

ONZIN BLIJFT ONZIN
OF WAAROM DE VLAKTAKS VAN NIEMEGEERS EN POMPEN
NOCH RECHTVAARDIG, NOCH DOELTREFFEND IS

André Decoster en Kris De Swerd
Centrum voor Economische Studiën - KULeuven
11 september 2008

In een Opiniebijdrage in De Standaard van 28 augustus 2008 pleiten de advocaat Niemegeers en de Trendjournalist Pompen voor de invoering van een vlaktaks van 15% met een belastingvrije som van €12500. Deze vlaktaks vervangt zowel onze huidige personenbelasting als de vennootschapsbelasting. Ze verwijzen naar hun boek, uitgegeven bij Roularta, voor onderbouwing en berekening van het voorstel.

Moeten onze belastingen vereenvoudigd worden? Moeten/kunnen de belastingen omlaag? Moet de overheid efficiënter werken? Moet de overheid alle taken verrichten die ze nu verricht of moet ze minder (of misschien ook meer) doen? Dat zijn vier verschillende en alle vier interessante én relevante vragen. De vragen hebben natuurlijk hier en daar wel iets met elkaar te maken, maar toch vallen de argumenten om een redelijk en onderbouwd antwoord te geven op die vragen niet noodzakelijk samen. Men kan trouwens voorstander zijn van het ene (bvb. voor een vereenvoudiging), maar niet noodzakelijk van het andere (bvb. een verlaging van de belastingen). De beste manier om de vragen niet te verhelderen en er dus geen wetenschappelijk antwoord op te bieden is er een allegaartje van te maken zoals Niemegeers en Pompen doen. Hun boek is één poespas van oppervlakkige feiten zonder oorzakelijk verband, snel nattevingerwerk, gebrekkige kennis van de onderliggende wetenschappelijke methodes in geciteerde studies, en ongefundeerde veronderstellingen die leiden tot loze beweringen.

Zowel in hun boek als in de Opiniebijdrage hakken ze in op vermeende “tegenstanders” van de vlaktaks die beweren dat dit onbetaalbaar zou zijn en/of tot een sociaal bloedbad zou leiden. Niet onverwacht noemen ze ons daarbij bij naam. Zowel in Decoster en Van Camp (2005), Decoster en Orsini (2007) en Decoster, De Swerd en Orsini (2008) hebben we immers gedetailleerde berekeningen gepubliceerd over een eventuele invoering van de vlaktaks in de Belgische personenbelasting.¹ Voor we de argumenten uit het boek zelf kritisch bekijken, toch eerst deze rechtzetting van flagrante missers in zowel het boek als de erop gebaseerde Opiniebijdrage.

1. “[Decoster] houdt geen rekening met de sociale correctie van een aanzienlijke belastingvrije som aan de basis”. Dit is fout. Wij berekenen een vlaktaks waarin de belastingvrije som wel degelijk opgenomen is.
2. “baseert [Decoster] zich op listings van loontrekkenden”. Ook dit is manifest fout. In onze verschillende studies gebruiken we verschillende onderliggende datasets, maar één zaak

¹ In hun overigens intellectueel indrukwekkende, maar meestal totaal niet ter zake doende lijst van bibliografische referenties, komt geen enkele van deze publicaties voor. De referentielijst staat vol fouten en past als een tang op een varken wat het betoog in het boek betreft.

hebben ze gemeen: ze zijn representatief voor de volledige onderliggende bevolking. Als we met fiscale aangiften werken zijn dat alle fiscale aangiften in de personenbelasting. Dus niet enkel deze van de loon- en weddetrekkenden. Als we met enquêtes werken zoals de gezinsbudgetenquête zijn ook die representatief voor de volledige bevolking.

1 EEN VLAKTAKS RECHTVAARDIG?

Het betoog van Niemegeers en Pompen over de “rechtvaardigheid” van een vlaktaks steunt op hun vertrekpunt dat de huidige “progressieve” belastingen niet langer progressief zouden zijn. Met veel bombast noemen ze de zogezegde progressieve belastingen de “vierde grote leugen van de twintigste eeuw”. Dit is geen wankelende pijler, het is manifest onjuist én een wellicht moedwillige leugen van hun kant. Een leugen die in een populistische discours weliswaar snel ingang vindt.

Met progressiviteit wordt bedoeld dat de gemiddelde aanslagvoet toeneemt met het inkomen. In procent van zijn inkomen betaalt de rijkere dus meer belastingen dan de armere. Om een vergelijking te maken tussen arm en rijk delen economen de bevolking meestal in groepen van 10% van de bevolking. We noemen dat een “deciel”. In het eerste deciel zitten de 10% armste gezinnen, in het bovenste deciel de 10% rijkste gezinnen. Onderstaande tabel 1 toont de gemiddelde belastingvoet in de *personenbelasting* voor de tien decielen van de bevolking. Het gaat om het belastingstelsel van 2005.

We tonen twee berekeningen op twee verschillende datasets. De middelste kolom is gebaseerd op een berekening van de verschuldigde personenbelasting voor een representatieve steekproef van de bevolking, m.n. de budgetenquête van het NIS. Het rekenmodel dat we daarvoor gebruiken is EUROMOD, dat, voor de beschikbare inkomensinformatie, heel precies de verschuldigde belasting berekent. Het resultaat is onmiskenbaar: de gemiddelde aanslagvoet stijgt van 1,1% voor de tien % armste gezinnen naar 37,3% voor de 10% rijkste gezinnen. Als dit geen progressiviteit is...

**TABEL 1: GEMIDDELDE BELASTINGVOET IN DE PERSONENBELASTING
VOOR TIEN DECIJLEN (IN %)**

Deciel	NIS budgetenquête	fiscale data
1	1.1	0.4
2	3.3	3.1
3	8.2	5.5
4	11.6	11.2
5	15.9	16.5
6	20.3	21.2
7	23.9	24.2
8	27.4	26.5
9	31.3	28.6
10	37.3	28.1

Bron: Decoster, De Swerd and Orsini (2008)

Een makkelijke – en terechte – kritiek op dit resultaat is dat we geen rekening houden met alle mogelijke aftrekposten in de personenbelasting. Dat kunnen we ook niet als we de budgetenquête gebruiken, want de informatie daarover is gewoon niet bevraagd en dus ook niet aanwezig in de dataset. Daarom vergelijken we dit resultaat in de rechterkolom van tabel 1 met de berekening van de

gemiddelde aanslagvoet op gegevens van de fiscale aangiften. Deze fiscale aangiften zijn de *werkelijke aangiften* van een steekproef van de *héle fiscale bevolking*. Het voordeel daarvan is dat alle goedgekeurde aftrekken daarin opgenomen zijn én ze dus een perfect beeld bieden van de fiscale realiteit. Ook in deze kolom kunnen we enkel vaststellen dat gemiddelde aanslagvoet stijgt. Met name van 0.4% in het laagste deciel tot 28.1% in het hoogste deciel. Absoluut progressief dus.

Snijdt de opmerking van Niemegeers en Pompen dat rijkere meer gebruik maken van allerlei aftrekposten dan geen hout? Jazeker. En we hebben dat in Decoster en Van Camp (2005) ook nauwkeurig gedocumenteerd. In bovenstaande tabel komt het tot uiting in a) een belastingvoet die voor de drie topdecielen (deciel 8 tot 10) lager is als we ook rekening houden met de werkelijkheid van de aftrekken; b) zelfs een kleine daling van de gemiddelde aanslagvoet in deciel 10 t.o.v. deciel 9. Helemaal bovenaan is er dus een klein beetje regressiviteit. Maar het is absoluut nonsens van daaruit te concluderen dat de personenbelasting niet meer progressief zou zijn. De enige juiste conclusie is: onze personenbelasting is progressief, en zonder de aftrekken zou ze nog iets progressiever zijn.

In Tabel 1 hebben we ons beperkt tot de personenbelasting. De volgende tegenwerping die gemaakt wordt is meestal: “maar de sociale bijdragen zijn toch ongeveer proportioneel met het inkomen? Als we die er bij optellen, dan is het systeem niet langer progressief”. Tabel 2 beantwoordt ook die vraag. We gaan zelfs verder. We geven niet alleen de gemiddelde aanslagvoet van de sociale bijdragen, maar ook de betaalde indirecte belastingen. En die zijn meestal regressief.

Voor de bovenste helft van de inkomensverdeling zijn de sociale bijdragen inderdaad nagenoeg proportioneel. Maar noch deze proportionaliteit, noch de duidelijk regressieve indirecte belastingen hollen de progressiviteit van het globale systeem (meest rechtse kolom in Tabel 2) uit. Het laagste deciel betaalt 13,4% van zijn bruto-inkomen als belasting, het topdeciel 46,7%.

TABEL 2: GEMIDDELDE BELASTINGVOET VOOR SOCIALE BIJDRAGEN, PERSONENBELASTING EN INDIRECTE BELASTINGEN (IN %)

Deciel	sociale bijdragen	personen belasting	indirecte belastingen	alle belastingen samen
1	1,3	-0,2	12,2	13,4
2	5,9	2,8	10,9	19,6
3	8,0	8,0	9,8	25,8
4	9,4	13,2	9,1	31,6
5	10,0	15,3	8,6	33,9
6	10,6	18,7	8,0	37,4
7	10,9	21,3	7,5	39,7
8	10,8	23,3	7,2	41,2
9	11,5	25,8	6,8	44,0
10	11,0	29,6	6,1	46,7

Bron: Decoster, De Swerd en Verbist (2007)

Dat we, zeker wat de sociale bijdragen betreft, meer gesofisticeerde berekeningen zouden moeten doen, lijkt ons vanzelfsprekend. Daarbij zouden we moeten kunnen in rekening brengen dat mensen met een vervangingsinkomen, zoals bvb. gepensioneerden, die nu geen bijdragen betalen, dat vroeger wel gedaan hebben. Die berekeningen zijn voorlopig niet beschikbaar en we doen ons best daar de komende jaren verandering in te brengen. Maar de twee bovenstaande tabellen lijken ons voldoende

om de basishypothese van Niemegeers en Pompen, m.n. dat ons huidig belastingsysteem niet progressief zou zijn, volledig onderuit te halen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat als we het huidige systeem vervangen door een vlaktaks, er een waar “sociaal bloedbad” wordt aangericht. We hoeven hier de resultaten uit Decoster, De Swerd and Orsini (2008) niet in extenso te herhalen. Maar een vlaktaks van 38,5% mét vrijstelling die evenveel opbrengt als de huidige personenbelasting doet het beschikbaar inkomen van alle zeven de onderste decielen dalen, en dat van de drie bovenste decielen stijgen. Het topdeciel (de 10% rijksten) wint maar liefst 9,4%, de onderste drie decielen verliezen respectievelijk 1,8%, 5% en 8,1%. Niemegeers en Pompen wimpelen deze resultaten achteloos weg, zonder er zelf ook maar enige berekening voor in de plaats te stellen. Jammer genoeg worden onze resultaten wel bevestigd door alle andere studies over de invoering van een Belgische vlaktaks (bvb. Valenduc 2006), én door alle internationale publicaties over de invoering van een vlaktaks in een Westers land met een progressief belastingsysteem (voor een overzicht zie Paulus en Peichl 2008 of Keen, Kim en Varsano 2007).

Er is trouwens maar één manier om aan dit zwaar regressief karakter van de invoering van een vlaktaks te ontkomen en dat is de belastingvrije som op te trekken. Niemegeers en Pompen stellen dat inderdaad ook voor: trek de belastingvrije som op tot €12500. Tabel 3 geeft de winst in beschikbaar inkomen per maand (in € en in %) per deciel. De ontmaskering kan niet groter zijn. De forse verhoging van de belastingvrije som zorgt er inderdaad voor dat het zware verlies van een opbrengstneutrale vlaktaks in de onderste helft van de inkomensverdeling weggegomd wordt. Maar noemen we een belastinghervorming waarin de tien procenten rijksten 100 keer meer winnen dan de tien procent armsten “herverdelend”? Zelfs in procent uitgedrukt is het averechts herverdelend karakter van dit voorstel stuitend.

TABEL 3: VERANDERING IN HET BESCHIKBAAR INKOMEN PER DECIEL BIJ INVOERING VAN EEN VLAKTAKS VAN 15% EN EEN BELASTINGVRIJE SOM VAN €12500

Deciel	verandering in €	verandering in %
1	23	1.6
2	49	2.8
3	117	6.1
4	211	10.1
5	334	14.9
6	475	19.4
7	644	23.9
8	819	27.7
9	1139	32.7
10	2200	42.7

Bron: simulaties met EUROMOD door Kris De Swerd en André Decoster

Bovendien is het niet moeilijk om in te zien dat dit een peperdure operatie is. Immers, iedereen van arm tot rijk geniet van die belastingvrije som. Wij bekomen met ons model een kostprijs van maar liefst €30 miljard (nl. een opbrengst van 9 miljard i.p.v. 39 miljard in onze basissimulatie met het huidige systeem). Dit is ook de kostprijs die door Niemegeers en Pompen vermeld wordt (7 miljard i.p.v. 37 miljard). Alleen is helemaal niet duidelijk of deze peperdure belastingvrije som, gecombineerd met een vlaktaks, zorgt voor een belastingsysteem dat even progressief is als het huidige systeem. Niemegeers en Pompen berekenen dat ook niet, en nemen voor waar aan dat een

hogere belastingvrije som in elk geval de ongelijkheid van het inkomen na belasting zou verkleinen. Echter, niets is minder waar.

Wij hebben de berekening wél gedaan, en o.a. onderzocht hoe hoog we de belastingvrije som moeten optrekken om het herverdelend karakter van de huidige personenbelasting intact te houden. We deden dat door uit te rekenen wat de budgettaire kost is en hoe de ongelijkheid evolueert bij het geleidelijk optrekken van de belastingvrije som in een vlaktakssysteem. Wegens plaatsgebrek stappen we hier af van de effecten per deciel zoals in tabellen 1 en 2. We vatten de ongelijkheid in het inkomen na belasting samen in één maatstaf voor de hele inkomensverdeling: de Gini-coëfficiënt.² Goed om weten is dat de Gini vóór belastingen 0,375 bedraagt en door het huidige progressieve systeem verminderd wordt tot 0,281. Welnu, met de vlaktaks van Niemegeers en Pompen bedraagt de Gini na belastingen 0,338. Dat betekent a) dat de ongelijkheid na de invoering van de vlaktaks veel hoger is dan met het huidige systeem; en b) dat deze vlaktaks nog geen 40% haalt van de herverdelende kracht van het huidige systeem. Het is dus manifest fout te stellen dat met deze zeer hoge belastingvrije som de ongelijkheid zou afnemen.

Vanwaar dit vreemde resultaat? Komt een belastingvrije som dan niet vooral de lagere inkomenstrekkingen ten goede? Eigenlijk niet. Natuurlijk zal het optrekken van de belastingvrije som van de huidige €700³ tot zeg maar €500 een bonus betekenen in het beschikbaar inkomen van veel “lage inkomenstrekkingen”, maar niet voor de gezinnen met een belastbaar inkomen dat nu al onder de belastingvrije som valt natuurlijk. Dit fenomeen wordt steeds scherper naarmate de belastingvrije som al hoger is. En dat is dan ook wat we observeren in Tabel 4 waar we voor verschillende belastingvrije sommen de Gini coëfficiënt weergeven. De ongelijkheid met een vlaktaks van 38,5% en een belastbaar minimum van €000 is niet alleen nog altijd veel hoger dan in het huidige systeem (nl. 0,307). Bovendien helpt het optrekken van het belastbaar minimum slechts tot aan een belastingvrije som van €500. Daarna begint de ongelijkheid zelfs opnieuw te stijgen. Wat natuurlijk wel overal stijgt is de budgettaire kost van deze peperdure operatie.

Kunnen we dan geen vlaktaks vinden die de ongelijkheid doet dalen of die evenveel herverdeelt als het huidige progressieve systeem? Toch wel. Alleen volstaat het niet enkel via de belastingvrije som te werken. We moeten ook het tarief zelf optrekken.

We zochten daarom *alle* vlaktakssystemen die het herverdelend karakter min of meer ongewijzigd laten. Als we bijvoorbeeld een vrijgesteld minimum van €000 hanteren, en we laten toe dat het herverdelend karakter ten hoogste met 10% afneemt, hoe hoog moet dan het vlaktakstarief zijn? Het antwoord is ontvondend: enkel met een tarief van 49% beperken we de erosie van het herverdelend karakter tot iets minder dan 10%.⁴ Natuurlijk hebben we nu de beperking van opbrengstneutraliteit laten varen. Zo een hoog tarief met een ongewijzigd belastingvrij minimum brengt maar even €3 Mia te veel op. Laat ons die daarom gebruiken om het vrijgesteld minimum op te trekken. Welnu, we botsen weer op de hoger vastgestelde beperktheid van herverdeling via het vrijgesteld minimum. Met een vrijgesteld minimum van €000 en een tarief van 49% halen we de hoogst mogelijke herverdeling uit de vlaktaks. Maar die bedraagt nog altijd maar 92,5% van deze van

² De Gini-coëfficiënt ligt tussen 0 en 1. Hij is 0 voor een perfect gelijke inkomensverdeling. De maximale ongelijkheid doet zich voor wanneer 1 individu alle inkomen heeft en alle andere niets.

³ Het “huidige” systeem is het aanslagjaar 2005 in onze berekeningen. Maar

⁴ De Gini na belastingen bedraagt dan 0,28993, en de reductie in de ongelijkheid door het belastingsysteem is 90,3% van die van het huidige systeem.

het huidige systeem (dus een erosie van herverdeling van 7,5%). Alleen een nóg hoger tarief kan ons in de buurt van de herverdeling brengen van het huidige progressieve systeem.

TABEL 4: BUDGETTAIRE KOST EN ONGELIJKHEID BIJ OPTREKKEN VAN DE BELASTINGVRIJE SOM

Gini van het inkomen vóór belastingen:		0.375
Gini van het inkomen na belastingen met het huidige systeem:		0,281
vlaktaks van 38,5%		
Belastingvrije som	ongelijkheid (Gini)	budgettaire kost (Mio €)
6000	0.30742	978
6500	0.30640	2372
7000	0.30570	3717
7500	0.30520	5019
8000	0.30490	6270
8500	0.30480	7481
9000	0.30485	8645
9500	0.30501	9770
10000	0.30527	10848
10500	0.30563	11886
11000	0.30606	12884
11500	0.30655	13841
12000	0.30709	14759
12500	0.30765	15644

Bron: simulaties met EUROMOD door Kris De Swerdt en André Decoster

De relevante resultaten van deze oefening staan in Tabel 5. Daar tonen we de combinaties van vrijgesteld bedrag én vlaktakstarief dat leidt tot een herverdeling die niet al te sterk afwijkt van het huidige systeem (dus een Gini die niet al te veel afwijkt; zie noot bij de tabel). De eerste kolom van de tabel toont aan dat dit mogelijk is voor een tamelijk groot bereik van vrijgesteld minima: van €6000 tot meer dan €10000. Maar het is de tweede kolom die revelerend is. Om de herverdeling ongewijzigd te laten moeten we altijd minstens een tarief hanteren van 53%! Het spreekt vanzelf dat dergelijk tarief in combinatie met een niet verhoogd vrijgesteld minimum tot veel extra inkomsten leidt. Dat is kolom 3. Als we dus de drie beperkingen samen nemen: a) een vlaktaks gebruiken met een vrijgesteld minimum en één tarief, b) geen extra inkomsten genereren, en c) geen sociaal bloedbad aanrichten en dus de herverdeling ongewijzigd laten; dan blijft er niet veel keuze over. Het betreffende belastingsysteem staat op de allerlaatste lijn van tabel 5: een vrijgesteld minimum van €10375 en een vlaktaks tarief van 55%. Bemerkt dat dit opmerkelijk dicht bij het – voor zover we weten niet becijferde – voorstel van collega Vanistendael komt die een belastingvrije som van €10000 en een tarief van 50% voorstelde.

Bovenstaande berekeningen tonen de totale logische inconsistentie van het voorstel van Niemegeers en Pompen aan wat betreft de vermeende “rechtvaardigheid”. Alleen kennen we onderhand ook de tegenwerping die deze auteurs tegen onze berekeningen zullen maken. De vlaktaks van, bijvoorbeeld, 38,5% is opbrengstneutraal wat de personenbelasting betreft, maar net daarom veel te hoog. Als we zouden rekening houden met terugverdieneffecten én mogelijke besparingen dan zou de vlaktaks veel lager kunnen zijn. In hun geval 15%. Hoog tijd dus om ook deze bewering te toetsen op haar wetenschappelijke degelijkheid.

TABEL 5: COMBINATIES VAN VLAKTAKSTARIEVEN EN BELASTINGVRIJE SOM DIE DE HERVERDELING ONGEWIJZIGD LATEN^(a)

Belastingvrije som	vlaktakstarief	budgettaire kost (Mio €)
6000	54	-14206
7000	53	-9456
7100	53	-9092
7200	53	-8731
7300	53	-8373
7400	53	-8017
7500	53	-7663
7600	53	-7313
7700	53	-6966
7800	53	-6622
8000	53	-5941
8100	53	-5604
8200	53	-5268
8300	53	-4934
9500	54	-1875
9600	54	-1567
9700	54	-1262
10400	55	103
10500	55	395
10600	55	686
10375	55	30

(a) “Ongewijzigde herverdeling van het belastingsysteem” werd hier bepaald door deze combinaties te selecteren waarvoor de reductie van de ongelijkheid in het inkomen voor belastingen minstens 99,5% bedraagt van deze van het huidige progressieve systeem.

Bron: simulaties met EUROMOD door Kris De Swerdt en André Decoster

2 EEN VLAKTAKS DOELTREFFEND?

2.1 NAAR EEN ECONOMISCHE GROEI VAN 8% IN BELGIË?

Wat de auteurs juist bedoelen met “doeltreffend” is niet duidelijk. Ze lijken vooral te verwijzen naar de economische groei die in landen waar een vlaktaks werd ingevoerd hoger is dan in de landen zonder vlaktaks. Tja. Rusland heeft inderdaad een vlaktaks van 13%, en een economische *groei* die – toch de laatste jaren – beduidend hoger ligt dan de Belgische. Maar menen de auteurs nu werkelijk dat ze kunnen aantonen dat dit aan die vlaktaks ligt? En byb. niet aan de hoge olie- en gasprijs? Om nog niet te spreken van het catch-up-effect van landen die een zoveel lager BBP per capita hebben dan het onze en nu gekozen hebben voor een markteconomie. Er is geen enkele evidentie dat de vermelde landen ook niet sterk zouden gegroeid zijn *zonder* een vlaktaks. Of toch: er is welgeteld één studie die op een wetenschappelijke manier nagaat of de invoering van een vlaktaks gunstige effecten heeft op de economische groei. Die is van de hand van IMF-medewerkers Ivanova, Keen en Klemm (2005), en maakt duidelijk dat er, na controle van alle andere factoren die economische groei kunnen beïnvloeden, geen enkel waarneembaar effect was van de Russische vlaktaks op de economische groei. Dit betekent dat de uitspraak van Niemegeers en Pompen:

“Aangezien arbeid en ondernemingsinitiatief gestimuleerd worden, mag jaarlijkse [sic] een extra stijging van minstens 6% van het BBP realistisch geacht worden (groei cijfers die zelfs nog mager zijn vergelijking [sic] met de groei cijfers van andere landen die al met een vlaktaks werken” (p. 138)

klinkklare onzin is, zinsbegoocheling of kwade trouw. Maar uit die gefantaseerde extra groei halen ze wel maar even 6 miljard euro extra belastingontvangsten.

Anderzijds betekent het cijfer van tafel vegen niet dat de denkoefening oninteressant is. Want worden arbeid en ondernemingszin immers niet gestimuleerd met lagere belastingen? Net dat hebben wij proberen in kaart te brengen, weze het dan enkel wat betreft het effect op de bereidheid tot werken (*arbeidsaanbod* in economisch jargon). We komen daarop terug in 2.4. Eerst leggen we kort uit waarom we daarbij in hoofdzaak werken met “opbrengstneutrale” vergelijkingspunten. M.a.w. waarom we een vlaktaks zoeken die evenveel opbrengt als het huidige systeem.

2.2 DE VRAAG “HOE WE BELASTEN” SCHEIDEN VAN “HOEVEEL WE BELASTEN”

I.t.t. tot de gratuite uitspraken over de effecten op economische groei om een belastingverlaging te verdedigen, hebben economen wel een heel precieze definitie over wat ze onder “efficiëntieverliezen” van belastingen verstaan. Ze noemen dat “overlast” of “excess burden”. Het is hier niet de plaats om deze definitie in detail uit te leggen. Veel studenten bijten er zich trouwens de tanden op stuk als ze een cursus Openbare Financiën volgen. Maar de essentie van deze “overlast” van belastingen schuilt in het element “over” van de term. Met de meeste belastingen die we kennen en gebruiken is er “meer last” dan nodig in een soort “ideaaltypisch” systeem. Bij wijze van voorbeeld: om €1 binnen te halen moet de overheid de burger belasten ter waarde van €1,20. Er is een “overlast” van 20 cent. We leggen verder uit vanwaar die komt. We hebben het dus heel expliciet niet over de “last” zelf van de belasting. Daarmee bedoelen we dat die €1 gebruikt wordt om, bv. publieke goederen of diensten ter beschikking te stellen aan de burger. Ernstige studies over belastingen maken daarom een onderscheid tussen de volgende twee vragen:

- hoe kan de overheid €1 verzamelen met zo weinig mogelijk welvaartsverliezen voor de burger? met zo weinig mogelijk “overlast” dus. Dat noemen we een efficiënte belasting.
- moet de overheid wel €1 verzamelen? of ook: wat doet de overheid met die €1 en welke welvaart genereert dat bij de burger?

Die twee vragen niet duidelijk onderscheiden is gewoon vragen om moeilijkheden. Of verwarring zaaien. Juist daarom berekenen economen die belastingsystemen vergelijken “opbrengstneutrale” belastingen. De tweede vraag wordt dan in de koelkast gestopt, wat vanzelfsprekend niet betekent dat die tweede vraag op zichzelf ook niet interessant en vooral uiterst relevant is.

Onze opbrengstneutrale vlaktaks bedraagt 38,5% als we geen rekening houden met terugverdieneffecten. Voor we in sectie 2.4 nagaan hoe ver we die 38,5% kunnen laten dalen als we wél rekening houden met terugverdieneffecten, bekijken we hoe Niemegeers en Pompen opbrengstneutraliteit realiseren. Dat is immers niet vanzelfsprekend. Hun tarief van 15% en vrijgesteld bedrag van €2500 leidt tot een ontvangst van €6 miljard, ter vergelijken met meer dan €2 miljard in het huidige systeem. Er moet dus zomaar even €6 miljard gevonden worden.

2.3 DIT “DROMEN” IS ECHT WEL “BEDROG”

Niemegeers en Pompen maken het verlies van €6 miljard als volgt goed:

1. efficiëntere inning van de belastingen: € miljard
2. besparingen op de werking van de overheid: €10 miljard
3. lagere intrestlasten op de openbare schuld: €2,4 miljard
4. afschaffing notionele intrestaftrek: €0,5 miljard
5. afschaffing subsidies aan bedrijven: €5,5 miljard
6. minder fiscale fraude: € miljard
7. meer economische groei: € miljard.

Het laatste cijfer hebben we al van tafel geveegd als dromerij. Dat er minder fiscale fraude zou kunnen zijn betwisten we niet. We merken wel op dat er ook *theoretische* modellen zijn die voorspellen dat de fiscale fraude zou kunnen toenemen als de belastingen dalen (gewoon omdat we rijker worden, en dan graag meer risico nemen). Empirisch onderzoek moet dus uitsluitsel geven en dat is jammer genoeg zéér schaars (en dat volgt uit de aard van de zaak natuurlijk). Het enige onderzoek dat enig licht op de zaak zou kunnen werpen is dat van Ivanova, Keen en Klemm (2005) over de invoering van de Russische vlaktaks. Het enige noemenswaardige effect was daar inderdaad een afname van de fraude en/of ontwijking. Alleen merken de auteurs zelf op:

“It remains unclear, however, whether the apparent improvement in compliance in Russia was indeed a behavioral response to the parametric change in the tax structure itself or a strengthening of some aspects of tax administration that occurred at around the same time, including strong statements by the newly-elected President Putin intended to bolster compliance” (Keen, Kim and Varsano, 2007).

Maar Niemegeers en Pompen hebben zo hun eigen empirische veronderstelling:

“Aangezien een vlaktaks van 15% de effectieve aanslagvoeten minstens halveert, kun je redelijkerwijs aannemen dat ook de belastingontduiking met de helft zal verminderen”.
(p.138).

Dit uitgangspunt is op geen enkel onderzoek gebaseerd en dus zomaar uit de lucht gegrepen. Het levert hen wel nog eens € “verondersteld” miljard euro op.

Ook de lagere intresten op de overheidsschuld gaan uit van dergelijke heroïsche, maar vooral totaal ongefundeerde hypothesen, nl. dat het verhoogd sparen zou leiden tot een daling van intrestvoeten (ze suggereren een daling met één procentpunt). Hoe dit zich inpast in het door de ECB gestuurde monetaire beleid, ons prijsnemerschap op de internationale kapitaalmarkten, en de reële groei van 8% is een macro-economisch raadsel.

De besparingen op werking van de overheid zijn gebaseerd op of geïnspireerd door de studie van Afonso, Schuknecht en Tanzi (2005) waarin deze auteurs efficiëntie-indicatoren berekenen voor een resem OECD-landen. Ze berekenen scores van relatieve efficiëntie. Eerst wordt het *resultaat* dat een overheid bereikt (de “output”) berekend door tal van indicatoren (bvb. BBP per capita, een corruptie-index, armoede, scholingsgraad, levensverwachting, grootte van het zwart circuit, kwaliteit van de rechtspraak) te herschalen, te normaliseren en dan *ongewogen* op te tellen. Die outputindicator wordt dan gedeeld door de totale middelen die naar de overheid gaan (als % van het BBP). Dan volgt nog

een normalisatie waarbij het efficiëntste land 1 krijgt als score. De Verenigde Staten, Luxemburg en Japan staan op 1.

Het gemiddelde voor de EURO-landen bedraagt 0,70. België haalt 0,66. Dat de methodologie door heel veel collegae bekritiseerd wordt, is nog eufemistisch uitgedrukt. Geloven we werkelijk in een macro-economische “*productiefunctie*” die deze ene input (% van het BBP dat via de overheid loopt) linkt aan deze berekende performantie-index? Hoe gevoelig zijn de bekomen resultaten voor de al dan niet “vergeten” of weggelaten dimensies? Of voor de manier waarop bvb. corruptie-indices zelf, laat staan de grootte van het zwarte circuit, gemeten worden? Dat bovenvermelde landen op één staan, zal zeker te maken hebben met het feit dat ze er ver boven uitsteken wat BBP per capita betreft. En het feit dat Zweden, Finland en Denemarken inefficiënter zijn dan België (Zweden haalt 0,57; Finland 0,61 en Denemarken 0,62), lijkt ook niet echt bemoedigend om veel beleidsrelevantie uit dit resultaat te halen.

Hiermee beweren we niet dat constructie van dergelijke “synthetische outputindicatoren” zinloos zou zijn. Het kernachtig beschrijven van zeer multidimensionele aspecten van een samenleving is een nobele doelstelling, en wat communicatie naar beleidsmakers betreft, misschien zelfs een onontbeerlijk hulpmiddel om een “verhaal” op te hangen. Maar als er iets is waar de wetenschappers in dit domein het over eens zijn, dan is het wel dat één van de absolute vereisten om op een wetenschappelijke manier met dergelijke indicatoren om te gaan het voorafgaandelijk opstellen van een conceptueel raamwerk is waarin de indicator past. In dit geval ontbreekt dat volledig. Bovendien:

“As far as decision makers are concerned, it is likely that for policy action individual variables and quantitative analyses (e.g. cost-benefit) are more relevant than an aggregate measure.” (Saltelli, 2007, p. 68)

schrijft één van de leidende figuren in dit domein. Hoe bruikbaar dergelijke indicatoren en de erop gebaseerde lijstjes ook zijn in het publieke discours om bvb. de aandacht te vestigen op de nood aan een meer performante overheid, geen zinnig mens haalt het in zijn hoofd op die 0,66-score van België een kwantitatief beleidsadvies voor mogelijke besparingen te baseren. Ook (of vooral) de auteurs van de studie zelf zouden hun resultaat nooit op deze manier interpreteren. M.a.w. uit dit cijfer afleiden dat de Belgische overheid dezelfde “output” kan produceren met 34% minder uitgaven is gewoon lachwekkend. Blijkbaar beseffen de auteurs dit ook, want de mogelijke besparing die ze daar eerst uit afleiden (34% van €139 miljard overheidsuitgaven geeft een besparing van €47,26 miljard) wordt dan plots naar beneden gehaald tot €10 miljard (onder het mom van “redelijkheid” en dat het Europees gemiddelde van 71% efficiëntie volstaat). Wij beweren derhalve niet dat de overheid niet zou kunnen besparen. Maar we weigeren dit in te schatten op dergelijke ongefundeerde wijze. Wij hebben zelf geen wetenschappelijk verantwoord onderzoek verricht ter zake, en schuiven daarom liever geen cijfer dan een absurd cijfer naar voor.

Het zelfde geldt trouwens voor de €5 miljard “efficiëntere inning” van belastingen. Investeren in een efficiëntere belastingadministratie, zowel wat betreft menselijk als fysiek kapitaal, is ongetwijfeld broodnodig. Maar of dit spoort met een besparing van €5 miljard...En hoe Niemegeers en Pompen uitsluiten dat op zijn minst een deel van die miljardenbesparing ook al niet opgenomen is in de andere twee posten (efficiënt werkende overheid en minder fiscale fraude) is ook totaal onduidelijk.

Ons besluit hierbij is dat de enige mogelijk verdienste van Niemegeers en Pompen erin ligt dat ze de 7 punten (zie hierboven op p. 9) hebben opgelijst op een *kwalitatieve* manier. De cijfers die ze erop plakken zijn van nul en generlei waarde. Daarvoor is minutieus, tijdrovend en wetenschappelijk verantwoord werk nodig. In de volgende sectie geven we een voorbeeld van dergelijke inschatting van

een mogelijk terugverdieneffect. Dat het *enkel* over de mogelijke toename van het arbeidsaanbod gaat is vanzelfsprekend een beperking. Maar het partiële karakter van de analyse kan ook geïnterpreteerd worden als de prijs die men moet betalen om op een ernstige manier over belastinghervormingen te spreken.

2.4 EEN SCHATTING VAN “TERUGVERDIENEFFECTEN”

We keren daarvoor terug naar de eerste vraag, en het begrip “overlast” dat een maatstaf is voor “efficiëntie” van belastingen. Deze *overlast* volgt uit de mogelijkheid van de belastingplichtige om zijn gedrag aan te passen om zo minder belasting te moeten betalen. Als we arbeidsinkomen belasten, dan gaan we eventueel minder werken; en als we sigaretten belasten dan gaan we eventueel minder roken. De “eventueel” in de vorige zinnen verwijst naar empirisch werk dat nodig is om de grootte van deze reactie van de burgers in te schatten. De vraag bij belastingen is immers meestal niet óf er excess burden (en dus extra welvaartsverlies) is, maar wel hoe groot dit extra verlies is.

De gedragsreacties van economische agenten op belastingen inschatten is een secuur en moeilijk werk. Maar in de onderliggende theorie hebben economen de laatste dertig jaar grote vooruitgang geboekt. Essentieel daarbij is dat het gedrag van een individu, of een individuele onderneming gemodelleerd wordt, want uiteindelijk zijn zij het die de beslissingen nemen. Dat is wat ons model doet. Achteraf aggregeren we dan die resultaten om tot een voorspelling van de “macro”-effecten te komen. Het voordeel van deze “micro”-analyse is trouwens dat ze naast de beter gefundeerde geaggregeerde voorspellingen ook toelaat om de verdelingseffecten te berekenen die we hebben voorgesteld in sectie 1.

Zelf hebben wij geen expertise in hoe ondernemingen op belastingen reageren. Onze berekeningen slaan dus enkel op wat economen de “aanbod”-zijde van de arbeidsmarkt noemen. Dat is een beperking natuurlijk. Maar toename van het aanbod is wel een noodzakelijke voorwaarde om, als er ook extra vraag naar arbeid zou ontstaan, de openstaande vacatures ingevuld te krijgen.

In Decoster, Orsini and De Swerdt (2008) en Decoster en Orsini (2007) hebben we in detail in kaart gebracht hoe een vlaktaks de prikkel om te werken verandert, hoe daarop gereageerd wordt, en hoeveel extra opbrengsten daardoor gegenereerd worden via sociale bijdragen, betaalde personenbelasting en zelfs indirecte belastingen (mensen die meer verdienen consumeren ook meer en betalen dus meer BTW en accijnzen). De budgettaire effecten vatten we samen in Tabel 6.

We vertrekken in kolom (1) die de verschillende ontvangstencategorieën weergeeft voor ons basisscenario waarvoor we het “terugverdien”-effect berekenen. In ons geval is dit basisscenario een vlaktaks van 38,5% met het huidige niveau van het vrijgestelde minimum. Deze vlaktaks is ongeveer opbrengstneutraal. We beantwoorden de vraag naar het terugverdieneffect door na te gaan hoeveel extra inkomsten er zouden gegenereerd worden door de toename van het arbeidsaanbod. Die informatie staat in kolom (2).

Enerzijds is dit budgettaire effect bemoedigend: op een totaal netto-budget van €77 miljard, is er een extra ontvangst van €1,2 miljard. De tabel toont aan in welke mate die extra ontvangsten komen van de personenbelasting (€369 miljoen), de sociale bijdragen (€39 miljoen), maar ook een daling van de werkloosheidsuitkeringen (-€8 miljoen) en een toename van de indirecte belastingen (€109 miljoen). Goed nieuws dus, en het gevolg van een toename van het arbeidsaanbod met 47000 voltijds equivalenten (zie de vermelde artikels voor details).

TABEL 6: BUDGETTAIRE EFFECTEN VAN DE REACTIES IN HET ARBEIDSAANBOD BIJ EEN VLAKTAKS VAN 38,5% (IN MILJOEN €)

	(1)	(2)	(3)
inkomstencategorie	opbrengst in miljoen € in basisscenario (vlaktaks 38,5% met vast arbeidsaanbod)	verandering in miljoen € in vergelijking met het cijfer in kolom (1) t.g.v. verandering arbeidsaanbod	bijkomende verandering in miljoen € t.g.v. de daling van het tarief van 38,5 naar 37%
personenbelasting	38,743	369	-1473
sociale bijdragen werkgevers	14,735	198	21
sociale bijdragen werknemers	20,685	441	45
minimum inkomensgarantie	3,032	10	-61
werkloosheid	6,304	-98	-9
indirecte belastingen	12,325	109	189
netto effect op het budget	77,152	1,205	-1,148

Bron: Decoster, De Swerd and Orsini (2008)

Dit resultaat laat ons toe om het vlaktakstarief eventueel verder te verlagen. De 38,5% was wel budgetneutraal onder de veronderstelling dat de economische agenten niet reageren, maar nu we “geactiveerd” hebben en €1,2 miljard extra inkomsten genereren is deze 38,5% natuurlijk te hoog. Kolom (3) geeft weer hoe ver we het vlaktakstarief kunnen laten dalen als we rekening houden met deze toch niet onaardige extra opbrengst. Het antwoord is ontvullerend. Slechts tot 37%... De reden is natuurlijk niet ver te zoeken: €1,2 miljard is net als de 47000 voltijds equivalente, een bemoedigend resultaat. Maar dit bedrag gebruiken om voor *alle* belastingplichtigen een tariefverlaging door te voeren drukt ons met de neus op de werkelijkheid. Het vlaktakstarief verlagen van 38,5% tot 37% doet de inkomsten van de personenbelasting al onmiddellijk met bijna €1,5 miljard dalen. Zijn er positieve effecten op de ontvangsten van een verlaging van de personenbelasting? Ja. Hebben we hier te maken met een Laffercurve-effect? In de verste verten niet. Daarvoor is de arbeidsaanbodreactie veel te beperkt.

Alleen al de twee verschillende manieren om dit terugverdieneffect voor te stellen (enerzijds €1,2 miljard extra opbrengst, anderzijds een heel beperkt effect op het opbrengstneutrale tarief) toont aan hoe makkelijk het is om, zelfs met cijfers, een vertekend of zelf populistisch discours te houden.

3 BESLUIT

De titel van het boek van Niemegeers en Pompen luidt “Vlaktaks: rechtvaardig en doeltreffend”. Noch het eerste adjectief (rechtvaardig), noch het tweede (doeltreffend) zijn ook maar op enige ernstige berekening gestoeld. In dit artikel hebben we aangetoond dat het zelfs erger is. Veel van de uitspraken in het boek zijn niet alleen wensdromerij, of holle ideologische slogans, maar gewoon manifest onjuist. Onze belastingen zijn wel degelijk progressief en dus herverdelend. Een belastingvoet berekenen door een “typische” loontrekkende elk jaar een nieuwe wagen van €30000 te laten aankopen daar 21% BTW op te doen betalen én ook zijn belastingvrije som niet mee te rekenen in

zijn beschikbaar inkomen is gewoon fout. Sociale zekerheid (wat we hier niet behandeld hebben) dient niet alleen, zelfs niet in de eerste plaats, om de allerarmsten een vangnet aan te bieden, maar is evenzeer een verzekeringssysteem (waar herverdelende aspecten doorheen geweven zijn). En er is geen enkele wetenschappelijk evidentie dat de groei in landen die een vlaktaks invoerden te maken heeft met die vlaktaks zelf.

Voor de auteurs van het uitmuntende IMF-artikel is de relevante vraag trouwens niet wanneer Westerse landen zullen overstappen op een vlaktaks, maar wel wanneer de landen die de vlaktaks hebben ingevoerd die weer zullen afvoeren. Dat is gebaseerd op hun analyse dat de hoofdreden voor de invoering lag in de “signaalfunctie”, en dat het signaal op dit moment snel aan belang inboet:

“At least for the second wave of reforms, and those still being undertaken, it is hard not to conclude that a key reason for the spread of low-rate flat taxes has been as an attempt to signal to the rest of the world a fundamental regime change, shifting toward more market-oriented policies. [...] Combined with the notion of yardstick competition with neighboring countries as an explanation of the regional diffusion, the signaling rationale appears to rationalize the observed spread of the flat tax. [...] Looking forward, the more recent flat tax reforms suggest that it is now not merely flatness but a low rate that is seen as important. Given worldwide reduction in statutory CIT rates, corporation tax rates in the order of 10% can perhaps be understood in terms of simple competition for mobile resources, at least for smaller countries. Even allowing for difficulties of compliance and administration, however, taxing largely immobile labor at such low rates is hard to rationalize other than as a signal. [...] Whether such an expensive form of signaling is warranted, especially as the increasingly commonality of low rate flat taxes dilutes its distinctiveness, remains to be seen. In countries where the commitment to an even-handed treatment of distinct taxpayers is not in doubt, where tax compliance is better established and tax administration more effective, where the income tax is more important in revenue terms and the revenue-neutral flat rate consequently higher, and where presumptions of marginal rate progressivity are more entrenched, the attractions of the flat tax have proved correspondingly less. The question is whether, as these conditions become more established in the flat tax countries themselves, the flat tax structures there will prove sustainable. The strengthening of the additional tax in Serbia in 2006, the intended reintroduction of a progressive rate schedule in São Tomé and Príncipe, and the questioning of flat taxation during the 2006 elections in the Slovak Republic suggest that the political robustness of the flat tax is not assured.” (Keen, Kim and Varsano, 2007)

Betekent dit alles dat we “tegenstander” zouden zijn van een vlaktaks? Hoegenaamd niet. Sinds halfweg de jaren negentig wordt door vele economen hard gestudeerd op realistische en verantwoorde vlaktakssystemen (met het boek van Atkinson, 1995 als mijlpaal en scharnierpunt). Alleen is een *conditio sine qua non* dat het ernstig gebeurt. Het betekent a fortiori ook niet dat er niet ernstig dient nagedacht te worden over een aanpassing of zelfs fundamentele hervorming van ons belastingsysteem. Er is ongetwijfeld nood aan een hernieuwd contract tussen burger en overheid zowel wat betreft wát de overheid doet, hoé ze het doet, en hoe ze het financiert. Alleen is de inzet daarvan té belangrijk om deze maatschappelijke discussie (die dus ook ideologisch móét zijn) te baseren op loze kreten en onverantwoorde experimenten zoals gepropageerd in het boek van Niemegeers en Pompen.

Onze analyses kunnen slechts een (klein) deelaspect verhelderen van een dergelijk brede maatschappelijke thematiek. Eén van de moeilijkheden om onze studies en resultaten te positioneren

in het maatschappelijke debat is juist dat we de beperktheid ervan inzien, zowel wat de methodologie als wat de scope ervan betreft. Maar als we niet willen dat John Kay gelijk heeft als hij schrijft:

“the voices of the wise who know that they do not know are often drowned by the ignorant who do not know that they do not know” (John Kay in Financial Times van 29 mei 2005)

dan kunnen we niet anders dan proberen het boek van Niemegeers en Pompen te overstemmen.

4 REFERENTIES

- Atkinson A. (1995), *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Oxford University Press, Oxford.
- Afonso A., Schuknecht L. en Tanzi V. (2005), Public sector efficiency: an international comparison, *Public Choice*, 123 (3-4), 321-347.
- Decoster A., De Swerdt K. en Orsini K. (2008), A Belgian flat income tax: effects on labour supply and income distribution, CES Discussion Paper 08.20, Centrum voor Economische Studiën, K.U.Leuven.
- Decoster A., De Swerdt K. en Verbist G. (2007), Indirect taxes and social policy: distributional impact of alternative financing of social security, CES Discussion Paper 07.11, Centrum voor Economische Studiën, K.U.Leuven.
- Decoster A. en Orsini K. (2007), Verdient een vlaktaks zichzelf terug?, *Leuven Economisch Standpunt* 117, Centrum voor Economische Studiën, K.U.Leuven.
- Decoster en Van Camp (2005), Hoe vlaks is onze tax? Is een flat tax “fair”?, *Leuvense Economische Standpunten* 110, Centrum voor Economische Studiën, K.U.Leuven.
- Ivanova A., Keen M. and Klemm A. (2005), The Russian ‘flat tax’ reform, *Economic Policy*, 20 (43), 397-444.
- Keen M., Kim Y. en Varsano R. (2007), The flat tax(es): principles and experience, *International Tax and Public Finance*, forthcoming.
- Niemegeers W. en Pompen E. (2008), *Vlaktaks: Rechtvaardig en Doeltreffend*, Roularta Books, Roeselare.
- Niemegeers W. en Pompen E., *Vlaktaks: Rechtvaardig en Doeltreffend*, *Opinie in De Standaard*, 28 augustus 2008.
- Paulus A. en Peichl A. (2008), Effect of flat tax reforms in Western Europe on equity and efficiency, *EUROMOD Working Paper No. EM2/08*, University of Essex.
- Saltelli A. (2007), Composite indicators: between analysis and advocacy, *Social Indicators Research*, 81, 65-77.
- Valenduc C. (2006), Une flat tax en Belgique? Quelques éclairages sur les principes et les conséquences d’une telle réforme, *Reflets et Perspectives de la Vie Economique*, 45 (3), 63-80.