



De impact van de vergrijzing op de gemeentelijke aanvullende personenbelasting

Een econometrische benadering

1 De vergrijzing, een uitdaging voor de overheidsfinanciën

De vergrijzing is een gegeven waarmee de verschillende overheden in ons land, op alle bevoegdheidsniveaus, rekening moeten houden. De Studiecommissie voor de vergrijzing bestudeert daarom dan ook de budgettaire gevolgen en de sociale houdbaarheid van de vergrijzing op lange termijn¹. De demografische prognoses van het Federaal Planbureau voorspellen immers een transformatie van de leeftijds piramide waarbij in 2060² 9,1% van de bevolking 80 jaar zal zijn of ouder terwijl dit nu slechts 4,8% is.

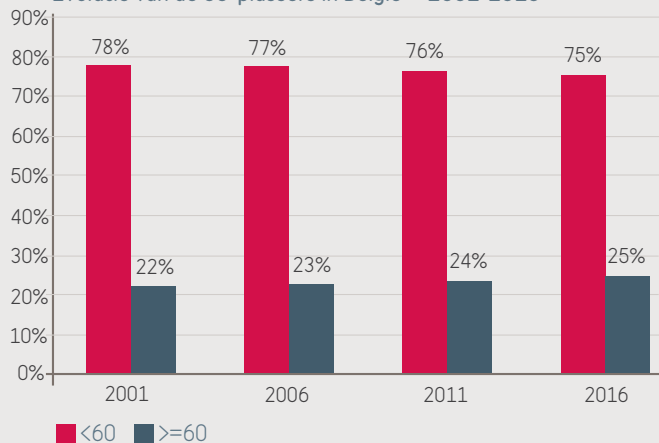
Het is een illusie te denken dat die transformatie gewoon een ver toekomstbeeld is, want ook tussen 2001

en 2016 nam het aandeel 60-plussers in de totale bevolking al continu toe, tot 25% in 2016.

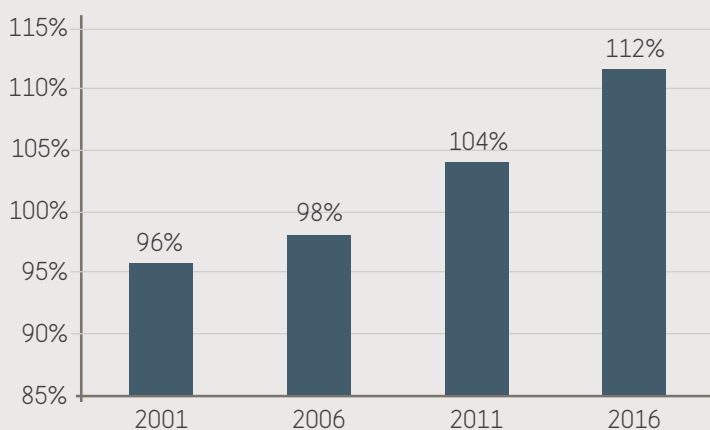
Dat heeft te maken met de sterkere groei van die leeftijdsgroep ten opzichte van de rest van de bevolking. In die mate zelfs dat momenteel de verhouding van de groep 60-plussers t.o.v. de toekomstige beroepsbevolking (de groep die momenteel jonger is dan 20 jaar) hoger ligt dan 100%.

Anders gesteld: de leeftijdsgroep die het einde van haar loopbaan bereikt of die niet langer beroepsactief is, is nu al groter in aantal dan haar vervangingspotentieel op lange termijn.

Evolutie van de 60-plussers in België - 2001-2016



Verhouding 60-plussers t.o.v. de min-20-jarigen in België - 2001-2016



¹ Hoge Raad voor Financiën, Studiecommissie voor de vergrijzing, Jaarlijks verslag 2015, p.3

² Belfius Research, Impact van de vergrijzing voor de lokale actoren, juni 2016, p.3

Die vaststelling werpt een aantal vragen op over wat het gevolg is voor bepaalde aspecten van het overheidsbeheer zoals de financiering van de pensioenen en de opbrengst van de personenbelasting, meer specifiek op lokaal vlak de opbrengst van de gemeentelijke aanvullende personenbelasting (APB), die rechtstreeks gekoppeld is aan het inkomen uit arbeid.

Deze paper wildanookhetverbandbestuderen tussen de opbrengst van de aanvullende personenbelasting (APB) en de evolutie van de bevolkingsstructuur als gevolg van de vergrijzing.

Daarvoor moeten er eerst twee vragen worden beantwoord:

- wat verstaan we onder de gemeentelijke inkomsten uit de aanvullende personenbelasting (APB)?
- hoe kunnen we de vergrijzing vatten en die vervolgens met een econometrische benadering linken aan de belastingopbrengst?

2 De aanvullende personenbelasting: belang en berekening

De gemeentelijke fiscaliteit vertegenwoordigt ongeveer 45% van de totale ontvangsten³ van de Brusselse en Waalse gemeenten en 47,7% van de Vlaamse gemeenten. De aanvullende personenbelasting is een deel hiervan en kan een belangrijke bron van inkomsten van de gemeenten zijn, zoals blijkt uit onderstaande tabel:

Aandeel van de APB in de totale gemeenteontvangsten

Gewest	Minimum	Gemiddeld	Maximum
Brussel	2,2%	9,2%	15%
Vlaanderen	0%	23,2%	40%
Wallonië	3,9%	18,6%	39%

Zoals de naam het zegt komt de gemeentelijke aanvullende personenbelasting (APB) bovenop de basisbelasting die sinds de zesde staatshervorming gezamenlijk wordt geheven door het gewest en de federale overheid⁴. De gemeente beslist autonoom welk percentage ze toepast op die basisbelasting om haar eigen opbrengsten te bepalen. Dit kan kort weergegeven worden als volgt:

$APB = (\text{belastbare basis} * \text{aanslagvoet overheid}) * \text{percentage gemeentelijke aanvullende personenbelasting.}$

(basisbelasting)

³ Bron: rekeningen 2015 van de besturen in kwestie.

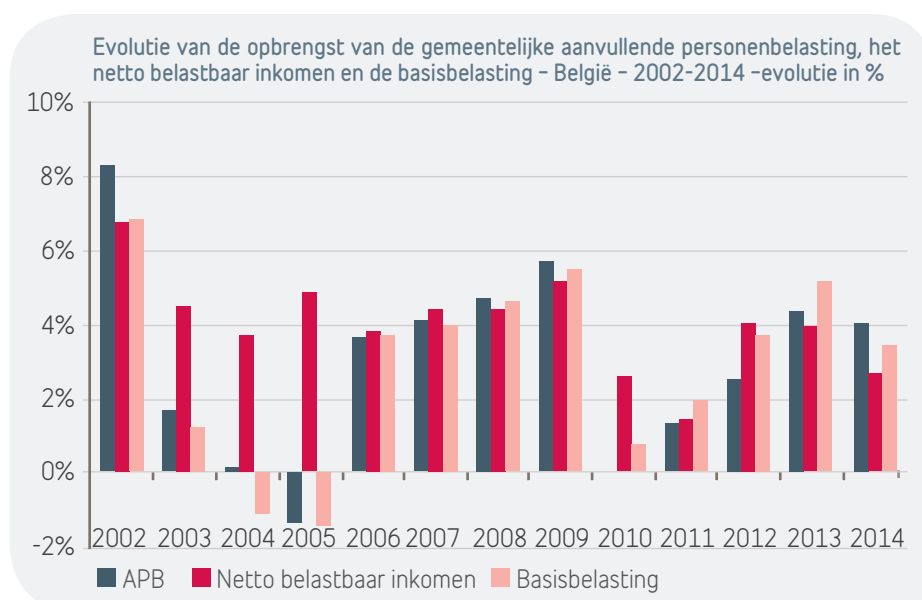
⁴ Zie meer in detail, Union des Villes et Communes de Wallonie, Mouvement communal nr. 913, pp. 24-30.

De opbrengst voor de gemeenten hangt dus sterk af van wat de overheid als basisbelasting bepaalt. Die belasting is progressief volgens de hoogte van het belastbaar inkomen: hoe hoger het aangegeven inkomen, hoe belangrijker het percentage van de belasting die daarop wordt geheven.

Bovendien hangt de uiteindelijke belasting af van de omvang van de belastingvrijstellingen en de aftrekbare uitgaven die worden toegepast om te komen tot het netto belastbaar inkomen.

Zowel de progressiviteit van de belasting als de omvang van de aftrekposten en de vrijstellingen behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de federale en de gewestelijke beleidsniveaus.

De facto zal elke belastinghervorming waartoe op die beleidsniveaus wordt beslist een impact hebben op de gemeenteontvangsten. Dat is zeer duidelijk in de onderstaande grafiek, met daarin de evolutie van de opbrengst van de gemeentelijke aanvullende personenbelasting, het netto belastbaar inkomen en de basisbelasting.



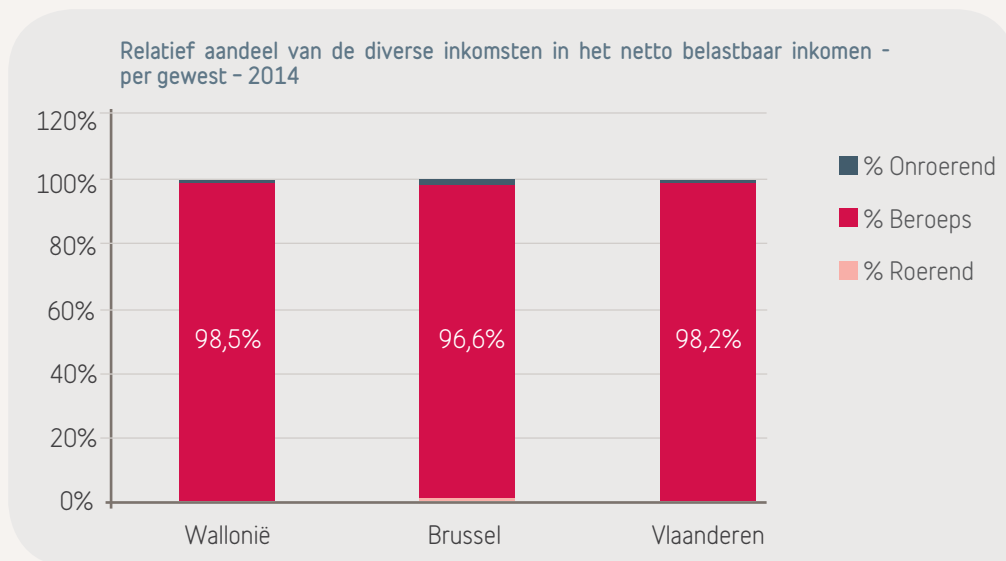
In alle jaren stellen we een parallelle evolutie van de drie variabelen vast, behalve in de periode 2003 tot 2005. Dat is het gevolg van de belastinghervorming waartoe toen op federaal niveau werd beslist.

Voor het vervolg van onze studie werken wij 'post-belastinghervorming', dus met de periode 2006-2015.

Welke inkomstencategorieën horen thuis in de belastbare basis? Het netto belastbaar inkomen omvat:

- het beroepsinkomen: het inkomen uit arbeid en de vervangingsinkomens van niet-actieve personen (uitkeringstrekkers, gepensioneerden...)
- het roerend inkomen: het inkomen uit beleggingen zonder inhouding aan de bron via de roerende voorheffing en dat niet is vrijgesteld
- het onroerend inkomen: aanvullend onroerend inkomen bovenop de onroerende voorheffing
- diverse inkomsten: andere categorieën van belastbare inkomsten.

In de praktijk vertegenwoordigen de beroepsinkomsten de overgrote meerderheid, zoals blijkt uit volgende grafiek. Daarom bekijken we vooral die inkomsten in de analyse die volgt.



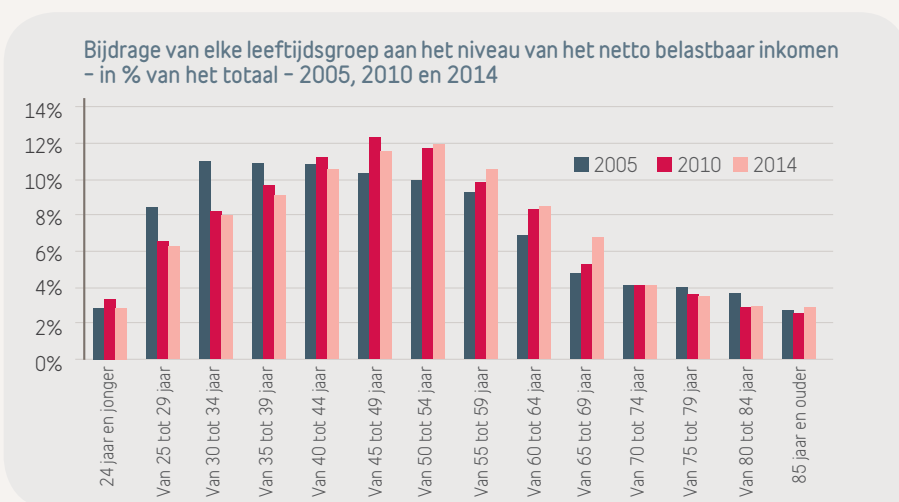
Binnen de beroepsinkomsten levert het inkomen uit arbeid de hoogste opbrengst op voor de personenbelasting omdat dat inkomen niet begrensd is. De verhouding tussen het inkomen uit arbeid en het vervangingsinkomen speelt dan ook een essentiële rol voor het uiteindelijke niveau van de personenbelasting.

3 Benadering van de vergrijzing a.h.v. een analyse van het netto belastbaar inkomen

Voor de inkomsten uit de personenbelasting betekent vergrijzing:

- dat aanvankelijk de bijdrage toeneemt die de verouderende beroepsbevolking levert in het netto belastbaar inkomen
- en er vervolgens op het einde van de loopbaan een switch volgt van dit inkomen uit arbeid naar een lager en begrensd vervangingsinkomen zoals het vervroegd pensioen of het wettelijk pensioen.

De onderstaande grafiek toont het toenemende belang van de oudere beroepsbevolking in het inkomen uit arbeid:

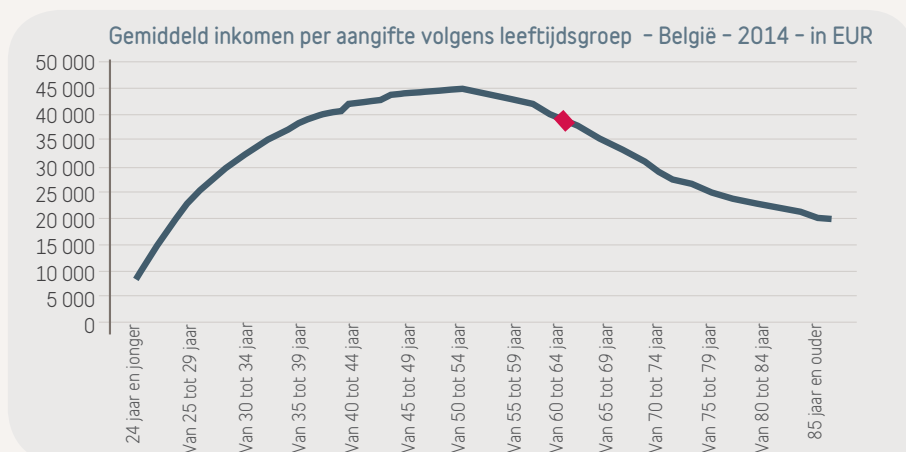


In 2005 was de bijdrage van de leeftijdsgroepen 25-29 jaar, 30-34 jaar en 35-39 jaar het grootst in de globale samenstelling van het netto belastbaar inkomen.

In 2010 was het leeuwendeel voor de groepen 40-44 jaar, 45-49 jaar en 50-54 jaar.

In 2014 kwamen we dan uit op de huidige structuur met het grootste aandeel voor de leeftijdsgroepen 45-49 jaar, 50-54 jaar en 55-59 jaar.

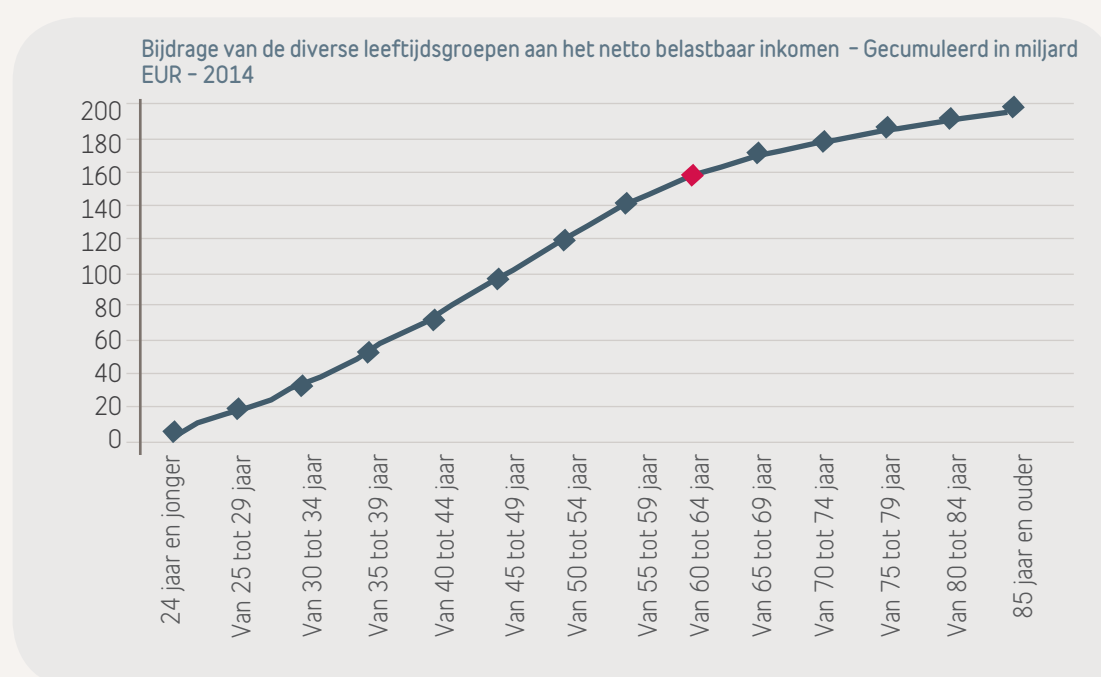
De volgende grafiek toont het gemiddeld inkomen per aangifte volgens leeftijdsgroep - België - 2014 - in EUR



Het inkomen per aangifte stijgt gestaag tot een maximum voor de leeftijdsgroepen 45-49 jaar en 50-54 jaar. Het is dus bij die leeftijdsgroepen dat de opbrengst voor de personenbelasting het hoogst zou moeten zijn.

Als de huidige vergrijzing met een steeds hogere gemiddelde leeftijd leidt tot meer aangiftes in deze beide leeftijdsgroepen, zal het effect op de personenbelasting wellicht eerst gunstig zijn maar daarna afnemen. Het relatieve belang van oudere leeftijdsgroepen in vergelijking met de groep 45-54 lijkt dan ook belangrijk om het effect van de vergrijzing op de personenbelasting te vatten.

Als we ten slotte het effect willen meenemen van het (vervroegd) pensioen op de personenbelasting, dan moeten we ook een leeftijdsgrens bepalen waarop het inkomen uit arbeid wordt omgezet in een vervangingsinkomen. Gelet op de vele modaliteiten voor een (vervroegde) pensionering die momenteel en in de toekomst gelden, is het duidelijk dat het bepalen van een dergelijke grens niet triviaal is.



De leeftijdsgroep 60-64 jaar lijkt een keerpunt te zijn waarop de volgende leeftijdsgroepen minder beginnen bij te dragen aan het netto belastbaar inkomen. Wij prikken daarom de ondergrens van die leeftijdsgroep, 60 jaar, vast als de drempel voor het vertrek met (vervroegd) pensioen.

De analyse van de structuur volgens leeftijd van het netto beroepsinkomen leert ons dus dat om het effect van de vergrijzing op de personenbelasting in te schatten, wij twee demografische maatstaven kunnen hanteren en hoe ze evolueren ten opzichte van elkaar:

- het aantal personen ouder dan 60 jaar
- het aantal personen in de leeftijdsgroep van 45 tot 54 jaar

4 Regressies van het rendement van de aanvullende personenbelasting per inwoner

Nu we het concept gemeentelijke aanvullende personenbelasting hebben gedefinieerd en ook de benadering van de vergrijzing die onze voorkeur wegdraagt, kunnen we de resultaten bespreken van onze statistische oefening. Voor meer detail over het statistisch kader en de econometrische benadering om de resultaten te genereren, zie kader.

Statistisch kader van de analyse

Aangezien we willen werken binnen een zo stabiel mogelijke fiscale context (zie hoger), bekijken we de periode 2006-2015, d.w.z. de laatste 10 jaar van de belastingheffing met 9 evolutiepercentages in totaal. Merk op dat die periode wel rekening houdt met de impact van de recente economische crisis.

Over die periode hebben wij de volgende gegevens ingezameld per gemeente: de opbrengst van de aanvullende personenbelasting, de gemeentelijke bevolking, de aanslagvoet van de gemeentelijke APB, het aantal gepensioneerden, het aandeel van de bevolking in de leeftijdsgroep 20-59 jaar, de leeftijdsgroep van de 60-plussers, de groep 45-54 jaar, de gemiddelde leeftijd, de opbrengst van de personenbelasting voor de federale (en regionale) overheid, het netto belastbaar inkomen, het nettoberoepsinkomen, het 75ste percentiel van het netto belastbaar inkomen.

Op basis van die gegevens kunnen we werken met een aanvankelijke steekproef van 582 gemeenten op een totaal van 589 (98,8% van de gemeenten, waarvan 302 Vlaamse gemeenten, 261 Waalse gemeenten en de 19 Brusselse gemeenten).

We werkten liever met een transversale doorsnede, d.w.z. met de gegevens van de diverse gemeenten (ruimtelijke dimensie) uitgedrukt in een gemiddeld groeipercentage van de diverse variabelen over de periode 2006-2015 (gemiddelde tijdsdimensie). In de praktijk werd het gemiddeld jaarlijks groeipercentage (geometrisch gemiddelde) berekend wanneer de variabele als een absolute waarde wordt uitgedrukt. Wanneer de variabele echter als een verhouding wordt uitgedrukt, wordt het gemiddeld jaarlijks groeipercentage verkregen via het gemiddelde van de jaarlijkse verschillen van die verhoudingen.

Het theoretisch verband dat moet worden geanalyseerd via de multivariabele regressie

Om na te gaan wat de impact van de vergrijzing op de gemeentelijke APB is, hebben we de volgende raming gemaakt op basis van een multivariabele regressie via de methode van de gewone kleinste kwadraten (GKK):

$$\text{Rendement APB per inwoner (RAPB)} = C + a_1 \text{ BELVSTAAT} + a_2 \text{ BERINK} + a_3 \text{ EVOLP75} + a_4 \text{ RATIO2059/4554} + a_5 \text{ RATIO60+/4554} + a_6 \text{ GEMLEEFT} + e_i$$

Waarbij:

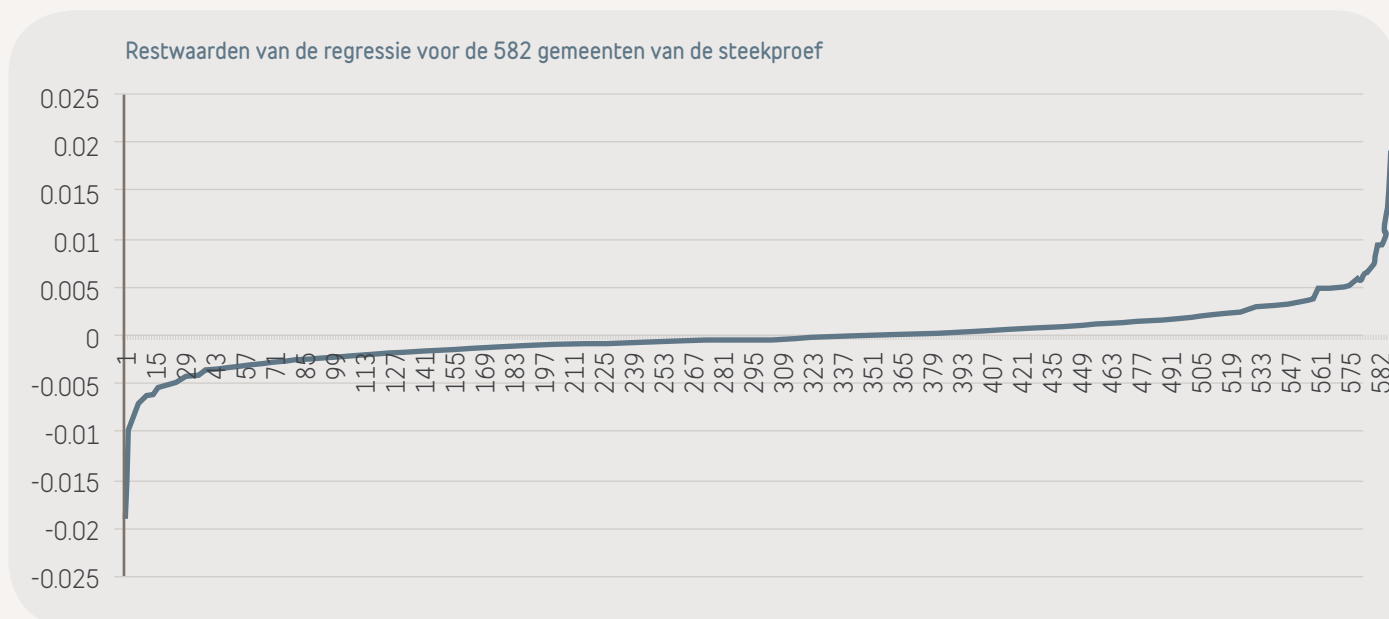
- **RAPB** = onze te verklaren variabele of het groeipercentage van het rendement van de gemeentelijke APB
- **C** = de regressieconstante
- **BELVSTAAT** = de gemiddelde jaarlijkse evolutie van de gemiddelde aanslagvoet (federale overheid)
- **BERINK** = het gemiddeld jaarlijks groeipercentage van het nettoberoepsinkomen
- **EVOLP75** = het gemiddeld jaarlijks groeipercentage van het 75ste percentiel van de inkomsten per aangifte
- **RATIO2059/4554** = de gemiddelde jaarlijkse evolutie van de verhouding van de populatie van 20-59 jaar t.o.v. de populatie van 45-54 jaar
- **RATIO60+/4554** = de gemiddelde jaarlijkse evolutie van het aandeel van de populatie van 20-59 jaar op de populatie van 45-54 jaar
- **GEMLEEFT** = de gemiddelde jaarlijks toename van de gemiddelde leeftijd
- **a_1 tot a_6** zijn de regressiecoëfficiënten van elke verklarende variabele waarvan de significantie (de reële rol) zal worden getest
- **e_i** is de foutterm die voortvloeit uit de raming van de verklarende variabele voor gemeente i . Het gaat om het verschil tussen de reële waarde en de raming voor onze vergelijking waarop een regressie wordt toegepast voor gemeente i . De methode is iteratief tot het moment dat de kwadraten van de fouten (e_i) worden geminimaliseerd.

Zie bijlage 1 voor een meer gedetailleerde omschrijving van de variabelen en hun verwachte rol in de vergelijking waarop een regressie wordt toegepast⁵.

⁵ De benadering in verhouding van de 45-54-jarigen baseert zich rechtstreeks op een working paper die werd gepubliceerd door het IMF en waarin wordt ingegaan op de impact van demografische factoren op de productiviteit en de inflatie in Japan. In dit artikel worden de diverse leeftijdsgroepen van de bevolking in verband gebracht met een doelleefijdsgroep, onder meer voor het wegwerken van statistische vertekeningen op het ogenblik van de raming van het verband – zie IMF Working Paper WP/16/237, The Impact of Demographics on Productivity and Inflation in Japan, Yihan Liu and Niklas Westelius.

➔ Voorlopige resultaten: de uitschieters (outliers) die de regressie-resultaten beïnvloeden

Bij de eerste regressiesets stelden wij al heel snel de aanwezigheid vast van enkele uitschieters ("outliers" of grote restwaarden), zoals blijkt uit de onderstaande grafiek:



De uitschieters zijn de punten die het sterkst afwijken van nul. De nulwaarde wijst op een perfecte schatting van de te verklaren variabele door ons model.

Een analyse van de restwaarden boven -0.005 en $+0.005$ levert ons een lijst op van de 38 gemeenten (zie volledige lijst als bijlage) met een totaal eigen logica die niet past in het model dat we vooropstelden. We overlopen deze kort.

27 grensgemeenten

Bepaalde grensgemeenten met Frankrijk, Nederland, Duitsland en Luxemburg vertonen hogere restwaarden (zowel positief als negatief). Het grensstatuut van die gemeenten zorgt voor een specifieke dynamiek wat de aanvullende personenbelasting betreft, aangezien buitenlandse verblijfhouders apart of volgens specifieke conventies kunnen worden belast. Tot die categorie behoren resp. 1 gemeente aan de grens met Nederland, 9 gemeenten in de provincie Luxemburg aan de grens met het Groothertogdom, 2 Duitstalige gemeenten aan de grens met Duitsland, 8 gemeenten in West-Vlaanderen aan de Franse grens en 7 gemeenten in Henegouwen aan de Franse grens.

11 overige gemeenten

Deze gemeenten zijn erg verschillend en kennen ofwel een atypische vergrijzing, ofwel een uitgesproken evolutie in de kwaliteit van het beroepsinkomen, ofwel zijn het gemeenten zonder APB.

Om de kwaliteit van ons model te verbeteren wordt met die outliers (of atypische waarden) geen rekening gehouden in de uiteindelijke regressies.

→ De resultaten van de regressie: bevestiging van het verwachte verband

De onderstaande tabel toont de regressiecoëfficiënten voor de 544 Belgische gemeenten die in aanmerking werden genomen.

Regressieparameter volgens GKK - 544 gemeenten

R ²	81,9% ⁶	
Aangepaste R ²	81,7% ⁷	
Variabele	Verwacht teken	Coëfficiënt
C	Niet relevant	0,013063**
BELVSTAAT	+	6,408788**
BERINK	+	0,264965**
EVOLP75	+	0,164577**
RATIO2059/4554	+	0,039208**
RATIO60+/4554	—	-0,062011**
GEMLEEFT	+	1,061672**

**Significant met 5% betrouwbaarheidsniveau

Alle variabelen zijn significant verschillend van 0 op het 5% betrouwbaarheidsniveau. Dat lijkt een bevestiging in te houden van het voorgestelde model voor het rendement van de gemeentelijke personenbelasting per inwoner. Bovendien is het teken van de coëfficiënten gekoppeld aan de variabelen conform onze theoretische verwachtingen.

De variabele RATIO60+/4554 die we hebben gekozen als onze vergrijzingsindicator krijgt onze bijzondere aandacht. Het teken van zijn coëfficiënt is negatief met waarde -0,062. Dit geeft de impact weer op de groeivoet van de APB. Binnen de limieten van deze econometrische resultaten kunnen wij dus afleiden dat een vergrijzing waarbij het aantal 60+ers sneller toeneemt dan het aantal mensen in de leeftijdscategorie 45-54-jaar ongunstig is voor het rendement van de gemeentelijke personenbelasting per inwoner.

Laten we een fictief voorbeeld gebruiken om de concrete betekenis te illustreren: de gemeente Schoondorp met 5.000 inwoners, die 500.000 euro (basis)belastingen betalen en met een gemeentelijke aanslagvoet APB van 6%. In die gemeente gaat het aantal inwoners ouder dan 60 jaar van 50 naar 55 terwijl het aantal inwoners van 45-54 jaar stabiel blijft op 500. De RATIO60+/4554 evolueert dus van 10% naar 11%, wat leidt tot een totaal verlies aan APB van 1.860 EUR (6,20 cent verlies voor een evolutie van de ratio van 10% tot 11% per % APB en per inwoner, d.w.z. 6,20 cent * 6 * 5.000 inwoners).

⁶ R² toont aan dat het geteste verband bijna 82% van de variabiliteit van het rendement van de gemeentelijke personenbelasting per inwoner verklaart.

⁷ De aangepaste R² om rekening te houden met het aantal verklarende variabelen ligt in de buurt van R², wat aangeeft dat het aantal verklarende variabelen niet overdreven is.

Onderstaande tabel toont het resultaat per gewest voor deze regressiecoëfficiënt.

Resultaat per gewest voor de RATIO60+/4554

Gewest	Coëfficiënt
Overzicht België	-0,062011**
Vlaanderen	-0,072642**
Wallonië	-0,064763**
Brussel	-0,004169

**Significant met 5% betrouwbaarheidsniveau

Bovenstaande tabel toont aan dat de impact van onze vergrijzingsmaatstaf voor Brussel statistisch gezien verwaarloosbaar is. We zullen het specifieke karakter van de Brusselse gemeenten verder toelichten wanneer we het hebben over de positionering van de gemeenten volgens de RATIO60+/4554.

Wat de coëfficiënten voor Vlaanderen en Wallonië betreft, valt het op dat beide waarden statistisch gezien niet van elkaar verschillen. Bijgevolg, als de impact in de diverse gewesten verschilt per gemeente dan is dat verschil alleen maar te wijten aan de demografische evolutie van de gemeente (zie verder voor de resultaten per gemeente).

5 Toepassing voor de gemeenten

Bovenstaande resultaten worden nu toegepast in twee fasen:

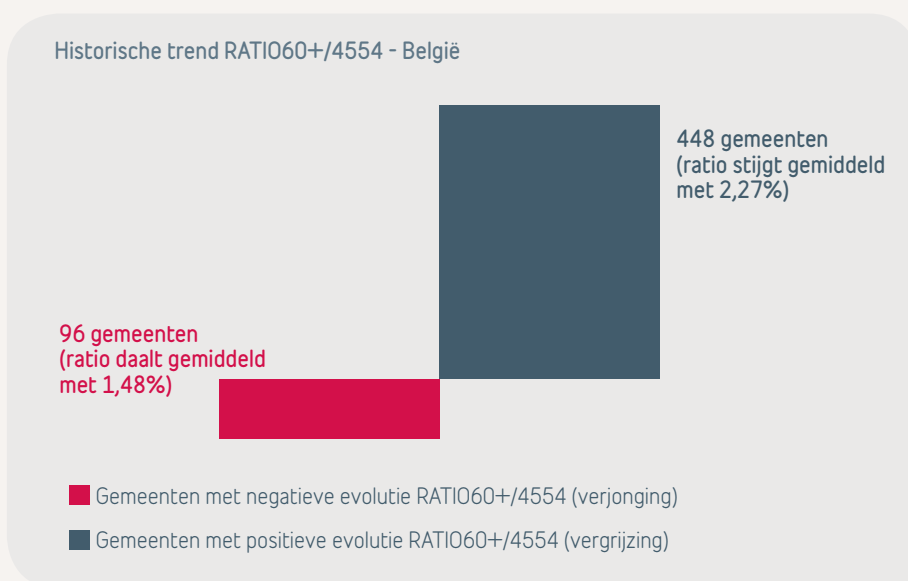
- 2006-2015: een analyse per gemeente op basis van onze vergrijzingsvariabele
- 2015-2030: een inschatting van de potentiële toekomstige impact op basis van demografische prognoses

→ 2006-2015: een analyse per gemeente op basis van onze vergrijzingsvariabele **RATIO60+/4554**

→ De meeste gemeenten vertoonden in 2006-2015 een toename van de variabele

De volgende grafiek geeft de verdeling van het aantal gemeenten volgens de evolutie van de **RATIO60+/4554**.

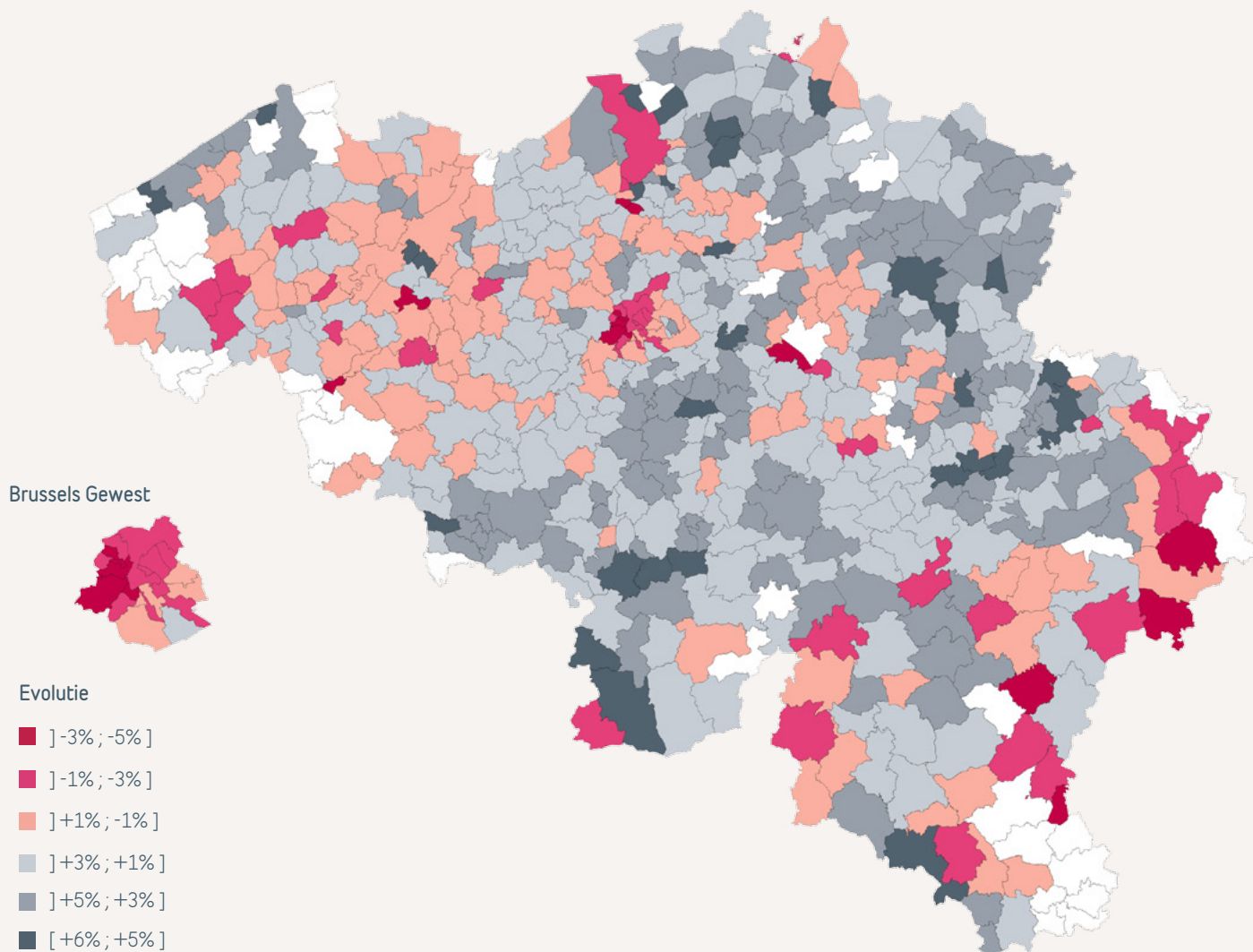
Ceteris paribus heeft een groeiende verhouding 60+/45-54 een negatieve impact op het rendement van de personenbelasting per inwoner.



Op 544 Belgische gemeenten vertoont 82% een stijging van de **RATIO60+/4554**, dus een vergrijzing. Maar die is niet homogeen gespreid over de gemeenten. Het verschil tussen de maximale en de minimale evolutie varieert sterk, gaande van neutraal tot meer dan 6,38%.

De volgende kaart geeft een goed overzicht van het heterogene karakter van de resultaten voor de gemeenten.

Evolutie 2006 - 2015 van de vergrijzing (gemeten via de verhouding 60+ tov 45-54-jarigen)



- In het wit vinden we de gemeenten die buiten de analyse vallen (de outliers). De grote meerderheid hiervan zijn grensgemeenten met een bijzondere dynamiek qua personenbelasting (zie hoger).
- In tinten van rood zien we de gemeenten met een historische verjonging of een bijzonder beperkte vergrijzing (RATIO60+/4554 kleiner dan 0,01). Brussel valt daarbij in het bijzonder op omdat het de meeste gemeenten heeft met een negatieve evolutie van de RATIO60+/4554 (zie kaartje links van de grote kaart). De verjonging van de Brusselse gemeenten (-2,45% voor de RATIO60+/4554) is overigens sterker dan in de andere gewesten (zie verder).
- In grijze tinten zien we ten slotte de gemeenten met een meer uitgesproken historische vergrijzing (RATIO60+/4554 groter dan 0,01). De gemeenten van de provincie Antwerpen en Limburg vallen hier in het bijzonder op, net als de kustgemeenten. We merken eveneens een meer gestage vergrijzing in de gemeenten in de onmiddellijke omgeving van grootsteden zoals Antwerpen, Charleroi en Luik.

→ De 10% gemeenten die het minst vergrijzen (percentiel P10) zijn in hoofdzaak Brusselse gemeenten

De onderstaande tabel geeft een overzicht per gewest:

Het percentiel P10 van de gemeenten voor RATIO60+/4554

Gewest	Teken van de variabele	Aantal gemeenten	Gemiddelde evolutie 2006-2015 APB-rendement	Gemiddelde evolutie 2006-2015 Ratio60+/4554
Vlaanderen	-	21	2,92%	-2,04%
Wallonië	-	20	3,14%	-2,07%
Brussel	-	14	1,30%	-2,75%

Onder de 10% van de gemeenten die het minst vergrijzen, bevinden zich 14 van de 19 Brusselse gemeenten. In die gemeenten is de gemiddelde evolutie van het rendement van de personenbelasting beperkt (1,30% tegen een mediaan van 3%). Ze kennen een gemiddelde leeftijd die daalt, een toename met gemiddeld 6,05% van het aantal aangiften zonder enige inkomsten (voor een globale mediaan van -1,79%), een gemiddelde toename van het aantal werklozen met +0,53% (voor een mediaan van -0,21%) en een gemiddelde daling van het aantal gepensioneerden met -0,67% (voor een mediaan van +1,64%). Het gaat dus om gemeenten die niet meegaan met het verschijnsel van de vergrijzing, wat de Brusselse gemeenten een bijzonder karakter geeft. De gemeenten verjongen, maar ook de kwaliteit van het inkomen neemt af (meer lage inkomens), wat weegt op hun rendement van de personenbelasting per inwoner.

De overige regio's hebben ongeveer een zelfde aantal gemeenten in P10. Doorgaans kennen ze een tragere evolutie van het aandeel van de 60-plussers in de bevolking, een snellere evolutie van het aandeel van de groep van 45 tot 54 jaar in de bevolking en een

tragere evolutie van het aantal gepensioneerden, in vergelijking met de nationale cijfers. Die gemeenten zouden dus minder snel verouderen met een gunstige verschuiving van de leeftijds piramide tot gevolg voor het rendement van de personenbelasting per inwoner. De toekomst zal evenwel uitwijzen of het gaat om een fase die voorafgaat aan een latere vergrijzing, zoals de demografische prognoses doen vermoeden (zie verder).

Als we de link leggen met de sociaaleconomische typologie van de gemeenten uit 2007, valt op dat de helft van de Vlaamse gemeenten van P10 (11 op 21) deel zouden uitmaken van de landelijke, landbouw- en verstedelijkte clusters, zij het met een laag inkomen.

In Wallonië zouden 14 op 20 gemeenten behoren tot een cluster met een dominant bosgebied.

Belfius zal nagaan of die parallel actueel blijft op het moment van de actualisering van de sociaaleconomische typologie van de gemeenten (voorzien in het tweede semester van 2017).

➔ De 10% gemeenten die het sterkst vergrijzen (percentiel P90) met kustgemeenten en rijke gemeenten

Onderstaande tabel geeft een overzicht per gewest:

Het percentiel P90 van de gemeenten voor RATIO60+/4554				
Gewest	Teken van de variabele	Aantal gemeenten	Gemiddelde evolutie 2006-2015 APB-rendement	Gemiddelde evolutie 2006-2015 Ratio60+/4554
Vlaanderen	+	27	4,90%	6,38%
Wallonië	+	28	4,77%	6,05%

In dit percentiel zit geen enkele Brusselse gemeente. De overige gewesten hebben ongeveer een zelfde aantal gemeenten in P90. Doorgaans kennen ze een snellere evolutie van het aandeel van de 60-plussers in de bevolking, een tragere evolutie van het aandeel van de groep van 45 tot 54 jaar en een snellere evolutie van het aantal gepensioneerden, in vergelijking met de nationale cijfers. Die gemeenten vergrijzen dus sterker met een ongunstige verschuiving van de leeftijds piramide voor het rendement van de personenbelasting per inwoner en hebben een meer uitgesproken pensioneringsgraad.

Ook hier zien we weer dat er een parallel kan worden getrokken met de sociaaleconomische typologie van de gemeenten uit 2007.

In Vlaanderen behoren 4 kustgemeenten tot percentiel P90. Die gemeenten kennen een stijging van de gemiddelde leeftijd met +0,85% (voor een mediaan van +0,36%) en een toename van het aantal gepensioneerden met +3,32% (voor een mediaan van +1,64%). Het is in die gemeenten dat het aandeel van de 60-plussers het sterkst toeneemt ten opzichte van de groep van 45-54-jarigen. Bovendien zouden 16 gemeenten behoren tot clusters waar het inkomen hoger ligt dan het regionaal gemiddelde.

In Wallonië zouden 15 gemeenten deel uitmaken van clusters die een inkomensniveau hebben dat hoger ligt dan het regionaal gemiddelde.

Ook hier zal bij de actualisering van de sociaaleconomische typologie van Belfius moeten blijken of die parallel relevant blijft of niet.

→ Inschatting van de potentiële toekomstige impact op basis van demografische prognoses 2015-2030

Op basis van de demografische prognoses gepubliceerd door de diverse gewestelijke statistische instanties, kunnen we een projectie maken van de $RATIO_{60+}/4554$ voor 2030. In combinatie met de berekende regressiecoëfficiënt, levert dit ons simulaties op van de impact van de vergrijzing op de opbrengst van de gemeentelijke aanvullende personenbelasting. Gelet op de bijzondere situatie van de Brusselse gemeenten heeft die oefening enkel zin voor de Vlaamse en de Waalse gemeenten.

→ Een algemene maar disparte verhoging van de $RATIO_{60+}/4554$ tegen 2030

Van de 525 Vlaamse en Waalse gemeenten die worden geanalyseerd, stijgt voor 524 gemeenten de $RATIO_{60+}/4554$. Gemiddeld genomen evolueert die verhouding voor alle gemeenten samen van 165% in 2015 tot 252% in 2030. Dat is een verschil van 87%. Concreet betekent dit dat als de groep 45-54-jarigen tegen 2030 toeneemt met 100 eenheden, de 60-plussers zullen aangroeien met 253 eenheden, wat 1,5 keer sneller is. Onderstaande tabel toont evenwel dat die evolutie meer uitgesproken zou zijn in Vlaanderen dan in Wallonië.

Gemiddelde toename van de $RATIO_{60+}/4554$ tegen 2030

Gewest	Gemiddelde evolutie $RATIO_{60+}/4554$
Vlaanderen	95,48%
Wallonië	76,43%
Alle gewesten	86,84%

Enkel stad Antwerpen past niet in dit schema, met als enige een daling van de $RATIO_{60+}/4554$. De casus van deze grootstad wordt verderop behandeld in de paragraaf over de situatie van de grootsteden.

Op basis van de regressieanalyse wordt het nu mogelijk een simulatie te maken van het effect dat de demografische evolutie heeft op de opbrengst van de personenbelasting per inwoner. Die impact wordt in de onderstaande tabel uitgedrukt als een procentuele verandering van de gemeentelijke aanvullende personenbelasting ten opzichte van de situatie 2015:

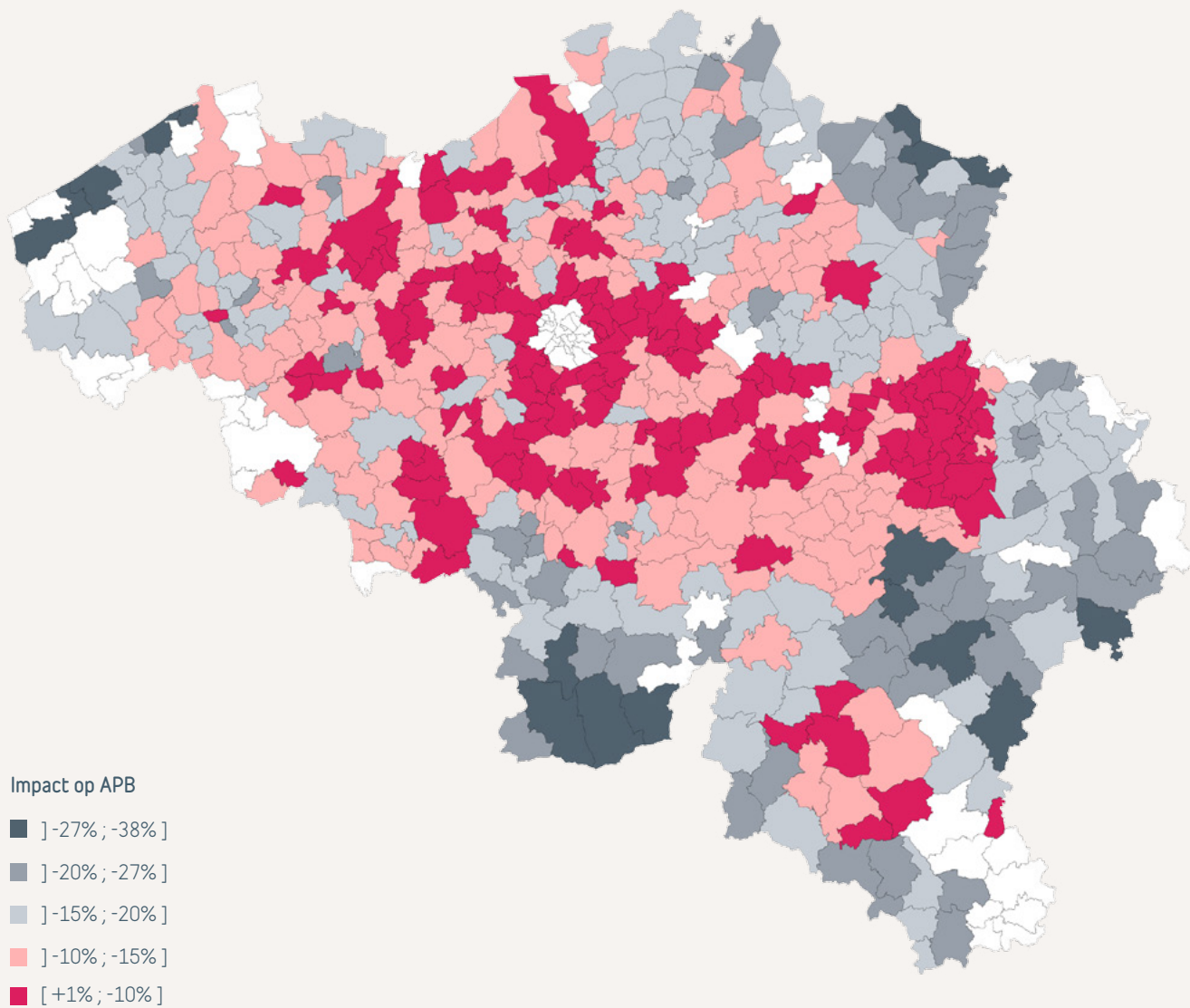
Gemiddelde impact van de demografische evolutie op de opbrengst van de aanvullende personenbelasting tegen 2030 - Per gewest

Gewest	Gemiddelde impact t.o.v. situatie 2015	Maximum impact t.o.v. situatie 2015	Minimum impact t.o.v. situatie 2015
Vlaanderen	-14,17%	-38,06%	0,54%
Wallonië	-14,33%	-35,35%	-5,10%
Alle gewesten	-14,24%	-38,06%	0,54%

Gemiddeld zou de demografische evolutie volgens de $RATIO_{60+}/4554$ leiden tot een verlies van 14,24% van de opbrengst van de personenbelasting per inwoner. Dat betekent dat de waarde van 1% APB per inwoner in 2030 ceteris paribus nog maar 85,76% zou hebben van de waarde in 2015. We illustreren dat met het geval van onze fictieve gemeente Schoondorp. Stel dat die gemeente voor 3.000.000 EUR aan APB int voor 5.000 inwoners met een gemeentebelasting van 6%. Haar rendement van de personenbelasting vóór projectie komt uit op 100 EUR/inw. en per 1% aanslagvoet (=3.000.000 EUR/6 %/5.000 inw.). De projecties zouden inhouden dat die nog slechts 85,76 EUR/inw. per 1% aanslagvoet waard zouden zijn.

Dat resultaat is echter uitgesproken heterogeen, zoals blijkt uit de volgende kaart.

Impact van de demografische evolutie op de APB tegen 2030 per gemeente



In Vlaanderen kent één gemeente een daling van het APB-rendement met -38,06%, terwijl aan de andere kant van het spectrum één gemeente de opbrengst van de aanvullende personenbelasting ziet toenemen met 0,54%. In Wallonië gaat de spreiding van een maximale impact van -35,35% tot een minimale impact van -5,10%.

En toch moet die bruto-impact worden genuanceerd.

Een eerste manier om dat te doen is door een analyse te maken van de impact op de opbrengst van de aanvullende personenbelasting tegen 2030 waarbij de gemeenten geklasseerd worden volgens omvang van de bevolking.

Gemiddelde impact van de demografische evolutie op de opbrengst van de aanvullende personenbelasting tegen 2030 - per bevolkingsklasse

Bevolkingsklasse	Gemiddelde impact t.o.v. situatie 2015
<=5.000	-15,33%
5.001 - 15.000	-14,82%
15.001 - 30.000	-13,59%
30.001 - 45.000	-13,57%
>45.000	-10,86%
Totaal	-14,24%

Deze tabel toont aan dat de impact afneemt met het bevolkingsaantal. Die afname valt vooral op in de groep van gemeenten met 30.001-45.000 inwoners en > 45.000 inwoners. De impact is minder groot voor de grotere gemeenten omdat de APB minder zwaar doorweegt in hun ontvangsten. Dit komt doordat het gemiddelde inkomen per aangifte er lager ligt dan elders en ook omdat deze gemeenten door het aanwezige vastgoedpatrimonium eerder belastingontvangsten kunnen halen uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing (OVH). Zie ook verder voor de situatie van de grootsteden.

Gemiddeld inkomen per aangifte, aandeel van de APB en van de OVH in de totale ontvangsten - Rekeningen 2015 - per bevolkingsklasse

Bevolkingsklasse	Gemiddelde inkomen per aangifte	Gemiddeld gewicht van de APB in de ontvangsten	Gemiddeld gewicht van de OVH in de ontvangsten
<= 5.000	31.909,58	18%	16%
5.001 - 15.000	33.342,10	23%	21%
15.001 - 30.000	33.394,22	23%	23%
30.001 - 45.000	32.631,16	20%	23%
> 45.000	30.266,90	15%	21%

Een tweede manier om de bruto impact te nuanceren is door de rekening te houden met het aandeel van de APB in de totale gemeenteontvangsten. Een gemeente die meer afhangt van de APB en dus een grote weerslag te verwerken krijgt door een lager APB-rendement, zal daar dan ook zwaarder onder lijden dan een gemeente die minder afhankelijk is van dit type ontvangsten. Onderstaande tabel toont de impact volgens het aandeel van de APB in de gemeenteontvangsten.

Gemiddelde impact van de demografische evolutie op de opbrengst van de aanvullende personenbelasting tegen 2030

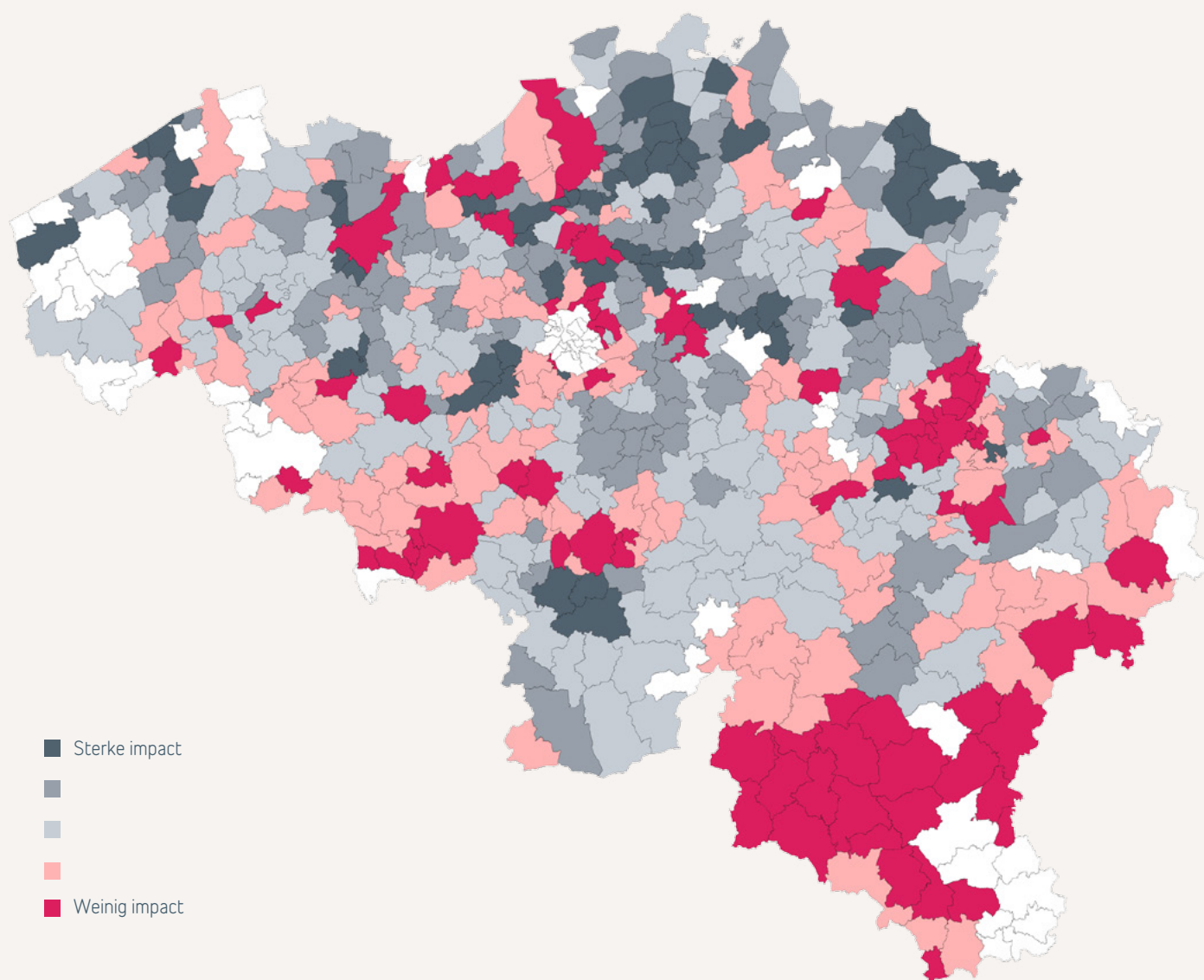
Gewicht APB / Ontvangsten	Gemiddelde impact t.o.v. situatie 2015
<10%	-19,19%
11 - 20%	-16,03%
21 - 30%	-13,18%
>30%	-10,95%
Totaal	-14,24%

Om finaal tot een meer relevante rangschikking van de gemeenten te komen wegen we de impact op de APB-opbrengst volgens het reële aandeel van die belastingen in de gemeenteontvangsten.

➔ Klassement van de gemeenten volgens de gewogen impact op de APB

Onderstaande kaart geeft een idee van de gradatie waarin de gemeenten de gewogen impact van de $RATIO_{60+}/4554$ op hun APB-opbrengst zullen voelen tegen 2030. De wegingsfactor is het aandeel van de ontvangsten uit de APB in de totale gewone werkmiddelen van de gemeenten. Hoe belangrijker het aandeel van de APB is, hoe negatiever de gewogen impact.

**Gradatie van de impact die de demografische evolutie heeft op de APB tegen 2030
(rekening houdend met het huidige gewicht van de APB in de gemeente-ontvangsten)**



In het rood zien we de gemeenten waar de gewogen impact het kleinst is. Deze inkleuring vestigt vooral de aandacht op de grootsteden en hun nabije periferie, alsook op de gemeenten in de provincie Luxemburg. Die laatste beschikken immers over de natuurlijke rijkdom van hun gemeentelijke bossen waarvan het beheer belangrijke inkomsten oplevert, wat maakt dat de ontvangsten uit de APB minder van belang zijn. De grootste gewogen impact wordt vervolgens weergegeven in diverse grijze tinten.

We bekijken meer in detail de 10% van de gemeenten van de rangschikking die het meest en het minst geïmpacteerd worden.

De 10% gemeenten met de grootste gewogen impact (percentiel P10)

Gewest	Aantal gemeenten	Gemiddelde impact t.o.v. situatie 2015	Gemiddeld aandeel APB / Ontvangsten
Vlaanderen	49	-18,96%	26,94%
Wallonië	4	-16,09%	29,85%

De 10% gemeenten met de grootste gewogen impact (percentiel P10) bestaan uit 49 Vlaamse gemeenten die gemiddeld 18,96% van hun APB-rendement van 2015 verliezen. In die gemeenten vertegenwoordigt de APB gemiddeld 26,94% van de totale ontvangsten. Uit de sociaaleconomische typologie van de gemeenten van 2007 blijkt dat 17 van hen een inkomensniveau hebben dat hoger ligt dan het regionaal gemiddelde. Bovendien liggen 16 andere in een landelijk of semi-landelijk gebied of vertonen ze een uitgesproken landbouw karakter. Die laatstgenoemde vaststellingen moeten nog worden bevestigd na de update van de Belfius-typologie.

In Wallonië behoren slechts 4 gemeenten tot percentiel P10. Zij verliezen gemiddeld 16,09% van hun opbrengst van de personenbelasting met een gemiddeld aandeel

van die belastingontvangsten van 29,85%. De sociaaleconomische classificatie leert ons dat het gaat om een kleine stad en om gemeenten met een inkomen dat hoger ligt dan het regionaal gemiddelde.

Kunnen deze gemeenten gemakkelijk een compensatie vinden voor deze minderontvangsten? Ze beschikken immers over een zekere speelruimte bij de belastingen en de ontvangsten uit prestaties. Een eerste eenvoudige benadering bestaat erin om de fiscale marge die vandaag bestaat op het vlak van de aanvullende personenbelasting (APB) en de onroerende voorheffing (OVH) te bekijken. Die fiscale marge bepalen we door de huidige fiscale druk van de gemeente te vergelijken met het gemiddeld regionaal niveau. Volgende tabel toont of er al dan niet fiscale marge is.

Fiscale marge voor APB en OVH voor de gemeenten uit percentiel P10 - Vergelijking met het regionaal gemiddelde

	Fiscale marge OVH		
	NEE	JA	Totaal
Fiscale marge APB			
NEE	17	12	29
JA	1	23	24
Totaal	18	35	53

De tabel illustreert dat 17 gemeenten van percentiel P10 al een hogere APB en OVH hebben dan het regionaal gemiddelde. Een verhoging van de aanslagvoeten voor die belastingen lijkt dan ook moeilijk ter compensatie van het verlies aan APB-opbrengst. Daartegenover beschikken 23 gemeenten wel nog over wat ruimte op fiscaal vlak via de APB en de OVH.

De 10% gemeenten met de kleinste gewogen impact (percentiel P90)

Gewest	Aantal gemeenten	Gemiddelde niet-gewogen impact t.o.v. situatie 2015	Gemiddeld aandeel APB / Ontvangsten
Vlaanderen	13	-4,85%	16,43%
Wallonië	30	-10,92%	11,02%

De 10% gemeenten met de kleinste gewogen impact (percentiel P90) vertonen net de omgekeerde situatie van percentiel P10. De gemeenten die deel uitmaken van deze groep, zijn degene die het minst te lijden hebben onder de vergrijzing door het beperkte belang van de APB.

Het percentiel P90 telt 13 Vlaamse gemeenten die gemiddeld 4,85% verliezen van hun APB-rendement van 2015. In die gemeenten vertegenwoordigt de APB gemiddeld 16,43% van de totale ontvangsten. De sociaaleconomische classificatie laat zien dat 4 van die gemeenten grootsteden en regionale steden zijn.

In Wallonië behoren 30 gemeenten tot percentiel P90. Zij verliezen gemiddeld 10,92% van hun APB-rendement voor een gemiddeld aandeel van die ontvangsten van 11,02%. De sociaaleconomische classificatie leert ons dat het voor 7 van hen gaat om grootsteden, regionale steden, verstedelijkte gemeenten of conurbaties. Elf anderen behoren tot de cluster van gemeenten met als dominant kenmerk bosgebied met toeristische activiteiten.

➔ De eigen dynamiek van de grootsteden

Gezien de bevolkingsomvang een duidelijke rol speelt, is het nuttig om de specifieke situatie van de grootsteden verder te analyseren. Hiervoor bekijken we de 13 Vlaamse en Waalse gemeenten met een bevolking van meer dan 75.000 inwoners.

Vergelijking impact APB grootsteden en gewesten - 2030

	Grootsteden		Volledig gewest	
	Gemiddelde niet-gewogen impact t.o.v. situatie 2015	Gemiddeld aandeel APB / Ontvangsten	Gemiddelde niet-gewogen impact t.o.v. situatie 2015	Gemiddeld aandeel APB / Ontvangsten
Vlaanderen	-6,71%	14,94%	-14,17%	23,42%
Wallonië	-12,18%	12,28%	-14,33%	19,81%
	-8,81%	13,91%	-14,24%	21,79%

De grootsteden beperken de impact op de opbrengst van de aanvullende personenbelasting tot -8,81% tegen gemiddeld -14,24% voor alle Vlaamse en Waalse gemeenten samen. Bovendien zal de gewogen impact nog beperkter zijn omdat in de grootsteden het aandeel van de APB-ontvangsten kleiner is: 13,91% van de totale ontvangsten tegen 21,79% voor alle Vlaamse en Waalse gemeenten samen.

De cijfers per gewest verschillen echter wel behoorlijk: voor de Vlaamse grootsteden blijft de APB-impact beperkt tot -6,71% tegen 2030.

In Vlaanderen vormt Antwerpen de grote uitzondering door een positieve impact op het APB-rendement omdat tegen 2030 de verhouding van de 60-plussers daalt t.o.v. de 45-54-jarigen. Historisch gezien neemt de gemiddelde leeftijd in de stad immers af met 1,27% net zoals het aantal gepensioneerden (-0,85%) en vertoont het intern migratiesaldo globaal genomen een tekort (dus meer emigratie naar andere gemeenten dan immigratie uit andere gemeenten).

In Wallonië onderscheidt de stad Luik zich positief met de laagste APB-impact: -5,10% voor een aandeel van de APB-ontvangsten van 8% in de totale werkmiddelen van de stad. Net zoals in Antwerpen is de gemiddelde leeftijd in de stad Luik historisch gezien gedaald met 0,17% in combinatie met een vermindering van het aantal gepensioneerden met -0,74%. Het intern migratiesaldo vertoont eveneens een tekort.

Besluit

De problematiek van de vergrijzing is voldoende bekend. Ook voor de gemeenten houdt de veroudering van de bevolking behoorlijk wat uitdagingen in. Een groeiende groep pensioengerechtigden brengt niet alleen meerkosten mee voor pensioenen en infrastructuur voor ouderen. Ook de belastingbasis van de gemeenten zal er stelselmatig door worden uitgehold en dan voornamelijk de opbrengst van de aanvullende personenbelasting. Die impact is hier en daar al te merken en hangt sterk af van sociaaldemografische elementen die sterk kunnen verschillen per gemeente. Zij die hier de sterkste impact van ondervinden zullen dit via andere ontvangsten en/of uitgaven trachten te compenseren om het financieel evenwicht te bewaren. In zekere zin zal ook het bestaande verdelingsmechanisme om de fiscale draagkracht te compenseren (via het gemeentefonds) deze evolutie moeten corrigeren.

Een groter aandeel van oudere personen in de bevolking zal de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting sterk beïnvloeden.

Door de toekomstige verandering in de leeftijds-piramide stromen er meer mensen binnen in de leeftijdscategorie 60+ waardoor die groep steeds groter wordt ten opzichte van de leeftijdsgroep 44-54 jaar. Aangezien vooral deze laatste leeftijdsgroep belangrijk is voor de ontvangsten uit de personenbelasting brengt een lager aandeel van deze leeftijdsgroep met zich mee dat de opbrengst van 1% gemeentelijke aanvullende personenbelasting per inwoner alleen maar kan dalen.

Het effect van de vergrijzing verschilt van gemeente tot gemeente

Niet alle gemeenten vertonen dezelfde vergrijzingscoëfficiënt.

- Simulaties op basis van statistische analyses en demografische projecties tot 2030 **laten een gemiddelde toekomstige daling van de gemeentelijke APB-opbrengst van 14 % zien.**
- De negatieve impact van de verouderende bevolking schommelt naargelang de omvang van de gemeente en de diversificatie van de inkomstenbronnen (met andere belangrijke gemeente-ontvangsten dan de aanvullende personenbelasting (APB)). Vooral de grootsteden zijn daarom minder getroffen. De **Brusselse gemeenten volgen een totaal andere logica:** hun bevolking verjongt maar er zijn meer inwoners met een laag inkomen, wat weegt op hun APB-opbrengst per inwoner.

➔ BIJLAGE 1

Gedetailleerde toelichting bij de regressievergelijking van het APB-rendement per inwoner

$$\text{Rendement APB per inwoner (RAPB)} = C + a_1 \text{ BELVSTAAT} + a_2 \text{ BERINK} + a_3 \text{ EVOLP75} + a_4 \text{ RATIO2059/4554} + a_5 \text{ RATIO60+/4554} + a_6 \text{ GEMLEEFT} + e_i$$

Waarbij:

- **RAPB** = onze te verklaren variabele voor het groeipercentage van de opbrengst van de gemeentelijke APB. De opbrengst van de aanvullende personenbelasting per inwoner wordt berekend per gemeente door de opbrengst van de aanvullende personenbelasting per inwoner te delen door de aanslagvoet die de gemeente toepast. Dankzij die benadering kan men de gevolgen neutraliseren van de wijziging van de aanslagvoet en de interne migratie tussen de gemeenten. Wij zetten die af tegen de volgende verklarende variabelen.
- **C** is de regressieconstante
- **BELVSTAAT** is de gemiddelde jaarlijkse evolutie van de gemiddelde aanslagvoet (federale overheid). Die gemiddelde aanslagvoet wordt berekend door de opbrengst van de personenbelasting te delen door het netto belastbaar inkomen waarop het berekend wordt. Een geleidelijke stijging van dat percentage zou leiden tot een verhoging van de opbrengst van de personenbelasting per inwoner.
- **BERINK** is het gemiddeld jaarlijks groeipercentage van het netto beroepsinkomen. De netto beroepsinkomen komen rechtstreeks uit de statistieken over de inkomstenbelastingen van de Federale Overheidsdienst Economische Zaken. Zij vertegenwoordigen het grootste deel van de inkomsten waarop personenbelasting wordt geheven (zie hierboven). Hoe hoger het beroepsinkomen, zowel qua niveau als kwaliteit (een grotere verhouding van inkomens uit arbeid t.o.v. een vervangingsinkomen betekent immers meer belastingsopbrengsten), hoe hoger de opbrengst van de personenbelasting zal zijn.
- **EVOLP75** is het gemiddeld jaarlijks groeipercentage van het 75ste percentiel van de inkomsten per aangifte. Het 75ste percentiel van de netto beroepsinkomen halen we rechtstreeks uit de statistieken over de inkomstenbelastingen van de Federale Overheidsdienst Economische Zaken. Het geeft de hoogte weer van het aangegeven inkomen dat zich bevindt op 75 procent van de totale spreiding van de inkomsten per aangifte. Het geeft een indicatie van de hoogte van de inkomsten. Hoe groter die variabele, hoe groter de impact op de personenbelasting eveneens zou moeten zijn.
- **RATIO2059/4554** is de gemiddelde jaarlijkse evolutie van de verhouding van de populatie van 20-59 jaar t.o.v. de populatie van 45-54 jaar. De verhouding tussen de 20-59-jarigen en de 45-54-jarigen drukt uit in welke mate de vergrijzing de beroepsbevolking dichter bij de leeftijdsgroep met het maximuminkomen brengt. De positieve evolutie ervan omvat een positief effect op de opbrengst van de personenbelasting omdat de bevolking dan convergeert naar de inkomenstranches die fiscaal het meest rendabel zijn.
- **RATIO60+/4554** is de gemiddelde jaarlijkse evolutie van de verhouding van de populatie van de 60-plussers tot de populatie van 45-54 jaar. De verhouding van de 60-plussers tot de 45-54-jarigen drukt uit in welke mate de vergrijzing wijst op een verkleining van de fiscaal meest rendabele leeftijdsgroep. Het is die laatste indicator die het sterkst de negatieve impact zou weergeven van de vergrijzing na het vertrek met (vervroegd) pensioen, wat leidt tot een daling van de opbrengst van de personenbelasting per inwoner.
- **GEMLEEFT** is de gemiddelde jaarlijks toename van de gemiddelde leeftijd. De gemiddelde leeftijd komt rechtstreeks uit de bevolkingsstatistieken van de Federale Overheidsdienst Economische Zaken. Hij geeft een eerste ruwe raming van de vergrijzing/verjonging in de gemeente. Een verhoging van de gemiddelde leeftijd zal wellicht aanleiding geven tot een combinatie van twee effecten op de opbrengst van de personenbelasting van de gemeente. In een eerste fase zou een verhoging ervan leiden tot een hoger rendement van de personenbelasting omdat het de versterking zou weerspiegelen van het aantal personen met de leeftijd om een fiscaal belastbaar inkomen te hebben. In een tweede fase zou een gemiddelde leeftijd die verder verwijderd ligt van de groep 45-54 jaar leiden tot een daling van de opbrengst van de personenbelasting voor de gemeente. Globaal genomen verwachten wij evenwel een gunstig effect van die variabele op de opbrengst van de personenbelasting van de gemeente.
- **a₁ tot a₆** zijn de regressiecoëfficiënten van elke verklarende variabele waarvan de significantie (de reële rol) zal worden getest.

Deze studie werd gerealiseerd door
Belfius Research:
Geert Gielens, Arnaud Dessoy,
Anne-Leen Erauw en Geoffrey Filleul
Pachecolaan 44 - 1000 Brussel

Voor bijkomende info:
Directie Research - Tel.: 02 222 56 10