



CONSEIL de l'EGALITÉ des CHANCES ENTRE HOMMES ET FEMMES  
RAAD VAN de GELIJKE KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN  
RAT für CHANCENGLEICHHEIT ZWISCHEN MÄNNER UND FRAUEN

---

**AVIS N° 36 DU CONSEIL DE L'EGALITE  
DES CHANCES ENTRE HOMMES ET  
FEMMES DU 7 AVRIL 2000:  
FISCALITE ET PAUVRETE**

**SUR LA FUTURE REFORME DE LA  
FISCALITE ET SON IMPACT SUR  
L'EGALITE SOCIALE EN TERMES DE  
"GENRE"**

**ADVIES NR 36 VAN DE RAAD VAN DE  
GELIJKE KANSEN VOOR MANNEN EN  
VROUWEN VAN 7 APRIL 2000:  
FISCALITEIT EN ARMOEDE**

**BETREFFENDE DE TOEKOMSTIGE  
FISCALE HERVORMING EN DE INVLOED  
DAARVAN OP DE SOCIALE GELIJKHEID  
VANUIT DE GENDERDIMENSIE**

## **A. Avis Fiscalité et Pauvreté**

Dans l'accord de Gouvernement, celui-ci s'est engagé à élaborer au cours de cette législature une réforme générale des impôts sur les personnes physiques.

Cette réforme s'inspirera, selon l'accord, des principes suivants :

- limitation du nombre de barèmes,
- augmentation du revenu minimum imposable,
- regroupement des possibilités de déduction en nombre limité de catégories forfaitaires parmi lesquelles le contribuable pourra choisir
- le système des revenus de complément sera organisé pour prendre en compte les coûts spécifiques des contribuables aux revenus faibles
- le nouveau système fiscal devra être neutre vis-à-vis des choix de vie. Les discriminations entre les couples mariés, les cohabitants ou les isolés seront supprimées.

Connaissant les impacts direct et indirect de la fiscalité sur l'égalité entre hommes et femmes<sup>1</sup>, le Conseil de l'Egalité des Chances veut saisir l'opportunité de cette réforme pour mettre celui-ci en évidence. Il rendra donc à son sujet plusieurs avis séparés.

Ce premier avis intitulé "Fiscalité et Pauvreté", concerne les personnes dont les revenus sont si faibles qu'ils ne sont même pas soumis à l'IPP. Il s'agit d'une part de celles qui ne *sont même pas enrôlées* et d'autre part de celles qui bien qu'enrôlées disposent de revenus déclarés *en dessous du seuil imposable*.<sup>2</sup>

### ***Les plus pauvres et les statistiques fiscales***

---

<sup>1</sup> Se référer, par exemple, au colloque qu'il a organisé le 11 juin 1998 et dont les actes sont publiés: "Famille(s) en Mouvement", éd. Conseil de l'Egalité des Chances, Ministère de l'Emploi et du Travail, Bruxelles, 1999.

<sup>2</sup> Personnes qui n'ont pas perçu de revenus professionnels pour l'année d'imposition et dont les autres revenus sont inférieurs à 206.000 FB (isolé) ou 324.000 FB (conjoints sans enfants); pour les revenus de remplacement, il y a exonération de fait en vertu de l'article 154 de Code des Impôts.

## **A. Advies Fiscaliteit en Armoede**

In het Regeerakkoord heeft de Regering er zich toe verbonden in de loop van deze legislatuur een algemene hervorming van de personenbelasting uit te werken.

Die hervorming zal, overeenkomstig het Regeerakkoord, uitgaan van de volgende beginselen: - beperking van het aantal tarieven,

- verhoging van de belastingvrije minima,
- het groeperen van de aftrekmogelijkheden in een beperkt aantal forfaitaire categorieën waarbinnen de belastingplichtige zijn keuze maakt.
- de belastingtoeslag wordt ingevoerd voor het opvangen van de specifieke kosten voor belastingplichtigen met een laag inkomen.
- het nieuwe belastingsysteem moet neutraal zijn ten aanzien van de gekozen samenlevingsvorm. De discriminaties ten aanzien van gehuwden, samenwonenden en alleenstaanden zullen worden weggewerkt.

Gezien de directe en indirecte impact van de fiscaliteit op de gelijke kansen van mannen en vrouwen<sup>1</sup> gekend is, wil de Raad van de Gelijke Kansen voor mannen en vrouwen deze gelegenheid aangrijpen om diverse aspecten van de hervorming naar voor te brengen. De Raad zal er dan ook diverse adviezen over uitbrengen.

Dit eerste advies over "Fiscaliteit en Armoede" heeft betrekking op de personen wier bekende inkomen zo laag is dat zij zelfs niet onderworpen zijn aan de personenbelasting. Het gaat in eerste instantie om zij die zelfs nog *niet ingecohierd* zijn en zij die, hoewel ingecohierd, over een *aangegeven inkomen beschikken dat lager is dan de belastbare drempel*.<sup>2</sup>

### ***De armsten en de fiscale statistieken***

<sup>1</sup> We verwijzen bijvoorbeeld naar een studiedag die op 11 juni 1998 werd georganiseerd en waarvan de akten werden gepubliceerd: "Gezin(nen) in beweging", uitgever De Raad van de gelijke kansen, Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, Brussel, 1999.

<sup>2</sup> Personen die geen beroepsinkomsten hebben ontvangen tijdens het aanslagjaar en waarvan de andere inkomsten niet hoger zijn dan 206.000 BEF (alleenstaande) of 324.000 BEF (gehuwden zonder kinderen); voor vervangingsinkomens is er een feitelijke vrijstelling krachtens artikel 154 van het Wetboek der inkomstenbelastingen.

Les personnes dont les revenus déclarés se situent en dessous du minimum imposable constituent la frange la plus pauvre de la société. Elles bénéficient ou devraient bénéficier au moins des revenus minimaux légaux (minimex revenu garanti aux personnes âgées).

Par suite du fonctionnement même de l'administration fiscale, ces personnes échappent aux statistiques établies par celle-ci. Ainsi toutes les connaissances qui sont fournies par les statistiques fiscales *excluent* de manière systématique les personnes se situant au bas de l'échelle des revenus. Il s'agit là d'un aspect de l'exclusion sociale.

Par ailleurs, les connaissances acquises à partir des statistiques fiscales sont irrémédiablement incomplètes puisqu'elles ne font apparaître que les citoyens disposant de revenus déclarés soit supérieurs au seuil légal de la pauvreté, soit supérieurs au minimum imposable.

Selon des estimations qui reposent seulement sur des sondages, la part de la population dont les revenus sont inférieurs au seuil imposable représenterait 14 % de l'ensemble des individus domiciliés en Belgique. Il s'agirait en majorité de pensionnés ( $\pm 10\%$ ) et pour le reste de Minimexés ou petits rentiers ( $\pm 4\%$ ).

Une augmentation du revenu minimum imposable peut avoir des effets positifs pour les personnes à bas revenus. Il faut cependant souligner que cela augmenterait la proportion des personnes qui ne relèvent pas des statistiques de l'IPP.

Or, à l'heure actuelle, il est pratiquement impossible d'identifier régulièrement cette partie de la population, d'en connaître la ventilation en fonction du genre, de l'âge, de la situation familiale, voire des antécédents professionnels, etc. Le Conseil de l'Égalité des Chances entre hommes et femmes demande donc, en premier lieu, que le Ministre des Finances trouve le moyen, sans surcharger inutilement l'administration fiscale, d'inclure les *non-contribuables* (les non enrôlés et les enrôlés mais en dessous du seuil imposable) dans les statistiques de l'IPP.

De personen wier bekende inkomen lager ligt dan het belastingvrije minimum behoren tot de armsten van onze maatschappij. Zij genieten, of zouden moeten genieten, van ten minste een wettelijk minimuminkomen (bestaansminimum of gewaarborgd inkomen voor bejaarden).

Omwille van de functionering van de belastingadministratie zelf, komen die personen niet voor in de door haar opgestelde statistieken. Personen onderaan de inkomensladder worden systematisch *uitgesloten* in de belastingstatistieken zodat er over hen langs die weg niets bekend wordt. Het gaat hier dan ook over een vorm van sociale uitsluiting.

Bovendien zijn de gegevens uit de belastingstatistieken onherroepelijk onvolledig aangezien daarin slechts de belastingplichtigen voorkomen die een aangegeven inkomen hebben dat ofwel hoger ligt dan de wettelijke armoededrempel, ofwel hoger is dan het belastingvrije minimum.

Volgens ramingen op grond van steekproeven bedraagt het aandeel van de personen wier inkomen lager ligt dan de belastbare inkomensdrempel 14 % van alle in België woonachtige personen. Het zou overwegend pensioentekkers ( $\pm 10\%$ ) betreffen, plus een aantal bestaansminimumtrekkers of kleine renteniers ( $\pm 4\%$ ).

Een verhoging van het belastingvrije minimum kan een positief effect hebben voor de personen met een laag inkomen. Er moet echter onderlijnd worden dat dit het aandeel van degenen die niet meer in de belastingstatistieken voorkomen, doet toenemen.

Thans is het haast uitgesloten op geregelde tijdstippen dat gedeelte van de bevolking te identificeren, er de samenstelling van te achterhalen qua geslacht, leeftijd, gezinstoestand, beroepsverleden, enz ...

De Raad van de Gelijke Kansen voor mannen en vrouwen vraagt dan ook in eerste instantie dat de Minister van Financiën de middelen zou vinden om, zonder daarbij de belastingadministratie onnodig te overbelasten, de *niet-belastingplichtigen* (de niet ingecohierde en de ingecohierde met een inkomen lager dan de belastbare drempel) in de statistieken van de personenbelasting op te nemen.

## *Les plus pauvres et les dépenses fiscales*

On entend souvent dire que les non-contribuables "ont bien de la chance de ne pas devoir remplir une déclaration fiscale et de ne pas devoir payer d'impôt", alors que la réalité est bien différente.

D'abord, comme le Conseil vient de le souligner, il s'agit de personnes qui ont trop peu de revenus professionnels ou de remplacement pour relever de la catégorie des contribuables.

Ensuite, elles échappent complètement à toute la redistribution qui est opérée par le biais des dépenses fiscales. Elles sont exclues, par le fait même, de toutes les politiques qui sont menées à travers ces dépenses fiscales parmi lesquelles principalement les politiques familiales et les politiques d'accès à la propriété, d'encouragement à l'épargne et à la constitution d'une pension extra-légale des deuxième et troisième pilier.

Ainsi, le Conseil de l'Égalité des Chances constate que la partie de la politique familiale qui est menée à travers les déductions pour enfants à charge et qui représentait 40 milliards en 1996, n'atteint absolument pas les ménages non contribuables ayant des enfants à charge notamment les minimisés avec enfants à charge, parmi lesquels figurent bon nombre de familles monoparentales dont on sait que plus de 80% ont à leur tête une femme.

Il constate de même que si des avantages fiscaux sont octroyés aux contribuables qui possèdent ou acquièrent leur logement ou qui peuvent se permettre d'épargner, ces avantages n'atteignent en aucune façon les non contribuables qui sont astreints à louer leur logement et qui ne peuvent épargner ou dont les intérêts d'une modeste épargne ne sont évidemment même pas déductibles.

Cette exclusion du bénéfice des politiques redistributives menées à travers les dépenses fiscales est tellement occultée que ni la Commission inter-départementale de lutte contre la pauvreté, ni le Rapport Général sur la Pauvreté (1994), n'ont soulevé la problématique du rapport entre dépenses fiscales et pauvreté.

## *De armsten en de fiscale bestedingen*

Men hoort vaak zeggen "niet-belastingplichtigen hebben veel geluk dat zij geen belastingaangifte hoeven in te vullen en dat ze geen belastingen hoeven te betalen", terwijl de werkelijkheid vaak anders is.

Het gaat hem in de eerste plaats, zoals de Raad komt te onderlijnen, om personen met een beroepsinkomen of vervangingsinkomen dat te laag is om tot de belastingplichtigen te worden gerekend.

Bovendien komen zij niet in aanmerking voor de herverdeling via de fiscale uitgaven. Zij worden uitgesloten van het beleid dat via deze fiscale uitgaven wordt gevoerd, waaronder voornamelijk het familiale beleid en het beleid aangaande de toegang tot de eigendomsverwerving en de aanmoediging van het sparen en voor de opbouw van een bovenwettelijk pensioen (tweede en derde pijler van het pensioenstelsel).

Zo stelt de Raad van de Gelijke Kansen vast dat het gedeelte van het gezinsbeleid wat wordt gevoerd ten aanzien van aftrekken voor kinderen ten laste en dit ten belope van 40 miljard in 1996, de niet-belastingplichtige gezinnen met kinderen ten laste, namelijk de bestaansminimumtrekkers met kinderen – waaronder een groot aantal éénoudergezinnen waarvan men weet dat 80% een vrouw als gezinshoofd heeft - absoluut niet bereikt.

De Raad constateert eveneens dat de fiscale voordelen die worden toegekend aan belastingplichtigen welke een woning bezitten of verwerven of die het zich kunnen veroorloven om te sparen, op geen enkele wijze worden toegekend aan de niet-belastingplichtigen die gedwongen worden hun woning te huren en die niet kunnen sparen of wiens interesten van een bescheiden spaardeposito klaarblijkelijk zelfs niet aftrekbaar zijn.

Deze uitsluiting van het voordeel van het herverdelingsbeleid dat ten aanzien van de fiscaal aftrekbare onkosten wordt gevoerd, is zo onopgemerkt gebleven dat noch in de Interdepartementale Commissie voor de Armoedebestrijding, noch in het Algemeen Verslag van de Armoede (1994) met één woord wordt gerept over het verband dat er bestaat tussen de fiscaal aftrekbare onkosten en de armoede.

Le présent avis relève les principales dépenses fiscales. Dans une grande majorité ces dépenses fiscales échappent aux non-contribuables soit parce qu'ils ne peuvent bénéficier de réductions d'impôts, soit parce qu'ils n'ont pas les moyens d'acquérir les biens ou de se constituer l'épargne qui bénéficient de ces avantages.

1. Revenus immobiliers
  - a. les intérêts d'emprunt pour l'achat d'un bien immobilier ;
  - b. l'abattement forfaitaire sur le revenu cadastral de la maison d'habitation (qui varie en fonction des personnes à charge).
2. Revenus mobiliers
  - a. la première tranche de 55.000 BEF (par ménage) des revenus placés sur un carnet d'épargne;
  - b. la première tranche de 5.000 BEF de revenus de capitaux engagés dans une coopérative agréée;
  - c. les produits de SICAV de capitalisation.
3. Revenus "professionnels"
  - a. déductions de charges réelles (cas théorique);
  - b. quotient conjugal;
  - c. rentes alimentaires;
  - d. frais de garde d'enfants;
  - e. libéralités;
  - c. rentes alimentaires;
  - d. frais de garde d'enfants;
  - e. libéralités;
  - f. déduction pour occupation d'un travailleur domestique
  - g. exonérations pour enfants à charge;
  - h. exonération complémentaire pour enfant de moins de trois ans pour lequel les frais de garde ne sont pas déduits;
  - i. majoration des exonérations pour les enfants handicapés;
  - j. exonérations pour d'autres personnes à charge : parents à charge, conjoint handicapé ou autre personne handicapée à charge
  - k. parent seul (veuf ou veuve avec enfants à charge, père ou mère célibataire...)
  - l. conjoint dont les ressources n'excèdent pas un certain montant
  - m. sommes affectées à l'épargne-pension;
  - n. sommes affectées à la constitution des pensions du deuxième pilier
  - o. primes à l'assurance-vie individuelle;

Hier volgt een lijst met de belangrijkste fiscaal aftrekbare onkosten. In een grote meerderheid van de gevallen ontsnappen degenen die geen bijdrage betalen aan deze fiscale onkosten, hetzij omdat ze niet kunnen genieten van belastingvermindering, hetzij omdat ze niet over de middelen beschikken om de goederen te verwerven of om een spaarpot op te bouwen die recht geeft op deze voordelen.

1. *Inkomsten uit onroerende goederen*
  - a. interesten van een lening aangegaan voor het verwerven van een woning
  - b. forfaitaire aftrek op het kadastraal inkomen van het huis dat men betreft (wat varieert in functie van het aantal personen ten laste)
2. *Inkomsten uit roerende goederen en kapitalen*
  - a. de eerste schijf van 55.000BEF (per gezin) van de inkomsten uit spaardeposito's
  - b. de eerste schijf van 5.000 BEF van dividenden van erkende coöperatieve venootschappen.
  - c. BEVEK kapitalisatieproducten
- 3 *Beroepsinkomen*
  - a. aftrek van reële beroepskosten (in theorie)
  - b. huwelijksquotiënt
  - c. onderhoudsuitkeringen
  - d. uitgaven voor opvang van kinderen
  - e. giften
  - c. onderhoudsuitkeringen
  - d. uitgaven voor opvang van kinderen
  - e. giften
  - f. aftrek voor het in dienst houden van huispersoneel
  - g. vrijstelling voor kinderen ten laste
  - h. bijkomende vrijstelling voor ieder kind dat de leeftijd van drie jaar niet heeft bereikt en waarvoor er geen aftrek voor opvang van kinderen is aangeduid
  - i. verhoogde vrijstelling voor gehandicapte kinderen
  - j. vrijstelling voor ieder ander persoon ten laste: ouders ten laste, gehandicapte echtgenoot of een andere gehandicapte persoon ten laste
  - k. alleenstaande ouder (weduwenaar of weduwe met kinderen ten laste)
  - l. echtgenoot wiens inkomsten niet boven een bepaald bedrag gaan.
  - m. sommen bestemd voor pensioensparen
  - n. sommen bestemd voor de opbouw van een bovenwettelijk pensioen (tweede pijler)
  - o. premies van individuele levensverzekeringen

- p. remboursement du capital hypothécaire en fonction du type de logement acquis;
- q. réduction d'impôt majorée pour épargne-logement (primes d'assurance-vie et remboursements de capital hypothécaire)
- r. chèques Agences Locales pour l'Emploi.

La liste de ces avantages fiscaux est impressionnante et ces dépenses fiscales représentent un montant supérieur à 100 milliards BEF.

Or, le Conseil est persuadé que, parmi les non-contribuables, figurent une grande majorité de femmes. Celles-ci sont donc probablement surreprésentées parmi ceux qui ne bénéficient pas des politiques menées à travers les dépenses fiscales.

Le Conseil de l'Egalité des Chances entre hommes et femmes souhaite disposer d'un inventaire chiffré permettant d'analyser de manière précise les types de politiques menées à travers les dépenses fiscales.

Dans une perspective de lutte contre la pauvreté et de justice sociale, il considère qu'il serait tout à fait inopportun que la réforme fiscale engagée accroisse encore ces avantages fiscaux qui contribuent à la dualisation socio-économique entre les contribuables et les non-contribuables.

Il estime même que la réforme doit s'engager à réduire les dépenses fiscales dont on sait que certaines s'accroissent en fonction du rang de l'enfant tandis que d'autres peuvent être soit proportionnelles soit même progressives en fonction du niveau des revenus des contribuables, ayant ainsi un effet anti-redistributif.

Le Conseil considère qu' idéalement , l'essentiel de la politique familiale doit être menée à travers les systèmes de prestations familiales à condition que la masse des réductions de dépenses fiscales pour enfants à charge soit réellement transférée du budget de la fiscalité à celui de l'ONSS. Si ce transfert s'avérait impossible, une autre solution serait de recourir à une forme de crédit d'impôt remboursable. Le Conseil souligne une fois encore que les prestations familiales atteignent tous les parents ayant des enfants à charge qu'ils soient contribuables ou non.

- p. aflossingen van een hypothecaire lening in functie van het soort woning dat werd verworven
- q. verhoogde belastingvermindering voor bouwsparen (premies van individuele levensverzekeringen en aflossingen van een hypothecaire lening)
- r. PWA-cheques

De lijst van die belastingvoordelen is indrukwekkend en hij heeft betrekking op een bedrag van meer dan 100 miljard BEF.

Welnu, de Raad is er van overtuigd dat er onder de niet-belastingplichtigen een overgrote meerderheid vrouwen voorkomt. Deze zijn dus waarschijnlijk oververtegenwoordigd onder hen die niet van het beleid ten aanzien van fiscale uitgaven kunnen genieten.

De Raad van de Gelijke Kansen voor mannen en vrouwen wenst te kunnen beschikken over cijfergegevens die een precieze analyse mogelijk moeten maken van de aard van de beleidslijnen ten aanzien van de fiscale bestedingen.

De Raad acht het, met het oog op de armoedebestrijding en de sociale rechtvaardigheid, volstrekt niet aangewezen dat die belastingvoordelen in de voorgenomen belastinghervorming nog worden uitgebreid, waardoor de sociaal-economische dualisering tussen de belastingplichtigen en de niet-belastingplichtigen nog in de hand zou worden gewerkt.

De Raad meent zelfs dat er bij de hervorming werk moet worden gemaakt van een vermindering van de fiscaal aftrekbare onkosten waarvan geweten is dat zij vergroten in functie van de rang van het kind, terwijl andere, ofwel proportioneel, ofwel zelfs progressief zijn in verhouding tot het inkomen van de belastingplichtige, waardoor zij hun herverdelend effect verliezen.

De Raad gaat ervan uit dat ideaal gezien, de essentie van het gezinsbeleid moet worden gerealiseerd via gezinsuitkeringsregelingen op voorwaarde dat het totaal van de aftrek van fiscale uitgaven voor kinderen ten laste echt overgedragen wordt van het fiscaal budget naar dat van de RSZ. Als deze overdracht onmogelijk blijkt, kan zijn toevlucht nemen tot een vorm van terugbetaalbare belastingen, een andere oplossing zijn. De Raad onderstreept nogmaals dat gezinsprestaties alle ouders met kinderen ten laste moet bereiken ongeacht of ze belastingplichtig zijn of niet.

En ce qui concerne les dépenses fiscales d'encouragement à la propriété et à l'épargne, le Conseil souhaite que les non-contribuables et les personnes à très faibles revenus puissent bénéficier d'avantages comparables à ceux des contribuables acquéreurs ou épargnants<sup>3</sup>.

Le Conseil de l'Égalité des Chances n'est cependant pas favorable à une forme d'instauration générale d'impôt négatif.

Par rapport à la réforme fiscale envisagée, le Conseil de l'Égalité des Chances rendra successivement des avis sur les sujets suivants:

- le quotient conjugal,
- les déductions pour enfants à charge,
- le statut fiscal des rentes alimentaires,
- l'individualisation de l'IPP.

Voor wat betreft de fiscaal aftrekbare onkosten inzake de aanmoediging tot de eigendomsverwerving en het sparen, wenst de Raad dat de niet-belastingbetalers en de personen met een zeer klein inkomen kunnen genieten van vergelijkbare voordelen als van de kopende of sparende belastingbetalers<sup>3</sup>.

De Raad van de Gelijke Kansen voor mannen en vrouwen is echter niet voor het algemeen invoeren van alle vormen van negatieve belasting.

De Raad van de Gelijke Kansen zal met betrekking tot de fiscale hervormingen achtereenvolgens adviezen uitbrengen rond de volgende thema's:

- het huwelijksquotiënt,
- verminderingen voor kinderen ten laste,
- het fiscaal statuut van de onderhoudsgelden
- de individualisering van de personenbelasting.

---

<sup>3</sup> A cet égard, il faudrait analyser l'impact qu'aurait sur les petits loyers une réforme de la fiscalité des revenus immobiliers qui se ferait sur la base des revenus locatifs réels diminués des charges réelles.

<sup>3</sup> Wat dit betreft moet men de impact analyseren die een fiscale hervorming van de inkomsten uit onroerende goederen, gemaakt op basis van de reële huurinkomsten verminderd met de reële kosten, heeft op kleine huurders.