

Mogelijkheden en beperkingen voor het gebruik van fiscale instrumenten in het Vlaams werkgelegenheidsbeleid

Uitgevoerd door:

**IDEA Consult:
LESSIUS Hogeschool:**

**Dr. Anneleen Peeters, Ann Gevers
Guy Clémer**



Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme, in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma

Met ondersteuning van de administratie Werkgelegenheid en het ESF

ESF: de Europese bijdrage tot de ontwikkeling van de werkgelegenheid door inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpasbaarheid en gelijke kansen te bevorderen en door te investeren in menselijke hulpbronnen.

Inhoudsopgave

	p.
ALGEMENE INLEIDING	6
DEEL 1: HET FISCAAL ARBEIDSMARKTBELEID: BELEIDSCONTEXT	8
1 Het Europees werkgelegenheidsbeleid	9
1.1 Situering.....	9
1.2 Belang van fiscale instrumenten in het Europees werkgelegenheidsbeleid	10
1.3 Belang van fiscale instrumenten in het Europees economisch beleid	12
1.4 Landenspecifieke aanbevelingen voor België	12
2 De OESO	14
2.1 De werkgelegenheidsstrategie	14
2.2 Landenspecifieke aanbevelingen voor België	14
3 Het Federaal werkgelegenheidsbeleid	16
3.1 Situering.....	16
3.2 Fiscale en parafiscale maatregelen.....	16
4 Het Vlaams werkgelegenheidsbeleid	18
4.1 Situering.....	18
4.2 Fiscale en parafiscale maatregelen.....	18
DEEL 2: DE FISCALE BEVOEGDHEDEN VAN VLAANDEREN NA LAMBERMONT	20
1 Algemeen	21
2 Gewestbelastingen	22
2.1 Welke.....	22
2.2 Bevoegdheden.....	24
2.3 Randvoorwaarden	25
2.3.1 <i>Uitwisseling van informatie</i>	25
2.3.2 <i>Vermijden van dubbele belastingen (non bis in idem)</i>	25
2.3.3 <i>Verplichte samenwerkingsakkoorden</i>	25
2.4 Recente initiatieven Vlaamse Regering	26
2.4.1 <i>Het aangepast Vlaams regeerakkoord (2001)</i>	26
3 Bevoegdheden in de personenbelasting	28
3.1 Nieuwe bevoegdheden.....	28
3.2 Technische en inhoudelijke randvoorwaarden: een olijsting.....	29
3.3 De ‘Marges’ in de personenbelasting	32
3.4 De tarief- en de instrumentele autonomie in de personenbelasting.....	33
3.4.1 <i>Tariefautonomie</i>	33
3.4.2 <i>Instrumentele autonomie</i>	34

4	Enkele simulaties van mogelijke Vlaamse stimuli in de personenbelasting	36
4.1	Technisch schema	36
4.1.1	Aftrek direct op de personenbelasting	37
4.1.2	Aftrek aan de gemiddelde aanslagvoet	38
4.1.3	Aftrek aan de marginale aanslagvoet	39
4.2	Enkele simulaties	40
4.2.1	Barema	40
4.2.2	Aftrek direct op de personenbelasting (simulatie 1A en 1B)	41
4.2.3	Aftrek aan de gemiddelde belastingvoet (simulatie 2A en 2B)	41
4.2.4	Aftrek aan de verbeterde gemiddelde aanslagvoet (simulatie 2A bis en 2B bis)	42
4.2.5	Aftrek aan de marginale aanslagvoet (simulatie 3A en 3B)	43
4.3	Overzicht verschillende technieken	44

DEEL 3: FISCALE INSTRUMENTEN IN HET WERKGELEGENHEIDSBELEID 47

1	Doelstellingen en instrumenten van fiscaal beleid	48
1.1	Algemene beleidsdoelstellingen: een classificatie	48
1.2	Allocatieve functie van fiscale maatregelen	49
1.3	Herverdelende functie van fiscale maatregelen	50
1.4	Stabiliserende functie van fiscale maatregelen	50
1.5	Stimulerende functie van fiscale maatregelen	50
1.6	Instrumenten van fiscaal beleid	51
2	Fiscaal beleid ter stimulering van werkgelegenheid en opleiding	52
2.1	Het effect van fiscale (en parafiscale) maatregelen op de vraag naar arbeid	52
2.2	Het effect van fiscale (en parafiscale) maatregelen op het aanbod van arbeid	53
2.3	Het effect van fiscale (en parafiscale) maatregelen op de deelname aan opleiding	54

DEEL 4: FEDERALE FISCALE MAATREGELLEN TER STIMULERING VAN OPLEIDING EN WERKGELEGENHEID 55

1	Fiscale situatie in België: context en bevoegdheden	56
1.1	Fiscale context	56
1.2	Fiscale bevoegdheden inzake stimulering opleiding en werkgelegenheid	57
2	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag	59
2.1	Patronale lastenverlaging voor lage lonen	59
2.2	Patronale lastenverlaging voor langdurig werklozen en ouderen: ACTIVA	60
2.3	Patronale lastenverlaging voor (laaggeschoolde) jongeren ("startbanen")	61
2.4	Patronale lastenverlaging voor specifieke groepen	62
3	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod	63
3.1	Hervormingen in de personenbelasting (PB)	63
3.1.1	Algemene wijzigingen in de PB	63
3.1.2	Wijzigingen in de PB gericht op lage lonen	64
3.1.3	Wijzigingen in de PB gericht op gezinnen/alleenstaanden met kinderen	65
3.2	Verminderen van de persoonlijke sociale bijdragen (RSZ-werknemer)	66
3.2.1	Wijzigingen in de persoonlijke sociale bijdragen gericht op lage lonen	66
3.3	Geplande wijzigingen in het kader van het nieuwe Federale Regeerakkoord	67

**DEEL 5: FISCALE MAATREGELLEN IN HET BUITENLAND: EEN OVERZICHT
PER LAND 68**

1	Selectie van buitenlandse cases	69
2	Maatregelen in Nederland	70
2.1	Arbeidsmarktsituatie in Nederland.....	70
2.2	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag.....	70
2.3	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod	71
2.4	Beleidsmaatregelen gericht op het stimuleren van opleiding.....	74
3	Maatregelen in het Verenigd Koninkrijk	76
3.1	Arbeidsmarktsituatie in het Verenigd Koninkrijk	76
3.2	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag.....	76
3.3	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod	76
3.4	Beleidsmaatregelen gericht op het stimuleren van opleiding.....	78
4	Maatregelen in Ierland	79
4.1	Arbeidsmarktsituatie in Ierland.....	79
4.2	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag.....	79
4.3	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod	79
5	Maatregelen in Frankrijk	81
5.1	Arbeidsmarktsituatie in Frankrijk.....	81
5.2	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag.....	81
5.3	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod	81
5.4	Beleidsmaatregelen gericht op het stimuleren van opleiding.....	82
6	Maatregelen in Duitsland	83
6.1	Arbeidsmarktsituatie in Duitsland.....	83
6.2	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag.....	83
6.3	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod	83
6.4	Beleidsmaatregelen gericht op het stimuleren van opleiding.....	84
7	Maatregelen in Finland	85
7.1	Arbeidsmarktsituatie in Finland.....	85
7.2	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag.....	85
7.3	Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod	85

**DEEL 6: FISCALE MAATREGELLEN TER STIMULERING VAN
WERKGELEGENHEID EN OPLEIDING: EEN EVALUATIE 86**

1	Aanpak van de evaluatie	87
2	Verhogen van de werkzaamheidsgraad: vraag- of aanbodgerichte maatregelen?	88
2.1	Vraaggerichte maatregelen (via de werkgever).....	88
2.1.1	<i>Verlaging van de arbeidskosten</i>	88
2.1.2	<i>Pro's en contra's van patronale lastenverlaging</i>	89
2.2	Aanbodgerichte maatregelen (via individu)	91

3	Stimuleren van de werkzaamheidsgraad van specifieke doelgroepen: mogelijke fiscale instrumenten	94
3.1	Hogere werkzaamheidsgraad van ouderen.....	94
3.1.1	<i>Stimuleren van de werkgelegenheid van ouderen: vraag- of aanbodgerichte maatregelen.....</i>	94
3.1.2	<i>Subsidies of fiscale instrumenten.....</i>	96
3.2	Hogere werkzaamheidsgraad van gezinnen/alleenstaanden met kinderen.....	97
3.2.1	<i>Nood aan overheidstussenkomst inzake kinderopvang?</i>	97
3.2.2	<i>Kinderopvang faciliteren: subsidies of fiscale instrumenten?</i>	97
3.2.3	<i>Een flankerend beleid inzake kinderopvang.....</i>	98
4	Stimuleren van opleiding	99
4.1	Financiële prikkels voor werkgevers.....	99
4.2	Financiële prikkels voor werknemers.....	100
4.3	Een gecombineerd beleid	101

DEEL 7: CONCLUSIES EN BELEIDSVOORSTELLEN 102

1	Fiscale instrumenten in het werkgelegenheidsbeleid: samenvatting van de onderzoeksresultaten	103
1.1	Fiscaal arbeidsmarktbeleid: beleidscontext.....	103
1.2	Fiscale bevoegdheden voor Vlaanderen: autonomie met randvoorwaarden.....	103
1.3	Fiscale maatregelen ter stimulering van opleiding en werkgelegenheid: overzicht van de federale maatregelen en 6 andere EU-landen.....	105
2	Vlaamse fiscale maatregelen ter stimulering van opleiding en werkgelegenheid: enkele beleidspistes verkend	110
2.1	Keuze van de beleidsopties	110
2.2	Vlaamse ouderenkorting in personenbelasting	112
2.2.1	<i>Beleidsvoorstel.....</i>	112
2.2.2	<i>Inhoudelijke en technische randvoorwaarden</i>	113
2.2.3	<i>Enkele concrete voorstellen voor een Vlaamse ouderenkorting.....</i>	113
2.3	Vlaamse aftrek in personenbelasting voor opleidingskosten.....	117
2.3.1	<i>Beleidsvoorstel.....</i>	117
2.3.2	<i>Inhoudelijke en technische randvoorwaarden</i>	118
2.3.3	<i>Enkele concrete voorstellen voor een Vlaamse aftrek voor opleidingskosten ...</i>	118
2.4	Aanvullende Vlaamse aftrek voor kinderopvang.....	121
2.4.1	<i>Beleidsvoorstel.....</i>	121
2.4.2	<i>Inhoudelijke en technische randvoorwaarden</i>	121
2.4.3	<i>Enkele concrete voorstellen voor aanvullende aftrek kinderopvang</i>	122
2.5	Overzicht van de beleidsopties	123
	Bijlage 1: Toelichting bij enkele fiscale begrippen	124
	Bijlage 2: Lijst van tabellen	125
	Bijlage 3: Bibliografie	126

ALGEMENE INLEIDING

De doelstelling van dit onderzoek bestaat erin bouwstenen aan te reiken voor het gebruik van de (nieuwe) Vlaamse fiscale bevoegdheden in het kader van het activerend werkgelegenheids- en opleidingsbeleid. Dit doel pogen we te bereiken via het beantwoorden van volgende vragen:

- Wat is de beleidscontext op Europees, nationaal en Vlaams niveau? Welk belang wordt op Europees, Federaal en Vlaams niveau gehecht aan het gebruik van het fiscaal en parafiscaal instrumentarium in het kader van een activerend arbeidsmarktbeleid?
- Wat zijn, na Lambermont, de nieuwe mogelijkheden van Vlaanderen om met een eigen fiscaal beleid een activerend werkgelegenheidsbeleid en opleidingsbeleid te voeren?
- Wat zijn hierover de leereffecten uit het buitenland? Wat zijn de voor- en nadelen van deze fiscale instrumenten in vergelijking met de meer klassieke instrumenten die dezelfde doelstelling nastreven?
- Op welke fiscale en parafiscale strategieën en instrumenten kan het beleid in Vlaanderen een beroep doen? Wat zijn de beperkingen en randvoorwaarden?

Het onderzoeksproces wordt opgesplitst in *zeven delen*. We lichten kort toe welke aspecten aan bod zullen komen in de verschillende delen.

De groeiende belangstelling voor het fiscaal en parafiscaal instrument is een internationaal fenomeen. In een *eerste* deel wordt daarom nagegaan wat de fiscale en parafiscale maatregelen zijn die diverse bevoegde instanties voorstellen (of realiseren) in het kader van een activerend werkgelegenheids- en opleidingsbeleid. Daarbij worden drie beleidsniveaus benaderd: het internationale niveau, het Federale niveau en het Vlaamse niveau.

In een *tweede* deel bestuderen we de fiscale bevoegdheden die Vlaanderen verworven heeft na Lambermont. Deze bevoegdheden situeren zich op twee sporen: enerzijds de gewestbelastingen en anderzijds de personenbelasting. Uit de talrijke voorbeelden die in deel 2 aan bod komen, zal blijken dat de gewestelijke fiscaliteit in volle beweging is. De bestaande gewestbevoegdheden worden gevoelig verruimd en enkele belastingen worden overgedragen naar de gewesten. De gewesten hebben ook meer bevoegdheden gekregen in de personenbelasting. Ze kunnen door ingrepen op het tarief opcentiemen heffen en kortingen toestaan, al dan niet gedifferentieerd per belastingschijf. Bovendien kunnen de gewesten ook algemene belastingverminderingen en –vermeerderingen doorvoeren, verbonden aan hun bevoegdheden. Hoewel een aantal randvoorwaarden in acht genomen dienen te worden, beschikken de gewesten door deze hervorming over een omvangrijke beleidsruimte.

In een *derde* deel beschrijven we de beleidsdoelstellingen die beoogd worden met fiscale maatregelen in het werkgelegenheids- en opleidingsbeleid. Werken “lonend” maken (“Making work pay”) - onder meer via fiscale maatregelen - is op dit moment een belangrijk thema op de beleidsagenda in vele EU-lidstaten. We maken een onderscheid tussen de allocatieve functie, de herverdelende functie, de stabiliserende

en de stimulerende functie van fiscale maatregelen. Tevens bespreken we vanuit een theoretisch oogpunt het effect van fiscale en parafiscale maatregelen op de vraag naar arbeid, het aanbod van arbeid en de deelname aan opleiding.

In een *vierde* deel geven we een overzicht van de federale fiscale maatregelen die tot op heden werden genomen ter stimulering van de werkgelegenheid. We vermelden zowel beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod, als beleidsmaatregelen gericht op een verhoging van de arbeidsvraag. In globo betreft het patronale lastenverlagingen, hervormingen in de personenbelasting en verminderingen van de persoonlijke sociale bijdragen. Dit overzicht van federale fiscale maatregelen zal ons toelaten na te gaan op welke domeinen bijkomende beleidsmaatregelen vereist zijn en waar Vlaanderen dankzij de verruiming van haar bevoegdheden versterkend kan optreden.

In een *vijfde* deel gaan we op zoek naar interessante fiscale beleidsmaatregelen in het buitenland ter stimulering van werkgelegenheid en opleiding. Zowel het verhogen van de werkzaamheidsgraad als het bevorderen van levenslang leren zijn thema's die momenteel veel aandacht krijgen in alle Europese lidstaten. Het gehanteerde beleidsinstrumentarium om deze doelstellingen te realiseren verschilt echter van land tot land. In het kader van het onderzoek selecteerden we zes landen waar de overheid fiscale maatregelen hanteert voor het stimuleren van werkgelegenheid en opleiding. Concreet gaat het om de volgende landen: Nederland, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk, Duitsland en Finland.

Het *zesde* deel van dit onderzoeksrapport bevat een evaluatie van de buitenlandse en federale fiscale maatregelen genomen in het kader van een activerend werkgelegenheids- en opleidingsbeleid. De voor- en nadelen van de verschillende fiscale instrumenten worden op een rijtje geplaatst en waar mogelijk afgewogen met het meer klassieke instrumentarium van het werkgelegenheidsbeleid dat een gelijkaardige doelstelling nastreeft (o.m. subsidies). Daarnaast wordt er ook ingegaan op de vraag of de stimulering via de vraag- of de aanbodzijde dient te gebeuren. Afhankelijk van het beschikbare bestaande evaluatiemateriaal bespreken we het effect van fiscale instrumenten op de inkomensherverdeling, op de investeringen in menselijk kapitaal, op de werkgelegenheidscreatie en op groepen die niet genieten van een bepaalde beleidsmaatregel.

In een *zevende* en laatste deel worden de belangrijkste resultaten van de vorige delen samengevat. Daarnaast formuleren we een aantal beleidsvoorstellen gericht op het stimuleren van de werkgelegenheid en opleidingsparticipatie in Vlaanderen. Hierbij vertalen we een aantal buitenlandse good practices naar voor Vlaanderen implementeerbare maatregelen.

**Deel 1: HET FISCAAL ARBEIDSMARKTBELEID:
BELEIDSCONTEXT**

1 Het Europees werkgelegenheidsbeleid

1.1 Situering

Het strategisch economisch en werkgelegenheidsbeleid van de Europese Unie vindt zijn weerslag in een aantal instrumenten en documenten.

(1) De Europese werkgelegenheidsstrategie

Sinds het Verdrag van Amsterdam steunt de Europese werkgelegenheidsstrategie op verschillende instrumenten, met name:

- de door de Europese Raad opgestelde werkgelegenheidsrichtsnoeren;
- de door de lidstaten ingebrachte nationale actieplannen (NAP);
- het gezamenlijk verslag van de Raad en de Commissie (JER, Joint Employment Report), dat een analyse en evaluatie van de verschillende actieplannen bevat;
- de aanbevelingen van de Raad aan de lidstaten;
- een kwantitatieve evaluatie op basis van gemeenschappelijk indicatoren, om de vooruitgang inzake een aantal doelstellingen adequaat te kunnen evalueren en de vaststelling van 'benchmarks' en beste praktijken te ondersteunen.

(2) De Europese economische beleidsstrategie

Naast een uitgesponnen werkgelegenheidsstrategie volgt de EU een welomlijnde economische beleidsstrategie, welke vooral na de top van Lissabon een belangrijke impuls heeft gekregen. Voor dit onderzoek is vooral het domein: "activeren van de arbeidsmarkten" van belang. Ook hier worden verschillende instrumenten gepresenteerd:

- de jaarlijkse 'Globale richtsnoeren voor het economisch beleid' (GREB), gericht op het macro kader en op een aantal structurele hervormingen;
- het verslag, dat een evaluatie maakt van de voortgang bij de tenuitvoerlegging van de beleidsaanbevelingen met een beknopte evaluatie per land;
- het aan het verslag gehecht werkdocument van de diensten van de Commissie waarin de landenspecifieke aanbevelingen in detail worden onderzocht.

(3) De Europese structurele indicatoren

In maart 2000 heeft de Europese Unie zichzelf een nieuw strategisch doel gesteld: "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. In dit kader ontwikkelt de Commissie een reeks structurele indicatoren. Daarbij worden ook indicatoren ontwikkeld ter opvolging van de incentieven in de arbeidsmarkt. Momenteel is de lijst van (36) indicatoren voor het syntheseverslag 2002 gepubliceerd als een mededeling van de Commissie. Ze worden nog steeds verbeterd en aangevuld.

1.2 Belang van fiscale instrumenten in het Europees werkgelegenheidsbeleid

Het Belgisch werkgelegenheidsbeleid wordt, net als dat van zijn Europese partners, gecoördineerd door de Europese strategie voor meer werkgelegenheid, die op vier pijlers berust en die sinds de buitengewone top van Luxemburg (november 1997) werden omgezet in een aantal richtsnoeren.

De huidige vier pijlers voor meer werkgelegenheid waarop de Europese strategie berust, zijn:

- Pijler 1: verbetering van de arbeidsinzetbaarheid
- Pijler 2: ontwikkeling van ondernemerschap en het scheppen van banen
- Pijler 3: bevordering van het aanpassingsvermogen van de ondernemingen en van hun werknemers
- Pijler 4: versterking van het gelijke kansenbeleid voor mannen en vrouwen

(1) Periode 1998-2000

In de richtsnoeren voor het jaar 1998 werd in de eerste pijler, die de arbeidsinzet beoogt te verbeteren, onder meer gesteld dat “sociale uitkeringsstelsels en opleidingsstelsels, waar dat noodzakelijk blijkt, moeten worden herzien en aangepast zodat zij de inzetbaarheid van werknemers actief ondersteunen en werklozen daadwerkelijk prikkels geven om een baan of een opleiding te zoeken of te aanvaarden”.

Voorts wordt in de tweede pijler die streeft naar de verbetering van het ondernemerschap aangedrongen dat het belastingsstelsel werkgelegenheidsvriendelijker moet worden. Het wegnemen van hinderpalen en het verschaffen van prikkels voor een grotere participatie aan het arbeidsproces worden door de Europese Unie uitdrukkelijk als doelstellingen voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten geformuleerd. In die complexe problematiek vormt het fenomeen van de werkgelegenheidsvallen een belangrijke factor¹.

De richtsnoeren voor 1999 en 2000 borduurden voort op deze van 1998.

(2) Periode 2001-2002

In 2001 ondergingen de richtsnoeren een fundamentele verdieping. De nieuwe klemtonen in de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2001 vinden hun oorsprong in de conclusies van de buitengewone Europese Raad van Lissabon in maart 2000. Vooral richtsnoeren 2, 3, 9 en 12 belangen ons onderzoek aan.

Richtsnoeren 2 en 3 behoren bij de eerste pijler om de inzetbaarheid van arbeidskrachten te verhogen. Richtsnoer 2 wil de werkgelegenheidsvallen aanpakken

¹ In navolging van het advies n°4 van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid werden reeds een aantal maatregelen genomen om de werkloosheidsvallen te verminderen. Eén van de belangrijkste maatregelen is de vermindering van de persoonlijke sociale zekerheidsbijdragen.

bijvoorbeeld via randvoorwaarden inzake kinderopvang en mobiliteit. Richtsnoer 3 moet het actief ouder worden bevorderen.

- Richtsnoer 2 komt grotendeels overeen met richtsnoer 3 en 4 van vorig jaar. Er is wel een accentverschuiving. Zeer expliciet –en veel uitgesprokener dan voorheen– wordt nu gesteld dat het risico van armoede en werkgelegenheidsvallen moet verminderd worden door het vergroten van prikkels, waaronder de fiscale en parafiscale.
- In de nieuwe Richtsnoer 3 wordt in 2002 voor het eerst specifiek aandacht besteed aan het actief ouder worden; ook hier wordt de nadruk gelegd op de herziening van het sociale en fiscale stelsel om het de ouderen aantrekkelijker te maken te blijven deelnemen aan het arbeidsproces: *“zodat ouderen worden aangemoedigd te blijven werken en hiervoor niet financieel worden gestraft”*.

Richtsnoeren 9 en 12 horen bij de tweede pijler ter bevordering van het ondernemerschap. Richtsnoer 12 richt zich specifiek op de belastinghervormingen voor werkgelegenheid en opleiding.

- Richtsnoer 9 wil de ontwikkeling van zelfstandige beroepsactiviteiten aanmoedigen door het verminderen van hinderpalen in belasting- en socialezekerheidsstelsels en door strijd tegen zwartwerk (onder meer via de hervorming van belasting- en sociale zekerheidsstelsel).
- Richtsnoer 12 roept alle lidstaten op tot een verlaging van de belastingen op arbeid en van de indirecte loonkosten, in bijzonder voor laaggeschoolden en lage loonbanen. Nieuw, in deze richtsnoer, is de aanbeveling opleiding en vorming te stimuleren door fiscale stimuli terzake in te bouwen en fiscale belemmeringen te verminderen.

Al deze richtsnoeren moeten de horizontale doelstellingen verwezenlijken. In 2002 zijn volgende vier doelstellingen vooropgezet;

- Doelstelling 1: verhogen van de werkzaamheidsgraad
- Doelstelling 2: verbetering van de kwaliteit van de arbeid
- Doelstelling 3: een coherente en integrale strategie voor levenslang leren
- Doelstelling 4: een alomvattend partnerschap met de sociale partners

Na de relatief sterke herziening van de richtsnoeren 2001, wegens de integratie van de conclusies van de Europese Top van Lissabon, wijken de richtsnoeren 2002 (goedgekeurd in december 2001) nauwelijks af van deze van 2001, op de integratie van nieuwe aandachtspunten rond kwaliteit van de arbeid (tweede horizontale doelstelling), mobiliteit en milieu, na. Ook wordt het regionale feit sterker benadrukt en worden de lidstaten opgeroepen de regionale dimensie in hun arbeidsmarktbeleid te versterken en de rol van de regionale overheden in hun arbeidsmarktbeleid op te voeren.

1.3 Belang van fiscale instrumenten in het Europees economisch beleid

In de aanbeveling van de Europese Raad van 21 juni 2002 betreffende de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de gemeenschap wordt benadrukt dat belasting- en uitkeringsstelsels werken lonend moeten maken en het zoeken naar een baan moeten stimuleren. Dit kan gebeuren via:

- het verlagen van de hoge marginale effectieve belastingtarieven, met name voor lage inkomens, en het verminderen van werkgelegenheidsvallen
- verminderen van de aantrekking van uitkeringsstelsels door onder meer de voorwaarden voor het ontvangen of behouden van uitkeringen, de duur, de vervangingsratio, alsook de beschikbaarheid van arbeidsgebonden uitkeringen en het gebruik van belastingsvoordelen aan te pakken, zodat deze stelsels werkgelegenheidsvriendelijker worden
- beperking van de stimulering van vervroegde pensionering

Voorts wordt gepleit om het vennootschapsbelastingstelsel en het regelgevend kader te verbeteren en te vereenvoudigen om een ondernemingsvriendelijk klimaat tot stand te brengen. Ook moeten meer inspanningen geleverd worden op het gebied van onderwijs en opleiding. Vooral voor de typisch achtergestelde groepen op de arbeidsmarkt zoals vrouwen, oudere werknemers en vroegtijdige schoolverlaters, moeten opleidingsstelsels verbeterd worden om zo adequaat in te spelen op de veranderende vaardigheidsvereisten.

Wat betreft de regionale verschillen in de Belgische arbeidsmarkt, moeten maatregelen genomen worden om de arbeidsmobiliteit te vergroten. Dit kan ondermeer door de sociale partners aan te moedigen de bestaande loonvorming mechanismen (met behoud van de loonmatiging) beter te laten afstemmen op de plaatselijke arbeidsmarktomstandigheden en kwalificaties.

1.4 Landenspecifieke aanbevelingen voor België

De EU stelt niet alleen algemeen geldende richtsnoeren op, maar formuleert ook landenspecifieke aanbevelingen. Bij de landenspecifieke aanbevelingen voor België in 2001 en 2002 wordt expliciet de *fiscale problematiek als pijnpunt* aangehaald, als gesteld wordt dat de lasten op arbeid in België gemiddeld genomen, tot de hoogste in de Unie behoren.

Andere problemen die opgelost moeten worden, zijn;

- de instroom in langdurige werkloosheid blijft groot
- België heeft het laagste percentage oudere werknemers in de EU en het percentage werkende vrouwen ligt onder het EU-gemiddelde
- er is een tekort aan arbeidskrachten en personeel met de juiste scholing
- de werkloosheidscijfers verschillen sterk van regio tot regio en wijzen op onvoldoende arbeidsmobiliteit.

Bij de aanbevelingen (2001/2002) voor België wordt dan vooral in kader van de eerste doelstelling gepleit voor:

- het verminderen van de negatieve weerslag van de belasting- en uitkeringsstelsels² op de arbeidsmarktparticipatie, in het bijzonder voor ouderen (versie 2001) en vrouwen;
- het verminderen van de belasting op arbeid, zowel aan de vraag- als aanbodzijde, met aandacht voor een adequate evaluatie van de maatregelen terzake.

Via deze maatregelen moet België de kans op werkgelegenheidsvallen drastisch verminderen waarbij belasting-, uitkering- en opleidingsstelsels tewerkstellingsstimulerend moeten worden.

² In 2001 werd de fiscale invalshoek explicieter vermeld dan in 2002, waar meer algemeen wordt gesproken over het nagaan hoe ouderen kunnen gestimuleerd worden om actief te blijven en over extra maatregelen te overwegen om vroegtijdige uittredingen tegen te gaan.

2 De OESO

2.1 De werkgelegenheidsstrategie

Bijna een decennium geleden heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling een blauwdruk gemaakt voor arbeidsmarkthervorming, de zogenaamde “Jobs Strategy”. Deze strategie moet geaccentueerd worden in het gevoerde arbeidsmarktbeleid van alle lidstaten. Intussen werkte de OESO nauw samen met de lidstaten om deze strategie zo goed mogelijk in praktijk te brengen. In de loop van 2003 worden de beleidsprioriteiten opnieuw herzien (OECD Employment Outlook 2002).

De aanbevelingen in de “Job Strategy” hadden betrekking op de creatie van een goede voedingsbodem voor een ondernemingsgezind klimaat, een flexibilisering van loon- en arbeidskosten, een hervorming van de sociale zekerheidsvoorzieningen en werkloosheidsuitkeringen, een sterkere nadruk op actief arbeidsmarktbeleid, en een verbetering van aanwezige kennis en vaardigheden (Keese en Martin (2002)).

Volgens de ‘OECD Employment Outlook 2002’ is het financieel aantrekkelijker maken van de arbeid, naast levenslang leren en langer werken, het belangrijkste wapen tegen de werkloosheid.

De OESO beklemtoont bovendien dat de hervormingen van de arbeidsmarkt de hele beroepsbevolking moeten bereiken en niet alleen diegenen die door hun opleiding al gemakkelijk werk vinden. Vooral voor laaggeschoolden, oudere werklozen, vrouwen met kinderen en gehandicapten moeten er extra maatregelen komen. De overheden moeten meer inspanningen leveren om ouderen aan het werk te houden. Werknemers boven de 40 jaar beschouwen vervroegd pensioen te veel als een verworven recht.

2.2 Landenspecifieke aanbevelingen voor België

In het jaarlijks OESO-rapport over België worden volgende punten aangehaald om het werken en ondernemen aan te moedigen;

- Om de langdurige werkloosheid terug te dringen, pleit de OESO ervoor de werkgelegenheidsvallen aan te pakken. Werken moet financieel aantrekkelijker worden dan werkloosheidssteun trekken. Dat kan door bijvoorbeeld fiscale voordelen te verbinden aan werken voor een laag loon. Veel geld dat nu aan werkloosheidsuitkeringen wordt besteed, kan beter hieraan uitgegeven worden.
- Veel werklozen zijn laaggeschoold. De OESO pleit daarom voor extra geld voor onderwijs en opleiding en onderstreept het belang van levenslang leren.
- De verlaging van de belastingen op arbeid voor de laagste inkomens moet volgehouden worden. Toch lijkt de problematiek van de hoge werkloosheid in Wallonië en Brussel hierdoor niet te verbeteren. Daarom raadt het OESO-rapport aan om de lonen te differentiëren naargelang de (productiviteit van de) regio.

- De bijdragen die de werkgevers betalen voor de sociale zekerheid moeten verder omlaag, zeker voor de werknemers die het minimumloon verdienen.
- De arbeidsparticipatie van ouderen moet omhoog via diepgaande structurele hervormingen aangaande het brugpensioen en het statuut van oudere werklozen.
- Verder zouden de lonen voor oudere werknemers meer in lijn moeten gebracht worden met hun productiviteit, bijvoorbeeld door de anciënniteit minder te laten spelen in de loonvorming.
- Wat de vennootschapsbelasting betreft, moet de belastbare basis breder zijn en het tarief lager. België zal de voorkeurstarieven voor coördinatiecentra, distributie en dienstencentra moeten laten vallen, de belastbare basis verbreden en de extra inkomsten gebruiken om het nominale tarief te verlagen.

3 Het Federaal werkgelegenheidsbeleid

3.1 Situering

Het Federaal werkgelegenheidsbeleid gebeurt enerzijds in uitvoering van de regeringsverklaring en anderzijds binnen de Nationale Actieplannen in uitvoering van de Europese richtsnoeren. De analyse van de fiscale en parafiscale aspecten in het federaal werkgelegenheidsbeleid die bijdragen tot een activerend arbeidsmarkt- en opleidingsbeleid gebeurt dan ook op basis van:

- de regeringsverklaring van 14 juli 1999, waar onder het hoofdstuk de “actieve welvaartsstaat” het dichten van de werkgelegenheidsvallen vermeld wordt als één de maatregelen om de werkgelegenheidsgraad wezenlijk te verhogen;
- de Belgische Nationale actieplannen (jaarlijks opgemaakt sinds 1998), opgesteld op basis van de Europese richtsnoeren

Naast de Europese documenten kan men zich voor een evaluatie van het Belgisch actieplan ook baseren op het jaarlijks “Evaluatieverslag over het Belgisch werkgelegenheidsbeleid” van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (MTA). Daarnaast heeft men de adviezen van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en de Nationale Arbeidsraad die een evaluatie inhouden van het Belgisch werkgelegenheidsbeleid. Ook de Hoge Raad voor Werkgelegenheid heeft enkele belangrijke adviezen uitgebracht die direct betrekking hebben op het gebruik van fiscale en parafiscale stimuli om de werkzaamheidsgraad te verhogen.

3.2 Fiscale en parafiscale maatregelen

In de regeringsverklaring van 14 juli 1999 staat onder het hoofdstuk de “actieve welvaartsstaat” het dichten van de werkgelegenheidsvallen als één de maatregelen om de werkgelegenheidsgraad wezenlijk te verhogen. In de regeringsverklaring staat daarover nog het volgende:

“Voortbouwend op het interprofessioneel akkoord 1999-2000 zal voor de laagste arbeidsinkomens via fiscale of parafiscale weg het beschikbaar inkomen worden verhoogd. Mensen die hun uitkering voor een baan ruilen, zullen gedurende een overgangperiode hun voordelen in de sociale zekerheid verbonden aan hun vorig statuut blijven genieten. De kostenaf trek voor kinderopvang zal verbreed worden via een systeem van belastingskrediet.”

Uitdrukkelijk stelt de Europese Commissie en de Europese Raad dat België het proces inzake de aanpassing van belasting- en uitkeringsstelsels moet versnellen. De ruime waaier van maatregelen om werken tegen een laag loon aantrekkelijk te maken, wordt door Europa naar waarde geschat, maar wordt als onvoldoende gewaardeerd zolang geen meer grondige ingrepen in de incentivestructuur plaatsvinden.

Ter bevordering van de activiteitsgraad kunnen volgende maatregelen vermeld worden in het nationaal actieplan voor de werkgelegenheid (2002):

- de vermindering van patronale bijdragen van de sociale zekerheid voor werkgevers bij het aanwerven van oudere werknemers boven de 45 jaar en werkzoekenden sinds ten minste 6 maand,
- de verhoogde vermindering van patronale bijdragen voor de werknemers van 58 jaar en ouder
- het subsidiëren van sociale infrastructuren zoals buurtdiensten en kinderopvang via bijvoorbeeld het verhogen van de aftrek van de kosten voor kinderopvang
- de vermindering van de patronale en persoonlijke bijdragen voor de sociale zekerheid voor de lage lonen,
- het tijdelijk behoud van verhoogde kindertoeslag bij tijdelijke werkhervatting,
- premies bij werkhervatting van toepassing voor werkloze éénouders en voor diegenen die een baan aanvaarden met een aanzienlijke uithuizigheid (mobiliteitspremie).
- verminderingen van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid bij de overgang naar een 4-dagenweek of andere collectieve arbeidsduurvermindering
- bijkomende lastenvermindering voor sociale zekerheid in de eerste plaats voor jongeren van minder dan 25 jaar en 50-plussers

Verder wordt bij de verlaging van de fiscale en parafiscale druk op arbeid ook nog de hervorming van de personenbelasting vernoemd die progressief wordt doorgevoerd. De impact van deze hervorming is belangrijk, met name;

- de maximale marginale aanslagvoeten worden verminderd
- het langzaam optrekken van de forfaitaire beroepskosten voor de laagste lonen,
- de aangekondigde invoering van een terugbetaalbaar belastingskrediet voor lage arbeidsinkomsten,
- schrapping van de aanvullende crisisbelasting
- herindexering van de fiscale barema's

4 Het Vlaams werkgelegenheidsbeleid

4.1 Situering

Naar analogie met het Federaal niveau wordt nagegaan welke maatregelen in het Regeerakkoord worden vermeld om via fiscale en parafiscale weg bij te dragen tot een hogere werkgelegenheidsgraad door het bestrijden van de werkloosheidsval en door een meer kwalitatieve inzetbaarheid van arbeid (onder meer via opleiding). Naast het regeerakkoord worden ook de aanpassingen aan het regeerakkoord (ingevolge de bijkomend overgehevelde bevoegdheden) en de beleidsnota werkgelegenheid doorgenomen. Ook hier zal gekeken naar de realisaties gericht op het wegwerken van de financiële werkgelegenheidsvallen.

4.2 Fiscale en parafiscale maatregelen

(1) Het Vlaams regeerakkoord

Het Vlaams regeerakkoord (13 juli 1999) voorziet, als een van de strategische doelstellingen, in een verhoging van de werkzaamheidsgraad van de huidige 59.5% tot 65% binnen de huidige legislatuur. Om dat te bereiken zal de Vlaamse regering vijf sets van maatregelen treffen, waaronder de verlaging van de belasting op arbeid, gericht op de laagste arbeidsinkomens. Toch valt op te merken dat de in dit kader te plaatsen verlaging van de personenbelasting reeds na amper 1 jaar is gesneuveld voor de financiering van de afschaffing van (of beter, invoeren het nultarief) het kijk- en luistergeld in Vlaanderen.

Daarnaast voorziet het Vlaams Regeerakkoord ook nog dat:

- de werkgelegenheidsval moet worden aangepakt door een drastische verlaging van de kinderopvangkosten voor sommige inkomensgroepen;
- gratis werknemersabonnementen op het openbaar vervoer geboden worden (aan sommige inkomensgroepen);
- de registratierechten op de aanschaf van een woning moeten verlaagd worden om de arbeidsmobiliteit te bevorderen;
- ter ontsluiting van de werkgelegenheid in de diensteneconomie aan gezinnen en personen kan geopteerd worden voor het systeem van dienstencheques en de fiscale aanmoediging van die dienstverlening;

Wat betreft de werkgelegenheidsvallen kan opgemerkt worden dat vanuit de Vlaamse bevoegdheden dit probleem tot op heden voornamelijk aangepakt wordt via de randvoorwaarden inzake kinderopvang en mobiliteit³.

³ Zie ook Vlaams Actieplan Europese Richtsnoeren 2002

(2) Aanpassingen aan het Vlaams Regeerakkoord

Ingevolge de bijkomend overgehevelde bevoegdheden naar Vlaanderen werden in de loop van 2001 een aantal aanpassingen aangebracht aan het Vlaams regeerakkoord.

Sinds 1 januari 2002 is Vlaanderen immers bevoegd voor een hele reeks gewestbelastingen en beschikt het binnen de personenbelasting over een ruime beleidsmatige marge voor algemene en/of selectieve maatregelen. De aanpassingen in het Vlaams regeerakkoord hebben betrekking op de fiscale autonomie van Vlaanderen inzake het kijk- en luistergeld, de registratie-, successie- en schenkingsrechten, de onroerende voorheffing, de leegstandsheffingen en de verkeersbelasting. In deel 2 wordt uitvoeriger ingegaan op de bijkomende bevoegdheden van Vlaanderen.

Alhoewel de Vlaamse Regering reeds een aantal fiscale initiatieven heeft genomen (bv. de hervorming van de successierechten, de registratierechten bij aankoop van een woning, het nultarief in het kijk- en luistergeld) zijn tot nu toe de mogelijkheden onvoldoende verkend, zeker inzake personenbelasting.

(3) De beleidsnota 2000-2004

De beleidsnota 2000-2004 van de Vlaamse minister van Werkgelegenheid heeft als titel *“Naar duurzame werkgelegenheid in de actieve welvaartsstaat”*. Deze titel onthult de ambitie: een actieve welvaartsstaat waarmaken die alle burgers ongeacht hun afkomst en aanleg laat participeren aan de samenleving door duurzame werkgelegenheid. Met het geloof in de actieve welvaartsstaat wordt ook benadrukt dat de werkgelegenheid een toekomst heeft. Vanuit deze visie luidt de missie van het werkgelegenheidsbeleid:

“Bijdragen tot het garanderen van het recht op duurzame werkgelegenheid voor iedereen en wel zo dat het alle individuen afzonderlijk en de maatschappij in haar geheel ten goede komt”.

Het Vlaams beleid was tot voor 2002 vooral gericht op het aanbieden van diensten aan werkzoekenden (trajectbegeleiding, PWA's, beroepsopleiding) en veel minder op het wegwerken van de financiële werkgelegenheidsvallen. Recent werd echter wel aandacht besteed aan volgende maatregelen;

- Een vermindering van de onroerende voorheffing die geïnvesteerd moet worden in opleiding van werknemers. Het Vlaamse initiatief van Vlamivorm en vanaf 2002 het opleidingskrediet loopbaanonderbreking⁴ en de Vlaamse opleidingscheques voor werknemers en zelfstandigen moeten opleiding stimuleren.
- Ook de hervorming van de successierechten bij de overdracht van KMO's kan beschouwd worden als een bijdrage tot de continuïteit van het ondernemingsgebeuren en dus de werkgelegenheid.
- Het verlagen en de meeneembaarheid van de registratierechten bij aankoop van een woning bevorderen de arbeidsmobiliteit.

⁴ Op basis van het in het Overlegcomité goedgekeurde akkoord blijven in totaal drie soorten premies behouden op het Vlaamse niveau, met name de aanmoedigingspremie in het kader van het opleidingskrediet, het zorgkrediet en bij arbeidsduurvermindering in ondernemingen in moeilijkheden of in herstructurering.

Deel 2: DE FISCALE BEVOEGDHEDEN VAN VLAANDEREN NA LAMBERMONT

1 Algemeen

Met de bekrachtiging van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen en van de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten werd de vijfde Belgische staatshervorming vorm gegeven⁵. Het akkoord voor de staatshervorming wordt ook geduid met de term Lambermontakkoord⁶.

Sinds 1 januari 2002 heeft Vlaanderen daardoor een ruime fiscale autonomie verworven, waardoor het voor Vlaanderen mogelijk wordt een actief fiscaal beleid te voeren, gericht op een selectieve ondersteuning en heroriëntering van het werkgelegenheids- en opleidingsbeleid.

De gewesten hebben de mogelijkheid een eigen fiscaliteit uit te bouwen. Ze maken daarvan ook gebruik. Zeker na de Lambermontakkoorden is de eigen gewestelijke fiscaliteit in volle beweging, zoals blijkt uit volgende voorbeelden

- Brussel financiert de afschaffing van het kijk-en luistergeld (195 EUR voor TV en ongeveer 30 EUR voor radio) door een verhoging (van 5 EUR naar 6,50 EUR) van de oppervlaktebelasting (belasting op de m²) en een verhoging van de forfaitaire gewestbelasting (van 50 EUR naar 165 EUR), waarbij sociale correcties (bv. vrijstelling voor leefloners) worden gehanteerd.
- Het vernieuwd Waals regeerakkoord voorziet in de introductie van een forfaitaire belasting per gezin, gemoduleerd volgens de inkomensschijven en met mogelijke vrijstellingen in functie van bijzondere sociale omstandigheden, in vervanging van het kijk- en luistergeld en de milieuheffing (taxe “déchets”).
- Vlaams Minister van Welzijn Mieke Vogels suggereert voor de toekomst de financiering van de zorgverzekering door een inkomensafhankelijke premie.

Het is duidelijk dat de gewesten op basis van hun algemene fiscale bevoegdheid belastingen heffen die expliciet een inkomensherverdelende doelstelling inhouden en/of nastreven.

De Algemene bevoegdheid tot het heffen van belastingen vindt zijn juridische basis in het Art 170 van de Grondwet. Dit artikel biedt de federale overheid verschillende mogelijkheden om de gewestelijke belastingen te beïnvloeden zonder daartoe een bijzondere wet te moeten goedkeuren. Daarom wordt in artikel 3 van de Bijzondere Financieringswet (BFW)⁷ een lijst opgesteld van belastingen waarvoor de gewesten exclusief bevoegd zijn. De lijst van de gewestbelastingen in de BFW beschermt dus de autonomie van de gewesten. De gewestbelastingen worden in wat volgt exhaustief behandeld.

⁵ Beide wetten werden bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 3 augustus 2001.

⁶ De volledige tekst van het akkoord voor de staatshervorming, het zogenaamde Lambermontakkoord is te vinden in *Parl. St. Senaat 2000-2001*, nr. 709/1, 25-28. Een volledig overzicht (met alle bibliografische en parlementaire referenties) van de aanpassing aan de financiering van gewesten en gemeenschappen wordt gevonden in: Ingelaere, F., Clémer, G., Seutin, B. & Van Haegendoren, G. Lambermont: de staatshervorming van 2001. In: *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*. 2001 (11). Die Keure.

⁷ Bijzondere Wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten.

2 Gewestbelastingen

2.1 Welke

De *gewestbevoegdheden* met betrekking tot de bestaande gewestelijke belastingen voorzien in artikel 3 BFW worden *gevoelig verruimd*. Concreet gaat het om de volgende bevoegdheden:

- het successierecht (voor rijksinwoners)
- het recht van overgang bij overlijden (voor niet-rijksinwoners)
- de onroerende voorheffing
- het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van onroerende goederen
- de verkeersbelasting op de autovoertuigen

Daarenboven worden ook *enkele belastingen* die in het verlengde daarvan liggen *overgedragen naar de gewesten*. Het gaat o.a. om:

- de belasting op de inverkeerstelling
- het eurovignet
- het registratierecht op de vestiging van hypotheke
- het schenkingsrecht

Het kijk- en luistergeld wordt van een 'onechte' gemeenschapsbelasting omgevormd tot een volwaardige gewestbelasting. Om allerlei redenen wordt bij de zogenaamde milieutaksen⁸ een omgekeerde beweging gevolgd door ze terug federaal te maken.

De bijkomende overdracht van de nieuwe gewestbelastingen (schenkingsrecht, eurovignet, ...) en van de nog niet overgedragen opbrengst van de oude gewestbelastingen (successierechten, verkeersbelasting) wordt op ongeveer 2,73 miljard EUR (110 miljard BEF) geraamd, waarvan 1,73 miljard EUR voor Vlaanderen. Aangezien tegenover deze nieuwe middelen geen nieuwe bevoegdheden en uitgaven staan wordt voorzien in een mechanisme dat de federale overheid compenseert voor haar inkomstenverlies, zonder dat een gewest moet inleveren: de zgn. negatieve term of het correctief.

⁸ De taksen gelijkgesteld met accijnzen en geheven op een in gebruik gebracht product, wegens de schade die het aan het milieu geacht wordt te berokkenen, genaamd milieutaksen.

De Bijzondere Financieringswet somt de gewestbelastingen op en bepaalt de lokalisatie van de opbrengst. Een overzicht vindt men in onderstaande Box.

Box 1: De gewestelijke belastingen en hun lokalisatie

<p>1° de belasting op de spelen en weddenschappen worden geacht gelokaliseerd te zijn op de plaats waar de spelen plaatsvinden;</p>
<p>2° de belasting op de automatische ontspanningstoestellen: op de plaats waar het toestel is gevestigd;</p>
<p>3° de openingsbelasting op de slijterijen van gegiste dranken: op de plaats waar het lokaal dienende tot slijting gelegen is;</p>
<p>4° het successierecht van rijksinwoners en het recht van overgang bij overlijden van niet-rijksinwoners:</p> <p>a) het successierecht van rijksinwoners: op de plaats waar de overledene, op het ogenblik van zijn overlijden, zijn fiscale woonplaats had. Als de fiscale woonplaats van de overledene tijdens de periode van vijf jaar voor zijn overlijden op meer dan één plaats in België gelegen was : op de plaats in België waar zijn fiscale woonplaats tijdens de voormelde periode het langst gevestigd was;</p> <p>b) het recht van overgang bij overlijden van niet-rijksinwoners : in het gewest waar de goederen gelegen zijn; indien zij gelegen zijn in meerdere gewesten, in het gewest waartoe het ontvangstkantoor behoort in wiens ambtsgebied het deel van de goederen met het hoogste federaal kadastraal inkomen gelegen is;</p>
<p>5° de onroerende voorheffing: de plaats waar het onroerend goed is gelegen;</p>
<p>6° het registratierecht op de overdrachten ten bezwarende titel van in België gelegen onroerende goederen met uitsluiting van de overdrachten die het gevolg zijn van een inbreng in een vennootschap, behalve voor zover het een inbreng betreft door een natuurlijk persoon van een woning in een Belgische vennootschap: op de plaats waar het onroerend goed gelegen is. Als bij een ruil onroerende goederen in meerdere gewesten gelegen zijn: in het gewest waartoe het ontvangstkantoor behoort in wiens ambtsgebied het deel van de goederen met het hoogste federaal kadastraal inkomen gelegen is;</p>
<p>7° het registratierecht op:</p> <p>a) de vestiging van een hypotheek op een in België gelegen onroerend goed: in het gewest waartoe het ontvangstkantoor behoort in wiens ambtsgebied het deel van de goederen met het hoogste federaal kadastraal inkomen gelegen is;</p> <p>b) de gedeeltelijke of gehele verdelingen van in België gelegen onroerende goederen, de afstanden onder bezwarende titel, onder mede-eigenaars, van onverdeelde delen in soortgelijke goederen, en de omzettingen bedoeld in de artikelen 745quater en 745quinquies van het Burgerlijk Wetboek, zelfs indien er geen onverdeelde is: op de plaats waar het onroerend goed gelegen is;</p>
<p>8° het registratierecht op de schenkingen onder de levenden van roerende of onroerende goederen:</p> <p>a) het registratierecht op de schenkingen onder de levenden van roerende of onroerende goederen door een rijksinwoner: op de plaats waar de schenker, op het ogenblik van de schenking, zijn fiscale woonplaats heeft. Als de fiscale woonplaats van de schenker tijdens de periode van vijf jaar voor zijn schenking op meer dan één plaats in België gelegen was: op de plaats in België waar zijn fiscale woonplaats tijdens de voormelde periode het langst gevestigd was;</p> <p>b) het registratierecht op de schenkingen onder de levenden van in België gelegen onroerende goederen door een niet-rijksinwoner: op de plaats waar het onroerend goed gelegen is;</p>

9° het kijk- en luistergeld: op de plaats waar het televisietoestel wordt gehouden en, wat de toestellen in autovoertuigen betreft, op de plaats waar de houder van het toestel gevestigd is;

10° de verkeersbelasting op de autovoertuigen: op de plaats waar de natuurlijke persoon of de rechtspersoon gevestigd is op wiens naam het voertuig ingeschreven is of moet zijn. Wanneer de belastingschuldige, natuurlijke persoon of rechtspersoon, in België geen woonplaats of maatschappelijke zetel heeft, wordt de belasting geacht gelokaliseerd te zijn op de plaats van zijn verblijfplaats of voornaamste inrichting in België;

11° de belasting op de inverkeerstelling: op de plaats waar de natuurlijke persoon of rechtspersoon gevestigd is op wiens naam het voertuig ingeschreven is of moet zijn;

12° het eurovignet: op de plaats waar de natuurlijke persoon of rechtspersoon gevestigd is op wiens naam het voertuig ingeschreven is of moet zijn. Het gedeelte van het eurovignet dat betrekking heeft op voertuigen die voorzien zijn van een inschrijvingskenteken uitgereikt door de autoriteiten van andere landen dan de lidstaten die deelnemen aan het eurovignetsysteem en dat aan België wordt toegekend, en het gedeelte van het eurovignet dat betrekking heeft op voertuigen die voorzien zijn van een inschrijvingskenteken uitgereikt door de autoriteiten van andere lidstaten dan België die deelnemen aan het eurovignetsysteem worden geacht gelokaliseerd te zijn in elk gewest naar verhouding van zijn aandeel in het belastbaar wegennet zoals bepaald in het koninklijk besluit van 8 september 1997 tot bepaling van het wegennet waarop het eurovignet van toepassing is.

2.2 Bevoegdheden

Voor de in de lijst van gewestbelastingen opgenomen belastingsoorten beschikken de gewesten over een volledige autonomie inzake:

- Het tarief
- De vrijstellingen
- De belastbare grondslag (eigen kadastraal inkomen)
- Eigen inning (met vergoeding mits overdracht personeel)

Het feit dat de gewesten een belasting niet kunnen afschaffen, maar enkel een nultarief kunnen invoeren, is geen aantasting van de autonomie.

Het niet kunnen afschaffen van een belasting beschermt de exclusieve toewijzing van de gewestbelastingen aan de gewesten. Anders - indien alle gewesten bijvoorbeeld een bepaalde belasting afschaffen (bv. kijk- en luistergeld) - kan de federale overheid de belasting terug instellen. Bovendien maakt het systeem van het nultarief het mogelijk een negatieve tarifiering te hebben (afcentiemen).

2.3 Randvoorwaarden

De uitoefening van de bevoegdheden over de gewestbelastingen is onderhevig aan een aantal beperkingen van algemene aard en een aantal specifieke randvoorwaarden bij zeer mobiele belastingplichtigen, zoals

- uitwisseling informatie
- vermijden dubbele belasting
- samenwerkingsakkoord bij enkele aspecten van zeer mobiele belastingssoorten
- lokalisatie in de Bijzondere Financieringswet: zie supra
- niet afschaffen: zie supra (~ exclusieve bevoegdheid)

2.3.1 Uitwisseling van informatie

Artikel 1bis van de Bijzondere Financieringswet voorziet dat de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten en de federale overheid wordt geregeld bij een samenwerkingsakkoord zoals bedoeld in artikel 92bis, §3 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

2.3.2 Vermijden van dubbele belastingen (non bis in idem)

Artikel 1ter van de BFW bepaalt dat de uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten bedoeld in deze wet gebeurt met inachtnaam van het principe van vermindering van dubbele belasting. Het duidelijk definiëren van de locatie van de gewestbelastingen sluit op zich reeds elke dubbele belasting uit (Ingelaere et al. (2001)).

2.3.3 Verplichte samenwerkingsakkoorden

Voor een zeer beperkt aantal belastingscategorieën, met name voor de verkeersbelasting, de belasting op de inverkeerstelling en het Eurovignet zijn - om fiscale migratie, delocalisatie en ongezonde belastingsconcurrentie van zeer mobiele belastingplichtigen te vermijden - een beperkt aantal begeleidende maatregelen uitgewerkt.

Ingeval de belastingplichtige van deze belastingen een vennootschap, een autonoom overheidsbedrijf of een vereniging zonder winstgevend doel met leasingactiviteiten is, zijn *wijzigingen* in de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van de *verkeersbelasting en de belasting op inverkeerstelling*, afhankelijk van een voorafgaandelijk tussen de drie gewesten af te sluiten samenwerkingsakkoord⁹.

⁹ Zoals bedoeld in art. 92bis § 2 Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen.

Voor voertuigen die in het buitenland zijn ingeschreven, zijn *wijzigingen* van de aanslagvoet, de heffingsgrondslag en de vrijstellingen van het *Eurovignet* eveneens afhankelijk van een voorafgaandelijk tussen de drie gewesten te sluiten samenwerkingsakkoord¹⁰.

2.4 Recente initiatieven Vlaamse Regering

2.4.1 Het aangepast Vlaams regeerakkoord (2001)

Ingevolge de bijkomend overgehevelde bevoegdheden in het kader van het Lambermontakkoord heeft de Vlaamse regering het regeerakkoord aangevuld met een reeks maatregelen en principes op fiscaal vlak. Onderstaande box geeft een overzicht.

Box 2: Aanvulling van het Vlaams regeerakkoord op fiscaal vlak

<p><i>(1) Kijk- en Luistergeld</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>invoering van het nultarief</i>
<p><i>(2) Registratierechten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>algemene verlaging van het tarief van 12,5% naar 10% voor het groot beschrijf en van 6% naar 5 % voor het klein beschrijf;</i> - <i>vervangen van huidige teruggaveregeling (teruggave van 3/5de in geval van verkoop binnen 2 jaar) door principe van 'meeneembaarheid' van registratierechten (tot maximum 12.500 EUR) voor een voor bewoning bestemde eigendom;</i> - <i>voor bedrijven wordt, naast de tariefverlaging van 12,5% naar 10%, een aangepaste regeling uitgewerkt;</i> - <i>algemene vereenvoudiging (verhogen van klantvriendelijkheid en transparantie).</i>
<p><i>(3) Successierechten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>indexering van de belastingschalen;</i> - <i>vrijstelling van successierechten voor vererving van onroerende goederen die als bos gedefinieerd zijn en waar voorwaarden van duurzaam beheer aan gekoppeld zijn</i> - <i>gelijkschakeling stiefkinderen en zorgkinderen met natuurlijke kinderen</i> - <i>algemene vereenvoudiging in het kader van klantvriendelijkheid en transparantie.</i>
<p><i>(4) Schenkingsrechten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>principe van gelijkshakeling met regelgeving successierechten;</i> - <i>gelijkschakeling met de successierechten voor zover deze laatste gunstiger zijn;</i> - <i>indexering van de belastingschalen (cfr. successierechten).</i>

¹⁰ Idem.

(5) Onroerende voorheffing (OV)

- *in het kader van een stedelijk beleid moet de OV in stedelijke gebieden verlaagd worden;*
- *moet gelet op financiële repercussie voor de steden in overleg gebeuren.*

(6) Leegstandsheffingen

- *behoud van het instrument;*
- *in het kader van het kerntakendebat wordt onderzocht of deze belasting niet op het niveau van lokale bestuursniveau kan gebracht worden;*
- *in elk geval harmonisering van reglementering voor bedrijfsruimten en woningen (voor wat procedures, bezwaartermijnen en boeteclausules betreft);*
- *algemene vereenvoudiging van reglementering.*

(7) Verkeersbelasting - belasting inverkeersstelling (BIV)- eurovignet

- *principe om tot één enkele nieuwe eenvormige verkeersbelasting te komen;*
- *principe van een variabelisering van de belasting waarbij autogebruik eerder dan autobezit wordt belast;*
- *wegwerken van een aantal onrechtvaardigheden (vb BIV na overlijden van partner);*

3 Bevoegdheden in de personenbelasting

Voor Lambermont waren de fiscale bevoegdheden van de gewesten ten aanzien van de personenbelasting beperkt, voorwaardelijk en niet zo duidelijk gedefinieerd. De gewesten konden slechts na voorafgaandelijk overleg tussen de federale en de gewestregeringen opcentiemen heffen of kortingen toekennen en de federale overheid kon ter vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid een maximumpercentage opleggen t.a.v. deze opcentiemen of kortingen. Bovendien waren de begrippen opcentiemen en korting niet eenduidig bepaald, terwijl ook de mogelijkheid tot toekennen van selectieve verminderingen en vermeerderingen in de personenbelasting gekoppeld aan de bevoegdheden van de gewesten niet direct voor de hand lag¹¹.

Het was de bedoeling van de vijfde staatshervorming om de fiscale bevoegdheden van de Gewesten te verruimen, duidelijker af te bakenen en de uitoefening van de fiscale autonomie niet langer afhankelijk te maken van procedureproblemen en inhoudelijke discussies tussen de verschillende regeringen. De beperkingen op de fiscale bevoegdheden van de gewesten ten aanzien van de personenbelasting worden dan ook ondubbelzinnig in de bijzondere financieringswet vastgelegd.

3.1 Nieuwe bevoegdheden

Sinds 1 januari 2002 hebben de gewesten - binnen bepaalde marges en rekening houdende met een aantal randvoorwaarden - ook meer bevoegdheden gekregen in de personenbelasting: ze kunnen van dan af het barema aanpassen en een gericht fiscaal beleid voeren.

Artikel 6 van de BFW bepaalt dat de personenbelasting een federale belasting is,

- die op uniforme wijze over het gehele land wordt geheven,
- waarvan een bepaald deel wordt toegewezen aan de Gewesten, en
- waarop de Gewesten op basis van de lokalisatie van die belasting:
 - opcentiemen kunnen heffen respectievelijk kortingen kunnen toestaan die worden toegepast op alle personen die personenbelasting verschuldigd zijn, en,
 - algemene belastingsverminderingen en vermeerderingen kunnen invoeren die verbonden zijn aan de bevoegdheden van de Gewesten (de instrumentele autonomie).

De gewesten kunnen dus op basis van de lokalisatie van de personenbelasting opcentiemen heffen en kortingen toestaan, al dan niet gedifferentieerd per belastingschijf, die worden toegepast op alle personen die personenbelasting verschuldigd zijn (*tariefautonomie*) en, of algemene belastingverminderingen en -vermeerderingen invoeren, die verbonden zijn aan hun bevoegdheden (*instrumentele autonomie*).

¹¹ De gewesten konden opcentiemen heffen en kortingen toestaan. Deze terminologie roept een analogie op met de techniek van de gemeentelijke opcentiemen, die niet kunnen gemoduleerd worden per inkomensschijf noch selectief kunnen worden toegepast in functie van een gericht beleid.

De uitoefening van deze fiscale bevoegdheid wordt evenwel begeleid door een aantal randvoorwaarden of moet gebeuren binnen bepaalde krijtlijnen. Alhoewel de randvoorwaarden en krijtlijnen als autonomiebeperkend kunnen worden ervaren zal hieronder worden aangetoond (zie paragraaf 3.3) dat de gewesten in de personenbelasting beschikken over een omvangrijke beleidsrelevante ruimte, vooral door de toevoeging van de mogelijkheid tot het instellen van belastingsvermeerderingen. Alvorens in te gaan op de mogelijkheden van fiscale bevoegdheden in de personenbelasting wordt eerst ingegaan op enkele voorwaarden van meer algemene aard.

3.2 Technische en inhoudelijke randvoorwaarden: een oplijsting

De uitoefening van de bevoegdheden van de gewesten in de personenbelasting wordt begeleid door een aantal technische en inhoudelijke randvoorwaarden. Ze kunnen als volgt worden opgelijst:

- De *marge* (art 9 BFW). Het totaal van de algemene belastingsverminderingen en –vermeerderingen, opcentiemen en kortingen mag een bepaald maximumpercentage niet overschrijden. De ‘netto’ marge waarbinnen de gewesten hun fiscale autonomie in de personenbelasting kunnen uitoefenen, wordt uitgedrukt in verhouding tot de in elk gewest gelokaliseerde opbrengst van de personenbelasting en bedraagt maximaal 3,25 % vanaf 1 januari 2001 en 6,75 % vanaf 1 januari 2004. Er zal worden aangetoond dat deze ‘netto’ marge een veel grotere mogelijkheid van fiscaal beleid toelaat dan op het eerste gezicht lijkt (zie paragraaf 3.3).
- De *vorm* (art 6, 4° BFW). De fiscale maatregelen mogen geen effect hebben op de belastbare grondslag van de personenbelasting. De fiscale maatregelen van de Gewesten in de personenbelasting worden niet in aanmerking genomen voor de berekening van de aanvullende gemeentebelasting. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de opcentiemen en kortingen enerzijds en de belastingsverminderingen respectievelijk –vermeerderingen anderzijds:
 - De algemene opcentiemen (procentueel) en algemene kortingen (forfaitair of procentueel) worden geheven door ingrepen op het tarief en kunnen gedifferentieerd worden per belastingsschijf. Deze maatregelen beïnvloeden volstrekt niet de belastbare grondslag.
 - De belastingsverminderingen respectievelijk –vermeerderingen moeten de vorm aannemen van een aftrek respectievelijk verhoging ten aanzien van de verschuldigde personenbelasting en niet de vorm van een vermindering respectievelijk verhoging van de belastbare grondslag. Later zal worden aangetoond dat ook hier naar analogie met federale maatregelen een enorme beleidsruimte blijft bestaan en dat (naar analogie met het lange termijn sparen, waaronder het pensioensparen) een inkomensgerelateerde belastingsvermindering mogelijk blijft.
- Effect op *bedrijfsvoorheffing*. De efficiëntie van een fiscale maatregel kan verhoogd worden door het direct voelbaar te maken in het netto loon. Daartoe moet het fiscaal voordeel worden doorgerekend in de bedrijfsvoorheffing van de belastingsplichtige. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzondere wet tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale

bevoegdheden van de gewesten is gestipuleerd dat voor zover dit technisch mogelijk is de federale Staat ervoor zal zorgen dat de kortingen inzake personenbelasting worden verrekend in de bedrijfsvoorheffing¹².

- **Materiële beperking** van aftrekken en vermeerderingen tot gewestbevoegdheden en inwoners van het gewest Vlaanderen.
- **Non discriminatie en non bis in idem.** De fiscale autonomie in de personenbelasting wordt uitgeoefend op een gelijke wijze voor iedereen die onderworpen is aan de personenbelasting. Iedereen die zich in dezelfde omstandigheid bevindt, wordt op een zelfde wijze behandeld.

Artikel 172 van de Grondwet bepaalt dat inzake belastingen geen voorrechten kunnen worden ingevoerd. Verder kunnen geen vrijstellingen of verminderingen van belastingen worden ingevoerd dan door wet. Hier is er een groot verschil met subsidies en transferten, waarbij de toewijzing vaak gebeurt op basis van (niet tegenstelbare) richtlijnen en de beschikbaarheid van budgettaire middelen vaak als selectiecriteria wordt gehanteerd (wie eerst komt, eerst maalt). De uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de Gewesten gebeurt met inachtnaam van het principe van de vermijding van dubbele belasting.

- **Fiscale concurrentie en progressiviteitschaal** in de personenbelasting (art 9 §1 2° BFW). De uitoefening van de fiscale bevoegdheden van de gewesten ten aanzien van de personenbelasting gebeurt zonder vermindering van de progressiviteit (schaal) van de personenbelastingen en met uitsluiting van deloyale fiscale concurrentie¹³. Het principe van de progressiviteit moet als volgt worden begrepen: “naarmate het belastbaar inkomen stijgt, mag de verhouding tussen het bedrag van de aftrek tot de verschuldigde personenbelasting vóór aftrek niet toenemen. In het geval van een belastingsvermeerdering mag de verhouding tussen het bedrag van de verhoging tot de verschuldigde personenbelasting vóór verhoging niet afnemen¹⁴.”
- **Informatie-uitwisseling en technische uitvoerbaarheid.** De invoering van algemene belastingverminderingen of -vermeerderingen, opcentiemen of kortingen door gewesten in de personenbelasting moet door de betrokken gewestregering voorafgaandelijk mede gedeeld aan de federale regering en de andere gewestregeringen. De overlegprocedure met betrekking tot de technische uitvoerbaarheid van de invoering van algemene belastingverminderingen of –vermeerderingen in de personenbelasting (en dus niet de opcentiemen en kortingen, welke geacht worden gewone ingrepen te zijn in het barema van de

¹² Parl. St. Senaat 2000-2001, nr. 1183/1, 21.

¹³ De juridische ontwikkeling van het begrip deloyale fiscale concurrentie wordt overgelaten aan het Arbitragehof. Nochtans kan het begrip deloyale fiscale concurrentie bepaald worden aan de hand van Europese initiatieven terzake. Zie Europese Commissie, *Naar belastingcoördinatie in de Europese Unie - Een pakket maatregelen om schadelijke concurrentie te bestrijden*, COM(97)495; resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen van 1 december 1997 betreffende een gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen, *P.B.C.* 6 januari 1998, afl. 2, 1-6. Zie ook D. BIEHL, “Federalisme en concurrentievermogen”, *Vlaanderen Morgen*, 1985, afl. 4-5, 18-22.

¹⁴ Door de definitie vast te leggen in de bijzondere wet, ontsnapt het begrip aan interpretatieve rechtsvinding door het Rekenhof of het Arbitragehof. Het voordeel van deze methode is dat alle fiscale maatregelen in de personenbelasting die de definitie van progressiviteit niet schenden, moeten worden aanvaard als zijnde genomen in het kader van loyale fiscale concurrentie. De definitie van de progressiviteit legt wel een aantal randvoorwaarden op, waarvan een deel is opgenomen in de bijzondere financieringswet.

belasting en dus steeds technisch uitvoerbaar zijn) wordt bepaald in het in artikel 1bis van de BFW¹⁵ bedoelde samenwerkingsakkoord.

- **Rol Rekenhof.** Het Rekenhof heeft een ex ante en een ex post evaluatiebevoegdheid. De bijzondere wet bepaalt dat de gewesten hun voorstellen en ontwerpen van decreet of ordonnantie die betrekking hebben op de uitoefening van hun bevoegdheden inzake personenbelasting voor advies voorleggen aan het Rekenhof. Het rekenhof oordeelt niet over de opportuniteit van de maatregel maar enkel over de naleving van de marge en van het principe van de progressiviteit. In het kader van zijn adviesverstrekking ontwikkelt het Rekenhof een transparant en uniform evaluatiemodel in akkoord met de federale regering en de gewestregeringen. De adviezen van het Rekenhof zijn niet bindend. Zie bijgaande box over de rol van het Rekenhof en het Arbitragehof.

Box 2: De rol van het Rekenhof en het Arbitragehof

De ontwerpen en de voorstellen¹⁶ van fiscale maatregelen in de personenbelasting worden, naargelang het geval vóór neerlegging in de betrokken Raad of na goedkeuring in de bevoegde commissie van de betrokken Raad mede gedeeld aan de federale regering en de andere gewestregeringen en, voor advies, aan het Rekenhof. Hetzelfde geldt voor de amendementen die in commissie zijn goedgekeurd. De aan het Rekenhof overgezonden ontwerpen en voorstellen dienen in voldoende mate cijfermatig onderbouwd te zijn (becijferde gegevens, uitvoeringsmaatregelen) opdat dit Hof een gefundeerde uitspraak kan doen. Het Rekenhof geeft, binnen een maand na ontvangst van het ontwerp of voorstel, in het kader van het respect van de fiscale autonomie, een gedocumenteerd en gemotiveerd advies over de naleving van de maximumpercentages en het principe inzake progressiviteit. Dit advies wordt meegedeeld aan de federale regering en de gewestregeringen.

Jaarlijks stelt het Rekenhof een rapport op dat analoog met bovenstaand advies betrekking heeft op de weerslag op de marge en de progressiviteit, tijdens het vorige aanslagjaar, van de van kracht zijnde gewestelijke fiscale maatregelen. Ook dit rapport wordt mede gedeeld aan de federale regering en de gewestregeringen.

In het kader van zijn adviesverstrekking ontwikkelt het Rekenhof een transparant en uniform evaluatiemodel in akkoord met de federale regering en de gewestregeringen, wat volgens de Raad van State moet bijdragen tot een gelijke behandeling en het beperken van de risico's tot betwistingen. De federale regering beklemtoonde herhaaldelijk dat de rol van het Rekenhof hier beperkt wordt tot twee zaken: een advies over de naleving van de maximumpercentages (maatregelen in de personenbelasting mogen niet groter zijn dan 3,25% vanaf 2002 en 6,75% vanaf 2004) en een advies over het respecteren van het principe inzake progressiviteit (die niet mag afnemen) zoals opgenomen in de bijzondere financieringswet.

Daar waar het Rekenhof vooral een evaluatie ex ante uitvoert, is de rol van het Arbitragehof gericht op het ex post beslechten van geschillen. In de Bijzondere Wet Arbitragehof wordt een nieuw artikel 3bis ingevoegd, dat stelt dat voor de beroepen tot nietigverklaring van een fiscale maatregel inzake personenbelasting die gegrond zijn op de schending van de artikelen 6 § 2 en 9 § 1 BFW., de termijn van zes maanden waarin artikel 3 Bijzondere Wet Arbitragehof voorziet pas begint te lopen zodra de inkohieringstermijn (bepaald in artikel 359 WIB. 1992) verstreken is. Deze verlenging van termijn is nodig opdat eventuele verzoekers en het Arbitragehof met kennis van cijfers een oordeel zouden kunnen vellen over de eerbiediging van de marge.

¹⁵ Het samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de gewesten betreffende de uitwisseling van informatie in het kader van de uitoefening van hun fiscale bevoegdheden en betreffende de overlegprocedures inzake technische uitvoerbaarheid van de door de gewesten voorgenomen wijzigingen aan de gewestelijke belastingen en inzake de technische uitvoerbaarheid van algemene belastingverminderingen en –vermeerderingen van de verschuldigde personenbelasting.

¹⁶ Volgens het nieuwe artikel 9bis BFW. De ontwerpen en de voorstellen van fiscale maatregelen in de personenbelasting neergelegd in een in artikel 134 GW bedoelde regel, die aangelegenheden regelen zoals bedoeld in artikel 9 BFW.

3.3 De ‘Marges’ in de personenbelasting

De uitoefening van de fiscale bevoegdheden gebeurt binnen de vormen en de marges bepaald in de bijzondere financieringswet.

De fiscale bevoegdheid van de gewesten wordt beperkt door *twee marges*.

- De *eerste limiet* bepaalt dat ~~het~~ *totaal* van de algemene belastingverminderingen en -vermeerderingen, opcentiemen en kortingen niet meer mag bedragen dan 3,25 % vanaf 1 januari 2001 en 6,75 % vanaf 1 januari 2004 van de in elk gewest gelokaliseerde opbrengst van de federale personenbelasting. De opbrengst van de in Vlaanderen gelokaliseerde personenbelasting kan voor 2004 op 18,68 miljard EUR worden geraamd. Voor Vlaanderen is de marge in de personenbelasting dan 1,26 miljard EUR (= 6,75% van 18,68).
- Een *tweede* (minder besproken) *limiet* wordt gedefinieerd voor de opcentiemen en de kortingen. Deze opcentiemen en kortingen worden toegepast op alle personen die personenbelasting verschuldigd zijn voor zover deze verminderingen het bedrag van de toegewezen opbrengst niet overschrijden. De toegewezen opbrengst van de personenbelasting bedraagt in 2004 vermoedelijk 4,56 miljard EUR.
- Op basis van deze definities kan Vlaanderen ‘theoretisch’ dus ongeveer 4,56 miljard EUR kortingen op de personenbelasting toekennen, zijnde de tweede marge, op voorwaarde dat deze kortingen voor 3,30 (= 4,56-1,26) miljard EUR gecompenseerd worden door selectieve vermeerderingen in de personenbelasting, waardoor de eerste marge (6,75% van de in Vlaanderen gelokaliseerde personenbelasting) van 1,26 miljard EUR wordt gerespecteerd.

3.4 De tarief- en de instrumentele autonomie in de personenbelasting

3.4.1 Tariefautonomie

De bevoegdheid van de gewesten tot het heffen van opcentiemen en het toekennen van kortingen in de personenbelasting kan worden samengevat als 'tariefautonomie': de gewesten kunnen in de personenbelasting procentuele opcentiemen en forfaitaire dan wel procentuele kortingen invoeren, al dan niet gedifferentieerd per belastingschijf, toegepast op alle personen onderworpen aan de personenbelasting.

De in het gewijzigde artikel 9 § 1 BFW opgenomen beperking tot 'procentuele' opcentiemen dan wel 'forfaitaire en procentuele' kortingen volgt uit de toepassing van de in de wet opgenomen definitie van progressiviteit waaraan de maatregelen moeten voldoen en is dus in feite overbodig. Dit volgt ook uit onderstaande box waar wordt aangegeven welke beleidsmaatregelen in het kader van de tariefautonomie van de Gewesten in de personenbelasting kunnen worden genomen.

Box 3: Fiscale autonomie van de gewesten in de personenbelasting

Wat mag en niet mag (los van de margediscussie): enkele voorbeelden

(1) Procentuele opcentiemen gedifferentieerd per belastingschijf

Wat mag:

- *Alle tarieven van het barema in de personenbelasting verhogen met 10%: het tarief van 25 wordt dan 27,5%, ..., het tarief van 50 wordt dan 55%, want het leidt tot het behoud van de progressiviteit.*
- *Alle tarieven van het barema verhogen met 10% behalve voor de tarieven van 50% en meer waar een verhoging met 20% wordt doorgevoerd, wat leidt tot een verscherping van de progressiviteit.*

Wat niet mag:

- *Alle tarieven van het barema verhogen met 5 procentpunt: het tarief van 25 wordt dan 30%, ... , het tarief van 50 wordt dan 55%.; want leidend tot een afname van de progressiviteit.*
- *Elke belastingplichtige een forfaitaire toeslag van ongeveer 125 EUR doen betalen, want dit leidt tot een afname van de progressiviteit. Dit neemt niet weg dat het gewest een forfaitaire heffing kan invoeren op basis van zijn algemene fiscale bevoegdheid, maar dan buiten de personenbelasting*
- *Alle belastingplichtigen met een inkomen boven 25.000 EUR een toeslag van 125 EUR doen betalen, want leidt tot een afname van de progressiviteit voor de inkomens boven het miljoen.*

(2) Forfaitaire en proportionele kortingen gedifferentieerd per belastingschijf

Wat mag:

- Alle tarieven van het barema in de personenbelasting verlagen met 10%: het tarief van 25 wordt dan 22,5%... , het tarief van 50% wordt dan 45% enz.; wat leidt tot het behoud van de progressiviteit.
- Alle tarieven van het barema verlagen met 10% behalve voor de tarieven van 50% en meer waar een verlaging met amper 5% wordt doorgevoerd, wat leidt tot een verscherping van de progressiviteit.
- Elke belastingplichtige een afslag toekennen van 125 EUR, wat leidt tot een verscherping van de progressiviteit.
- Alle tarieven van het barema verlagen met 5 procentpunt: het tarief van 25 wordt dan 20%...., het tarief van 50 wordt dan 45% enz.; dit mag want het leidt een toename van de progressiviteit.

Wat niet mag:

- Alle belastingplichtigen met een inkomen boven 25.000 EUR een forfaitaire afslag in de personenbelasting van 2.500 EUR toekennen, want leidt tot een afname van de progressiviteit.
- Alle tarieven van het barema verlagen met 10% (25% wordt 22,5%,...45% wordt 40,5%) behalve voor de tarieven van 50% en meer waar een verlaging 20% wordt doorgevoerd (50% wordt 40%, ..., 55% wordt 44%); wat leidt tot een schending van het progressiviteitsprincipe.

3.4.2 Instrumentele autonomie

De bevoegdheid van de gewesten tot het invoeren van belastingsverminderingen en -vermeerderingen in de personenbelasting slaat niet op tariefautonomie maar op fiscale beleidsautonomie; het gaat hier wezenlijk om de bevoegdheid van de gewesten om fiscale stimuli in te voeren verbonden aan hun bevoegdheden, die een ontradend of een stimulerend effect hebben; stimuli, die moeten toegekend worden aan alle personen die zich in dezelfde omstandigheden bevinden.

Naast belastingsverminderingen kunnen de gewesten dus ook belastingsvermeerderingen gebonden aan hun bevoegdheden doorvoeren. Dit leidt er niet alleen toe dat de gewesten hun instrumentarium hebben zien toenemen tot ontradende maatregelen, maar ook dat de marge tot fiscaal beleid enorm is verruimd. Zo kunnen de gewesten b.v. hun stedelijk beleid financieren zonder de marge in de personenbelasting aan te spreken door de inwoners van meer stedelijke gebieden een forfaitaire vermindering op de verschuldigde personenbelasting toe te kennen die 100% gefinancierd wordt door een heffing in procent van de verschuldigde belasting voor inwoners in de meer landelijke gemeenten. Een dergelijke operatie kan zelfbedruipend zijn, m.a.w. zonder aantasting van de 'netto' marge creëert men alzo toch een ruime beleidsmarge.

Box 4: Instrumentele autonomie: de verschillende mogelijkheden

<i>(1) Verminderingen in functie van een bepaalde uitgaven</i>
- <i>Forfaitair in Euro of in % nbi als directe aftrek op de belasting (vb. aankoop huis 10% aankoopprijs)</i>
- <i>Binnen barema (tijdelijke verhoging fiscaal vrijgesteld minimum): komt overeen met forfait (vb. bij les volgen, bij eerste job)</i>
- <i>Tegen de gemiddelde voet): forfaitair of in % nbi (vb. levensverzekering, bijdrage zorgverzekering)</i>
- <i>Tegen marginaal tarief, met lissage voor baremagrenzen): forfaitair of in % nbi</i>
<i>(2) Vermeerderingen (vb. boete voor gebruik van polluerend goed)</i>
- <i>Tegen gemiddelde belastingsvoet (~ pensioensparen)</i>
- <i>Tegen marginaal tarief (~ gebruik wagens met grote cilinderinhoud)</i>

Volgens artikel 6 § 2 4° van de BFW nemen de belastingverminderingen de vorm aan van een aftrek ten aanzien van de verschuldigde personenbelasting en niet de vorm van een vermindering van de belastinggrondslag. Evenzo nemen de belastingvermeerderingen de vorm aan van een verhoging ten opzichte van de verschuldigde personenbelasting en niet die van een verhoging van de belastbare grondslag. De gewesten krijgen dus de bevoegdheid om fiscale stimuli toe te staan in de vorm van een zogenaamd “belastingkrediet”. Anders dan bij een gewone aftrek gaat het dus niet om een rechtstreekse vermindering uitgevoerd op het niveau van de heffingsgrondslag in de personenbelasting, maar om een rechtstreekse vermindering van de personenbelasting zelf¹⁷. De techniek van het ‘belastingkrediet’, die onder meer ook wordt toegepast bij de belastingvermindering zoals bedoeld in artikel 289bis W.I.B., laat toe de eenheid van de heffingsgrondslag te behouden.

¹⁷ Hierbij kan opgemerkt worden dat de techniek van het belastingkrediet bijna dezelfde mogelijkheden openlaat als de techniek van de gewone aftrek.

4 Enkele simulaties van mogelijke Vlaamse stimuli in de personenbelasting

Hierna volgt een schematisch en technisch overzicht van mogelijke fiscale stimuli die Vlaanderen kan invoeren in de personenbelasting. Via de uitwerking van enkele voorbeelden wordt de theoretische analyse verduidelijkt.

4.1 Technisch schema

Alvorens in te gaan op de cijfermatige benadering zullen we eerst overgaan tot een theoretische verkenning van de technieken van fiscale aftrekken op de personenbelasting die in Vlaanderen al dan niet kunnen worden toegepast.

In het algemeen worden er drie grote groepen van technieken toegepast:

- aftrek aan 100% direct op de personenbelasting,
- aftrek aan de gemiddelde belastingsvoet en,
- aftrek aan de marginale belastingsvoet.

Binnen elke techniek wordt een onderscheid gemaakt tussen een aftrek:

- in centen of,
- in procenten (van het netto belastbaar inkomen)

Daarbij kan bijkomend een onderscheid worden gemaakt tussen een aftrek op de personenbelasting of een aftrek binnen barema. Deze laatste mogelijkheid is echter een loutere variant op de techniek 'aftrek direct op de personenbelasting'.

Er wordt hierna systematisch nagegaan wat het effect is van de fiscale stimulans op de inkomensherverdeling aan de hand van drie vragen:

- Hoe evolueert het fiscaal voordeel in centen, naarmate het netto belastbaar inkomen toeneemt?
- Hoe evolueert het fiscaal voordeel in % van het netto belastbaar inkomen (NBI), naarmate het netto belastbaar inkomen toeneemt?
- Hoe evolueert het fiscaal voordeel in % van de verschuldigde personenbelasting (vóór toekenning van het voordeel), naarmate het netto belastbaar inkomen toeneemt? Dit is de progressiviteittoets (P-toets) zoals voorzien in de Bijzondere Financieringswet.

4.1.1 Aftrek direct op de personenbelasting

(1) Aftrek in centen

Een forfaitaire aftrek in centen wordt voor 100% direct in mindering gebracht van de personenbelasting. Bijvoorbeeld een korting op de personenbelasting ter waarde van 10% van de aankoopprijs van een enige woning in de stad, om bij te dragen tot de revitalisering van de stad.

Deze afslag, hoe groot ook, leidt tot volgende effecten:

- Het voordeel is theoretisch voor iedereen gelijk. Indien het voordeel groter is dan de verschuldigde belasting dan wordt het voordeel beperkt tot de verschuldigde belasting tenzij men een direct terugbetaalbaar of in de tijd overdraagbaar belastingskrediet instelt.
- Het voordeel daalt in % van het NBI, naarmate het inkomen toeneemt.
- Het voordeel daalt in % van de oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting, naarmate het inkomen toeneemt en voldoet steeds aan de P-toets.

(2) Aftrek in procent NBI

Een aftrek beperkt in procent van het netto belastbaar inkomen (NBI) wordt ook hier direct in mindering gebracht van de personenbelasting. Bijvoorbeeld een korting op de personenbelasting ter waarde van 10% van de aankoopprijs van een enige woning in de stad, om bij te dragen tot de revitalisering van de stad, maar beperkt tot bijvoorbeeld maximum 20% van het NBI.

Deze afslag, hoe groot ook, leidt tot volgende effecten:

- Naarmate het inkomen toeneemt, stijgt het voordeel uitgedrukt in centen (indien de maximumgrens bereikt wordt). Naarmate het NBI toeneemt, neemt ook de maximale aftrek toe.
- Het voordeel in % van het NBI blijft (per definitie) constant.
- Het voordeel daalt in % van de oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting en voldoet steeds aan de P-toets. De reden is eenvoudig: gezien de personenbelasting (ten gevolge van de progressiviteit van het barema) toeneemt in procent van het inkomen naarmate het inkomen toeneemt, zal een voordeel dat constant blijft in % van het NBI afnemen in % van de oorspronkelijk personenbelasting, naarmate het inkomen toeneemt.

(3) Aftrek binnen barema

Een verhoging van het fiscaal vrijgesteld minimum (ontlasting binnen barema) komt overeen met een forfaitaire korting direct op de verschuldigde personenbelasting. Het wordt daarom niet afzonderlijk behandeld. Deze techniek zou kunnen worden toegepast om het aanvaarden van een eerste job aan te moedigen, door bijvoorbeeld gedurende 1 jaar het fiscaal vrijgesteld minimum te verdubbelen bij aanvaarding van een job vanuit de werkloosheid.

4.1.2 Aftrek aan de gemiddelde aanslagvoet

(1) Aftrek in centen

Een forfaitaire aftrek kan ontlast worden aan de gemiddelde aanslagvoet, naar analogie met het pensioensparen in België. Mogelijk voorbeeld is het fiscaal aftrekbaar stellen van de forfaitaire bijdragen aan de zorgverzekering in Vlaanderen.

Deze afslag, hoe groot ook, leidt tot volgende effecten:

- Het voordeel stijgt in centen, naarmate het inkomen toeneemt
- Het voordeel stijgt in % van het NBI, naarmate het inkomen toeneemt totdat het inkomen in de hoogste schijf belast wordt. In de hoogste inkomensschijf daalt het voordeel in % van het NBI, naarmate het inkomen toeneemt.
- Het voordeel daalt in % van de oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting, naarmate het inkomen toeneemt en voldoet steeds aan de P-toets.

(2) Aftrek in procent NBI

Een aftrek uitgedrukt in % van het NBI kan ontlast worden aan de gemiddelde aanslagvoet. Bijvoorbeeld het fiscaal aftrekbaar stellen van de intresten bij het aangaan van een studielening ten gunste van de kinderen tot een maximum % van het NBI.

Deze afslag, hoe groot ook, leidt tot volgende effecten:

- Het voordeel stijgt in centen, naarmate het inkomen toeneemt
- Het voordeel stijgt in % van het NBI, naarmate het inkomen toeneemt.
- Het voordeel in % van de oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting blijft constant, ongeacht de inkomenshoogte, en voldoet steeds aan de P-toets.

(3) Ontlasting aan de verbeterde gemiddelde voet

Het pensioensparen in België wordt niet ontlast aan de gewone gemiddelde belastingvoet, maar aan de 'verbeterde' gemiddelde voet. Dit houdt in dat de aftrek voor het lange termijn sparen gebeurt aan de gemiddelde aanslagvoet (gemiddelde personenbelasting (gpb) bij toepassing barema en effect vrijgesteld fiscaal minimum, *zonder* rekening te houden met aftrek voor kinderen ten laste), die evenwel nooit lager mag zijn dan 30% of hoger dan 40%.

Deze ingreep heeft tot gevolg dat de aftrek voor pensioensparen evolueert als volgt:

- Zone 1 indien $gpb < 30\%$: een forfaitaire aftrek direct op de personenbelasting en dus een voordeel dat in % van de personenbelasting afneemt naarmate het inkomen toeneemt;
- Zone 2 bij $30\% < gpb < 40\%$: een voordeel dat in % van de verschuldigde personenbelasting constant blijft;

- Zone 3 bij $gpb > 40\%$: een voordeel dat in centen constant blijft en dat in % van de oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting afneemt.

Er wordt hier dus steeds voldaan aan de P-toets.

4.1.3 Aftrek aan de marginale aanslagvoet

(1) Aftrek in centen

Een forfaitaire aftrek kan ontlast worden aan de marginale aanslagvoet, naar analogie van het woonsparen in België. Bijvoorbeeld het bijkomend fiscaal aftrekbaar stellen in de marginale schijf van de bedragen besteed aan de aflossing van een lening aangegaan voor het verwerven van een woning tot maximum x euro ongeacht het inkomen.

Deze afslag, hoe groot ook, leidt tot volgende effecten:

- Het voordeel stijgt in centen, naarmate het inkomen toeneemt
- Het voordeel daalt in % van het NBI, naarmate het inkomen toeneemt TENZIJ ‘tijdelijk’ bij het overschrijden van de inkomensgrenzen in het barema.
- Het voordeel daalt in % van de oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting, naarmate het inkomen toeneemt TENZIJ ‘tijdelijk’ bij het overschrijden van de inkomensgrenzen in het barema. Wenst men te voldoen aan de P-toets moet men bij het overschrijden van de inkomensgrenzen van het barema in de personenbelasting overgaan tot een uitvlakking van het voordeel¹⁸.

(2) Aftrek in procent NBI

De aftrek in procent van het NBI aan de hoogste marginale aanslagvoet van de verschuldigde personenbelasting zonder het voordeel leidt tot conflicten met de P-toets. Een afvlakkingmechanisme is nog steeds denkbaar maar leidt in dit geval tot té grote zones waar aanpassingen noodzakelijk zijn wil men voldoen aan de P-toets.

¹⁸ Dit kan worden bewerkstelligd door te stellen dat bij het overschrijden van een inkomensgrens van het barema het voordeel uitgedrukt in % van de verschuldigde belasting nooit hoger mag zijn dan het voordeel uitgedrukt in % van de verschuldigde belasting net voor het bereiken van de inkomensgrens. Met enkele goedgeplaatste ‘WHAT-IF-statements’ moet dit op te lossen zijn.

4.2 Enkele simulaties

De uitgewerkte voorbeelden gaan uit van een fictief barema, waarbij het vrijgesteld fiscaal minimum wordt vervangen door een inkomensschijf (tot 7.500 EUR) vrijgesteld van personenbelasting.

De voorbeelden gaan steeds uit van een voordeel dat dusdanig is berekend dat een netto belastbaar inkomen van 25.000 EUR een netto voordeel kent in de personenbelasting van 550 EUR .

Elke simulatie geeft per inkomensschijf (van 7.500 EUR tot 50.000 EUR) het voordeel aan uitgedrukt in:

- euro's
- in % van het netto belastbaar inkomen (NBI)
- in % van de (oorspronkelijk) verschuldigde personenbelasting.

Deze laatste ratio (voordeel in % oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting) mag niet toenemen naarmate het netto belastbaar inkomen toeneemt, omwille van de progressiviteittoets (P-toets). Ook de twee andere maatstaven geven een aanduiding van het herverdelend effect van de maatregel.

4.2.1 Barema

Het barema is als volgt opgesteld:

- Tussen 0 en 7.500 EUR (NBI): een tarief van 0%
- Tussen 7.500 en 17.500 EUR (NBI): een tarief van 25%
- Tussen 17.500 en 25.000 EUR (NBI): een tarief van 40%
- Boven 25.000 EUR (NBI): een tarief van 60%

Dit geeft voor diverse NBI's volgende belastingsopbrengst:

- | | |
|------------------|------------------------------|
| - NBI van 7.500 | 0 EUR personenbelasting (PB) |
| - NBI van 12.500 | 1.250 EUR PB |
| - NBI van 17.500 | 2.500 EUR PB |
| - NBI van 25.000 | 5.500 EUR PB |
| - NBI van 50.000 | 20.500 EUR PB |

4.2.2 Aftrek direct op de personenbelasting (simulatie 1A en 1B)

Simulatie 1A geeft aan iedere belastingplichtige een voordeel van 550 EUR als directe korting op de personenbelasting. Het voordeel daalt in % van het NBI en in % van de oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting. Aan de P-toets wordt voldaan.

Tabel 1: Simulatie 1A (aftrek in centen)

NBI	Voordeel in EUR	Voordeel in % NBI	Voordeel in % PB
7.500	550	0,073	nvt
12.500	550	0,044	0,440
25.000	550	0,022	0,100
50.000	550	0,011	0,027
Vershil 12.500-25.000	0,00	-0,022	-0,340

Simulatie 1B geeft aan iedere belastingplichtige een korting op de personenbelasting ter waarde van 2,2% van het NBI. Het voordeel stijgt uitgedrukt in centen, blijft constant in % van het NBI en daalt in % van de oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting. Aan de P-toets wordt ook hier voldaan

Tabel 2: Simulatie 1B (aftrek in % NBI)

NBI	Voordeel in EUR	Voordeel in % NBI	Voordeel in % PB
7.500	165	0,022	nvt
12.500	275	0,022	0,220
25.000	550	0,022	0,100
50.000	1.100	0,022	0,054
Vershil 12.500-25.000	275	0,000	-0,120

4.2.3 Aftrek aan de gemiddelde belastingvoet (simulatie 2A en 2B)

Simulatie 2A geeft aan iedere belastingplichtige een voordeel van 2.500 EUR ontlast aan de gemiddelde belastingsvoet. Het voordeel stijgt uitgedrukt in centen stijgt naarmate het inkomen toeneemt. Er is een groot parallelisme waar te nemen met simulatie 1B.

Het voordeel stijgt in % van het NBI¹⁹ maar daalt in % van de oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting. Aan de P-toets wordt ook hier voldaan.

¹⁹ Met uitzondering van de hoogste inkomens. In de hoogste inkomensschijf daalt het voordeel in % van het NBI naarmate het inkomen toeneemt.

Tabel 3: Simulatie 2A (aftrek in centen)

NBI	Voordeel in EUR	Voordeel in % NBI	Voordeel in % PB
7.500	0,00	0,000	nvt
12.500	250	0,020	0,200
25.000	550	0,022	0,100
50.000	1.025	0,021	0,050
Vershil 12.500-25.000	300	0,002	-0,100

Simulatie 2B geeft aan iedere belastingplichtige een korting op de personenbelasting ter waarde van 10% van het NBI ontlast aan de gemiddelde belastingsvoet. Het voordeel uitgedrukt in centen vertoont hier een zeer grote variabiliteit (voordeel neemt fors toe naarmate het inkomen toeneemt). Het voordeel neemt ook toe in % van het NBI maar blijft (per definitie) stabiel in % van de oorspronkelijk verschuldigde belasting. Aan de P-toets wordt voldaan.

Tabel 4: Simulatie 2B (aftrek in % NBI)

NBI	Voordeel in EUR	Voordeel in % NBI	Voordeel in % PB
7.500	0,00	0,000	nvt
12.500	125	0,010	0,100
25.000	550	0,022	0,100
50.000	2.050	0,041	0,100
Vershil 12.500-25.000	425	0,012	0,000

4.2.4 Aftrek aan de verbeterde gemiddelde aanslagvoet (simulatie 2Abis en 2Bbis)

Simulatie 2Abis geeft aan iedere belastingplichtige een voordeel van 2.500 EUR ontlast aan de verbeterde gemiddelde voet belastingsvoet. Men bepaalt bovendien dat de gemiddelde belastingsvoet nooit lager mag zijn dan 15% en nooit hoger dan 40%. Dit systeem is gunstiger dan simulatie 2A voor de lagere inkomens (tot 17.500 EUR in ons voorbeeld). Aan de P-toets wordt voldaan.

Tabel 5: Simulatie 2Abis (aftrek in centen)

NBI	Voordeel in EUR	Voordeel in % NBI	Voordeel in % PB
7.500	375	0,050	nvt
12.500	375	0,030	0,300
25.000	550	0,022	0,100
50.000	1000	0,020	0,049
Vershil 12.500-25.000	175	-0,008	-0,200

Simulatie 2Bbis geeft aan iedere belastingplichtige een korting op de personenbelasting ter waarde van 10% van het NBI ontlast aan de verbeterde gemiddelde belastingsvoet. Men bepaalt bovendien dat de gemiddelde belastingsvoet nooit lager mag zijn dan 15% en nooit hoger dan 40%. Inkomens tot 23.750 EUR winnen met dit voorstel in vergelijking met Sim 2B. Aan de P-toets wordt voldaan.

Tabel 6: Simulatie 2Bbis (aftrek in % NBI)

NBI	Voordeel in EUR	Voordeel in % NBI	Voordeel in % PB
7.500	112	0,015	nvt
12.500	187	0,015	0,150
25.000	550	0,022	0,100
50.000	2000	0,040	0,098
Vershil 12.500-25.000	362	0,007	-0,050

4.2.5 Aftrek aan de marginale aanslagvoet (simulatie 3A en 3B)

Simulatie 3A geeft aan iedere belastingplichtige een voordeel van 1.375 EUR ontlast aan de marginale belastingsvoet. Het voordeel uitgedrukt in centen ligt hoger dan bij simulatie 2B, tenzij de inkomensgrenzen van het barema van de personenbelasting net worden overschreden. Uitgedrukt in % van het NBI en van de verschuldigde personenbelasting daalt het voordeel naarmate men zich verwijderd van de inkomensgrens.

Bij het overschrijden van de inkomensgrenzen van het barema voldoet men gedurende een bepaalde interval niet langer aan de P-toets. Dit doet zich in ons voorbeeld voor bij de inkomensgrenzen van 3.750 EUR (bij overgang van 25 naar 40% marginaal) en 5.000 EUR (bij de overgang van 40 naar 60% marginaal). Een afvlakking (waar gesteld wordt dat het voordeel in % van het NBI nooit hoger mag zijn dan het voordeel op het einde van de vorige inkomensgrens, bijvoorbeeld 13,8% bij inkomens boven de 17.500 EUR en 10,0% bij inkomens boven 25.000 EUR) laat toe te voldoen aan de P-toets.

Tabel 7: Simulatie 3A (aftrek in centen)

NBI	Voordeel in EUR	Voordeel in % NBI	Voordeel in % PB
7.500	0,00	0,000	nvt
12.500	345	0,028	0,275
25.000	550	0,022	0,100
50.000	825	0,017	0,040
Vershil 12.500-25.000	206	-0,006	-0,175

Simulatie 3B geeft aan iedere belastingplichtige een korting op de personenbelasting ter waarde van 5,5% van het NBI ontlast aan de marginale belastingsvoet. Hier wordt bijna nooit voldaan aan de P-toets. Het kan dan ook niet worden weerhouden als een systeem dat compatibel is met de Bijzondere Financieringswet.

Tabel 8: Simulatie 3B (aftrek in % NBI)

NBI	Voordeel in EUR	Voordeel in % NBI	Voordeel in % PB
7.500	0,00	0,000	nvt
12.500	172	0,014	0,138
25.000	550	0,022	0,100
50.000	1.650	0,033	0,080
Vershil 12.500-25.000	378	0,008	-0,038

4.3 Overzicht verschillende technieken

Op basis van bovenstaande effecten- en simulatie-analyse geven we hier een samenvattend overzicht, en een eerste evaluatie van de verschillende technieken.

De verschillende scenario's werden opgebouwd uit de combinatie van twee soorten aftrekken en drie technieken, met name:

- Twee aftrekken:
 - In centen
 - In procenten van het NBI
- Drie technieken:
 - Directe aftrek op de personenbelasting
 - Aftrek aan de gemiddelde aanslagvoet
 - Aftrek aan de marginale aanslagvoet

Drie toetsingscriteria werden gehanteerd om de verschillende scenario's te evalueren op hun fiscale impact, met name:

- Evolutie van het voordeel in centen, naarmate het inkomen (NBI) toeneemt
- Evolutie van het voordeel in % van het NBI, naarmate het inkomen toeneemt
- Evolutie van het voordeel in % van de oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting, naarmate het inkomen toeneemt. Dit is de progressiviteits- of P-toets.

Tabel 9 geeft een beknopt overzicht van de fiscale effecten van verschillende technieken en aftrekken. Een stijgende pijl verwijst naar een stijgend voordeel naarmate het inkomen stijgt. Een dalende pijl duidt op een dalend voordeel naarmate het inkomen stijgt. Een gelijkheidsteken betekent dat het voordeel constant blijft naarmate het inkomen stijgt.

Een dalend voordeel naarmate het inkomen stijgt, verscherpt de progressiviteit. Indien de aftrek in percent van de verschuldigde personenbelasting stijgt naarmate het inkomen toeneemt, dan wordt het progressiviteitsbeginsel geschonden.

Tabel 9: Samenvattende resultaten van de fiscale impact van enkele scenario's

	Aftrek in centen			Aftrek in % NBI		
	Evolutie in centen	Evolutie in % NBI	Evolutie in % PB	Evolutie in centen	Evolutie in % NBI	Evolutie in % PB
Directe aftrek op PB	=	?	?	?	0	?
Aftrek aan gem. voet	?	? (?) ²⁰	?	?	?	0
Aftrek aan verbeterde gem. voet	?	?	?	?	?	?
Aftrek aan marg. voet	?	? (?) ²¹	? (?) ²²	?	? (=) ²³	? (?) ²²

Legende: ? : dalend voordeel naarmate inkomen stijgt
 ? : stijgend voordeel naarmate inkomen stijgt
 = : constant voordeel naarmate inkomen stijgt

Bron: IDEA Consult & Lessius Hogeschool

²⁰ Naarmate het inkomen toeneemt, stijgt het voordeel in % van het NBI, behalve voor de hoogste inkomensschijf waar het voordeel afneemt met het inkomen.

²¹ Bij het overschrijden van de inkomensgrenzen van het barema neemt het voordeel in % van het NBI gedurende een bepaald interval niet langer af, maar toe.

²² Bij het overschrijden van de inkomensgrenzen van het barema neemt het voordeel in % van de personenbelasting gedurende een bepaald interval niet langer af, maar toe. Dit is een schending van de P-toets.

²³ Voordeel kent stijgend verloop naarmate inkomen stijgt, maar binnen bepaalde inkomensgrenzen blijft het voordeel lange tijd constant.

De belangrijkste bevindingen zijn de volgende:

- Het grootste herverdelend effect gaat uit van een directe aftrek in de personenbelasting.
- Forfaitaire voordelen komen meer ten goede van lagere inkomens dan voordelen uitgedrukt in % van het netto-belastbaar inkomen (NBI).
- Een aftrek direct op de belasting brengt meer op dan de aftrek aan de gemiddelde belastingsvoet naarmate het inkomen lager is, zeker indien men zou werken met een terugbetaalbaar belastingskrediet.
- Een aftrek aan de verbeterde gemiddelde aanslagvoet is voor de lagere inkomens gunstiger in vergelijking met de gewone gemiddelde aanslagvoet. Dit geldt zowel voor een aftrek toegekend in centen als in % van het netto belastbaar inkomen.
- Zowel een aftrek direct op de personenbelasting als een aftrek aan de gemiddelde voet voldoen steeds aan de progressiviteittoets.
- Een aftrek aan het marginaal tarief voldoet niet aan de P-toets zoals gedefinieerd in de Bijzondere Financieringswet, tenzij men overgaat tot uitvlakking van het voordeel voor inkomens net boven de grenzen bepaald in het barema. Dit laatste is complex in uitvoering en is enkel operationeel bij een voordeel in centen ontlast aan het marginaal tarief en niet bij een voordeel in % van het NBI ontlast aan het marginaal tarief.

Deel 3: FISCALE INSTRUMENTEN IN HET WERKGELEGENHEIDSBELEID

1 Doelstellingen en instrumenten van fiscaal beleid

1.1 Algemene beleidsdoelstellingen: een classificatie

Het fiscaal beleid maakt deel uit van het economisch beleid. De doelstellingen van het economisch beleid kunnen in de volgende vier categorieën ondergebracht worden²⁴:

- **Allocatieve doelstellingen:**

De allocatieve doelstelling heeft betrekking op het opvangen van onvolkomenheden van de markteconomie, zoals de productie van publieke goederen en diensten en het corrigeren van externe effecten. Allerhande beleidsmaatregelen, gaande van eigen productie, belastingen, subsidies en reglementair optreden, corrigeren aldus de allocatie van middelen die tot stand komt door het vrije spel van de markten.

- **Herverdelende doelstelling:**

De herverdelingsfunctie verenigt de beleidsmaatregelen gericht op het corrigeren van de primaire inkomensverdeling.

- **Doelstellingen van macro-economische aard (stabilisatiefunctie)**

Deze categorie bevat beleidsmaatregelen die als doel hebben de groei te ondersteunen en te streven naar volledige werkgelegenheid. Daarnaast dragen de maatregelen ook bij tot het realiseren van het intern (inflatie evenwichtige overheidsfinanciën) en het extern evenwicht (d.w.z. evenwicht op de handels- en betalingsbalans).

- **Stimuleringsdoelstellingen**

Onder deze laatste categorie vallen de beleidsmaatregelen die het doel hebben het gedrag van economische actoren te wijzigen door het corrigeren van marktprijzen.

Deze vier categorieën van doelstellingen spreken elkaar voor een deel tegen, maar het is de taak van het beleid doelstellingsconflicten te voorkomen of te beslechten. Het valt verder op te merken dat bovenstaande typologie niet belet dat bepaalde beleidsmaatregelen meerdere doelstellingen nastreven.

Als tak van het economisch beleid kan het fiscaal beleid niet los gezien worden van deze vier categorieën van doelstellingen. We bespreken nu kort de rol van fiscale en parafiscale maatregelen in het realiseren van bovenstaande doelstellingen.

²⁴ Dit deel is gebaseerd op twee verslagen van de Hoge Raad van Financiën (1998 en 2002).

1.2 Allocatieve functie van fiscale maatregelen

Belastingen zijn één van de instrumenten om de productie van publieke goederen en diensten te financieren. Volgens de theoretische literatuur inzake optimale belasting²⁵ is een belasting des de doeltreffender naarmate haar heffing eenvormiger is. Eigenlijk wordt gepleit voor een 'lump sum' belasting, een gelijke belasting in centen te betalen door elke burger. Meer in het algemeen wordt hier gepleit voor een belasting die van toepassing is voor iedereen, op de gehele grondslag tegen dezelfde aanslagvoet, zonder vrijstellingen en bijzondere aftrekken. Deze vereisten zorgen ervoor dat de keuzes van economische actoren in eerste instantie bepaald wordt door prijzen die een weergave zijn van de schaarste van goederen, diensten en productiefactoren. Belastingen mogen deze keuze zo weinig mogelijk beïnvloeden. Dit doelmatigheidscriterium laat bijgevolg geen ruimte voor één of andere afwijking van het algemeen stelsel van de belasting.

Bovenstaande theoretische redenering houdt echter geen rekening met het bestaan van *externe effecten*. Externe effecten doen zich voor wanneer de productie en/of gebruik van een goed of dienst kosten of baten met zich meebrengen die geen weerslag hebben op de prijs. Zo brengt het gebruik van een vervuilend goed externe kosten met zich mee (vb. autogebruik veroorzaakt milieuvervuiling), terwijl andere goederen of diensten externe baten voortbrengen (vb. verspreiding van een vaccin).

Een zeer relevant voorbeeld in het kader van dit onderzoek is dat van de investeringen in menselijk kapitaal. Het *onderwijs* (of opleiding in het algemeen) is typisch een voorbeeld van een dienst met externe baten. Voor een maatschappij zijn de baten van deze dienstverlening veel groter dan deze voor een individu. Een overheidstussenkomst is bijgevolg verantwoord om het gebruik van deze dienst te stimuleren. Fundamenteel of toegepast *wetenschappelijk onderzoek* is een ander voorbeeld van een dienst met heel wat externe baten. In beide voorbeelden kan het gebruik of de productie gestimuleerd worden indien de kostprijs verlaagd wordt door middel van een overheidstussenkomst (vb. subsidie, fiscale prikkel,...).

Het corrigeren van externe effecten (d.w.z. de prijs verhogen voor goederen of diensten met externe kosten én het verlagen van de prijs in het geval van externe baten) is een belangrijk onderdeel van wat men verstaat onder de allocatieve functie van economisch beleid. Fiscale maatregelen vormen één van de mogelijke beleidsinstrumenten ter realisatie van deze doelstelling, maar zijn echter niet de enige oplossing. Het belangrijkste alternatief bestaat uit rechtstreekse steunmaatregelen (vb. subsidies). Bij de keuze van het geschikte instrument (of mix van instrumenten) dient men steeds de doeltreffendheid van de verschillende instrumenten te onderzoeken.

²⁵ Zie bijvoorbeeld Heady (1996).

1.3 Herverdelende functie van fiscale maatregelen

In de meeste landen gebeurt herverdeling voornamelijk via het stelsel van de sociale zekerheid. Daarnaast vervult ook de fiscaliteit een rol in het corrigeren van de primaire inkomensverdeling, voornamelijk via het instrument van de personenbelasting.

Het herverdelingsbeleid op fiscaal vlak geschiedt vooral via de personenbelasting (wat deel uitmaakt van het algemeen stelsel van de belasting). Naast de progressiviteit van het barema is het evenwel ook mogelijk fiscale vrijstellingen of aftrekken toe te kennen omwille van herverdelende doelstellingen. Als voorbeeld vernoemen we de vrijstelling van roerende voorheffing op de eerste schijf²⁶ aan intresten van spaarboekjes.

1.4 Stabiliserende functie van fiscale maatregelen

Budgettair en monetair beleid zijn twee belangrijke pijlers in het beleid ter ondersteuning van groei en werkgelegenheid. Fiscale maatregelen kunnen ook bijdragen tot het realiseren van stabiliserende doelstellingen. Zo kan een verlaging van fiscale heffingen (bijvoorbeeld op arbeid) een positieve invloed uitoefenen op de economische groei en werkgelegenheid in een land.

Op dit terrein zijn de fiscale maatregelen eerder algemeen in plaats van specifiek (vb. doelgroepgericht). Een algemene belastingsvermindering heeft bijvoorbeeld als eerste doelstelling de totale fiscale druk te verminderen om op die manier positieve effecten te verkrijgen op het vlak van het beschikbaar inkomen van gezinnen, de investeringen, de werkgelegenheid en de groei. Om deze doelstelling te bereiken zal de belastingshervorming voldoende krachtig moeten zijn en daarom vooral bestaan uit wijzigingen in het algemeen stelsel van de belasting (vb. verlaging van de aanslagvoeten, verhoging van de vrijgestelde bedragen,...).

1.5 Stimulerende functie van fiscale maatregelen

Het stimuleringsbeleid beoogt het gedrag van economische actoren te wijzigen door het corrigeren van marktprijzen. Deze overheidsinterventie is niet het gevolg van externe effecten (zie allocatieve functie), maar eerder van beleidsvoorkeuren. De twee belangrijkste beleidsinstrumenten op dit vlak zijn rechtstreekse steunmaatregelen en fiscale heffingen of aftrekken.

In tegenstelling tot de fiscale maatregelen met een stabilisatiefunctie zijn de stimulerende fiscale maatregelen meestal erg gericht. Als voorbeeld vernoemen we de fiscale aftrek voor pensioensparen die gericht is op het aanmoedigen van een bepaalde vorm van lange-termijn sparen. Op het terrein van werkgelegenheid zijn er ook heel wat voorbeelden van fiscale incentieven ter stimulering van arbeidsparticipatie of jobcreatie (zie verder).

²⁶ Eerste schijf is op dit ogenblik 1.470 EUR per gezin (Ministerie van Financiën, Fiscaal Memento (2003)).

Vanuit de literatuur blijken fiscale heffingen of aftrekken doelmatiger te zijn naarmate de gedragingen die zij willen aanmoedigen afhangen van de relatieve prijzen (elastische belastbare grondslag) én naarmate het meeneemeffect beperkt is. Deze twee voorwaarden verdienen wat meer aandacht omwille van hun belang voor de effectiviteit van fiscale maatregelen (zie verder in deel van evaluatie).

- een elastische belastbare grondslag

Een fiscale heffing of aftrek bereikt haar stimuleringsdoelstelling enkel indien de belastbare grondslag elastisch is. Dit wil zeggen dat er een gevoeligheid moet zijn t.o.v. prijzen. Zo zal een fiscale stimulans voor het sparen zijn doel niet of slechts beperkt bereiken indien het spaargedrag niet gevoelig is voor het netto-rendement.

- een gering meeneemeffect

Een fiscale stimulans faalt in de stimuleringsdoelstelling wanneer er een groot meeneemeffect is. Dit wil zeggen dat de economische actoren genieten van een steunmaatregel om hun gedrag te wijzigen, maar dat zij dit ook zouden hebben veranderd zonder fiscale prikkel (of reeds gewijzigd hebben).

1.6 Instrumenten van fiscaal beleid

Uit de voorgaande paragrafen bleek dat het fiscaal beleid diverse doelstellingen nastreeft die vaak haaks tegenover elkaar staan. Het is dan ook de rol van het fiscaal beleid om een evenwicht te vinden tussen de verschillende doelstellingen en politieke keuzes te maken, bijvoorbeeld tussen neutraliteit of het geven van stimulansen.

Het fiscale beleid moet vervolgens beslissen welke instrumenten gehanteerd zullen worden ter realisatie van de vooropgestelde doelstellingen. Het fiscaal beleid heeft hiervoor een aantal instrumenten ter beschikking, met name:

- de belastbare grondslag
- de aanslagvoet
- de toepassingsregels voor diverse belastingen

We onderscheiden verschillende soorten belastingen, waaronder:

- de directe belastingen:
 - de personenbelasting
 - de onroerende en roerende belasting
 - de vennootschapsbelasting
- de sociale bijdragen (RSZ-bijdragen ten laste van werkgever en werknemer)
- de indirecte belastingen, nl de belastingen op de productie en consumptie/gebruik van goederen en diensten (vb. BTW, accijnzen, verkeersbelasting,...)

2 Fiscaal beleid ter stimulering van werkgelegenheid en opleiding

Uit het voorgaande hoofdstuk bleek dat fiscale maatregelen genomen worden ter realisatie van uiteenlopende beleidsdoelstellingen. In het kader van dit onderzoek zijn we voornamelijk geïnteresseerd in die fiscale maatregelen die bijdragen tot een activerend werkgelegenheids- en opleidingsbeleid.

Het stimuleren van de werkgelegenheid heeft twee dimensies. Aan de ene kant vereist dit de creatie van nieuwe jobs (arbeidsvraag), aan de andere kant is het noodzakelijk voldoende mensen te stimuleren om te participeren op de arbeidsmarkt (arbeidsaanbod). Zowel de arbeidsvraag als het arbeidsaanbod kunnen gestimuleerd worden door fiscale incentieven. Daarnaast zijn er nog heel wat andere factoren die hierop een invloed uitoefenen. Zo wordt de arbeidsparticipatiebeslissing eveneens sterk beïnvloed door het systeem van uitkeringen (bv. werkloosheidssysteem) in een land.

In dit hoofdstuk bakenen we het terrein af door ons te focussen op het effect van fiscale (en parafiscale) maatregelen op de vraag naar arbeid, het aanbod van arbeid en de deelname aan opleidingen. In een later deel van het onderzoek zullen fiscale maatregelen vergeleken worden met alternatieve instrumenten, zoals subsidies.

2.1 Het effect van fiscale (en parafiscale) maatregelen op de vraag naar arbeid

De vraag naar arbeid wordt bepaald door de prijs van arbeid (= de loonkost) en de prijs van alternatieve productiefactoren (zoals machines). Op langere termijn kan een bedrijf immers zijn productietechnologie en –methoden aanpassen zodat arbeid vervangen kan worden door machines (of omgekeerd). Op korte termijn veronderstellen we dat deze substitutie niet mogelijk is.

De belangrijkste determinant voor de arbeidsvraag is aldus de totale loonkost. De *totale loonkost* voor een werkgever bestaat uit het bruto-loon vermeerderd met de patronale bijdragen voor de sociale zekerheid (en andere arbeidsgerelateerde kosten zoals de ongevallenverzekering).

Het verhogen van de patronale bijdragen voor de sociale zekerheid doet de totale loonkost voor de werkgever stijgen. Volgens de economische theorie zal dit de vraag naar arbeid doen dalen. De omvang van het effect is afhankelijk van allerhande factoren (o.a. de loonelasticiteit van de vraag). Een verlaging van de parafiscale lasten heeft het omgekeerde effect op de arbeidsvraag.

In realiteit is het effect van een belasting (fiscale of parafiscale heffing) op arbeid afhankelijk van de interactie tussen arbeidsvraag en –aanbod. De feitelijke last van een belasting wordt immers gedragen door de zijde die het meest inelastisch is. Een verhoging van de patronale sociale lasten kan in bepaalde gevallen weinig of geen effect hebben op de werkgelegenheid, omdat ze niet wordt gedragen door de

werkgevers maar afgewimpeld wordt op de aanbodzijde (bv. door daling van het netto-loon).

2.2 Het effect van fiscale (en parafiscale) maatregelen op het aanbod van arbeid

Zowel belastings- als uitkeringssystemen bevatten verschillende negatieve prikkels om te gaan werken en verlagen aldus het potentieel arbeidsaanbod. Twee kanalen spelen hierbij een rol. Het eerste is het niveau van de uitkeringen in verhouding tot het arbeidsinkomen, welke oorzaak kan zijn van een “*werkloosheidsval*”. Het tweede kanaal is de toename van het netto-loon naarmate het bruto-loon stijgt en de impact hiervan op het aangeboden arbeidsvolume (aantal gewerkte uren), welke aanleiding kan geven tot een “*armoedeval*” (Carone en Salomäki (2001)). In dit onderzoek ligt de focus op fiscale maatregelen en zullen we bijgevolg niet ingaan op werkloosheidsvallen.

Het arbeidsaanbod wordt in belangrijke mate beïnvloed door het *netto-loon*. Een hoge fiscale of parafiscale druk op arbeid (d.w.z. hoge percentages personenbelasting of persoonlijke sociale zekerheidsbijdragen) vermindert het netto-loon. Hierdoor verminderen de financiële prikkels om arbeid aan te bieden (zowel de beslissing om te gaan werken als de keuze inzake het aantal uren).

Belastingen op arbeid (zoals persoonlijke bijdragen voor sociale zekerheid of personenbelasting) hebben over het algemeen een ontmoedigend effect om te gaan werken. Vanuit de economische literatuur weten we echter dat het uiteindelijke effect van een belastingsverhoging op het arbeidsaanbod onzeker is (zowel de richting als de omvang van het effect) omwille van twee tegenstelde effecten, met name een negatief substitutie-effect en een positief inkomenseffect²⁷.

Ook in empirisch onderzoek is het effect van belastingen op arbeidsaanbod moeilijk te meten, want in realiteit bestaat er niet één representatieve persoon. Individuen verschillen niet alleen in het loon dat ze verdienen, maar eveneens op andere vlakken (vb. gezinstoestand, inkomen van de partner,...). Deze kenmerken spelen echter een cruciale rol in het effect van belastingen op het arbeidsaanbod.

In de volgende delen van dit onderzoek zal onderzocht worden welke fiscale maatregelen incentieven kunnen creëren ter stimulering van het arbeidsaanbod. Twee instrumenten zullen in het bijzonder onderzocht worden, met name maatregelen ter verlaging van de personenbelasting en verminderingen van de persoonlijke bijdragen voor de sociale zekerheid.

²⁷ Een daling van het netto-loon, als gevolg van een belastingverhoging, doet de relatieve prijs van vrije tijd afnemen. Hierdoor stijgt de hoeveelheid vrije tijd die zal worden opgenomen en daalt het arbeidsaanbod (negatief substitutie-effect). Maar het lagere netto-loon zal anderzijds individuen aanzetten om meer arbeid aan te bieden (positief inkomenseffect). Het uiteindelijke resultaat is afhankelijk van de relatieve grootte van deze twee effecten.

2.3 Het effect van fiscale (en parafiscale) maatregelen op de deelname aan opleiding

De deelname aan opleidingen in het kader van bijscholingen of andere vormen van levenslang leren worden o.a. bepaald door de kostprijs van het volgen van opleiding. Recent onderzoek (Gelderblom et al. (2001)) heeft aangetoond dat de kostprijs van een opleiding echter niet de enige determinant is. Heel wat andere factoren beïnvloeden de deelname aan opleiding, zoals de individuele bereidheid tot het volgen van een opleiding, de houding van een werkgever t.o.v. opleidingen, de grootte van een organisatie,...

In de praktijk is het ook niet altijd dezelfde partij die de kosten van een opleiding draagt. De kosten kunnen volledig gedragen worden door de werkgever of een individu (werknemer/werkloze/inactieve), ofwel verdeeld worden tussen beide partijen.

Zoals hiervoor reeds aangegeven is het volgen van een opleiding een type voorbeeld van een dienst met externe baten. Investerings in menselijk kapitaal verhogen de inzetbaarheid en productiviteit. De maatschappelijke baten van deze investering liggen hoger dan de individuele voordelen, waardoor er typisch té weinig geïnvesteerd wordt in opleidingen indien de overheid dit niet stimuleert.

Uit het bovenstaande blijkt dat overheidstussenkomst verantwoord is voor het stimuleren van de deelname aan opleidingen. Fiscale instrumenten zijn één van de mogelijkheden om deze beleidsdoelstelling te realiseren, bijvoorbeeld door een verlaging van de patronale sociale lasten indien de werkgever investeert in opleiding of een aftrek in de personenbelasting voor individuen die investeren in opleiding. De fiscale prikkels kunnen zowel aan werkgevers als aan werknemers (of alle belastingsplichtigen, inclusief werklozen of inactieven) gegeven worden. In het laatste deel van dit rapport gaan we verder in op dit punt.

**Deel 4: FEDERALE FISCALE MAATREGELEN TER
STIMULERING VAN OPLEIDING EN
WERKGELEGENHEID**

1 Fiscale situatie in België: context en bevoegdheden

1.1 Fiscale context

In België is de fiscale druk op arbeid bijzonder hoog, in vergelijking met andere EU-landen. Volgens OESO-berekeningen bedroeg de totale lastendruk op arbeid²⁸ in 1999 in ons land 44,8%, wat aanzienlijk boven het Europees gemiddelde lag (37,6%) (Reynders (2000)).

Micro-economische gegevens²⁹ bevestigen het hoge gewicht van de heffingen op arbeid in ons land. Tabel 10 geeft een overzicht van de verschillende heffingen op de arbeidsinkomsten van een gemiddelde werknemer³⁰ in verschillende EU-lidstaten.

Tabel 10: De fiscale en parafiscale druk op arbeidsinkomsten in 2002 (in % van de totale loonkosten)

	Belasting op arbeidsinkomen (A)	Sociale bijdragen werkgever (B)	Sociale bijdragen werknemer (C)	Parafiscale druk (B+C)	Totale belastingdruk ³¹ (fiscaal en parafiscaal) (A+B+C)
België	21	24	11	35	55
Duitsland	17	17	17	34	51
Zweden	18	25	5	30	48
Frankrijk	9	29	9	38	48
Italië	14	25	7	32	46
Finland	20	20	5	25	45
Oostenrijk	8	23	14	37	45
Denemarken	32	1	11	12	43
Spanje	10	23	5	28	38
Nederland	6	10	19	29	36
Griekenland	0	22	12	34	34
Luxemburg	7	12	12	24	32
Portugal	4	19	9	28	32
Verenigd Koninkrijk	14	8	7	15	30
Ierland	10	10	4	14	24

Bron: OESO (2002)

²⁸ De totale lastendruk op arbeid wordt bepaald als de som van de bijdragen voor de sociale zekerheid (inclusief deze door de zelfstandigen) en het gedeelte van de personenbelasting dat slaat op de arbeidsinkomens, uitgedrukt als percentage van de bruto loonmassa (Reynders (2000)). In het vakjargon spreekt men ook van de macro-economische impliciete druk op arbeid in loondienst.

²⁹ De micro-economische belastingstatistieken van de OESO verwijzen naar bepaalde modelgevallen. Een representatieve belastingsplichtige wordt vaak gedefinieerd als diegene die een loon verdient dat gelijk is aan het gemiddelde van het loon van een voltijdse arbeider in de verwerkende nijverheid (Reynders (2000) en Blomme (2003)).

³⁰ Vergelijking van de gemiddelde belastingvoet en het gemiddelde peil van de sociale bijdragen die gelden voor een alleenstaande werknemer zonder kinderen met een inkomen gelijk aan dat van een gemiddelde productie-arbeider.

³¹ Het totaal stemt niet altijd volledig overeenstemt met de som van de afzonderlijke rubrieken omwille van afrondingen.

Uit deze cijfers blijkt dat de fiscale en parafiscale wig³² het hoogst is in België. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan het hoge peil van de sociale bijdragen voor werkgevers én de personenbelasting.

De beschikbare internationale vergelijkingen tonen verder aan dat de zware druk op arbeid in België weegt op alle looncategorieën. Het niveau van de fiscale wig ligt erg hoog zowel voor de laagste lonen, als voor de gemiddelde en hogere inkomens (Reynders (2000)). Recente cijfers geven aan dat België, met bijna 50%³³, van alle EU-lidstaten de hoogste parafiscale druk op laagbetaalde arbeid laat optekenen (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2003)).

1.2 Fiscale bevoegdheden inzake stimulering opleiding en werkgelegenheid

Uit het voorgaande hoofdstuk bleek dat rechtstreekse steunmaatregelen en fiscale maatregelen (heffingen of aftrekken) de twee belangrijkste beleidsinstrumenten zijn voor het stimuleren of corrigeren van gedrag van economische actoren (stimuleringsbeleid). Beide instrumenten worden in de meeste landen ook ingezet voor het stimuleren van opleiding en werkgelegenheid.

De institutionele context in België zorgde tot voor kort echter voor een vreemde situatie. De verdeling van de fiscale en budgettaire bevoegdheden tussen de verschillende overheidsniveaus had immers een vertekening tot gevolg in die zin dat voor een zelfde economische beleidsdoelstelling de rechtstreekse steun een bevoegdheid was van de Gewesten³⁴, terwijl de fiscale maatregelen in de meeste gevallen tot de federale bevoegdheden behoorde. De recente wijziging van de institutionele bepalingen (naar aanleiding van de Lambermontakkoorden) heeft aan de Gewesten meer fiscale bevoegdheden gegeven, waaronder de mogelijkheid bij de personenbelasting algemene belastingsverminderingen en –vermeerderingen in te voeren die verbonden zijn aan de bevoegdheden van de Gewesten (zie eerste interimrapport).

Een belangrijke consequentie van deze hervorming is dat Vlaanderen nu beschikt over twee alternatieve instrumenten (rechtstreekse steunmaatregelen én fiscale heffingen of kortingen) die ingezet kunnen worden voor het stimuleren van opleiding en werkgelegenheid. Bij het uitwerken van beleidsmaatregelen ter realisatie van deze twee doelstellingen is het evenwel belangrijk eerst de doeltreffendheid van de alternatieve instrumenten grondig te onderzoeken en te vergelijken (zie deel 4 van dit rapport voor enkele voorbeelden).

In het vervolg van dit hoofdstuk zal nagegaan worden welke fiscale maatregelen tot op heden in België genomen werden ter stimulering van de werkgelegenheid. We bestuderen eerst de fiscale maatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag, vervolgens deze gericht op het stimuleren van het arbeidsaanbod. Het aspect opleiding

³² De wig verwijst naar het verschil tussen de werkgeverskost en het ontvangen netto-loon.

³³ De indicator is gedefinieerd als de inkomensbelasting plus de sociale zekerheidsbijdragen (van werkgevers en werknemers) min de uitkeringen in natura, uitgedrukt in procenten van de arbeidskost voor een lage-loonverdiener (meer bepaald een alleenstaande zonder kinderen met een loon van 67% van de gemiddelde productiewerker).

³⁴ Enkele voorbeelden van rechtstreekse steunmaatregelen zijn de tewerkstellingspremies, bouwpremies, investeringssteun voor ondernemingen, enz..

komt hierbij niet aan bod, aangezien er momenteel in België geen fiscale instrumenten worden gehanteerd voor het stimuleren van opleiding.

2 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag

Het verlagen van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid is een veelgebruikt fiscaal instrument ter stimulering van de arbeidsvraag. In België is – net als in de meeste lidstaten – zo'n lastenverlaging tot nu toe vooral gericht op bepaalde doelgroepen, zoals de laagste inkomens en – zeer recentelijk – de ouderen. In het nieuwe Regeerakkoord is er sprake van het uitbreiden van deze vorm van lastenverlaging voor vijf specifieke doelgroepen, met name de laaggeschoolden, deeltijdse banen, kennisjobs, oudere werknemers en de non-profitsector (Federaal Regeerakkoord (2003)).

2.1 Patronale lastenverlaging voor lage lonen

Reeds in de jaren '80 en '90 konden bepaalde werkgevers aanspraak maken op verminderingen van werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid. In het kader van "MARIBEL" konden industriële ondernemingen met een arbeidsintensieve activiteit genieten van een forfaitaire bijdragevermindering per tewerkgestelde arbeider. De "vermindering voor lage lonen" was een maatregel die de loonkost verlaagde voor werknemers met een laag loon.

Deze twee bestaande systemen van patronale lastenverlaging werden vanaf 1 april 1999 gebundeld in een "*structurele vermindering van de sociale lasten*". Het gaat om een forfaitaire vermindering van de sociale werkgeversbijdragen, met een doorgedreven vermindering ervan op het niveau van de *lage lonen* (Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (2003)). Het bedrag van de vermindering per tewerkgestelde werknemer wordt berekend op basis van de volgende drie criteria:

- hoogte van het loon;
- de categorie waartoe de werknemer behoort;
- de duur van de tewerkstelling van de werknemer tijdens het kwartaal.

Binnen dit kader is er ook een vermindering van de werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid bij de overgang naar een 4-dagen week of een andere collectieve arbeidsduurvermindering (tussen 33% en 80% van een voltijdse job). De vermindering van de werkgeversbijdragen ligt proportioneel hoger bij deeltijdse arbeid. Voor een werknemer die tussen de 33% en de 80% werkt, wordt de structurele bijdragevermindering verhoogd met 25%³⁵.

³⁵ Een deeltijdse werknemer die 40% werkt, krijgt 50% van de reductie die men zou ontvangen bij een voltijdse job. Iemand die 80% werkt (d.w.z. 4/5), krijgt 100% van de reductie bij voltijdse tewerkstelling.

2.2 Patronale lastenverlaging voor langdurig werklozen en ouderen: ACTIVA

Deze nieuwe maatregel biedt verminderingen van sociale bijdragen aan werkgevers die een *langdurige en/of oudere werkloze* in dienst nemen, evenals een werkvergoeding die de werkgever aftrekt van het netto-loon. Deze lastenvermindering én activering van de uitkeringen heeft als doel de werkgelegenheidsgraad te verhogen in het algemeen, en deze van oudere werknemers in het bijzonder. Het ACTIVA-plan trad in werking vanaf 1 januari 2002 en vervangt een geheel van oude maatregelen (voordeelbanenplan, integratietegemoetkomingen, dienstenbanen en aanwervingsvergoedingen).

De werkgever dient de werknemer aan te werven met een arbeidsovereenkomst die minstens een halftijds uurrooster voorziet. In tegenstelling tot vroegere maatregelen komen alleen werkgevers uit de privé-sector in aanmerking voor deze lastenverlaging. In de openbare sector is het ACTIVA-plan echter niet overal toepasbaar (zie Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (2003)).

Het nieuwe systeem bevat volgende onderdelen:

- een gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de werkgeversbijdragen voor de RSZ
- een geactiveerde werkloosheidsuitkering (“werkuitkering”) die de werkgever in mindering kan brengen van het te betalen netto-loon. Deze tussenkomst in het maandelijks netto-loon bedraagt 500 EUR.

De modaliteiten (duur, percentage, ...) van de vrijstelling en tussenkomst is evenwel afhankelijk van allerhande voorwaarden. Hierbij is het belangrijk een onderscheid te maken tussen de algemene regeling voor langdurig werklozen (min. 1 jaar werkloos) en de regeling voor oudere werklozen (min. 6 maanden werkloos). Onderstaande tabellen geven de modaliteiten van het ACTIVA-plan -45 en het ACTIVA-plan +45.

Tabel 11: Voordelen voor werkgevers bij aanwerving van langdurig werklozen (ACTIVA-45)

Leeftijd werknemer	Duur inschrijving als werkzoekende	RSZ-vrijstelling: % en duur	Tussenkomst in nettoloon (werkuitkering of geactiveerde OCMW-uitkering)
< 45 jaar	12 mnd (in 18 kalendermnd)	75% (kwartaal 1 tot 5) 50% (kwartaal 6 tot 9)	Geen tussenkomst
< 45 jaar	24 mnd (in 36 kalendermnd)	100% (kwartaal 1 tot 5) 75% (kwartaal 6 tot 9)	500 EUR (indien voltijds tewerkgesteld ³⁶) tijdens 3 jaren
< 25 jaar en OCMW-steuntrekkend	< 12 mnd of niet ingeschreven als werkzoekende	geen RSZ-vrijstelling	500 EUR (indien voltijds tewerkgesteld) tijdens 3 jaren

Bron: Slimtewerkstellen (2003)

³⁶ Bedrag van de tussenkomst wordt proportioneel berekend indien werknemer deeltijds tewerkgesteld is.

Tabel 12: Voordelen voor werkgevers bij aanwerving van oudere werklozen (ACTIVA+45)

Leeftijd werknemer	Duur inschrijving als werkzoekende	RSZ-vrijstelling: % en duur	Tussenkost in nettoloon (werkuitkering of geactiveerde OCMW-uitkering)
> 45 jaar	6 mnd (in 9 kalendermnd)	75% (kwartaal 1 tot 5) 50% (kwartaal 6 tot 21)	500 EUR (indien voltijds tewerkgesteld) tijdens 1 jaar
> 45 jaar	12 mnd (in 18 kalendermnd)	100% (kwartaal 1 tot 5) 75% (kwartaal 6 tot 21)	500 EUR (indien voltijds tewerkgesteld) tijdens 1 jaar
> 45 jaar	24 mnd (in 36 kalendermnd)	100% (kwartaal 1 tot 5) 75% (kwartaal 6 tot 21)	500 EUR (indien voltijds tewerkgesteld) tijdens 3 jaren

Bron: Slimtewerkstellen (2003)

Bij het in dienst nemen van werklozen die wonen in een gemeente met een hoge werkloosheids- of armoedegrade kan de werkgever vanaf 1 januari 2003 genieten van een verhoogde lastenverlaging³⁷ (ACTIVA-PLUS). Deze regeling is enkel geldig voor de volgende werkgevers: gemeenten, OCMW's, VZW's, vennootschap met sociaal kenmerk en maatschappij voor sociale huisvesting.

2.3 Patronale lastenverlaging voor (laaggeschoolde) jongeren (“startbanen”)

Alle bedrijven die tenminste 50 werknemers tewerkstellen zijn verplicht een aantal jongeren tewerk te stellen met een startbaanovereenkomst (3% van het personeelsbestand in de privé-sector en 1,5% in de non-profitsector). Andere bedrijven kunnen vrijblijvend gebruik maken van deze beleidsmaatregel.

De voordelen voor de werkgever zijn afhankelijk van het opleidingsniveau van de jongere die wordt aangeworven alsook van het aantal tewerkgestelde jongeren met een startbaanovereenkomst.

- voor laaggeschoolde jongeren (geen diploma hoger secundair onderwijs):

Tijdens de startbaanovereenkomst geniet de werkgever van een forfaitaire RSZ-vermindering die schommelt tussen 495,79 en 1.115,52 EUR per kwartaal per voltijdse (afhankelijk van het aantal startbanen). Indien de werknemer na afloop van de startbaan minstens halftijds tewerkgesteld blijft, kan de werkgever gebruik maken van andere fiscale maatregelen (ACTIVA-plan)³⁸.

³⁷ Voor meer details verwijzen we naar Slimtewerkstellen (2003).

³⁸ Voor laaggeschoolden wordt de periode van tewerkstelling in een startbaanovereenkomst gelijkgesteld met een periode van werkloosheid voor alle banenplannen waarvoor een bepaalde werkloosheidsduur vereist is. Na 1 jaar startbaanovereenkomst komt een laaggeschoolde in aanmerking voor het ACTIVA-plan, zowel bij verandering van werkgever als in het geval dat hij of zij in dienst blijft bij dezelfde werkgever.

- voor hooggeschoolde jongeren (minstens diploma hoger secundair onderwijs):
Tijdens de startbaanovereenkomst is er geen financiële tussenkomst voorzien, maar indien de jongere na afloop van de startbaan tewerkgesteld wordt met een contract van onbepaalde duur, kan de werkgever gedurende 1 jaar genieten van 10% vermindering van de patronale bijdragen op het brutoloon van deze jongere.

Startbanen staan in principe open voor pas afgestudeerde jongeren, maar ook jongeren beneden 25 jaar en zelfs beneden 30 jaar kunnen – afhankelijk van de economische omstandigheden in een bepaalde regio – voor een startbaan in aanmerking komen.

2.4 Patronale lastenverlaging voor specifieke groepen

We vermelden hier een aantal specifieke groepen³⁹, waarvoor een aparte regeling ter vermindering van de patronale lasten in voege is.

- 1) Voor gelegenheidswerkers in arbeidsintensieve sectoren (horeca, tuinbouw, landbouw)

De werkgevers uit een aantal arbeidsintensieve sectoren gekenmerkt door grote seizoenschommelingen en weersinvloeden kunnen jaarlijks gedurende een beperkt aantal dagen beroep doen op gelegenheidswerknemers. Voor deze werknemers gelden lagere patronale bijdragen.

- 2) Voor wetenschappelijk onderzoek

De universiteiten en ermee gelijkgestelde onderwijsinrichtingen, alsook een aantal overheidsinstellingen, hebben de mogelijkheid om tegen verminderde sociale lasten bijkomend personeel aan te werven dat aan vorsingswerk (onderzoek) doet.

- 3) Voor zelfstandigen of kleine ondernemingen die een eerste, tweede of derde werknemer aanwerven

Het plus-één-plan, plus-twee-plan en plus-drie-plan hebben tot doel de zelfstandigen of de vennootschappen aan te moedigen om een eerste, tweede of derde werknemer in dienst te nemen door het verminderen van de patronale lasten. Voor de eerste werknemer bedraagt de vermindering van de werkgeversbijdragen 100% tijdens het eerste jaar, 75% tijdens het 2^o jaar en 50% tijdens het 3^o jaar⁴⁰. De werknemer moet wel aan bepaalde voorwaarden voldoen (vb. uitkeringsgerechtigd volledig werkloos zijn).

³⁹ Daarnaast is er ook een specifieke regeling voor huisbedienden en werknemers uit de baggersector en sleepvaartsector. Deze zijn relatief minder interessant in het licht van dit onderzoek.

⁴⁰ Voor meer informatie verwijzen we naar Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (2003).

3 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod

3.1 Hervormingen in de personenbelasting (PB)

Onder de vorige Federale regering werd een grondige hervorming doorgevoerd in de personenbelasting (bij Wet van 10 augustus 2001⁴¹). Deze hervorming, die gespreid wordt over een periode van vier jaren (aanslagjaren 2002 tot 2005), bevat de volgende vier krachtlijnen:

- de vermindering van de fiscale druk op de inkomsten uit arbeid;
- het beter rekening houden met de kinderlast;
- de neutraliteit ten opzichte van de samenlevingsvorm;
- een grotere aandacht voor duurzame ontwikkeling.

In het kader van dit onderzoek zijn vooral de eerste twee krachtlijnen belangrijk. We bespreken nu de meest relevante wijzigingen in de personenbelasting die een invloed uitoefenen op het arbeidsaanbod. De verschillende wijzigingen worden hieronder opgesplitst in algemene of generieke maatregelen (welke voor iedereen van toepassing zijn) en maatregelen gericht op specifieke doelgroepen.

3.1.1 Algemene wijzigingen in de PB

Een aantal hervormingen moeten bijdragen tot een daling van de gemiddelde belastingdruk op arbeid⁴²:

1) *Afschaffing van de hoogste aanslagtarieven*

In vergelijking met onze buurlanden kende België tot voor kort zeer hoge aanslagtarieven voor de hoogste inkomens. De hervorming voorziet een vermindering van de hoogste tarieven (52,5% en 55%), welke gespreid over een periode van twee jaar, geplafonneerd zullen worden tot 50%. Het verminderen van de fiscale wig voor hogere inkomens heeft vooral tot doel de arbeidsparticipatie te stimuleren van hooggekwalificeerde personen, de concurrentiepositie van onze ondernemingen te vrijwaren (of te versterken) én een meer evenwichtige fiscale behandeling te realiseren tussen diverse vormen van inkomsten.

2) *Verbreding van de inkomensschijven voor midden-inkomens*

Reeds voor relatief bescheiden inkomsten werden in het verleden hoge belastingtarieven toegepast. Om de té snelle progressiviteit te verzachten werd daarom beslist de inkomensschijven te verbreden waarop de tarieven van 30 tot 45% worden toegepast (d.w.z. de middeninkomens). Deze maatregel impliceert

⁴¹ Zie Belgisch Staatsblad van 20 september 2001.

⁴² Voor meer gedetailleerde informatie omtrent de hervormingen van de personenbelasting verwijzen we naar Ministerie van Financiën (2002).

dat belastingplichtigen met een middeninkomen langer in de lagere tariefschijven zullen blijven.

3) *Afschaffing aanvullende crisisbelasting*

De aanvullende crisisbelasting, ingevoerd door de Wet van 22 juli 1993, wordt afgeschaft voor iedere natuurlijke persoon. Deze aanvullende heffing van 3% was in feite een “belasting op een belasting”. De afschaffing wordt evenwel gespreid over meerdere jaren en de spreiding is afhankelijk van het inkomen (eerst voor de laagste inkomens).

Het is de bedoeling de afschaffing van de aanvullende crisisbelasting te laten doorwerken in de bedrijfsvoorheffing. Daardoor zal deze afschaffing sneller voelbaar zijn voor de belastingplichtigen (Reynders (2000)).

4) *Herindexering van fiscale barema's*

De belastingschalen waren in België niet meer volledig geïndexeerd sinds 1993 (aanslagjaar 1994). Dit heeft twee belangrijke gevolgen gehad in een periode van inflatie: (i) de belastingplichtigen vallen omwille van de progressiviteit van de barema's in een hogere belastingschaal omdat hun nominaal inkomen is gestegen, maar hun werkelijk inkomen niet groter werd; (ii) het voordeel van de verschillende forfaitaire fiscale tegemoetkomingen wordt teniet gedaan.

Niet-indexering van de belastingschalen is een belangrijke oorzaak van de verhoogde belastingdruk welke vastgesteld werd in de periode 1993-1999 (met name hogere gemiddelde aanslagvoet en marginaal tarief, alsook een vermindering van de progressiviteit van de personenbelasting). De inkomsten van 2000 waren de eerste die ten volle genoten van de indexering.

3.1.2 Wijzigingen in de PB gericht op lage lonen

De belastinghervorming bevat de volgende maatregelen gericht op de lagere lonen:

1) Invoering van een *terugbetaalbaar belastingkrediet* op de lage lonen

De meest vernieuwende maatregel in de belastinghervorming is de invoering van het terugbetaalbaar belastingkrediet of de negatieve belasting. Belastingplichtigen met een laag arbeidsinkomen bevinden zich vaak in een situatie waarin het totaal bedrag aan kortingen (belastingkrediet) hoger is dan de belastbare grondslag en zij aldus geen belastingen moeten betalen. Deze nieuwe maatregel voorziet in de mogelijkheid het toegekende belastingkrediet om te zetten in een aanvullend inkomen.

Deze maatregel is gericht op de lage inkomsten uit een beroepsactiviteit (zowel loontrekkenden als zelfstandigen) en is een instrument dat tegelijk de werkgelegenheid bevordert én de armoede bestrijdt. Het toekennen van een terugbetaalbaar belastingkrediet vormt een nieuw instrument in de strijd tegen de werkloosheidsval en betekent een substantiële opwaardering van het inkomen van werknemers waarvan de inkomsten dicht bij het minimumloon liggen of die deeltijds werken.

Concreet betekent deze maatregel het volgende: indien de netto-beroepsinkomsten zich bevinden tussen 3.260 en 14.140 EUR wordt maximaal 440 EUR⁴³ belastingkrediet van de verschuldigde belasting afgetrokken én het overschot wordt terugbetaald. Het belastingkrediet treedt geleidelijk in werking (gespreid tussen 2002 en 2005 (zie Ministerie van Financiën (2002))).

2) *Stijging van de aftrekbare beroepslasten voor lage lonen*

Om het werken financieel aantrekkelijker te maken worden de forfaitaire beroepskosten op de eerste inkomensschijf gevoelig verhoogd. Dit heeft tot gevolg dat het belastbare inkomen daalt en de verschuldigde belasting vermindert.

3.1.3 Wijzigingen in de PB gericht op gezinnen/alleenstaanden met kinderen

Voor gezinnen of alleenstaanden met kinderen werden een aantal specifieke maatregelen genomen die de fiscale aftrekbaarheid van de kosten voor kinderopvang zal verbeteren. Deze beleidsmaatregelen beogen indirect de arbeidsparticipatie (in het bijzonder van vrouwen) te stimuleren.

1) *Hogere aftrek voor kinderopvangkosten*

Ten eerste wordt de fiscale aftrek voor kinderopvangkosten opgetrokken. Kosten voor de oppas van kinderen jonger dan 3 jaar zijn sinds de hervorming voor 100% aftrekbaar (vroeger slechts voor 80%). Het maximum aftrekbare bedrag per dag werd tevens verhoogd van 8,55 EUR naar 11,20 EUR (voor aanslagjaar 2003).

Verder ligt het in de bedoeling van de Regering om de fiscale maatregelen m.b.t. kinderopvangkosten uit te breiden naar kinderen van 3 tot 12 jaar, maar dit is tot op heden nog niet doorgevoerd.

2) *Bijkomende toeslag op belastingvrije som (+ terugbetaalbaar krediet)*

Belastingsplichtigen die geen opvangkosten aftrekken voor kinderen jonger van 3 jaar konden reeds in het verleden genieten van een hogere belastingvrije som. In het kader van de recente belastinghervorming wordt deze bijkomende toeslag op de belastingvrije som verhoogd van 248 EUR tot 430 EUR (voor aanslagjaar 2003). Alleenstaande ouders met kinderen ten laste kunnen genieten van een nog hogere toeslag.

In het geval van lage inkomens is het mogelijk dat de belastingsplichtige(n) niet volledig kunnen genieten van de bedoelde toeslag op de belastingvrije som. In dat geval zal het niet gebruikte deel van de toeslag (dat betrekking heeft op de kinderlast) omgezet kunnen worden in een terugbetaalbaar belastingkrediet, met een maximum van 250 EUR per kind ten laste.

⁴³ Het gaat hier om de niet-geïndexeerde bedragen.

3.2 Verminderen van de persoonlijke sociale bijdragen (RSZ-werknemer)

3.2.1 Wijzigingen in de persoonlijke sociale bijdragen gericht op lage lonen

Sinds 1 januari 2000 geldt er een systeem van vermindering van de persoonlijke bijdragen voor de Sociale Zekerheid teneinde een hoger nettoloon te waarborgen voor *werknemers met een laag loon*, zonder het brutoloon (en de loonkosten voor de werkgever) te verhogen. Deze beleidsmaatregel beoogt de werkhervatting door werklozen aantrekkelijker te maken door het vergroten van het verschil tussen het netto-arbeidsinkomen en de werkloosheidsuitkering (verminderen van de werkloosheidsvallen).

Het gaat om een betrekkelijk eenvoudige formule en het financiële voordeel is rechtstreeks merkbaar voor de werknemer. Het bedrag van de vermindering is afhankelijk van het bedrag van het loon van de werknemer en van de duur van zijn arbeidsprestaties.

Begin 2000 werd al een belangrijke stap gezet door het verminderen van de werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid voor werknemers met lage lonen tot 1.394,25 EUR (brutoloon per maand). In de loop van 2003 werd beslist deze lastenvermindering voor werknemers met lage lonen aanzienlijk te versterken door: (i) het verlagen van het bedrag dat betaald moet worden als persoonlijke bijdrage voor de RSZ; (ii) het uitbreiden van het aantal werknemers dat van deze lastenverlaging kan genieten. De bedragen van de reducties in de persoonlijke RSZ-bijdragen zijn terug te vinden in Tabel 13.

Tabel 13: Omvang persoonlijke lastenverlaging voor werknemers met lage lonen

Regeling 1/1/00 t.e.m. 31/12/02		Regeling vanaf 1/1/03	
Lonen < 1.170,64 EUR/bruto/mnd	Forfaitair bedrag van 81,80 EUR/mnd	Lonen < 1.170,64 EUR/bruto/mnd	Forfaitair bedrag van 95,00 EUR/mnd
Lonen tussen 1.170,64 en 1.394,25 EUR/bruto/mnd	Degressieve vermindering	Lonen tussen 1.170,64 en 1.509,17 EUR/bruto/mnd	Degressieve vermindering

Bron: MTA

Het uiteindelijke financiële voordeel van deze fiscale maatregel is voor de betrokkenen evenwel minder groot dan wellicht gedacht wordt. Het nettovoordeel is ongeveer 40% lager⁴⁴, omdat de verlaging van de persoonlijke bijdragen voor de sociale zekerheid het belastbaar inkomen verhoogt en bijgevolg de verschuldigde belasting. Met andere woorden de effecten van een verlaging van de werknemersbijdragen worden gedeeltelijk geneutraliseerd door de personenbelasting (Reynders (2000)).

⁴⁴ Het exacte nettovoordeel is afhankelijk van het belastbaar loon en de gezinssituatie.

3.3 Geplande wijzigingen in het kader van het nieuwe Federale Regeerakkoord

In het Federale Regeerakkoord 2003 wordt voorgesteld om een aantal bestaande stelsels die bedoeld zijn om werken lonend te maken beter op elkaar af te stemmen. Het gaat hier in de eerste plaats om het belastingkrediet waarbij aan lagere arbeidsinkomens een supplement op jaarbasis wordt toegekend. Een tweede stelsel betreft de inkomensgarantie-uitkering voor onvrijwillig deeltijdse werknemers. Tenslotte werden de persoonlijke bijdragen voor lage inkomens verminderd. Deze drie stelsels zouden geïntegreerd worden in één nieuw stelsel, namelijk de “*werkbonus*”. De werkbonus creëert een financieel voordeel voor de lage inkomens boven op het normaal netto-uurloon. Zo ontvangt iemand die werkt aan een laag loon meer dan iemand die in de werkloosheid blijft. Op die manier blijft de stimulans aanwezig om meer te werken of beter betaald werk te zoeken (Federaal Regeerakkoord (2003)).

Deel 5: FISCALE MAATREGELEN IN HET BUITENLAND: EEN OVERZICHT PER LAND

1 Selectie van buitenlandse cases

In dit onderzoeksrapport ligt de focus op fiscale beleidsmaatregelen gericht op het stimuleren van werkgelegenheid en opleiding. Zowel het verhogen van de werkzaamheidsgraad als het bevorderen van levenslang leren zijn thema's die momenteel zeer veel aandacht krijgen in alle Europese lidstaten. Het gehanteerde beleidsinstrumentarium om deze doelstellingen te realiseren verschilt echter van land tot land. In het kader van dit onderzoek selecteerden we zes landen waar de overheid fiscale instrumenten hanteert voor het stimuleren van werkgelegenheid en opleiding. Concreet gaat het om de volgende landen: Nederland, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Frankrijk, Duitsland en Finland.

2 Maatregelen in Nederland

2.1 Arbeidsmarktsituatie in Nederland

Indicatief voor de arbeidsmarktsituatie in Nederland is de beoordeling van de Europese Commissie van de Nederlandse positie ten opzichte van andere EU-landen. Uit de beoordeling komt naar voor dat de Nederlandse arbeidsmarkt op drie punten een negatieve score krijgt. Deze drie punten betreffen de té hoge arbeidskosten, de lage arbeidsparticipatie van oudere werknemers en het hoge belastingtarief van de lage inkomens (Sociaal-Economische Raad (2002)).

2.2 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag

Tot voor kort vond de lastenverlaging in Nederland voornamelijk plaats via de werkgevers. Deze nam de vorm aan van een *afdrachtskorting*. We onderscheiden verschillende typen van afdrachtskortingen of afdrachtverminderingen:

1) Specifieke afdrachtskorting (SPAK)

Een eerste type afdrachtskorting, de zogenaamde *SPAK (specifieke afdrachtskorting)* is een fiscale tegemoetkoming aan werkgevers voor arbeidskrachten die in een job van 36 uur niet meer verdienen dan 115% van het wettelijk minimumloon. De SPAK maakt het voor werkgevers aantrekkelijk om arbeidskrachten met een maandloon (bij een volledige dienstbetrekking) tot maximaal 115% van het minimumloon in dienst te nemen. De fiscale loonkostenreductie als gevolg van de SPAK bedraagt ongeveer 10% van het wettelijk minimumloon (IBO (2001)). De mensen die voor SPAK in aanmerking komen zijn meestal mensen met een laag kwalificatieniveau. Jongeren, deeltijders en vrouwen zijn bovendien oververtegenwoordigd.

2) Afdrachtvermindering voor langdurig werklozen (VLW)

Naast de SPAK bestaat er eveneens een *afdrachtvermindering voor langdurig werklozen (VLW)*. Werkgevers hebben recht op een fiscale tegemoetkoming als zij een langdurig werkloze in dienst nemen die niet meer verdient dan 130% van het wettelijk bruto minimumloon. De VLW kan gedurende ten hoogste 48 maanden worden toegekend. In de praktijk werkt de regeling net zoals de SPAK vooral als medefinancieringsbron van gesubsidieerde arbeid. Men wil het bovendien voor werkgevers financieel aantrekkelijker maken oudere werklozen in dienst te nemen door hen een korting te geven op de afdracht voor loonbelasting en premies (Sociale Nota 2001). De regeling afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW) werd dan ook verruimd voor ouderen.

3) Afdrachtvermindering kinderopvang en ouderschapsverlof

Ter ondersteuning van de combinatie arbeid en gezin is er een *afdrachtvermindering kinderopvang en ouderschapsverlof*. Een werkgever hoeft minder loonbelasting en premie volksverzekeringen (loonheffing) af te dragen indien zijn werknemer betaald ouderschapsverlof opneemt. Er zijn een aantal voorwaarden verbonden die betrekking

hebben op de leeftijd van het kind dat men opvoedt en de duur van de arbeidsovereenkomst. Een werkgever heeft recht op de afdrachtvermindering kinderopvang als hij kosten maakt voor kinderopvang van kinderen of pleegkinderen van zijn werknemers. Het moet gaan om kinderen die jonger zijn dan 13 jaar. De afdrachtvermindering is alleen van toepassing als het fiscaal erkende kinderopvang betreft.

Naast de klassieke afdrachtvermindering worden in Nederland nog een aantal extra kortingen toegekend aan werkgevers die bedoeld zijn om de arbeidsvraag naar bepaalde kansengroepen te verhogen. Zo bestaat er een *forfaitaire premiekorting* op de premies sociale verzekeringen voor werkgevers bij tewerkstelling van *arbeidsgehandicapten* en een *loonafhankelijke premiekorting* bij tewerkstelling van *oudere werknemers* (58 jaar en ouder).

In 2003 werd beslist de klassieke afdrachtverminderingen (o.a. de afdrachtvermindering lage lonen (SPAK) en de afdrachtvermindering langdurig werklozen (VLW)) af te schaffen, in ruil voor meer aanbodgerichte fiscale maatregelen (zie verder). De Nederlandse regering koos voor een radicale ommekeer in het fiscaal beleid: het accent wordt nu eerder gelegd op het stimuleren van het arbeidsaanbod in plaats van het stimuleren van de arbeidsvraag⁴⁵. De bestaande afdrachtverminderingen worden gefaseerd afgeschaft.

2.3 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod

Het huidige Nederlandse beleid heeft duidelijk gekozen voor een sterk aanbodgerichte aanpak. Door de verschuiving van lastenverlichting via de werkgever naar allerlei fiscale voordelen voor werkenden en niet-actieven, wordt werken financieel aantrekkelijker gemaakt dan het ontvangen van uitkeringen. Op die manier wil de Nederlandse overheid de arbeidsparticipatie optrekken naar een hoger niveau.

In het bestaande belastingstelsel in Nederland komen verschillende soorten *heffingskortingen* voor: de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de meer specifieke heffingskortingen (SER (2002)). Door de recente uitbreiding van het systeem van de heffingskortingen zijn nieuwe mogelijkheden voor gerichte lastenvermindering voor werknemers binnen bereik gekomen.

1) Algemene heffingskorting

De *algemene heffingskorting* geldt voor alle belastingplichtigen en is een korting op de te betalen belasting. De hoogte van de korting is afhankelijk van de persoonlijke situatie. De marginale druk ondervindt geen verandering als gevolg van de maatregel. In het geval dat één partner geen of weinig inkomen heeft, wordt (een deel) van het bedrag van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner uitbetaald. Het uit te betalen bedrag bedraagt maximaal het bedrag dat de meestverdienende partner aan belasting is verschuldigd.

⁴⁵ Door de toenemende vergrijzing van de beroepsbevolking zal de arbeidsmarkt in de toekomst een structurele krapte gaan vertonen. Om hierop in te spelen wordt het accent verschoven van vraag- naar aanbodstimulering (Nederlands Ministerie van Financiën (2002)).

2) Arbeidskorting

De *arbeidskorting* is een specifieke heffingskorting gericht op het stimuleren van arbeid. Het arbeidskostenforfait is met ingang van het nieuwe belastingstelsel in 2001 vervangen door de arbeidskorting, een heffingskorting voor werkenden bedoeld als fiscale compensatie voor beroepskosten die met het verrichten van betaalde arbeid gepaard gaan. Zowel het arbeidskostenforfait als de arbeidskorting zijn, via een verhoging van het niveau, ook gebruikt voor het verlagen van de replacement rate⁴⁶, waardoor werken aantrekkelijker is gemaakt. Recentelijk werd beslist tot de verhoging van de generieke *arbeidskorting*⁴⁷ (zonder phase-out range⁴⁸). Belangrijk is ook te vermelden dat de arbeidskorting in het loon wordt verwerkt.

De arbeidskorting geeft geen financiële voordelen voor niet-actieven. De mate van verlaging van de marginale druk als gevolg van een verhoging van de arbeidskorting hangt af van de vormgeving (snellere oploop van opbouwtraject geeft een verlaging van de marginale druk in dat inkomenstraject) (SER (2002)).

3) Specifieke heffingskortingen

Specifieke heffingskortingen zijn gericht op de inkomensondersteuning van specifieke groepen. Via de vormgeving van deze kortingen wordt rekening gehouden met bijzondere omstandigheden als leeftijd, het hebben van kinderen, etc. Door voorwaarden te stellen om in aanmerking te komen voor een specifieke heffingskorting is een gerichte compensatie mogelijk. De marginale druk verandert niet als gevolg van een verhoging van de heffingskorting. De marginale druk kan wel veranderen als de hoogte van de heffingskorting (mede)afhankelijk is van het inkomen (bv. kinderkorting). We geven enkele voorbeelden van specifieke heffingskortingen die in Nederland gebruikt worden om de arbeidsparticipatie van specifieke groepen te verhogen (NAP (2001), NAP (2002)):

- Verhoging van de *arbeidskorting voor ouderen* (van 45 tot 289 EUR); invoering van een *extra arbeidskorting* per maand (3 klassen 57-61 jaar, 61-62 jaar, 63 jaar en ouder) – het fiscaal voordeel wordt groter naarmate de leeftijd toeneemt;
- Voor herintreders en personen die uitstromen uit de bijstand, gesubsidieerde arbeid en andere stelsels (o.a. arbeidsongeschiktheid) bestaat er een *toetrederskorting*⁴⁹. Deze vervangt de vroegere belastingvrije premie voor werkaanvaarding of de uitstroompremie. Deze financiële tegemoetkoming is erop gericht om een extra financiële stimulans te geven om (opnieuw) te gaan werken. De toetrederskorting bedraagt maximaal 2723 euro verspreid over drie jaren en is gekoppeld aan de voorwaarde dat de persoon minimaal 7692 euro (50% van het wettelijk minimumloon) verdient in een aaneengesloten periode van zes maanden.

⁴⁶ De "replacement rate" is de verhouding tussen de werkloosheidsuitkering (of andere uitkeringen) en het gemiddelde netto-loon dat men ontvangt indien men werkt.

⁴⁷ Op deze verhoging van de arbeidskorting (een belastingkorting voor werkenden) kwam kritiek van de Christelijke vakcentrale. Om niet-werkenden tegemoet te komen had de CNV de korting juist willen verlagen, waardoor er meer geld over zou blijven voor een algemene heffingskorting voor werkenden en niet-werkenden.

⁴⁸ Een fiscale korting met een phase-out range betekent dat de korting in een bepaald inkomensinterval geleidelijk afneemt naarmate het inkomen toeneemt totdat deze nul bedraagt. Indien er geen phase-out voorzien is, gaat de korting bij een bepaalde inkomensgrens opeens van een maximumwaarde naar nul.

⁴⁹ In het Belastingplan 2003 werd beslist de toetrederskorting gefaseerd af te schaffen omdat deze maatregel geen generieke en structurele bijdrage heeft geleverd aan het verkleinen van de armoedeval, omdat de regeling slechts een deel van de beoogde doelgroep bereikt.

Achtergrond van deze eis is een korting te verlenen aan een substantiële baan (Ministerie van Financiën Nederland (2002));

- Voor alleenstaande ouders bestaat er een *alleenstaande ouderkorting*. Indien deze alleenstaande ouder ook nog werkt, heeft deze eveneens recht op een *aanvullende alleenstaande ouderkorting*. De leeftijdsgrens van de kinderen voor deze aanvullende alleenstaande ouderkorting werd verhoogd van 12 naar 16 jaar;
- Werkende ouders met jonge kinderen kunnen genieten van een *combinatiekorting*, die recent werd verhoogd. Naast het verkleinen van de armoedeval maakt deze maatregel ook het combineren van zorg en arbeid aantrekkelijk;

Naast de heffingskortingen werden nog andere aanbodstimulerende maatregelen getroffen in Nederland. In het nationaal actieplan van 2001 werd een *verlaging van de belastingtarieven* voorzien, waardoor de marginale druk afneemt. Het betreft hier een generieke maatregel. In het nieuwe belastingstelsel is elke partner bovendien *belast voor het eigen inkomen*. Dit heeft positieve gevolgen voor de tweede verdiener voor wie het nu financieel aantrekkelijker wordt om te gaan werken. Voor huishoudens met twee werkende partners wordt de individuele inkomensgrens voor de *fiscale aftrek van kinderopvang* verlaagd.

Om mensen langer aan het werk te houden, wordt bovendien de *fiscale behandeling van regelingen voor vervroegde uitdiensttreding* (VUT) gewijzigd. Nieuwe VUT-regelingen worden vanaf 1 januari 2003 niet langer fiscaal gefacilieerd. Per 1 juli 2009 worden alle VUT regelingen omgezet in pensioenregelingen. Overgangsregelingen blijven nog mogelijk. Per 1 januari 2022 vervalt ook de fiscale faciliëring voor overgangsregelingen. Behalve de fiscale faciliëring vervalt ook de faciliëring voor de premieheffing werknemersverzekeringen.

Een aantal fiscale maatregelen werden afgeschaft. Zo vervalt de mogelijkheid om beroepskosten en rente voor consumptief krediet af te trekken, evenals de aftrekposten voor studie en opleiding. In het belastingsplan 2001 wordt de belastingvrije som of het deel van het inkomen waarover geen belasting hoeft betaald te worden, afgeschaft. Hiervoor in de plaats komt de heffingskorting, die hierboven werd besproken. Het niet-actievenforfait (een belastingkorting voor niet-werkenden) werd ook afgeschaft.

In de toekomst zullen nog maatregelen getroffen worden voor herintredende vrouwen, vrouwen uit etnische minderheden en hoger opgeleide vluchtelingen. Het is nog niet bekend of deze fiscale maatregelen zullen zijn.

2.4 Beleidsmaatregelen gericht op het stimuleren van opleiding

In Nederland wordt opleiding (levenslang leren) enerzijds bevorderd via een vermindering van de werkgeversbijdragen en anderzijds via een fiscale aftrek voor scholingsuitgaven in de personenbelasting.

Zo is de *afdrachtvermindering onderwijs*⁵⁰ bedoeld om opleiding te stimuleren. Een werkgever heeft recht op deze lastenverlaging indien hij een werknemer in dienst heeft die ofwel een beroepspraktijkvorming volgt in het kader van een leer-werk-overeenkomst, ofwel is aangesteld als assistent of onderzoeker in opleiding, ofwel arbeid verricht in het kader van een initiële opleiding in het hoger beroepsonderwijs op grond van een arbeidsovereenkomst tussen de werkgever, de werknemer en de hogeschool, ofwel als voormalig werkloze een scholing volgt om hem op startkwalificatieniveau te brengen. Voor leerlingen die een leer-werktraject volgen in het derde of vierde leerjaar van de basisberoepsgerichte leerweg van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs kan eveneens een afdrachtsvermindering gevraagd worden zonder dat een arbeidsovereenkomst nodig is.

Een werkgever heeft bovendien recht op de *afdrachtvermindering scholing non-profit* als hij niet is onderworpen aan de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting en kosten van scholing voor bij hem werkzame personen heeft gemaakt. Voor werkgevers die wel aan de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting zijn onderworpen, bestaat een scholingsaftrek in de winstsfeer.

Als men gedeeltelijk aan de vennootschapsbelasting of inkomstenbelasting is onderworpen, kan men in principe voor een deel in aanmerking komen voor de *scholingsaftrek in de winstsfeer* en voor een deel voor de afdrachtvermindering scholing non-profit. Onder scholing wordt verstaan: cursussen en opleidingen of studies voor een beroep. Congressen, seminars, excursies, studiereizen en dergelijke zijn geen scholing. Deze scholingsaftrek of afdrachtsvermindering komt er op neer dat er naast de reeds bestaande mogelijkheid om de kosten van scholing als bedrijfskosten in mindering te brengen een extra aftrekmogelijkheid van 12% wordt voorzien. Dit wil dus zeggen dat 12% van de scholingskosten in mindering gebracht kunnen worden op de af te dragen loonheffing. Boven op deze extra aftrek kunnen bedrijven met relatief lage scholingskosten genieten van nog eens een extra scholingsaftrek van 19% over de eerste 31000 EUR. Hiermee beoogt men vooral (kleine) bedrijven te stimuleren die traditioneel weinig aan scholing doen. Ook scholing van oudere werknemers werd extra aantrekkelijk gemaakt: voor scholingskosten van werknemers ouder dan 40 jaar gold een extra aftrek van 40% voor bedrijven. Vanaf 1 januari 2003 wordt het percentage van de afdrachtvermindering echter niet meer verhoogd als de scholing geldt voor werknemers van 40 jaar en ouder. Vanaf 2001 geldt ook een extra aftrek voor opscholing van werknemers naar een startkwalificatie en voor beroepsgerichte taalopleidingen en –cursussen. De laatstgenoemde maatregelen waren bedoeld als stimulans voor de scholing van etnische minderheden (Gelderblom et al. (2001)).

⁵⁰ Voor meer informatie verwijzen we naar de website www.belastingdienst.nl.

Uitgaven voor het volgen van een opleiding of studie met het oog op het verwerven van inkomen uit werk en woning zijn aftrekbaar in de personenbelasting voor zover zij meer bedragen dan 500 euro met een maximum van in beginsel 15000 euro (*fiscale aftrek van scholingsuitgaven*). Scholingsuitgaven moeten rechtstreeks samenhangen met het leertraject. Hierbij moet worden gedacht aan reële en rechtstreekse kosten, lasten en afschrijvingen voor een opleiding of studie, zoals bijvoorbeeld lesgeld, studieboeken en de kosten van een pc inclusief randapparatuur. De voorwaarde dat de studie of opleiding moet worden gevolgd met het oog op het verwerven van inkomen uit werk en woning sluit uitgaven voor opleidingen en dergelijke uit liefhebberij en voor algemene ontwikkeling uit.

De aftrekpost voor scholingsuitgaven beoogt een fiscaal vangnet te bieden voor uitgaven voor scholing waarvoor de belastingplichtige geen recht heeft op andere tegemoetkomingen, bijvoorbeeld van zijn werkgever of via de wet Studiefinanciering (Ministerie van Financiën Nederland, 2001).

3 Maatregelen in het Verenigd Koninkrijk

3.1 Arbeidsmarktsituatie in het Verenigd Koninkrijk

De wereldwijde economische groeivertraging heeft weinig gevolgen voor de Britse arbeidsmarkt gehad. Toch komt deze arbeidsmarkt nog steeds met een aantal structurele problemen. Het stijgend aantal mensen dat een ziekte- of arbeidsongeschiktheidsuitkering aanvraagt, kan de verdere stijging van het arbeidsaanbod afremmen. Andere aandachtspunten voor de toekomst zijn de toenemende regionale werkgelegenheidsverschillen en de kloof tussen het werkgelegenheidscijfer van een aantal achtergestelde groepen (eenoudergezinnen, gehandicapten, oudere mannelijke werknemers en bepaalde etnische minderheden) en het werkgelegenheidscijfer van de rest van de beroepsbevolking. Opleidingen op het werk dienen tevens bevorderd te worden door de regering en de sociale partners om het tekort aan vaardigheden en de lage productiviteit te verhelpen (EC (2002b)).

3.2 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag

In het Verenigd Koninkrijk vond er een hervorming plaats van het “National Insurance Contribution System” waarbij de aanwervingskost van een laagbetaalde werknemer verminderd werd. Het startloon vanaf wanneer sociale zekerheidsbijdragen dienen betaald te worden werd omhooggeduwd. Onder die loongrens dienen geen bijdragen te worden betaald.

Ook werd gedeeltelijk ter compensatie van de verlichting van de patronale sociale zekerheidsbijdragen met 0,3% een taks opgelegd aan bedrijven voor het gebruik van gas, kolen en elektriciteit (Joumard (2002)).

3.3 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod

Het Verenigd Koninkrijk hanteert reeds geruime tijd de “in-work benefits”. Deze voorzieningen nemen de vorm aan van belastingkredieten in de fiscaliteit. Het meest bekende systeem van in-work benefits is de “Earned Income Tax Credit” uit de Verenigde Staten. In-work benefits zijn gericht naar laagbetaalde werknemers of naar gezinnen met een laag arbeidsinkomen en hebben tot doel mensen aan te moedigen meer te gaan werken en de welvaartspositie van laagbetaalden te verbeteren. Om te genieten van deze in-work benefits dienen meestal een aantal voorwaarden vervuld te zijn: er moet een inkomen zijn uit arbeid; het (gezins)inkomen ligt onder een bepaalde grens en het gezin draagt de zorg voor hetzij een kind jonger dan 19 jaar, hetzij een studerend kind jonger dan 24 jaar of een gehandicapt kind. De voorwaarde van het hebben van kinderen geldt niet voor alle vormen van in-work benefits, zoals we zo dadelijk zullen merken.

In het Verenigd Koninkrijk werd het systeem van in-work benefits reeds meermaals gewijzigd (zie o.m. HM Treasury (2000), Blundell en Brewer (2000), Brewer (2003)).

Een eerste belangrijke hervorming kwam er in 1999. Toen werd het bestaande systeem van de Family Credit vervangen door de *Working Families' Tax Credit* (WFTC) en de *Children's Tax Credit*. De WFTC is een terugbetaalbaar belastingskrediet dat steun bood aan laagbetaalde gezinnen met afhankelijke kinderen, met als voorwaarde dat tenminste één van de partners minimum 16 uren werkt. Het bedrag van het krediet hangt af van de lonen, het aantal gewerkte uren, het aantal afhankelijke kinderen en de financiële situatie. Men beschouwt bovendien het gezamenlijk inkomen en de gezamenlijke financiële situatie van een koppel en niet de aparte inkomens. De WFTC was samengesteld uit een basiskrediet, een belastingskrediet voor elk kind, een krediet voor personen die meer dan 30 uren per week werken en een krediet voor kosten van kinderopvang. Het WFTC zat bovendien vervat in het loonpakket (Myck (2000)).

De recentste hervorming van april 2003 resulteerde in een *Child Tax Credit* en een *Working Tax Credit*. The child tax credit groepeerde verschillende bestaande systemen van financiële steun aan ouders (o.m. de Income Support, de Jobseeker's Allowance, de Working Families Tax Credit, de Disabled Person's Tax Credit en de Children's Tax Credit). De working tax credit steunt volwassenen met of zonder kinderen die een laagbetaalde job uitoefenen. Bovendien omvat deze laatste maatregel ook subsidies voor uitgaven aan kinderopvang (Brewer (2003)). Belangrijk is dat de working tax credit ook de eerste substantiële beleidsmaatregel is in het VK die werkende personen *zonder* kinderen helpt. Beide maatregelen zijn gebaseerd op het bruto jaarloon van het gezin. Bij de working tax credit zijn er extra kredieten voor gehandicapten en 50+ers die herintreden (zie kader). Er is tevens een bonus voor voltijds werk. De children's tax credit werd ook uitgebreid tot "werkloze" huishoudens en kan dan worden beschouwd als een negatieve inkomensbelasting voor gezinnen met kinderen.

Box 6: "Working Tax Credit" in het VK

Hoe is de working tax credit opgebouwd?

- *basisgedeelte indien aan 3 voorwaarden voldaan: (1) werken; (2) inkomen onder bepaalde grens (inkomensgrens is afhankelijk van familiale situatie, nl. alleenstaand, gehuwd of samenwonend met of zonder kinderen⁵¹); (3) boven de 16 jaar;*
- *extra voor éénoudergezinnen en koppels;*
- *extra indien de betrokken persoon (en zijn/haar partner) 30 uren of meer per week werkt;*
- *extra indien de betrokken persoon (of de partner) werkt en een handicap heeft;*
- *nog een extra indien de betrokken persoon (of de partner) werkt en een zware handicap heeft;*
- *extra voor personen die 50 jaar of ouder zijn en die opnieuw zijn beginnen werken na een tijd uitkeringen te hebben gekregen;*
- *een extra voor werkende gezinnen die uitgaven aan kinderopvang hebben.*

Bron: Inland Revenue (2003)

⁵¹ Zie Brewer (2003) voor de exacte bedragen van deze inkomensgrenzen.

3.4 Beleidsmaatregelen gericht op het stimuleren van opleiding

In het Verenigd Koninkrijk zijn alle *uitgaven* die een werkgever doet voor de *opleiding* en training van zijn werknemers voor 100 procent *fiscaal aftrekbaar*. Opleiding van werknemers wordt niet beschouwd als een “benefit” en wordt aldus niet onderworpen aan de inkomensbelasting.

Daarnaast lanceert men een aantal pilootprojecten om iedereen minstens tot een startkwalificatieniveau op te leiden. Eén van deze pilootprojecten bestaat er in de werkgevers een *belastingvoordeel* te verschaffen indien zij personeelsleden die niet over dit *startkwalificatieniveau* beschikken opleiding laten volgen (NAP Verenigd Koninkrijk (2002)).

4 Maatregelen in Ierland

4.1 Arbeidsmarktsituatie in Ierland

Uit een evaluatie van het werkgelegenheidsbeleid blijkt dat Ierland meer aandacht moet besteden aan de arbeidsparticipatie van achtergestelde groepen en het thema inzetbaarheid extra aandacht moet geven. Om het lage onderwijsniveau en het gebrek aan geschoolde werknemers aan te pakken dienen de regering en de sociale partners de ontwikkeling en de uitvoering van de strategie van levenslang leren prioritair te stellen (EC (2002b)).

4.2 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag

De *werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid* werden *verlaagd* om de ontwikkeling van nieuwe ondernemingen en de vraag naar arbeid te stimuleren. Specifiek werden de patronale bijdragen verlaagd voor nieuw aangeworven werknemers, althans voor zover ze tot een moeilijk te plaatsen doelgroep behoorden (EC (2002a)).

4.3 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod

In vele opzichten is het beleid van Ierland om arbeid lonend te maken sterk gelijkend op dat van het Verenigd Koninkrijk. Vooral inzake belastingkredieten volgen beide landen een zelfde strategie. De *belastingkredieten* die in Ierland gehanteerd worden zijn opgenomen in Tabel 14.

Er is een *algehele lastenverlaging* doorgevoerd in de personenbelasting. Belastingtarieven werden verlaagd: van 48% tot 42% en van 28% tot 20% (NAP Ireland (2002)). Er werd tevens een *reductie van het aantal belastingschalen* doorgevoerd. De gemiddelde belastingdruk voor een kleinverdiener ligt in Ierland gunstiger dan gemiddeld in de Europese Unie. Er wordt tevens aandacht besteed aan de ondersteuning van gezinnen met kinderen: zij krijgen een *belastingvermindering voor kinderopvangkosten*. De *belastingvrije som* en de belastingkredieten werden verhoogd. Ook wordt stelselmatig overgestapt naar een individueel belastingstelsel, waarbij naar de inkomsten van de partners afzonderlijk wordt gekeken. Dit laatste stimuleert de tweede verdiener om te werken (Joumard (2002)).

Tabel 14: Belastingkredieten in Ierland

Basisgedeelte	<i>Single Person's Tax Credit or Married Person's Tax Credit or Widowed Person's Tax Credit</i>
Extra voor éénoudergezinnen	<i>One Parent Family Tax Credit</i>
Extra voor weduwen(aars) met kinderen	<i>Widowed Parent Tax Credit</i>
Extra indien 1 partner de zorg op zich neemt voor afhankelijk persoon (kind, bejaarde)	<i>Home Carer's Tax Credit</i>
Extra voor gebruik voorafbetaling	<i>PAYE⁵² Tax Credit</i>
Extra voor ouderen	<i>Age Tax Credit</i>
Extra indien gehandicapt kind	<i>Incapacitated Child Tax Credit</i>
Extra indien verantwoordelijk voor afhankelijk gezinslid	<i>Dependent Relative Tax Credit</i>
Extra voor blinden	<i>Blind Person's Tax Credit (extra if both spouses blind)</i>

Bron: Revenue (2003)

⁵² elke maand wordt een deel van het loon aan de bron (bij de werkgever) afgehouden voor personenbelasting (PAYE) en sociale zekerheid ('National Insurance')

5 Maatregelen in Frankrijk

5.1 Arbeidsmarktsituatie in Frankrijk

In Frankrijk werden de lasten verlicht en zijn talrijke maatregelen genomen om laaggeschoolden en jongeren (opnieuw) aan een baan te helpen. Er is echter nog geen oplossing gevonden voor de lokale haarden van stijgende werkloosheid. Er moeten grondige maatregelen genomen worden om de participatiegraad van oudere werknemers te verhogen. Ook is er nog behoefte aan een coherente strategie ter bevordering van levenslang leren (EC (2002b)).

5.2 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag

De *werkgeversbijdragen op de lage en middeninkomens* (tot 180% van het wettelijk minimuminkomen) werden verlaagd. Er was tevens een vermindering van patronale bijdragen voorzien in geval van arbeidsduurvermindering (EC (2002a)).

Daarenboven werd er gevolg gegeven aan de vraag van Europa om de *indirecte lasten op arbeidsintensieve sectoren te verlagen*. Voor activiteiten als het repareren van kleding, lederen artikelen, renovatie aan privé-woningen, het wassen van ramen, en haar kappen werd een verminderd BTW-tarief toegestaan. Het doel hiervan was het stimuleren van de arbeidsvraag in deze sectoren.

5.3 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod

In Frankrijk heeft men eveneens een vorm van “earned income tax credit” ingevoerd, de PPE of “*prime pour l’emploi*”. Deze maatregel staat open voor alle werkenden met een laag tot middeninkomen (in private en publieke sector en zelfstandige arbeid). De hoogte van de premie is afhankelijk van het inkomen van de betrokkenen. Deze premie werd recent nog *verhoogd voor deeltijds werkenden*⁵³. Door deze revalorisatie wil men deeltijds werken aanmoedigen. De hoogte van de premie wordt tevens medebepaald door het aantal afhankelijke personen in het gezin (kinderen of personen die geen inkomen hebben). De premie houdt wel rekening met het inkomen van elke persoon in het gezin. De premie werkt als een belastingkrediet en wordt dus in mindering gebracht van de verschuldigde belasting. Indien het krediet meer bedraagt dan de te betalen belasting, dan wordt het verschil uitgekeerd aan de belastingbetaler.

Er is ook een *algehele verlaging van de tarieven* met 1,25% in de eerste vier inkomensgroepen en 0,75% in de hoogste twee schijven. Bovendien is er een *uitbreiding van de belastingvrijstelling (décote)*.

⁵³ Meer info zie www.impotrevenu.com.

5.4 Beleidsmaatregelen gericht op het stimuleren van opleiding

In Frankrijk werd het systeem van een *belastingkrediet voor gemaakte opleidingskosten* verlengd tot eind 2004. Deze belastingvermindering wordt toegekend aan werkgevers die voor hun werknemers opleidingsuitgaven hebben gedaan en wiens omzet niet groter is dan 7630000 EUR.

6 Maatregelen in Duitsland

6.1 Arbeidsmarktsituatie in Duitsland

Duitsland kampt met een hoge graad van langdurige werkloosheid. Ook het lage percentage oudere werknemers baart zorgen. Om de inzetbaarheid van oudere werknemers te vergroten is er behoefte aan aangepaste arbeidsomstandigheden. De duidelijke vooruitgang op het punt van permanente educatie en levenslang leren moet verder worden ondersteund. In het zogenaamde “Mainz-model” beoogt men betere arbeidskansen voor mensen met een laag inkomen. Om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen dient men te zorgen voor meer betaalbare centra voor kinderopvang en dagscholen, dient men de fiscale en met de indirecte arbeidskosten samenhangende barrières uit de weg te ruimen, en moeten loonverschillen tussen mannen en vrouwen ongedaan gemaakt worden (EC (2002b)).

6.2 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag

In Duitsland heeft men gepoogd om de *belastingdruk te verschuiven van arbeidsintensieve naar kapitaalintensieve activiteiten* om zo de vraag naar arbeid te stimuleren. Men heeft de genereuze belastingvrije sommen die in de vennootschapsbelasting voorzien waren (in het kader van de depreciatie van kapitaalsinvesteringen) afgezwakt ten voordele van een beter evenwicht tussen de relatieve kost van arbeid en kapitaal (Joumard (2002)).

Ook werden nieuwe taken op energieverbruik ingevoerd die dienden ter compensatie van een *verlichting van de sociale zekerheidsbijdragen*.

6.3 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod

In tegenstelling tot de meeste Europese landen voert Duitsland geen “in-work benefits” in (al zijn er wel plannen in die richting). Wel werd het *belastingvrij minimum opgetrokken* tot 7158 EUR. Dit zal in de toekomst nog verder verhoogd worden tot 7669 EUR in 2005.

Bovendien worden de *belastingtarieven verlaagd*. Deze verlaging verloopt gefaseerd in de tijd: het laagste tarief is gezakt naar 19,9% (in 2005 tot 15%) en het toptarief is gedaald tot 48,5% (in 2005 tot 42%).

Het doel van deze belastinghervorming is de algemene last op arbeid te verlagen, vooral voor de laagstbetaalde werknemers. De belastinghervorming omvat geen specifieke maatregelen voor gezinnen met kinderen die uitgaven van kinderopvang moeten dragen. Al bestaat er in het belastingsysteem wel een maandelijks *tegemoetkoming voor kinderen* onder de vorm van een *belastingkrediet*⁵⁴. Het krediet

⁵⁴ Dit belastingkrediet voor kinderen is zeer belangrijk aangezien Duitsland geen systeem van kindergeld kent.

bedraagt 138 EUR voor het eerste en tweede kind, 153 EUR voor het derde kind en 179 EUR voor de volgende kinderen. Het belastingkrediet is een terugbetaalbaar krediet indien het meer bedraagt dan de verschuldigde belasting. Dit belastingkrediet maakt deel uit van de “Familienleistungsausgleich”. Naast het belastingkrediet behoort hier eveneens een belastingvrijstelling toe tot een bedrag van 3648 EUR per kind, net als een persoonlijke tegemoetkoming van 2160 EUR voor de zorg en opleiding van ieder kind.

6.4 Beleidsmaatregelen gericht op het stimuleren van opleiding

In Duitsland is er in de personenbelasting een aftrek voorzien voor de persoonlijk gemaakte kosten van opleidingen (Circé (2000)). Het principe is dat als bedrijven opleidingskosten kunnen aftrekken van hun belasting, individuen dit ook moeten kunnen. Het gevaar schuilt er dan echter in dat werkgevers hun verantwoordelijkheid voor het financieren van opleiding doorschuiven naar de werknemer.

7 Maatregelen in Finland

7.1 Arbeidsmarktsituatie in Finland

De Finse arbeidsmarkt kampt met een hoge structurele werkloosheid. Finland is tevens één van de lidstaten die het meest met de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking wordt geconfronteerd. Men heeft daarom een grootschalig actieprogramma voor ouderen opgezet. Ook jonge gezinnen met kinderen worden bij een inkomensstijging geconfronteerd met een toename van de belastingen, een vermindering in voordelen betreffende huisvesting en hogere tarieven voor kinderopvang. Wat de belastingdruk op arbeid betreft, is de regering er in geslaagd de doelstellingen inzake belastingverlagingen te halen. Toch moeten er nog specifieke maatregelen getroffen worden om de problemen van mensen met een laag inkomen te verhelpen (EC (2002b)).

7.2 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van de arbeidsvraag

De verschuldigde *patronale bijdragen* werden *verminderd* (NAP (2002)) met 0,35 procentpunten voor *grote bedrijven* en 0,1 procentpunten voor *kleine bedrijven*. De vermindering is tevens groter in *arbeidsintensieve sectoren*.

7.3 Beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het arbeidsaanbod

De belangrijkste hervormingen houden verband met een verdere *vermindering van de belastingsgrondslag* (in de gemeentebelasting) en een *vermindering van de marginale tarieven* in de federale belasting (voor alle inkomensniveaus). De toename van de grondslagverlaging leidt tot een reductie van de marginale belastingtarieven voor de meeste individuen en is bedoeld om de arbeidsmarktparticipatie aan te zwengelen. In Finland betaalt men beneden een bepaald inkomensniveau enkel gemeentebelasting en sociale zekerheidsbijdragen. Men heeft dit inkomensniveau waarboven men wel federale belastingen dient te betalen omhoog geduwd; het belastingvrij minimum in de federale belasting werd dus verhoogd.

Net zoals de patronale bijdragen werden de verschuldigde sociale zekerheidsbijdragen ook voor werknemers verminderd.

Tenslotte tracht men in Finland de vervroegde uitrede af te remmen. Tal van maatregelen zijn genomen, doch geen van allen is fiscaal van aard.

**Deel 6: FISCALE MAATREGELEN TER STIMULERING VAN
WERKGELEGENHEID EN OPLEIDING: EEN
EVALUATIE**

1 Aanpak van de evaluatie

Het zesde deel van dit onderzoeksrapport bevat een evaluatie van de buitenlandse en federale fiscale en parafiscale maatregelen genomen in het kader van een werkgelegenheids- en opleidingsbeleid. De voor- en nadelen van de verschillende fiscale instrumenten worden op een rijtje geplaatst en waar mogelijk afgewogen met het meer klassieke instrumentarium van het werkgelegenheidsbeleid dat een gelijkaardige doelstelling nastreeft (o.m. subsidies). Daarnaast wordt er ook ingegaan op de vraag of de stimulering via de vraag- of de aanbodzijde dient te gebeuren.

Afhankelijk van het beschikbare bestaande evaluatiemateriaal bespreken we het effect van fiscale instrumenten op volgende aspecten:

- effect op de inkomensherverdeling;
- doeltreffendheid in termen van werkgelegenheidscreatie;
- effect op de investeringen in menselijk kapitaal;
- effect op groepen die niet genieten van een bepaalde beleidsmaatregel

In het licht van de doelstellingen van dit onderzoek werd een selectie gemaakt van drie thema's, welke aan bod komen in dit evaluatie-onderzoek. De focus ligt op de beleidsmaatregelen gericht op:

- 1) het verhogen van de algemene werkzaamheidsgraad
- 2) het verhogen van de werkzaamheidsgraad van bepaalde doelgroepen (de ouderen en de groep van alleenstaanden en/of gezinnen met kinderen)
- 3) het stimuleren van levenslang leren (opleiding)

De inhoud van dit hoofdstuk is gebaseerd op een grondige literatuurstudie van theoretisch en empirisch academisch onderzoek, aangevuld met andere relevante evaluatie-onderzoeken. Voor een meer gedetailleerde en technische bespreking van bepaalde voor- en nadelen van beleidsmaatregelen verwijzen we naar de referenties opgenomen in de tekst.

2 Verhogen van de werkzaamheidsgraad: vraag- of aanbodgerichte maatregelen?

Onder impuls van de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren trachten alle EU-landen hun werkzaamheidsgraad tegen 2010 op te krikken tot ongeveer 70%. De verschillende overheden hanteren elk een eigen mix aan beleidsinstrumenten om deze doelstelling te realiseren.

In het uitstippelen van een beleid terzake dient vooreerst bepaald te worden welke actoren bereikt moeten worden: wil de overheid het gedrag van de werkgevers beïnvloeden of zijn het de werkenden en/of inactieven die men wil aanzetten tot een gedragswijziging. In de praktijk is een combinatie van vraag- en aanbodgerichte beleidsmaatregelen mogelijk.

Andere keuzes hebben onder andere te maken met het type van beleidsinstrument. Een subsidie of een fiscale maatregel zijn voor vele beleidsdoeleinden een potentieel instrument. In dit hoofdstuk zetten we een aantal voor- en nadelen op een rijtje van deze alternatieve beleidsinstrumenten, die zowel aan de vraag- als de aanbodzijde een effect kunnen hebben op de totale werkzaamheidsgraad in een land.

2.1 Vraaggerichte maatregelen (via de werkgever)

2.1.1 Verlaging van de arbeidskosten

Met uitzondering van Denemarken gebruiken alle Europese lidstaten patronale bijdragen om het sociale zekerheidssysteem te financieren. Aangezien deze bijdragen berekend worden op de brutolonen, hebben veranderingen in de hoogte van de patronale bijdragen directe effecten op de kosten van arbeid. De laatste jaren groeit er een consensus om de fiscale last op productie en vooral op arbeid te verlagen en opnieuw te verschuiven vooral naar consumptie en enigzins ook naar kapitaal (EC (2002a)). De twee belangrijkste doelstellingen hierbij zijn ten eerste een reductie van de algemene kost van arbeid en ten tweede het verminderen van de kost van mindergekwalificeerde arbeid en arbeidsintensieve productie door middel van doelgerichte belastingsverminderingen. Via deze loonkostverlagingen beoogt men de vraag naar arbeid te stimuleren (zie theoretische beschouwingen in deel 1 paragraaf 2.1).

De verschillende lidstaten treffen meerdere maatregelen om deze doelstellingen te bereiken, o.a.:

- algemene en specifieke verminderingen van de patronale bijdragen;
- een verlaging van de BTW op arbeidsintensieve diensten;
- een activering van sociale zekerheidsbijdragen⁵⁵.

⁵⁵ Deze laatste maatregel houdt in dat de uitkering gebruikt wordt als een loonsubsidie in plaats van als een vervangingsinkomen. Het kan gezien worden als een aanvulling op specifieke verminderingen van de patronale bijdragen, met analoge effecten.

Aangezien de verlaging van de patronale bijdragen veruit de meest voorkomende maatregel is, zullen we de bespreking hierop focussen.

2.1.2 Pro's en contra's van patronale lastenverlaging

In wat volgt geven we enkele plus- en minpunten van een verlaging van de werkgeversbijdragen (algemeen en/of specifiek). We laten ons hierbij inspireren door Nederland, waar men gedurende lange tijd vraaggerichte maatregelen heeft gehanteerd om zeer recentelijk toch over te schakelen op meer aanbodgerichte maatregelen.

1) Patronale lastenverlaging voor lage lonen

In vele gevallen is de vermindering van patronale bijdragen specifiek gericht op de lage lonen. Een reden hiervoor is dat de loonelasticiteit van de arbeidsvraag groter is voor deze groep van lage lonen. Lidstaten die een dergelijke verlaging van de patronale bijdragen doorvoerden voor de lage lonen zijn o.m. het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Nederland, Griekenland, Oostenrijk en België (EC (2002a)).

Voordelen:

- Een belangrijk voordeel van een verlaging van de patronale bijdragen voor lage lonen zoals de specifieke afdrachtskorting of SPAK in Nederland⁵⁶ is dat het de negatieve economische effecten van het wettelijk minimumloon ten dele ondervangt. Het minimumloon legt immers een bodem in de arbeidsmarkt, waardoor werknemers wiens arbeidsproductiviteit het minimumloon niet rechtvaardigt, uit de markt worden geprijsd. . De huidige modaliteiten van SPAK bevorderen echter de totstandkoming van werkgelegenheid voor diegenen wiens productiviteits-achterstand niet groter is dan 10% van het wettelijk minimumloon (IBO (2001)).
- Het Federaal Planbureau heeft in haar HERMES-studie vastgesteld dat de verlaging van de patronale sociale lasten gericht op lage lonen het meest doeltreffend is in termen van werkgelegenheidscreatie, economische groei en rendabiliteit van de ondernemingen (Saintrain (2001)).
- Het is bovendien een maatregel die de tendens van het verdwijnen van laaggeschoolde arbeid omdraait (EC (2002a)).

Nadelen:

- Maatregelen zoals de SPAK gaan gepaard met 'deadweight losses'.
- Als mogelijk ander negatief effect van de SPAK kunnen we vermelden dat een loonstijging over de grens van 115% van het minimumloon tot een aanzienlijke loonkostenstijging leidt en daarmee een rem zet op investeringen in de doorgroei van mensen.

⁵⁶ Voor meer uitleg omtrent de SPAK verwijzen we naar Deel 5:2.2 (p. 70).

- Een specifieke afdrachtkorting kan tevens “crowding-out effecten” veroorzaken (Peer review (1999)). Deze treden op indien werknemers die een loon verdienen dat hoger ligt dan 115% van het minimumloon vervangen worden door personen die bereid zijn minder dan 115% van het minimumloon te verdienen. Uiteraard is er in dat geval geen sprake van netto-werkgelegenheidscreatie.

2) Patronale lastenverlaging voor nieuwe werknemers (bv. langdurig werklozen)

In verschillende lidstaten werd een verlaging van de patronale bijdragen ingevoerd op nieuw aangeworven medewerkers (in tegenstelling tot op alle werknemers). Zulke maatregelen zijn meestal gericht op langdurig werklozen, mindervaliden of andere uitgesloten groepen (zie voorbeelden in Nederland, Ierland, etc.). In een aantal landen is er bovendien een specifieke regeling voor KMO's (bv. België).

Op basis van bestaand evaluatie-onderzoek vermelden we een aantal voor- en nadelen van de patronale lastenverlaging voor langdurig werklozen in Nederland (= de VLW).

Voordelen:

- De VLW of afdrachtkorting langdurig werklozen wordt beschouwd als een effectief instrument voor de bestrijding van de werkloosheid juist door zijn specifieke gerichtheid op de doelgroep van de langdurig werklozen.
- De VLW gaat bovendien met minder ‘deadweight loss’ gepaard dan de SPAK⁵⁷.

Nadelen:

- De VLW bevordert de werkgelegenheid van de langdurig werklozen ten koste van die van kortdurig werklozen en werkenden. Aangezien de eerstgenoemden gemiddeld genomen een minder hoge productiviteit hebben, heeft de door de VLW geïnduceerde verschuiving in het werkendenbestand een drukkend effect op de arbeidsproductiviteit op macroniveau (IBO (2001)).

3) Patronale lastenverlaging voor alle werknemers

Een andere mogelijkheid is uiteraard een algemene lastenverlaging aan de kant van de werkgever. In bepaalde landen (o.a. Finland) richt men de lastenverlichtende maatregelen vooral op de arbeidsintensieve sectoren aangezien hierin meer potentieel aanwezig is voor jobcreatie.

Voordelen:

- Algemene maatregelen houdende verlaging van de bijdragen beïnvloeden de binnenlandse vraag sterker (meer bepaald het verbruik en het beschikbaar inkomen van de gezinnen).

Nadelen:

- Algemene maatregelen houdende verlaging van de bijdragen gaan gepaard met een grotere ‘deadweight loss’.

⁵⁷ In tegenstelling tot de SPAK is de VLW exclusief gericht op de doelgroep van de langdurig werklozen (IBO (2001)).

2.2 Aanbodgerichte maatregelen (via individu)

Er zijn tal van alternatieven mogelijk om de werkzaamheidsgraad te stimuleren via aanbodgerichte fiscale maatregelen. Men kan, zoals in Nederland, een generieke heffingskorting toepassen. Een andere mogelijkheid is een inkomensafhankelijke arbeidskorting zoals in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk worden gehanteerd. Bij deze laatste arbeidskorting heeft men dan nog meerdere opties: een korting op uurloonbasis of een korting op jaarloonbasis.

In wat volgt geven we een overzicht van de belangrijkste voor- en nadelen van de verschillende aanbodgerichte instrumenten op basis van bestaand evaluatie-onderzoek⁵⁸.

1) Generieke arbeidskorting⁵⁹

Voordelen:

- Een generieke arbeidskorting vermindert de armoedeval.
- Leidt tot een stijging van de werkgelegenheid en een vermindering van de algehele werkloosheid.
- Werkt productiviteitsverhogend en komt ten goede aan alle werkenden.

Nadelen:

- Een generieke arbeidskorting is niet specifiek gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit systeem van heffingskorting draagt niet rechtstreeks bij tot een vermindering van de productiviteitsval die ontstaat als de verdien capaciteit (productiviteit) van mensen geringer is dan het wettelijk minimumloon.
- Dit soort van heffingskorting heeft tevens geen effecten op de marginale wig.

2) Inkomensafhankelijke arbeidskorting (“Earned Income Tax Credit”)

Een inkomensafhankelijke arbeidskorting of de zogenaamde “Earned Income Tax Credit” (EITC) kan zowel op uurloon- als op jaarloonbasis voorkomen.

- *EITC op uurloonbasis*

Voordelen:

- De Earned Income Tax Credit op uurloonbasis is specifiek gericht op personen met een lage verdien capaciteit. Het bedrag van het krediet wordt geleidelijk afgebouwd tot 0 naarmate het inkomen stijgt.

⁵⁸ Enkele belangrijke referenties zijn o.a. Van Oers, et al. (1999), Blundell (2000), Blundell en Meghir (2002), Brewer (2003). Interessante inzichten zijn eveneens te vinden in het verslag van de Interdepartementale werkgroep van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Nederland (IBO, 2001).

⁵⁹ Dit systeem is o.a. terug te vinden in Nederland (zie Deel 5:2.3 (p.71)).

- Het te verrekenen bedrag is gebaseerd op het uurloon en niet op het jaarloon, waardoor men een effect resorteert bij die personen die een laag loon krijgen en niet zij die op een jaar misschien weinig hebben verdiend ten gevolge van deeltijds werken. Werken wordt aantrekkelijker juist voor die groep die in de huidige situatie meest gehinderd worden door een armoedeval.
- De vraag naar laaggeschoolde arbeid stijgt (door lagere lonen) en er vindt een betere matching plaats voor laaggeschoolde arbeid (van Oers et al. (1999)).
- Een EITC op uurloonbasis resorteert een grotere werkgelegenheidswinst dan een generieke arbeidskorting en een sterkere daling van de werkloosheid dan een EITC op jaarloonbasis.

Nadelen:

- De vereiste afbouw van het bedrag van de korting vergroot de marginale wig. De marginale druk verhoogt met andere woorden in de zogenaamde “phase-out range” van het belastingkrediet.
- Er is tevens een principiële wijziging vereist in het belastingstelsel: de belastinggrondslag zou wijzigen van het inkomen op jaarbasis naar het inkomen per uur.
- Dit systeem scoort ook minder goed dan een vraaggerichte maatregel (zoals de SPAK) op het vlak van laaggeschoolde werkgelegenheid. De reden is dat de EITC-korting wordt uitgestrekt over een langer inkomenstraject dan de SPAK en daarmee minder specifiek is gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt.
- De maatregel leidt tot een afname van het aantal gewerkte uren, maar deze daling is wel kleiner dan bij een EITC op jaarloonbasis.
- Er zou tevens een negatief effect plaatsvinden op “on-the-job training” en bijgevolg op arbeidsproductiviteit (van Oers et al. (1999)).
- *EITC op jaarloonbasis*

Voordelen:

- Een “Earned Income Tax Credit” op jaarloonbasis is zowel voordelig voor mensen met een laag uurloon als mensen met een kleine baan (bvb. deeltijders), doordat het gericht is op mensen met een laag jaarinkomen.
- Deze maatregel vermindert de werkloosheidsval, die zich voordoet wanneer het verschil tussen de inkomsten uit werk en de uitkering te klein is om een werkloze er toe aan te zetten te werken. De arbeidsparticipatie wordt bijgevolg gestimuleerd. Het is dan ook een effectief instrument voor het reduceren van de werkloosheidsgraad (van Oers et al. (1999)).
- Daarnaast reduceert deze maatregel ook de armoedeval, die werkenden of personen met werkende partners ervan weerhoudt om meer uren te werken, naar een beter betaalde job over te stappen of te starten met werken doordat het hogere inkomen teniet gedaan wordt door de verminderde steun en hogere belasting en sociale zekerheidsbijdragen. De overtuiging dat het belastingkrediet de armoedeval vermindert, wordt echter niet door iedereen gedeeld (Brewer (2003)).

Nadelen:

- Het aantal gewerkte uren per week per werknemer daalt, net als de productie. Volgens Blundell (2000) heeft deze maatregel echter uiteindelijk een positief effect op het arbeidsaanbod, zelfs na het in rekening brengen van mogelijke verminderingen in het aantal gewerkte uren van de personen die voordien al werkten. Het prijseffect (arbeid wordt meer lonend) domineert het inkomenseffect (minder werken omdat het inkomen toeneemt).
- Dit systeem resorteert een negatief effect op de opleidingsincentieven (van Oers et al. (1999)). De verticale mobiliteit van werknemers die voor een belastingkrediet in aanmerking komen wordt afgeremd omdat meer verdienen (vanaf een bepaalde inkomensdrempel) feitelijk bestraft wordt. Indien lage loonarbeid relatief financieel aantrekkelijk wordt gemaakt door de aanvullende financiële steun, dan zullen deze werknemers minder gemotiveerd worden om door te stromen of om promotie te maken. Het is dan ook weinig waarschijnlijk dat werknemers die een dergelijk belastingkrediet genieten via hun werkervaring een forse loonstijging zullen kennen (Blundell & Meghir (2002)).
- Werkgevers worden bovendien gestimuleerd om de lonen laag te houden, omdat de overheid zorgt voor een aanvullend gezinsinkomen. Vandaar dat het behoud van een minimumniveau in de loonvorming essentieel blijft om een doorgedreven loonerosie te vermijden (De Lathouwer & Bogaerts (2001)). Ook Apps (2001) waarschuwt voor een verlaging van de lonen op de arbeidsmarkt, die het uiteindelijk doel van het belastingkrediet verstoort.
- Een systeem zoals de Working Tax Credit in het VK heeft ook nog een ander minpunt (net zoals het vroegere Working Families' Tax Credit). Door deze maatregel zal werken een groter financieel voordeel bieden aan alleenstaanden en de kostwinner in het gezin (eenverdienersmodel) in vergelijking met de partner (tweeverdienersmodel). Het effect op de motivatie om te werken is dus gemengd. De oorzaak van dit negatief effect van de WTC op de partner ligt in het feit dat het belastingkrediet uitgaat van het gezinsinkomen in plaats van het individueel inkomen. De verhoging van het netto-inkomen van de kostwinner als gevolg van het belastingkrediet impliceert dat personen in een koppel in totaal minder moeten gaan werken om een zelfde inkomensniveau te verkrijgen. Of deze veranderingen nu positief of negatief zijn, hangt af van de mate waarin de regering prioriteit geeft aan enerzijds de vermindering van "werkloze" huishoudens of anderzijds aan de toename van het totale arbeidsvolume (het aantal gewerkte uren) (Brewer & Clark (2003)). Het verdient misschien toch aanbeveling om uit te gaan van het individueel inkomen in plaats van het gezinsinkomen, om de negatieve effecten op de werkzaamheid van partners te vermijden.

3 Stimuleren van de werkzaamheidsgraad van specifieke doelgroepen: mogelijke fiscale instrumenten

3.1 Hogere werkzaamheidsgraad van ouderen

De lage werkzaamheidsgraad van ouderen is in bijna alle EU-lidstaten een structureel probleem. België behoort op dit vlak tot de slechtst presterende landen met een werkzaamheidsgraad van 25,2% bij de 55 tot 64 jarigen, in vergelijking met een Europees gemiddelde van 38,5% (in 2001).

3.1.1 Stimuleren van de werkgelegenheid van ouderen: vraag- of aanbodgerichte maatregelen

De keuze om beleidsmaatregelen ter stimulering van de werkzaamheidsgraad van ouderen al dan niet te richten op de vraag- of de aanbodzijde wordt in feite bepaald door het belang dat beide kanten spelen in het vastgestelde probleem. Het is daarom belangrijk om eerst een beter inzicht in te krijgen in de voornaamste oorzaken van de lage werkzaamheidsgraad van de ouderen.

Deze lage werkzaamheidsgraad heeft verscheidene oorzaken, die zowel verband houden met de vraag- als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Daarnaast spelen ook institutionele factoren een rol. We gaan op elk van deze punten even dieper in⁶⁰.

1) Onvoldoende vraag naar oudere werknemers

De vraag naar oudere arbeidskrachten bij werkgevers is afhankelijk van een aantal factoren. Een eerste belangrijke determinant is de totale arbeidsvraag in de organisatie. Zoals aangegeven in de theoretische beschouwingen (zie Deel 3:2.1, p.52) is de totale arbeidsvraag een functie van de vraag naar goederen en/of diensten (de vraag op de productmarkt) en de gekozen productietechnologie welke toegepast wordt om deze vraag te voldoen. Eens berekend is hoeveel arbeidskrachten vereist zijn op een bepaald tijdstip, is het de keuze van de werkgever om te bepalen welke de meest geschikte werknemers zijn om deze posities in te vullen.

Bij deze selectie spelen een aantal aspecten in het nadeel van oudere werknemers. Ten eerste hebben oudere werknemers gemiddeld een *lagere basiskwalificatie*. Dit maakt het voor deze groep van werknemers moeilijker (en duurder voor de werkgever) om zich aan te passen aan de permanente veranderingen in productieprocessen en – technieken. De hoge graad van turbulentie en vernieuwing in bedrijven als gevolg van technologische vooruitgang, automatisering, informatisering, enz. vereist een steeds grotere graad van flexibiliteit en permanente bijscholing. Ten tweede is de *verloning* in vele landen (zoals in België) sterk *gebaseerd op anciënniteit* i.p.v. productiviteit (HRW (2002)). Het probleem is dat de productiviteit typisch een dalend patroon vertoont op het einde van de loopbaan, terwijl het loon continu blijft toenemen. Deze contradictie prijst vele ouderen uit de markt en verklaart waarom vele werkgevers de voorkeur geven aan jonge werkzoekenden. Deze productiviteitsdaling op oudere

⁶⁰ Zie ook CRB (2003).

leeftijd kan echter voorkomen worden indien men tijdens de loopbaan voldoende investeert in opleiding en levenslang leren. Uit verschillende wetenschappelijke studies blijkt echter dat de *opleidingsdeelname* sterk *afneemt met de leeftijd* (zie o.a. van Lomwel & Nelissen (2003), Sels et al. (2000)).

Bovenstaande argumenten worden in de praktijk frequent aangehaald om te verdedigen waarom werkgevers de voorkeur geven aan jongere sollicitanten. Het is evenwel belangrijk ook te wijzen op heel wat troeven die uitgespeeld kunnen worden ten aanzien van ouderen, zoals hun uitgebreide ervaring en praktische kennis, grotere loyaliteit, sociale vaardigheden, enz..

2) Een zwak aanbod van oudere werknemers

Heel wat ouderen zijn niet langer bereid om tot hun pensioengerechtigde leeftijd te blijven werken. Indien ze werkloos worden zijn velen vaak niet actief op zoek naar nieuw werk. Hun lagere bereidheid te participeren op de arbeidsmarkt heeft verschillende oorzaken.

Vooreerst is er een *ontmoedigingseffect*. Oudere werknemers worden ontmoedigd door het gebrek aan positieve vooruitzichten waarmee ze door hun leeftijd, vaardigheden (of een inschatting daarvan) én de kenmerken van de arbeidsvraag worden geconfronteerd (CRB (2003)). Empirisch onderzoek in verschillende landen heeft aangetoond dat de werkloosheidsgraad een negatieve invloed heeft op de activiteitsgraad van 55-plussers. De gemiddelde werkloosheidsduur blijkt ook veel langer bij oudere werklozen.

Een tweede oorzaak voor de dalende arbeidsparticipatie van ouderen ligt in de *verbeterde levensstandaard* en het *toenemend belang van vrije tijd*. De sociale zekerheid (o.a. het statuut van oudere werkloze of brugpensioen) heeft het mogelijk gemaakt dat 50-plussers zich vroeger kunnen terugtrekken van de arbeidsmarkt en kunnen genieten van een inkomen dat blijkbaar voldoende is om op te wegen tegen de ongemakken (hoog tempo, stress, verplaatsingen) van een werkhervatting (CRB (2003)).

3) Institutionele factoren zoals systemen van vervroegde uittreding

De brugpensioenregelingen en het statuut van oudere werkloze spelen een belangrijke rol in de daling van de werkgelegenheidsgraad (CRB (2003)). Zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde hebben beide regelingen de uitstroom van oudere werknemers uit de arbeidsmarkt vergemakkelijkt. Gelijkaardige effecten zijn terug te vinden in andere landen. Studies van de OESO tonen aan dat sociale zekerheidsstelsels een belangrijke rol hebben gespeeld in de daling van de activiteitsgraad (Blöndal en Scarpetta (1998)).

Uit het voorgaande blijkt dat de lage werkzaamheidsgraad van de ouderen niet alleen veroorzaakt wordt door een gebrekkige vraag naar oudere arbeidskrachten. Ook de aanbodzijde is verantwoordelijk voor de lage arbeidsparticipatie van 50-plussers. Het remediëren van dit structurele knelpunt vereist bijgevolg een combinatie van vraag- en aanbodgerichte maatregelen. In België, maar ook in heel wat andere EU-landen, is hiervan echter weinig te merken. De meeste beleidsmaatregelen gericht op het verhogen van het aantal oudere werknemers bevatten enkel financiële prikkels voor de werkgevers.

3.1.2 Subsidies of fiscale instrumenten

Welke zijn de meest geschikte beleidsinstrumenten voor het stimuleren van de werkzaamheidsgraad van ouderen? In de vorige delen van dit onderzoek werden verschillende fiscale instrumenten bestudeerd. In deze paragraaf verruimen we ons perspectief en zetten we enkele alternatieve beleidsinstrumenten op een rij.

Het bevorderen van de werkzaamheidsgraad van ouderen bevat twee componenten. Enerzijds meer oudere werklozen/inactieven laten instromen in een nieuwe job en anderzijds vermijden dat oudere werknemers vervroegd uitstromen uit hun job. Het stimuleren van levenslang leren is een afzonderlijke doelstelling, die evenwel indirect een positief effect resorteert op de werkzaamheidsgraad van ouderen (door het verbeteren van de inzetbaarheid en het verhogen van de productiviteit).

In België werden onder de vorige federale regering reeds heel wat specifieke maatregelen genomen ter stimulering van de werkgelegenheid van ouderen. Op fiscaal vlak vinden we 1 maatregel, met name de verlaging van de patronale lasten voor ouderen via het ACTIVA-plan (zie Deel 4:2.2, p.60). Alle andere beleidsmaatregelen zijn van niet-fiscale aard, zoals o.a. het recht op outplacement, het activeringsbeleid ten aanzien van oudere werklozen (opnieuw registreren, activeren) en een specifieke regeling inzake tijdskrediet (loopbaanonderbreking) en loopbaanvermindering. Daarnaast is er sinds 30 juni 2002 een werkhervattingstoelage voor oudere werklozen. Deze forfaitaire maandelijkse uitkering van 159,18 EUR per maand wordt door de RVA uitbetaald aan werklozen van 50 jaar of meer⁶¹ die hun werk hervatten in loondienst. Het bestaan van deze maatregel is echter weinig bekend en het gebruik is tot op heden uiterst beperkt⁶².

Deze verschillende maatregelen werden nog niet grondig geëvalueerd, waardoor het niet mogelijk is een uitspraak te doen over hun efficiëntie en effectiviteit. Ook in het buitenland zijn de verschillende beleidsmaatregelen ten aanzien van oudere werknemers relatief recent, waardoor er nog weinig evaluatie-onderzoek ter beschikking is.

⁶¹ Deze maatregel is beperkt tot uitkeringsgerechtigde volledige werklozen en deeltijdse werknemers met behoud van rechten die geen inkomensgarantie genieten. Voor meer informatie verwijzen we naar de website van de RVA (www.rva.fgov.be).

⁶² In heel België waren er in juni 2003 slechts 334 begunstigen van een werkhervattingstoelage. Ter vergelijking, op hetzelfde tijdstip waren er 25408 ouderen tewerkgesteld via het ACTIVA-plan (RVA (2003)).

3.2 Hogere werkzaamheidsgraad van gezinnen/alleenstaanden met kinderen

3.2.1 Nood aan overheidstussenkomst inzake kinderopvang?

Voor alleenstaande ouders evenals voor gezinnen (of een van de echtgenoten van een echtpaar) met jonge kinderen is de toegang tot de arbeidsmarkt vaak afhankelijk van de beschikbaarheid van opvangstructuren tegen betaalbare prijzen. Zowel de kwantiteit van het onthaalaanbod als de kosten ervan kunnen een invloed hebben op de tewerkstellingsgraad en het aantal gewerkte uren van ouders. Deze invloed op het arbeidsaanbod is één van de belangrijkste redenen voor overheidstussenkomst. Het gebrek aan kinderopvangstructuren tegen betaalbare prijzen vormt een hindernis voor de toegang tot de arbeidsmarkt voor beide ouders, maar in realiteit vooral voor de vrouwen. Het veroorzaakt loopbaanonderbrekingen die de accumulatie van menselijk kapitaal schaden en heeft hierdoor uiteindelijk een vermindering van de economische groei tot gevolg (Hoge Raad van Financiën (2002)). Andere redenen voor overheidsinterventie zijn het wegwerken van asymmetrische informatie (tussen de ouders en de opvangstructuur) en het billijk verdelen van de kinderopvangmogelijkheden onder hen die er het meest nood aan hebben (Lorant & Petrella (2000)). Vooral voor gezinnen met lage inkomens en leefloontrekkers is er sprake van een werkloosheidsval. De voldoende terbeschikkingstelling van kinderopvangdiensten tegen betaalbare prijs is een noodzakelijke aanvulling op een beleid dat gebaseerd is op de actieve welvaartstaat (Hoge Raad van Financiën (2002)).

3.2.2 Kinderopvang faciliteren: subsidies of fiscale instrumenten?

Momenteel combineert het beleid inzake kinderopvang in België subsidies en fiscale aftrekbaarheid. De subsidies nemen enerzijds de vorm aan van financiële overdrachten van de overheden naar de kinderopvangstructuren. Deze financiële steun aan de opvangstructuren bevordert hun efficiëntie, doch ze blijven sterk ongelijk verspreid over de geografische ruimte. De financiële steun draagt enigzins bij tot de kwaliteit van de gesubsidieerde opvangstructuren: beter opgeleid personeel en lager personeelsverloop. Anderzijds gebeuren deze subsidies via de terbeschikkingstelling van betrekkingen die door het actieve arbeidsmarktbeleid worden gefinancierd. De herinschakeling van voordien werklozen in de kinderopvangstructuren biedt een collectief voordeel, doch komt niet altijd ten goede aan de kwaliteit van de kindervang (Lorant & Petrella (2000)). Het nadeel van de subsidies is dat het de neutraliteit van de keuze tussen een gewone opvangstructuur en een gesubsidieerde opvangstructuur teniet doet.

Daarin schuilt onder meer een voordeel van het fiscale instrument dat deze neutraliteit of de keuze niet aantast. De fiscale aftrek is verbonden aan de erkenning welke de kwaliteit van de dienstverlening waarborgt, maar binnen de erkende structuren niet aan de soort ervan. Toch kan men opmerken dat de aftrekbaarheid groter is in geval van gesubsidieerde structuren waar er een plafondprijs is vastgelegd. Op het eerste zicht lijkt de fiscale aftrekbaarheid van opvangkosten een billijke maatregel te zijn. Dit dient echter genuanceerd te worden. Onderzoek heeft uitgewezen dat 11% van het

fiscale voordeel ongelijk verdeeld is in het voordeel van de rijkere gezinnen (Lorant & Petrella (2000)).

Ten eerste wordt het alternatieve opvangcircuit (grootouders, zwartwerk) frequenter gebruikt door minder gegoede gezinnen, waardoor zij niet kunnen genieten van de fiscale voordelen. Dit pleit voor meer doelgerichte maatregelen opdat de gezinnen met lagere inkomens zich meer naar de gesubsidieerde opvangstructuren zouden begeven. Bovendien is het voordeel van de aftrekbare opvangkosten groter voor gezinnen met een hoger inkomen. Het voordeel wordt immers afgetrokken van het netto-inkomen en niet van de verschuldigde belasting wat dit systeem aantrekkelijker maakt voor gezinnen met een hoog inkomen aangezien zij ook een hoger marginaal belastingtarief hebben. Door de aftrek van de betaalde bedragen tegen de marginale aanslagvoet toe te staan, doet de fiscaliteit met andere woorden gedeeltelijk de progressiviteit van de tarificatie van de gesubsidieerde opvangstructuren teniet (Hoge Raad van Financiën (2002)). Diegenen die weinig of geen belastingen moeten betalen hebben weinig of geen voordeel aan dit systeem: het gaat immers om een fiscale aftrek en niet om een belastingkrediet.

Mogelijke alternatieve pistes om de werkloosheidsval ten gevolge van het gebrek aan betaalbare opvang te verminderen zijn een belastingskrediet voor gezinnen met een laag inkomen die opvangkosten dragen en/of kinderopvangcheques voor alleenstaande ouders (Lorant & Petrella (2000)). Beide maatregelen kunnen een positief effect hebben op de tewerkstelling van deze doelgroepen en het binnen de perken houden van de kosten van kinderopvang. Een andere mogelijkheid is de opvangkosten af te trekken van de verschuldigde belasting en niet van het belastbaar inkomen.

3.2.3 Een flankerend beleid inzake kinderopvang

Deze maatregelen kunnen echter niet op zichzelf staan. Er zijn flankerende maatregelen nodig zoals het verruimen van de openingsuren van de opvangstructuren, het toezien op de kwaliteit ervan en het verschaffen van de nodige informatie over de kinderopvang en fiscale aftrekmogelijkheden.

4 Stimuleren van opleiding

De deelname aan opleiding van werkenden kan gestimuleerd worden via verschillende instrumenten. Zo kunnen fiscale voordelen gegeven worden aan hetzij de werknemer, hetzij de werkgever. Een andere mogelijkheid zijn subsidies aan de werknemers of werkgevers. Uiteraard zijn er nog andere instrumenten denkbaar, bijvoorbeeld sensibilisering. De vraag is echter welke van deze instrumenten het grootste effect resorteert. Hiervoor kijken we even naar een paar voorbeelden uit het buitenland.

4.1 Financiële prikkels voor werkgevers

Zo merken we dat het Nederlandse systeem van de scholingsaftrek of de fiscale aftrekbaarheid van scholingskosten voor de werkgever slechts een beperkt effect heeft gehad op de scholing van werknemers (al dan niet boven de 40 jaar). Uit evaluatieonderzoek van deze scholingsaftrek (Gelderblom et al. (2001)) is gebleken dat de deelname aan scholing niet alleen bepaald wordt door de hoogte van de scholingskosten. Deelname aan scholing heeft meer dan alleen maar financiële kanten. Het is niet alleen een kwestie van een werkgever die wel of niet wil meewerken. Een belemmerende factor is bijvoorbeeld ook dat het personeel niet gemist kan worden in het productieproces. Ook zijn de werknemers zelf soms weinig tot niet bereid om deel te nemen aan scholing. Zo blijken laaggeschoolde, deeltijdse en oudere werknemers minder deel te nemen aan scholing, omdat ze dat zelf zo willen (Gelderblom et al. (2001)). Het is dan ook de vraag of de scholingsaftrek, die zich op de werkgever richt, wel een juist instrument is om scholing van oudere werknemers en andere specifieke doelgroepen te bevorderen. Kan men dan niet beter aan de zijde van de werknemer een stimulerend beleid voeren? Vooral in gevallen waar de werknemer zelf meebetaalt aan scholing, kan een werknemersaftrek een extra stimulans zijn. Bij de werknemers ligt mogelijk een beter aangrijpingspunt om de beleidsdoelen van de maatregelen te bereiken.

In het geval van Nederland werd bovendien een extra aftrekmogelijkheid voor bedrijven voorzien voor opleidingskosten die betrekking hebben op werknemers die 40 jaar of ouder zijn. Een potentiële complicatie is dat de leeftijdsafhankelijke aftrek ook invloed kan hebben op de deelname aan opleiding van werknemers die jonger zijn dan 40 jaar. Ten eerste kunnen werkgevers besluiten om de nieuwe kennis en vaardigheden die in een bedrijf nodig zijn niet door een jongere maar door een oudere werknemer te laten binnenhalen. Gelderblom et al. (2001) spreekt dan van substitutie. Directe substitutie leidt tot een afname van de deelname van jongeren en tot een gelijktijdige verhoging van de deelname van ouderen. Ten tweede kan een bedrijf beslissen om de deelname aan scholing van een werknemer jonger dan 40 jaar enige tijd uit te stellen totdat deze werknemer 40 is en de scholingsuitgaven voor de extra aftrek in aanmerking komen. In dat geval is er sprake van uitstel. Uitstel leidt ook tot een afname van de deelname van jongeren, maar de toename van de deelname van ouderen laat even op zich wachten. Beide gevallen tonen aan dat deze extra aftrekmogelijkheid ook implicaties heeft voor de scholingsdeelname van werknemers onder de 40 jaar.

Uit de Nederlandse case leren we dus dat stimulansen aan de zijde van de werkgever alleen onvoldoende effect ressorteren op de scholingsdeelname van werkenden.

4.2 Financiële prikkels voor werknemers

In het Verenigd Koninkrijk richtte men zich niet alleen op de werkgever (via de aftrekbaarheid van de opleidingskosten) maar ook op de individuele werknemer (via de 'individual learning accounts'). Deze '*individual learning accounts*' willen individuen aanmoedigen om frequenter deel te nemen aan opleiding door hen de kans te geven een soort spaarrekening te openen waarmee ze hun opleidingen kunnen betalen. Met het geld van de spaarrekening kan niet alleen het cursusgeld worden betaald, maar tevens eventuele kosten aan kinderopvang, gemaakt omwille van de opleiding. Onder bepaalde voorwaarden krijgen individuen tevens financiële steun vanuit een publiek fonds dat een bepaald bedrag stort op de leerrekening en in bepaalde gevallen schenkt ook de werkgever een bijdrage (afhankelijk van de houding van de werkgever ten aanzien van opleiding).

In theorie geldt het systeem voor iedereen, maar in praktijk is het meer specifiek gericht op werkenden met een laag tot middeninkomen die zich graag verder willen ontwikkelen, jonge werknemers (inclusief jonge ouders), individuen die willen herintreden op de arbeidsmarkt en allochtonen. Er zijn belastingvoordelen voorzien voor de individuen die een leerrekening openen en deze gebruiken om hun opleidingen mee te betalen. Zo moet men geen belasting of sociale zekerheidsbijdragen betalen op het gedeelte dat de werkgever op de individuele leerrekening stort. De voorwaarde is wel dat de werkgever evenveel opleidingskansen biedt aan personen die een zeer laag inkomen hebben.

Op 23 november 2001 werd het systeem van de individuele leerrekening afgeschaft in het Verenigd Koninkrijk omwille van misbruiken en fraude. Toch waren de reacties van de rekeninghouders overwegend positief. Volgend op het afschaffen van de individuele leerrekeningen werden adviezen geformuleerd voor een aanpassing van het systeem. In deze adviezen lag de klemtoon op (1) het openstaan van het systeem voor iedereen, (2) het verzekeren van kwaliteit (hetgeen een probleem bleek in het oorspronkelijke systeem), (3) het voorzien van de mogelijkheid van feedback door de opgeleide als onderdeel van de kwaliteitscontrole en (4) het verschaffen van betere informatie en begeleiding. De idee dat een individu zelf financieel bijdraagt aan zijn/haar opleiding werd ondersteund, doch dit bedrag zou zo laag mogelijk moeten gehouden worden. De tussenkomst van de overheid kan beter de vorm aannemen van een vast bedrag in plaats van een percentage van de kostprijs. En er werd geopperd dat de gehele som niet zou betaald worden aan de opleidingsverstrekker voor het finaliseren van de cursus. De nadruk moet liggen op het versterken van de positie van het individu en niet op het ondersteunen van de opleidingsmarkt (Thom et al. (2002)).

Het systeem van de leerrekening kent in Vlaanderen een equivalent in de opleidingscheques. Fiscale maatregelen om de deelname aan opleiding te stimuleren zoals de scholingsaftrek in Nederland of de belastingvermindering in Frankrijk ontbreken echter nog in Vlaanderen.

4.3 Een gecombineerd beleid

Er zijn meerdere argumenten te vinden om te opteren voor een combinatie van maatregelen aan werknemers- en werkgeverszijde. Het besef groeit dat zaken als inzetbaarheid en levenslang leren belangrijk zijn en dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van werkgever en werknemer. Men dient er echter rekening mee te houden dat er naast financiële stimulansen ook andersoortige maatregelen (bvb. grotere transparantie van aanbod, sectoraal opleidingsbeleid, etc.) nodig zijn. Bovendien mag men niet vergeten speciale aandacht te besteden aan de opleidingsdeelname van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt zoals jongeren met een laag opleidingsniveau, langdurig werklozen, ouderen, etc.

Deel 7: CONCLUSIES EN BELEIDSVOORSTELLEN

1 Fiscale instrumenten in het werkgelegenheidsbeleid: samenvatting van de onderzoeksresultaten

1.1 Fiscaal arbeidsmarktbeleid: beleidscontext

Binnen het beleid van de Europese Unie en de OESO krijgen fiscale instrumenten heel wat aandacht. Zo wordt benadrukt dat belastings- en uitkeringsstelsels werken lonend moeten maken en het zoeken naar een baan moeten stimuleren. In België wordt de fiscale problematiek nog steeds als een pijnpunt aangehaald. Niet alleen zijn de lasten op arbeid te hoog; ook de instroom in langdurige werkloosheid blijft groot. De arbeidsparticipatie onder ouderen en vrouwen is lager dan het EU-gemiddelde. Aandacht voor fiscale maatregelen ter bevordering van het werkgelegenheids- en opleidingsbeleid is dan ook zeer belangrijk.

Het Federaal en Vlaams werkgelegenheidsbeleid omvat reeds een aantal maatregelen van fiscale en parafiscale aard die werkgelegenheidsbevorderend kunnen werken. Toch zijn alle mogelijkheden nog niet verkend. De uitbreiding van de bevoegdheden van Vlaanderen om een eigen fiscaal beleid te voeren kunnen bijdragen tot het realiseren van de Europese aanbevelingen inzake fiscaal beleid.

1.2 Fiscale bevoegdheden voor Vlaanderen: autonomie met randvoorwaarden

Met de bekrachtiging van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen en van de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten werd de vijfde Belgische staatshervorming vorm gegeven.

Twee sporen

Sinds 1 januari 2002 heeft Vlaanderen daardoor een ruime fiscale autonomie verworven, waardoor het voor Vlaanderen mogelijk wordt een actief fiscaal beleid te voeren, gericht op een selectieve ondersteuning en heroriëntering van het werkgelegenheids- en opleidingsbeleid. Deze nieuwe fiscale bevoegdheden situeren zich op twee sporen: enerzijds de gewestbelastingen en anderzijds de personenbelasting.

Gewestbelastingen

Uit de talrijke voorbeelden die in deel 2 van dit onderzoek⁶³ aan bod kwamen, blijkt dat de *gewestelijke fiscaliteit* in volle beweging is. De gewestbevoegdheden m.b.t. de bestaande gewestelijke belastingen werden gevoelig verruimd (o.a. onroerende voorheffing) en enkele belastingen werden overgedragen naar de gewesten (o.a. schenkingsrecht).

⁶³ Zie deel 2 in het volledige onderzoeksrapport.

Voor deze gewestelijke bevoegdheden beschikken de gewesten over een volledige autonomie inzake het tarief, de vrijstellingen, de belastbare grondslag en een eigen inning. Toch is de uitoefening van de bevoegdheden over de gewestbelastingen onderworpen aan een aantal voorwaarden (o.a. informatie-uitwisseling, vermijden van dubbele belasting, etc...).

Personenbelasting

Binnen bepaalde marges en rekening houdend met een aantal randvoorwaarden hebben de gewesten ook meer bevoegdheden gekregen in de personenbelasting. Zij kunnen namelijk opcentiemen heffen en kortingen toestaan die worden toegepast op alle personen die personenbelasting zijn verschuldigd. Daarenboven kunnen ze tevens algemene belastingverminderingen en –vermeerderingen invoeren die verbonden zijn aan de bevoegdheden van de gewesten. De gewesten kunnen dus op basis van de lokalisatie van de personenbelasting opcentiemen heffen en kortingen toestaan, al dan niet gedifferentieerd per belastingschijf, die worden toegepast op alle personen die personenbelasting verschuldigd zijn (*tariefautonomie*) en, of algemene belastingverminderingen en -vermeerderingen invoeren, die verbonden zijn aan hun bevoegdheden (*instrumentele autonomie*). Deze laatste fiscale ingreep biedt tal van mogelijkheden om een fiscaal beleid gericht naar doelgroepen te voeren.

Krijtlijnen voor uitoefening fiscale bevoegheden

De uitoefening van deze fiscale bevoegdheid wordt evenwel begeleid door een aantal *randvoorwaarden* of moet gebeuren binnen bepaalde krijtlijnen. We herhalen even de belangrijkste voorwaarden. Het principe van de progressiviteit mag niet geschonden worden. Het totaal van de algemene belastingverminderingen en –vermeerderingen, opcentiemen en kortingen mag niet hoger zijn dan 3,25% van de in elk gewest gelokaliseerde opbrengst van de personenbelasting (6,75% vanaf 2004). De fiscale maatregelen mogen tevens geen effect hebben op de belastbare grondslag van de personenbelasting. Het gaat hier immers om aftrekken op of verhogingen ten *opzichte van de verschuldigde belasting*.

Doelstellingen van fiscale beleidsmaatregelen

In dit onderzoek kwamen we tot de bevinding dat het grootste *herverdelend* effect uitgaat van een directe aftrek in de personenbelasting. Forfaitaire voordelen komen meer ten goede van lagere inkomens dan voordelen uitgedrukt in percentage van het netto-belastbaar inkomen. Fiscale maatregelen hebben echter niet enkel een herverdelende functie⁶⁴. Zo kunnen ze ook *allocatieve* doelstellingen beogen, bijvoorbeeld het stimuleren van investeringen in menselijk kapitaal, hetgeen positieve externe effecten voor de maatschappij inhoudt. Op het terrein van werkgelegenheid zijn er ook heel wat mogelijkheden voor fiscale incentieven ter *stimulering* van de arbeidsparticipatie van bepaalde doelgroepen (stimulerende functie).

⁶⁴ Zie deel 3 in het volledige onderzoeksrapport.

1.3 Fiscale maatregelen ter stimulering van opleiding en werkgelegenheid: overzicht van de federale maatregelen en 6 andere EU-landen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste fiscale maatregelen welke in België en zes andere EU-landen gehanteerd worden ter stimulering van werkgelegenheid en opleiding. De arbeidsvraag kan bevorderd worden door verlaging van de patronale lasten (d.w.z. via de sociale zekerheid). Het arbeidsaanbod kan gestimuleerd worden door het verlagen van de persoonlijke sociale zekerheidsbijdragen of via fiscale voordelen in de personenbelasting. Voor Vlaanderen is vooral deze laatste groep van maatregelen interessant aangezien de nieuwe fiscale bevoegdheden sinds Lambermont onder andere verband houden met de personenbelasting (cfr. supra).

Tabel 15: Fiscale maatregelen ter stimulering van de werkzaamheidsgraad en opleiding⁶⁵

Doelgroepen	Stimulering van werkzaamheidsgraad		Stimulering van opleiding
	Stimulering van arbeidsvraag via sociale zekerheid	Stimulering van arbeidsaanbod via sociale zekerheid / via personenbelasting	
Algemeen	<p><i>Verlichting van patronale bijdragen (UK, IR, B)</i></p> <p><i>Verlichting van patronale bijdragen arbeidsintensieve sectoren (FL)</i></p>	<p>Algemene heffingskorting (NL)</p> <p>Arbeidskorting (NL) (enkel werkenden)</p> <p>Verlaging belastingtarieven (NL, IR, FR, D, FL)</p> <p><i>Afschaffing van de hoogste aanslagtarieven (B)</i></p> <p>Reductie aantal belastingsschalen (IR)</p> <p><i>Verbreding inkomensschijven voor middeninkomens (B)</i></p> <p>Verhoging belastingvrije som (IR, FR, D, FL)</p> <p><i>Herindexering fiscale barema's (B)</i></p> <p><i>Afschaffing aanvullende crisisbelasting (B)</i></p>	<p>Afdrachtvermindering onderwijs (NL)</p> <p>Afdrachtvermindering scholing non-profit (NL)</p> <p>Scholingsaftrek winstsfeer (NL)</p> <p>Opleidingskosten aftrekbaar in personenbelasting (D, NL)</p> <p>Opleidingskosten fiscaal aftrekbaar voor WG (UK)</p> <p>Voordeel WG bij opleiding tot startkwalificatieniveau (UK)</p> <p>Belastingkrediet voor gemaakte opleidingskosten (FR)</p>
		<p>Verlichting sociale zekerheidsbijdragen werknemers (FL)</p>	

⁶⁵ De federale fiscale en parafiscale maatregelen zijn cursief weergegeven in de tabel.

	Stimulering van werkzaamheidsgraad		Stimulering van opleiding
	Stimulering van arbeidsvraag	Stimulering van arbeidsaanbod	
Doelgroepen	via sociale zekerheid	via sociale zekerheid	via personenbelasting
Lage lonen	SPAK (NL) Verhoging SZ-bijdragen vrij minimum (UK) Verlaging patronale bijdragen lage en middeninkomens (FR) <i>Extra vermindering sociale werkgeversbijdragen voor lage lonen (B)</i>	<i>Verlaging werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid voor lage lonen (B)</i>	Working tax credit (UK) Single, Married or Widowed Person's Tax Credit (IR) Prime pour l'emploi (FR) <i>Terugbetaalbaar belastingskrediet lage lonen (B)</i> <i>Stijging van aftrekbare beroepslasten voor lage lonen (B)</i>
Langdurig Werklozen	VLW (NL) <i>Gehele of gedeeltelijke vrijstelling van werkgeversbijdragen bij aanwerving van langdurig werkloze ACTIVA (B)</i>		

	Stimulering van werkzaamheidsgraad		Stimulering van opleiding
	Stimulering van arbeidsvraag	Stimulering van arbeidsaanbod	
Doelgroepen	via sociale zekerheid	via sociale zekerheid	via personenbelasting
Ouderen	Forfaitaire premiekorting (NL) <i>Gehele of gedeeltelijke vrijstelling van werkgeversbijdragen bij aanwerving van oudere werkloze ACTIVA (B)</i>		Verhoogde arbeidskorting (NL) Stopzetting fiscale facilitatie VUT-regelingen (NL) Extra working tax credit (UK) (bij herintrede) Age tax credit (IR)
Ouders	Afdrachtsvermindering kinderopvang en ouderschapsverlof (NL)		Verlaging inkomensgrens fiscale aftrek kinderopvang (NL) <i>Hogere aftrek kinderopvangkosten (B)</i> Combinatiekorting (NL) Extra working tax credit (UK, IR) Incapacitated Child Tax Credit (IR) Familienleistungsausgleich (D) <i>Bijkomende toeslag op belastingvrije som (+ terugbetaalbaar krediet) (B)</i>
Alleenstaande ouders			Alleenstaande ouderkorting (NL) Aanvullende alleenstaande ouderkorting (NL) (enkel werkenden) Extra tax credit (UK, IR)

		Stimulering van werkzaamheidsgraad		Stimulering van opleiding
		Stimulering van arbeidsvraag	Stimulering van arbeidsaanbod	
Doelgroepen	via sociale zekerheid	via sociale zekerheid	via personenbelasting	
Gehandicapten	Forfaitaire premiekorting (NL)		Extra working tax credit (UK)	Blind Person's Tax Credit (IR)
Deeltijders	<i>Vermindering van werkgeversbijdragen voor sociale zekerheid bij overgang naar 4-dagen week of bij collectieve arbeidsduurvermindering (B)</i>		Verhoging prime pour l'emploi (FR)	
(Laag- geschoolde) jongeren	<i>Vermindering van werkgeversbijdrage bij aanwerving laaggeschoolde jongeren in startbaan (B)</i>			
Overige	<i>Vermindering werkgeversbijdragen voor gelegenheidswerkers in arbeidsintensieve sectoren, wetenschappelijk onderzoekers, eerste/tweede/derde medewerker van zelfstandigen (B)</i> <i>ACTIVA-plus in gemeenten met hoge werkloosheids- of armoedegraad (B)</i>			

2 Vlaamse fiscale maatregelen ter stimulering van opleiding en werkgelegenheid: enkele beleidspistes verkend

2.1 Keuze van de beleidsopties

Op de arbeidsmarkt worden we geconfronteerd met een aantal belangrijke uitdagingen die ongetwijfeld het toekomstig beleid van de Vlaamse overheid, en in het bijzonder het werkgelegenheidsbeleid, mee zullen bepalen. In dit onderzoek verkennen we een aantal pistes om via een fiscaal instrumentarium in te spelen op de volgende drie uitdagingen.

Een eerste uitdaging bestaat er in *ouderen te stimuleren om langer aan het werk te blijven*. Vlaanderen en België scoren op dit punt het laagst van alle EU-lidstaten. Na een vrij sterke toename van de arbeidsdeelname bij ouderen in de periode van hoogconjunctuur in 2000, toen oudere werknemers allicht gestimuleerd werden om langer in dienst te blijven in de context van een krappe arbeidsmarkt met tal van moeilijk invulbare vacatures, maken in 2001 werkgevers en werknemers opnieuw volop gebruik van het instrument van vervroegde uittrede. Met het oog op de betaalbaarheid van de sociale zekerheid ligt het echter voor de hand dat werkgevers en oudere werknemers gestimuleerd moeten worden om vroege uittrede tegen te gaan. Maar het terugdraaien van iets wat als een verworven recht wordt beschouwd, is moeilijker dan de creatie van een dergelijk recht. De huidige jonge generaties willen net zo jong uittreden als de huidige oude generaties dat doen en hebben gedaan (Theeuwes (2001)). Het afremmen van de vervroegde uittrede is dus een belangrijk actiedomein voor het beleid voor de komende jaren opdat de werkzaamheidsgraad van 70% zou gehaald worden. Vanuit deze optiek lijkt het ons dan ook geschikt om de nieuwe fiscale bevoegheden van Vlaanderen voor deze problematiek in te zetten.

Europa moet tegen 2010 “de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”. Een van de sleutelementen in dit proces is een sterke jaarlijkse groei van de investeringen in menselijke hulpbronnen, waarbij er op gewezen werd dat de toekomst van de Europese economie (en samenleving) afhangt van de vaardigheden van de Europese burgers en dat deze weer – zoals kenmerkend voor een kennissamenleving - voortdurend aangepast moet worden (Europese Commissie (2003)). Wil men deze cultuur van “voortdurende aanpassing” bij een belangrijk deel van de bevolking verspreiden, dan is het noodzakelijk dat het onderhoud van kennis beter ingeburgerd raakt, dat er een leerattitude wordt ontwikkeld onder de bevolking. Het lijkt ons belangrijk om het *levenslang leren verder te promoten* via nieuwe Vlaamse maatregelen.

Een zeer actuele discussie en uitdaging betreft het *vinden van de ideale combinatie tussen werk en persoonlijk leven*. Het doel is een betere en langere levens- en arbeidsloopbaan. Men streeft naar zoveel mogelijk individuele flexibiliteit in het werk voor een betere combinatie met het privéleven. Deze flexibiliteit impliceert tevens een voldoende *terbeschikkingstelling van kinderopvangdiensten* tegen betaalbare prijzen. Hier schuilt een opportuniteit voor de Vlaamse beleidsmakers. Men moet immers trachten de werkloosheidsval ten gevolge van het gebrek aan betaalbare opvang te verminderen. Naast het voorzien van deze opvang is ook het geven van voldoende financiële stimulansen essentieel, in het bijzonder voor de lagere en midden-inkomens.

2.2 Vlaamse ouderenkorting in personenbelasting

2.2.1 Beleidsvoorstel

Zoals reeds eerder gesteld in dit onderzoek is de lage werkzaamheidsgraad van ouderen in bijna alle lidstaten een structureel probleem. Naast de noodzaak aan vraagstimulerende maatregelen, dient tevens voldoende aandacht besteed te worden aan de aanbodzijde in de ouderenproblematiek. Heel wat ouderen zijn immers niet langer bereid om tot hun pensioengerechtigde leeftijd te blijven werken.

Vooreerst worden ze vaak ontmoedigd door het gebrek aan positieve vooruitzichten op de arbeidsmarkt. Anderzijds is de arbeidsparticipatie van ouderen ook verminderd door de verbeterde levensstandaard en het toenemend belang van vrije tijd. Daarnaast spelen ook institutionele factoren een rol. Zo wordt de uitstroom van oudere werknemers uit de arbeidsmarkt vergemakkelijkt door allerhande vervroegde uittrederegelingen.

Oudere werknemers hebben bijgevolg bepaalde incentieven nodig die hen ertoe aanzetten langer te blijven werken. Verschillende studies⁶⁶ tonen aan dat financiële prikkels van groot belang zijn bij de uittredebeslissing. Deze studies tonen ook aan dat financiële prikkels effectief zijn. Niet alleen op zichzelf, maar met name als instrument voor de omslag in het denken over werk en uittreding. Stoppen met werken voor je zestigste wordt minder vanzelfsprekend indien er incentieven zijn die langer werken belonen. De mentaliteitsverandering moet worden ondersteund met financiële prikkels. De nieuwe Vlaamse bevoegdheden in de personenbelasting kunnen hiervoor ingezet worden.

Wij zullen in wat volgt een fiscale beleidsmaatregel voorstellen om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen. In Nederland is men reeds enige tijd het spoor van de ouderenkorting gevolgd⁶⁷. Om het voor ouderen aantrekkelijker te maken om te werken, komt er in Nederland bovenop de gewone arbeidskorting een speciaal voor ouderen aanvullende arbeidskorting die hoger is naarmate de leeftijd oploopt. De toeslag loopt op van 227 euro (500 gulden) per jaar bij een leeftijd van 58 jaar tot 681 euro (1500 gulden) bij een leeftijd van 63 jaar en ouder (zie Sociale Nota en Begroting (2002)).

Het concept van de aftrek in de personenbelasting voor oudere werknemers is in ons land nieuw. Dankzij de nieuwe bevoegdheden die het Vlaamse gewest heeft verworven in de personenbelasting, ligt de volgende beleids optie echter binnen handbereik, uiteraard rekening houdend met budgettaire grenzen.

Beleids optie: Een *werkende oudere van 50 jaar en meer* (eventueel 55 jaar en meer) kan genieten van een *aftrek in de personenbelasting*.

⁶⁶ Henkens (1998), Heyma (2001), Theeuwes & Zijl (2001), Heyma & Zijl (2003).

⁶⁷ Zie ook deel 5 in het volledige onderzoeksrapport.

De Vlaamse overheid heeft heel wat mogelijkheden om deze beleids optie concreet vorm te geven. Hierbij is het evenwel belangrijk rekening te houden met een aantal inhoudelijke en technische randvoorwaarden.

2.2.2 Inhoudelijke en technische randvoorwaarden

➤ **Marge: grote beleidsruimte**

Eerst en vooral dient men rekening te houden met de maximale marge voor het geheel van Vlaamse belastingsverminderingen en –vermeerderingen, opcentiemen en kortingen. De netto-marge waarbinnen het Vlaamse gewest haar fiscale autonomie in de personenbelasting kan uitoefenen bedraagt maximaal 6,75% van de Vlaamse opbrengsten van de personenbelasting (vanaf 1 januari 2004). In Vlaanderen zou deze marge 1,26 miljard EUR bedragen voor 2004. In de praktijk is de beleidsruimte echter nog veel groter (ongeveer 4,56 miljard EUR) op voorwaarde dat de kortingen gedeeltelijk gecompenseerd worden door selectieve vermeerderingen in de personenbelasting⁶⁸.

➤ **Vorm: aftrek op verschuldigde belasting**

Vlaamse fiscale maatregelen mogen geen effect hebben op de belastbare grondslag. De belastingsverminderingen voor ouderen moeten daarom de vorm aannemen van een aftrek op de verschuldigde personenbelasting⁶⁹. Dit neemt echter niet weg dat het nog steeds mogelijk is de aftrek te relateren tot het inkomen (zie verder).

➤ **Enkel voor inwoners van Vlaams gewest**

De voorgestelde ouderenkorting in de personenbelasting mag enkel toegekend worden aan de inwoners van het Vlaams gewest. Op het vlak van de bevoegdheden stelt er zich geen probleem aangezien Vlaanderen bevoegd is voor het tewerkstellingsbeleid.

2.2.3 Enkele concrete voorstellen voor een Vlaamse ouderenkorting

Uit het voorgaande blijkt dat een belastingsvermindering voor ouderen de vorm moet aannemen van een **aftrek op de verschuldigde personenbelasting**. In de praktijk zijn er echter heel wat mogelijkheden om hieraan vorm te geven.

We onderscheiden de volgende drie technieken⁷⁰:

- Ten eerste kan de ouderenkorting bestaan uit een **forfaitair bedrag** dat oudere werknemers (bv. van 50 jaar of meer) kunnen aftrekken van hun verschuldigde personenbelasting. Het gaat in dit geval om een vast bedrag dat voor iedereen hetzelfde is.

⁶⁸ Zie deel 2 in het volledige onderzoeksrapport.

⁶⁹ Anders dan bij een gewone aftrek gaat het dus niet om een rechtstreekse vermindering uitgevoerd op het niveau van de heffingsgrondslag in de personenbelasting, maar om een rechtstreekse vermindering van de personenbelasting zelf.

⁷⁰ Alle beleidsvoorstellen in dit deel beantwoorden aan de progressiviteitstoets (P-toets).

- Een tweede mogelijkheid is oudere werknemers een korting toe te kennen die **proportioneel** is met hun **belastbaar inkomen**
- Een derde mogelijkheid bestaat erin werkende vijftigplussers een korting toe te kennen die **proportioneel** is met hun **verschuldigde personenbelasting**.

Een fictief voorbeeld verduidelijkt deze drie technieken (zie Tabel 16). Persoon X verdient jaarlijks 10.000 EUR belastbaar inkomen en moet hierop 1.000 EUR personenbelasting betalen. Persoon Y heeft een belastbaar inkomen van 20.000 EUR en moet 6.000 EUR personenbelasting betalen. In het eerste scenario ontvangt elke oudere werknemer onafhankelijk van zijn inkomen een zelfde korting (bv. 10 EUR). In het tweede scenario wordt de korting berekend op het belastbaar inkomen. Een korting van 0,1% van het inkomen geeft in dit fictief voorbeeld een aftrek van 10 EUR voor persoon X en 20 EUR voor persoon Y. In het derde scenario ontvangen alle oudere werknemers een korting van 1% op hun verschuldigde belasting. Voor persoon X en Y geeft dit respectievelijk een korting van 10 en 20 EUR.

Tabel 16: Drie technieken voor een leeftijdsafhankelijke ouderenkorting

	Persoon X	Persoon Y
Belastbaar inkomen	10.000	20.000
Verschuldigde personenbelasting	1.000	6.000
Ouderenkorting:		
(1) forfaitair (10 EUR)	10	10
(2) in % van belastbaar inkomen (0,1%)	10	20
(3) in % van verschuldigde belastingen (1%)	10	60

Uit dit voorbeeld blijkt dat een aftrek op de verschuldigde personenbelasting via verschillende technieken geïmplementeerd kan worden. In het fictieve voorbeeld geven de drie scenario's voor persoon X een zelfde aftrek in absolute termen (10 EUR). Voor persoon Y neemt de korting in absolute termen toe afhankelijk van de techniek. De drie technieken hebben dus niet dezelfde herverdelende effecten⁷¹. In Box 1 zetten we de belangrijkste kenmerken nog even op een rij:

⁷¹ Zie deel 2 in het volledige onderzoeksrapport.

Box 1: Fiscale impact van verschillende technieken naarmate inkomen stijgt

(1) forfaitaire ouderenkorting (aftrek in centen):

- in absolute termen (in centen) krijgt iedereen zelfde voordeel
- het voordeel daalt in % van het netto-belastbaar inkomen
- het voordeel daalt in % van de oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting

(2) ouderenkorting proportioneel met belastbaar inkomen

- in absolute termen (in centen) stijgt het voordeel
- het voordeel blijft constant in % van het netto-belastbaar inkomen
- het voordeel daalt in % van de oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting

(3) ouderenkorting proportioneel met verschuldigde belasting

- in absolute termen (in centen) stijgt het voordeel
- het voordeel stijgt in % van het netto-belastbaar inkomen
- het voordeel blijft constant in % van de oorspronkelijk verschuldigde personenbelasting

Tot slot vermelden we een drietal varianten/aanvullingen die de voorgestelde Vlaamse ouderenkorting budgettair haalbaar én aantrekkelijker kan maken.

➤ **Leeftijdsafhankelijke ouderenkorting**

De omvang van de ouderenkorting kan toenemen met de leeftijd (of leeftijdsklasse) en dit onafhankelijk van welke techniek toegepast wordt om de ouderenkorting concreet vorm te geven (forfaitair of in % van inkomen of belastingen). Dit is gelijkaardig aan het Nederlandse systeem van de aanvullende arbeidskorting. Naarmate men in een hogere leeftijdsklasse zit (en uiteraard nog aan het werk is) krijgt men een hogere aftrek in de personenbelasting.

Onderstaande tabel geeft een voorbeeld van een leeftijdsafhankelijke ouderenkorting.

Tabel 17: Voorbeeld van een leeftijdsafhankelijke ouderenkorting

leeftijdsklasse	aftrek in % van verschuldigde belasting
50-54 jaar	1,0 %
55-58 jaar	1,5 %
59-60 jaar	2,0 %
61-62 jaar	2,5 %
63-64 jaar	3,0 %
>= 65 jaar	4,0 %

➤ **Aftrek beperkt tot bepaald maximum**

Om de budgettaire impact van de Vlaamse ouderenkorting onder controle te houden zal wellicht bij een aftrek in functie van het inkomen of de verschuldigde personenbelasting een maximum dienen bepaald te worden. Dit maximum kan dan wel variëren in functie van de leeftijd.

➤ **Doorrekening in de bedrijfsvoorheffing**

De voorgestelde Vlaamse ouderenkorting wordt voor de betrokken werknemers nog aantrekkelijker indien het voordeel doorgerekend wordt in de bedrijfsvoorheffing. In dat geval wordt het financieel voordeel onmiddellijk gevoeld door de betrokkene: bij de maandelijkse loonberekening zal een werkende 50-plusser merken dat hij of zij netto meer overhoudt van een zelfde brutoloon.

Het doorrekenen van de ouderenkorting in de bedrijfsvoorheffing vereist geen bijkomende formaliteiten, aangezien leeftijd een objectief gegeven is dat bovendien onmiddellijk afgeleid kan worden uit het rijksregisternummer. Dit beleidsvoorstel leidt bijgevolg niet tot een verhoging van de administratieve lasten voor individuen of bedrijven.

2.3 Vlaamse aftrek in personenbelasting voor opleidingskosten

2.3.1 Beleidsvoorstel

Uit eerdere analyses (Gelderblom et al. (2001)) is gebleken dat de aftrekbaarheid van opleidingskosten door de werkgever op zich geen voldoende maatregel is om de opleidingsparticipatie te verhogen. Het individu dient eveneens gestimuleerd te worden om aan opleiding deel te nemen. In Vlaanderen kent het systeem van de opleidingscheques voor werknemers, dat sinds september 2003 zijn ingang vond, relatief veel succes. De vraag is echter of deze maatregel voldoende is om er voor te zorgen dat de opleidingsparticipatie onder de bevolking van 25 tot 64 jaar in 2010 12,5% zal bedragen. Verder kan ook de vraag gesteld worden of dit subsidiesysteem het meest efficiënte en effectieve instrument is om de opleidingsparticipatie te stimuleren.

Sinds Lambermont beschikt Vlaanderen over de mogelijkheid een fiscaal beleid uit te werken ter stimulering van opleiding. Deze piste werd tot nu toe nog niet verkend. Een fiscale maatregel heeft een aantal belangrijke voordelen. Ten eerste zijn de administratieve kosten verbonden aan het uitvoeren van een fiscale maatregel (uitvoeringskosten) heel wat lager dan bij de opleidingscheques. Een tweede argument is het feit dat een fiscale aftrek voor opleidingskosten benut kan worden door ALLE belastingplichtigen, d.w.z. dat deze maatregel eveneens toegankelijk is voor niet-werkenden (werklozen, inactieven, ...). Dit is belangrijk aangezien recent cijfermateriaal⁷² heeft aangetoond dat niet-werkenden (in het bijzonder inactieven) gekenmerkt worden door een lagere opleidingsparticipatiegraad. Ten derde kan een fiscale aftrek voor opleidingskosten eveneens betrekking hebben op opleidingen die een individu 's avonds of in het weekend volgt ter versterking van zijn eigen competenties (bv. taallessen, computercursus,...).

Een fiscaal instrument ter stimulering van opleidingen past in een beleidsvisie gericht op het verhogen van de inzetbaarheid van ALLE personen (ook de niet-werkenden) en het opnemen van een individuele verantwoordelijkheid terzake. In het licht van het toenemend belang van levenslang leren en blijvende inzetbaarheid op de arbeidsmarkt is het belangrijk dat de Vlaamse overheid elk individu een financiële prikkel geeft om zelf te investeren in zijn eigen menselijk kapitaal.

In navolging van Duitsland (Circé (2000)) kan er in de personenbelasting een aftrek voorzien worden voor de kosten van gevolgde opleidingen. In Vlaanderen zou dit een geheel nieuwe maatregel zijn. De nieuwe bevoegdheden van de gewesten kunnen gebruikt worden aangezien opleiding een gewestbevoegdheid is.

Beleids optie: *Iedere inwoner van het Vlaams gewest kan genieten van een aftrek in de personenbelasting voor opleidingskosten.*

⁷² NIS, Enquête naar de Arbeidskrachten (2001).

2.3.2 Inhoudelijke en technische randvoorwaarden

➤ **Marge**

zie ouderenkorting

➤ **Vorm: aftrek op verschuldigde belasting**

Vlaamse fiscale maatregelen mogen geen effect hebben op de belastbare grondslag. De belastingsverminderingen voor opleidingskosten moeten daarom ook de vorm aannemen van een aftrek op de verschuldigde personenbelasting.

➤ **Enkel voor inwoners van Vlaams gewest**

De voorgestelde aftrek voor opleidingskosten mag enkel toegekend worden aan de inwoners van het Vlaams gewest. Op vlak van bevoegdheidsverdeling stelt er zich geen probleem, aangezien het stimuleren van opleidingen behoort tot de bevoegdheid van het Vlaamse gewest.

2.3.3 Enkele concrete voorstellen voor een Vlaamse aftrek voor opleidingskosten

Een Vlaamse aftrek voor opleidingskosten moet de vorm aannemen van een **aftrek op de verschuldigde personenbelasting**. Dit zou een forfaitair bedrag kunnen zijn voor iedereen die aantoonbaar dat hij of zij een opleiding volgde. Een interessantere optie is de aftrek te **relateren** aan de omvang van de **opleidingskost**. Zo kan men bijvoorbeeld stipuleren dat 10% van de opleidingskost in mindering kan gebracht worden van de verschuldigde belasting.

Deze beleidsmaatregel kan bovendien aangevuld of gemodelleerd worden in functie van de beleidsprioriteiten en budgettaire mogelijkheden van de Vlaamse overheid. We vermelden enkele mogelijkheden:

➤ **Verhoogde aftrek voor opleidingen die toeliden naar knelpuntberoepen**

De Vlaamse overheid zou de aftrek voor opleidingskosten kunnen verhogen voor individuen die een opleiding volgen die gericht is op bepaalde knelpuntfuncties. De lijst met opleidingen (alook de erkende opleidingsinstellingen) die in aanmerking komen voor een verhoogde aftrek kan jaarlijks variëren en aangepast worden aan de economische behoeften en beleidsprioriteiten.

➤ **Verhoogde aftrek bij behalen diploma of certificaat**

De Vlaamse aftrek voor opleidingskosten kan gekoppeld zijn aan de inschrijving in een opleidingsinstituut (het volgen van een opleiding), dan wel aan het behalen van een diploma of certificaat. Een interessante piste is een fiscale aftrek te voorzien voor iedereen die een opleiding start, maar een verhoogde aftrek toe te kennen na het behalen van een diploma of certificaat.

➤ **Verhoogde aftrek voor bepaalde kansengroepen**

Voor groepen die spontaan minder participeren aan opleiding kan een verhoogde aftrek voor opleidingskosten voorzien worden. We denken bijvoorbeeld aan laaggeschoolden (diploma lager onderwijs of lager secundair onderwijs), (langdurig) werklozen, inactieven en ouderen.

➤ **Aftrek beperkt tot bepaald maximum**

Om de budgettaire impact van de Vlaamse opleidingsaftrek onder controle te houden is het aan te bevelen een maximale aftrek vast te leggen. Dit maximum kan eventueel variëren in functie van het gezinsinkomen, de soort opleiding of een ander objectief criterium. De maximumgrenzen kunnen opgelegd worden per opleiding of voor het totaal van alle gevolgde opleidingen gedurende een jaar. Voor personen met een laag arbeidsinkomen kan de voorgestelde korting niet stimulerend werken indien zij geen belastingen moeten betalen. Het invoeren van een terugbetaalbaar belastingkrediet kan dit probleem oplossen⁷³.

Bovenstaande modaliteiten kunnen in de praktijk gecombineerd worden. Onderstaande tabel geeft een concreet voorbeeld van een aftrek voor opleidingskosten.

Tabel 18: Voorbeeld van een aftrek voor opleidingskosten (% van de opleidingskost)

Soort opleiding	Algemene regeling		Voor lager geschoolden en langdurig werklozen	
	inschrijving	certificaat	inschrijving	certificaat
Frans	10%	25%	25%	50%
Engels	10%	25%	25%	50%
Bejaardenhulp	25%	50%	50%	75%
Lassen	25%	50%	50%	75%

Tot slot nog een aantal bemerkingen over de voorgestelde aftrek voor opleidingskosten.

➤ **Geen doorrekening in de bedrijfsvoorheffing**

In tegenstelling tot de andere beleidsvoorstellen in dit onderzoek stellen we voor om een aftrek voor opleidingskosten (indien deze forfaitair zou zijn) niet te laten doorrekenen in de bedrijfsvoorheffing. Een doorrekening in de bedrijfsvoorheffing heeft het voordeel dat de fiscale stimulans onmiddellijk voelbaar is, maar het nadeel dat dit enkel mogelijk is voor werkenden én bovendien door de werkgever aangegeven moet worden. In bepaalde gevallen kan dit laatste een hinderpaal vormen omdat een individu een opleiding (bijscholing of omscholing) volgt met het doel nadien van werkgever te veranderen.

⁷³ Voor meer uitleg over een terugbetaalbaar belastingkrediet verwijzen we naar deel 4 van het volledige onderzoeksrapport.

➤ **Fiscaal attest door erkende opleidingsinstellingen**

Het voordeel van een fiscale maatregel ter stimulering van opleiding is dat deze objectief en tegenstelbaar is. Om misbruiken te vermijden is het echter noodzakelijk de fiscale maatregel te beperken tot erkende opleidingen gevolgd bij erkende opleidingsinstellingen.

Naar analogie met bijvoorbeeld de wettelijk erkende kinderopvangdiensten is het mogelijk dat de erkende opleidingsverstrekkers jaarlijks een fiscaal attest aan de deelnemers opsturen⁷⁴. De fiscale administraties zullen een opleidingsaftrek toekennen indien de belastingsplichtige voldoet aan de wettelijke vereisten (bv. toevoegen van een fiscaal attest bij belastingsaangifte).

De Vlaamse overheid zal jaarlijks een lijst moeten opmaken van erkende opleidingen en opleidingsinstellingen waarvoor een opleidingsaftrek in de personenbelasting aangevraagd kan worden (naar analogie met de opleidingscheques). De controle op de opleidingsverstrekkers (kwaliteit opleidingen, uitschrijven van de attesten,...) is eveneens de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid.

⁷⁴ Indien de Vlaamse opleidingsaftrek gemodelleerd wordt in functie van bepaalde niet-fiscale criteria (zoals het soort opleiding, het al dan niet behalen van een certificaat, scholingsgraad of werkloosheidsduur), dient de opleidingsinstantie zelf op het attest aan te geven tot welke categorie de betrokkene behoort. Voor elk soort aftrek kan een andere fiche (fiscaal attest) opgemaakt worden. De fiscale administratie kan een aftrek wel zelf modelleren en berekenen in functie van fiscale criteria zoals leeftijd of gezinssituatie.

2.4 Aanvullende Vlaamse aftrek voor kinderopvang

2.4.1 Beleidsvoorstel

Voor alleenstaande ouders evenals voor gezinnen (of een van de echtgenoten van een echtpaar) met jonge kinderen is de toegang tot de arbeidsmarkt vaak afhankelijk van de beschikbaarheid van opvangstructuren tegen betaalbare prijzen. Zowel de kwaliteit van het opvangaanbod als de kosten ervan kunnen een invloed hebben op de tewerkstellingsgraad en het aantal gewerkte uren van ouders. Momenteel combineert het Federaal beleid inzake kinderopvang in België twee instrumenten, met name subsidies en fiscale aftrekbaarheid. De aftrekbaarheid van kinderopvangkosten is echter voornamelijk een voordeel voor gezinnen met een hoger inkomen, aangezien het voordeel wordt afgetrokken van het netto-inkomen en niet van de verschuldigde belasting⁷⁵.

Vlaanderen heeft via de nieuwe fiscale bevoegdheden de mogelijkheid om bovenop de bestaande federale maatregelen inzake kinderopvang eigen (complementaire) fiscale maatregelen voor te stellen. Momenteel laat de federale maatregel toe om kosten van kinderopvang in mindering te brengen tot het kind drie jaar oud is. De belastingplichtigen kunnen kiezen tussen een forfaitaire aftrek of een aftrek van de effectieve kosten (tot een bepaald maximum).

Beleids optie: Een *verhoogde aftrek voor kinderopvangkosten* in de personenbelasting voor *bepaalde doelgroepen* (bv. laag gezinsinkomens, werkende alleenstaande ouders), aangevuld met een *algemene korting voor opvangkosten voor kinderen van 3 tot 12 jaar*.

2.4.2 Inhoudelijke en technische randvoorwaarden

➤ **Marge**

zie ouderenkorting

➤ **Vorm: aftrek op verschuldigde belasting**

Vlaamse fiscale maatregelen mogen geen effect hebben op de belastbare grondslag. De belastingsverminderingen voor kinderopvang moeten daarom ook de vorm aannemen van een aftrek op de verschuldigde personenbelasting.

➤ **Enkel voor inwoners van Vlaams gewest**

De voorgestelde aanvullende aftrek voor kinderopvang mag enkel toegekend worden aan de inwoners van het Vlaams gewest. Ook deze fiscale maatregel kadert binnen de bevoegdheden van de Vlaamse overheid aangezien de maatregel gericht is op het bevorderen van de werkgelegenheid.

⁷⁵ Zie deel 6 in het volledige onderzoeksrapport.

2.4.3 Enkele concrete voorstellen voor aanvullende aftrek kinderopvang

Een aanvullende Vlaamse aftrek voor kinderopvang kan naar analogie met de bestaande federale fiscale regeling best als volgt vorm gegeven worden:

1) *Aanvullende Vlaamse aftrek voor opvang van jonge kinderen voor bepaalde groepen*

- Voor belastingplichtigen die geen opvangkosten inbrengen: een **verhoging** van de **bestaande forfaitaire aftrek** voor kinderen jonger dan 3 jaar voor **welbepaalde doelgroepen** (vb. laag gezinsinkomens en alleenstaande werkende ouders). Deze korting bestaat uit een aftrek op de verschuldigde personenbelasting.
- Voor belastingplichtigen die wel opvangkosten inbrengen: een **verhoging** van het **maximum aftrekbaar bedrag** voor opvangkosten voor kinderen jonger dan 3 jaar voor **welbepaalde doelgroepen** (vb. laag gezinsinkomen en alleenstaande werkende ouders). Dit kan concreet geïmplementeerd worden door bijvoorbeeld een bepaald percentage (bv. 25%) van de werkelijke kinderopvangkosten in mindering te brengen van de verschuldigde personenbelasting (eventueel begrensd tot een bepaald maximumbedrag).

2) *Algemene Vlaamse aftrek voor opvang van oudere kinderen (3 tot 12 jaar)*

Voor vele werkende ouders (in het bijzonder alleenstaande ouders, gezinnen met een laag inkomen of kroostrijke gezinnen) zijn de bestaande fiscale maatregelen voor kinderopvang onvoldoende omdat deze geen rekening houden met de opvangkosten voor oudere kinderen (voor- en naschoolse opvang en opvang tijdens vakantieperioden). Vlaanderen zou op dit vlak een complementaire fiscale maatregel kunnen implementeren, met name een **aftrek voor de opvang van kinderen tussen 3 en 12 jaar voor alle belastingplichtigen** woonachtig in Vlaanderen. Dit kan zowel onder de vorm van een forfaitair bedrag als een aftrek van de werkelijke opvangkosten (bv. van erkende opvanginstellingen).

Tot slot nog twee bemerkingen over de voorgestelde Vlaamse aftrek voor opvangkosten.

➤ **Opvangkorting in functie van het gezinsinkomen**

Alle bovenstaande voorstellen voor aanvullende Vlaamse kortingen voor kinderopvang kunnen eveneens gekoppeld worden met de hoogte van het gezinsinkomen. Zo zou men kunnen bepalen dat het af te trekken bedrag in verhouding tot de oorspronkelijk verschuldigde belasting afneemt naarmate het inkomen toeneemt. Het voordeel evolueert dan degressief naarmate het inkomen stijgt (tot het uiteindelijk volledig uitdooft).

➤ Doorrekening in de bedrijfsvoorheffing

Daarnaast is het mogelijk om forfaitaire aftrekken voor kinderopvang door te rekenen in de bedrijfsvoorheffing. Dit heeft het voordeel dat de financiële stimulans onmiddellijk voelbaar is voor de betrokken werknemers, met name een hoger netto-loon op het einde van elke maand. Het doorrekenen van de kinderopvangkorting in de bedrijfsvoorheffing vereist geen bijkomende formaliteiten. De werkgever dient bij de maandelijkse loonberekening enkel het aantal kinderen (en de leeftijd) door te geven. Deze gegevens worden in principe reeds door de werkgever verzameld omdat ze aan het kinderbijslagfonds doorgegeven moeten worden.

2.5 Overzicht van de beleidsopties

In onderstaande tabel vatten we de drie beleidsopties kort samen. We schetsen de doelgroep, het doel van de maatregel en de plus- en minpunten ervan.

Tabel 19: Drie fiscale instrumenten voor het werkgelegenheidsbeleid

	Doelgroep	Doel van de maatregel	Pluspunten/Minpunten
Ouderenkorting	Werkende ouderen (50+)	Verhogen arbeidsparticipatie ouderen	+ Voordeel direct voelbaar in netto-loon indien doorrekening in bedrijfsvoorheffing
Fiscale aftrek opleidingskosten	Alle belastingplichtigen	Verhogen opleidingsparticipatie	+ Stimuleren van groepen met lage opleidingsparticipatie (o.a. inactieven, werklozen) + Systeem van terugbetaalbaar belastingkrediet geeft financieel voordeel aan personen met laag tot geen arbeidsinkomen - Voordeel pas voelbaar bij afrekening belasting
Fiscale aftrek kosten kinderopvang	Ouders of alleenstaanden met jonge kinderen (enkel werkenden indien doorrekening in bedrijfsvoorheffing ⁷⁶)	Verhogen arbeidsparticipatie	+ Voordeel direct voelbaar in netto-loon indien forfaitaire aftrek doorgerekend wordt in bedrijfsvoorheffing

⁷⁶ De aanvullende Vlaamse aftrek voor kinderopvang zou eveneens aan de niet-werkenden toegekend kunnen worden. In dit geval is doorrekening in de bedrijfsvoorheffing niet mogelijk.

Bijlage 1: Toelichting bij enkele fiscale begrippen

Aanslagschijf: deel van de belastbare grondslag, dat belast wordt tegen een vastgesteld percentage.

Bedrijfsvoorheffing: de werkgever die het loon aan de werknemer betaalt, wordt door de fiscale wetgeving verplicht een voorheffing in te houden op het belastbaar loon. Deze inhouding 'aan de bron' noemen we de bedrijfsvoorheffing. Het bedrag van de bedrijfsvoorheffing is o.a. afhankelijk van de grootte van het belastbaar loon en het aantal personen ten laste.

Belastingaftrek: bedrag dat van uw belastingen of uw belastbare inkomsten mag afgetrokken worden. Bijvoorbeeld: aftrek voor investering, kosten voor oppas van kleine kinderen, ...

Belastingvrij inkomen (of fiscaal vrijgesteld minimum): deel van de belastbare grondslag waarop geen belasting geheven wordt. Dit wordt afgetrokken van de minst belaste schijf.

Bruto belastbaar inkomen: bruto-inkomen na aftrek van de sociale bijdragen en voor aftrek van bedrijfslasten. Het bruto-inkomen betreft zowel bezoldigingen van arbeiders en bedienden, alsook alle vervangingsinkomsten zoals pensioenen, ziekte- en invaliditeitsvergoedingen, werkloosheidsvergoedingen en brugpensioen.

Gemiddelde aanslagvoet: verhouding tussen verschuldigde belasting (berekend via marginale aanslagvoeten) en het belastbaar inkomen.

Grondslag van heffing (of belastbare grondslag): netto bedrag waarop de belasting berekend wordt.

Marginale aanslagvoet: aanslagvoet die toegepast wordt op de hoogste schijf van uw inkomens.

Netto-loon: bruto-loon verminderd met RSZ-bijdragen en bedrijfsvoorheffing

Progressiviteit van de belasting: principe volgens hetwelk de aanslagvoet verhoogt naarmate de belastbare grondslag toeneemt.

Bijlage 2: Lijst van tabellen

<u>Tabel 1: Simulatie 1A (aftrek in centen)</u>	41
<u>Tabel 2: Simulatie 1B (aftrek in % NBI)</u>	41
<u>Tabel 3: Simulatie 2A (aftrek in centen)</u>	42
<u>Tabel 4: Simulatie 2B (aftrek in % NBI)</u>	42
<u>Tabel 5: Simulatie 2Abis (aftrek in centen)</u>	42
<u>Tabel 6: Simulatie 2Bbis (aftrek in % NBI)</u>	43
<u>Tabel 7: Simulatie 3A (aftrek in centen)</u>	43
<u>Tabel 8: Simulatie 3B (aftrek in % NBI)</u>	44
<u>Tabel 9: Samenvattende resultaten van de fiscale impact van enkele scenario's</u>	45
<u>Tabel 10: De fiscale en parafiscale druk op arbeidsinkomsten in 2002 (in % van de totale loonkosten)</u>	56
<u>Tabel 11: Voordelen voor werkgevers bij aanwerving van langdurig werklozen (ACTIVA-45)</u>	60
<u>Tabel 12: Voordelen voor werkgevers bij aanwerving van oudere werklozen (ACTIVA+45)</u>	61
<u>Tabel 13: Omvang persoonlijke lastenverlaging voor werknemers met lage lonen</u>	66
<u>Tabel 14: Belastingkredieten in Ierland</u>	80
<u>Tabel 15: Fiscale maatregelen ter stimulering van de werkzaamheidsgraad en opleiding</u>	106
<u>Tabel 16: Drie technieken voor een leeftijdsafhankelijke ouderenkorting</u>	114
<u>Tabel 17: Voorbeeld van een leeftijdsafhankelijke ouderenkorting</u>	115
<u>Tabel 18: Voorbeeld van een aftrek voor opleidingskosten (% van de opleidingskost)</u>	119
<u>Tabel 19: Drie fiscale instrumenten voor het werkgelegenheidsbeleid</u>	123

Bijlage 3: Bibliografie

Abraham, F., Peeters, A., Devisscher, S., Reymen, D. & Coucke, K. (2001). Een verhoging van de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen: Vergelijkende analyse met de buurlanden, VIONA.

Administratie Werkgelegenheid (2002). Vlaams Actieplan Europese richtsnoeren 2002. Beleidsoverzicht: Vlaamse maatregelen voor een Europese Werkgelegenheidsstrategie.

Apps, P. (2001), Why an earned income tax credit program is a mistake for Australia, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper 431

Blomme, J. (2003), "Internationale vergelijking van de belasting op het loon. België, Nederland, Frankrijk, Duitsland en Spanje. Inkomsten van het jaar 2000", Documentatieblad Federale Overheidsdienst Financiën, 63^o jaargang, n^o1

Blöndal, S., Scarpetta, S. (1998), "The Retirement Decision in OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, n^o202

Blundell, R. (2000), Work incentives and 'in-work' benefit reforms: a review, Oxford review of Economic Policy, vol. 16, nr. 1

Blundell, R. & Brewer, M. (2000), Tax and benefit reform in the UK: Making work pay, Comment paper from host country expert

Blundell, R. (2002), "Welfare-to-Work: Which Policies Work and Why?", Keynes Lecture in Economics 2001

Blundell, R., Meghir, C. (2002), "Active Labour Market Policy versus Employment Tax Credits: Lessons from Recent UK Reforms", IFAU Working Paper, n^o2002:1

Brewer, M. (2003), The new tax credits, Institute for Fiscal Studies, Briefing Note nr. 35

Brewer, M. & Clark, T. (2003), The impact on incentives of five years of social security reforms in the UK, Institute for Fiscal Studies, Working Paper nr. 02/14

Carone, G. & Salomäki, A. (2001), Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU, Economic Papers European Commission, nr 160, september 2001

Circé (2000), Vocational education and training in France, for CEDEFOP, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2nd edition

CRB (2003), Sociaal-economische nieuwsbrief, n^o80, maart 2003

De Lathouwer, L. & Bogaerts, K. (2001), Financiële incentieven en laagbetaald werk, De impact van hervormingen in de sociale zekerheid en de fiscaliteit op de werkloosheidsval in België, Centrum voor Sociaal Beleid Antwerpen, november 2001

Europese Commissie (2000), Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2001: continuïteit en nieuwe klemtonen

Europese Commissie (2001), Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 2002.

EC (2002a), Impact evaluation of the European Employment Strategy, Tax-benefit reforms and taxation on labour, Background Paper

- EC (2002b), Gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2002, november 2002
- Federaal Minister van Werkgelegenheid (2002), Nationaal actieplan voor de werkgelegenheid 2002
- Federaal Minister van Werkgelegenheid (2001), Nationaal actieplan voor de werkgelegenheid 2001
- Federaal Regeerakkoord (2003), Een creatief en solidair België: zuurstof voor het land, juli 2003
- Gelderblom, A., Blanken, R. & Zwanenburg, M. (2001), Scholing van werkenden, Gebruik en effecten van de scholingsaftrek, Directie Infrastructuur en Innovatie, Ministerie van Economische Zaken, oktober 2001
- Gradus, R., Julsing, J. (2000), "Comparing Different European Income Tax Policies Making Work Pay", mimeo
- Heady, C. (1996), Optimal taxation as a guide to tax policy, in Devereux, M. (ed), The economics of tax policy, Oxford University Press
- Henkens, K. (1998), Older workers in transition, NIDI-rapport nr 53, Den Haag
- Heyma, A. (2001), Dynamic models of labour force retirement, Universiteit van Amsterdam, Proefschrift
- Heyma, A. & Zijl, M. (2003), Ouderen gevoelig voor financiële prikkels, Economisch Statistische Berichten, nr. 4405, juni 2003
- HM Treasury (2000), EC Peer Review, Tax and benefit reform in the UK: making work pay
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2001). Verslag van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2002). Verslag van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2002). Maatregelen i.v.m. werkgelegenheid en werkloosheidsverzekering.
- Hoge Raad van Financiën (1994), Advies betreffende de overheidsinterventie op de arbeidsmarkt (financiële en fiscale aspecten), juni 1994
- Hoge Raad van Financiën (1998), Advies betreffende de verdeling van de bevoegdheden inzake fiscaal beleid tussen verschillende overheidsniveaus, oktober 1998
- Hoge Raad van Financiën (2002), Advies over de aftrekken bij de personenbelasting, Afdeling Fiscaliteit en Parafiscaliteit, november 2002
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (HRW) (2002) Advies betreffende het Belgische werkgelegenheidsbeleid in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (HRW) (2003), Advies betreffende het Belgische werkgelegenheidsbeleid in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie
- Ingelaere, F., Clémer, G., Seutin, B. & Van Haegendoren, G. (2001). Lambermont: de staatshervorming van 2001. In: De bevoegdheidsverdeling in het federale België. Nummer 11-2001. Die Keure.

- Inland Revenue (2003), Child Tax Credit and Working Tax Credit, A guide
- Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001), Aan de slag, Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid
- Joumard, I. (2002), Tax systems in European Union Countries, OECD Economic Studies, nr. 34
- Keese, M. & Martin, J.P. (2002). Improving labour market performance: lessons from OECD countries' experiences. Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs.
- Laine, V. (2002), "Evaluating Tax and Benefit Reforms in 1996-2001", VATT Discussion Papers, n°280, Government Institute for Economic Research, Helsinki
- Landuyt, R. (1999). Beleidsnota Werkgelegenheid 2000-2004.
- Landuyt, R. (2002). Beleidsbrief Werkgelegenheid 2003.
- Lorant, V. & Petrella, F. (2000), L'évaluation des politiques sociales: une application à l'accueil de la petite enfance, Analyses économiques et prévisions, Université Catholique de Louvain, september 2000
- Ministerie van Financiën Nederland (2001), Wet inkomstenbelasting 2001, Art 6.27
- Ministerie van Financiën Nederland (2002), Voorstel van wet houdende wijziging van belastingwetten c.a. (Belastingplan 2003 Deel 1), Directie Algemene Fiscale Politiek
- Ministerie van Financiën (2003), Fiscaal Memento
- Ministerie voor Tewerkstelling en Arbeid (2001), Het federaal werkgelegenheidsbeleid - Evaluatierapport 2000
- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (2003), Inventaris van de maatregelen ter bevordering van de werkgelegenheid
- Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001), Nationaal actieplan 2001
- Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002), Nationaal actieplan 2002
- Myck, M. (2000), Fiscal reforms since May 1997, Institute for Fiscal Studies, Briefing Note nr. 14
- NAP Duitsland (2002), National Action Plan for Policy on Employment 2002 Federal Republic of Germany
- NAP Frankrijk (2001), National Action Plan for Employment 2001 and Overview of 2000 France
- NAP Frankrijk (2002), National Action Plan for Employment 2002 and Overview of 2001 France
- NAP Verenigd Koninkrijk (2002), UK Employment Action Plan 2002
- NAP Ierland (2002), Ireland's Employment Action Plan 2002
- OECD (2001). Employment Outlook and Analysis.
- OECD (2002). Employment Outlook and Analysis.
- OECD (2002), Taxing Wages 2001-2002
- Peer review (1999), Targeted wage costs reductions, particularly for low paid labour: the Dutch review, mei 1999

Raad van de Europese Unie (2000), Aanbevelingen van de Raad van 19 juni 2000 betreffende de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de gemeenschap (GREB)

Raad van de Europese Unie (2001), Aanbevelingen van de Raad van 15 juni 2001 betreffende de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de gemeenschap (GREB)

Raad van de Europese Unie (2002), Aanbevelingen van de Raad van 21 juni 2002 betreffende de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de gemeenschap (GREB)

Revenue (2003), Tax credits, reliefs and rates for the tax years 2002 and 2003

Reynders, D. (2000), Personenbelasting: ontwerp van fiscale hervorming

Saintrain, M. (2001), La réforme de l'impôt des personnes physiques, Effets macroéconomiques, budgétaires, et sur la pression fiscale, Working paper 01-01 Bureau fédéral du Plan, Bruxelles

Sels, L., Bollens, J. & Buyens, D. (2000), Twintig lessen over het bedrijfsopleidingsbeleid in Vlaanderen, Document 9 van het onderzoek 'Opleidingsbeleid in Vlaamse bedrijven: determinerende factoren en knelpunten', oktober 2000

Sociaal-Economische Raad (2002), Sociaal-economisch beleid 2002-2006, Advies nr. 02/08, mei 2002

Theeuwes, J. & Zijl, M. (2001), Arbeidsparticipatie van ouderen, OSA-publicatie, A181, Tilburg.

Thom, G., McCrindle, L., Dent, C., MacNeill, A., George, A., Rose, N. & Glendinning, R. (2002), Individual Learning Accounts: a consultation exercise on a new ILA style scheme, Final Report to the Department for Education and Skills, april 2002

Tweede-Kamer der Staten-Generaal (2001), Sociale Nota 2001

Van Lomwel, A.G.C. & Nelissen, J.H.M. (2003), Het belang van een wenkend perspectief bij scholing. Onderzoek naar preferenties van werkenden, OSA

Van Oers, F.M., de Mooij, R.A., Graafland, J.J. & Boone, J. (1999), An earned income tax credit in the Netherlands: simulations with the MIMIC model, CPB Den Haag, maart 1999

Vlaamse Regering (1999), Vlaams Regeerakkoord. Een nieuw project voor Vlaanderen

Vlaamse Regering (2001), Aanpassingen aan het Regeerakkoord ingevolge de bijkomend overgehevelde bevoegdheden

Interessante websites

www.ImpotRevenue.com

www.belastingdienst.nl

www.slimte werkstellen.be

www.rva.fgov.be