van het minimumloon). We illustreren de twee berekeningswijzen aan de hand van het huishouden met een werkloosheidsuitkering van 244.296 BEF (2de periode, maximum) en een arbeidsinkomen van 572.160 BEF.

Bij *methode 1* hebben we de belasting berekend met en zonder de aanwezigheid van de werkloosheidsuitkering; het verschil tussen beide bedragen is dan de belasting die op de uitkering drukt. Op de uitkering in dit huishouden rust dus een belastingdruk van 25,6% of 62.506 BEF.

Tabel B1.1
Belasting op werkloosheidsuitkeringen, typegezinnen, 1997 (aanslagjaar 1998)

<i>type</i>	<i>uitkering</i>	<i>bruto arbeids- inkomen</i>	<i>gez. belastb. inkomen</i>	<i>om te slane belasting</i>	<i>% uitkering</i>	<i>belastingvermind. uitkering</i>	<i>te betalen belasting</i>	<i>belastingdruk (als % van de uitkering)</i>	
								<i>methode 1</i>	<i>methode 2</i>
<u>gezinshoofd</u>	418.704	-	418.704	26.681	100,0	26.681	0	0 (0)	0 (0)
<u>alleenstaande</u>	418.704	-	418.704	70.832	100,0	59.653	12.201	12.201 (2,9)	12.201 (2,9)
<u>samenwoner</u> <u>1ste periode</u>	383.760	572.160 ^a	823.270	157.008	46,6	340	172.334	136.463 (35,6)	80.132 (20,9)
	383.760	686.465 ^b	918.602	197.983	41,8	0	217.781	147.690 (38,5)	90.981 (23,7)
	383.760	743.670 ^c	966.838	219.689	39,7	0	241.658	152.731 (39,8)	95.920 (25,0)
<u>samenwoner</u> <u>2de periode</u>	244.296	572.160 ^a	683.806	110.728	35,7	21.294	98.377	62.506 (25,6)	20.091 (8,2)
	244.296	686.465 ^b	779.138	151.703	31,4	6.070	160.196	90.105 (36,9)	45.645 (18,7)
	244.296	743.670 ^c	827.374	172.626	29,5	0	189.889	100.961 (41,3)	56.068 (23,0)
<u>samenwoner</u> <u>forfait</u>	156.624	572.160 ^a	596.134	85.477	26,3	18.300	73.895	38.024 (24,3)	4.573 (2,9)
	156.624	686.465 ^b	691.466	119.622	22,7	12.768	117.539	47.448 (30,3)	15.760 (10,1)
	156.624	743.670 ^c	739.702	138.434	21,2	7.624	143.891	54.964 (35,1)	23.856 (15,2)

^a minimumloon;

^b 120% minimumloon;

^c 140% minimumloon

Bron: SEP-MISIM.

Bij *methode 2* wordt de belastingvermindering voor de uitkering volledig toegewezen aan de uitkering, wat ons een belastingdruk van 20.091 BF oplevert, of slechts 8,2%.

(= $\left[\left(\frac{244.296}{683.806} * 110.728 \right) - 21.294 \right] * (+0.07 + 0.03)$, incl. gemeente belasting van 7% en crisisbijdrage van 3%.

De diverse berekeningswijzen geven dus andere resultaten. De hoogste belastingdruk wordt gemeten op basis van methode 1. Daar zien we dat de belastingdruk op de werkloosheidsuitkering kan oplopen tot zelfs 41,3%, voor een koppel dat een samenwonersbedrag (2de periode) combineert met een arbeidsinkomen dat 140% van het minimumloon bedraagt. Indien methode 2 gebruikt wordt, dan is de belastingdruk beduidend lager (maximum 25,2%).

We illustreren ook de werking van het belastingstelsel voor de *pensioenen* aan de hand van enkele typegezinnen (zie tabel B1.2). De minimumpensioenen betalen geen belastingen. Voor de maximumuitkeringen kan de belastingdruk oplopen tot 17%. Door de verschillende hoogte van de maximumuitkering is de belastingdruk voor vrouwen hoger dan voor mannen. Het verschil tussen een maximum mannen- en vrouwenpensioen is dus netto kleiner dan bruto (maximum brutopensioen man / maximum bruto pensioen vrouw = 94,1%; maximum netto pensioen man / maximum netto pensioen vrouw = 96,6%).

De belastingvermindering voor pensioenen zorgt voor een aanzienlijke reductie in de te betalen belasting. Net zoals bij de werkloosheidsuitkeringen is deze vermindering afhankelijk van de hoogte en de samenstelling van het inkomen, het aandeel van de uitkering in het totaal inkomen en de gezinssituatie. Indien het pensioen gecombineerd wordt met een arbeidsinkomen, zal de belastingdruk dus hoger zijn, analoog met de situatie bij de werkloosheidsuitkeringen.

Tabel B1.2
Belasting op pensioenen, typegezinnen, 1997 (aanslagjaar 1998)

<i>Type</i>	<i>belastbaar pensioen(*)</i>	<i>belastingvermindering</i>	<i>te betalen belasting</i>	<i>als % van pensioen</i>
alleenstaande (min.)	321.465	33.040	0	0
alleenstaande man (max.)	578.841	59.653	88.028	15,2
alleenstaande vrouw (max.)	615.388	59.653	106.119	17,2
gezinshoofd (min.)	401.716	21.839	0	0
gezinshoofd man (max.)	723.550	65.182	73.648	10,2
gezinshoofd vrouw (max.)	769.234	61.968	87.984	12,6

(*) dit is belastbaar pensioen, niet bruto, dus exclusief de bijdragen voor ZIV.

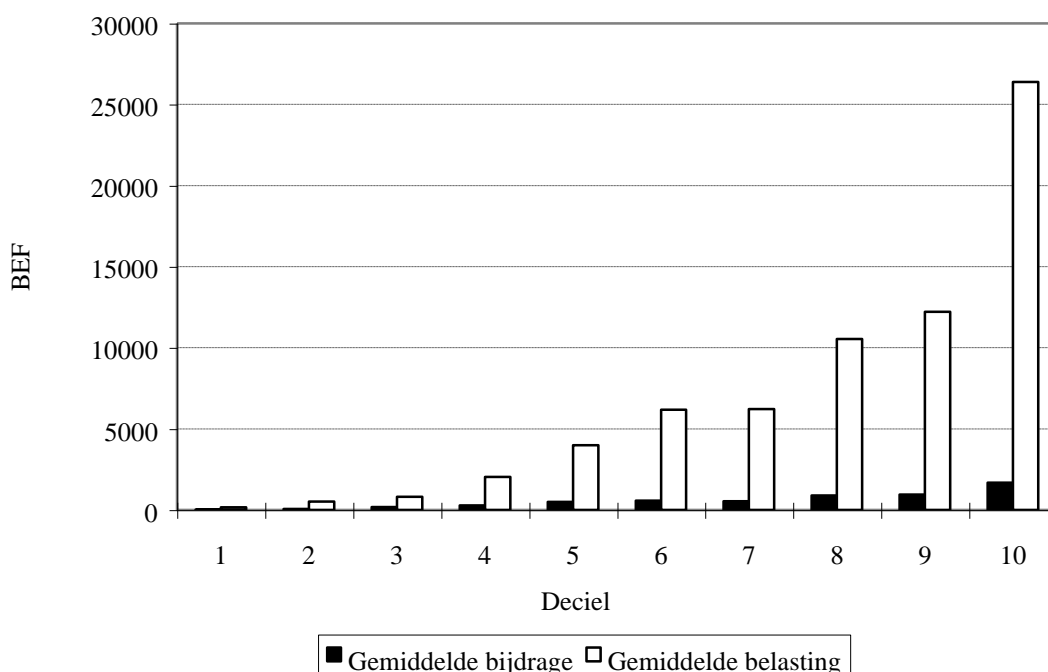
Bron: SEP-MISIM.

Bijlage 2. De verhouding belastingen-bijdragen op uitkeringen

Grafiek B2.1 toont duidelijk dat de belastingen voor het overgrote deel verantwoordelijk zijn voor de kloof tussen bruto en netto uitkering. De gemiddelde bijdrage is eerder beperkt, en bedraagt zelfs voor het hoogste deciel nog geen 2.000 BEF. De gemiddelde belasting daarentegen manifesteert zich duidelijk vanaf het vijfde deciel, en bedraagt zelfs ongeveer 26.000 BEF op maandbasis in de top van de inkomensverdeling.

Grafiek B2.1

Gemiddelde bijdragen en belastingen betaald op uitkeringen, België, 1992



Bron: SEP-MISIM.