

Belastingen en inkomensongelijkheid: België in een internationaal perspectief

Verbist, G. (2003). De fiscus als herverdelers. Personenbelasting en inkomensongelijkheid in België en andere OESO-landen. *CSB-berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.

Internationale vergelijkingen van belastingstelsels richten zich hoofdzakelijk op de belastingdruk. Veel minder aandacht gaat echter naar het effect van de belastingen op de inkomensongelijkheid. Nochtans kunnen de belastingen in belangrijke mate bijdragen tot ongelijkheidsreductie en op deze wijze zijn zij dan ook een instrument van sociaal beleid. We onderzoeken hier in welke mate de personenbelasting in België en andere OESO-landen deze rol daadwerkelijk vervult. We willen inzicht krijgen in het effect van de belastingen op de inkomensongelijkheid, wat wordt aangeduid als het herverdelend effect van de belastingen (Lambert, 2001). Hiervoor maken we gebruik van de gegevens van het Sociaal-Economisch Panel (SEP) aangevuld met de berekeningen van het microsimulatiemodel MISIM.

Meting van herverdeling

In het dagelijks taalgebruik wordt de term 'herverdeling' vaak verstaan als het wegnemen van inkomen van een aantal individuen om het vervolgens aan anderen te geven, waardoor men tot een nieuwe verdeling komt van het gegeven totaal. Vanuit dit perspectief kan het misschien vreemd lijken om over het herverdelend effect van belastingen te spreken, daar deze enkel inkomen wegnemen. Wij evalueren hier echter het herverdelend effect van een belastingsysteem, wat betekent dat we *het bestaande systeem (impliciet) vergelijken met een proportionele belasting* die dezelfde opbrengsten genereert, zodat de totale inkomensmassa niet verandert. Deze hypothetische proportionele belasting is

verdelingsneutraal, aangezien het de relatieve verschillen in inkomens voor belasting bewaart.

Om de ongelijkheid te meten maken we gebruik van de Gini-coëfficiënt (G). Aangezien het herverdelend effect wordt ingevuld als *ongelijkheidsreductie*, kunnen we dit schrijven als het verschil tussen de Gini-coëfficiënt van het inkomen vóór belasting (G_X , met X = inkomen voor belasting), en de Gini van het inkomen na belasting (G_N , met $N = X - T$, waarbij T de totale belasting voorstelt), of:

$$RE = G_X - G_N \cdot \frac{t}{1-t} \Pi_T^K$$

Dit herverdelend effect is grotendeels te wijten aan twee factoren¹:

1. de gemiddelde belastingvoet (t);
2. de progressiviteit (Π_T^K).

De *gemiddelde belastingvoet* is een maatstaf voor het gewicht van de lasten. Hoe groter dit gewicht, hoe groter de invloed zal zijn op het herverdelend effect. *Progressiviteit* wordt ingevuld als de afwijking van proportionaliteit. Een belastingsysteem wordt progressief genoemd als de proportie inkomen die wegbelast wordt, toeneemt met het inkomensniveau; of anders gesteld, als de gemiddelde belastingvoet t stijgt met het inkomen. Een belastingstelsel is proportioneel als de lasten voor ieder-

een gelijk zijn, en regressief als t afneemt met het inkomen. Ook het verband tussen progressiviteit en herverdeling is positief: hoe progressiever de belasting, hoe sterker het herverdelend effect.

Herverdelend effect van de Belgische personenbelasting

Deze maatstaven van herverdeling en progressiviteit worden toegepast op de Belgische personenbelasting. De survey-gegevens van SEP worden gebruikt in combinatie met het microsimulatiemodel MISIM (voor meer details over MISIM, zie Verbist, 2002 en 2003a).

Tabel 1 geeft de resultaten op basis van SEP-MISIM voor 1992 en 1997. Daarnaast presenteren we ook de resultaten van een simulatie van de belastinghervorming die in 2001 werd goedgekeurd en die geleidelijk tussen 2001 en 2004 effectief in werking treedt. In deze simulatie hebben we het effect van de hele hervorming onderzocht, d.w.z. nadat alle maatregelen in werking zijn getreden. De simulatie werd uitgevoerd op het SEP-bestand van 1997² (zie ook Cantillon e.a., 2003).

Tabel 1.

Herverdelend effect van personenbelasting in België volgens SEP-MISIM.

	1992	1997	2001
Gini inkomen voor belasting	0,292	0,308	0,308
Gini netto inkomen	0,229	0,236	0,240
Herverdelend effect	0,064	0,072	0,068
Kakwani index	0,257	0,242	0,276
Gemiddelde belastingvoet	0,204	0,236	0,204

Bron: Voor SEP-MISIM 1992 en 1997: Verbist 2002; SEP-MISIM 2001 is een simulatie van de belastinghervorming van 2001, uitgevoerd op het SEP-bestand van 1997.

Tussen 1992 en 1997 is het *herverdelend effect van de personenbelasting gestegen*, ook al waren er geen drastische veranderingen in het belastingstelsel. De twee belangrijkste veranderingen waren de invoering van de 3% crisisbijdrage in 1993 en de niet-indexatie doorheen de jaren van de belasting-schalen en andere bedragen. Deze laatste factor leidde – gegeven de welvaarts-groei – tot een slui-

pende belastingverhoging. Dit blijkt duidelijk uit de stijging van de gemiddelde belastingvoet met 15%. Ondanks de toename van de inkomensongelijkheid voor belastingen daalde de progressiviteit; deze daling wordt echter ruimschoots gecompenseerd door de stijging van de gemiddelde belastingvoet. Globaal bedraagt het herverdelend effect van de personenbelasting 0,072 in 1997 wat overeenkomt met een vermindering van de ongelijkheid van de inkomens voor belasting met bijna een kwart. Dit is een relatief hoge score, zoals verderop zal blijken.

De belastinghervorming van 2001 zou tot een zeer beperkte daling van de herverdelende werking van de personenbelasting leiden. Dit is het resultaat van twee tegengestelde bewegingen: de hervorming wilde de belastingdruk verminderen, en dit uit zich in een behoorlijke daling van de gemiddelde belastingvoet. Omdat dit gepaard gaat met een vrij sterke stijging van de progressiviteit (Kakwani index van 0,242 naar 0,276) is het effect op de inkomensongelijkheid slechts zeer gering. Een gelijkaardige beweging vond plaats bij de belastinghervorming van 1988 (Decoster e.a., 2000).

Een internationaal perspectief

In deze sectie plaatsen we de Belgische resultaten in een internationaal perspectief. Er bestaat relatief weinig internationaal vergelijkend onderzoek naar de herverdelende werking van de personenbelasting. Een dergelijke vergelijking is immers niet evident, gegeven het beperkte vergelijkbaar materiaal dat voorhanden is. Eén van de weinige voorbeelden is Wagstaff e.a. (1999), die 12 OESO-landen in hun analyse hebben opgenomen. België behoort niet tot deze twaalf en daarom hebben wij deze resultaten aangevuld met onze cijfers. De berekeningen zijn zo goed mogelijk aangepast aan de benadering van Wagstaff e.a. waardoor de cijfers enigszins verschillen van tabel 1.

Men zou kunnen veronderstellen dat landen met een hoge inkomensongelijkheid vóór belastingen meer inspanningen doen om te herverdelen. Dit blijkt niet het geval te zijn: er is nauwelijks een relatie tussen de ongelijkheid van het inkomen voor belasting en de herverdelende werking van de personenbelasting (tabel 2). Ook het omgekeerde

geldt niet: landen met een initieel hoge gelijkheid zijn niet noodzakelijk minder geïnteresseerd in ongelijkheid en zijn dus ook niet systematisch minder herverdelend. Er is eerder sprake van een constant verband: als we het herverdelend effect uitdrukken als een proportie van de initiële ongelijkheid, dan blijkt dat *voor de meeste landen de pre-belasting-ongelijkheid met ongeveer 10% wordt vermindert*.

Dit suggereert dat er een soort trade-off is tussen progressiviteit en belastingniveau. De correlatiecoëfficiënt tussen t en Π_o^K bedraagt $-0,75$, want een indicatie is voor deze hypothese. Men zou kunnen stellen dat sommige overheden kiezen voor een laag niveau van belasting gecombineerd met een hoge graad van progressiviteit om de volgende reden: als de globale belastingdruk mild is, dan is het niet zo moeilijk om de sterkste schouders relatief meer te laten dragen. Frankrijk en Duitsland blijken voor deze weg te kiezen. Als het belastingniveau daarentegen hoog is, dan is het moeilijker te vermijden dat ieder zijn deel dient te betalen. Aldus zal de gemiddelde belastingvoet minder snel toenemen met het inkomensniveau. De Scandinavische

landen en vooral Denemarken en Zweden combineren de hoogste belastingvoet met de laagste graad van progressiviteit. De meeste andere landen nemen eerder een positie tussen deze twee uitersten.

België blijkt echter een uitzondering te zijn (zie ook figuur 1). Van alle hier besproken landen realiseert België de grootste vermindering van ongelijkheid met zijn personenbelasting. Inzake ongelijkheid van inkomens vóór belasting zit België in de middenmoot. Maar door zijn sterke herverdelende kracht van het belastingstelsel heeft ons land een van de laagste niveaus van netto-inkomensongelijkheid. Dit sterke resultaat wordt bepaald door een aantal factoren:

- 1) België heeft een *relatief hoge gemiddelde belastingvoet* (de vierde hoogste na de Scandinavische landen);
- 2) België kent ook een *hoge graad van progressiviteit* (0,247). De Kakwani-index varieert tussen 0,089 (Zweden) en 0,272 (Frankrijk). Samen met de hoge gemiddelde belastingvoet zorgt dit ervoor dat België de hoogste herverdeling bereikt.

Tabel 2.

Herverdelend effect en progressiviteit voor 13 OESO landen.

Land (jaar)	Gini inkomen vóór belasting (G_x)	Gini inkomen na belasting (G_N)	Herverdelend effect (RE)	RE als % van G_x	Gemidd. belastingvoet (t)	Progressiviteit Π_t^K
België (1992)	0,298	0,234	0,065	21,6	0,204	0,247
Denemarken (1987)	0,302	0,270	0,032	10,6	0,297	0,094
Duitsland (1988)	0,259	0,231	0,028	10,8	0,111	0,243
Finland (1990)	0,269	0,225	0,043	16,1	0,219	0,164
Frankrijk (1989)	0,322	0,307	0,015	4,8	0,062	0,272
Ierland (1987)	0,387	0,342	0,045	11,7	0,154	0,269
Italië (1991)	0,325	0,301	0,024	7,4	0,135	0,155
Nederland (1992)	0,285	0,252	0,033	11,6	0,149	0,198
Spanje (1990)	0,408	0,369	0,039	9,5	0,140	0,255
VK (1993)	0,412	0,377	0,035	8,5	0,142	0,228
VS (1987)	0,405	0,367	0,038	9,3	0,137	0,237
Zweden (1990)	0,300	0,261	0,040	13,2	0,327	0,089
Zwitserland (1992)	0,272	0,254	0,017	6,4	0,121	0,153

Definities variabelen: RE is het verschil tussen Gini van het inkomen vóór (G_x) en na belastingen (G_N), t is de gemiddelde belastingvoet, Π_t^K is de Kakwani index.

Bron: België: eigen berekeningen met MISIM-1992; de overige landen: Wagstaff e.a. (1999).

Dit brengt ons tot het besluit dat België een relatief sterke vermindering van de inkomensongelijkheid realiseert door de personenbelasting.

Om de trade-off tussen progressiviteit en belastingdruk verder te bestuderen is *meer onderzoek nodig*. We hebben gelijkaardige berekeningen gemaakt op basis van administratieve gegevens in de midden jaren '80 verzameld door de OESO (Verbist, 2002 & 2003b). Ook deze resultaten wijzen in de richting van een trade-off tussen progressiviteit en belastingniveau. Hier scoort België eveneens als een sterke herverdelers door middel van zijn personenbelasting. Meer recente data zijn echter nodig om na te gaan of dit ook nu nog geldt. De recente ontwikkeling van het Europese microsimulatiemodel EUROMOD opent zeker perspectieven voor deze onderzoekspiste.

Gerlinde Verbist
 Centrum voor Sociaal Beleid (CSB)
 UA

Noten

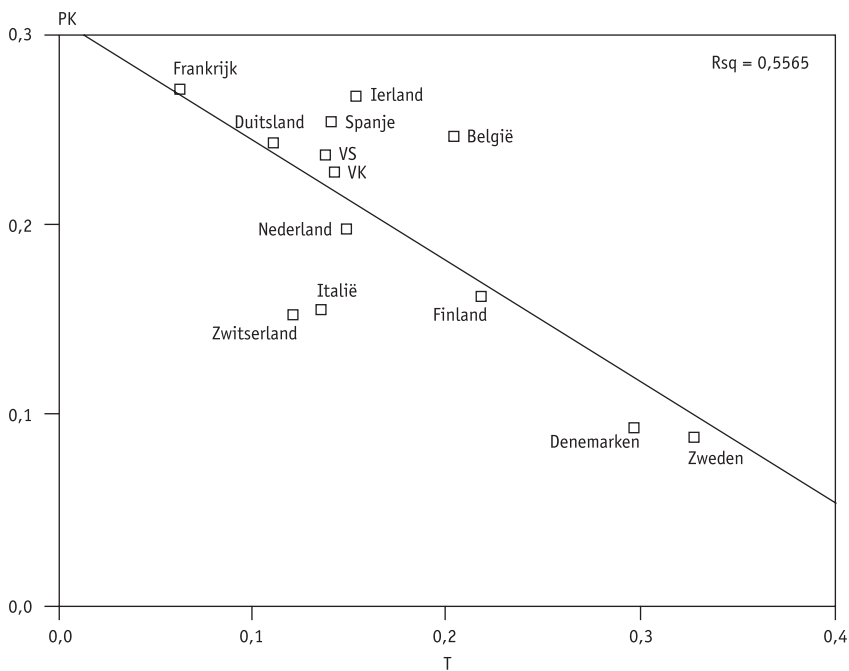
1. Voor meer informatie over deze opsplitsing zie o.m. Kakwani, 1977; Lambert, 2001.
2. Dit impliceert dat – op de indexering van de inkomens na – geen rekening wordt gehouden met eventuele veranderingen in de onderliggende verdeling.

Bibliografie

- Cantillon, B., Kerstens, B., & Verbist, G. (2003). Les effets de distribution de la réforme de l'impôt des personnes physiques. Résultats de microsimulations. *Cahiers Economiques de Bruxelles*, 46(1).
- Decoster, A., Standaert, I., Valenduc, C., & Van Camp, G. (2000). *What makes personal income taxes progressive? The case of Belgium*. [Discussion Paper] Leuven: Center for Economic Studies.
- Kakwani, N. (1977). Measurement of tax progressivity: An international comparison. *Economic Journal*, 87, 71-80.
- Lambert, P. (2001). *The Distribution and Redistribution of Income*. Manchester: University Press.
- Verbist, G. (2002). *An Inquiry into the Redistributive Effect of Personal Income Taxes in Belgium*. [Doctoraal Proefschrift] Antwerpen: UFSIA.

Figuur 1.

Regressie van gemiddelde belastingvoet (T) en progressiviteit (PK) van verschillende OESO-landen.



Bron: Voor België eigen berekeningen met MISIM-1992; voor de overige landen Wagstaff e.a. (1999).

- Verbist, G. (2003a). MISIM, een microsimulatiemodel voor personenbelasting en sociale zekerheid. *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, 56(2) (te verschijnen.)
- Verbist, G. (2003b). De fiscus als herverdelers. Personenbelasting en inkomensongelijkheid in België en andere OESO-landen. *CSB-berichten*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- Wagstaff, A. e.a. (1999). Redistributive effect, progressivity and differential tax treatment: Personal income taxes in twelve OECD countries. *Journal of Public Economics*, 72, 73-98.