

## INTERNAL MEMO

# Impactanalyse : Maatregelen ter bestrijding van de promotieval

06/10/2021

Koen De Munck  
Fiscaliteit & Investerings

## 1 Advies Hoge Raad van Financiën mei 2020

Het wegwerken van de promotie-en werkloosheidsval, door het nettoloon en daaraan gekoppeld de koopkracht van werkende te verhogen, is een van de objectieven van de bredere fiscale hervorming.<sup>1</sup> De promotieval wordt door de Hoge Raad van Financiën (hierna 'HRF') in zijn rapport van mei 2020<sup>2</sup> omschreven als '[...] een gevolg van de hoge effectieve marginale tarieven in de personenbelasting en sociale zekerheidsbijdragen.' Hierbij voegt de HRF eraan toe dat 'loontrekkers met een laag inkomen bovendien bij een loonstijging deels of volledig het voordeel van de selectieve vermindering van fiscale en parafiscale bijdragen [verliezen].' Het promotievalprobleem is daarom tweeledig (1) een sterk oplopende (para)fiscale druk in combinatie met (2) de afname van (para)fiscale maatregelen voor de laagste lonen. In zijn verder analyse van de promotieval merkt de HRF op dat de effectieve marginale tarieven het sterkste oplopen enerzijds bij de uitfasering van de sociale en fiscale werkbonus (rond 40 % van het gemiddeld inkomen) en anderzijds bij de startdrempel van de bijzondere bijdrage aan de sociale zekerheid (BBSZ) (rond 60 % van het gemiddeld inkomen).

Deze eerste vaststelling wordt bevestigd in grafiek 1 en 2 (zie bijlage 1).<sup>3</sup> De effectieve belastingvoet, gedefinieerd als de inkomstenbelasting en de bijdrage tot de sociale zekerheid, loopt het sterkste op voor de lonen gelijk aan 40 tot 60 procent van het gemiddeld inkomen (2020: 3.976.69 EUR per maand). De voornaamste drijfveer is de eerste plaats de snelle toename van de inkomstenbelasting gevolgd de toename in sociale zekerheidsbijdrage (incl. BBSZ). De werkbonus en de BBSZ lijken daarom de voornaamste drijfveer van de hoge progressiviteit voor de laagste lonen.

Om werken aantrekkelijker te maken voorziet de HRF in het basisscenario in een tweedeling hervorming: (1) het optrekken van de belastingvrijesom tot op het niveau van het leefloon van

<sup>1</sup> Regeerakkoord (2020). p. 48

<sup>2</sup> Hoge Raad van Financiën (2020). Advies: Verlaging van de lastendruk op arbeid en mogelijkheden voor de financiering ervan: Mei 2020. p. 126

<sup>3</sup> Voor deze impactanalyse werd net als onder eerdere studie 'Geografische en temporele vergelijking van de Belgische belastingdruk op arbeid' gebruik gemaakt van de OECD TaxBEN model die de berekening van het nettoloon, de inkomstenbelasting en de sociale zekerheidsbijdragen mogelijk maakt. Binnen dit model wordt de BBSZ tot deze laatste categorie toegevoegd.

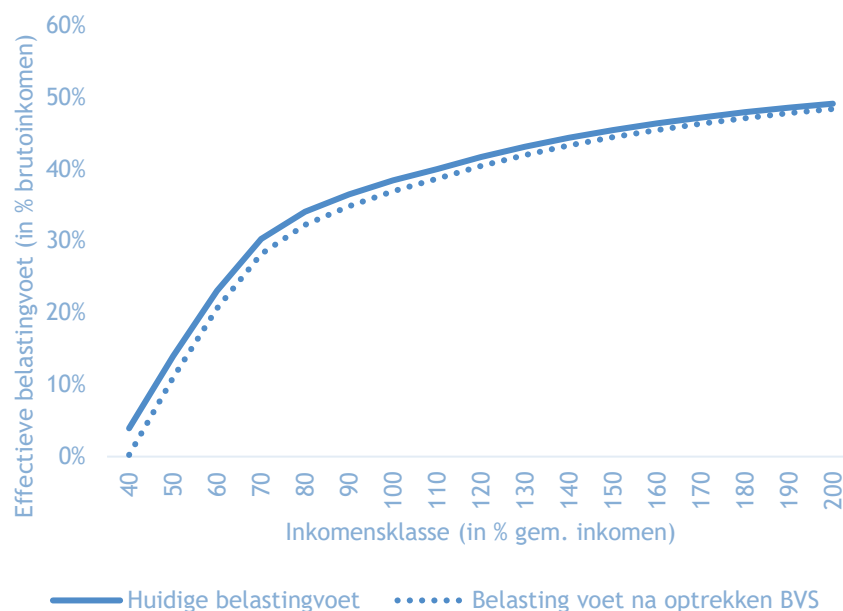
een alleenstaande en (2) het afschaffen van de BBSZ. Een van de motieven voor de afschaffing van de BBSZ is de verhoogde marginale druk die reeds bij de lage inkomens wordt gecreëerd.<sup>4</sup> Initieel werd de budgettaire impact van deze hervorming geschat op 3,930 miljard EUR. In het eerste rapport van de HRF van juli 2021<sup>5</sup> liep de schatting van de budgettaire impact van de maatregel op tot (1) 4,128 miljard EUR voor de optrekking van de belastingvrijesom en tot (2) 1,270 miljard EUR voor de afschaffing van de BBSZ. **Deze hervorming zou daarom in 2021 5,398 miljard EUR kosten (+ 37,35% dan initieel voorzien).** Bovendien geeft een grafische weergave in het advies van mei 2020 aan dat de impact van de eerste maatregel op de marginale belastingtarief in de personenbelasting bijna nihil is. Ook de effectieve marginale tarieven dalen beperkt bij het doorvoeren van de tweede maatregel. Om de effecten van deze hervorming dieper te onderzoeken zal in de volgende deel de impact van de verhoging van de belastingvrijesom worden besproken en hierna de afschaffing van de BBSZ.

## 2 Impactanalyse basisscenario

### 2.1 Verhoging belastingvrijesom tot het niveau van het leefloon

De belastingvrijesom (BVS) bedroeg in het aanslagjaar 2021 8.990 EUR. In het eerste rapport wordt het niveau van het leefloon vastgelegd op 11.816 EUR (in het advies van 2020, 10.926 EUR). Hierdoor zou de belastingvrije som toenemen met 2.826 EUR. Aangezien de belastbare basis voor de inkomensklassen van 40 tot 200 procent van het gemiddeld inkomen zich boven de bovengrens (13.440 EUR) van de eerste belastingschijf komt deze ingreep neer op een universele belastingverlaging van 706,50 EUR (60 EUR/maand).

**Grafiek 3: Evolutie belastingdruk per inkomensklasse (in % brutoloon): huidige situatie en na optrekken BVS**



Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op data van OECD tax-benefit model. Model versie 2.3.0

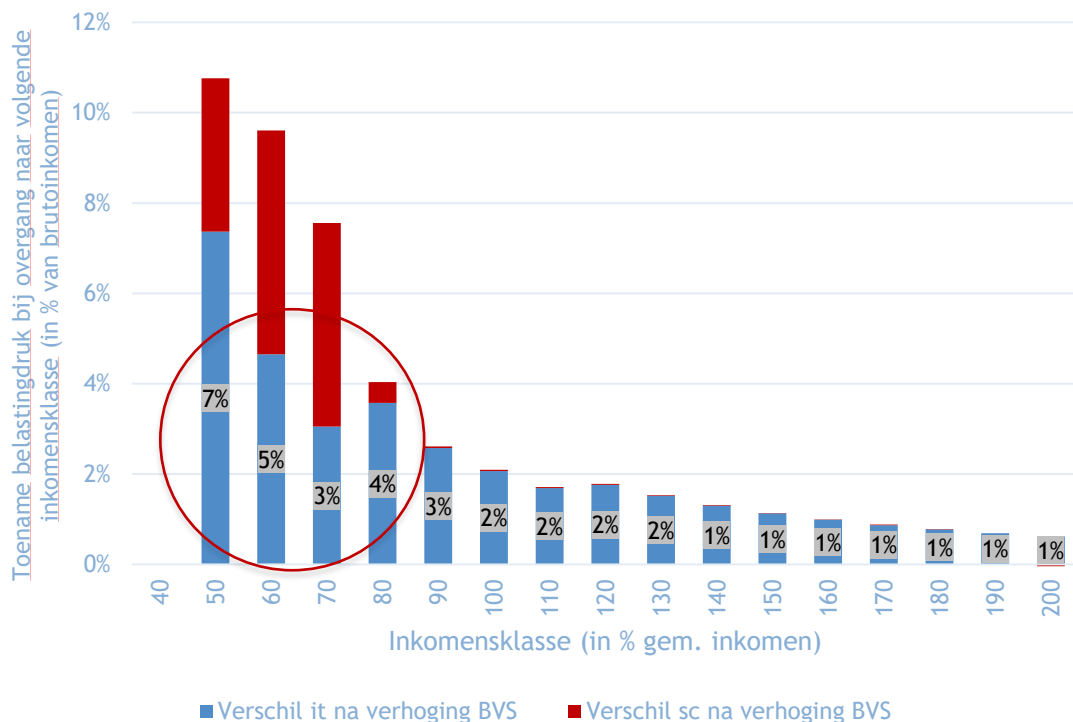
<sup>4</sup> Hoge Raad van Financiën (2020). Ibid. p. 201

<sup>5</sup> Hoge Raad van Financiën (2021) Eerste rapport betreffende de brede fiscale hervorming: Juli 2021. p. 7.

Een logisch gevolg van het doorvoeren van een uniforme absolute verlaging van de inkomensbelasting in een progressief belastingsysteem is dat de verlaging verhoudingsgewijs vermindert naarmate het loonniveau hoger is (zie grafiek 3). Maar aan de progressiviteit zelf wordt niks gewijzigd.

Bovendien heeft de maatregel een licht negatief effect heeft op de promotieval zoals weergegeven in grafiek 4. Bij een vergelijking van deze grafiek met grafiek 2 in bijlage valt op dat bij een verschuiving van inkomensklasse 40 naar 50, 50 naar 60 en 60 naar 70 de belastingdruk verder toeneemt met ongeveer 1 procentpunt van het brutoinkomen ten opzichte van de huidige situatie. Op die manier draagt de verhoging van de belastingvrijesom zelfs bij tot een lichte toename van de progressiviteit voor de laagste inkomens.

**Grafiek 4: Evolutie belastingdruk bij overgang naar hogere inkomensklasse (in % brutoinkomen): na optrekken BVS**

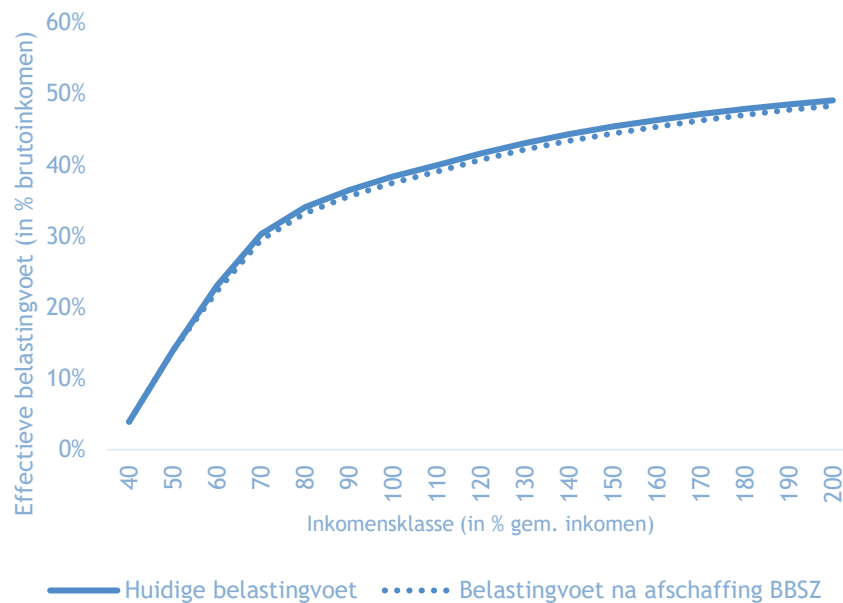


Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op data van OECD tax-benefit model. Model versie 2.3.0

## 2.2 Afschaffing bijzondere bijdrage sociale zekerheid

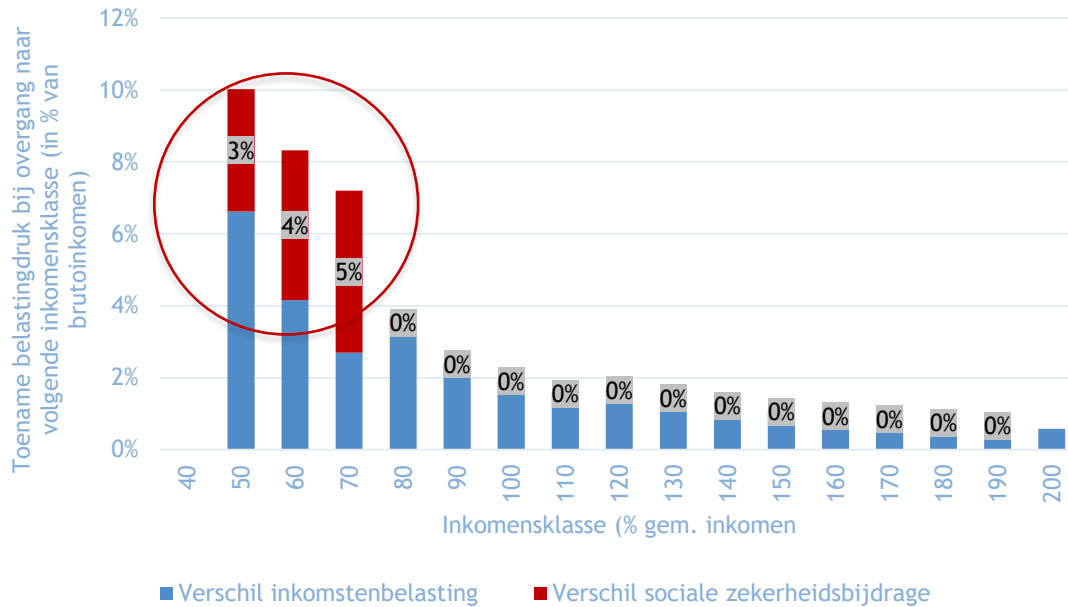
Zoals hierboven vermeld, is de Hoge Raad van Financiën van mening dat de BBSZ voor een deel bijdraagt tot de hoge progressiviteit van de personenbelasting op de laagste inkomens en dient bijgevolg in het kader van het reduceren van de promotieval deze maatregel te worden afgeschaft. De Hoge Raad van Financiën gaat evenwel voorbij aan het feit dat de BBSZ voor het grootste deel de lage inkomens vrijstelt. Doordat het drempelbedrag alvorens de BBSZ verschuldigd ligt wordt vastgesteld op 18.592,02 EUR in aanslagjaar 2021 zijn inkomens gelijk aan 40 en 50 procent van het gemiddeld inkomen vrijgesteld van de BBSZ. De bijdrage van de inkomens gelijk aan 60 procent van het gemiddeld inkomen bedraagt minder dan 250 EUR (ong. 21 EUR/maand). Tot slot bedraagt de bijzondere bijdrage aan de sociale zekerheid minder dan 1 procent van het brutoloon voor de overige inkomensklasse. Hierdoor kan meteen worden vastgesteld dat de impact van deze maatregel verwaarloosbaar zal zijn, dit wordt ook weergegeven in de volgende grafiek. In grafiek 5 wordt de impact op de effectieve belastingvoet per inkomensklasse bij de afschaffing van de BBSZ weergegeven. Het toont aan dat de effectieve belastingdruk voor zowel de laagste inkomens als de middenlonen slechts beperkt daalt.

**Grafiek 5: Evolutie belastingdruk per inkomensklasse (in % brutoloon): huidige situatie en na afschaffing BBSZ**



Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op data van OECD tax-benefit model. Model versie 2.3.0

**Grafiek 6: Evolutie belastingdruk bij overgang naar hogere inkomensklasse (in % brutoinkomen): na afschaffing BBSZ**



Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op data van OECD tax-benefit model. Model versie 2.3.0

Naast het feit dat voor het beschikbaar inkomen slechts in zeer beperkte mate stijgt, toont grafiek 6 aan dat er zo goed als geen verbetering kan worden opgetekend wat de promotievalt betreft, hetzij het een beperkte verbetering bij een overgang van de inkomensklasse gelijk aan 50 procent van het gemiddeld inkomen naar 60 procent van het gemiddeld inkomen (een verlaging van de belastingdruk van minder dan 1 procent van het brutoinkomen). Er wordt weer niks gewijzigd aan de te snelle progressiviteit van het barema.

### 3 Besluit

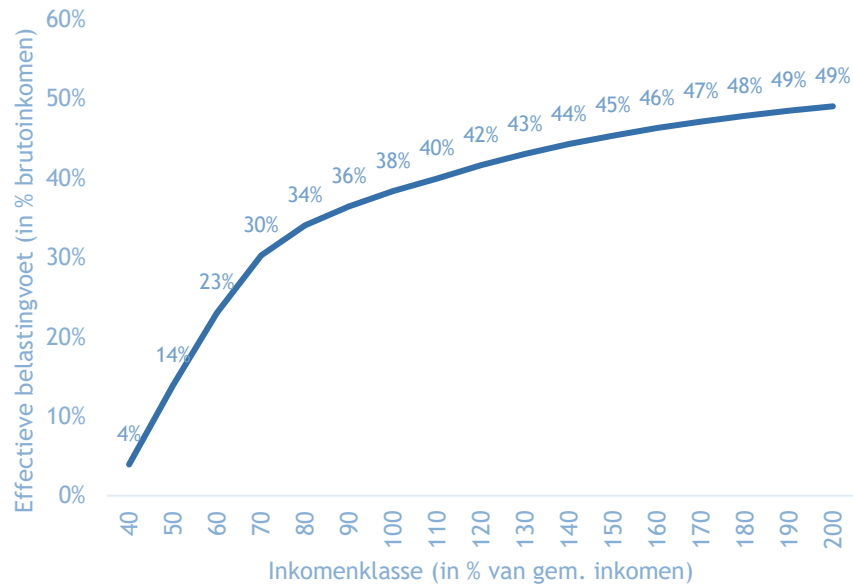
Het opzet van het basisscenario is om de hoge effectieve marginale tarieven bij een loonsverhoging te overkomen. Deze impact analyse heeft aangetoond dat geen van beide maatregelen die vervat zijn in het basisscenario leidt tot een significante daling van de promotieval. Het optrekken van de belastingvrijesom (maatregel 1) vertaalt zich in een beperkte daling van de effectieve belastingvoet. Op die manier draagt de maatregel niet bij tot het mitigeren van de promotieval bij de laagste lonen. Overigens toont de studie aan dat er een lichte stijging van de progressiviteit voor de laagste lonen kan worden verwacht. De afschaffing van de BBSZ (maatregel 2) heeft maar een zeer beperkte, geconcentreerde impact op de belastingdruk die gegeven de budgettaire kost én de hoge belastingdruk op de midden lonen niet kan worden verantwoord.

In onze eerder studie getiteld ‘Geografische en temporele vergelijking van de Belgische belastingdruk op arbeid’ werd reeds vastgesteld dat in België, ongeacht te inkomensklasse, de nominale tarieven van toepassing in de personenbelasting significant hoger zijn dan in onze buurlanden. In onze buurlanden zijn de gehanteerde tarieven niet alleen lager, de belastingschijven zijn ook breder. Verder toonde de studie aan dat de laagste inkomens op vlak van beschikbaar inkomen competitief zijn in vergelijking van de ons omringende landen. Dit kan grotendeels worden toegewezen aan de werkbonus. De competitiviteit verdwijnt evenwel razend snel naarmate het brutoinkomen stijgt. Het is frappant om vast te stellen dat de laagste inkomens reeds onderhevig zijn aan de hoogste marginale tarieven van 40 en 45 procent. Dit geeft aan dat de oorzaak van de promotievallen niet slechts te wijten zijn aan de selectieve (para)fiscale maatregelen die het beschikbaar inkomen van de laagste inkomensklassen structureel verhogen maar evenzeer aan de belastingschalen, d.i. de gehanteerde tarieven en de inkomensgrenzen waarop deze worden toegepast.

Er bestaat een gebrek aan visie. De correct gestelde problemen worden gewoonweg niet opgelost. In plaats van een nieuwe laag aan de fiscale lasagne toe te voegen, waarvan het voordeel beperkt en geconcentreerd is (en de kost zeer hoog is), moet ingezet worden op een diepgaande hervorming. Om de stelselmatige afbouw van (para)fiscale maatregelen bij een loonstijging te compenseren moet daarom in de eerste plaats gewerkt worden aan een verlaging van de belastingtarieven en een verbreding van de belastingschalen. Dit moet het opzet zijn van de grote globale fiscale hervorming, het verlagen van de belastingdruk op alle inkomens die evenzeer, dan niet meer, te leiden hebben onder de hoge fiscale druk op arbeidsinkomen. Enkel door werken meer lonend te maken voor alle inkomensklassen door een structurele stijging van het beschikbaar inkomen te bekomen, zal de koopkracht en de werkzaamheidsgraad stijgen.

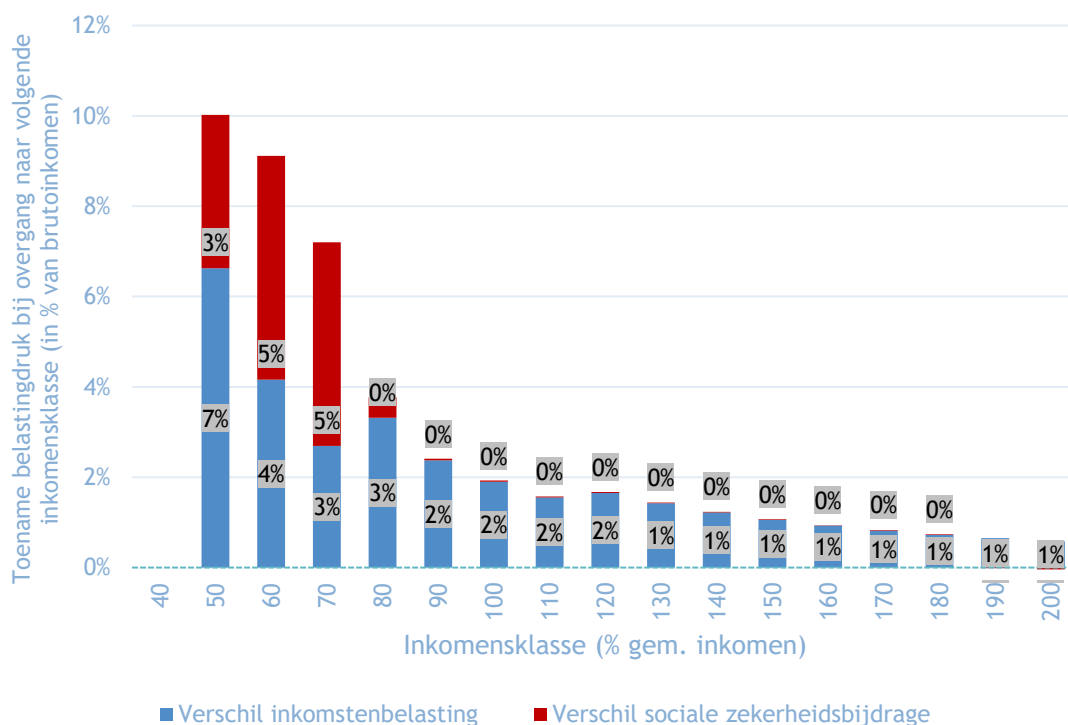
## 4 Bijlage 1

Grafiek 1: Evolutie belastingdruk per inkomensklasse (in % brutotoinkomen): huidige situatie



Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op data van OECD tax-benefit model. Model versie 2.3.0

Grafiek 2: Evolutie belastingdruk bij overgang naar hogere inkomensklasse (in % brutotoinkomen): huidige situatie



Bron: Eigen berekeningen gebaseerd op data van OECD tax-benefit model. Model versie 2.3.0