

# Adem inhouden voor een nieuwe fiscaliteit

ANDRÉ DECOSTER · Hoogleraar Publieke Financiën, KU Leuven

Het is mijn hoop dat we vandaag eindelijk verlost zijn van de jeremiades over het non-concept 'overheidsbeslag', en dat we even eindelijk toekomen aan een fundamentele belastinghervorming en een structurele financiering van de sociale zekerheid.

Over twee zaken lijkt iedereen het min of meer eens. Ten eerste heeft niemand van ons een schok van dergelijke omvang meegemaakt. Ten tweede wordt, eens deze pandemie min of meer onder controle is, de wereld nooit meer wat hij voorheen was. Om het met Ilya Leonard Pfeijffer vanuit Genua in zijn dagelijks column in *De Standaard* te zeggen: *'Dit is geen pauze waarna de film verdergaat. Dit is een periode waarin we de adem inhouden voordat de nieuwe wereld op ons wordt losgelaten'*. (DS, 20/04) Na corona komen we in een nieuwe wereld terecht, daar is iedereen het over eens. Maar hoe moet die er dan uitzien inzake fiscaliteit en belastingen?

## WEG MET DE OBSESSIE OVER 'OVERHEIDSBSLAG'

De economische wetenschap telt veel subdisciplines: macro-economie, arbeids-economie, ontwikkelingseconomie, monetaire economie,... Zelf ben ik voornamelijk gevormd als 'welvaartseconoom'. Dit is een branche die zich – onder die naam – al meer dan honderd jaar bezighoudt met de vraag op welke manier we economische beslissingen moeten nemen om de welvaart van mensen en samenleving te bevorderen. Eén van de cruciale vragen daarin is – hoe kan het ook anders – het

juiste evenwicht van ‘markt’ en ‘overheid’. De intuïtie van Adam Smith daarover was dat de markt, als organisatieprincipe, superieur is. Maar waarom hebben we dan eigenlijk een overheid nodig, die meer zou doen dan eigendomsrecht vast te leggen, en waar nodig af te dwingen?

Welvaartseconomie als branche is het resultaat van een decennialange kritische bevraging van die intuïtie door tientallen grote economen, van Pigou in het begin van de 20<sup>e</sup> eeuw, over grote theoretische economen zoals Arrow en Sen, tot een hedendaagse vaandeldrager zoals Joe Stiglitz. De uitdieping kwam in hoofdzaak tot stand door na te gaan onder welke voorwaarden die intuïtie van Adam Smith klopt. Aan dit denkwerk hebben we het concept ‘marktfaalingen’ te danken, met specifieke verschijningsvormen zoals ‘publieke goederen’, ‘externaliteiten’, ‘asymmetrische informatie’, ‘ontbrekende markten’, enzovoort. Dit grondig onderzoek leidde tot een genuanceerd beeld wat betreft de rol van markt en overheid, waarbij van een tegenstelling tussen die twee al lang geen sprake meer is.<sup>1</sup> Het is ook een misvatting dat dit evenwicht in grote mate ideologisch gekleurd zou zijn, want marktfaalingen volgen uit feitelijke eigenschappen van productie- of consumptieprocessen, of van de manier waarop economische agenten met elkaar omgaan. In dit denkkader wordt een goed deel van de economische rol van de overheid afgeleid uit het corrigeren van die marktfaalingen. Daarnaast is er vanzelfsprekend ook een bijsturing van de markt die wél ideologisch gekleurd mag en zelfs moet zijn: de bijsturing van de markttuitkomst – achteraf, of nog beter, vooraf – naar een rechtvaardige verdeling.

Deze inzichten zijn standaard. We beklemtonen ze bij onze studenten door uit te leggen dat een niet onbelangrijk

deel van de overheidsuitgaven net om die reden heel terecht meegeteld worden in de nog steeds dominante maatstaf van economische welvaart: het bbp. De wedde van een politiemans, een onderwijzer, verpleegster, rechter of zelfs belastingambtenaar zijn even goed uitdrukking van ‘toegevoegde waarde’ die gecreëerd wordt in de economie, als het inkomen dat tot stand komt in de private sector. Het is niet omdat dit product of dienst niet op een ‘markt’ verkocht wordt, dat het geen waarde vertegenwoordigt. De burger betaalt er weliswaar op een andere manier voor, namelijk via belastingen en sociale bijdragen. Maar weinigen zullen in twijfel trekken dat die bereidheid tot betalen wel degelijk aanwezig is, gezien de overduidelijke welvaartsverhoging die deze diensten meebrengen.

Deze pandemie, waarin overheidspersoneel uit de zorgsector, maar ook in heel veel andere functies, zo op de voorgrond staat, moet het politici toch een stuk makkelijker maken tegenstanders of commentatoren die de overheidssector voorstellen als ‘parasiterend’ op een private sector, van antwoord te dienen? Het blijft dan ook verbazen dat het discours over het ‘te hoge overheidsbeslag’ zo onuitroeibaar is en blijft. Of dat men er in het – op zich al heel zwak onderbouwde – ‘jobs, jobs, jobs’-discours altijd met misplaatste en vooral foute trots meent te moeten aan toevoegen ‘dat het wel degelijk om jobs in de private sector gaat’. Alsof jobs in de publieke sector geen waarde creëren, terwijl ze op zijn minst instaan voor 20% van ons bbp (en, dit terzijde, geen 50%).

Intussen is het meer dan tien jaar geleden dat ook macro-economen en financiële economen het concept ‘externaliteiten’ leken te ontdekken, een belangrijke marktfaaling waarbij individuele incentieven niet of onvoldoende gealigneerd zijn met het

algemeen belang. Men werd er zich eindelijk van bewust dat de rol van banken en de financiële sector ‘systemisch’ kon zijn. Beslissingen genomen vanuit het gezichtspunt van één (financiële) onderneming hebben een impact die dat bedrijf zelf ver overstijgt, en lokt welvaartsimplicaties uit voor miljoenen niet direct betrokkenen.

*Ik ben het fundamenteel oneens met Johan Van Overtveldt die deze crisis ‘een Keynesmoment’ noemt.*

Dit leidde terecht tot een terugkeer naar meer regulering van de financiële sector. Nog los van het feit dat er indicaties zijn dat de les snel vergeten raakte, werd toen ook vaak geopperd en geschreven dat ‘de slinger van doorgeslagen’ en nu eindelijk terugkeerde naar – in dit geval – een belangrijker rol van de overheid.

Nochtans was het toen, en het is ook nu, helemaal geen kwestie van een slinger die heen en weer moet of mag slaan. Net daarom ben ik het fundamenteel oneens met Johan Van Overtveldt die deze crisis ‘een Keynesmoment’ noemt en ‘qua economische overtuiging ‘90% Adam Smith en 10% John Maynard Keynes in [zich] draagt’.<sup>2</sup> Alsof de vraag hoeveel nood er is aan overheidsop treden (en dus ook aan overheidsuitgaven) om marktfalingen te corrigeren iets is dat ‘af en toe eens opduikt’, bijvoorbeeld bij crisismomenten, of als we de economie moeten stabiliseren of herlanceren. Neen, de omvang overheid versus markt wordt bepaald door hoe groot de positieve externaliteiten zijn in onderwijs, onderzoek en ontwikkeling, door de vraag hoe we een sector zoals gezondheidszorg, getekend door informatieproblemen, kunnen organiseren op een manier die voor iedereen welvaartsverho-

gend is, door het belang dat we hechten aan het globaal publiek goed ‘vermijden van een klimaatcatastrofe’, of door de externaliteiten veroorzaakt door een steeds meer geconnecteerde wereld. Als de analyse van deze marktfalingen, nog los van het verdelingsvraagstuk, leidt tot een uitgavenquote die 40%, 50% of 60% bedraagt, dan zij het zo. En als door technologische of maatschappelijke veranderingen marktfalingen belangrijker worden, dan moet het optreden van de overheid volgen.<sup>3</sup> Laat ons dus hopen dat deze pandemie de trigger is – die het klimaatprobleem tot nog toe blijkbaar niet kon zijn – om eindelijk komaf te maken met verwijzingen naar het ‘overheidsbeslag’. Dit begrip heeft geen grond in een ernstige welvaartsanalyse, en is trouwens ook onbruikbaar in internationale vergelijkingen.

### **NOOD AAN EEN FUNDAMENTELE HERVORMING AAN DE INKOMSTENZIJDE**

Logischerwijze geldt bovenstaand verdict niet enkel voor de uitgavenkant, maar even goed voor de inkomstzijde. Mensen zijn bereid te betalen voor publieke goederen en voor overheidstussenkosten in onderwijs, gezondheidszorg of collectieve verzekeringen (zoals pensioenen of werkloosheidsverzekering). Samen met het ‘overheidsbeslag’ mag dus ook meteen het geweeeklaag op de schop dat we ‘belastingkampioen’ zijn.

Aan de inkomstzijde zou een goed begin al zijn steeds minstens het onderscheid te maken tussen enerzijds belastingen en anderzijds sociale bijdragen. Het klopt dat, na decennia van veel ad-hoc-aanpassingen, de sociale bijdragen vaak meer op belastingen zijn gaan lijken, dan op het publieke equivalent van een private verzekeringspremie. Maar dat doet niets

af van het feit dat de individuele rechten die geopend worden door het betalen van sociale bijdragen er nog steeds voor zorgt dat de economische impact van sociale bijdragen fundamenteel anders is dan die van algemene inkomstenbronnen, zoals inkomstenbelasting of BTW. Net de in deze pandemie ervaren dienstverlening moet het politici toch mogelijk maken om voor de betaling van sociale bijdragen een groter draagvlak te vinden, dan tot nog toe verondersteld wordt. Het blijft voor mij een vraagteken waarom niet meer politici aan de hand van voorbeelden kunnen of durven uitleggen hoeveel een Amerikaanse werknemer van zijn of haar – misschien – hoger brutoloon moet betalen om dan nog maar heel matig verzekerd te zijn van een beperkte terugbetaling van gezondheidszorgen. Of dat het hogere brutoloon van een Nederlandse werknemer snel wegsmelt in netto-termen als je er de private pensioenbijdragen aftrekt. Vergeet dus die internationale rankings met, vaak ook nog eens krakkemikkig berekende, belastingvoeten.

Al betekent dat laatste niet dat er geen nood zou zijn aan hervormingen langs de inkomstzijde, zowel wat betreft de sociale bijdragen, als wat betreft andere inkomstenbronnen. Wel integendeel. Alleen volgt die nood aan een hervorming niet uit het feit dat we op kop staan van één of andere rangschikking, en zelfs ook niet uit het feit dat de factuur van de coronacrisis ooit zal moeten worden betaald of onbetaalbaar zou zijn. Het is niet de hoogte van de coronafactuur, maar wel het manifeste gebrek aan vooruitgang wat betreft een fundamentele belastinghervorming die de lange termijn uitdaging vormt voor de openbare financiën.<sup>4</sup>

Nochtans wordt al jarenlang lippendienst bewezen aan dergelijke hervorming, maar het blijft bij plannen en vooral niet gebruikte rapporten van de Hoge Raad van

Financiën, Afdeling Fiscaliteit.<sup>5</sup> Zeker de belastingverlaging van de voorbije legislatuur was er één uit een wel heel oude doos, en kan door niemand met de beste wil van de wereld een belastinghervorming genoemd worden. Ze bestond uit een belastingverlaging, zoals we die ook al doorvoerden dertig jaar en nog eens bijna twintig jaar geleden: tarieven wat naar beneden, belastingvrije som wat optrekken, beroepskosten verruimen en bijkomende aftrekken invoeren. Maar geen spoor van de richting die belastingeconomen al jaren bepleiten:

- een verbreding van de belastbare basis door de talloze gunstmaatregelen in de vorm van fiscale aftrekken systematisch in vraag te stellen (zowel, en zeker, de bedrijfswagens, maar ook pensioensparen, fiscale aftrekbaarheid dienstencheques, enzovoort);
- in een opbrengstneutraal scenario waarbij de verhoging van de extra opbrengst gebruikt kan worden voor tariefverlagingen of -vereenvoudigingen van de belasting op arbeid;
- gecombineerd met een evenwichtige belasting van vermogensinkomens waarbij zowel de belastingen op verschillende beleggingsvormen geharmoniseerd worden (om efficiëntieredenen), transactiebelastingen verder worden afgebouwd, en meerwaarden mee worden belast;
- en dat alles in een globaal en internationaal gecoördineerd kader dat er van bij zijn conceptie van uitgaat dat kapitaal (en dus ook vermogensinkomen) in een gedigitaliseerde en hypergeglobaliseerde wereld al lang niet meer het fysieke kapitaal betreft van de Belgische KMO, maar voor het grootste deel bestaat uit niet tastbare, en zelfs vaak moeilijk lokaliseerbare intellectuele

eigendomsrechten zoals patenten, die in de handen van een paar grote spelers leiden tot gigantische monopoliewinsten die dan ook nog geoptimaliseerd worden via winstverschuivingen tussen landen.<sup>6</sup>

Kortom: niet de vermindering van de belasting op arbeidsinkomen die werd doorgevoerd was uit den boze, wel het feit dat die niet opbrengstneutraal was en al zeker niet ingepast in een bredere langetermijnstrategie die kon leiden tot inkomstenverwerving voor de overheid die door grote delen van de samenleving als legitiem en rechtvaardig wordt gepercipieerd.

Dat geldt a fortiori voor de 'last' op arbeid die volgt uit de sociale bijdragen. Mijn pleidooi om de – wat mij betreft duidelijke – bereidheid tot betalen voor sociale verzekering aan te spreken, staat niet haaks op een verlaging van die sociale lasten op de factor arbeid. Maar ook dat kan niet langer op de manier die de laatste jaren gehanteerd wordt en waarbij de – terecht, maar zoveelste – lastenvermindering op arbeid niet gecompenseerd wordt door andere gegarandeerde inkomsten voor de sociale zekerheid. Tot zijn essentie herleid wordt Inkomen (of toegevoegde waarde in de economie) gecreëerd door maar twee productiefactoren: arbeid en kapitaal. Een verlaging van de lasten op arbeid betekent dus onvermijdelijk een verschuiving naar belasting op inkomen uit kapitaal.<sup>7</sup> En dat is zeker het geval in de hierboven reeds beschreven wereld van hoge bovennormale opbrengsten op vermogen, die voortvloeien uit marktmachtposities.

Maar waarom ons dan beperken tot een belasting op het inkomen uit vermogen en niet het vermogen zelf belasten? In principe zijn economen om allerlei rede-

nen meer voorstander van een belasting op inkomen uit vermogen, dan op het vermogen zelf (zie Spiritus 2019). Alleen zijn dat argumenten die slaan op een recurrente belasting op het vermogen. Hierboven verwees ik reeds naar Decoster (2020) waarin ik – gelijklopend met veel andere economen trouwens, zoals Baert et al. (2020) – de stelling poneer dat een toename van de overheidsschuld door de fors oplopende begrotingstekorten, in de huidige macro-economische omstandigheden geen probleem vormt.

*Een verlaging van de lasten op arbeid betekent onvermijdelijk een verschuiving naar belasting op inkomen uit kapitaal.*

De houdbaarheid van onze schuldpositie wordt door een hoog tekort waarvan we toch nog altijd mogen hopen en verwachten dat het tijdelijk van aard is, niet echt aangetast. Integendeel zelfs, het omgekeerde zou pas een probleem zijn. Alleen is en blijft de vraag of ook de financiële markten, of, misschien minstens even belangrijk, ministers van Financiën van partnerlanden in de Eurozone, op dezelfde manier naar die – nochtans onweerlegbare – houdbaarheidscriteria op de lange termijn kijken. Als dat niet zo is, en er rijst – onterecht, maar dat doet er dan niet meer toe – twijfel over de financierbaarheid van de gestegen schuld, dan kan het zijn dat een belastingverhoging om dat grote, tijdelijke tekort te financieren wél aan de orde is. En zoals Spiritus (2020) argumenteert lijkt het in dat geval wel aangewezen om de (heel) grote vermogens aan te spreken. Aangezien het een eenmalige, onvoorziene, belasting is, zijn er geen schadelijke effecten te verwachten op kapitaalvorming of andere incentieven.

En als er nu één moment is waarop we beter de sterkste schouders aanspreken om een extra last op te nemen, dan zal het toch wel tijdens deze crisis zijn.

En in dat geval heb ik misschien terecht de quote van Pfeijffer waarmee ik deze bijdrage begonnen ben, beperkt tot de eerste zinnen, want het vervolg ervan – *‘De rust die ons moest redden, is in stilte bezig onze toekomst zwart te kleuren’* – wordt dan door verstandige beleidsbeslissingen vermeden.

#### REFERENTIES

- Baert, S., Cockx, B., Heylen, F. en Peersman, G. (2020), Economisch beleid in tijden van Corona: een kwestie van de juiste uitgaven te doen, *Gentse Economische Inzichten*, 16/4/2020, nr.1.
- Cassidy, J. (2009), *How Markets Fail: The Logic of Economic Calamities*, Allen Lane.
- Decoster, A. (2020), Hoe fel besmet COVID-19 onze overheidsfinanciën? *Leuvense Economische Standpunten*, nr. 176.
- Medhora R. P. and Owen, T. (2020), A Post-COVID-19 Digital Bretton Woods, *Project Syndicate*, 17/4/2020, beschikbaar op: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/digital-bretton-woods-new-global-governance-model-by-rohinton-p-medhora-and-taylor-owen-2020-04>.
- Spiritus, K. (2019), Optimale belastingen op kapitaalinkomen: inzichten uit economisch onderzoek, in: Somers, M. (ed.), *Fundamentele Sociale Zekerheid in Onzekere Tijden*, Denktank Minerva, pp. 214-243.
- Spiritus, K. (2020), Naar een crisisbelasting op de grote vermogens? *Opinie, De Standaard*, 23/4/2020.
- Tirole, J. (2016), *Économie du Bien Commun*, Paris, PUF.

#### VOETNOTEN

- 1 Recente overzichtswerken van deze inzichten zijn Cassidy (2009), geschreven na de financiële crisis en Tirole (2016).
- 2 <https://www.johanvanovertveldt.be/node/32919-0>.
- 3 Zoals Martin Wolf het in de *Financial Times* van 25 januari 2012 uitdrukte: ‘Public goods are the building blocks of civilisation. Economic stability is itself a public good. So are security, science, a clean environment, trust, honest administration and free speech. The list could be far longer. This matters, because it is hard to secure adequate supply. The more global the public goods the more difficult it is. Ironically, the better we have become at supplying private goods and so the richer we are, the more complex the public goods we need. Humanity’s effort to meet that challenge could prove to be the defining story of the century’.
- 4 Zoals we betoogd hebben in Decoster (2020).
- 5 Zoals het rapport uit 2014: ‘Een tax shifting ten voordele van arbeid en bredere belastinggrondslagen. Scenario’s voor een globale en significante belastinghervorming’.
- 6 Zie Medhora R. P. and Owen, T. (2020).
- 7 Een verschuiving van lasten op arbeid naar belasting op uitgaven (zoals BTW) zijn slechts ‘lood om oud ijzer’, want uitgaven zijn uiteindelijk het inkomen dat we in een later stadium van de economische cyclus uitgeven. En het is alom bekend dat BTW een veel botter herverdelingsinstrument is dan een inkomstenbelasting.