

BULLETIN DE DOCUMENTATION

*Steunpunt Beleidsrelevant onderzoek
Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen*

Spoor fiscaliteit

*De impact van de hervorming Reynders op de grondslag
van de APB: een eerste tussentijdse analyse*

Dr. Carine Smolders & Stijn Goeminne

Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV)
Hogeschool Gent
Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde
Voskenslaan 270
9000 Gent
e-mail: carine.smolders@hogent.be

ABSTRACT

In 2001 the Belgian federal income tax system was changed in a significant way. Given that these federal tax revenues constitute the tax base of the Flemish local government APB-tax, local governments will be facing a serious decline in tax revenues and a decreasing tax base during the period 2003-2006. Although the final impact will only be observed in 2007, we made a preliminary estimate of the effect on the local tax bases in 2002. Our analysis shows these tax bases increased in 2003 by 3.88%. But due to the income tax reform on average 0.45% of the local government's tax base disappeared as compared to the former year. However, the effect of the reform varied quite substantially between communities. Exploratory OLS-regression results show that the change in the tax base for the APB-tax is depending on variables representing migration, population characteristics and community scale.

KEYWORDS: fiscal federalism, vertical fiscal externalities, personal income tax reform

JEL Classification code: H77

1. Inleiding (1)

Sinds 2001 stellen we in vele gemeenten ongewoon sterke stijgingen van de lokale belastingtarieven vast. In perscommuniqués van gemeenten, publicaties van de NBB of van het VEV worden maatregelen van hogere overheden als mogelijke aanleiding voor deze ingrijpende tariefstijgingen aangewezen. In een dossier van het VVSG (2002) rond de financiële uitdagingen voor de gemeenten en OCMW's wordt onder meer verwezen naar de reeds in werking getreden wijziging in de verdeling van de dotaties. Maar ook de gevolgen van de vertraagde inkohiering en doorstorting van de onroerende voorheffing of van de bedrijfsvriendelijke maatregelen met betrekking tot de OOV op materieel en outillering worden als oorzaak aangeduid.

Terwijl het hier telkens om Vlaamse materies gaat, wijzen gemeenten ook de federale overheid als schuldige aan. Zo wordt de door de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken uitgewerkte politiehervorming als een voor gemeenten moeilijk te dragen extra kost gekwalificeerd, die tariefstijgingen onontbeerlijk heeft gemaakt. Een ander initiatief waarvoor de federale overheid tevens verantwoordelijk is, betreft de hervorming 'Reynders' van de personenbelasting (wet van 10/08/2001). Door de vermindering van de fiscale druk, de invoering van neutraliteit ten opzichte van de diverse samenlevingsvormen, de voorziene aanpassingen van het belastingsysteem aan de kinderlast en het vergroenen van de fiscaliteit, zal de federale opbrengst van de personenbelasting dalen. Deze federale inkomsten van de personenbelasting vormen de belastinggrondslag van de gemeentelijke aanvullende personenbelasting en worden ook "de secundaire grondslag van de personenbelasting" genoemd. De APB-belastingbasis zal door de hervorming Reynders in de periode 2003 tot 2006 dus ontegensprekelijk inkrimpen. In diverse publicaties wordt gesteld dat gemeenten bij het begin van deze legislatuur geanticipeerd hebben op de gevreesde daling van de belastingontvangsten, door een verhoging van de voornaamste belastingtarieven.

1) Dit onderzoek kadert in de opdracht van het fiscaal spoor van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, dat wordt uitgevoerd door de Gentse pijler. Wij wensen hierbij onze dank uit te drukken voor de vruchtbare commentaren geleverd op dit artikel door de stuurgroepvoorzitter Dhr. H. Vanderborght en door dhr. J. Leroy van het VVSG. Verder danken we dhr. F. Adyns (Federale Overheidsdienst Financiën) en dhr. S. Swaels (Administratie Binnenlandse Aangelegenheden Vlaanderen) voor de toelevering van de data.

Hoewel de hervorming op het ogenblik van de studie nog verre van volledig geïmplementeerd was, leek het ons toch nuttig op basis van rekeningdata de eerste voorlopige effecten te berekenen. In deze bijdrage kaderen we de effecten van de hervorming Reynders op de secundaire grondslag van de gemeentelijke APB in de literatuur van de verticale fiscale externaliteiten. In de volgende paragraaf schetsen we het belang van dergelijk oversijpelings-effecten in multi-level government settings (par. 2). De krijtlijnen en de gehanteerde timing van de hervorming worden geresumeerd in paragraaf 3. Paragraaf 4 geeft aan hoe de secundaire grondslag van de APB berekend wordt en hoe de hervorming hierop een impact kan hebben. Vooraleer we de voorlopige impact van de hervorming op de secundaire grondslag van de personenbelasting in 2002 rapporteren, geven de paragrafen 5.1 t.e.m. 5.3. een analysekader. Het verband tussen de primaire en secundaire grondslag wordt duidelijk gemaakt (par. 5.1.) en effecten van de diverse determinanten van de secundaire grondslag worden in schema gezet (par. 5.2. en 5.3.). De omvang van het effect in het eerste jaar van de hervorming en de verschillen in impact op de secundaire grondslag tussen gemeenten vormen het onderwerp van de paragrafen 5.4. t.e.m. 5.6). Of de gemeenten in 2001 geanticipeerd hebben op de gevreesde daling van de secundaire grondslag van de APB via de gekende tariefverhogingen, analyseren we in paragraaf 6. Paragraaf 7 concludeert.

2. Verticale fiscale externaliteiten

2.1. De financieringsmix van lagere besturen en tax sharing arrangementen

Hoewel de fiscal federalism literatuur reeds lange tijd oog had voor interbestuurlijke effecten van dotatiesystemen, blijkt dat andere en vnl. fiscale externaliteiten lang buiten beschouwing gelaten werden (2). Het creëren van een belastingssysteem dat globaal herverdelend, efficiënt en stabiel is, blijkt op zich al een bijzonder ingewikkelde kwestie in fiscaal federale of multi-level staten. Het kiezen van de grondslag waarop lokale overheden belastingen kunnen vestigen is zeker geen vrijblijvende oefening. Oates (1999) stelt dat in een ideale wereld lagere overheden belastingen moeten mijden die gevestigd zijn op mobiele grondslagen, om zo de “race to the bottom” te voorkomen, die kan ontstaan als gevolg van ongebreidelde belastingconcurrentie. Verder moeten gemeenten zich beter niet inlaten met herverdelende belastingen of heffingen op grondslagen die erg scheef verdeeld zijn over het grondgebied. Evenmin is het verstandig om lagere overheden

2) Voor een literatuuroverzicht terzake verwijzen we naar Smolders & Goeminne (2004).

te financieren via heffingen op sterk cyclische grondslagen. Als we deze criteria toepassen dan vallen winstbelastingen en herverdelende inkomstenbelastingen meteen weg. Omwille van het risico van cross-border-shopping, non-compliance en hoog oplopende inningskosten, zijn consumptiebelastingen evenmin aangeraden. Dit alles betekent dat lagere overheden zich idealiter moeten financieren via onroerend goedbelastingen. De grondslag van dergelijke heffingen is immers allesbehalve mobiel. Voorbeelden van dergelijke in theorie lokaal optimale belastingstelsels vinden we onder meer in Australië, Mexico en de V.S.A., waar onroerend goed belastingen meer dan 85% van de lokale fiscale inkomsten genereren.

Toch stellen we vast dat lokale overheden in andere fiscaal federale staten (bijvoorbeeld Oostenrijk, Duitsland of Zwitserland) veel minder afhankelijk zijn van vastgoedbelastingen. Misschien is dit te wijten aan het feit dat achter het maximaliseren van de lokale ontvangsten uit onroerend goed belastingen ook gevaren schuilgaan. Het onroerend vermogen is zelden evenredig verdeeld over de bevolking, wat, ingeval van het hanteren van een uniform tarief, de ongelijkheid in de hand kan werken. Een OESO-studie toont verder aan dat onroerend goedbelastingen relatief weinig inkomsten genereren : gemiddeld brachten ze in 2000 2% van het BBP op in de OESO-landen (Joumard & Kongsrud,2003,27).

Joumard & Kongsrud stellen in hun vergelijkende studie over de fiscale relaties tussen overheidsniveaus in de OESO, dat de meeste lokale overheden hun inkomsten uit onroerend goed belastingen aanvullen via heffingen op met de centrale overheid gedeelde belastinggrondslagen. Dit geldt vooral voor federale contexten waarin lagere overheden een groot aantal taken vervullen en een grote autonomie genieten op het vlak van de uitgaven. Dergelijke tax-sharingafspraken kunnen diverse vormen aannemen:

- Lagere overheden hanteren dezelfde grondslag als de hogere overheid maar kunnen wel zelf hun tarief bepalen; deze vorm van tax-sharing wordt in de literatuur “piggyback tax-sharing” genoemd. Dergelijke fiscale afspraken tussen overheden vinden we terug in de VSA en in de meeste noordelijk gelegen OESO-lidstaten;
- In onder meer Finland en Spanje genieten de lagere overheden geen tariefautonomie, maar krijgen ze een vastgesteld percentage van de belastinginkomsten die uit hun territorium voortkomen;

- Gemeenten krijgen een procentueel aandeel van de totale landelijke belastinginkomsten; er wordt dus geen rekening gehouden met de fiscale draagkracht in de gemeente. Dergelijke gedeelde belastingen leunen sterk aan bij dotaties; gemeenten hebben immers geen invloed op de omvang van de middelen die hen toekomen.

De toepassing van dergelijke tax-sharing arrangements ligt nu mede aan de basis van het ontstaan van verticale fiscale externaliteiten. Het gebruik van gedeelde belastinggrondslagen introduceert nieuwe uitdagingen voor de opbouw van een efficiënt, rechtvaardig en doorzichtig belastingstelsel. Immers, indien verschillende beleidsniveaus fiscale bevoegdheden hebben en deze bovendien nog betrekking hebben op dezelfde grondslag dan zijn beslissingen van één beleidsniveau niet zonder gevolgen voor de fiscale inkomsten van een ander niveau. We identificeren hierna mogelijke gevaren verbonden aan dergelijke institutionele systemen voor respectievelijk hogere en lagere overheden.

2.2. Tax-sharingeffecten voor de hogere overheden

In praktijk blijkt dat lokale besturen zelden de grondslag van de gedeelde belasting kunnen wijzigen, maar soms wel tariefbevoegdheid hebben. Indien lokale overheden die bevoegdheid uitoefenen, zonder rekening te houden met het totale belastingplaatje voor de burger dan kan in dergelijke contexten de hogere overheid het slachtoffer worden van de in de public-financeliteratuur besproken substitutie-effecten. Hogere lokale tarieven kunnen resulteren in een verminderde arbeidsbereidheid en dus in een reductie in het arbeidsaanbod. Dit leidt op zijn beurt tot dalende inkomsten uit de sociale zekerheid en tot een daling van de fiscale inkomsten van deze hogere overheden. Langs de uitgavenzijde is het plausibel te veronderstellen dat de grotere inactiviteit van de bevolking zich vertaalt in een stijging van de vervangingsinkomsten, wat het uitgavenpeil van de hogere overheden beïnvloedt. In federale systemen moet de overheid in het bijzonder beducht zijn voor dergelijke oversijpelings-effecten wanneer de gedeelde grondslag de inkomstenbelasting betreft.

Hoe reëel dergelijke gevaren van multi-level fiscal systems zijn, kan geïllustreerd worden aan de hand van de ontwikkelingen in Zweden en Denemarken. In beide landen zagen lokale besturen zich niet gehinderd door “tariff ceilings” met betrekking tot de individuele lokale belastingen. In Zweden werd in 1996 de lokale

stijging van de fiscale druk onhoudbaar. De centrale overheid nam toen zijn toevlucht tot de instelling van een penaliserende aanvullende belasting, die aangerekend werd op de lokale belasting. Hiermee trachtte ze de negatieve effecten op haar inkomsten ten gevolge de stijging van de lokale tarieven APB & OOV te compenseren. De maatregel werd in 1998 alweer afgeschaft, maar illustreert toch dat ongebreidelde lokale fiscale autonomie centrale overheden in de problemen kan brengen. De feiten wijzen uit dat in Zweden uitgavenplafonds noodzakelijk waren om de ongebreidelde stijging van de lokale uitgaven te verhinderen (Rosevaere, 2002, 11).

In Denemarken probeert de centrale overheid nog steeds de fiscale druk onder controle te krijgen via een bevrozing van de provinciale tarieven. De uitgaven van de Deense lokale besturen als percentage van het BBP zijn de hoogste in OESO-verband. De belastingautonomie van lagere besturen is tevens indrukwekkend; enkel Zweden scoort beter op de door de OESO gehanteerde maatstaf van “taxing power” (3). Tussen de lokale besturen en de hogere overheden werden sinds 1984 op geregelde tijdstippen afspraken gemaakt over de budgettaire ontwikkeling en de beoogde geaggregeerde belastingvoet. Dit belette de gemeenten niet om tijdens elf van de achttien jaren de belastingtarieven sterker dan afgesproken te verhogen. Hierdoor steeg het gemiddelde tarief van de lokale inkomstenbelasting met 5%, terwijl slechts 1,25% voorzien was in de belastingovereenkomsten met de hogere overheid (Daugaard, 2002, 24). In 1998 werd een vierjarige belastingafpraak gemaakt tussen de hogere en de lokale overheden, die nu eerder gericht was op het in de hand houden van de lokale uitgaven. Opnieuw bleken de lokale besturen niet meteen compliant, wat de Deense regering ertoe heeft aangezet om vanaf 2002 de lokale heffingen te bevrozen. Tegelijkertijd werd afgesproken dat provincies die de overeenkomst niet zouden nakomen gestraft zouden worden door de onvoorwaardelijke dotaties voor de komende twee jaren te verminderen met 50% van de extra belastinginkomsten die ze gegenereerd hadden met de belastingverhoging. Provincies die tot een belastingverlaging overgingen ontvingen een verhoging van de centrale dotatie ter waarde van 50% van de gedeerde belastinginkomsten. Een overtreding door één provincie trof niet enkel die provincie zelf maar ook alle overige provincies. Via dergelijke collectieve sanctionering hoopte de regering dat de sociale druk door de provincies op elkaar uitgeoefend, voldoende zou zijn om stijgingen van de tarieven tegen te gaan. Dat het mechanisme niet helemaal werkte blijkt uit het feit dat inmiddels toch reeds één provincie de tarieven heeft laten stijgen (Joumard & Kongsrud, 2003).

3) Deze indicator is het product van de lokale belastingen als procent van het BBP en de maatstaf van gemeentelijke belastingautonomie (OESO, 1999). Zweden haalt een score van 15,4 versus Denemarken 14,7 en België 7,2. Hoe hoger de score, hoe groter de belastingbevoegdheid en fiscale impact.

2.3. Tax-sharingeffecten voor lagere overheden

Bovenstaande ontsporingen troffen vooral de hogere overheid. Anderzijds maakt een tax-sharingstelsel ook de lokale overheden kwetsbaar. Lokale besturen zijn zelden gemachtigd om de grondslag van de gedeelde belasting te bepalen. Indien de hogere overheid de definitie van de belastbare massa wijzigt dan kan dit de lokale ontvangsten sterk doen verschuiven. Verder kan dit ook de lokale spreiding van de fiscale lasten beïnvloeden. In de internationale literatuur worden niet veel voorbeelden van dergelijke lokale reacties op wijzigingen in de gedeelde grondslag beschreven (4). Wel is er een groeiende literatuur die aantoont dat de tarieven van lokale en hogere besturen gevestigd op dezelfde grondslag een duidelijke samenhang vertonen (5).

Veel dichterbij huis kunnen we verwijzen naar de gevolgen van de diverse hervormingen van de personenbelasting, die de grondslag vormt van de APB. In de periode 1985-1987 zorgde de wet Grootjans voor een verlichting van de fiscale lasten. Ze leidde onder meer tot een daling van het marginaal tarief, tot de invoering van de decumul voor de lage inkomens en tot de indexering van een aantal fiscale parameters. De hervorming van 7/12/1988 had in tegenstelling tot de wet Grootjans duidelijk meteen effect. Deze operatie leidde in aanslagjaar 1990 tot de veralgemening van de decumulregeling voor gehuwden en de invoering van het huwelijksquotiënt. Ook resulteerde deze hervorming onder meer in de reductie van het aantal belastingschalen, een verhoging van de belastingvrije sommen en van de belastingvermindering ten gevolge het aantal kinderen ten laste. Door beide ingrijpende hervormingen verlaagde de globale fiscale druk voor de burger maar versmalde tegelijkertijd de grondslag van de aanvullende personenbelasting.

In 1994 werd de aanvullende crisisbelasting ingevoerd die echter geen effect had op de lokale ontvangsten. In het kielzog van deze maatregel werd ook beslist om de fiscale barema's niet langer te indexereren, waardoor de fiscale massa waarop de gemeenten de aanvullende belasting vestigden weer toenam. Sinds 2000 werd de indexering heringevoerd en werd werk gemaakt van een graduele afbouw van de crisisbelasting. Verder konden belastingplichtigen voortaan de kosten voor kinderopvang aftrekken.

4) Goodspeed & Salins (1996) en Goodspeed (1997) bestudeerden de hervorming van inkomstenbelastingen in New Jersey. Meer specifiek werd nagegaan in welke zin de door de Staat geïnitieerde wijziging in het stelsel van de inkomstenbelasting geresulteerd heeft in een wijziging van de tarieven van de schooldistricten. Uit de econometrische schatting blijkt dat de lagere overheden per dollar verlaging van de belastingen 78 cent hebben doorgegeven aan de bevolking.

5) Zie Smolders & Goeminne (2004).

Heyndels & Vuchelen (1993) gingen na hoe de hervorming van 1988 de gemiddelde aanslagvoeten in de Brusselse gemeenten beïnvloedde. Deze gemiddelde aanslagvoeten daalden vooral gevoelig in de rijkere gemeenten. De studie toont ook aan dat sociologische/familiale kenmerken, zoals het gemiddeld aantal personen ten laste, eveneens tot een verschillende aanslagvoet na de hervorming kunnen leiden. De hervorming van de personenbelasting lijkt zich in de jaren volgend op 1989 niet vertaald te hebben in algemene tariefstijgingen. Slechts in één van de negentien gemeenten werd het APB-tarief aangepast.

In 2001 ging de federale regering opnieuw over tot een grondige herformulering van de grondslag van de APB. Door onder meer aftopping van de hoogste marginale tarieven, verbreding van de belastingschalen, invoering van een terugbetaalbaar belastingkrediet en de verhoging van het % voorzien voor forfaitaire kosten toegerekend op de eerste schijf vermindert de druk op arbeid, maar tegelijkertijd ook de basis waarop de gemeentelijke aanvullende belastingen toegepast worden. Deze reductie in ontvangsten zou door de gemeenten pas in 2003, maar vooral in 2005 en 2006 gevoeld worden. Wetende dat de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting gemiddeld 37% van de belastingontvangsten uitmaken of goed zijn voor ongeveer 1/5 van de totale ontvangsten, mag verwacht worden dat de hervorming zijn sporen nagelaten heeft in de gemeentelijke begrotingen. In wat volgt gaan we dieper in op de hervorming en situeren we de potentiële verschuivingen van de APB-grondslag.

3. Krijtlijnen & timing van de hervorming

Reeds in 1999 was er in het Regeerakkoord sprake van de hervorming van de personenbelasting. De wet van 10/08/2001 gaf aan hoe dit gerealiseerd zou worden. De belastinghervorming beoogt vier grote realisaties:

- De vermindering van de fiscale druk op de inkomsten uit arbeid;
- Invoering van de neutraliteit t.a.v. de samenlevingsvormen in het belastingsysteem;
- Het aanpassen van het belastingsysteem aan de kinderlast;
- Het vergroenen van de fiscaliteit (6).

6) Voor een gedetailleerde bespreking van de krachtlijnen verwijzen we naar Federale Overheidsdienst Financiën (2004).

In de onderstaande tabellen wordt de timing verbonden aan de realisatie van de diverse doelstellingen in kaart gebracht. De verlaging van de fiscale last (doelstelling 1) zal zich laten voelen in de afrekening vanaf het aanslagjaar 2003. De gevolgen van de verhoging van de neutraliteit van het belastingstelsel ten aanzien van verschillende samenlevingsvormen zullen vooral in de aanslagjaren 2002, 2004 en 2005 de belastinginkomsten beïnvloeden. Het inbedden van de kinderlast is in het plan voorzien voor 2002 en 2003. Terzelfdertijd zal ook werk gemaakt worden van de vergroening van de fiscaliteit. Dit pakket maatregelen werkt net als deze in het kader van doelstelling 1 & 2 verder door in 2004.

TABEL 1 - OVERZICHT VAN DE TIMING VAN DE EFFECTEN VAN DE FEDERALE HERFORMING VAN DE PERSONENBELASTING

Aanslagjaar	Doelstelling 1 Verlaging fiscale druk	Doelstelling 2 Neutraliteit t.a.v. diverse samenlevingsvormen	Doelstelling 3 Beter inbedding van de kinderlast	Doelstelling 4 Vergroening van de fiscaliteit
2002		<ul style="list-style-type: none"> -het huwelijksquotum wordt niet toegepast wanneer de aanslag daardoor wordt verhoogd -invroering van een gemeenschappelijke aanslag voor beide echtgenoten voor het jaar van overlijden -wegwerken van de discriminaties tussen mannen en vrouwen m.b.t. levensverzekeringen -opleffing van de bepaling die stelde dat de onroerende voorheffing van de persoonlijke goederen van de vrouw ingekoherd kon worden op de naam van de man -wijziging van de regeling inzake de invordering ten laste van feitelijk gescheiden echtgenoten 	<ul style="list-style-type: none"> -verhoging van het nettobedrag van de bestaansmiddelen waarover kinderen mogen beschikken om ten laste zijn van een alkenstaande belastingplichtige -uitsluiten van een deel van de onderhoudsgelden betaald aan kinderen bij de vaststelling van hun bestaansmiddelen 	<ul style="list-style-type: none"> -nieuwe regeling inzake de raming van de beroepskosten bij de werknemer voor woon-werkverkeer -invroering van de aftrek ten belope van 100% van de kosten die betrekking hebben op het collectief vervoer van werknemers -wijziging van het voordeel van alle aard voor de werknemers inzake woon-werkverkeer
2003	<ul style="list-style-type: none"> -verhoging van het % van de forfaitaire beroepskosten op de eerste inkomensschijf tussen 0 en 3750€ van 20% naar 23% -aanschaffing van de hoogste tarieven: schijf 37.185-54.40: 52% (ppv 52,5%) schijf 54.540 en >: 52% (ppv 55%) -belastingkrediet : basisbedrag=78€ 	<ul style="list-style-type: none"> -wegwerken van de discriminaties tussen mannen en vrouwen m.b.t. levensverzekeringen 	<ul style="list-style-type: none"> -terugnetaarstelling van de belastingvrije som voor lage inkomens -verhoging van de belastingvrije som toegekend aan alle belastingplichtigen die alleen worden belast met een of meerdere kinderen ten laste 	<ul style="list-style-type: none"> -verhoging van de aftrek ten belope van 120% van de kosten die betrekking hebben op het collectief vervoer van werknemers

TABEL 1 VERVOLG : OVERZICHT VAN DE EFFECTEN VAN DE FEDERALE HERVORMING VAN DE PERSONENBELASTING

Aanslagjaar	Doelstelling 1 Verlaging fiscale druk	Neutraliteit t.v. diverse samenlevingsvormen	Doelstelling 3 Betere inbedding van de kinderlast	Doelstelling 4 Vergroening van de fiscaliteit
2004	<p>-verhoging van het % van de forfaitaire beroepskosten op de eerste inkomensschijf tussen 0 en 3.750€ van 23% naar 25%</p> <p>-aanpassing van de niet-geïndexeerde inkomensschijven: 30%=>5.705-8.120 (i.p.v. 5.705-7.565) 40%=>8.120-12.120 (i.p.v. 7.565-10.785) 45%=>12.120-24.800 (i.p.v. 10.785-24.800)</p> <p>-aanschaffing van de hoogste tarieven: schijf 37.185-54.540 : 50% (ipv 52%) schijf 54.540 en > : 50% (ipv 52%)</p> <p>-belastingkrediet : basisbedrag = 220€</p>	<p>Neutraaliteit t.v. diverse samenlevingsvormen</p> <p>-verhoging van het basisbedrag van de belastingvrije som van elke echtgenoot tot op het niveau van een alleenstaande tot 3.390€ (ipv 3.250€)</p>		<p>-belastingvermindering voor energiebesparende uitgaven</p>
2005	<p>-aanpassing van de niet-geïndexeerde inkomensschijven: 40%=>8.120-13.530 (i.p.v. 8.120-12.120) 45%=>13.530-24.800 (i.p.v. 12.120-24.800)</p> <p>-belastingkrediet : basisbedrag=440€</p>	<p>-verhoging van het basisbedrag van de belastingvrije som van elke echtgenoot tot op het niveau van een alleenstaande tot 4.095€ (ipv 3.390€)</p> <p>-nieuwe berekening van de belastingvermindering voor sommige vervangingsinkomsten voor gehuwden en samenwonenden</p> <p>-invoering van de decumulateregeling voor wettelijk samenwonenden</p> <p>-invoering van het huwelijksquotiënt voor wettelijk samenwonenden</p> <p>-gewijzigde toerekening van beroepsinkomsten samengesteld uit verschillende inkomsten</p> <p>-gelijkstelling van wettelijk samenwonenden met gehuwden inzake invorderingsregels bij feitelijke scheiding</p>		

4. De effecten op de secundaire grondslag van de APB

4.1. De berekening van de secundaire grondslag

Door het feit dat de gemeentelijke aanvullende personenbelasting gevestigd is op de federale heffing staat het buiten kijf dat een reductie van de federale heffing zijn effect zal sorteren op de APB. Hoe groot die weerslag zal zijn hangt in eerste instantie af van de wijze waarop de grondslag van de aanvullende personenbelasting berekend wordt.

De hoofdsom vormt de basis van de personenbelasting. Dit is de verminderde basisbelasting na aftrek van de verminderingen voor inkomsten van buitenlandse oorsprong (7). Op deze hoofdsom worden een aantal inkomsten of uitgaven in rekening gebracht:

- “De bepalingen inzake de belastingvrije som;
- De verminderingen voor het langetermijnsparen en het bouwsparen;
- De vermindering voor uitgaven betaald voor prestaties in het kader van PWA;
- De verminderingen voor pensioenen en vervangingsinkomsten;
- De vermindering tot de helft voor inkomsten van buitenlandse oorsprong;
- De vermindering van 100% voor bij verdrag vrijgestelde inkomsten van buitenlandse oorsprong.” (8)

Artikel 466 van het Wetboek van de Inkomstenbelasting (2004) geeft aan welke fiscale aftrekken, vermeerderingen en voorheffingen niet in aanmerking worden genomen:

- “De aanvullende gemeentebelasting op de personenbelasting en de aanvullende agglomeratiebelasting op de personenbelasting worden berekend op de personenbelasting vastgesteld;

7) In geval dit van toepassing is, wordt de hoofdsom nog verhoogd met de afzonderlijk belaste inkomsten (Federale Overheidsdienst Financiën, 2004, art. 1330).

8) Vlaamse Gemeenschap, 2004, Art. 1330, 592.

- Voor verrekening van de in de artikelen 157 tot 168 en 175 tot 177 vermelde voorafbetalingen en van de voorheffingen, het forfaitair gedeelte van buitenlandse belasting en belastingkredieten vermeld in de artikelen 134 en 277 tot 296;
- Voor de toepassing van de in de artikelen 157 tot 168 vermelde vermeerderingen van de in de artikelen 175 tot 177 vermelde bonificatie en van de belastingverhogingen vermeld in artikel 444.”

De artikelen 157 tot 168 hebben betrekking op een vermeerdering van de personenbelasting indien geen of ontoereikende voorafbetalingen werden gedaan door de belastingplichtige; de artikelen 175 tot 177 behandelen de bonificaties die de fiscus toestaat indien wel aan de oproep om vooraf te betalen werd voldaan. Naast bonificaties of vermeerderingen van de heffing ten gevolge van het al dan niet voldoen aan de vraag om vooraf te betalen, worden belastingkredieten of belastingvrije sommen buiten beschouwing gelaten. Verder wordt voor de vorming van de grondslag geen rekening houden met de verschillende voorheffingen (onroerende of roerende voorheffing, de bedrijfsvoorheffing) noch met de buitenlandse belastingen op roerende goederen en kapitalen (artikels 277 tot 289 & artikel 296) en evenmin met de aan zelfstandigen toegestane belastingkredieten (artikel 289bis). Tenslotte wordt, zoals artikel 444 voorschrijft, abstractie gemaakt van de boete ter waarde van 10 % belastingverhoging die het gevolg kan zijn van het niet volledig, het niet correct of het volledig niet invullen van de aangifte.

Gezien de hierboven besproken formulering van de grondslag, zullen vooral de eerste twee krachtlijnen van de hervorming van 10 augustus 2001 een impact hebben op de gemeentelijke inkomsten uit de APB.

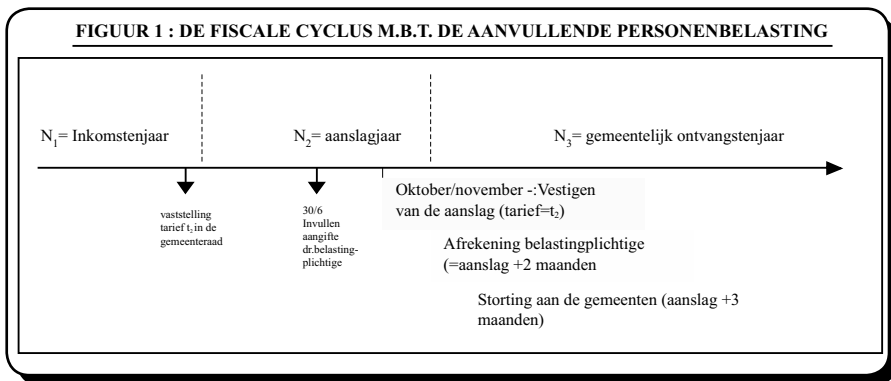
4.2. Obstakels bij het inschatten van de effecten voor de lokale fiscaliteit

Het meten van het netto-effect van de federale hervorming op de lokale APB-grondslag wordt bemoeilijkt door een reeks van factoren.

Eerste obstakel is het feit dat de belastinghervorming niet op één tijdstip wordt doorgevoerd maar tussen 2002 en 2006 gradueel zal worden geïmplementeerd. Reeds vanaf 2002 vertalen de hervormingsmaatregelen zich in een aanpassing van de bedrijfsvoorheffing. Niettemin verwachtte het Planbureau dat in aanslagjaar 2004 toch nog maar 60% van de hervorming gerealiseerd zal

zijn (Saintrain,2001,17). In aanslagjaar 2005 staan nog een reeks maatregelen op het programma die betrekking hebben op het tot stand brengen van de neutraliteit t.o.v. de diverse samenlevingsvormen die de resterende 40% van de impact moeten vertegenwoordigen.

Ten **tweede** ondervinden de gemeentelijke ontvangsten vertragingseffecten: begrotingstechnisch wordt aangenomen dat de inkohierungen pas één jaar na de start van het jaar waarvoor ze begroot zijn geïnd worden (Vlaamse Gemeenschap,2003,13). Dit is het gevolg van de tijd die de verschillende fasen van de federale vaststelling en inning van de heffing in beslag nemen. Schematisch kunnen we het volledige proces van vaststelling van de tarieven tot en met de eigenlijke ontvangst van de APB door de gemeente als volgt weergeven (Figuur 1):



Eerste fase in het proces is de vaststelling van het APB-tarief; dit gebeurt idealiter in het najaar van het jaar voorafgaand aan het aanslagjaar. Het tarief wordt toegepast in N_2 op de door de belastingplichtigen aangegeven inkomsten, die via de aangifte vanaf eind juni bekend staan bij de federale fiscus. Dit departement berekent vervolgens de aanslag. Deze inkohiering start ten vroegste vanaf oktober van dat jaar. Burgers hebben twee maanden de tijd na de vestiging van het kohier om de aanslag te vereffenen. Wanneer de burgers hun belastingschulden voldaan hebben, dan beschikt de Federale Overheidsdienst Financiën nog over één maand om de aanvullende belastingen door te storten aan de gemeenten. Concreet betekent dit dus dat de gemeenten ten vroegste 3 maanden na de vestiging van de aanslag over de APB-inkomsten kunnen beschikken. Vermits de federale administratie vertraging oploopt bij de inkohiering en ook de inningen niet steeds het voorziene ritme volgen, moeten gemeenten bij het opmaken van hun begroting rekening houden met potentiële afwijkingen.

Een **derde** obstakel bestaat erin dat er geen evidentie is met betrekking tot het belang van terugverdieneffecten voor het lokale niveau : een daling van de federale personenbelasting genereert nieuwe inkomsten voor de overheid. De toegenomen koopkracht kan resulteren in een toegenomen consumptie, een verhoogde investeringsgraad van bedrijven, een toegenomen bedrijvigheid in de bouwsector. Op hun beurt kunnen de vraagstimulerende factoren de inflatie aanwakkeren. Anderzijds zijn zgn. ‘lekken’ verantwoordelijk voor het feit dat de koopkrachtverhoging niet volledig of niet onmiddellijk de economie zal stimuleren. Via invoer kan een gedeelte wegvloeien naar buitenlandse markten; verhoogd sparen vormt een ander voorbeeld van een mogelijk lek.

Via de verhoogde consumptie kan een stijging van de BTW- en accijnzeninkomsten gerealiseerd worden. Op basis van het HERMES-model schat Saintrain (2001,27) dat het netto-effect op deze belastingen op consumptie zal toenemen van 9,9 miljard BEF in 2003 tot bijna 32 miljard BEF in 2007. Ook de inkomsten uit de sociale zekerheid en de vennootschapsbelasting werden verwacht sterk toe te nemen. Het Planbureau voorspelde in 2001 dat de stijging van het reële inkomen van de gezinnen tijdens de jaren 2001 en 2002 slechts bescheiden zou zijn (respectievelijk 0,2% en 0,6%). Vanaf 2005 zouden deze effecten, nog volgens deze studie, wel aan belang winnen en evolueren van 2,3% in 2005 tot 3,1% in 2007 (Saintrain, 2001, 22). De globale terugverdieneffecten worden door dezelfde studie geschat op 20% van de initiële kost van de operatie.

Terwijl deze multiplicatoreffecten al moeilijk meetbaar zijn voor het federale niveau, is zeer weinig geweten over het belang ervan voor het lokale niveau. Op het eerste gezicht lijkt het weinig plausibel dat gemeenten kunnen delen in de terugverdieneffecten; zij hebben geen aandeel in de indirecte belastingen, noch in de parafiscale inkomsten of heffingen op de bedrijfswinsten die eventueel door de fiscale hervorming kunnen verhogen. Een kanaal waarlangs dit zich wel zou kunnen voordoen is via de onroerende voorheffing. Wanneer de verhoogde koopkracht zich vertaalt in een toename van de bouwactiviteit in de gemeente dan kan dit met enige vertraging ook (voor wat de nieuwe constructies betreft) resulteren in een hogere opbrengst uit de onroerende voorheffing. Anderzijds valt niet uit te sluiten dat de op bedrijven gevestigde belastingen in belang kunnen stijgen en dat indirect de gestegen consumptie zich vertaalt in een stijging van het aantal banen. Dit zou op zijn beurt de belastingbasis en –opbrengst in gunstige zin kunnen beïnvloeden. Het mag in ieder geval duidelijk zijn dat dergelijke indirecte inkomsten moeilijk in te

schatten zijn qua tijdstip waarop ze gerealiseerd zullen worden. Bovendien is de realisatie zelf omgeven met veel onzekerheid.

Ten **vierde** moet rekening gehouden worden met het feit dat de gemeentelijke ontvangsten uit de fiscaliteit natuurlijk niet enkel variëren als gevolg van bovenbestuurlijke hervormingen van de grondslag. De grondslag is, zoals Heyndels & Vuchelen (1993,4) het formuleerden “de vertaling van de sociologische samenstelling van de bevolking” en het voorspellen van de evolutie ervan is daarom erg complex. Aangezien de grondslag technisch gesproken het product vormt van het gemiddelde inkomen per aangifte en het aantal aangiften, moeten in de analyse factoren die deze 2 aspecten beïnvloeden meegenomen worden. De verschuiving van het gemiddelde inkomen per aangifte hangt samen met de conjuncturele evolutie en met de ontwikkeling van de inflatie. ABA ging voor de begrotingen van 2001 en 2002 uit van een spontane groei van de belastingontvangsten van 1,5% op jaarbasis. Voor de begroting van 2003 werd deze groeivoet bijgesteld op 4% (Vlaamse Gemeenschap, 2002, 14). Voor de begroting 2004 wordt een spontane groei van 1,5% aangenomen. Gemeenten zijn in principe vrij die groeivoet te hanteren die ze wensen. Indien deze afwijkt van de door de Administratie van Binnenlandse Aangelegenheden (ABA) aanbevolen groeivoet moeten zij hun keuze wel motiveren. De gehanteerde groeivoet is in deze een belangrijk gegeven.

Theoretisch zou een gemeente naast de groeivoet van het inkomen op haar grondgebied, ook de mutatie in het aantal aangiften moeten proberen in te schatten; deze zijn het gevolg van verhuisbewegingen. Opnieuw is de betrouwbaarheid van deze groeivoet betekenisvol voor deze analyse.

Ten **vijfde** moet herinnerd worden aan het feit dat de mate waarin een gemeente precies getroffen wordt door de hervorming zelf (los van compenserende effecten en conjunctuurherneming) theoretisch afhangt van de mate waarin haar bevolking beantwoordt aan een reeks van criteria. Hoe belangrijk is de groep van inwoners die voordien in de hoogste belastingschijf vielen? Hoe omvangrijk is de groep van ingezetenen die kunnen genieten van de verbreding van de middelste belastingschalen? Hoe groot is de groep van samenwonenden in de gemeente?

In praktijk berekenen de gemeenten deze evoluties doorgaans niet zelf maar steunen ze op de raming die hen wordt bezorgd door de Federale Overheidsdienst Financiën in de maand oktober voorafgaand aan een nieuw begrotingsjaar. Deze is gebaseerd op de vast te stellen veranderingen in de ontvangen (voorlopende) bedrijfsvoorheffing en houdt rekening met vertragingen van inningen en inkohieringen van vorige jaren.

Volgens de federale administratie zijn deze ramingen zeer betrouwbaar; de afwijking tussen de geraamde en gerealiseerde belastingontvangsten overschrijden de 1%-grens niet. Het is via deze raming dat de gemeenten het effect van de hervorming Reynders, bij gelijkblijvend lokaal tarief, kunnen begroten.

Verwijzen we **in zesde instantie** naar de gelijktijdigheid van de hervorming van de personenbelasting en de reductie van de administratieve kosten die de Federale Overheidsdienst Financiën aanreket voor de doorstorting van de personenbelasting. In het verleden betaalden de gemeenten een toeslag van 3% van de APB-ontvangsten; voor 2002 werd dit percentage met 1% verminderd en in 2003 werd deze reductie herhaald. De federale overheid schatte dat deze maatregel voor het begrotingsjaar 2002 voor alle Belgische gemeenten samen een inkomstenverhoging van 19,3 miljoen euro vertegenwoordigde. Om een correcte inschatting te maken van het effect van de federale hervorming van de personenbelasting op de tarieven APB en OOV dient deze meevaller voor de jaren 2002 en 2003 in rekening gebracht te worden.

Tenslotte verwijzen we nog naar een reeks van eenmalige maatregelen die de federale belastinginkomsten hebben beïnvloed. In eerste instantie speelde de onvolmaakte inflatieaanpassing van de tariefschalen van de bedrijfsvoorheffing in 2001 en 2002. Hierdoor ontving de federale overheid aanzienlijk meer inkomsten tijdens deze jaren dan haar toekwamen. Deze extra-ontvangsten werden verrekend in de aanslag en resulteerden in lagere inkohieringen in 2003. Tegelijkertijd was het huwelijksquotiënt niet correct verrekend in de bedrijfsvoorheffing wat leidde tot lagere inningen tijdens het inkomstenjaar en hogere inningen bij de inkohiering in 2003. Hoewel deze verschuivingen in de inningscyclus voor de kastoestand van de federale overheid belangrijk zijn, doen ze weinig terzake voor de ontvangsten van de gemeenten. Terwijl reeds in de bedrijfsvoorheffing forfaitair rekening gehouden wordt met een gemeentelijk tarief van 6% (en sedert 2003 6,7% en 2004 7%), worden deze inkomsten niet meteen doorgestort aan de gemeenten. De bedrijfsvoorheffing wordt verrekend op het ogenblik van de finale inkohiering en deze zal met een vertraging van 3 maanden de inkomsten voor de gemeenten beïnvloeden.

4.3. De globale omvang van de effecten op basis van begrotingsprojecties

Diverse bronnen gaan er van uit dat de sterke tariefstijgingen van zowel de OOV als de APB sinds 2001 ingegeven werden door deze federale hervorming van de personenbelasting.

Uit de enquête die het VEV en de Vlaamse Kamers voor Handel en Nijverheid bij de lokale besturen uitvoerden in januari 2003 bij 298 van de 308 gemeenten wordt het opvangen van de minderinkomsten ten gevolge van de hervorming van de personenbelasting expliciet genoemd als een van de redenen van de aanpassing van de lokale belastingtarieven (Andries, 2003,7).

In haar jaarverslag legt de NBB eveneens expliciet de nadruk op het belang van deze hervorming :

“de lokale overheid verzwaarde daarentegen de fiscale druk op vermogen via een aanzienlijke verhoging van het tarief van de opcentiemen op de onroerende voorheffing van de particulieren en de vennootschappen, dat aldus een historisch hoog peil bereikte. (...) Zo moet vooral de ongunstige weerslag, uitgaand van de federale hervorming op de opcentiemen op de personenbelasting worden beperkt (...)” (NBB, 2003,79)

We verwijzen ook naar de publicaties van het VVSG (2003) & Dexia (2003) waarin deze hervorming andermaal als aanleiding van de tariefinflatie wordt aangewezen.

Toch beschikken we op dit moment nog over geen enkel cijfer dat gebaseerd is op de reële verandering van de totale APB-ontvangsten. De beschikbare cijfers vertrekken doorgaans van begrotingscijfers of vormen ruwe prognoses van theoretische effecten. We citeren er hieronder enkele. Stevens & Moesen (2003) kwantificeren de verwachte impact op de grondslag als volgt (Tabel 2):

TABEL 2 : JAARLIJKSE DALING VAN DE GRONDSLAG IN MILJOENEN EURO ALS GEVOLG VAN DE FEDERALE HERVORMING VAN DE PERSONENBELASTING (1)

Jaar	Jaarlijkse daling van de grondslag
2002	74
2003	438
2004	1.061
2005	1.760

1) STEVENS & MOESEN, 2003,122.

Volgens deze inschatting zal door de hervorming over de periode 2002-2006 cumulatief gezien 3,33 miljard euro aan secundaire grondslag verdwijnen (9).

9) Uit het artikel kan niet opgemaakt worden of het hier om begrotingsjaren of inkomstenjaren gaat.

De Administratie voor Binnenlandse Aangelegenheden (ABA) voorspelt in haar omzendbrief van 26 juli 2002 voor dezelfde periode een cumulatief verlies aan APB-ontvangsten ten gevolge deze hervorming a rato van 10 à 11% van de ontvangsten. Verschillende ramingen worden de gemeenten aangeboden. Bij de eerste prognose wordt abstractie gemaakt van wijzigingen in de aanslagvoeten en van de economische groei. ABA verwacht vooral in 2005 (-3,5%) en 2006 (-5,82%) een sterke daling.

In praktijk zal het effect van de hervorming sterk afhangen van de spontane groei van de inkomens. ABA geeft in haar omzendbrief ook een raming van de effecten in verschillende groeiscenario's. Ingeval van een laag groeiritme (1,5%) zou zich in 2006 een daling van de belastingontvangsten voordoen van 4,15% t.o.v. 2001; ook in 2007 zouden de ontvangsten dan onder het niveau van 2001 liggen. In scenario's met een groeicijfer van 2,5% of meer wordt verwacht dat de belastingontvangsten het niveau van het basisjaar (2001) wel overtreffen. Vermelden we tenslotte nog dat de berekening in 2006, wanneer de belastinghervorming volledig geïmplementeerd zal zijn, in gelijk welk scenario terugvallende groeicijfers oplevert (Vlaamse Gemeenschap, 2002,14).

TABEL 3 : CUMULATIEF EFFECT VAN DE HERVORMING VAN DE PERSONENBELASTING OP DE GEMEENTELIJKE ONTVANGSTEN UIT DE APB; GROEI VAN DE APB ONDER VERSCHILLENDE SCENARIO'S VAN SPONTANE GROEI (1)

Gemeentelijk begrotingsjaar	% Cumulatief					
	Effect op de APB-ontvangsten	Spontane groei=1,5%	Spontane groei=2%	Spontane groei=2,5%	Spontane groei=3%	Spontane groei=4%
2001	-	100 (2)	100	100	100	100
2002	0%	101,50	102	102,5	103	104
2003	-0,25%	102,77	103,78	104,8	105,83	107,89
2004	-1,70%	102,79	104,32	105,86	107,42	110,58
2005	-5,20%	100,61	102,61	104,64	106,69	110,90
2006	-11,02%	95,85	98,24	100,67	103,15	108,25
2007	-11,02%	97,29	100,20	103,19	106,24	112,58

1) VLAAMSE GEMEENSCHAP, 2002, 13 & 14.
 2) Om de verwachte verandering voor te stellen wordt in deze tabel gebruik gemaakt van een indexcijfer met basisjaar 2001=100.

Onderstaande Tabel 4 geeft een overzicht van de jaarlijkse vermindering van de ontvangsten uit de APB voor de periode 2003–2007. In vergelijking met de situatie van economische status quo (sg=0%) blijkt het effect van de hervorming

onder de diverse groeiscenario's in 2003 en 2004 minder sterk te spelen naarmate de spontane groei toeneemt (10).

TABEL 4 : PROCENTUEEL EFFECT VAN DE HERVORMING VAN DE PERSONENBELASTING OP DE GEMEENTELIJKE ONTVANGSTEN UIT DE APB ONDER VERSCHILLENDE GROEISCENARIO'S; PERIODE 2003-2007

Jaar (1)	Spontane groei =					
	0%	1,5%	2%	2,5%	3%	4%
2003	-0,25	102,77 - 103 = -0,23	-0,22	-0,20	-0,17	-0,11
2004	-1,45	102,79 - 104,27 (2) = -1,48	-1,46	-1,44	-1,41	-1,31
2005	-3,50	100,61 - 104,29 = -3,68	-3,71	-3,72	-3,73	-3,68
2006	-5,82	95,85 - 102,11 = -6,26	-6,37	-6,47	-6,54	-6,65
2007	0,00	97,29 - 97,35 = -0,06	-0,04	-0,02	-0,09	-0,33
SOM	-11,02	- 11,71	-11,80	-11,81	-11,76	-11,42

1) Dit is het gemeentelijk begrotingsjaar t+1.
2) 104,27= index2003 + 1,5= 102,77+1,5

Anderzijds voorspelt bovenstaande tabel dat vanaf 2005 de effecten van de hervorming Reynders meer uitgesproken worden bij sterkere economische groei. De afwijking tussen het effect zonder groei en dit effect in diverse groeiscenario's varieert in 2005 tussen 0,18 à 0,23%. In 2006 zou dit verschil zelfs kunnen oplopen tot 0,83% van de totale ontvangsten uit de APB. De verwachte totale impact varieert afhankelijk van de groeihypothese tussen -11,02% en -11,81% van de totale APB-inkomsten.

Dergelijke prognoses zijn in praktijk voor de individuele gemeente slechts in beperkte mate betekenisvol omwille van het feit dat het hier om de te verwachten wijziging van de belastingbasis gaat van de 'gemiddelde gemeente'. Op dit ogenblik zijn er geen studies voorhanden die indicaties geven over hoe sterk het groeiritme van gemeenten onderling wel kan afwijken. Evenmin is geweten wat het profiel is van gemeenten die een afwijkende evolutie kennen van de APB-ontvangsten over de tijd.

Enkel de studie van Stevens & Moesen (2003) tracht de effecten van de hervorming Reynders te specificeren voor verschillende types van gemeenten. Het centrale kenmerk is de gemeentelijke schaal. In de analyse worden gemeenten ingedeeld in drie groepen: deze met minder dan 10.000 inwoners, de groep van grote steden & centrumsteden en de groep van de resterende gemeenten (10.000 à 50.000

10) Bovenstaande tabel vloeit voort uit prognoses die door het VVSG werden berekend.

inwoners). De prognose vertrekt van een groeiverwachting m.b.t. de inkomens van 3,5% op jaarbasis voor de periode 2002-2006. De studie geeft aan dat de ontvangen APB per hoofd in 2003 en 2006 verwacht worden op hetzelfde peil te blijven in de grote steden en centrumsteden. In de kleinste gemeenten zouden op basis van de prognose de gemiddelde APB-ontvangsten met gemiddeld 1 euro dalen indien de prognoses voor 2003 en 2006 vergeleken worden. Voor de middengroep van gemeenten is er sprake van een vermindering van 204 euro/capita in 2003 naar 202 euro/capita in 2006 (11).

Andere cijfers over de omvang van het effect op de ontvangsten verschenen in het jaarverslag van de Nationale Bank (2003,79). Voor 2003 stelt de NBB een stijging van de totale lokale fiscale ontvangsten met 20 miljoen euro vast (12). Het endogeen effect van de federale hervorming zou de ontvangsten uit de APB globaal met 14 miljoen euro verminderd hebben. De stijging van het APB-tarief (resultierend in een groei van de lokale APB-ontvangsten met 55 miljoen euro) zou deze vermindering ruimschoots gecompenseerd hebben. Het gecombineerde effect van deze twee maatregelen resulteert in een bijna verdubbeling van de aangroei van de ontvangen APB in 2003 (+22 miljoen euro in 2002 versus +41 miljoen euro in 2003). In het jaarverslag 2004 werden deze cijfers bijgesteld : voor 2003 is er nu sprake van een endogeen effect van de hervorming onder de vorm van een daling van 4 miljoen euro (NBB, 2004).

5. Berekening eerste effecten van de hervorming Reynders op de secundaire grondslag

5.1. Samenhang tussen de primaire en secundaire grondslag van de personenbelasting

De mate waarin een wijziging van de inkomsten uit de APB te wijten is aan de hervorming Reynders kan maar ingeschat worden, wanneer duidelijk wordt wat het belang is van de andere determinanten van deze APB-ontvangsten. De APB-ontvangsten zijn het resultaat van de toerekening van het lokale tarief op de zgn. secundaire grondslag. Deze laatste is de federale belastingopbrengst, die op haar beurt bepaald wordt door het totaal belastbaar inkomen van alle inwoners van

11) Verder wordt in de verschillende scenario's uitgegaan van een constant groeicijfer over de te voorspellen periode. Vraag is hoe realistisch dergelijke constante groeivoet is, in een economische context die in 2001 en 2002 gekenmerkt werd door recessie maar sinds 2003 een voorzichtige relance heeft gekend.

12) Hierbij dient er wel gewezen te worden op de door de NBB gehanteerde hypothese betreffende de evolutie van de OOV en van de overige lokale belastingen. Deze werden namelijk geacht op het niveau van 2002 te blijven.

de gemeente en de gemiddelde aanslagvoet van de nationale personenbelasting die van toepassing is in de betrokken gemeente. Het totaal belastbare inkomen van een gemeente is op zijn beurt het product van het aantal aangiften in de gemeente en het gemiddeld inkomen per aangifte. De relatie tussen de primaire en de secundaire grondslag wordt hieronder schematisch voorgesteld.



Waarbij :

- t_i^{fb} = de gemiddelde aanslagvoet van de nationale personenbelasting van toepassing in gemeente i;
- t_i^{apb} = het lokaal APB tarief in gemeente i;
- TPB_i = de primaire grondslag = de federale grondslag waarop de gemiddelde federale aanslagvoet van de nationale personenbelasting van toepassing is;
- $TNBY_i$ = de primaire grondslag = het totaal netto belastbaar inkomen van gemeente i berekend op basis van het aangegeven inkomen
- TA_i = het totaal aantal aangiften in gemeente i;
- GY_i/A_i = het gemiddelde inkomen per aangifte in gemeente i;
- $TAPB_i$ = de totale lokale ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting in gemeente i;
- $TFPB_i$ = de secundaire grondslag = het bedrag waarop het APB-tarief wordt toegepast.

We houden in onderstaande berekeningen de hypothese aan dat de APB-ontvangsten die een gemeente int in 2003, in feite de belastingen zijn die berekend

zijn aan de hand van het tarief van 2002, $t_{2002,i}^{apb}$, op de secundaire grondslag van 2002, $TFPB_{2002,i}$.

Of dus (13) :

$$\begin{aligned} TAPB_{2003,i} &= TFPB_{2002,i} * t_{2002,i}^{apb} = TNBY_{2002,i} * t_{2002,i}^{fpb} * t_{2002,i}^{apb} \\ &= TA_{2002,i} * GY_{2002,i} / A_{2002,i} * t_{2002,i}^{fpb} * t_{2002,i}^{apb} \end{aligned} \quad (1)$$

Door de hierboven geïllustreerde berekeningswijze van de APB-ontvangsten kunnen wijzigingen van deze ontvangsten te wijten zijn aan volgende determinanten:

- De inflatie, indien gewerkt wordt met nominale ontvangsten;
- De wijzigingen van het lokale APB-tarief;
- De wijzigingen inzake het aantal aangiften in de gemeente;
- De wijzigingen in de inkomsten van de inwoners;
- De wijzigingen in de formulering van de belastbare inkomsten door de federale overheid;
- De wijzigingen in de federale tarieven inzake de personenbelasting, in casu de hervorming Reynders;
- Een combinatie van voorgaande determinanten.

5.2. Analyse van de wijziging van de APB-ontvangsten

Analoog aan Heyndels (1993, 20) vloeit in de analyse een wijziging van de lokale APB-ontvangsten voort uit de volgende 3 variabelen : de wijziging in het lokale APB-tarief, de wijziging in de secundaire grondslag of het resultaat van de combinatie van beiden :

$$\Delta TAPB_{2003-2001,i} = \Delta t_{2002-2001,i}^{apb} + \Delta TFPBH_{2002-2001,i} + (\Delta t_{2002-2001,i}^{apb} * \Delta TFPB_{2002-2001,i}) \quad (2)$$

Om het effect van de wijziging van de grondslag ($\Delta TFPBH_{2002-2001,i}$) te kunnen kwantificeren berekenen we de hypothetische APB-rechten $H1(TAPB_{2003,i})$, bij een constant tarief APB. Dit is de verwachte opbrengst bij gelijkblijvend tarief die we bekomen door de secundaire grondslag in 2002 te vermenigvuldigen met het APB-tarief dat gold in 2001 :

13) Het lokale tarief wordt toegepast op de aangegeven inkomsten (vandaar subindex 2002), die weliswaar door de belastingplichtige in 2001 werden gerealiseerd.

$$H1(TAPB_{2003,i}) = TFPB_{2002,i} * t_{2001,i}^{apb} \quad (3)$$

Berekenen we vervolgens de afwijking tussen deze verwachte APB-rechten voor 2003 bij constant tarief en de vastgestelde APB-rechten voor 2002. Indien deze afwijking positief is dan kan ze enkel te wijten zijn aan een wijziging van de secundaire grondslag:

$$\Delta TFPBH_{2002-2001,i} = H1(TAPB_{2003,i}) - TAPB_{2002,i} \quad (4)$$

Op analoge wijze kunnen we het effect van de wijziging van het tarief meten; we construeren eerst de hypothetische rechten, $H2(TAPB_{2003,i})$, waarbij de grondslag berekend wordt uitgaande van een nulgroei van de totale netto belastbare inkomsten:

$$H2(TAPB_{2003,i}) = TFPB_{2001,i} * t_{2002,i}^{apb} \quad (5)$$

Bijgevolg is de verandering ten gevolge de tariefwijziging:

$$\Delta t_{2002-2001,i}^{apb} = H2(TAPB_{2003,i}) - TAPB_{2002,i} \quad (6)$$

We illustreren dit met een voorbeeld :

$TFPB_{2001}$	=	1.000.000
$TFPB_{2002}$	=	1.100.000
t_{2001}^{apb}	=	4%
t_{2002}^{apb}	=	4,5%

We berekenen eerst de wijziging van de totale ontvangsten uit de APB tussen 2002 en 2003 :

$TAPB_{2003}$	=	$1.100.000 * 4,5\%$	=	49.500
$TAPB_{2002}$	=	$1.000.000 * 4,0\%$	=	40.000
$\Delta TAPB_{2003-2002}$	=	$49.500 - 40.000$	=	9.500

De stijging van de lokale APB-ontvangsten die te wijten is aan de wijziging van de secundaire grondslag, berekenen we als volgt :

$$\Delta TFPBH_{2002-2001,i} = H1(TAPB_{2003,i}) - TAPB_{2002,i}$$

Waarbij :

$H1(TAPB_{2003,i})$	=	$TFPB_{2002} * t_{2001}^{apb}$	
$H1(TAPB_{2003,i})$	=	$1100\ 000 * 4,0\%$	= 44 000
$\Delta TFPBH_{2002-2001,i}$	=	$44\ 000 - 40\ 000$	= 4 000

De wijziging van de APB-rechten ten gevolge de tariefstijging leiden we af uit:

$$\Delta t_{2002-2001,i}^{apb} = H2(TAPB_{2003}) - TAPB_{2002}$$

Waarbij:

$$H2(TAPB_{2003,i}) = TFPB_{2001,i} * t_{2002,i}^{apb}$$

$$H2(TAPB_{2003}) = 1.000.000 * 4,5\% = 45.000$$

$$\Delta t_{2002-2001,i}^{apb} = 45.000 - 40.000 = 5.000$$

$$\text{Het restant} = 9.500 - 4.000 - 5.000 = 500$$

Dit bedrag is het product van $\Delta TFPB_{2002-2001}$ en $\Delta t_{2002-2001,i}^{apb}$:

$$\text{Of restant} = (1.100.000 - 1.000.000) * 0,5\% = 500$$

5.3. Analyse van de wijziging van de secundaire grondslag tengevolge de hervorming Reynders

De hervorming Reynders heeft slechts op indirecte wijze een effect op de lokale APB-ontvangsten. Ze beïnvloedt wel op directe wijze de secundaire grondslag van deze heffing. Deze belastingbasis wordt verder nog bepaald door de veranderingen in het totaal netto belastbaar inkomen. Indien dus vastgesteld wordt dat $\Delta TFPB_{2002-2001,i}$ verschillend is van 0 dan wordt de volgende vraag relevant : wat heeft die secundaire grondslagverschuiving veroorzaakt?

Bestuderen we daartoe eerst de groei in de grondslag vastgesteld op basis van de rechten. Onder de assumptie dat er zich geen federale tariefwijziging heeft voorgedaan, is de grondslag voor 2003 deze van 2002 verhoogd met de verandering van het netto belastbaar inkomen. Deze kan op haar beurt veroorzaakt worden door een toename van het aantal aangiftes of door een toename van het gemiddelde inkomen per aangifte.

Om nu het effect van de hervorming Reynders op de omvang van de secundaire grondslag te kennen gaan we als volgt te werk. Eerst leiden we de gemiddelde federale belastingvoet af uit de berekening van de grondslag voor aanslagjaar 2001 (APB-rechten 2002), waarbij we voor $TFPB_{2001,i}$, $TA_{2001,i}$ en $(GY_{2001,i}/A_{2001,i})$ de geregistreerde waarden invullen :

$$TFPB_{2001,i} = TNBY_{2001,i} * t_{2001,i}^{fipb} \quad (7)$$

En :

$$TFPB_{2001,i} = TA_{2001,i} * GY_{2001,i} / A_{2001,i} * t^{fpb}_{2001,i} \quad (8)$$

En dus :

$$t^{fpb}_{2001,i} = TFPB_{2001,i} / (TA_{2001,i} * (GY_{2001,i} / A_{2001,i})) \quad (9)$$

De secundaire grondslag en het gemiddeld federaal tarief van 2002 doen hier dienst als toetssteen voor de verandering van de secundaire grondslag van de rechten aanvullende personenbelasting voor 2003. Voor 2003 geldt evenzeer dat :

$$TFPB_{2002,i} = TNBY_{2002,i} * t^{fpb}_{2002,i} = TA_{2002,i} * GY_{2002,i} / A_{2002,i} * t^{fpb}_{2002,i} \quad (10)$$

Maar onder de assumptie dat het gemiddeld federale tarief voor een gemeente i niet is gewijzigd, kunnen we de verwachte waarde van de secundaire grondslag in 2003 berekenen door $t^{fpb}_{2002,i}$ te substitueren door $t^{fpb}_{2001,i}$ of dus :

$$H3(TFPB_{2002,i}) = TNBY_{2002,i} * t^{fpb}_{2001,i} \quad (11)$$

$H3(TFPB_{2002,i})$ geeft de hypothetische grondslag weer bij constant gemiddeld federaal tarief voor de gemeente i .

We kunnen nu de impact van een federale fiscale hervorming kwantificeren per gemeente, door de afwijking $DEVTFPB_{H2002-2001,i}$ te berekenen. Het betreft hier het verschil tussen de hypothetische en de reële vastgestelde secundaire grondslag in 2001 :

$$DEVTFPB_{H2002-2001,i} = H3(TFPB_{2002,i}) - TFPB_{2001,i} \quad (12)$$

Deze afwijking geeft aan hoeveel de secundaire grondslag had kunnen groeien wanneer het gemiddeld federaal tarief gelijk was gebleven. Vergelijken we deze afwijking nu met de echte afwijking van de secundaire grondslag $DEVTFPB_{2002-2001,i}$, dan bekomen we variabele REYNDERS. Dit is het effect van de wijziging van de federale belastingvoet op de secundaire grondslag :

$$DEVTFPB_{2002-2001,i} = TFPB_{2002,i} - TFPB_{2001,i} \quad (13)$$

$$REYNDERS = DEVTFPB_{H2002-2001,i} - DEVTFPB_{2002-2001,i} \quad (14)$$

Bij deze wijze van raming van het effect-Reynders kan hier volgende kanttekening gemaakt worden. In onze analyse concentreren we ons op het zuivere tarieffect. De hervorming Reynders zal naast de federale tariefdaling ook een impact hebben op de groei van de belastbare massa (wijziging van de belastingplichtige, terugverdieneffecten, daling van de non-compliance,...). De mate waarin de hervorming de groei van het netto belastbaar inkomen zelf bepaalt en de endogene effecten die hier vervolgens vanuit gaan op het tarief, kunnen we op dit moment, bij gebrek aan data, niet berekenen. De variabele REYNDERS geeft bijgevolg een eerste partiële indicatie van het effect van de hervorming.

We illustreren deze berekeningswijze met een voorbeeld. We bepalen respectievelijk de federale gemiddelde tarieven voor de gemeente Aartselaar in 2002 en 2001 en berekenen vervolgens de hypothetische secundaire grondslag. Tenslotte bekijken we de afwijking tussen deze hypothetische waarden en de effectieve waarde.

Data (14):

$TFPB^N_{2002}$	=	70.738.450
$TAPB^N_{2003}$	=	2.829.538
$TNBY^N_{2002}$	=	242.104.077
t^{apb}_{2002}	=	4 %

$TFPB^N_{2001}$	=	67.745.401		$TFPB^R_{2001}$	=	69.418.712
$TAPB^N_{2002}$	=	2.709.816		$TAPB^R_{2002}$	=	2.776.748
$TNBY^N_{2001}$	=	223.631.442		$TNBY^R_{2001}$	=	229.155.138
t^{apb}_{2001}	=	4 %				

We berekenen eerst de secundaire grondslag van de APB_{2002} voor aanslagjaar 2001, zijnde $TFPB^R_{2001,i}$ en het gemiddelde federale tarief geldend voor de gemeente Aartselaar :

$$TFPB^R_{2001} = TNBY^R_{2001} * t^{fb}_{2001}$$

$$TFPB^R_{2001} = 69.418.712 = 229.155.138 * t^{fb}_{2001}$$

14) De superfix N geeft aan dat het hier om nominale data gaat; de superfix R geeft aan dat de data werden uitgedrukt in prijzen van 2002 om de invloed van de inflatie uit de analyse te weren en te kunnen werken met de reële groei van de secundaire grondslag.

En dus :

$$t_{2001}^{fb} = 69.418.712/229.155.138$$

$$t_{2001}^{fb} = 30,29\%$$

De secundaire grondslag van de APB-ontvangsten in 2003 (aanslagjaar 2002), zijnde de totale federale personenbelasting voor deze gemeente, $TFPB_{2002}^N$, bedraagt :

$$TFPB_{2002}^N = 70.738.450$$

Het corresponderende gemiddeld federale tarief voor 2002 voor Aartselaar bedraagt :

$$t_{2002}^{fb} = 70.738.450/242.104.077$$

$$t_{2002}^{fb} = 29,22\%$$

Bij gelijkblijvende federale fiscale druk was de hypothetische secundaire grondslag van de APB ontvangsten in 2003, nl. $H3(TFPB_{2002})$:

$$H3(TFPB_{2002}) = 30,29\% * 242.104.077$$

$$= 73.341.376$$

Berekenen we de hypothetische wijziging t.o.v. de secundaire grondslag van 2001 :

$$DEVTFPB_{2002H-2001} = 73.341.376 - 69.418.712 = 3.922.664$$

Of uitgedrukt als percentage van de secundaire grondslag van 2001 = +5,65%.

Was de belastingdruk dus niet gewijzigd, dan zou de grondslag aangegroeid zijn met 5,6%. De secundaire grondslag is in realiteit echter slechts met 1,9% aangegroeid. M.a.w., door de federale tariefverlaging is 3,7% van de potentieel te realiseren groei van de grondslag verdwenen.

5.4. Berekening van de voorlopige effecten van de hervorming op de secundaire grondslag

Voorgaande analyse werd uitgevoerd voor de 308 Vlaamse gemeenten. Zoals hiervoor duidelijk geworden is zal de hervorming ten vroegste de gemeentelijke ontvangsten uit de APB beïnvloeden in 2003. Immers, de eerste maatregelen zijn van toepassing op de inkomsten 2001, die in aanslagjaar 2002 onderworpen zijn aan de lokale tarieven 2002, maar pas in 2003 door gemeenten geïnd worden.

De keuze van de data inzake de aanvullende personenbelasting moet met de nodige voorzichtigheid gebeuren. De APB-ontvangsten van 2003 zoals ze blijken uit de gemeentelijke rekeningen, bevatten ook een beperkte massa aan stortingen die betrekking hebben op vorige aanslagjaren. Om de veranderingen van de APB-ontvangsten nauwkeuriger te kunnen ramen, vervangen we de APB-ontvangsten uit de rekeningen door de “rechten vastgesteld in de loop van het begrotingsjaar”. Dit cijfer vinden we terug op de overzichtsstaten die gemeenten na afloop van een boekjaar bekomen van de FOD Financiën (lijn 2 op de Staat 173X). De Federale Overheidsdienst Financiën stelde begin maart 2004 deze data ter beschikking voor de jaren 2002 en 2003. Deze gegevens werden verder aangevuld met cijfers inzake het totaal netto belastbaar inkomen per gemeente, afkomstig van het NIS en met data ons toegeleverd door Dhr. S. Swaels (ABA).

De beschrijvende parameters gaven aan dat voor 17 gemeenten er ontoelaatbare afwijkende waarden (15) opgetekend werden voor de centrale variabelen in de analyse: Keerbergen, Tremelo, Sint-Martens-Latem, Kraainem, Wezembeek-Oppem, Meise, Lo-Reninge, Ninove, Vleteren, Maarkedal, Herstappe, Baarle-Hertog, Langemark-Poelkapelle, Halen, Zutendaal, Kortesseem en Mesen. Deze gemeenten werden vervolgens geweerd uit de berekeningen.

Onderstaande Tabel 5 geeft de resultaten van de analyse voor de resterende 291 Vlaamse gemeenten. Gemiddeld groeide de secundaire grondslag van de aanvullende personenbelasting aan met 3,78%. De stijging van de secundaire grondslag werd gevoed door de verhoging van het totaal netto belastbaar inkomen in 2002 van gemiddeld 4,30%. Dit effect werd getemperd door de gemiddelde daling van het gemiddeld federale tarief van 0,48%. Dit gemiddelde mag niet verhullen dat het effect van de daling van het gemiddelde federale tarief veel sterker geweest is in een subset van gemeenten. De wijziging van de grondslag van de APB te wijten aan de verandering van het federaal tarief varieerde tussen -9,77% en +5,29%. Het effect Reynders varieerde tussen -5,23% en +10,20%.

15) Deze gemeenten worden beschouwd als outliers. Dit werd vastgesteld op basis van de berekening van de box plot procedure in SPSS. Het gaat hier in concreto om waarnemingen die meer dan 3 keer de interkwartiele range verwijderd zijn van de boven- of ondergrens van de box voor een of meerdere van volgende variabelen: het federaal tarief in 2001, het federaal tarief in 2002, de procentuele wijziging van het totaal netto belastbaar inkomen (2001-2002), de procentuele wijziging van het federaal tarief en de procentuele afwijking van de secundaire grondslag.

TABEL 5 : BESCHRIJVENDE PARAMETERS M.B.T. WIJZIGING VAN DE SECUNDAIRE GRONDSLAG, VAN HET TOTALE NETTO BESCHIKBAAR INKOMEN, VAN DE APB-RECHTEN EN VAN HET GEMIDDELDE FEDERALE TARIEF (N=291)

	Gemiddelde	Standaard-afwijking
Vastgestelde procentuele afwijking van de secundaire grondslag	3,78	1,95
Procentuele afwijking van het totale netto belastbaar inkomen	4,30	2,04
Procentuele verandering van het federale tarief	-0,48	1,72
Procentueel restant = procentuele verandering van het totale netto belastbaar inkomen * procentuele verandering federaal tarief	-0,04	0,11
Procentuele afwijking tussen de hypothetische en vastgestelde secundaire grondslag in 2002	4,30	2,04
Procentuele verandering van de secundaire grondslag tengevolge effect Reynders	-0,52	1,81

5.5. Analyse van de verschillen in de wijziging in de secundaire grondslag van de APB

Voor de overgrote meerderheid van de Vlaamse gemeenten is de grondslag waarop de APB-rechten gevestigd worden in 2002 nog gegroeid. De gemiddelde afwijking van de secundaire grondslag in 2002 t.o.v. 2001 is positief en bedraagt 3,78%. Slechts in 5 gemeenten liggen de federale belastinginkomsten lager dan deze in het voorgaande aanslagjaar. Het betreft hier in concreto Schoten, Linkebeek, Kortrijk, Lochristi en Overpelt.

TABEL 6 : OVERZICHT VAN DE GEMEENTEN WAAR DE SECUNDAIRE GRONDSLAG GEKROMPEN IS IN AANSLAGJAAR 2002

Gemeente	Vastgestelde procentuele afwijking van de secundaire grondslag tussen 2002 en 2001 (prijzen 2002)	Vastgestelde procentuele afwijking van het totaal netto belastbaar inkomen tussen 2002 en 2001 (prijzen 2002)	Vastgestelde procentuele afwijking van het federaal tarief tussen 2002 en 2001 (prijzen 2002)	Effect Reynders = hypothetische aangroei secundaire grondslag (bij gelijkblijvend fed. tarief) – vastgestelde aangroei secundaire grondslag
1 Schoten	-0,09	1,25	-1,33	1,34
2 Linkebeek	-2,37	0,05	-2,42	2,42
3 Kortrijk	-2,59	3,40	-5,80	5,99
4 Lochristi	-5,87	4,32	-9,77	10,20
5 Overpelt	-0,62	2,77	-3,30	3,40

Bovenstaande tabel 6 wijst uit dat in deze gemeenten er zich wel degelijk een stijging van het totaal netto belastbaar inkomen heeft voorgedaan. De daling

van het gemiddelde federale belastingtarief heeft deze stijging echter volledig gecompenseerd.

Gezien de afwijkende status van deze gemeenten (inkrimping in plaats van groei van de secundaire grondslag), worden ze in de hierna volgende analyses niet weerhouden. Door verwijdering van deze subset van gemeenten uit de steekproef, wijzigt de gemiddelde verandering van de grondslag slechts in zeer lichte mate (van 3,78% naar 3,88%) (st.dev=1,77%). Voor deze resterende 286 gemeenten is het verlies aan grondslag tengevolge de wijziging van het federale tarief gemiddeld gelijk aan 0,45%.

In onderstaande Tabel 7 zijn zowel de gemeenten met de sterkst groeiende belastingbasis als deze met de minst stijgende grondslag opgenomen.

**TABEL 7 : STERKSTE STIJGERS EN DALERS INZAKE DE
SECUNDAIRE GRONDSLAG; 2001-2002**

	Plaats	Gemeente	Gem. verandering secundaire grondslag tussen 2001-2002
Grootste wijziging	1	Kalmthout	10,42%
	2	St-Laureins	9,96%
	3	Pittem	9,04%
	4	Alveringem	8,92%
	5	Bekkevoort	8,86%
Kleinste wijziging	1	Deerlijk	0,14%
	2	Herne	0,19%
	3	Hove	0,19%
	4	Lendeledede	0,30%
	5	Zelzate	0,33%

De secundaire grondslag is meer dan gemiddeld aangegroeid in Kalmthout, Sint-Laureins, Pittem, Alveringem en Bekkevoort. De opbrengst van de federale personenbelasting is in deze gemeenten met minimum 8% aangegroeid.

In vergelijking met 2001 is de basis waarop de gemeenten Deerlijk, Herne, Hove, Lendeledede en Zelzate de APB-inkomsten realiseren quasi status quo gebleven.

Zijn deze veranderingen van de secundaire grondslag karakteristiek voor bepaalde types van gemeenten? Om deze vraag te beantwoorden werden diverse

specificaties geschat, waarin de procentuele wijziging van de secundaire grondslag verklaard wordt door een combinatie van de volgende reeks van variabelen:

1. variabelen die de draagkracht van de inwoners weerspiegelen:
 - OBV = objectief belastingvermogen in 2001
 - GYCAP = gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking in 2001

2. kenmerken van de bevolkingssamenstelling
 - JONG = % inwoners jonger dan 20 jaar in 2002
 - OUD = % inwoners ouder dan 65 jaar in 2002
 - WERKL = % arbeidsgerechtigde werklozen in 2002
 - DICHT = aantal inwoners/m² in 2002

3. kenmerken van de bevolkingsevolutie
 - MIGR = aangroei van de bevolking tussen 2001 en 2002 in absolute termen

4. schaalparameters
 - INW = aantal inwoners in 2002
 - OPP = oppervlakte in m² in 2002
 - INWD₁₋₈ = dummyvariabelen die 8 inwonersklassen weerspiegelen in 2002

5. Dessoy-clusters
 - DESSOYD₁₋₁₂ = dummyvariabelen die de 12 Dessoy-clusters vertegenwoordigen

6. wijziging van het federaal tarief
 - DFTARIEF = % afwijking tussen het federale gemiddelde tarief voor een gemeente in 2001 en 2002

We willen er op wijzen dat de schatting op basis van bovenstaande variabelen, een exploratief karakter heeft. We beschikken immers tot op heden niet

over modellen, noch empirie die uitwijzen wat de secundaire grondslag van de APB voor de Vlaamse gemeenten in de steekproef bepaalt.

Tengevolge multicollineariteitsproblemen werden in de uiteindelijke schatting een aantal van de hierboven vermelde variabelen achterwege gelaten. In onderstaande tabel 8 is de specificatie weergegeven die na de multicollineariteitsanalyse de hoogste verklaaringskracht had ($R^2 = 22.9\%$; $n=285$):

$$\Delta SG_{02-01} = \alpha + \beta_1 GYCAP + \beta_2 JONG + \beta_3 DICHT + \beta_4 MIGR + \beta_5 OPP + \beta_6 DESSOYD_3 + \beta_7 DFTARIEF + \varepsilon$$

Onderstaande tabel 8 wijst uit dat de verandering van de secundaire grondslag op significante wijze (5%-niveau) samenhangt met variabelen DICHT, MIGR, DESSOYD₃ en DFTARIEF. Op 10%-niveau zijn ook de variabelen JONG en OPP significant.

Gemeenten die gekenmerkt worden door een hogere bevolkingsdichtheid kenden een beperktere aangroei van de secundaire grondslag. Dit gegeven is in overeenstemming met de vaststelling dat gemeenten met een grotere oppervlakte hun belastingbasis significant sterker zagen aangroeien. Dit was ook het geval in gemeenten die een hoger migratiesaldo te kennen geven. De grondslag is verder sterker gestegen in gemeenten die een sterkere aangroei van het gemiddeld federaal tarief van de personenbelasting kenden, wat een plausibele situatie is.

TABEL 8 : OLS-SCHATTING 1: RESULTATEN

COËFFICIENTEN OLS-SCHATTING					
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
CONSTANTE	2,062	1,249		1,652	,100
GYCAP	-,215	,161	-,087	-1,335	,183
JONG	9,460	5,228	,097	1,810	,071
DICHT	-,109	,025	-,265	-4,447	,000
MIGR	70,939	26,376	,147	2,690	,008
OPP	7,609E-05	,000	,122	1,896	,059
DESSOYD3	-,638	,269	-,137	-2,372	,018
DFTARIEF	,332	,059	,300	5,637	,000

a. Dependent Variable: vastgestelde procentuele afwijking van de secundaire grondslag tussen 2002 en 2001 (prijzen 2002)

Minder voor de hand ligt de bevinding dat in gemeenten waar de bevolking uit een groot percentage jongeren (-20 jaar) bestaat, de secundaire grondslag eveneens sterker gestegen is. Het effect blijft behouden wanneer, zoals in onderstaande specificatie, gecontroleerd wordt voor het inkomen/cap. Indien we in de regressievergelijking de variabele JONG vervangen door de variabele OUD, die het % inwoners ouder dan 65 jaar in de gemeente vertegenwoordigt, dan is deze variabele significant negatief. Beide variabelen geven dus wellicht een indicatie van de omvang van de actieve bevolking. Een groter percentage jongere inwoners of een lager percentage oudere inwoners resulteert in een grotere aangroei van de secundaire grondslag dan in andere gemeenten, omdat in beide gevallen de actieve bevolking groter is dan in de overige gemeenten. Het is precies deze actieve bevolking wiens belastbaar inkomen in grote mate de omvang van de opbrengst van de personenbelasting bepaalt.

Tenslotte blijkt de dummy voor Dessoy-cluster 3 opvallend robuust in diverse specificaties. De constante van de vergelijking verhoogt voor kleine steden met een bevolkingsomvang van ongeveer 20.000 tot 45.000 inwoners. Opvallend is de aanwezigheid in deze gemeenten van zowel industriële als tertiaire economische activiteiten, waardoor ze een vrij grote aantrekkingskracht uitoefenen als tewerkstellingscentrum. De demografische evolutie in deze gemeenten vertoont vrij grote contrasten, zodat deze factor niet relevant is voor deze cluster. Het gemiddelde inkomen van de bevolking ligt onder het gemiddelde van het Vlaamse Gewest. Vermelden we nog dat de coëfficiënt van het gemiddeld inkomen per capita (GYCAP) negatief is, maar niet significant.

5.6. Analyse van de verschillen tussen gemeenten inzake het effect-Reynders

De verandering van de secundaire grondslag is ofwel te wijten aan een verandering van het gemiddeld federaal tarief, ofwel aan een verandering van de primaire grondslag of aan een verandering van beiden. In deze paragraaf bestuderen we de verandering van het federale tarief als gevolg van de hervorming Reynders. De gemiddelde daling van de secundaire grondslag te wijten aan een daling van het federale tarief bedroeg 0,48%. In 168 gemeenten uit de steekproef werd een dergelijke negatieve impact van de wijziging van het federale tarief op de secundaire grondslag vastgesteld.

Voor deze subset van gemeenten, lag de gemiddelde daling van de grondslag tengevolge de daling van het federale tarief een flink stuk hoger, met

name op 1,48%. Ook voor deze steekproef blijven de onderlinge verschillen tussen gemeenten behoorlijk groot. Tabel 9 wijst uit dat de verandering van het tarief verwaarloosbaar was voor Sint-Truiden, Galmaarden, Herne, Eeklo en Zandhoven. Ze was wel ernstig te nemen in de gemeenten Deinze, St.-Katelijne-Waver, Ravels, Herk-de-Stad en Wingene waar de secundaire grondslag met 4.7% of meer wegsmolte.

TABEL 9 : OVERZICHT VAN DE BESCHRIJVENDE PARAMETERS VOOR DE SUBSET : AFWIJKING SECUNDAIRE GRONDSLAG TUSSEN 2001 EN 2002 < 0

	Plaats	Gemeente	Procentuele verandering van de secundaire grondslag te wijten aan de hervorming Reynders
Kleinste negatieve verandering	1	Sint-Truiden	-0,01
	2	Galmaarden	-0,02
	3	Herne	-0,03
	4	Eeklo	-0,03
	5	Zandhoven	-0,04
Hoogste negatieve verandering	1	Deinze	-7,22
	2	St.-Katelijne-Waver	-6,50
	3	Ravels	-5,08
	4	Herk-de-Stad	-4,76
	5	Wingene	-4,67

Ook voor deze variabele werd uitgezocht in hoeverre de effecten gemeentespecifiek bleken te zijn. De specificatie die werd gehanteerd voor de verklaring van de verschillen in evolutie van de secundaire grondslag werd hernomen (16), voor die steekproef van gemeenten waarvoor is vastgesteld dat de hervorming een stuk van de grondslag heeft weggenomen (=variabele REYNDERS>0). Dit model heeft slechts in zeer beperkte mate verklaringskracht voor de omvang van het effect Reynders. De R²-waarde bedraagt 6.4% (n=167) en tal van variabelen vertonen insignificante coëfficiënten (Model 2 in Tabel 10).

Indien gecontroleerd wordt voor de bevolkingsdichtheid (zie model 1 in onderstaande tabel 10), dan blijkt de omvang van het verlies aan secundaire grondslag ten gevolge de hervorming op significant negatieve wijze samen te hangen met het gemiddeld inkomen per capita (GYCAP) en met het % inwoners dat ouder is dan 65 jaar.

16) In vergelijking met het model gehanteerd ter verklaring van de wijziging van de secundaire grondslag wordt hier de variabele JONG vervangen door de variabele OUD. Ook de variabele JONG levert een significante coëfficiënt op maar, de verklaringskracht van de specificatie waarin JONG vervangen wordt door OUD is groter. De variabele DFTARIEF valt in deze analyse vanzelfsprekend weg.

Het is echter duidelijk dat voorliggende modellen een probleem van ‘omitted variables’ kennen, gezien de zeer lage verklaaringskracht ($R^2_{\text{model 1}}=5.6\%$; $R^2_{\text{model 2}}=6.4\%$). We willen er hier dan ook nog eens op wijzen dat de coëfficiënten slechts indicatief zijn en met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd.

OLS-SCHATTING:RESULTATEN						
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	CONSTANTE	3,584	,776		4,620	,000
	GYCAP	-,236	,132	-,140	-1,787	,076
	DICHT	-,023	,022	-,084	-1,045	,297
	OUD	-10,441	4,597	-,177	-2,271	,024
2	CONSTANTE	3,743	,817		4,582	,000
	GYCAP	-,236	,154	-,139	-1,527	,129
	DICHT	-,020	,024	-,072	-,828	,409
	OUD	-10,741	4,663	-,182	-2,304	,023
	OPP	9,141E-06	,000	,019	,215	,830
	DESSOYD3	-,181	,279	-,054	-,648	,518
	MIGR	-30,853	30,053	-,080	-1,027	,306

^a. Dependent Variable: effect Reynders=hyp.aangroei sec.grondslag (bij gelijkblijvend fed.tarief)
-vastgestelde aangroei sec.grondslag

6. Anticipering door gemeenten op de hervorming Reynders in 2001

Zoals gesteld zal de federale belastinghervorming pas de grondslag beïnvloeden vanaf 2002; dit zal zich echter pas vertalen in een potentiële daling van de APB-ontvangsten in 2003. In deze paragraaf zullen we nagaan of gemeenten in 2001, jaar van aanzienlijk sterke stijging van de APB- en OOV-tarieven, mogelijkervijze geanticiperd hebben op de te verwachten grondslagreductie.

In de analyse die volgt werd daarom de volgende hypothese onderzocht :
blijken gemeenten die in sterkere mate afhankelijk zijn van de inkomsten uit APB sneller (in 2001) en sterker hun APB- en OOV-tarieven aangepast te hebben?

Om dit te kunnen vaststellen moet in eerste instantie een maatstaf van de afhankelijkheid gedefinieerd worden. We operationaliseerden dit begrip op diverse wijzen :

- De ontvangen APB per hoofd van de bevolking;

- De APB-ontvangsten uitgedrukt als een percentage van de totale belastingontvangsten van de gemeente.

Anticiperend gedrag van de onderzochte gemeenten vereist dat er een positief verband zou bestaan tussen het aandeel van de APB-ontvangsten in de totale belastingontvangsten en de belastingreactie. De correlatie tussen beide variabelen blijkt echter significant negatief ; de verandering van de tarieven APB ($r_p = -0,124$; $p = 0,03$; $N = 305$) en OOV ($r_p = -0,294$; $p < 0,001$; $N = 308$) in 2001 blijken hoger in gemeenten met een beperkter procentueel aandeel van de APB in de totale fiscale ontvangsten. De correlaties tussen de APB/capita en de tarieven leveren vergelijkbare resultaten op.

Deze resultaten worden verder bevestigd wanneer T-toetsen worden uitgevoerd om de verschillen in fiscale reactie van gemeenten met een groter dan gemiddeld procentueel aandeel van de APB in de totale belastingontvangsten na te gaan. Vervangen we het procentuele aandeel van de APB in de totale belastingontvangsten door de ontvangen APB per capita dan blijven deze conclusies behouden (Tabel 11).

**TABEL 11 : OVERZICHT VAN DE RESULTATEN VAN DE T-TOETSEN
M.B.T. DE AFHANKELIJKHEID VAN DE APB-ONTVANGSTEN
EN DE WIJZIGING VAN DE APB- EN OOV-TARIEVEN; 2001**

T-toetsen	p	t	df
Procentueel aandeel van de APB-ontvangsten in de totale belastingontvangsten in 2001 vs. de procentuele verandering van de APB-tarieven in over de periode 2000-2002	0,02	-2,351	303
APB-ontvangsten per capita in 2001 vs. de procentuele verandering van de APB-tarieven in 2001	<0,001	-4,470	303
APB-ontvangsten per capita in 2001 vs. de procentuele verandering van de APB-tarieven in 2001	<0,001	-4,709	303
APB-ontvangsten per capita in 2001 vs. de procentuele verandering van de OOV-tarieven in 2001	<0,001	-4,397	306
APB-ontvangsten per capita in 2001 vs/ de procentuele verandering van de OOV-tarieven over de periode 2000-2002	<0,001	-4,398	306

7. Conclusie

Voorliggende paper analyseert de potentiële impact van de hervorming Reynders op de secundaire grondslag van de aanvullende personenbelasting (APB). Deze hervorming is een mooi voorbeeld van hoe beslissingen van één overheidsniveau betekenisvol kunnen zijn voor de fiscaliteit van het andere overheidsniveau dat dezelfde grondslag hanteert. In het geval van de APB is deze interactie nog iets specifiekere : de tariefwijzigingen van de federale overheid beïnvloeden rechtstreeks

de grondslag van de lokale overheid omdat deze een aanvullende belasting vestigt op de federale belasting. Welke gevaren dergelijke tax-sharingsystemen in zich dragen, leren ons de voorbeelden uit Zweden en Denemarken. De hogere overheden dienden er hun toevlucht te nemen tot eerder draconische maatregelen om de lokale belastingdruk en de uitgaven van de gemeenten onder controle te krijgen.

Omgekeerd kunnen federale grondslaghervormingen scherpe reacties uitlokken op het lokale niveau. Vooral wanneer het om surcharge taxes zoals opcentiemen of aanvullende belastingen gaat en wanneer deze heffingen een belangrijk aandeel uitmaken van de lokale financiële middelen, kunnen theoretisch gezien hevige tariefaanpassingen verwacht worden. Of dit ook in praktijk zo is, werd in België nog maar weinig bestudeerd. Concreet beschikken we enkel over de studie van Heyndels & Vuchelen (1993) die betrekking had op de hervorming van de personenbelasting in 1988 en de gevolgen daarvan voor de fiscaliteit in de Brusselse gemeenten. De daling van de gemiddelde aanslagvoet die het gevolg was van de federale hervorming, werd, blijkens deze studie, in een overgrote meerderheid van de gemeenten gerespecteerd. Slechts in één gemeente werd na de hervorming overgegaan tot een tariefaanpassing.

De hervorming Reynders, die zowel tariefwijzigingen als grondslagverschuivingen impliceert, drukt vanaf aanslagjaar 2002 haar stempel op de lokale inkomsten uit de APB. De gevolgen van de hervorming zullen echter gradueel zichtbaar worden. De maatregelen die kaderen in de doelstelling 1 (verlaging van de fiscale druk op arbeid) zullen vooral in aanslagjaar 2003 en 2004 hun effect laten gelden. De wijzigingen kaderend in de 3 overige doelstellingen (neutraliteit ten opzichte van de diverse samenlevingsvormen inbouwen, de kinderlast beter inbedden en de vergroening van de fiscaliteit) beïnvloeden reeds het aanslagjaar 2002. De invoering van de decumulregeling en het huwelijksquotiënt zijn slechts enkele van de ingrepen die pas in het aanslagjaar 2005 van toepassing zullen zijn. De effecten van deze maatregelen op de aanvullende personenbelasting van de gemeenten zullen zich slechts met 1 jaar vertraging manifesteren. Deze vertraging wordt veroorzaakt door het inkohierings- en inningsritme en de termijnen die hierbij moeten gerespecteerd worden.

Hoewel diverse bronnen vandaag de sterke tariefstijgingen van de OOV en APB in het begin van dit decennium rechtstreeks verbinden met de hervorming Reynders, zijn er tot nog toe geen schattingen van dit verband beschikbaar die steunen

op rekeningcijfers of vastgestelde APB-rechten. Wel circuleren diverse getallen met betrekking tot de globale impact van de hervorming op de lokale financiën die gebaseerd zijn op begrotingscijfers. Zo ramen Stevens & Moesen (2003) dat door de hervorming 3,33 miljard euro aan lokale grondslag zal verdwijnen. ABA voorspelt een cumulatieve daling van de ontvangsten uit de APB met 10 à 11%. De NBB kwantificeerde het endogene effect van de hervorming Reynders voor 2003 in haar verslag van 2003 op een verlies van 14 miljoen euro aan lokale APB-ontvangsten. In het verslag van 2004 is dit cijfer gereduceerd tot 4 miljoen euro.

In deze SBOV-studie trachten we de eerste, voorlopige effecten van de hervorming op de secundaire grondslag te schetsen. De hervorming Reynders heeft ten vroegste een impact op de inkomsten 2001(= aanslagjaar 2002) en bijgevolg op de APB-ontvangsten van 2003. Zoals eerder aangegeven komt de hervorming traag op gang en zijn de grootste effecten te verwachten voor de jaren 2005 en 2006. Dit betekent dat een dergelijke analyse op dit moment niets anders dan een partieel beeld kan geven van de effecten. Pas vanaf 2007 zal de totale impact van de hervorming duidelijk worden.

De hervorming Reynders heeft een directe impact op de secundaire grondslag van de APB-heffing, via een daling van het gemiddeld federaal tarief dat wordt toegerekend op de totale netto belastbare inkomsten van de gemeente. Daarom bestuderen we vooral de evolutie van de secundaire grondslag, die overeenstemt met de totale federale personenbelasting geïnd voor een gemeente.

In slechts 5 gemeenten uit onze steekproef is de secundaire grondslag gedaald in vergelijking met het aanslagjaar 2001. Indien we abstractie maken van deze outliers, noteren we een gemiddelde stijging van de federale personenbelasting van 3,88%. Achter dit gemiddelde gaan wel grote onderlinge verschillen schuil: de groeivoet loopt in een aantal gemeenten op tot 10,4%. Via OLS-regressie analyse werd vastgesteld dat de wijziging van de secundaire grondslag samenhangt met de bevolkingsdichtheid, het migratiesaldo, de bevolkingssamenstelling, de evolutie van het gemiddeld federaal tarief en een aantal socio-economische kenmerken van de gemeenten die in cluster 3 van de Dessoy-typologie worden meegenomen.

De stijging van de secundaire grondslag mag niet doen besluiten dat de federale belastinghervorming nog geen impact heeft gehad op de lokale APB-ontvangsten. De gemiddelde stijging van de secundaire grondslag was enerzijds te wijten aan een daling van het federale tarief en anderzijds aan de stijging van het

totaal netto belastbaar inkomen. Gemiddeld daalde het federale tarief met 0,52% en steeg de primaire grondslag met 4,30%. In 168 gemeenten werd een dergelijke negatieve impact van de wijziging van het federale tarief op de secundaire grondslag vastgesteld. Voor deze subset van gemeenten geldt dat zonder de federale tariefdaling, en bij gegeven totaal netto belastbaar inkomen, de grondslag gemiddeld genomen 1,48% meer zou gestegen zijn. Bovendien is de standaardafwijking opnieuw bijzonder groot; in een aantal gemeenten is 5 tot 7% van de potentiële groei van de secundaire grondslag verdwenen door de federale tariefdaling. De gemeenten wiens APB-grondslag in negatieve zin beïnvloed werd door de federale tariefdaling verschillen onderling niet op basis van de bevolkingsevolutie, bevolkingsdichtheid of socio-demografische kenmerken zoals die worden meegenomen in de Dessoy-clusters. We vinden evenmin verschillen tussen gemeenten met een lager dan gemiddeld OBV en de resterende gemeenten. Wel blijkt het gemiddelde inkomen per capita net als de omvang van de oudere bevolking een onderscheidend kenmerk te vormen. Hoe hoger beide variabelen, hoe lager de impact van de hervorming op de secundaire grondslag.

We kunnen dus besluiten dat de federale hervorming wel degelijk zijn stempel gedrukt heeft op de ontvangsten van de gemeenten, maar dat door de nog behoorlijke toename van het totaal netto belastbaar inkomen deze impact minder zicht- of voelbaar is in de meeste gemeenten.

Anderzijds wijzen de analyses uit dat de federale tariefdaling niet rechtstreeks aan de basis ligt van de sterke tariefstijgingen begin dit decennium. Gemeenten wiens grondslag het sterkst getroffen is door de hervorming kenden geen significant sterkere tariefverhoging dan de overige gemeenten.

8. Bibliografie

- Andries, M., 2003, Barometer lokale fiscaliteit 2003, Antwerpen, VEV.
- Daugaard, S., 2002, Enhancing Expenditure Control with a decentralised Public Sector in Denmark, OESO Department of Economics, Working Paper 320.
- Dexia, 2003, Dexia Bankstudie over de lokale financiën in 2002, Brussel, *Publiccontact*, n°42.
- Goodspeed, T., 1997, The Whitman Tax Cuts : Real Gains for New Jersey Taxpayers, Civic Report, New York, the Manhattan Institute for Policy Research.
- Goodspeed, T. & Salins, P., 1996, New Jersey Income Tax cut led to Savings, not rise in local Taxes, Civic Report, New York, the Manhattan Institute for Policy Research.
- Heyndels, B., 1993, De personenbelasting in de Brusselse gemeenten: een bedreigde grondslag?, BRES-dossier, n° 13.
- Heyndels, B. & Vuchelen, J., 1993, Federale belastinghervormingen en hun invloed op de Brusselse gemeentefinanciën, *BRES-Periodiek bericht*, n° 5.
- Joumard, I. & Kongsrud, P. M., 2003, Fiscal Relations across Government Levels, OESO, Economics department working paper n°375.
- Federale Overheidsdienst Financiën, 2004, Cursus Personenbelasting, FISCONET.
- NBB, 2003, Jaarverslag van de NBB, 2003, Brussel, NBB.
- NBB, 2004, Jaarverslag van de NBB, 2004, Brussel, NBB.
- Oates, W., 1999, An Essay on fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37(3): 1120-1150.
- OESO, 1999, Taxing Powers of state and Local Government, OECD Tax Policy Studies, n°1, Parijs.
- Rosevaere, D., 2002, Enhancing the Effectiveness of public Expenditure in Sweden, OESO Economics Department Working Paper n°345.

Saintrain, M., 2001, La réforme de l'impôt des personnes physiques. Effets macroéconomiques, budgétaires, et sur la pression fiscale, Federaal Planbureau, Working Paper 01-01.

Smolders, C. & Goeminne, S., 2004, De impact van de bovenbestuurlijke beslissingen op de lokale fiscaliteit in Vlaanderen. Deelpaper 2: Literatuuroverzicht m.b.t. verticale externaliteiten en optimale belastingsystemen, Gent, SBOV, SBOV-paper, 30 p.

Stevens, T. & Moesen, W., 2003, Een projectie voor de gemeentefinanciën: samenstel en samenspel, *Documentatieblad van FOD Financiën*, 63^o jaargang, nr. 3, mei - juni 2003, pp. 113-154.

Vlaamse Gemeenschap, 2002, Instructies voor het opstellen van de begrotingen, budgetten en meerjarenplannen voor 2003 van de gemeenten en de OCMW's van het Vlaamse Gewest, Omzendbrief BA 2002/11 van 26 juli 2002.

Vlaamse Gemeenschap, 2003, Instructies voor het opstellen van de begrotingen, budgetten en meerjarenplannen voor 2004 van de gemeenten en de OCMW's van het Vlaamse Gewest, Omzendbrief BA 2002/11 van 26 juli 2002.

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2003, De lokale belastingverhogingen nader bekeken. Analyse van de tariefstijgingen 2001-2003, Brussel, VVSG.