

DE HOGE PRIJS VAN FISCALE AUTONOMIE^(*)

André Decoster en Stef Proost | Beide zijn hoogleraar aan het Centrum voor Economische Studiën van de KULeuven

De Nationale Bank en het Planbureau berekenden de voorstellen voor een nieuwe Financieringswet van de verschillende politieke partijen. Collega Paul De Grauwe evalueerde samen met vijf andere academici de resultaten van die berekeningen. Na afloop wees collega De Grauwe erop dat hij verrast was vast te stellen dat de verschillende voorstellen eigenlijk allemaal heel weinig verschil uitmaken voor de finale inkomsten die zowel de regio's als de federale staat zullen verwerven. Hij besluit daaruit dat het toch mogelijk moet zijn om tot een akkoord te komen wat betreft de Financieringswet.

Wat de mogelijkheid tot compromis betreft, zijn we het daar mee eens. Het is een goede zaak dat de verschillende voorstellen voldoende soepelheid in zich hebben om min of meer tot hetzelfde resultaat te leiden. Dat biedt Koninklijk bemiddelaar Vande Lanotte de mogelijkheid om de zaak – terecht - te dedramatiseren. Maar vanuit economisch oogpunt denken we dat de overstap naar een gesplitste personenbelasting helemaal geen goede zaak is.

Inderdaad, op het moment dat we dit schrijven is nog niet bekend wat het voorstel van de bemiddelaar zal inhouden. Maar voor de (meeste) Vlaamse partijen lijkt het een uitgemaakte zaak dat de grondige bijsturing van de Financieringswet in de richting moet gaan van een – zij het gedeeltelijke – splitsing van de personenbelasting. Die moet uitdrukking geven aan de roep om meer fiscale autonomie. Die splitsing van de personenbelasting zou de vorm kunnen aannemen van een regionale opcentiem of kan bestaan uit een échte splitsing, waarbij er een federale en een regionale tariefstructuur zou ontstaan (de zogenaamde 'split-rate').

Het is juist dat elk systeem, weze het een regionale opcentiem, een split-rate, maar zelfs ook het systeem van de huidige dotaties, zó kan opgesteld worden dat het rekenkundig min of meer tot hetzelfde resultaat komt. Dat blijkt inderdaad uit de – lovenswaardige – objectivering van de voorstellen door de vermelde berekeningen. Maar het is niet omdat verschillende wijzen om de regio's te financieren rekenkundig tot hetzelfde resultaat leiden, dat ze vanuit welvaartseconomisch oogpunt allemaal

even performant en efficiënt zijn. Daarvoor willen we waarschuwen. De roep om meer fiscale autonomie wordt best niet beantwoord door de personenbelasting te splitsen omdat we dan opgezadeld worden met een belangrijke belastbare basis die gedeeld wordt tussen verschillende overheidsniveaus. De federale overheid en de regionale overheid heffen belasting op dezelfde belastbare basis. Dat delen van een belastbare basis leidt niet tot een goed belastingsysteem, maar tot welvaartsverliezen.

Waarom? Omdat een gedeelde belastingbasis ervoor zorgt dat beslissingen van het ene overheidsniveau de inkomsten van een ander overheidsniveau beïnvloedt. En we hebben het dan niet over horizontale effecten waarbij belastingbeslissingen van bijvoorbeeld Vlaanderen de inkomsten van Brussel of Wallonië zouden beïnvloeden. Dat betreft het probleem van de vaak vermelde en welbekende belastingconcurrentie. Neen, de welvaartsverliezen waar wij voor waarschuwen volgen uit verticale interacties. Beslissingen van de federale overheid hebben gevolgen voor de inkomsten van de regionale overheid, en beslissingen van de

regionale overheid beïnvloeden de inkomsten van de federale overheid. Dat is geen boekhoudkundig effect, maar volgt uit het afgeleid effect van de belastingvoet op de belastbare basis. Stel, bij wijze van voorbeeld, dat, na de splitsing van de personenbelasting, de Vlaamse overheid haar belastingen wat verhoogt. Dan leidt dat in meerdere of mindere mate tot een inkrimping van de belastbare basis omdat de economische activiteit afgeremd wordt. In normale gevallen zal de Vlaamse overheid wellicht meer inkomsten hebben. Maar de federale overheid, die dezelfde belastbare basis gebruikt en haar belastingvoet ongewijzigd liet, ziet haar inkomsten dalen. De inefficiëntie van het belastingsysteem volgt uit het feit dat de verschillende overheden die ‘externe’ effecten van hun eigen beslissingen niet in rekening brengen bij het nemen van hun beslissing.

Maar is het niet vreemd dat we een voorbeeld geven waarbij de Vlaamse overheid haar autonomie gebruikt om de belasting te verhogen? Zal ze de belastingen niet eerder verlagen? Het antwoord is dat het er eigenlijk niet toe doet. Zowel een verhoging als een verlaging leiden tot een welvaartsverlies omdat elke overheid (dus ook de federale) de werkelijke kost van hun belastingheffing fout inschatten bij een gedeelde belastingbasis. In tegenstelling tot wat gangbaar is in het populaire discours, is de “kost” van belastingen voor de burger immers niet zomaar gelijk aan het bedrag dat de belastingbetaler ophoest.

Stel dat je graag naar de bioscoop gaat. Je bent bereid daar 8 à 10 euro voor neer te tellen. Misschien ook iets meer, maar wellicht geen 25€ (er is in elk geval een bovengrens). Veronderstel nu dat de overheid de belasting op bioscoopbezoek zo hoog optrekt (bvb. via BTW) dat je niet langer naar de bioscoop gaat, omdat de prijs boven die maximale bereidheid tot betalen uitkomt. Door het feit dat je geen bioscoopticket meer koopt, betaal je ook geen belasting en is de inkomst voor de overheid nul. Maar is de welvaartskost van deze belasting gelijk aan nul? Natuurlijk niet. Dit toont aan dat we de welvaartskost van belastingen niet mogen meten door naar de gerealiseerde overheidsopbrengst te kijken. Het is het ontwijkingsgedrag van de belastingbetaler dat de welvaartsverliezen veroorzaakt.

Het zijn dergelijke welvaartsverliezen die door economen in rekening gebracht worden als ze een “goed” (lees: efficiënt, of met minimale welvaartsverliezen) belastingsysteem uitdokteren. Niemand betaalt immers graag belastingen: het beschikbaar inkomen van de burger zou hoger zijn als de belastingen lager zouden zijn. Maar zoals uit het voorbeeld hierboven blijkt is het niet dit lager beschikbaar inkomen dat de ‘kost van belastingen’ uitmaakt. Met de belastingopbrengst worden uitgaven gedaan (bijvoorbeeld publieke goederen) en die komen ook ten goede aan de burger. Moest dat niet het geval zijn, dan zouden we even goed alle belastingen kunnen afschaffen. De basisregel van een goed belastingsysteem luidt

daarom: de welvaartskost van de belastingen moet gelijk zijn aan de waarde die de burger hecht aan de uitgaven die met de belastingen gedaan worden. Als we veronderstellen dat de waardering van die publieke uitgaven onveranderd blijft, dan is elke hervorming die een onjuist signaal geeft over de werkelijke kost van belastingen een slechte keuze. Dat is wat gebeurt met het delen van de belastbare basis. Die gedeelde belastingbasis leidt bovendien tot een onderschatting van de kosten van belastingheffing. In tegenstelling tot belastingconcurrentie leidt dit, hoe verrassend het ook mag klinken, tot te hoge belastingvoeten.

Is er dan geen ruimte voor fiscale autonomie? Toch wel. Maar men geeft fiscale autonomie best vorm bij middel van regionale belastingen op eigen regionale belastbare basissen. Wellicht zullen die niet volstaan om de uitgaven waarvoor de regio's en gemeenschappen bevoegd zijn te financieren. Dan kunnen de bijkomende middelen best verschaft worden via dotaties, of door een vast percentage van de in de regio geïnde belastingen door te storten vanuit de federale overheid. In elk geval: er is meer nodig is dan een louter boekhoudkundige oefening om de huidige financieringswet om te zetten in een transparanter en performanter systeem. Als dit nog enkele maanden in beslag neemt, het zij zo. Maar de richting die men nu lijkt in te slaan door kost wat kost meer fiscale autonomie toe te kennen via de splitsing van de personenbelasting, lijkt ons niet de juiste.