



# Vrijdenken over een belasting- hervorming

**BELASTINGDOSSIER**

ANDRÉ DECOSTER



*André Decoster is professor publieke financiën aan de KU Leuven<sup>1</sup>*

De laatste jaren zagen in verschillende landen commissies het levenslicht met als opdracht het belastingstelsel grondig te evalueren en voorstellen tot hervorming te formuleren. Enkele daarvan waren onafhankelijk van welke overheid dan ook, zoals de hoogstaande en sterk academisch gedreven *Mirrlees Review* in het Verenigd Koninkrijk of het boek *Pour une révolution fiscale* van de Franse economen Landais, Piketty en Saez.<sup>2</sup> Andere waren min of meer opgezet door de bevoegde ministers, zoals de *Henry Review* in Australië, de *Tax Working Group* in Nieuw-Zeeland, of de *US President's Advisory Panel on Federal Tax Reform* in de Verenigde Staten. België staat dus niet alleen met het gevoel dat het belastingstelsel onder de loep genomen moet worden en eventueel bijgestuurd. Dat alleen al relativeert de overheersende teneur in het publiek debat als zouden we hier in de slechtste aller belastingwerelden leven. Ik ben immers verre van zeker dat dit het geval is.

**A**lles kan natuurlijk altijd beter. Wat zijn in België de vaakst gehoorde klachten? Een klassieker is natuurlijk dat ons belastingsysteem 'te complex' is, en derhalve zou moeten vereenvoudigd worden. Een tweede veelgehoorde klacht stelt dat ons belastingsysteem 'onrechtvaardig' (geworden) is. Maar 'rechtvaardigheid' is een rijk begrip, waar zeker niet iedereen hetzelfde onder verstaat. Dat leidt vaak tot dovemansgesprekken. Bovendien kan 'herverdeling', vaak de uitdrukking van de ambitie om een rechtvaardig belastingsysteem te ontwerpen, op veel verschillende manieren gemeten worden. Ook dat leidt vaak tot misverstanden. Een derde klacht tenslotte weerspiegelt misschien wel de belangrijkste drijfveer achter de roep om belastinghervorming. Veel mensen bepleiten een belastinghervorming omdat onze belastingen 'te hoog' zouden zijn.

#### VERSCHILLENDE KLACHTEN

Complexiteit, onbillijkheid, en te hoge belastingdruk zijn drie heel verschillende klachten. Het publiek debat over een eventuele belastinghervorming zou al een flink stuk vooruit geholpen worden wanneer die drie aspecten duidelijk uit elkaar zouden worden gehaald. In deze tekst probeer ik dat te doen. Ik formuleer daarbij bewust geen concrete voorstellen; een schoenmaker blijft nu eenmaal best bij zijn leest. Dat neemt niet weg dat ik ervan overtuigd ben dat de bedenkingen die ik hier vanuit een veeleer theoretisch kader zal formuleren het debat van nut kunnen zijn. Ten eerste kunnen ze helpen om de argumenten beter te structureren. Ten tweede brengen ze de broodnodige nuancering aan en maken ze duidelijk waarover we spreken, en dus debatteren. Ten slotte zullen ze duidelijk maken dat er niet echt 'waarheden' zijn, maar slechts voorlopig inzicht. Deze bescheidenheid hoeft trouwens duidelijke politieke keuzes niet in de weg te staan. Waar mogelijk vul ik ook aan met empirische informatie. Dat is voornamelijk het geval voor de personenbelasting.

#### UITGANGSPUNT 1: SCHEID DISCUSSIE OVER DE BELASTINGDRUK VAN DE 'DESIGN' VAN HET SYSTEEM

Een belastinghervorming bepleiten op basis van het gevoel bij de burger dat belastingen te hoog zijn, is een non-starter. Natuurlijk vindt iedereen dat hij of zij te veel belastingen betaalt. Maar dat is niet de vraag die voorligt of dient te liggen bij een belastinghervorming. Een belastinghervorming dient een antwoord te formuleren op de vraag of we de vele componenten van ons belastingsysteem zo kunnen herschikken dat we dezelfde belastingopbrengst zouden genereren als in het huidige systeem, maar dan met minder welvaartsverliezen.<sup>3</sup> Een belastinghervorming moet voorstellen proberen uit te dokteren die hetzelfde niveau aan voorziening van publieke goederen of sociale bescherming garanderen, maar op een goedkopere manier. Dat betekent natuurlijk niet dat een discussie over dat niveau van voorziening van publieke goederen, of de mate van herverdeling niet zinvol is. Eerder integendeel. Het is één van dé politieke discussies bij uitstek. Maar de argumentatie voor een bepaalde mate van overheidstussenkomst (weze het publieke goederen of herverdeling) steunt op andere argumenten dan de discussie over het ontwerp van het systeem.

#### BELASTINGEN KEREN TERUG

Deze scheiding van de twee discussies wordt ook duidelijk uit het feit dat we de 'last', economen spreken hier van 'welvaartskost' of 'distortie', van belastingen niet afmeten aan de hoogte van de overheidsopbrengst. Dat maakt de permanente agitatie over een macro-economische belastingdruk van bijvoorbeeld 45 procent van het bbp (alle fiscale en parafiscale ontvangsten gedeeld door het bbp) totaal irrelevant voor een vruchtbare discussie over een belastinghervorming. Niet dat belastingen geen welvaartskosten veroorzaken. Maar die worden niet gemeten door het feit dat het beschikbare inkomen van de

belastingplichtige (of, voor een vennootschap, de winst na belasting) lager is dan vóór de belasting. Want de overheidsopbrengsten worden gebruikt om publieke (bijvoorbeeld veiligheid) of quasi-publieke goederen (bijvoorbeeld onderwijs) te produceren, of ook om inkomensvervangende uitkeringen uit te betalen waarvoor men zich via sociale premies verzekerd heeft. De betaalde belasting komt dus op een of andere manier terug bij burger of vennootschap. Het decor waartegen men een belastinghervorming uittekent, wordt derhalve best niet gevormd door dat fameuze 'overheidsbeslag', maar wel door de betrachting de welvaartskosten van de te verzamelen overheidsopbrengsten zo klein mogelijk te houden.

#### **UITGANGSPUNT 2: BRENG DE WELVAARTSKOST VAN BELASTINGEN IN REKENING**

Wat zijn die welvaartskosten dan wel? Stel dat je graag naar de bioscoop gaat. Daarvoor ben je bereid 8 à 10 euro neer te tellen. Wellicht zelfs iets meer, maar wellicht geen 25 euro (er is in elk geval een bovengrens). Veronderstel nu dat de overheid de belasting op bioscoopbezoek zo hoog optrekt (bijvoorbeeld via btw) dat je niet langer naar de bioscoop gaat, aangezien 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. Want je waardeert nog altijd een bioscoopbezoek, maar de belasting zorgt ervoor dat je niet meer gaat.

Dit simpele voorbeeld illustreert twee zaken: 1) de welvaartskost van belastingen kan en mag niet gemeten worden door naar de gerealiseerde overheidsopbrengst te kijken (want die is nul); 2) welvaartsverliezen van belastingen worden veroorzaakt door gedragsaanpassingen van de belastingbetaler (bijvoorbeeld ontwijkingsgedrag). Deze redenering geldt voor alle belastingvormen, of het nu de personenbelasting betreft, sociale

**'Rechtvaardigheid' is een rijk begrip, waar zeker niet iedereen hetzelfde onder verstaat.**

bijdragen, btw en accijnzen of de vennootschapsbelasting. Het zijn deze welvaartsverliezen die door economen in rekening gebracht worden als ze een 'goed' belastingsysteem uitdokteren. Het adjectief 'goed' moet hier gelezen worden als: een belastingsysteem dat een gegeven overheidsopbrengst realiseert met zo weinig mogelijk welvaartsverliezen. Dit is het 'efficiëntie-aspect' van een belastingsysteem.

Ik ben me ervan bewust dat dit kader voor een belastinghervorming tamelijk ver staat van wat veel mensen (onder andere zeker juristen) voor ogen hebben. Maar anderzijds is het wel hét methodologisch kader waarop veel resultaten, die dan doorsijpelen in het publieke debat, steunen. Bovendien, hoe abstract ook, kan men er wel concrete beleidsadviezen mee onderbouwen. Ik geef daarvan vier voorbeelden.

#### **DE NOTIONELE INTRESTAFTREK MAG BEHOUDEN BLIJVEN**

Zo is de notionele intrestaftrek er net op gericht om 'arbitrage' tussen financiering van de onderneming via eigen vermogen of via schuld vanuit fiscaal oogpunt neutraal te maken. Indien dat niet het geval is, dan is het mogelijk dat de keuze voor een van de twee financieringsvormen enkel ingegeven is door de verschillende fiscale behandeling. Ook die gedragsaanpassing leidt tot welvaartsverliezen. Daarom is de notionele intrestaftrek, ondanks eventuele implementatieproblemen, vanuit efficiëntie-oogpunt een goede maatregel die binnen het kader van een belastinghervorming niet noodzakelijk in vraag moet worden gesteld.<sup>4</sup>

**Het is maar zeer de vraag of de recente beweging om de successierechten te verlagen wel de beweging in de juiste richting is, dan wel of een belastinghervorming juist niet moet denken om die opnieuw te verhogen.**

#### **VOORKEUR VOOR BELASTBARE BASISSEN DIE 'INELASTISCH' ZIJN**

In het algemeen leidt het concept van 'efficiënte' belastingheffing tot de keuze van belastbare grondslagen waar de gedragsreactie zo klein mogelijk is ('inelastisch' in het vakjargon). Vandaar het advies om bijvoorbeeld meerwaarden (economen noemen dit 'rentes') waar de belastingplichtige geen enkele verdienste aan heeft, weg te belasten. Een voorbeeld is de meerwaarde van eigendom die goed gelegen is, of in waarde stijgt door publieke investeringen. Het welvaartsverlies van een dergelijke belasting op meerwaarden is minimaal of zelfs nul, en de opbrengst van dergelijke 'efficiënte' belasting kan gebruikt worden om andere belastingen die wel welvaartskosten meebrengen te verlagen. De lage welvaartskost van een belasting op ontvangen erfenissen steunt ook op dit inzicht. Successierechten zijn daarom een 'goedkope' manier om overheidsmiddelen te verzamelen (die dan ook nog eens herverdelend werkt) en het is maar zeer de vraag of de recente beweging om de successierechten te verlagen wel de beweging in de juiste richting is, dan wel of een belastinghervorming juist niet moet denken om die opnieuw te verhogen.

#### **VERGROENING VAN DE FISCALITEIT IS TWEE KEER WINST**

Soms is de gedragsreactie die door een belasting uitgelokt wordt net wat de beleidmaker wil

bereiken. Marktprijzen geven immers niet altijd het 'juiste' signaal voor de beslissing die consumenten en producenten nemen. Daardoor wordt, als de prijzen niet bijgestuurd worden, te veel of te weinig geconsumeerd van bepaalde goederen, en te veel of te weinig geproduceerd, of op de verkeerde manier. Met 'te veel' of 'te weinig' verwijzen we hier naar de welvaartswinst die er zou zijn, als dat gedrag wordt bijgestuurd. Het voorbeeld bij uitstek zijn milieubelastingen. Die leveren niet alleen winst op aangezien er door de heffing minder zal vervuild worden, ze leveren ook nog eens overheidsopbrengst op.<sup>5</sup> Die opbrengst kan op haar beurt gebruikt worden om andere belastingen, die welvaartskosten meebrengen, te verlagen (bijvoorbeeld de belasting op arbeid). Dat verlaagt de welvaartskost van de belasting op arbeid zodat er twee keer winst geboekt wordt. Dat staat in de literatuur bekend als het *double dividend*. Hoe groot die dubbele winst is, is een empirische vraag. Maar dat een vergroening van de fiscaliteit een stap in de goede richting zou zijn, lijkt me buiten kijf te staan.

#### **NIET ELKE BELASTING MOET HERVERDELEN; DE PERSONENBELASTING NET WEL**

Ook bij de discussie over de lasten op arbeid, bijvoorbeeld via de inkomstenbelasting (op de sociale bijdragen kom ik later terug), biedt dit kader van het 'minimeren van distorties' relevante inzichten. Ook hier geldt dat de 'last' van de belasting op arbeidsinkomen niet gemeten wordt door de hoogte van de belastingdruk op arbeid, maar wel door het feit dat mensen daardoor meer of minder gaan werken dan ze zouden doen bij lagere of minder distortieve belastingen. Dat betekent dat het pleidooi om bij een belastinghervorming de lasten op arbeidsinkomen deels te verschuiven naar lasten op bestedingen (via btw) enkel kan gesteund zijn op een empirisch resultaat dat het welvaartsverlies van die btw-verhoging (want ook btw is distortief) kleiner is dan de welvaartswinst die geboekt

wordt door een verlaging van de belasting op arbeid. Dat verschil zal onder meer afhangen van hoe progressief de arbeidsinkomensbelasting is in vergelijking met een nagenoeg niet-progressieve btw. Algemeen wordt aangenomen dat de progressieve inkomstenbelasting distortiever is dan de nagenoeg proportionele belasting op bestedingen. Het is dus niet uitgesloten dat we welvaartswinst kunnen boeken door dezelfde overheidsontvangst te verzamelen door arbeid minder, en consumptie meer te belasten. Maar dat gebeurt dan wel door een progressief instrument te vervangen door een minder herverdelend instrument. Dat brengt ons meteen naar het volgende aspect: rechtvaardigheid van belastingen. Er was immers een goede reden om de inkomstenbelasting progressief (en dus distortiever) te maken: namelijk de rijken meer doen bijdragen dan de armen.

#### HOE ONRECHTVAARDIG ZIJN ONZE BELASTINGEN?

Voor velen staat het vast dat onze belastingen onbillijk verdeeld zijn. Nochtans is dat minder evident dan het lijkt. Daar zijn verschillende redenen voor. De twee belangrijkste lijken me de volgende te zijn: 1) het is absoluut niet vanzelfsprekend te bepalen wie de uiteindelijke last van een belasting draagt; vaak valt dat immers niet samen met wie ze feitelijk betaalt als belastingplichtige; 2) het criterium dat men gebruikt om van 'arm' en 'rijk' te spreken (bijvoorbeeld inkomen) is niet altijd de scherpste uitdrukking van onderliggende ethische intuïties die herverdeling rechtvaardigen.

#### UITGANGSPUNT 3: EEN BELASTING IS NIET ALTIJD WAT ZE LIJKT

Het eerste aspect staat bekend als de 'incidentie'-problematiek van belastingen (waar 'valt' de belasting uiteindelijk?). Deze kwestie vormt al decennialang het studie-onderwerp van economische belastingtheorie. Het bekende voorbeeld is dat het verre van duidelijk is dat de

**Het is verre van duidelijk dat de vennootschapsbelasting uiteindelijk gedragen wordt door de aandeelhouders.**

vennootschapsbelasting uiteindelijk gedragen wordt door de aandeelhouders. Er zullen immers bijna zeker effecten zijn van de verschillende keuzes die ondernemingen maken. Die zullen ook gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de werknemers. In de mate we een vennootschapsbelasting beschouwen als een belasting op kapitaal, en die in dat opzicht zouden kunnen gebruiken om de lasten op arbeid te verminderen, betekent dit bovendien ook dat sectoren die relatief meer kapitaal gebruiken die belasting meer zullen voelen dan meer arbeidsintensieve sectoren. Dat leidt tot verdelingseffecten tussen werknemers van verschillende sectoren, tussen opleidingsniveaus enzovoort. Hiermee is absoluut niet gezegd dat de onzekerheid van de finale incidentie van een belasting er moet toe leiden dat we geen verschuivingen van de belastingdruk moeten organiseren. Wel dat de finale belastingincidentie best zo goed mogelijk in kaart wordt gebracht voor men verdelingsuitspraken doet. Daar bestaan goede modellen voor (algemeen evenwichtsmodellen).

In Nederland bijvoorbeeld gebruikt men het model MIMIC om die algemeen evenwichtseffecten van verschillende belastinginstrumenten in kaart te brengen.<sup>6</sup> Bij mijn weten worden de Belgische discussies over belastinghervormingen jammer genoeg niet gevoed door dergelijke informatie. Hoe het ook zij, in elk geval luidt de aanbeveling hier als volgt: staar je niet blind op de rekenkundige 'morning-after effecten' van een bepaalde hervorming. Bekijk vooral het effect van een belasting in samenhang met de

hele economie, en dus ook in samenhang met alle andere belastinginstrumenten. Ik kom daar straks nog op terug.

#### **UITGANGSPUNT 4: RECHTVAARDIGHEID IS MEER DAN EEN TABEL MET DECIELEN VAN DE INKOMENSVERDELING**

Ook al is het niet evident om de finale incidentie van belastingen te berekenen, het blijft al een hele vooruitgang dat uitspraken over 'verdeling van belastingdruk' empirisch gefundeerd worden door de betaalde belastingen van de hele bevolking in kaart te brengen. Zoals *De Tijd* onlangs bewees bij een evaluatie van de belastingmaatregelen genomen door Di Rupo I, is het immers al te gemakkelijk om een paar 'gevallen' te construeren die, net door hun specifieke situatie, bij een bepaalde maatregel heel veel verliezen of heel veel winnen.<sup>7</sup> Dergelijk gekleurd nattevingerwerk is geen bruikbare informatie voor een broodnodige verdelingsanalyse. Op p. 12 toon ik hoe de belastingdruk verdeeld is voor de volledige bevolking. Ik moet me daarbij beperken tot de personenbelasting, omdat alleen daarover gedetailleerde informatie op het niveau van de volledige populatie van belastingplichtigen beschikbaar is. Bovendien zal die voorstelling evenmin ontsnappen aan de opmerking uit de vorige paragraaf. Maar voor we naar die verdeling van de personenbelasting kijken, maak ik eerst een belangrijke kanttekening over het gebruik van 'inkomen' als variabele waarmee we uitspraken doen over 'arm' en 'rijk' in het kader van 'rechtvaardigheid van belastingen'.

Als er al empirische evidentie gebruikt wordt om die perceptie van onrechtvaardigheid te onderbouwen, is die meestal gebaseerd op cijfers van gemiddeld betaalde belastingen per (bruto)inkomensgroep in de personenbelasting. De vraag is echter of het bruto-inkomen wel de meest geschikte grootte is om een verdelingsanalyse op te baseren? Vinden we echt dat iemand die

3.000 euro per maand bruto verdient door 150 uur te werken aan 20 euro per uur op dezelfde manier moet worden belast als iemand die voor eenzelfde maandloon slechts 50 uur moet werken (met een uurloon van 60 euro)? Of als iemand voor wie die 3.000 euro in grote mate bestaat uit niet-arbeidsinkomen? Het antwoord is wellicht 'neen'. Het antwoord op de vraag hoe we dan precies willen differentiëren, is echter veel moeilijker te geven. Maar in elk geval: 'verdelingsanalyse' is iets genuanceerder dan gewoon naar inkomensklassen kijken. De meesten zullen bereid zijn een onderscheid te maken tussen een hoog inkomen dat het gevolg is van veel inspanning ('verdienste'), dan wel van veel geluk. Dat geluk (of ongeluk) kan allerlei vormen aannemen: geboren worden met talenten die goed 'in de markt' liggen, opgroeien in een schoolsterke omgeving, een aangeboren goede gezondheid enzovoort. Vaak, maar niet altijd, is verdelingsbekommernis ingegeven door de betrachting deze geluksfactoren te compenseren. Terecht.

Alleen is het zeer moeilijk om in de praktijk de eigen verdienste en inspanning te onderscheiden van, bijvoorbeeld, weinig talent. Hoe weet je of iemand een laag inkomen heeft omdat hij of zij zich weinig ingespannen heeft (maar bijvoorbeeld wel heel getalenteerd is en dus veel zou kunnen verdienen), dan wel omdat hij of zij een lage verdien capaciteit heeft?

Net daarmee heeft de economische theorie van belastingen zich de laatste veertig jaar beziggehouden (met als startpunt het werk van Mirrlees begin jaren 70). Het basisinzicht uit die intussen uitgebreide tak van publieke financiën is het volgende: de inherent moeilijke observeerbaarheid van datgene wat we eigenlijk willen herverdelen (bijvoorbeeld verdien capaciteit) zorgt voor een afruil tussen efficiëntie en herverdeling. Hoeveel we willen herverdelen en op basis van welke onderliggende ethische keuzes is in grote mate

een politieke vraag. Bovendien is het einddoel waarschijnlijk geen gelijke inkomensverdeling. Wel willen we mensen compenseren voor de ongelijke talenten en andere onobserveerbare karakteristieken die hun leven bemoeilijken. Ook dit kan weer abstract lijken. Het wordt al concreter wanneer het wordt geformuleerd als conclusie van 'optimale belastingtheorie': voor de herverdeling gebruik je best d t specifiek belastinginstrument die het dichtst aansluit bij die onderliggende persoonlijke karakteristieken. Dat inzicht brengt me tot de volgende paragraaf.

#### **UITGANGSPUNT 5: BEKIJK HET SYSTEEM ALS GEHEEL**

Dat een belastinghervorming het best wordt uitgetekend vanuit een systeembenadering heeft heel concrete implicaties. Zo is bijvoorbeeld niet elk belastinginstrument even geschikt om te herverdelen. De btw is als herverdelingsinstrument bijvoorbeeld een botte bijl. Zelfs als armen proportioneel meer uitgeven aan voeding dan rijken, dan nog profiteren rijken mee van de lagere btw op voeding. Dat heeft verschillende implicaties. Ten eerste is het niet zeker dat we de btw-differentiatie wel moeten aanhouden. Misschien is een uniform btw-tarief wel efficiënter.<sup>8</sup> Het spaart niet alleen administratiekosten uit, maar ook gelobby van allerlei belangengroepen (de horeca bijvoorbeeld), zodat er meer opbrengst zal zijn voor hetzelfde welvaartsverlies bij de burgers. Die extra-opbrengst kan dan gebruikt worden om de averechtse herverdelings-effecten te compenseren, hetzij via een meer progressieve personenbelasting, hetzij via gerichte aanpassingen van de uitkeringen. Netto blijft er welvaartswinst over, en dat is goed voor iedereen. Ten tweede betekent het dat zich blind staren op averechtse herverdelingseffecten van een verschuiving van de lasten op arbeid naar btw slechts een deel van het verhaal is. Wellicht is die verschuiving inderdaad regressief, maar niets verhindert om een beter geschikt

**Heel veel mensen gaan ervan uit dat ze sowieso aan 50 procent belast worden. De tweede kolom van de tabel toont, dat, weliswaar enkel in de personenbelasting, slechts 12,5 procent van de belastingplichtigen aan een marginaal tarief van 50 procent zit.**

herverdelingsinstrument (zoals de progressieve personenbelasting) in te schakelen om die verdelingseffecten te neutraliseren. Het verdient dan ook aanbeveling een belastinghervorming steeds te benaderen als een hervorming van het hele systeem van overheidsontvangsten en, in grote mate ook, overheidsuitgaven. Een goed doordachte belastinghervorming moet idealiter deze effecten empirisch in kaart brengen. En kan het niet voor België (die distorties meten is niet vanzelfsprekend op korte termijn), dan kan men zich nog altijd laten inspireren door de empirische resultaten uit het buitenland.

#### **UITGANGSPUNT 6: DE PERSONENBELASTING IS WEL DEGELIJK PROGRESSIEF, ONDANKS FISCALE UITGAVEN**

Aangezien ik ervoor pleit de herverdelingstaak, toch wat belasting en uitkeringen betreft, in eerste instantie bij de personenbelasting te houden, is het van belang dat de progressiviteit van de personenbelasting behouden blijft en, indien daar maatschappelijk een draagvlak voor bestaat, eventueel zelfs versterkt wordt.

Een eerste vaak gehoorde aanklacht is dat de talloze aftrekken en vrijstellingen de progressiviteit van de personenbelasting uithollen. Sommigen gaan zelfs verder en spreken van tenietdoen waardoor onze personenbelasting niet meer progressief zou zijn. Is dat zo? In tegenstelling met

**Wat er ook beweerd wordt, onze personenbelasting is progressief. Het stijgend gemiddeld tarief zorgt wel degelijk voor herverdeling van inkomen.**

wat vaak gedacht wordt, is voor de progressiviteit (en dus herverdeling) van de personenbelasting niet het marginaal tarief van doorslaggevend belang. Het marginaal tarief is de extra belasting die je betaalt als je één extra euro belastbaar inkomen hebt. Die tarieven variëren van 25 naar 50 procent en staan opgelijst in de linkerkolom van Tabel 1. Dank zij een steekproef van belastingaangiften die voldoende groot is om representatief te zijn voor de volledige bevolking, kunnen we in kaart brengen hoeveel belastingplichtigen aan welk tarief belast worden.<sup>9</sup> Heel veel mensen gaan ervan uit dat ze sowieso aan 50 procent belast worden. De tweede kolom van de tabel toont, dat, weliswaar enkel in de personenbelasting, slechts 12,5 procent van de belastingplichtigen aan een marginaal tarief van 50% zit. Meer dan een derde van de belastingplichtigen wordt belast aan een tarief dat niet hoger is dan 30 procent.

Dat betekent meteen ook dat een verhoging van het hoogste marginaal tarief in grote mate een symboolwaarde heeft. De belastbare massa die zou belast worden wanneer we bijvoorbeeld een nieuw marginaal tarief van 60 procent zouden

invoeren, is tamelijk beperkt.<sup>10</sup> Let wel, symboolwaarde is ook 'waarde'. Deze vaststellingen leiden alleen tot de conclusie dat de invoering van een hoger marginaal tarief voor topinkomens het best op andere gronden gemotiveerd wordt dan het genereren van veel meer opbrengsten, en/of het sterk reduceren van de ongelijkheid.

Maar er is meer. De mate waarin de personenbelasting inkomens herverdeelt, hangt niet af van die marginale tarieven in Tabel 1, maar wel van het gemiddeld tarief, en vooral van het verloop ervan doorheen de inkomensklassen. Iemand met een nettobelastbaar inkomen van 45.000 euro wordt marginaal wel belast aan 50 procent, maar een stuk van zijn inkomen wordt ook vrijgesteld, een stuk wordt belast aan 25 procent, een stuk aan 30 procent enzovoort. Daardoor is de gemiddelde belastingvoet op dat inkomen van 45.000 euro lager dan 50 procent. Mensen overschatten niet alleen hun marginale belastingvoet, ze doen dat wellicht nog meer met hun gemiddelde belastingvoet. Bovendien zijn de marginale tarieven uitgedrukt in termen van schalen van het nettobelastbaar inkomen. Dat wordt verkregen door (al dan niet forfaitaire) beroepskosten en andere inkomensafrekenen in mindering te brengen van het bruto -inkomen exclusief sociale zekerheidsbijdragen.

In Tabel 2 lijst ik de belastingdruk in de personenbelasting op voor de volledige bevolking van belastingplichtigen. Dat gebeurt aan de hand

**Tabel 1: Marginale aanslagvoet in de personenbelasting AJ 2010**

Inkomensgrenzen voor het netto belastbaar inkomen	Marginaal tarief in %	% van de belastingplichtigen	Cumulatief % van de belastingplichtigen
<=0	0	7,7	7,7
0 - 7900	25	16,0	23,7
7900 - 11240	30	10,2	33,8
11240 - 18730	40	26,2	60,0
18730 - 34330	45	27,5	87,5
>34330	50	12,5	100,0



van de gemiddelde belastingvoet in termen van het brutobelastbaar inkomen.<sup>11</sup> Het verloop van de gemiddelde belastingvoet doorheen de inkomensverdeling wordt geschetst voor tien decielen van brutobelastbaar inkomen (telkens 10 procent van de fiscale bevolking, geordend van laagste brutobelastbaar inkomen tot hoogste brutobelastbaar inkomen. Het hoogste deciel (de rijkste 10 procent dus) splitsen we nog eens op in tien even grote bevolkingsgroepen (percentielen genoemd). De laatste rij van de tabel geeft dus de belastingdruk weer van de 1 procent rijkste belastingplichtigen in de personenbelasting.

Wat leren we uit deze tabel? Ten eerste dat het gemiddeld tarief wel degelijk stijgt doorheen

de inkomensdecielen. Het gemiddeld tarief begint negatief voor de laagste twee decielen (ten gevolge van terugbetaalbare belastingkredieten), en stijgt dan van 1,3 procent voor het derde deciel tot 24,9 procent voor het hoogste deciel. Conclusie: wat er ook beweerd wordt, onze personenbelasting is progressief. Het stijgend gemiddeld tarief zorgt wel degelijk voor herverdeling van inkomen. Dat blijkt uit een vergelijking van de aandelen in het brutobelastbaar inkomen en in het inkomen na belasting per deciel (kolommen 3 en 4 van Tabel 1). Tot en met het zesde deciel neemt het aandeel in het inkomen toe t.g.v. de belastingheffing. De rijkste 30 procent (de decielen 8, 9 en 10) zien hun inkomensaandeel afnemen.

**Tabel 2: Gemiddelde aanslagvoet in de personenbelasting AJ 2010**

Deciel van het brutobelastbaar inkomen	Feitelijke belastingvoet in 2010	Aandeel in inkomen voor belasting	Aandeel in inkomen na belasting	Belastingvoet bij afschaffing alle belastingaftrekken
<b>Volledige bevolking</b>	<b>17,8</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>22,6</b>
1	-1,7	0,6	0,7	0,0
2	-0,8	3,8	4,7	3,3
3	1,3	4,7	5,7	6,2
4	3,5	5,5	6,5	10,4
5	8,7	6,8	7,6	16,1
6	13,8	8,8	9,2	19,2
7	17,8	10,6	10,6	22,2
8	20,8	12,8	12,3	25,0
9	23,2	16,4	15,4	27,3
10	24,9	30,0	27,4	29,4
<b>Percentiel</b>				
91	24,5	2,0	1,8	28,6
92	25,0	2,0	1,9	29,3
93	26,2	2,1	1,9	30,0
94	25,8	2,3	2,0	29,8
95	25,5	2,4	2,2	29,9
96	27,3	2,6	2,3	31,2
97	26,4	2,7	2,5	30,4
98	26,3	3,1	2,8	30,4
99	25,1	3,7	3,4	29,9
100	22,1	7,2	6,8	27,2

**Stel bij een belastinghervorming alle fiscale uitgaven in vraag. Behoud deze die vanuit efficiëntie-overwegingen kunnen gemotiveerd worden.**

Er is wel een opmerkelijk fenomeen helemaal bovenaan de inkomensladder. Wanneer we het topdeciel verder opsplitsen in percentielen, dan neemt het gemiddeld tarief aanvankelijk nog toe: van 24,5 procent voor het 91ste percentiel tot 27,3 procent voor het 96ste percentiel. Maar voor de rijkste 4 procent van de belastingplichtigen neemt het tarief af. En zeker voor de rijkste 1 procent is de daling heel fors. Zij betalen gemiddeld 22,1 procent personenbelasting, wat maar liefst 5 procentpunt minder is dan hun rijke collega's in het 96<sup>ste</sup> percentiel. De vaststelling is onmiskenbaar. Ze kan mee verklaren waarom zovelen vinden dat onze personenbelasting niet meer progressief (en dus herverdelend) zou zijn. Ik wil dit nuanceren. Het feit op zich verdient zeker meer studie, en er is dringend nood aan verklaringen voor wat er helemaal bovenaan de inkomensladder gebeurt (op het effect van aftrekken en andere fiscale uitgaven kom ik straks terug). Maar anderzijds mag het fenomeen niet overtrokken worden, in de zin dat dit effect, al weze het symbolisch belangrijk, absoluut niet van die omvang is dat het de herverdeling van de personenbelasting zou onderuit halen.

Die vaststelling dat de personenbelasting wel degelijk herverdeelt, is belangrijk in het licht van discussies over een hervorming van de personenbelasting die zich laten inspireren door de volgende, vaak gehoorde stelling: 'voer maar een vlaktaks in (d.w.z. met één tarief), want onze personenbelasting is toch niet meer progressief'. Dat is een uitgangspunt dat geen em-

pirische grond heeft. Ik hoop dan ook dat een belastinghervorming in elk geval niet ingaat op de steeds weerkerende lokroep van de invoering van een vlaktaks. Talloze studies tonen aan dat er sterke averechtse herverdelende effecten zijn van een vlaktaks. Dat is ook logisch. Zoals ik hierboven schetste is het herverdelingsobjectief in eerste instantie gekoppeld aan persoonlijke karakteristieken. Die komen, weliswaar onzuiver, best tot uiting in het brutobelastbaar inkomen. Het herverdelingsobjectief serieus nemen, betekent meteen ook de progressiviteit van de personenbelasting verdedigen. Nog anders gezegd; als men evenveel wil herverdelen (een lip-pendienst die door nogal wat verdedigers van de vlaktaks bewezen wordt), dan is het gewoon inefficiënt (d.w.z. veel duurder) om dat te willen realiseren via een vlaktaks.

#### AFTREKKEN EN VERMINDERINGEN

Maar hollen de vele aftrekken en verminderingen die progressiviteit dan niet uit? Ten eerste:

**Tabel 3: Aandeel van de fiscale uitgaven per deciel (in %)**

Deciel van het bruto-belastbaar inkomen (per belastingplichtige)	Bruto belastbaar inkomen		Bewezen bedrijfslasten <sup>4</sup>
	Gemiddeld per aangifte	Aandeel in totaal in %	
1		0,6	0,0
2		3,8	0,0
3		4,7	0,0
4		5,5	0,1
5		6,8	0,5
6		8,8	1,0
7		10,6	2,5
8		12,8	4,5
9		16,4	9,3
10		30,0	82,0
Kostprijs in miljoen €		-	1255
Gemiddelde voet		17,8	0,64

wat we in Tabel 1 toonden is het verloop van de gemiddelde belastingvoet nadat alle aftrekken en verminderingen zijn toegekend. Het gaat om de feitelijk betaalde belasting. Gegeven wat we hierboven hebben vastgesteld, is het effect van de verminderingen en aftrekken dus blijkbaar niet groot genoeg om de progressiviteit teniet te doen. Anderzijds betekent dat natuurlijk niet dat zonder al die aftrekken en verminderingen de progressiviteit (en dus de herverdeling) niet groter zou zijn. Want inderdaad, het gebruik van de vele aftrekken en verminderingen, speelt duidelijk in het voordeel van de hogere inkomensklassen. Dat toon ik met Tabel 3.

In deze tabel vergelijken we voor elk deciel het aandeel in het brutobelastbaar inkomen met het aandeel in de belastingvermindering die het gevolg is van een bepaalde fiscale uitgave. Het bouwsparen bijvoorbeeld zorgt ervoor dat er 864 miljoen minder belastingontvangsten zijn dan in het geval waarin die belastingaf-

trek er niet zou zijn.<sup>12</sup> Voor elk deciel geeft de desbetreffende kolom weer hoeveel van die fiscale uitgave in dat deciel terecht komt. Een fiscale uitgave die de progressiviteit niet aantast (m.a.w. die de gemiddelde belastingvoet in elke inkomensgroep evenveel zou laten dalen), zou netjes proportioneel moeten verdeeld zijn, op dezelfde manier als het brutobelastbaar inkomen. Neem bijvoorbeeld het tweede deciel. Dat zorgt voor 3,8 procent van de belastbare massa. De progressiviteit zou ongewijzigd blijven indien dat tweede deciel ook 3,8 procent van de belastingverminderingen zou genieten.

Tabel 3 toont duidelijk aan dat dat niet het geval is. Ik heb de cijfers in de tabel schuin gezet indien het aandeel van de fiscale uitgave kleiner is dan het inkomensaandeel. Het cijfer staat vetjes indien het aandeel in de fiscale uitgave groter is dan het inkomensaandeel. De cijfers spreken voor zich. Het aanvoelen van veel mensen dat de meeste fiscale uitgaven vooral de

	Bouwsparen	Woonbonus	Intrestaftrek	Energie	Pensioen-sparen	Woningaftrek	Lange termijn-sparen	Diensten-cheques
	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,8
	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	1,3	0,1	3,1
	0,2	0,6	0,5	1,0	0,6	<b>4,9</b>	1,0	2,5
	1,1	1,6	1,3	2,0	2,1	<b>8,6</b>	2,0	3,7
	3,0	4,1	3,2	3,7	5,1	<b>12,0</b>	5,7	<b>7,6</b>
	6,8	<b>10,2</b>	6,8	8,8	<b>9,0</b>	<b>12,9</b>	8,3	7,1
	11,7	<b>18,2</b>	9,3	11,7	<b>13,3</b>	<b>10,9</b>	<b>12,0</b>	8,0
	17,7	<b>21,9</b>	<b>14,6</b>	<b>16,6</b>	<b>17,6</b>	11,8	<b>14,4</b>	11,1
	<b>26,0</b>	<b>22,9</b>	<b>22,4</b>	<b>24,2</b>	<b>22,6</b>	15,2	<b>21,0</b>	<b>19,9</b>
	<b>33,5</b>	20,3	<b>41,7</b>	<b>31,9</b>	29,6	22,5	<b>35,6</b>	<b>36,3</b>
	864	815	673	600	498	489	278	137
	0,42	0,35	0,31	0,26	0,25	0,14	0,07	36,3

**Dat een fiscale hervorming een grondige herziening van de onroerendgoedbelasting moet beogen (met onder meer, maar niet uitsluitend, een perequatie van de kadastrale inkomens), lijkt me een evidentie.**

rijkere belastingplichtigen ten goede komen, is dus juist. Bijna altijd vinden we de vetgedrukte cijfers in de bovenste decielen. Neem het al eerder geciteerde voorbeeld van het bouwsparen. Van de totale belastingvermindering van 864 miljoen komt bijna 90 procent daarvan terecht bij de vier hoogste decielen, terwijl het aandeel van die 40 procent rijkste belastingplichtigen in het belastbaar inkomen 70 procent bedraagt. Met uitzondering van de woningaftrek geldt deze vertekening in het voordeel van hogere inkomensgroepen voor bijna alle fiscale uitgaven.<sup>13</sup>

De vaststellingen van Tabel 3 bevestigen het aanvoelen dat de aftrekken vooral de rijkere belastingplichtigen ten goede komen. Anderzijds verdient ook de vraag hoe sterk dit fenomeen ook de herverdelende kracht van de personenbelasting erodeert, een iets genuanceerder antwoord. De reden daarvoor ligt in het feit dat herverdeling niet enkel bepaald wordt door de stijgende gemiddelde voet van de personenbelasting (wat we hierboven progressiviteit hebben genoemd), maar ook door het absolute niveau van de gemiddelde aanslagvoet zelf. Stel dat we een extra belasting invoeren van 10 miljoen euro die we volledig laten betalen door de rijkste Belg.

Het verloop van de gemiddelde aanslagvoet van die extra belasting is extreem progressief. Het aandeel van de lagere inkomensgroepen in die

extra-belastingopbrengst is 0 procent, en dat blijft zo tot we bij het allerhoogste inkomen komen. Dat hoogste inkomen draagt 100 procent van de extra-belasting. Maar leidt die extreme progressiviteit tot veel extra herverdeling? Neen. En dat komt omdat 10 miljoen euro uiteindelijk maar ongeveer 1 euro per Belg uitmaakt. Dat is ook het fenomeen dat aan het werk is bij de (meeste) fiscale uitgaven. Ja, de fiscale uitgaven zijn vertekend ten voordele van de hogere inkomens. Maar, neen, dat patroon beïnvloedt slechts heel beperkt de herverdelende kracht van de personenbelasting. De reden daarvoor is te vinden in de onderste rij van Tabel 3, waar de 'gemiddelde voet' van de betreffende fiscale uitgave weergegeven wordt. Neem de dienstencheques. De fiscale aftrek zorgt in dit geval voor een minderinkomst van 137 miljoen euro, wat in termen van het brutobelastbaar inkomen neerkomt op een vermindering van de gemiddelde aanslagvoet met 0,07 procent.

Daardoor heeft de aftrek voor dienstencheques, hoe sterk die ook vertekend is ten voordele van de hogere inkomensklassen, uiteindelijk slechts een beperkt eroderend effect op de herverdelende kracht van de personenbelasting. Zoals we hierboven al hebben vermeld neemt de Gini-coëfficiënt door de progressieve personenbelasting af van 0,4582 naar 0,4199. Welnu, als we de aftrek voor de dienstencheques afschaffen, dan is dat een daling van diezelfde 0,4582 naar 0,4198. Dus: ja, de herverdeling neemt toe, maar het effect is uiterst miniem.

We namen de dienstencheques als voorbeeld omdat het effect daar het duidelijkst is. Natuurlijk zal de erosie van de herverdelende kracht groter zijn naarmate de omvang van de fiscale uitgave groter is. De bewezen bedrijfslasten bijvoorbeeld, waarvan de "gemiddelde voet" 0,64 procent bedraagt (een uitgave van 1.255 miljoen euro), zijn in dat opzicht wel wat meer

aandacht waard. De algemene boodschap van deze analyse van de relatie tussen herverdeling en gemiddelde belastingvoet is, dat mensen die bekommerd zijn om herverdeling via belastingen, op zijn minst evenveel aandacht moeten besteden aan de gemiddelde belastingvoet als aan de progressiviteit. Dat gebeurt niet altijd. Bij de twee vorige belastinghervormingen bijvoorbeeld kon men tamelijk makkelijk aantonen dat de progressiviteit niet was afgenomen, of zelfs eerder toegenomen. Dat kwam in hoofdzaak door de verhoging van de belastingvrijesom. Maar het waren wel belastinghervormingen die de gemiddelde voet substantieel verlaagden. Als we bijvoorbeeld de fiscale wetgeving van 1999 (vóór de Reynders-hervorming van 2001-2005) simuleren op onze dataset, dan constateren we dat de progressiviteit is toegenomen met 11,5 procent. Maar die grote progressiviteit vertaalt zich niet in meer herverdeling. Ze wordt volledig geneutraliseerd door de daling van de gemiddelde belastingvoet (in procent van het brutobelastbaar inkomen een daling van maar liefst 19,7 naar 17,8 procent). Deze aanbeveling om, vanuit herverdelingsbekommernis, ook aandacht te hebben voor de gemiddelde aanslagvoet, zeker in de progressieve personenbelasting, moet dus gezien worden als een complement bij uitgangspunt 1 hierboven, namelijk dat de discussie over de belastingdruk los moet staan van de discussie over de structuur van het belastingsysteem.

Let wel, deze analyse betekent natuurlijk niet dat fiscale uitgaven niet in vraag moeten worden gesteld. Integendeel. Maar paradoxaal genoeg zoekt men de argumenten daarvoor best niet in de 'averechtse herverdeling', maar wel in de welvaartskost veroorzaakt door die fiscale uitgaven. Dat is een 'efficiëntie'-argument, geen verdelingsargument! Er kunnen redenen zijn om de relatieve prijs van bepaalde activiteiten bij te sturen. Maar het is niet duidelijk waarom dat via

de personenbelasting zou moeten gebeuren. En als die redenen om de relatieve prijs bij te sturen er niet zijn, dan leidt de fiscale bevoordeling van die activiteit enkel tot distorties en dus tot welvaartsverliezen. Dat brengt ons tot een aanbeveling die teruggaat op paragraaf 3 hierboven. Stel bij een belastinghervorming alle fiscale uitgaven in vraag. Behoud deze die vanuit efficiëntie-overwegingen kunnen gemotiveerd worden. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of de dure bevoordeling van zowel pensioensparen als eigenschap van een eigen woning, gemakkelijk economisch gemotiveerd kunnen worden. Schaf alle niet te motiveren fiscale uitgaven af, en, in lijn met de aanbeveling in paragraaf 1 kan de extra opbrengst gebruikt worden om het gemiddeld tarief te verlagen. Dat leidt zeker tot welvaarts-winst omdat de distorties verminderd worden.

#### **UITGANGSPUNT 7: BELASTING OP INKOMSTEN UIT KAPITAAL EN VENNOOTSCHAPSBELASTING**

In de vorige paragraaf ben ik in detail ingegaan op de personenbelasting. De reden was dat de beschikbare gegevens uit de IPCAL-dataset me toelaten om empirisch gefundeerde nuance aan te brengen bij vaak aangehaalde stellingen of intuïties. Net daarom is zo een gedetailleerde dataset met microgegevens van grote waarde. Maar het gebruik van deze administratieve dataset toont meteen ook de beperkingen ervan. We hebben immers nog met geen woord gerept over iets wat veel mensen bezighoudt: de verdeling van de belastingdruk over verschillende inkomstenbronnen, of, eenvoudiger gesteld: de verdeling tussen bijvoorbeeld arbeid en kapitaal. Welnu, in de IPCAL dataset vinden we daar nagenoeg geen informatie over die bruikbaar is om empirisch bij te dragen tot de discussie. De roerende voorheffing is nu eenmaal bevrijdend, waardoor de roerende inkomsten niet meer in de belastingaangifte dienen te worden opgenomen. En de vennootschapsbelasting valt natuurlijk helemaal buiten het bestek van

**Bedrijven betalen geen belastingen. Het zijn ofwel de aandeelhouders, ofwel, via niet altijd gemakkelijk zichtbaar te maken mechanismen, de werknemers in ruime zin.**

de IPCAL-dataset van de personenbelasting. Ik moet me dus noodgedwongen beperken tot verduidelijkingen vanuit een conceptuele of theoretische invalshoek.

Over de volgende vragen bijvoorbeeld zijn al bibliotheken volgeschreven. Moet sparen belast worden? Moeten de inkomsten *uit* vermogen (dat is het gecumuleerde vroegere sparen) belast worden? En tenslotte: moet vermogen zelf belast worden? Ook al is het voor academici een minder ongemakkelijke waarheid dan voor beleidmakers, ze is daarom niet minder onontkoombaar: eigenlijk kennen we, vanuit theoretisch oogpunt, het antwoord op deze vragen (nog) niet...

#### **SPAARGELD BELASTEN?**

Inkomen uit vermogen is ofwel inkomen uit arbeid dat eerder verdiend maar gespaard werd, ofwel niet-arbeidsinkomen (bijvoorbeeld een erfenis). De link met sparen zorgt ervoor dat de vraag naar de belasting op kapitaal in de theoretische literatuur vaak wordt behandeld als de vraag naar de argumenten om al dan niet het paren te belasten. Nogal wat artikels uit de jaren 80-90 kwamen tot de conclusie dat sparen beter niet belast werd. Het basisargument daarvoor was de welvaartskost die ik in paragraaf 3 ten tonele heb gevoerd. Door sparen te belasten wordt de relatieve prijs tussen 'nu consumeren' en 'later consumeren' veranderd. Daardoor gaan mensen hun gedrag aanpassen (minder sparen) wat leidt tot welvaartsverliezen. Let wel: niet

die gedragsaanpassing op zich leidt tot de conclusie dat sparen best niet belast wordt. Wel de (empirische) vaststelling dat dit welvaartsverlies groter zou zijn dan de welvaartsverliezen van andere distortieve belastingen. Bovendien wordt dit resultaat bekomen in modellen waarbij de keuzes van economische agenten gemodelleerd worden, en de veronderstellingen die daarvoor nodig zijn in een intertemporeel kader (met 'nu' en 'later' dus, dat in tegenstelling tot een 'statisch' model) zijn niet altijd onschuldig. Net de kritiek op deze veronderstellingen heeft geleid tot een bijsturing van dit theoretisch resultaat.<sup>16</sup> Kapitaalmarkten beantwoorden bijvoorbeeld niet aan het model-ideaal van 'perfect werkende markten' dat vaak in dergelijke modellen gebruikt wordt. Mensen kunnen in dat geval niet altijd lenen op basis van een hoger inkomen dat in de toekomst verwacht wordt. En een arbeidsinkomensbelasting kan ook gezien worden als een belasting op het rendement van investeringen in menselijk kapitaal (zoals scholing en opleiding). Dat rendementsverschil tussen investeren in menselijk kapitaal en andere investeringen leidt tot welvaartsverliezen omdat mensen te weinig investeren in scholing. Allemaal redenen die toch pleiten voor een positieve belasting op inkomsten uit kapitaal. Bemerkt dat het ook hier weer in hoofdzaak efficiëntieargumenten betreft. De inkomsten uit die belasting kunnen gebruikt worden om de belasting op arbeid te verlagen. Dat op zich levert welvaartswinsten op. Zeker als we vooral die inkomens uit vermogen belasten die heel weinig welvaartsverlies meebrengen omdat ze zo 'inelastisch' zijn. Dat zijn bijvoorbeeld in elk geval belastingen op onroerend goed, en al zeker op de (meer)waarden van de bijhorende grond (een grondbelasting). Dat een fiscale hervorming een grondige herziening van de onroerendgoedbelasting moet beogen (met onder meer, maar niet uitsluitend, een perequatie van de kadastrale inkomens), lijkt me een evidentie.

Daar bovenop komen natuurlijk ook nog herverdelingsargumenten. Als ook het inkomen uit vermogen een indicator is van een individuele karakteristiek die 'verdiencapaciteit' weergeeft, dan komen we terug bij de conclusie uit paragraaf 4.2. Aangezien we verschillen in verdiencapaciteit willen herverdelen, is een kapitaalbelasting ook een geschikt herverdelingsinstrument. De kostprijs van die herverdeling wordt dan weer gemeten door de welvaartskost van deze belasting. Die moet empirisch in kaart gebracht worden en in de balans gelegd worden met de verdelingswinst.

#### INKOMENS UIT VERMOGEN BELASTEN

Er zijn dus wel degelijk argumenten te vinden om ook vermogensinkomens te belasten. Maar hoe gebeurt dat dan het best? Ten eerste heeft

een belasting op het vermogen zelf misschien wel symbolische waarde, maar het blijft beter om inkomen uit vermogen te belasten. Dat inkomen bevat dan wel het volledige rendement op dat vermogen tijdens de belastbare periode, dus zowel het normale rendement als gerealiseerde meerwaarden. Ten tweede blijft vermogensinkomen kwalitatief verschillend van arbeidsinkomen omwille van de aspecten die ik in de vorige alinea heb aangehaald (namelijk dat het om beslissingen gaat die 'intertemporeel' zijn), en dat brengt andere welvaartskosten mee dan bijvoorbeeld de arbeidsinkostenbelasting. In de *Mirrlees Review* bijvoorbeeld komt dat tot uiting in het voorstel om enerzijds dat deel van het vermogensinkomen dat het risicovrije rendement weerspiegelt vrij te stellen van belasting, maar alles wat daar bovenop komt te belasten aan het progressieve tarief van de personenbe-

#### DE BELANGRIJKSTE UITGANGSPUNTEN

1. Scheid de discussie over de omvang van de overheidssector van de poging om een beter belastingstelsel op poten te zetten;
2. De welvaartskost van een belasting wordt niet gemeten door de betaalde belasting (en macro-economisch dus ook niet door de overheidsontvangsten);
3. Een ernstige analyse probeert verder te gaan dan de 'morning-after' effecten, maar brengt, minstens als principe, de doorsijpeling in heel de economie in kaart;
4. De ethische intuïties op basis waarvan gepleit wordt voor 'herverdeling' worden best expliciet gemaakt;
5. Bekijk het systeem als geheel;
6. Vergroening van de fiscaliteit leidt tot twee keer winst;
7. Niet elke belasting moet herverdelend zijn;
8. De personenbelasting is, aan de ontvangstenzijde, het verdelingsinstrument bij uitstek;
9. De sociale zekerheid is in grote mate een verzekeringsstelsel; zonder ex ante herverdeling uit te sluiten is het toch aangeraden behoedzaam te zijn in het verder uithollen van het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid;
10. De personenbelasting is wel degelijk progressief én herverdelend, ondanks de fiscale uitgaven die vertekend zijn in het voordeel van de hogere inkomens;
11. De fiscale uitgaven moeten in vraag gesteld worden, afschaffing ervan leidt tot een efficiënter belastingstelsel;
12. Inkomen uit vermogen wordt vrijgesteld ten belope van een 'normaal rendement'; daarboven wordt het belast aan het progressieve tarief van de personenbelasting;
13. De vennootschapsbelasting is een slecht gekozen schietschijf als men 'de rijken mee wil laten betalen';
14. De notionele intrestaftrek leidt tot welvaartswinst omdat het de arbitrage tussen gebruik van eigen en vreemd kapitaal neutraliseert; ongelijk gebruik van deze maatregel door kleine en grote (lees: multinationale) ondernemingen wordt beter aangepakt door verder in te zetten op internationale coördinatie en informatiedoorstroming.

lasting. Dit wordt de RRA-vrijstelling genoemd (*Risk-free Rate of return Allowance*). Bemerkt dat dit afwijkt van wat de Scandinavische landen hebben ingevoerd in de vorm van een *dual income tax*, waarin arbeidsinkomens progressief worden belast in de personenbelasting, en vermogensinkomens onderworpen worden aan een apart vlak tarief. De facto komen wij met onze bevrijdende roerende voorheffing dicht in de buurt van een dergelijke *dual income tax*. Maar bij het RRA-voorstel worden vermogensinkomsten boven het risico-vrije rendement belast aan het progressief tarief van al het andere inkomen. Het zou zeker de moeite lonen om de welvaartseffecten van dit RRA-voorstel uit de *Mirrlees Review*, zowel qua efficiëntie als verdeling, empirisch in kaart te brengen voor België.

Tenslotte is er de vennootschapsbelasting. Vanuit economisch standpunt is de roep om 'bedrijven mee te laten betalen' minder gegrond dan op het eerste zicht lijkt. Bedrijven betalen geen belastingen. Het zijn ofwel de aandeelhouders, ofwel, via niet altijd gemakkelijk zichtbaar te maken mechanismen, de werknemers in ruime zin. Om met het laatste te beginnen: zoals ik al stelde, kan een echte verdelingsanalyse van de vennootschapsbelasting echt wel niet heen om een modellering van die doorsijpelingseffecten verderop in de economie. Zo moet bijvoorbeeld duidelijk worden gemaakt hoe lonen en wedden erdoor geïmpacted worden. Die analyse kan ook duidelijk maken in welke mate de lagere winst na belasting (t.g.v. de vennootschapsbelasting) ook leidt tot lagere dividenden. Maar als dat de uiteindelijke bedoeling is (namelijk dividenden doen bijdragen in de belastingopbrengst), dan blijft de vraag of de vennootschapsbelasting daartoe het meest geschikte instrument is.

Stel even dat er geen informatieproblemen zouden zijn zodat we perfect zouden weten wie welke dividenden heeft genoten. Laat ons daar-

bij ook abstractie maken van het probleem van internationale coördinatie tussen belastingautoriteiten. Is er dan nog een reden om, als die dividenden opgenomen zijn in de progressieve inkomstenbelasting (zoals hierboven beschreven) ook nog eens de vennootschap zelf te belasten? Volgens de meeste economen niet. Het is beter de aandeelhouder zelf direct te belasten via zijn inkomen uit aandelen. Let wel: ik beseft dat we niet in die wereld van perfecte informatie leven. Vaak is het moeilijk om te achterhalen wie welk roerend inkomen verdient. In dat geval kan de vennootschapsbelasting beschouwd worden als een soort 'voorheffing' op wat we eigenlijk liever aan het progressief tarief van de personenbelasting zouden belasten, maar voorlopig niet kunnen. Maar ten eerste ondergraaft dat het inzicht niet dat dit slechts een tweede beste oplossing is. Ten tweede leidt dit tot de conclusie dat het beter is te blijven inzetten op de opheffing van het bankgeheim en de internationale coördinatie (waar de laatste jaren traag maar gestaag vooruitgang geboekt wordt). Ook het feit dat een lage vennootschapsbelasting (a fortiori als ze nul zou zijn) wellicht zou leiden tot nog veel verder doorgedreven 'vervenootschappelijking', waarbij arbeidsinkomen omgezet wordt in kapitaalinkomen, kan uiteindelijk gezien worden als een informatieprobleem. Blijkbaar kan de overheid onvoldoende verifiëren hoeveel loon iemand zichzelf toekent binnen de vennootschap. Daarom is blijven investeren in betere informatiegaranties, wat in deze vaak neerkomt op meer en betere controles, een *conditio sine qua non* om ongelijke behandeling tussen vennootschaps- en personenbelasting zoveel mogelijk te beperken. Hetzelfde geldt a fortiori voor verder doorgedreven internationale samenwerking. ■



**Bibliografie**

De Mooij, R. (2008), *Reinventing the Dutch tax-benefit system: exploring the frontier of the equity-efficiency trade-off*, *International Tax and Public Finance*, 15 (1), 87-103.

Decoster, A. en De Swerd, K. (2012), *FANTASI: Een microsimulatiemodel voor personenbelasting op de IPCAL-data*, Steunpunt Fiscaliteit en Begroting II, downloadbaar op <http://www.steunpuntfb.be/>

Jacobs, Bas (2008), *De prijs van gelijkheid*, Bert Bakker, Amsterdam.

Landais, C., Piketty, T. and Saez, E (2011), *Pour une révolution fiscale, Un impôt sur le revenu pour le XXI-ème siècle*, Seuil. *La République des idées*, <http://www.revolution-fiscale.fr/le-livre>

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., and Poterba, J. (2010), *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.

US President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005), *Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System. Report of the President's Advisory Panel on Federal Tax Reform.*

- 1 Dank aan Kris De Swerd bij het verwerken van IPCAL-data, Kevin Spiritus en Henk Byls voor hun opmerkingen en aan de verantwoordelijken van het Steunpunt Fiscaliteit en Begroting, gefinancierd door de Vlaamse overheid, waarbinnen het gebruik van de IPCAL-dataset kadert (zie <http://www.steunpuntfb.be/>). De voorliggende tekst valt uitsluitend onder verantwoordelijkheid van de auteur.
- 2 Deze *Mirrlees Review* is genoemd naar en werd voorgedragen door Nobelprijswinnaar James Mirrlees en georganiseerd door het gerenommeerde *Institute for Fiscal Studies* in Londen. Meer op <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview>. Een leesbare samenvatting is verschenen in *Fiscal Studies*, vol. 32, nr. 3, waarin ook verschillende commentaren zijn opgenomen.
- 3 Dat is ook heel expliciet het uitgangspunt van, en kader waarin, de *Mirrlees Review* geschreven werd.
- 4 De notionele intreestaftek (NIA) wordt ook bepleit in de *Mirrlees Review* onder de benaming ACE (*Allowance for Corporate Equity*). Dat grote, multinationale, bedrijven meer gebruik kunnen maken van deze NIA dan binnenlandse kleine KMO's, doet niets af van het efficiëntieverhogende karakter van die aftrek door het neutraliseren van ongelijke fiscale behandeling van verschillende financieringsvormen. Het antwoord op de ongelijke mogelijkheid om gebruik te maken van de NIA pleit er eerder voor om, zoals zo vaak in een geglobaliseerde wereld, inspanningen te doen om die aftrek internationaal te in te voeren en te coördineren.
- 5 Het is een wijdverspreide misvatting dat milieubelastingen die hun doel bereiken geen opbrengst meer zouden genereren omdat er dan geen vervuilend gedrag meer zou zijn. Een misvatting omdat in het algemeen, een milieubelasting niet dient om vervuilend gedrag tot nul te herleiden, maar wel het gedrag zo aan te passen dat rekening gehouden wordt met alle kosten en baten. Dat impliceert meestal niet dat het gedrag volledig uitgebannen moet worden.
- 6 Voor een beschrijving van het model MIMIC en een toepassing van de verdelingseffecten van de invoering van een vlaktafs, inclusief dergelijke algemeen evenwichtseffecten, zie de Mooij (2008).
- 7 Zie *De Tijd Netto, Di Rupo en Uw Geld*, februari 2013.
- 8 Daarbij kan dan meteen ook gesleuteld worden aan de vrijstelling voor financiële diensten.
- 9 De gegevens die we hier gebruiken zijn afkomstig van een geanonimiseerde steekproef van ongeveer 35.000 belastingaangiften, de IPCAL dataset, waarvoor in het kader van het Steunpunt Fiscaliteit en Begroting (<http://www.steunpuntfb.be/>) een simulatiemodel ontwikkeld werd om er de belastingen op te berekenen. Zie Decoster en De Swerd (2012).
- 10 We simuleerden de extra opbrengst van de invoering van een marginaal tarief van 60 procent op netto belastbare inkomens boven de 100.000 euro. De extra opbrengst daarvan bedroeg 139 miljoen euro of een toename van de belastingopbrengst uit de personenbelasting met 0,4 procent. De invloed op de herverdeling was miniem. Vóór de invoering van deze nieuwe belastingsschaal doet de personenbelasting de Gini-coëfficiënt dalen van 0,4582 (voor brutobelastbaar inkomen) naar 0,4199 (inkomen na belasting). De invoering van het nieuwe 60 procent-tarief doet de Gini een klein beetje verder dalen: naar 0,4194.
- 11 De cijfers in deze tekst slaan enkel op belastingplichtigen met een positief bruto inkomen. Sommige inkomens, zoals leefloon, zijn onbelast en dienen niet te worden aangegeven. De genieters ervan hebben in de fiscale data dus een bruto inkomen gelijk aan nul, maar komen wel nog in aanmerking voor bijvoorbeeld het terugbetaalbaar belastingkrediet voor kinderen. Vermits het eerste deciel nagenoeg volledig zou bestaan uit belastingplichtigen met een bruto inkomen gelijk aan nul, zou dit leiden tot zeer negatieve gemiddelde belastingvoeten in dat deciel en tevens een neerwaartse vertekning van het totale gemiddelde belastingtarief. Daarom hebben we de tabellen enkel geconstrueerd op basis van de populatie van strikt positieve bruto-inkomens.
- 12 De kostprijs van een fiscale uitgave wordt standaard berekend a.h.v. een simulatieprogramma de belastingontvangst in een regime met de fiscale uitgave te vergelijken met de belastingontvangst in een regime waarin de fiscale uitgave zou afgeschaft worden. Daarbij wordt geen rekening gehouden met gedragseffecten.
- 13 Dat is natuurlijk niet het geval voor de fiscale uitgave t.g.v. de vermindering voor de vervangingsinkomens, hier niet opgenomen in de tabel.
- 14 De fiscale uitgave is hier berekend als het verschil tussen de bewezen bedrijfslasten en wat de belastingplichtige sowieso via het forfaitair systeem zou toegekend krijgen.
- 15 We bekijken hier enkel de kostprijs van de aftrekbaarheid van dienstencheques in de personenbelasting, niet de kost van de subsidiëring.
- 16 Een goed overzicht is te vinden in hoofdstuk 7 van het boek *De prijs van gelijkheid* van de Nederlandse econoom Bas Jacobs.