



## Tax fairness

2014/10

14 | 11 | 2014

 MENSEN

 WELVAART

 BESCHERMING

*De situatie in ons land toont de urgente noodzaak van een tax shift weg van belastingen op arbeid. We stellen vast dat in tegenstelling tot de aanbevelingen van allerlei instanties ook deze nieuwe regering de belastingverschuiving nog niet ernstig heeft aangepakt. Op het vlak van energie- en milieuheffingen is een vastberaden beleid in die zin nog urgenter. Dit in de eerste plaats om de doelstellingen op milieuvlak en energie-efficiëntie te halen.*

*Een eventuele meerwaardebelasting kan wellicht als onderdeel van een brede belastingshervorming indien deze gepaard gaat met een verschuiving weg van de lasten op arbeid, de zgn. tax shift en met de ambitie om door te werken op de efficiëntie van de overheid ook een totale daling van de belastingdruk te realiseren. Een grotere consistentie en vereenvoudiging is alleszins een sine qua non. Veel mensen hebben sterke opinies over belastingen. Er is heel wat onderzoek waarom men sommige belastingen fair vindt en andere onfair. Het is belangrijk dat publieke discussie over deze onderwerpen gefundeerd verloopt. In deze korte nota overlopen we een aantal principes die traditioneel gebruikt worden. Het zal snel duidelijk worden dat in mediagenieke dossiers deze allemaal wel in zekere mate terugkomen maar niet altijd op even zorgvuldige wijze. De wetenschappelijke literatuur over tax fairness toont dat ondernemers heus niet de enige zijn die vragen hebben over de besteding van belastinggelden. De acceptatiegraad om in eigen land belastingen te betalen zal sterk verhogen indien er een geloofwaardig verhaal komt van een efficiëntere overheid. De evidentie is dat dit de compliance erg verhoogt. De scepsis van de burger in ons land hierover is welbekend uit allerlei onderzoeken die het vertrouwen peilen in de overheid. Het moment is aangebroken om hier een trendbreuk te realiseren die toont dat de burger meer waar krijgt voor zijn geld.*

IVAN VAN DE CLOOT  
Chief Economist

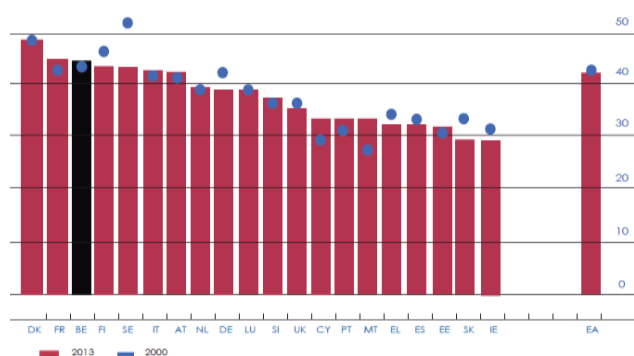
MARC DE VOS  
Directeur

## I. Breder perspectief van de tax shift

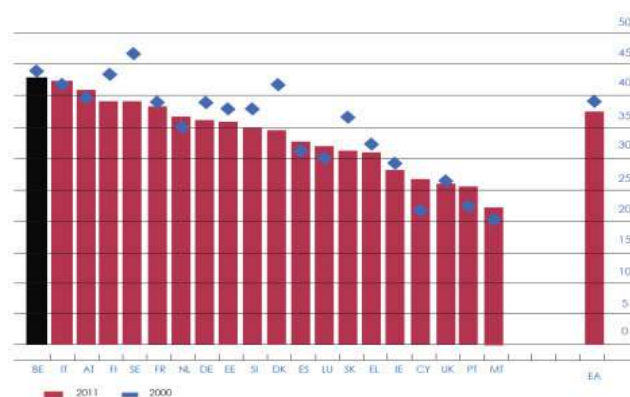
### Feit 1: Totale fiscale en parafiscale druk is in België bijzonder zwaar

De totale fiscale ontvangsten liggen in België liefst 4,7 procentpunten boven het gemiddelde in de eurozone. Anders gezegd: als de totale belastingdruk in België het gemiddelde van onze buurlanden zou bedragen, zouden de belastingen meer dan 18 miljard EUR lager liggen en meer beschikbaar zijn voor burgers om te investeren of te consumeren, of voor bedrijven om te investeren, te belonen of lagere prijzen te vragen. Sinds 2000 heeft Zweden een belangrijke verlaging van zijn fiscale druk gerealiseerd en zelfs Finland bevindt zich in deze pijnlijke rangschikking zich achter ons land. Landen zoals Ierland en Slowakije – die al een lagere belastingdruk hebben - hebben als antwoord op de crisis hun belastingen nog teruggebracht.

Grafiek 1: Totale belastingsdruk (% bpb)



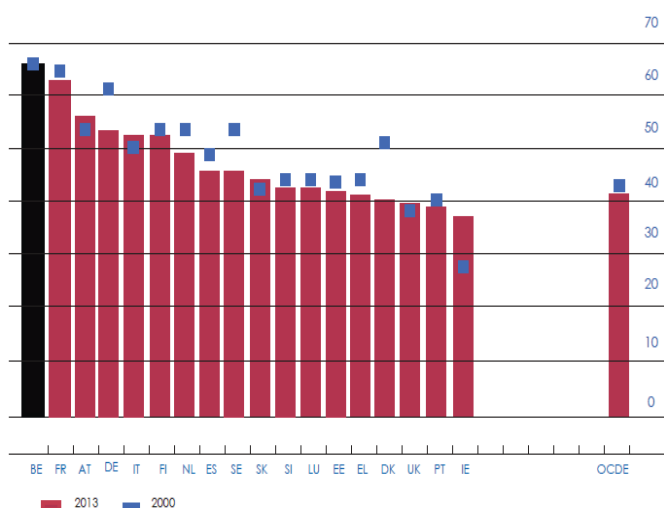
Grafiek 2: Impliciete belasting op arbeid



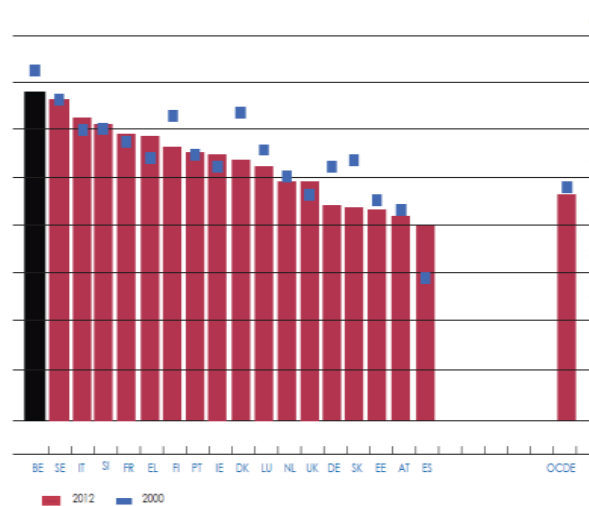
### Feit 2: België belast arbeid alsof het een toxisch goed is en consumptie gemiddeld

Jobs, jobs, jobs! Dat staat altijd in de politiek centraal als doelstelling en nog meer in verkiezingstijden. De confrontatie tussen woord en daad is in de Belgische context pijnlijk gezien onze "toppositie" voor fiscale druk op arbeid. Terwijl er al jaren een discours gevoerd wordt van een verschuiving van de belastingdruk van arbeid naar consumptie, toont de realiteit iets anders. Niet alleen daalde het impliciete belastingtarief op consumptie tussen 2000 en 2011, in 2013 werd ondanks weerstand van talloze economen een BTW-verlaging op energie beslist, de belasting op arbeid bleef de hoogste

Grafiek 3: (Para-)fiscale heffingen op lage lonen



Grafiek 4: (Para-)fiscale heffingen op hoge lonen



De combinatie van een groot begrotingstekort, hoge schuld en sterk bestraffende belastingsprikkel - met name op de lage lonen - is onhoudbaar. Een drastische tax shift is dringend nodig. Bovendien moet de overheid in zijn werking ingrijpen zodat we meer waar voor ons geld krijgen. Men moet verder gaan en de ambitie hebben om in een land met een zo hoge belastingsdruk deze te verlagen.

*We stellen dus vast dat in tegenstelling tot de aanbevelingen van allerlei instanties ook deze nieuwe regering de belastingverschuiving nog niet ernstig heeft aangepakt. Op het vlak van energie- en milieuheffingen is een vastberaden beleid in die zin nog belangrijker. Dit in de eerste plaats om de doelstellingen op milieuvlak en energie-efficiëntie te halen. Aangezien heel wat heffingen in deze sfeer in fysieke termen geheven worden (per ton olie bijvoorbeeld) zijn heffingstijgingen noodzakelijk om de inflatie bij te houden. Om te vermijden dat er om de zoveel jaren een inhaalbeweging nodig is, kan de regering beslissen om deze heffingen sowieso te indexeren.*

Een eventuele meerwaardebelasting kan wellicht als onderdeel van een brede belastingshervorming indien deze gepaard gaat met een verschuiving weg van de lasten op arbeid, de zgn. tax shift en met de ambitie om door te werken op de efficiëntie van de overheid ook een totale daling van de belastingdruk te realiseren. Een grotere consistentie en vereenvoudiging is alleszins een sine qua non.

Efficiëntiekosten van belastingen betekenen ook impliciet dat er een extra welvaartskost is waarbij rekening moet gehouden worden bij het bepalen van het volume aan overheidsuitgaven. De meest directe wijze om dit te benaderen is via de impact van belastingen op de beslissing om te werken. Een belasting zorgt er immers voor dat de werknemer voor zijn inspanning minder netto overhoudt. Kleven en Kreiner (2006) vinden dat België een erg hoge extra welvaartskost kent voor elke euro belastingontvangst. Bij 1 euro die de Belgische overheid extra uitgeeft, is de kostprijs voor de belastingbetaler meer dan het dubbele, namelijk 2,14 euro. Zulke hoge kostprijs is enkel te verantwoorden indien België de belastingopbrengsten kanaliseert naar extreem nuttige uitgaven, die deze hoge kost compenseren. Landen zoals Finland, Denemarken en Zweden zijn gekend voor hun goede dienstverlening, maar de kostprijs aan belasting voor die diensten is lager. Gegeven dat de methodologie vooral rekening houdt met de prikkel om te werken, is dit een indicatie te meer dat niet alleen de belastingdruk zijn tol vergt, maar dat specifiek de last op arbeid nefast is.

**Tabel 1: Marginale kost van publieke fondsen**

<b>Finland</b>	<b>2,23</b>	<b>Oostenrijk</b>	<b>1,56</b>
<b>Denemarken</b>	2,22	Italië	1,52
<b>België</b>	2,14	Nederland	1,52
<b>Zweden</b>	2,08	Ierland	1,45
<b>Duitsland</b>	1,85	UK	1,26
<b>Frankrijk</b>	1,72		

*Bron: Kleven en Kreiner (2006), deze geschatte waarde voor ons land wordt ook gebruikt in het Planet model van het Belgische Federale Planbureau (Desmet, et al, 2008)*

De economische crisis heeft de noodzaak aan jobcreatie en het stimuleren van duurzame economische activiteit prominenter gemaakt. Het is dan ook belangrijk dat beleidsmakers weten welke belastingen bevorderlijk zijn voor duurzame economische groei en of sommige taken nadeliger zijn dan andere.

De moeilijkheid is de volgende. Op microvlak zijn er veel bevindingen over hoe individuen en bedrijven hun gedrag aanpassen aan verschillende belastingregimes maar op macroniveau zijn die drijvers niet zomaar toe te passen op productiviteit of economische groei. We verwijzen hiervoor naar Arnold et al (2011) maar ondertussen werden deze nieuwe inzichten erg breed onderzocht, en ook het IMF (2012) en de Europese Commissie

steunen voor hun aanbevelingen daarop. Sinds een aantal jaren hebben onderzoekers dus een consistente rangschikking kunnen opstellen van groeibevorderende belastingen tot economische schadelijke belastingen. Dit loopt van vennootschapsbelasting als meest schadelijke belasting, over de personenbelasting, consumptiebelasting en belastingen op onroerende eigendom als minst belemmerende belastingen. Het zou echter te kort door de bocht zijn om uit die volgorde te besluiten dat bijvoorbeeld het verschuiven van vennootschapsbelasting naar personenbelasting op zich bevorderend zou zijn voor de totale welvaart. Belangrijk is om belastingen niet geïsoleerd te analyseren maar ook de interactie tussen verschillende heffingen te onderzoeken. Indien er een belangrijk verschil is in aantrekkelijkheid tussen personenbelasting en vennootschapsbelasting dan ontstaan uiteraard prikkels om dit verschil te exploiteren voor belastingontwijking.

Nochtans is er door de globalisering en de macht van grote ondernemingen om te shoppen tussen belastingregimes wel dergelijke verschuiving geweest waarbij de belastingdruk op bedrijven voor een stuk verschoven werd naar de factor arbeid die als immobiel beschouwd wordt. Het is echter duidelijk dat hierdoor op belangrijke grenzen gebotst werd, zoals blijkt uit allerlei ontwijkingsmechanismen en nefaste gevolgen voor de jobcreatie.

Een pragmatische manier om hiermee rekening te houden is om de belastingdruk niet zomaar te verschuiven van de vennootschapsbelasting naar de personenbelasting maar eerder van die beide inkomstenbelastingen naar consumptiebelastingen en heffingen op onroerende eigendom. Onderzoek toont evengoed aan dat reductie van de progressiviteit van de belastingstructuur in de personenbelasting bevorderlijk is voor economische groei maar dat dit wel ten koste gaat van het herverdelingsobjectief. Dit betekent dat dit eerder overwogen kan worden door landen die oordelen dat er voor het overige al voldoende herverdelend beleid gevoerd wordt of indien andere maatregelen genomen worden om sociale rechtvaardigheid te bewaren. Hetzelfde kan gezegd worden over de overweging om bij consumptiebelastingen uitzonderingen weg te werken en naar een eenheidstarief te evolueren. Extreem belangrijk is om de hoge (marginale en gemiddelde) belastingvoeten te reduceren voor lage inkomens aangezien die nefast zijn voor jobcreatie.

### ***Feit 3: België int bijna tweemaal zoveel belastingen op kapitaal als Nederland***

Laten we duidelijk zijn: de hoge lasten op arbeid is echt de vloek waar we ons van moeten verlossen. Voor de volledigheid moeten we echter wel meegeven dat het niet zo is dat vermogen of kapitaal in het algemeen minder belast wordt dan elders. De Europese Commissie berekent de (impliciete) belasting op kapitaal als de verhouding tussen enerzijds de belastingen op kapitaal (inclusief de inkomens uit kapitaal) en de totale inkomsten uit kapitaal anderzijds. Voor België gaat het ondermeer over de vennootschapsbelasting (3.2% bbp), belastingen betaald door zelfstandigen (2.4% bbp),

successierechten en rechten betaald op schenkingen, belastingen op langetermijnsparen en de onroerende voorheffing. De uitkeringen van winsten door bedrijven worden in ons land tweemaal belast. Eenmaal in de vennootschapsbelasting en nogmaals op het niveau van de aandeelhouders die roerende voorheffing betalen. Als we naar de opbrengst van belastingen op kapitaal kijken, dan ligt het niveau met 9.2% van het bbp daarvan in ons land fiks op de zesde plaats en flink boven het Europees gemiddelde. Er wordt veel gesproken over de Nederlandse vermogensinkomensbelasting maar globaal haalt het land maar 5,4% van het bbp op aan belastingen op kapitaal. Terwijl de belasting op het inkomen van zelfstandigen nauwelijks verschilt tegenover de buurlanden (2.4% bbp), valt voor België de hoge belasting op de kapitaalvoorraad en vermogen op. Dit bedroeg in 2011 3.7% van het bbp in ons land tegen 1.6% in Nederland en 1.1% in Duitsland en is het derde hoogste in de Europese Unie. Frankrijk heeft wel een nog hoger niveau met 4.6% van het bbp. De belasting op vastgoed brengt in ons land 3.2% van het bbp op wat het tweede hoogste is in de Europese Unie. Dit is echter minder een gevolg van recurrente heffingen (1.3% bbp) dan wel een transactieheffing (registratierechten...). Bijvoorbeeld bij de opbrengsten van de successierechten en schenkingsrechten in ons land valt op dat het gewicht daarvan het zwaarste doorweegt in Europese vergelijking. We innen daarbij zelfs dubbel zo veel als in Nederland en driemaal zoveel als het Europees gemiddelde (EU15). Tegelijk weten we ook dat sommige bekendheden erin slagen door allerlei constructies heel weinig te betalen. Uiteraard schendt dit het rechtvaardigheidsgevoel van de bevolking. Dit vergt echter gerichte actie wat iets anders is dan het stemmen van een tariefverhoging in het parlement. Het is overigens niet juist dat ons land wel hoge inkomsten uit kapitaal heft enkel omdat er zoveel kapitaal aanwezig is. Cijfes van de Europese Commissie tonen aan dat ook het impliciete belastingtarieven op vermogen bij ons redelijk hoog ligt en opnieuw meer dan het dubbele van Nederland (zie ook Itinera 2014).

### **Korte versus lange termijn**

Vaak wordt ingezoomd op een bepaalde belastingwijziging en de evolutie van economische parameters in de tijd die erop volgt. Iedereen begrijpt dat het problematisch is om zomaar een oorzakelijk verband tussen de twee feiten te veronderstellen. Daarvoor moet immers rekening gehouden worden met alle andere mogelijke verklaringen voor de economische evolutie. Zelfs indien er een causaal verband vastgesteld wordt, is het belangrijk zich de vraag te stellen in welke mate dit een tijdelijk fenomeen is of doorwerkt op de lange termijn. Zo kan een belastingingreep de investeringen op een bepaald moment positief beïnvloeden maar misschien op termijn irrelevant zijn of zelfs negatief inwerken. Fiscale maatregelen die echter innovatie en ondernemerschap stimuleren kunnen een permanente invloed uitoefenen op de economische ontwikkeling van een land.

## Een verschuiving van inkomensbelastingen naar alternatieve belastingen

Arnold (2011) hanteert een staal van 21 landen over de periode 1970-2005 om naast belastingvariabelen belangrijke structurele factoren mee te nemen in de verklaring van het bruto binnenlands product per hoofd. Een eerste bevinding uit dit onderzoek is al dat de belastingdruk als geheel een significant negatieve impact heeft op het bbp per capita. Tegelijkertijd vindt Arnold (2011) dat zowel fysiek als menselijk kapitaal een belangrijke positieve invloed heeft op de welvaart. Dit impliceert uiteraard dat belastingontvangsten die besteed worden aan onderwijs en infrastructuur een positief effect hebben dat het negatieve effect van de belastingdrukvariabele kan compenseren. Belangrijker voor onze discussie is dan ook de bevinding dat dezelfde belastingontvangsten via verschillende types belastingen kunnen gegenereerd worden.

Centraal in de bevindingen staat dus dat een toename in het aandeel van consumptie –en onroerend vermogensbelastingen die gebruikt wordt om de inkomensbelastingen te verlagen, een positief lange termijneffect heeft op het BBP per capita. Een verhoging van het aandeel van de vennootschapsbelasting in de belastingmix blijkt een sterker negatief effect te hebben dan een toename van het aandeel van de personenbelasting. Voor elke verschuiving goed voor 1 percent van de belastinginkomsten van inkomstenbelasting naar die alternatieven zou het inkomen per capita toenemen met een 0,25% tot 1% in de lange termijn.

## Negatieve impact van inkomstenbelastingen

Uit paneldatastudies blijkt dat vennootschapsbelastingen een negatievere impact genereren dan personenbelastingen op de economische groei. Panel data betreffen typisch een groep landen (21 in deze studie) waarbij data over een zekere tijdperiode genomen worden (35 jaren in deze studie). Op die manier worden voldoende datapunten gevonden (735 in deze studie) om statistisch verantwoorde uitspraken te kunnen doen. Terwijl dit zowat de enige betrouwbare wijze is om tot empirisch geldende resultaten te komen<sup>1</sup>, kunnen we toch proberen om op zoek te gaan naar voor België specifieke factoren. Uit Hajkova (2006) blijkt bijvoorbeeld dat de impact van arbeidsfiscaliteit op buitenlandse directe investeringen groter is dan die van de (effectieve) tarieven in de vennootschapsbelasting. Hiermee kan rekening gehouden worden indien het, bijvoorbeeld, een bewuste beleidskeuze is om in de komende jaren vooral in te zetten op het aantrekken van buitenlandse investeringen, om jobs te creëren. Hiertoe is uiteraard wel vereist dat de overheid met het totale plaatje rekening houdt. Zo argumenteerden we eerder dat modern

<sup>1</sup> Een individueel land kent meestal onvoldoende datapunten om dan nog te kunnen controleren voor talloze andere bepalende factoren. Zelfs met een tijdreeks van 40 jaar, moet men immers al gauw controleren voor 10 andere variabelen waardoor er al gauw onvoldoende vrijheidsgraden overblijven om empirisch robuust te zijn.

industriële beleid inderdaad het aantrekken van investeringen prioritair stelt (Itinera 2010). Daarvoor liggen de actiepunten echter zowel op regionaal als op federaal niveau. Ook beleidsalternatieven op andere domeinen interageren dus met de gewenste belastinghervorming.

Klassiek wordt een progressieve inkomensbelasting ook als een effectief risicodelend mechanisme bekeken. Bij goede inkomensevolutie betaalt men veel belastingen maar men valt minder terug bij lager inkomen omwille van de lagere belastingdruk bij lager inkomen. Als het aanmoedigen van het ondernemerschap als kerndoelstelling wordt gehanteerd dan moet bijvoorbeeld ook rekening gehouden worden met een bevinding als die van Gentry en Hubbard (2010). Zij tonen dat hoe groter het verschil tussen de (marginale) belastingvoet waarmee men geconfronteerd wordt als succesvol dan wel als onsuccesvol ondernemer, een lagere bereidheid meebrengt om risico te nemen. De extra belasting bij hoge winsten is immers groter dan de belastingbesparing bij verliezen. Dit kan als een van vele redenen gezien worden om in een apart belastingstelsel te voorzien voor ondernemingsactiviteiten tegenover activiteiten in dienstverband.

## **II. Bewaak het kruispunt ondernemerschap-fiscaliteit**

Het zeldzame succesverhaal van een Vlaamse ondernemer die zijn zaak internationaal uitbouwde om ze uiteindelijk te verkopen aan een internationale investeringsgroep was de afgelopen tijd de aanleiding voor een oproep voor vermogens(winst)belasting. Itinera heeft ook hier geen dogma's. We benadrukken in eerste instantie dat de invoering van dergelijke belastingen moet gebeuren binnen de hierboven geschetste context van algemene belastingdruk in België. Dat betekent dat er primair gewerkt wordt vanuit een hypothese van tax-shift en dat er secundair wordt rekening gehouden met de economische kost van de belasting. Daarbij is het ook belangrijk dat elke belastinghervorming transparant en rechtszeker is, met andere woorden dat er een duidelijke en stabiele keuze wordt genomen die coherent naar de burgers en bedrijven toe kan worden gesteld en die efficiënt kan worden gehandhaafd zonder veel administratie. De modaliteiten van de hervorming zijn minstens zo belangrijk als het principe zelf.

Internationaal kenmerkt België zich door het grotendeels ontbreken van een meerwaardebelasting bij het verkopen van vermogensactiva. Dit is een historisch bijproduct van het fiscale beleid dat de klemtoon heeft gelegd op het belasten van het inkomen waaruit vermogen wordt opgebouwd. Inkomen uit arbeid wordt bijvoorbeeld zowel bij de werkgever als bij de werknemer zwaar belast. Wanneer de werknemer een huis of een auto koopt met wat hij daaraan over houdt, dan wordt die transactie belast. Wanneer hij vervolgens dat huis of die wagen doorverkoopt wordt ook nog eens de transactie belast, maar blijft het prijsverschil principieel belastingvrij. Velen onder ons vinden dat cultureel



normaal. De grote winsten die soms op de beurzen behaald worden, wekken dan weer achterdocht.

In tijden van bankencrisis, waarbij een financiële elite door belastinggeld werd recht gehouden, is er (terecht) frustratie over bepaalde vormen van rijkdom waarbij de rijkdom van de ene het verlies van de andere is. Hoog inkomen verdient echter bewondering en respect wanneer het letterlijk verdiend is, want dan ontstaat het omdat en doordat iedereen er beter van geworden is. Veel dichterbij dat ideaal kan je niet zijn wanneer een ondernemer van niets iets opbouwt en dan "meerwaarde" int: de meerwaarde reflecteert de toegevoegde waarde. Het is het resultaat van decennia risico's nemen, 'have en goed' riskeren, keihard werken, permanent investeren, en in tussentijd veel mensen tewerkstellen en belastingen betalen.

De meerwaarde die behaald wordt is zelf ook geen zero-som: de ondernemer wordt niet rijker doordat anderen armer worden. Het is niet de ondernemer versus de samenleving, maar de samenleving met de ondernemer. Kopers betalen de meerwaarde op de aandelen omdat ze geloven dat er in de toekomst nog meer meerwaarde zal komen, en dus opnieuw iedereen er beter van wordt. De ondernemer die verzilvert, slaagt er in andere investeerders mee te laten ondernemen voor de volgende fase van groei: dat is de essentiële motor van de economische vooruitgang. De meerwaarde reflecteert een economische investering.

Meerwaarde betekent ook niet noodzakelijk dat de ondernemer die verkoopt "slapend rijk" is geworden: het betekent dat de onderneming zo succesvol is dat anderen een meerprijs willen betalen om zelf een deel van het verdere succes in de toekomst te zijn. De meerwaarde die op één enkel moment geïnd wordt, is de uitgestelde betaling voor succesvol investeren, werken en belastingen betalen over de voorafgaande lange jaren van opbouw: het is een inkomen dat in één keer verworven wordt, maar dat vele lange jaren van inspanning en opbouw bestrijkt. In die optiek is het voor fiscaal beleid belangrijk een onderscheid te maken tussen meerwaarden over een lange termijn van ondernemerschap, en meerwaarden door een blitz van kopen en verkopen op de golf van de beurs.

Succesvolle ondernemers die door echt ondernemerschap, en niet door de steun van de belastingbetaler en politieke vriendjes, succes behalen, zijn overigens niet alleen grote belastingproducenten: het zijn ook kleine belastingconsumenten. Uiteraard kan een ondernemer maar ondernemen in een kader dat door de samenleving en met belastinggeld wordt geboden. In die optiek is het ook normaal dat een deel van de ondernemingstriomf met de samenleving wordt gedeeld. Maar dat mag er niet toe leiden dat de rol van ondernemerschap wordt geminimaliseerd. Dus kan een belasting op meerwaarde niet ondoordacht worden ingevoerd: de eerder vermelde randvoorwaarden zijn belangrijk: tax shift en daling van het overheidsbeslag in totaal. De ondernemer kan

effectief maar ondernemen door een kader dat overheid en anderen bieden, maar dat kader bestaat wel voor iedereen. Lang niet iedereen wil of slaagt. Het kleine individu maakt nog altijd het grote verschil. Dat moeten we absoluut aanmoedigen en vieren, zeker in een land als België dat een groot gebrek heeft aan ambitieus ondernemerschap.

Geen afgunst maar bewondering. Geen kritiek maar felicitaties. Geen precedent maar een voorbeeld: we hebben veel te weinig ondernemers die internationaal doorbreken en daardoor ook internationaal investeringen aantrekken. Dat moeten we vooral aanmoedigen. We zien in België te weinig internationaal ondernemerschap en te weinig grote investeerders die uit het buitenland het geld dat in het buitenland is gemaakt naar België halen om het hier uit te geven. Daarvan wordt de succesvolle Belgische ondernemer beter, maar uiteindelijk ook België zelf, want ook dat geld zal opnieuw gebruikt kunnen worden voor nieuwe initiatieven.

Wie meerwaardebelasting wil invoeren, moet dus intelligent zijn als hij tegelijkertijd – wat door alle instanties al jarenlang wordt bepleit in België – ondernemerschap en investeringen wil stimuleren. Daarbij is het ook belangrijk de hele belastingcyclus te begrijpen die achter een uiteindelijke meerwaarde schuilt. Aan de bron zit natuurlijk inkomen of kapitaal dat zelf het nettoresultaat is van opbrengsten na belastingen – in het bijzonder op het niveau van de vennootschap – van economische activiteit met tewerkstelling en hoge sociale bijdragen, van transacties met BTW enz. En dit ook aan beide kanten van de medaille: bij de verkoper en bij de kopers. Bij elke besteding of investering van de meerwaarde zal die opnieuw een vruchtbare cyclus van belastingen genereren. Hoe meer we de meerwaarde belasten, hoe minder we die cyclus in gang kunnen zetten. Dat is één van de factoren van indirecte economische kost bovenop de directe kost van de meerwaardebelasting zelf.

Meerwaarde reflecteert ook de veronderstelde toekomstige groei van de onderneming. Wanneer die er komt, wordt op dat moment voluit belastingen betaald via winsten en tewerkstelling. Onmiddellijke belasting op meerwaarde neigt in die optiek economisch naar meervoudige belasting.

### III. Tax fairness

Veel mensen hebben strenge opinies over belastingen. Er is heel wat onderzoek waarom men sommige belastingen fair vindt en andere onfair. Het is belangrijk dat publieke discussie over deze onderwerpen gefundeerd verloopt. In deze korte nota overlopen we een aantal principes die traditioneel gebruikt worden. Het zal snel duidelijk worden dat in mediagenieke dossiers deze verschillende visies allemaal wel terugkomen maar niet altijd op even zorgvuldige wijze.

#### 1. **Het profijtbeginsel (benefits principle)**

Dit principe stelt dat mensen en instellingen moeten bijdragen tot de belastingopbrengsten overeenkomstig het voordeel dat zij van de overheidsuitgaven genieten. Belastingen zijn dan als het ware de marktprijzen voor publieke goederen. In de mate dat ze hierin slagen zal er efficiënte publieke dienstverlening plaatsvinden. In het geval van eng gedefinieerde "publieke goederen" zal dit net niet lukken omdat het niet mogelijk is gebruikers efficiënt uit te sluiten van gebruik op basis van het feit of ze bijdragen of niet. Dit vereist ook dat de specifieke voordelen van een goed of dienst correct te meten en identificeren zijn. Toch is er ook een lange traditie in heel wat dienstverlening om dit wel te doen. Bijvoorbeeld bij gerechtskosten, tolgeld op autowegen, recht op vergunningen, begraafplaatsen...

#### 2. **Het draagkrachtbeginsel (ability to pay principle)**

Dit principe is zowel van toepassing op mensen van alle inkomensgroepen als op mensen van verschillende inkomensgroepen. In het eerste geval noemen we dit horizontale rechtvaardigheid en gaat het dus om de gelijke behandeling van personen die zich in dezelfde omstandigheden bevinden. Bij verticale rechtvaardigheid gaat het om een aanvaardbare ongelijke behandeling van personen die in verschillende omstandigheden verkeren. We kunnen er dus niet omheen om, naast de effecten van belastingen op de efficiëntie, ook rechtvaardigheidsaspecten te beschouwen.

Het moeilijkste en meest controversiële aspect van dit principe is hoe we de capaciteit om te betalen gaan meten. Moet dit gebeuren op het jaarlijks inkomen, levenslang inkomen, netto vermogen, consumptie? Denk aan het voorbeeld van een auteur die jarenlang

werkt aan een boek en nauwelijks inkomens genereert in die jaren en dan een bestseller geschreven blijkt te hebben met gigantische inkomsten op een korte periode.

John Stuart Mill pleitte voor belastingen op basis van consumptie omdat een werknemer die moet sparen voor zijn oude dag en mogelijke tegenslagen bij een inkomensbelasting op zowel wat hij consumeert als spaart belast wordt. Bij een consumptiebelasting zal zijn sparen daarentegen gevrijwaard blijven.

Er is een eeuwenoude discussie of een objectieve maatstaf kan volstaan of dat niet eerder moet gekeken worden naar subjectief nut of welvaart. Zo wordt met name voor een progressieve belasting het argument gebruikt dat bij hogere niveaus van inkomen een extra inkomen veel minder nut oplevert dan bij lagere inkomensniveaus. Ook opvattingen over de gewenste inkomensverdeling spelen een centrale rol. Economen hebben hiertoe een heel aparte discipline in het leven geroepen. Meestal vertrekt deze van zogenaamd "welfarism" waarbij naar de gevolgen van belastingen op het welbevinden van individuen in de maatschappij wordt gekeken. De aversie voor inkomensongelijkheid in de bevolking zal dan een belangrijke parameter zijn (naast de economische afremmende effecten) bij het bepalen van het belastingregime. Er zijn echter ook sterke "deontologische" stromingen. Een daarvan zal bijvoorbeeld belastingen op basis van persoonlijk vermogen verwerpen op de grond dat de maatregel de voorafbepaalde keuze over sparen dan wel consumeren niet respecteert. Uiteraard kan een belastingregime nooit zonder de context begrepen worden. Zo pleiten veel economen voor een brede consumptiebelasting maar als deze gepaard gaat met een stelsel van erg gerichte uitkeringen dan heeft dit uiteraard een totale ander verdelingsimpact dan zonder dergelijk uitkeringstelsel.

### **3. *Andere criteria***

Uiteraard komen nog heel wat andere criteria te pas bij de evaluatie van de belastingheffing. De economische effecten van een belasting komen hier onmiddellijk bij te pas maar bijvoorbeeld ook de administratieve beheersbaarheid. Uiteraard zijn er ook belastingen die vooral een regelgevend doel hebben en dan zal de evaluatie ervan in eerste instantie ook afhangen van de doeltreffendheid om dit doel te bereiken op deze wijze. Dit is bijvoorbeeld evident bij belasting op vervuiling. Meestal zal hier weinig beroep gedaan worden op verdelingseffecten indien het gaat om een belasting die vermeden kan worden door een gedragswijziging.

#### 4. De visie van de burger

Beleidsmakers houden maar beter ook rekening met appreciatie van de burger zelf. Voor een democratie is dit zelfs evident. Dit kan ook extreem belangrijk zijn vanuit oogpunt van compliance oogpunt. Een belasting die niet aanvaard wordt, zou wel eens extreem moeilijk (goed en billijk) te innen zijn.

In het onderzoek omtrent de preferenties van de burger over het belastingstelsel en herverdeling beperkt men zich niet tot het oplijsten van voorkeuren ("hoe progressief moeten belastingen zijn") maar zoekt men samenhang met mogelijke factoren. Zo toont Fong (2011) dat de mate waarin men wil herverdelen samenhangt met overtuigingen betreffende de oorzaken van vermogensaccumulatie. Denkt men dat vermogen eerder ontstond door geluk of hard werken? Hierbij controleert men voor eigenbelang, wat betekent dat men de analyse probeert uit te zuiveren voor het feit dat men denkt dat als anderen meer belast worden dit hen zelf bevoordeelt. Eén van de oudste analyses over de oorsprong van progressieve inkomensbelastingen is immers dat dit intrinsiek samenhangt met het invoeren van het algemeen stemrecht. Gegeven de scheve inkomensverdeling wist de mediane kiezer dat dit hem persoonlijk ten goede zou komen. Sommige wetenschappers beschouwen dit als één van de historische voorbeelden waarbij het eigenbelang politieke overtuigingen motiveert.

Uiteraard is het mogelijk dat naast het eigenbelang (het hemd staat nader dan de rok) ook waardenovertuigingen een rol spelen. Corneo en Gruner (2002) onderzochten net dat. Sheffrin en Reed-Arthurs tonen aan dat ideologie niet samenhangt met de herverdelingswens van rijk naar de middenklasse maar wel met deze naar de armen.

Alesina en Ferrara (2005) tonen dan weer dat vooruitzichten over het eigen toekomstig inkomen en maatstaven van sociale mobiliteit bepalen hoeveel steun er is voor herverdeling via bijvoorbeeld progressieve belastingen.

Het is zeker zo dat steun voor dergelijke progressiviteit aanwezig is bij de bevolking (zie ook Hite en Roberts 1991). Hoewel voorzichtigheid bij de interpretatie geboden is. Baron en McCaffrey (2004) tonen aan dat het resultaat extreem gevoelig is voor hoe de vraag geformuleerd wordt. Het blijkt ook erg belangrijk te zijn of men inzoomt op herverdeling van de rijksten naar de armen dan wel van de rijken naar de middenklasse. Mogelijk wijst deze bevinding dus op de grote steun voor een minimale levensstandaard maar kan dit niet zomaar breder geïnterpreteerd worden.

En zoals vaak in dergelijke studies speelt de context een grote rol: mensen spreken hun steun wel gemakkelijk uit in abstracte vraagstelling maar tonen niet altijd dezelfde bereidheid als het concreter wordt.

Slemrod en Bakija (2008) stelden de cruciale vraag in hoeverre mensen bij het uitspreken van hun voorkeuren ook rekening houden met mogelijke nadelige economische (incentive) effecten van belastingen. Als burgers dit niet doen, moet daar wel voor gecorrigeerd worden in het beleid. Uit nogal wat onderzoek blijkt dat hoe meer mensen kennis hebben van de details van het belastingsysteem, hoe minder hervreiding ze bepleiten.

Wat ook boven komt, is dat mensen meer voorstander zijn van inkomenshervreiding indien ze vertrouwen hebben dat de overheid hiermee de juiste dingen zal doen.

## **5. Toepassing op een meerwaardebelasting**

Kan een ondernemer best belast worden gedurende zijn jarenlange activiteit of gebeurt dit beter nadat hij bijvoorbeeld zijn zaak verkocht heeft? Dit is een eenvoudige vraag waarop het antwoord echter helemaal niet evident is. Een criterium dat hierbij bijvoorbeeld relevant kan zijn is dat een belasting best een stabiele bron van inkomen oplevert voor de overheid. Als we bijvoorbeeld meerwaarde op aandelen bekijken sinds eind jaren 90 dan blijken de virtuele winsten van de goede jaren nogal eens uitgewist te worden door latere crisissen. Wie meerwaarden belast zal ook een aanmoediging geven om minwaarden te boeken. Grote ondernemingen of grote vermogens kunnen spelen met meer- en minwaarden, kleinere veel minder.

Naast profijt –en draagkrachtbeginsel zijn er dus evengoed op de meerwaardebelasting andere criteria relevant. Zo wordt deze belasting ook door sommige ondernemers verdedigd op basis van het argument dat deze een obstakel kan vormen opdat bedrijven alsmear in buitenlandse handen terecht komen. Bij ontbreken eraan zou de verleiding om de onderneming te gelde te maken immers groter zijn. Een andere benadering heeft te maken met de tijdshorizon. Zo is het heel andere zaak om te discussieren over een belasting op meerwaarden die op een korte periode gerealiseerd werden dan wel op meerwaarden als gevolg van een lange periode van ondernemerschap. Het is evident dat de acceptatiegraad voor die twee helemaal anders ligt.

Ook in deze tekst baseren we ons voornamelijk op de pragmatische “welfaristische” benadering waarbij de doelen van economische efficiëntie en rechtvaardigheidsoverwegingen in balans worden genomen (en waarvoor James Mirrlees de Nobelprijs in de economie kreeg). Er zijn uiteraard ook deontologische

benaderingen die bijvoorbeeld een meerwaardebelasting verwerpen omdat dit in deze optiek onverenigbaar is met het uitgangspunt dat het gaat over eigendom dat rechtmatig verworven en overgedragen wordt. Aanvullend stelt men bijvoorbeeld dat het niet opgaat om een deel op te eisen van de meerwaarde gerealiseerd door een ondernemer die zijn zaak verkoopt als je zelf evengoed een dergelijke zaak had kunnen opbouwen. Nogal wat ondernemers voelen alsof ze nooit goed kunnen doen in de ogen van hen die aan de kant staan terwijl zij risico's nemen. Bij falen voelen ze alsof ze automatisch verdacht worden; als ze echter slagen dan blijkt dat ook tot verontwaardiging te leiden.

Nochtans zijn ondernemers die in ons land een soort American Dream beleven van self-made entrepreneur tot groot succes het bewijs dat er ook bij ons een vruchtbare wisselwerking kan zijn tussen ondernemers en de maatschappij. De fairness omtrent van de bijdrage aan de gemeenschap vanwege ondernemers moet breed bekeken worden. Mensen vormen hun opinie hierover niet op basis van een alleenstaand element maar op basis van het totaalplaatje. Als we ons beperken tot de fiscaliteit dan speelt dus niet alleen de bijdrage op het einde van de carrière van een ondernemer een rol. Gedurende decennia heeft de entrepreneur jobs en waarde gecreëerd waaruit talloze directe en indirecte fiscale ontvangsten gegenereerd werden. Rekening houden met de specificiteit van het ondernemerschap betekent uiteraard dat men niet alleen kijkt naar zij die met groot succes slagen. Wat met de ondernemers die tijdens hun lange risicovol parcours het niet haalden? Zullen overheden, die successen belasten, ook hun verliezen compenseren? Allicht niet – ondernemen is risico nemen – maar de overheid heeft hier wel een bewijslast inzake de rechtvaardigheid van haar totale belastingvisie. Da veronderstelt dat er zulkke totale visie is en dat ze voorwerp is van een voortdurend maatschappelijk debat ten gronde

Een belangrijk aspect is dat ons land echt behoefte heeft aan ondernemers die na een succes niet de handdoek in de ring gooien maar de “goesting” hebben om opnieuw een initiatief van ondernemerschap op te starten. Belangrijk is dus dat dergelijke ondernemer na een exit voldoende gemotiveerd is om te starten met een nieuw verhaal zodat een cultuur van “serial entrepreneurship” ontstaat.

In het debat over fairness zijn, zoals uit de bovenstaande literatuur blijkt, ondernemers echt niet de enige die bijvoorbeeld vragen hebben over de besteding van belastinggelden. De acceptatiegraad om in eigen land belastingen te betalen zal sterk verhogen indien er een geloofwaardig verhaal komt van een efficiëntere overheid. De wetenschappelijke evidentie is dat dit de compliance erg verhoogt en zeker niet alleen voor ondernemers. De scepsis van de burger in ons land hierover is welbekend uit allerlei onderzoeken die het vertrouwen peilen in de overheid.

## Bibliografie

Alesina, Alberto and Eliana La Ferrara, (2005), "Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities." *Journal of Public Economics* 89 No. 5-6, 897-931.

Alesina, Alberto and Paolo Giuliano (2009), "Preferences for Redistribution." NBER Working Paper No. 14825. Cambridge, MA: National Bureau of Economics Research

Baron, Jonathan and Edward J. McCaffery (2004), "Masking Redistribution (or its Absence)." U of Penn, Inst for Law & Econ Research Paper 04-09; USC Law School, Olin Research Paper No. 04-5; and USC CLEO Research Paper No. C04-1.

Bernasconi, Michele (2006), "Redistributive taxation in democracies: Evidence on people's satisfaction." *European Journal of Political Economy*, Volume 22, Issue 4, 809-837.

Corneo, G. and H.P. Gruner (2002), "Individual Preferences for Political Redistribution." *Journal of Public Economics* 83: 83-107.

Fong, Christina (2001), "Social Preferences, Self-interest and the Demand for Redistribution." *Journal of Public Economics* 82: 225-946.

Hite, Peggy A. and Michael L. Roberts (1991), "An Experimental Investigation of Taxpayer Judgments on Rate Structure in the Individual Income Tax," *Journal of the American Association of Taxation*, 13: 47-63

Itinera (2014), *Naar een fiscale hervorming voor ons land, Road Map 2014-2019*

Roberts, Michael L. and Peggy A. Hite. (1994), "Progressive Taxation, Fairness, and Compliance." *Law & Policy* 16 No.1: 27-48.

Sheffrin, Steven M. (1993), "What Does the Public Believe About Tax Fairness?" *National Tax Journal* 46 No. 3: 301-08.

Sheffrin, Steven M (1994), "Perceptions of Fairness in the Crucible of Tax Policy," in Joel Slemrod ed. *Tax Progressivity and Income Inequality*, Cambridge U. Press, 309-334.



Sheffrin, S. en R. Reed-Arthurs (2010), Understanding the Public's Attitudes towards Redistribution through Taxation, Tulane Economics, working papers

Slemrod, Joel and Jon Bakija (2004), Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Debate over Taxes, 3rd ed. Cambridge, MA