



## Besparingsoefening moet klemtoon leggen op de uitgaven.

Itinera pleit voor hervorming van belastingstelsel en verankering van begrotingsregel in grondwet

2011/24  
14 | 10 | 2011



MENSEN



WELVAART



BESCHERMING

### Executive Summary

*Ivan Van de Cloot en Etienne De Callatay hebben in opdracht van het Itinera Institute de budgettaire en fiscale uitdagingen voor de volgende regering in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat in de besparingsoefening de klemtoon op de uitgaven moet liggen. Itinera beseft dat er onmiddellijk gaten gevuld moeten worden met maatregelen die snel geld opbrengen maar stelt dat dit best gepaard gaat met een engagement voor diepgaande hervorming*

*Itinera pleit voor een hervorming van het belastingstelsel waarbij de aftrekmogelijkheden worden vermindert en hergroepeerd in korven met een maximaal af te trekken bedrag. De belastingbetaler kiest zelf waaraan hij dat bedrag besteedt. Men roept ook beleidsvoerders op om een begrotingsregel in de grondwet te verankeren. Bij een selecte groep van experts werd gepeild naar concrete besparingsmaatregelen. Het Itinera Institute wil hiermee een constructieve bijdrage leveren aan het onderhandelingsdebat, vanuit een strategisch toekomstperspectief. Om resultaat te boeken in de vereenvoudiging van het belastingstelsel is het wenselijk dat de beleidsvoerders een expertencommissie samenstellen die een echte hervorming kan voorbereiden.*

### Leg klemtoon op de uitgaven

Itinera heeft in de studie "Het vinden van het budgettaire rechte pad" aangetoond waarom in de besparingsoefening de klemtoon moet liggen op de uitgaven. De uitgaven (zonder rentebetalingen) zijn in België sinds 1999 met 70% toegenomen, in Duitsland was dit slechts met 20 %.

De belastingdruk in België behoort tot de hoogste in de wereld. We constateren dat in landen waar de belastingdruk een stuk lager ligt dan in België de grootste begrotingsinspanningen werden geleverd aan de uitgavenzijde. Zo werden in Nederland en Frankrijk 60% bespaard aan de uitgavenzijde. In Duitsland werd meer bespaard dan nodig, waardoor men met het surplus de belastingen heeft verlaagd.

### Maatregelen aan inkomstzijde ook noodzakelijk

We mogen niet concluderen dat maatregelen langs de inkomstzijde geen onderdeel zijn van een evenwichtig besparingspakket. Op korte termijn zijn er dringende maatregelen nodig. Het idee om extra middelen te halen door een verhoging van de roerende voorheffing en een vermindering van de uitzonderingsregimes voor het BTW-tarief houden elkaar mogelijks politiek in evenwicht.

Op korte termijn komt het erop aan het gat te dichten met enkele maatregelen die snel uitvoerbaar zijn

maar parallel moeten gestart worden met de voorbereiding van een fundamentele herziening van het bestaande belastingstelsel. De vereenvoudiging van het complexe belastingstelsel is een eerste prioriteit.

### **Stel commissie op met experts**

Ervaring leert dat de beste methodiek om resultaat te boeken het samenstellen is van een speciale commissie met experts. Hierbij dient eerst geselecteerd te worden op expertise.

### **Hervorm het belastingstelsel – verminder aftrekmogelijkheden – gebruik opbrengst voor een lager belastingtarief**

De hervorming van het belastingstelsel op het vlak van roerend en onroerend vermogen moet aangepakt worden. Het verminderen in de aftrekmogelijkheden mag geen taboe zijn.

Het verbreden van de belastbare basis door het verminderen van allerlei aftrekken is internationaal al jaren een tendens, waarvan de opbrengst op termijn kan gebruikt worden om het belastingtarief te verlagen. Itinera pleit voor een hergroepering van de overblijvende aftrekmogelijkheden in korven. Per korf heeft men een maximaal af te trekken bedrag waaruit de belastingbetaler zelf kan kiezen waaraan hij dat bedrag besteedt. Dit is administratief en budgettair veel beter te beheersen.

Na een tijd kan de overheid de verminderingen of vrijstellingen die amper gekozen worden afschaffen.

### **Veranker begrotingsregel in de grondwet**

België heeft een structureel probleem met begrotingsdiscipline. Verschillende landen hebben al stappen ondernomen in het creëren van een grondwettelijk verankerde begrotingsregel. Zo nam Duitsland in zijn grondwet een zogenaamde “schuldenrem” op. Door een vergelijkbare verankering in onze grondwet worden beleidsvoerders verplicht om jaarlijks de nodige besparingsmaatregelen te treffen en een lang termijnbeleid inzake overheidsfinanciën uit te stippelen.

Een dergelijke maatregel kan bijdragen aan het herstel op korte termijn en het vertrouwen in de Belgische economie versterken.

### **Besparingsmaatregelen voorgesteld door experts**

Itinera heeft bij een selecte groep experts gepeild naar mogelijke besparingsmaatregelen. Uit de voorstellen blijkt dat men heel wat kan besparen op de departementen en subsidies. Daarnaast bevatten de voorstellen ook een diversiteit van maatregelen zoals ambtenarenlonen enkel te indexeren, de prijzen van generieke geneesmiddelen te verlagen, immigratie te beperken tot zelfvoorzienende gezinnen, .... Sommige voorstellen werden becijferd zoals de uitgaven voor gezondheidszorg beperken tot groei BNP (meer dan 2 miljard euro tegen 2015), het optrekken van de minimum pensioenleeftijd tot 62 jaar en de normale pensioenleeftijd tot 66 jaar met een maximum gelijkgestelde periode van 4 jaar( 1 miljard euro tegen 2015), het optrekken van de minimum pensioenleeftijd in de openbare sector tot 62 jaar en de normale pensioenleeftijd tot 66 jaar waarbij het pensioen berekend wordt op de laatste 15 jaar in plaats van de laatste 5 jaar( 1 miljard euro tegen 2015), het optrekken van de roerende voorheffing naar 20%( 460 miljoen euro,).

het minder aantrekkelijk maken van bedrijfswagens( 600 miljoen euro) en milieubelastingen kunnen minstens 600 miljoen euro opbrengen.

## 1. De budgettaire uitdaging

Enkele structurele oplossingen voor de onhoudbare Belgische openbare financiën, die verre van nieuw zijn, maar ten onrechte onaangeraakt bleven in België:

- Een *Belgische Schuldenbremse*: grondwettelijk verankerde begrotingsregel naar het Duitse voorbeeld waarin het tekort van de federale overheid vanaf 2016 niet groter mag zijn dan 0,35 % bbp, terwijl de begroting van de deelstaten vanaf 2020 in evenwicht moet zijn. Hierdoor worden beleidsvoerders enerzijds verplicht jaarlijks de nodige besparingsmaatregelen te treffen, en anderzijds een langetermijnbeleid voor de overheidsfinanciën uit te stippelen.
- De *kaasschaafmethode*: bevriezen van uitgaven in reële termen op een aggregatief niveau, gepaard gaande met niet-lineaire maatregelen op een lager niveau.

Uit een peiling die Itinera organiseerde bij een selecte groep experts van diverse achtergronden, blijkt dat er heel wat laaghangend fruit te vinden is in besparingen op de departementen en subsidies. Daarnaast zullen een aantal knopen moeten doorgesloopt worden inzake sociale uitgaven. Dit betreft een aantal heilige huisjes zoals gezondheidszorg, pensioenleeftijd, werkloosheidsuitkeringen etc.

Aan de inkomstzijde leverde onze bevraging diverse voorstellen op variërende van extra inkomsten uit vermogensaanwas over milieubelastingen tot het opvullen van gaten in de verbruiksbelasting. Prominent daarbij lopen uiteraard de voorstellen over notionele intrest, CO2 taks, nucleaire renten. Daarentegen bleek het verhogen van de belastingvoet op arbeid uitgesloten. Integendeel, wellicht zal na een transitieperiode ruimte geschapen moeten worden voor een verlaging hiervan.

De meeste discussies over de houdbaarheid van de openbare financiën vertrekken vanuit de cijfers over begrotingstekort en overheidsschuld. Op dat vlak heeft de crisis een zware slag toegediend met tekorten die oplopen tot bijna 6% van het nationaal inkomen. Het dateert van 1993 dat we nog dergelijke tekortniveaus boekten. Analyses over het structureel onderliggend begrotingstekort waarbij dus eenmalige maatregelen zoals de verkoop van gebouwen en dergelijke buiten beschouwing worden gelaten, wijzen er op dat ons land eigenlijk evenmin een evenwicht boekte aan de vooravond van de crisis. De voorgeschiedenis is gekend: sinds 2000 stegen de uitgaven zonder rentebetalingen veel sterker dan het nationaal inkomen. Dit was voor de leek niet zichtbaar omdat tegelijk de rentelasten erg afnamen. Dit was echter in tegenstrijd met de Brusselse consensus dat we een inverse schuldsneeuwbal zouden creëren om zo ruimte vrij te maken voor de vergrijzingskosten. De conclusie is inderdaad dat ons uitgavenniveau (zonder rentebetalingen) van 42 % van het bbp in 2000 houdbaar was. Nadien heeft men echter de verleiding niet kunnen weerstaan om de lagere rentelasten om te zetten in structureel nieuwe uitgaven zodat het overheidsbeslag in 2010 uitkomt op 50% van het bbp. De slotsom is dus dat de overheid vandaag op te grote voet leeft waarbij in feite kosten doorgeschoven worden naar toekomstige generaties. Nu moge het duidelijk zijn dat in de diepste crisis sinds de Tweede Wereldoorlog het niet het meest geschikte moment is om diep de broeksriem aan te trekken. First best is inderdaad in periode van hoogconjunctuur collectief sparen zodat er ruimte is om de

onvermijdelijke crisis op te vangen. Helaas heeft de politiek een structureel probleem om vooruitziend te zijn waardoor we dus vandaag staan voor deze opdracht.

Het minste wat we kunnen doen, is een herhaling van dit scenario voor de toekomst uit te sluiten. Verschillende Europese landen hebben al stappen ondernomen in het creëren van een grondwettelijk verankerde begrotingsregel. Zo nam Duitsland in zijn grondwet een zogeheten “schuldenrem” op. Deze begrotingsregel houdt in dat het tekort van de federale overheid vanaf 2016 niet groter mag zijn dan 0,35% bbp, terwijl de begroting van de deelstaten vanaf 2020 in evenwicht moet zijn. Ook werd er een stabiliteitsraad geïntroduceerd, waarin de federale overheid en de deelstaten zitting hebben, om te waken over de overheidsfinanciën om dreigende ontsporingen vroegtijdig te identificeren en bij te sturen. Ondertussen werden in Frankrijk (12 april), Spanje (7 september) en zelfs Italië (7 september) amendementen in het parlement ingevoerd die ook moeten leiden tot een vergelijkbare begrotingsregel.

### **Een Belgische Schuldenbremse**

Om het Belgische begrotingstekort van 22 miljard te stelpen, kan men niet over één nacht ijs gaan. Door een verankering in de grondwet naar het Duitse model, worden beleidsvoerders verplicht enerzijds jaarlijks de nodige besparingsmaatregelen te treffen, en anderzijds een langetermijnbeleid voor de overheidsfinanciën uit te stippelen. Verder kan een dergelijke maatregel bijdragen in het herstel van de huidige onderfinanciering van het federale niveau en op korte termijn het vertrouwen in de Belgische economie versterken.

In de ivoren toren van academici wordt nog gediscuteerd over het feit of Duitsland niet een te strenge (ijzeren regel) heeft ingevoerd in vergelijking met een zogenaamde gouden regel. Deze laatste variant staat tekorten toe ter hoogte van de investeringen. Het probleem daarbij is echter dat dit de poort opent naar creatieve invullingen van wat dan wel investeringen zijn. De hele opzet van een dergelijke regel is net om de handen te binden omdat anders steeds het lange termijnobjectief moet buigen voor de korte termijn. Zo zou de ijzeren regel de schuld op termijn laten tenderen naar nul wat toch ook niet optimaal is? Wel in 2000 voerden velen economen het leuke debat of een te lage schuld niet problematisch is. Onderstaande grafiek toont dat bij gebrek aan ingrijpen onze Belgische schuld tendeert naar 200% van het bbp tegen 2030. Met de vergrijzingskosten die voor de deur staan hebben we wel degelijk een mechanisme nodig dat ook de toekomstige generaties beschermt. Laten we pragmatisch nu een dergelijk mechanisme stemmen en als ooit de theoretische mogelijkheid dat onze schuld te laag is weer relevant wordt, dit herbekijken.

## Projecties van de overheidsschuld bij ongewijzigd beleid



Bronnen: EC, IMF, NBB.

(1) Bij deze projecties wordt ervan uitgegaan dat het huidige primair saldo zal verslechteren ten belope van de toename van de met de vergrijzing gepaard gaande uitgaven. Voorts wordt verondersteld dat de nominale btp-groei 3,75% per jaar zal bedragen en dat de impliciete rentevoet op de overheidsschuld op termijn naar 4% zal tenderen.

Om het schuldffiasco af te wenden, moet ons land maatregelen nemen voor meer dan 20 miljard wat evengoed met de verwachte toename in de vergrijzingskosten te maken heeft als met het tekort zelf. Hier- van moet al 10 miljard euro gevonden worden voor 2012. Nu is het zo dat de 10 miljard voor volgend jaar is gebaseerd op het doortrekken van de groeionorm voor de gezondheidszorg van 4,5%. Aangezien hier feitelijk al langer van afgestapt is en de raming van 10 miljard ook geen rekening houdt met de al gangbare praktijk van een plafonnering van de notionele renteaftrek in de vennootschapsbelasting, is de netto-inspanning eerder 7 miljard euro. Bovendien spelen de bankentaks en de traditionele oefeningen betreffende sociale en fiscale fraude ook een rol, waardoor de buitenwacht opnieuw verrast zal zijn dat de inspanning voor volgend jaar gemakkelijker bereikt wordt dan gedacht.

Omdat we echter overtuigd zijn dat de hele inspanning van 20 miljard gepaard moet gaan met diepgaande en structurele maatregelen (het gaat immers om een recurrente inspanning, niet een eenmalige), hebben we tijdens de zomer een oproep gedaan aan experts van allerlei oorsprong om te reflecteren over mogelijke maatregelen. De tabel hieronder bevat de oplijsting van de meest relevante suggesties. Sommigen zijn kwantitatief geraamd op erg degelijke onderbouwde wijze. Anderen werden niet becijferd

terwijl de omvang van enkele suggesties eerder indicatief zijn en afhankelijk van politieke keuzes die nog niet gemaakt zijn. Het bevriezen van uitgaven in reële termen heeft veel weg van de kaasschaafmethode en die wordt vaak gekenmerkt als het niet-maken van politieke keuzes. Toch dient opgemerkt dat deze voorstelling (noodzakelijkerwijs) gebaseerd is op analyse op een erg aggregatief niveau. Op een lager niveau kunnen hier wel degelijk niet-lineaire maatregelen mee gepaard gaan, die op een veel intelligentere wijze efficiëntiewinsten realiseren op plaatsen waar ze het meest nodig zijn. Op zich is het zelfs zo dat voor een aantal materies de politieke verantwoordelijke het aan ambtenaren moet overlaten om een bepaald besparingsobjectief in te vullen omdat soms alleen zij weten waar het kalf van inefficiëntie gebonden ligt. Zoals aan de onderhandelingstafel al duidelijk is geworden, zijn bepaalde zaken zoals een vermogensbelasting op de korte termijn niet realistisch omdat de overheid niet over een vermogenskadaster beschikt. Moest de regering besluiten dat dit op termijn toch aan de orde is, dan moet ze dus eerst investeren in het opstellen daarvan.

### Overzicht voorstellen uit peiling die Itinera organiseerde

Uitgavenzijde	Becijfering
Niet-sociale uitgaven bevriezen in reële termen	4 miljard € tegen 2015 (1 miljard bij entiteit I en 3 miljard bij entiteit II)
-Uitgaven departementen met nulindex -Enkel lonen indexeren	
Alle subsidies (codes 3x) verminderd gedurende 2 jaar met 2,5 à 5 %	
Afdwingen van jaarlijkse daling reële personeelsuitgaven (uitz. gevangenispersoneel en magistraten) met 1,25%: zo druk om efficiëntiewinsten te zoeken	
Uitstroom babyboomers slechts gedeeltelijk vervangen maar belang om niet-lineair te doen: in functie van technologische ontwikkelingen	
Sociale uitgaven bevriezen (excl. sociale zekerheid) als % van BBP	2 miljard € tegen 2015
Minimum pensioenleeftijd in openbare sector optrekken tot 62 en normale pensioenleeftijd tot 66 + berekenen pensioen op laatste 15 jaar en zelfde malus als voor zelfstandigen	1 miljard € tegen 2015
Sociale uitgaven entiteit 2 beperken	1 miljard € tegen 2015
Uitgaven gezondheidszorg beperken tot groei BNP	2 miljard tot 2,85 miljard € tegen 2015

Minimum pensioenleeftijd optrekken tot 62 en normale pensioenleeftijd tot 66 + maximum gelijkgestelde periode van 4 jaar en zelfde malus als voor zelfstandigen	1 miljard € tegen 2015
-Wachttijd in de werkloosheid beperken tot max 2 jaar -Werkloosheidsuitkering voor langdurig werklozen beperken, vermindering na 2 jaar met 25% per jaar -Minimale leeftijd Vervroegd pensioen verhogen tot 60 jaar	1 miljard € tegen 2015
-Sociale fraude aanpakken (x3) -Enveloppe voor welzijn tot strikt minimum beperken -Bijdragen tijdskrediet en loopbaanonderbreking verhogen	1 miljard € tegen 2015
Optrekken prijs dienstencheques	
-Minder voordelen voor mensen die voor hun 65 op pensioen gaan -Voordelen verminderen voor werklozen die niet actief opzoek gaan naar werk -Loonmatiging en activering -Werkloosheidsuitkering afhankelijk maken van aantal gewerkte jaren (max 38 maanden, min 6 maanden)	
-Provincies afschaffen -Arrondissementscommissarissen afschaffen -Structuur 19 Brussels gemeentes herbekijken -Homogene bevoegdheidspakketten -Herziening financieringswet	
Welvaartsaanpassing uitkeringen berekenen op basis van werkelijke productiviteitsstijging, niet de geschatte	Op de periode 2011-12 belopen deze al 633 miljoen euro. Reduceren met de helft bespaart tegen 2016 0.7 miljard euro
-Complexiteit van en aantal subsidies verminderen -Loonindexering aanpassen	
-Immigratie beperken tot zelfvoorzienende gezinnen (green card inbegrepen) -Nationaliteitsverwerving moeilijker maken (naar Oostenrijks voorbeeld; Europese standaard invoeren)	

-Pensioenleeftijd herbekijken (leeftijd niet gespecificeerd) -Penalisatie pensionering voor 65, bonus voor werken na loopbaan van 45 jaar -Feitelijke pensioenleeftijd verhogen is belangrijker maar wettelijke verhogen mag geen taboe zijn -Niet in termen van pensioenleeftijd maar loopbaan pensioen berekenen (45 jaar) -Gelijkgestelde periodes drastisch herbekijken (nadruk op werkloosheid, brugpensioen en verlofstelsels) -Malussysteem 60, 61, 62, 63, 64, pensioenleeftijd of 40, 41, 42, 43, 44 (loopbaan) respectievelijk -25%, -20%, -15%, -10%, -5%	
Werkloosheidsuitkering eerste 3 maanden verhogen tot 70% van laatst verdiende loon	
Afschaffing senaat	78 miljoen euro
Verlaging wedden ministers en afschaffing staatssecretarissen en kabinetten + pensioenvoordelen politiek	Politiek toont eigen inspanning
-Verlaging prijzen generieke geneesmiddelen -Verhoging quota goedkope geneesmiddelen	

Inkomstzijde	Becijfering
Schrap in aftrekken	
Bestrijd fiscale fraude (vrijstelling spaarboekje via belastingaangifte)	Van 1,4 tot 2 miljard €
Roerende voorheffing naar 20%	460 (indien 25% vervangen door 20%) tot 600 miljoen €
Meerwaarden belastingen (aandelen, SICAV, verzekeringsproducten (tak 23) -Meerwaarden ok maar verlaagd tarief vanaf 5 i.p.v. 8 jaar -Meerwaarden: 25% indien meer dan 1 jaar in bezit; 50% indien minder	600 miljoen € tot 5 miljard € (?)
Bedrijfswagen minder aantrekkelijk maken	600 miljoen €
Notionele intrest aftoppen (rente Bund)	1000 miljoen €
CO2 taks	1400 miljoen €
Milieubelastingen (energie, )	Vanaf 600 miljoen €

Uitzuivering BTW op uitzonderingen	2,7 miljard €
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gebruiker publieke goederen betaalt (weg...)</li> <li>-Tweede en verdere woningen meer belasten (via onroerende voorheffing...)</li> <li>-Vastgoed correcter belasten</li> <li>-Privatiseer activa (Belgacom, TEC, Post, Brussels Airport, BNP Paribas, VRT, RTBF)</li> <li>-Nucleaire rente</li> <li>-Bankentaks (bovenop bijdrage voor depositowaarborgstelsel)</li> <li>-Accijnzen op alcohol en tabak</li> <li>-Pensioen voor 65: belast volgens belastingregel arbeidsinkomen</li> <li>-Invoering heffing op vliegtuigtickets</li> <li>-Crisis of solidariteitsbelasting van 0.5% tot 1% op belastbaar inkomen</li> </ul>	Tot 1 miljard € (?)
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Belasting op grote vermogens</li> <li>-Bestrijd schijnzelfstandigen en vervenootschapelijking</li> </ul> <p>Niet doen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-(Marginaal) belastingvoet op arbeid verhogen</li> <li>-Fiscale amnestie</li> </ul>	<p>2 miljard €</p> <p>1 miljard €</p>

### Meer weten?

Van de Cloot, I. (2011). *Het vinden van het budgettaire rechte pad*. Itinera Institute Analyse.

Van de Cloot, I. (2010). *Budgettaire besparingen en noodzaak van beleidscoördinatie*. Itinera Institute Analyse.

Hindriks, J. en Van de Cloot, I. (2009). *Budgettair herstel in zware tijden*. Itinera Institute Analyse.

## 2. Fiscale hervormingen

### **Betere belastingen die minder pijn doen zijn mogelijk in België als men zich houdt aan de volgende basisprincipes:**

- Het productiepotentieel van de economie vergroten
- de competitiviteit stimuleren door belastingen die niet aan in België gepresteerde arbeid gebonden zijn op te trekken.
- fiscale bestraffing van negatieve externaliteiten zoals vervuilende consumptie en productie, maar ook financiële risico's en tewerkstellingsproblemen
- billijkheid verhogen door een herglobalisering van de inkomsten, een sterkere progressiviteit van het aanslagbarema, een efficiëntere bestrijding van sociale en fiscale fraude, en een herziening van alle bijzondere maatregelen.
- De transparantie vergroten door... de complexiteit te verminderen
- Bijdragen tot de sanering van de overheidsfinanciën, maar door pragmatisme en alle belastingplichtigen bij de hervorming te betrekken

### **Het Itinera Institute komt daarmee tot de volgende concrete voorstellen voor wat betreft de BTW:**

- Het normale btw-tarief verhogen (momenteel 21%)
- Het toepassingsgebied voor het verminderde btw-tarief inkrimpen (momenteel 6% en 12%)
- De bestaande accijnzen optrekken uitbreiden
- Meer producten onderwerpen aan accijnzen zoals koffie, chips en suikerwaren
- Voorkeur voor accijnzen ad valorem
- Indien nodig externaliteiten op een andere manier dan via accijnzen belasten
- De stijging van de indirecte belastingen neutraliseren in de index
- Lage inkomens beschermen tegen de stijging van de indirecte fiscaliteit

## 1. Inleiding

Het begrotingsaldo mocht tot voor kort in vergelijking met het Europese gemiddelde gunstig worden genoemd, maar met een hoge schuldratio (schuld als percentage van het BBP), de kosten van de vergrijzing die boven het verwachte gemiddelde in de eurozone liggen, een financiële sector die bijzonder broos blijkt te zijn en de volledige afwezigheid van een structurele hervorming, is de toestand van de Belgische overheidsfinanciën zorgwekkend. "Men moet meer aan de belastingen en minder aan de belastingbetaler vragen." De woorden van Alphonse Allais lijken grappig, maar gezien de toestand van de overheidsfinanciën zal bij de belastinghervorming inderdaad meer van de belastingbetaler moeten worden gevraagd. In de boutade schuilt overigens een grond van waarheid: betere belastingen kunnen meer geld naar de staatskas loodsen en toch minder pijn doen. De belastinghervorming is met andere woorden een noodzaak die zekere kansen

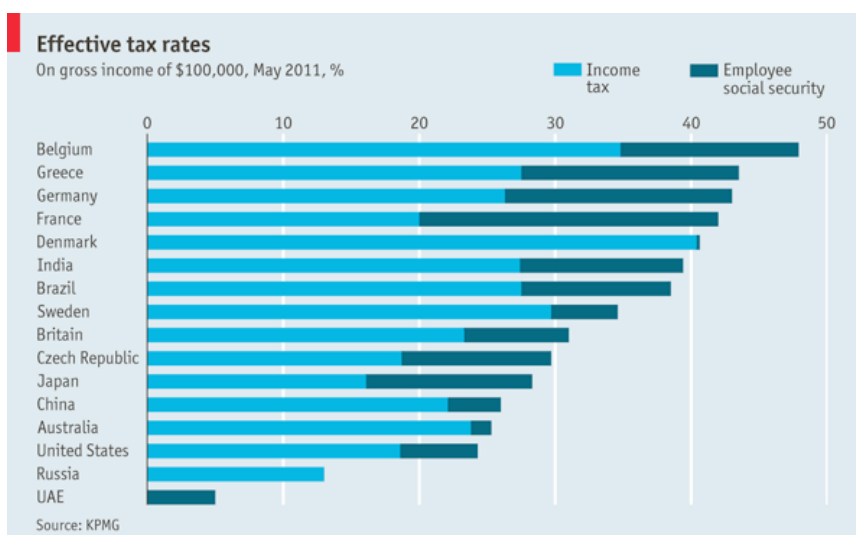
biedt.

Een belastinghervorming moet zorgen voor een verhoging van de totale belastingontvangsten. Die moet prioritair via een dynamisering van de economische activiteit worden gerealiseerd, maar gezien de zorgwekkende toestand kunnen we ons geen taboes veroorloven.

## 2. Inventaris van de Belgische fiscaliteit

Uiteraard vertoont het belastingstelsel van elk land bepaalde eigenheden die bijzondere voorkeuren en beperkingen weerspiegelen, maar uit een internationale vergelijking komen toch een aantal principes naar voren die nooit uit het oog mogen worden verloren bij een hervorming van het nationale belastingstelsel. Het is namelijk wijs om ervan uit te gaan dat de prioriteiten in landen waarmee een zinvolle vergelijking mogelijk is, ook bij ons gelden, tenzij er solide redenen zijn om van deze internationale normen af te wijken. Een dergelijke werkwijze biedt meer in het bijzonder bescherming tegen zowel nationale lobbygroepen als inertie. Een benchmarking-oefening toont dat het Belgisch fiscaal en parafiscaal systeem in vergelijking met dat van de andere OESO-landen door de volgende elementen wordt gekenmerkt:

- Een hoge algemene belastingdruk (d.w.z. het totaal van de belastingontvangsten als percentage van het BBP);
- Hoge belasting op arbeid via de personenbelasting en de sociale zekerheidsbijdragen (zie bv. onderstaande grafiek voor een recente vergelijking)



- De financiering van de sociale zekerheid steunt voor een groot deel op de arbeid die op het grondgebied wordt geleverd;

- Een lage belasting op inkomens uit kapitaal<sup>1</sup>, met een afwijking op de globalisering van de inkomsten; Een lage forfaitaire belasting op roerende inkomsten en geen belasting op de meerwaarden; voor private onroerende inkomsten, een lineaire belasting op een lage theoretische basis en een marginale belasting op de meerwaarden
- Een snel oplopend aanslagbarema voor de personenbelasting (marginale aanslagvoet van 40% vanaf een belastbaar inkomen van EUR 11.240 – inkomstenjaar 2009), waarop echter vele afwijkingen gelden;
- Een hoge nominale aanslagvoet voor de bedrijfsbelasting, maar een effectieve aanslagvoet die met het gemiddelde overeenstemt;
- Een verbruiksbelasting die met het gemiddelde overeenstemt, ondanks een hoger ‘normaal’ btw-percentage;
- Een vrij lichte milieufiscaliteit;
- Een complex fiscaal systeem;
- Fiscale en sociale fraude die aanzienlijk wordt geacht.

Op bepaalde vlakken worden de Belgische eigenheden verdedigd in naam van de zoektocht naar ‘fiscale niches’ binnen een internationale context van belastingconcurrentie. Pragmatisme dwingt ons er natuurlijk toe om in te zien dat een dergelijke concurrentie om mobiele belastingbasissen aan te trekken wel degelijk bestaat, maar de ‘niches’ verdienen om twee redenen kritiek. Allereerst is het weinig sympathiek om in deze concurrentieslag mee te stappen met maatregelen die onder de noemer ‘piratenpraktijken’ thuishoren, en het kan al helemaal niet in een land dat de hoofdstad van Europa is en pleit voor een versterking van de internationale samenwerking (en dit met name op fiscaal vlak). Daarnaast kan ter verdediging van de meeste eigenheden van het Belgische belastingstelsel niet worden geschermd met het argument van de internationale concurrentie.

### 3. Basisprincipes van een belastinghervorming

Inspiratie putten uit wat in het buitenland al bestaat of wordt toegepast, is een eerste eenvoudige benadering. Om te weten wat er in België dient te gebeuren, opteren we voor een tweede benaderingswijze, die weliswaar grotendeels met de eerste overeenkomt, en leggen we de principes vast die aan onze belastinghervorming ten grondslag zouden moeten liggen.

#### Het zou om de volgende basisideeën kunnen gaan:

- *Het productiepotentieel van de economie vergroten*  
Zowel het aanbod als de vraag op de arbeidsmarkt moeten worden gestimuleerd door de lasten op in

België gepresteerde arbeid te verlagen en het verschil in koopkracht tussen inkomens uit arbeid en vervangingsinkomens te vergroten. De externaliteiten die ontstaan door het genereren van toegevoegde waarde, rechtvaardigen een positieve discriminatie van onderwijs, voortgezette opleidingen, ondernemerschap, onderzoek en innovatie.

- *de competitiviteit stimuleren*

In een context van open markten en handel met landen waarvan het sociale beschermingssysteem minder genereus is of anders wordt gefinancierd, moet een belastinghervorming oog hebben voor de competitiviteit van de in België gepresteerde arbeid. Dit betekent dat de kosten van arbeid moeten worden verlaagd door de sociale bijdragen op lonen te verminderen en de alternatieve financiering van de sociale zekerheid flink op te trekken via belastingen die niet aan in België gepresteerde arbeid gebonden zijn. Indien dit budgettair wordt geregeld door een verhoging van de indirecte belastingen (btw, accijnzen, CO2-taks), dan moet de invloed hiervan op de gezondheidsindex – de basis voor de indexering van lonen en sociale uitkeringen – worden geneutraliseerd, zoniet wordt de beoogde doelstelling (meer banen creëren) niet gehaald.

- *Meer rekening houden met negatieve externaliteiten*

Vervuilende consumptie en vervuilende productie moeten fiscaal zwaarder worden bestraft in vergelijking met minder vervuilende activiteiten, en de subsidies die soms aan vervuilende activiteiten worden verleend, moeten worden afgeschaft. Een subsidie is gerechtvaardigd in het geval van positieve externaliteiten, maar is bij de minste negatieve externaliteit onverdedigbaar. De fiscale bestraffing van negatieve externaliteiten geldt niet alleen voor milieuaspecten. Het gaat bijvoorbeeld ook om ondernemingen die tot op zekere hoogte verantwoordelijk zijn voor de problemen die hun ontslagen werknemers ondervinden bij het zoeken naar een nieuwe baan, of om financiële instellingen die door hun activiteiten de gemeenschap in haar geheel aan een bepaald risico blootstellen.

- *De billijkheid verhogen*

De ongelijkheid is de voorbije decennia toegenomen, niet alleen in België maar in alle geïndustrialiseerde landen. De fiscaliteit bleef een instrument van inkomensherverdeling, maar kon de toenemende ongelijkheid niet tegengaan. Het belastingsysteem zondigt bovendien op vele punten tegen het dubbele principe van de horizontale billijkheid (bij gelijke draagkracht, gelijke belasting voor alle belastingplichtigen) en de verticale billijkheid (de belasting stijgt meer dan proportioneel in verhouding tot de koopkracht). Een belastinghervorming moet de ongelijkheid verminderen en de naleving van dit dubbele principe versterken. Dit betekent dat er moet worden gestreefd naar een herglobalisering van de inkomsten, een sterkere progressiviteit van het aanslagbarema en een efficiëntere bestrijding van sociale en fiscale fraude, terwijl alle bijzondere maatregelen moeten worden herbekeken voor wat hun invloed op de billijkheid betreft. Tegelijk mag het onderscheid niet worden vergeten tussen wat de billijkheid ogenschijnlijk dient en wat de billijkheid effectief dient.

Zo wordt een verhoging van de milieubelasting vaak onrechtvaardig genoemd, omdat de marginale consumptiequote afneemt naarmate het inkomen stijgt. Een dergelijke toename zou de intergenerationele billijkheid echter dienen doordat de vervuiling afneemt, en zou zelfs de intragenerationele billijkheid ten goede komen afhankelijk van de bestemming van de aldus gegenereerde belastingontvangsten. Die zouden bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt om bepaalde sociale uitkeringen op te trekken of de belastingdruk

op de lage inkomens te verlagen.

- *De transparantie vergroten*

De realiteit is complex... maar het huidige Belgische belastingstelsel is nog complexer. Daardoor begrijpen de burgers het systeem niet goed, wat het democratische debat niet ten goede komt. Niet alle belastingplichtigen begrijpen het systeem even goed, waardoor er een kloof ontstaat tussen de mensen die het wel begrijpen of zich door een fiscaal adviseur kunnen laten bijstaan, en de anderen. Dit verhoogt de administratieve kosten, zowel voor de administratie als voor de belastingplichtigen, en vormt een handicap bij de controle op het systeem. Bovendien vormt deze complexiteit voor de belastingplichtige ook een aanmoediging om zijn gedrag zo aan te passen dat hij voor de laagste aanslagvoeten in aanmerking komt. Dit versterkt het welzijnsverlies of de zogenaamde deadweight loss van de fiscaliteit.

- *Bijdragen tot de sanering van de overheidsfinanciën*

De hoge algemene belastingdruk in België doet vermoeden dat de maatregelen voor de sanering van de overheidsfinanciën grotendeels verband zullen houden met een beheersing van de kosten – een idee dat wordt bijgetreden door studies die aantonen dat een dergelijke sanering kwalitatief te verkiezen is –, toch moeten we aanvaarden dat een terugdringing van het overheidstekort slechts mogelijk is indien ook de ontvangsten stijgen. Dit heeft niet alleen te maken met het feit dat een stijging van de ontvangsten sneller effect sorteert dan een hervorming van het openbaar ambt of het pensioenstelsel, al valt niet te ontkennen dat de financiële markten zich weleens blindstaren op korte termijn indicatoren wanneer het om de toestand van de overheidsfinanciën gaat. Het betrekken van bijdragen en andere belastingen bij de operatie heeft te maken met de omvang van de budgettaire bijsturingen die zich opdringen en met een zekere bezorgdheid omtrent de sociale aanvaardbaarheid van de gevraagde inspanningen tegen de achtergrond van groeiende ongelijkheid. In het huidige klimaat worden de besparingen ervaren als het noodzakelijke gevolg van de financiële crisis die door de ‘welgestelden’ werd veroorzaakt en niet door de begunstigden van het merendeel van de overheidsuitgaven.

Bij de raming van het aandeel van de ontvangsten in de terugdringing van het overheidstekort, mag overigens geen rekening worden gehouden met een al te genereus berekend positief terugverdieneffect. Voorzichtigheid is geboden op dit punt.

- *Alle belastingplichtigen bij de hervorming betrekken*

De belastinghervorming moet ruim worden opgevat: alle belastingplichtigen moeten erbij betrokken zijn en er mag niet één of andere subgroep worden geïsoleerd. Dit is niet alleen nodig om een belangrijke impact op de economie en de overheidsfinanciën mogelijk te maken of omdat we nu eenmaal voor grote uitdagingen staan, maar ook opdat alle burgers die zich individueel benadeeld zouden voelen door een welbepaalde maatregel, zouden inzien dat zij niet de enigen zijn die hun steentje moeten bijdragen. De burgers moeten begrijpen dat de maatregelen binnen een grotere hervorming kaderen waarvan ook zij de netto begunstigden zullen zijn. Dit zou de politieke oppositie van bepaalde groepen van belastingplichtigen tegen de hervorming gevoelig moeten verminderen, niet alleen op een positieve manier (omdat zij zouden inzien dat ze niet de enigen zijn van wie inspanningen worden gevraagd), maar ook in negatieve zin (doordat de eventuele steun die ze zouden genieten, afneemt als blijkt dat zij niet de enigen zijn die

inspanningen moeten leveren).

- *Zich pragmatisch opstellen*

Een betere coördinatie van de fiscale beleidsstrategieën binnen de Europese Unie of op nog ruimere schaal op het vlak van spaarfiscaliteit, financiële instellingen of vervuiling mag dan al wenselijk zijn, we moeten blijk geven van een zeker realisme en rekening houden met het probleem van de internationale belastingconcurrentie.

In een federale staat impliceert een belastinghervorming ook dat wordt nagedacht over het verdelen van de inkomstenbevoegdheden tussen de federale entiteiten, evenals over de marges voor autonomie die deze entiteiten genieten met betrekking tot de verplichte heffingen die tot hun bevoegdheid behoren. In de hierna volgende punten komt het zogenaamde 'fiscale federalisme', dat deel uitmaakt van het institutionele landschap op het vlak van fiscaliteit, echter niet aan bod.

#### **4. Toepassing van de principes:**

##### *a. Herziening en herschikking van belastingaftrekken*

Het is hoog tijd om alle belastingaftrekken te evalueren. Al jaren is er internationaal een tendens tot het verbreden van de belastbare basis door het schrappen van allerlei aftrekken die door allerlei belangengroepen in het verleden bekomen waren, maar die de transparantie en logica van het belastingstelsel ondermijnen. Uiteraard kan de opbrengst daarvan enerzijds gebruikt worden om het belastingtarief te verlagen wat de belastingethiek sterk zou bevorderen. Alleen al in de personenbelasting zijn er voor 23,35 miljard aftrekposten. Dit gaat van evidentere zaken als belastingvrije sommen en de aftrek van beroepskosten tot duidelijke politieke keuzes als sociaal beleid, aftrekken voor pensioensparen etc. De OESO riep België al in 2009 op om de hypothecaire interestaftrek af te bouwen omdat deze ook aanzet tot prijsverhogingen. Economen hebben al lang geleden voorzien dat vele fiscale voordelen voor vastgoed verdisconteerd worden in hogere prijzen en dus niet de koper ten goede komen. Bruuske aanpassingen zijn misschien niet gewenst maar de bijna 2 miljard aan fiscale voordelen kunnen ongetwijfeld voor een belangrijk stuk uitgefaseerd worden.

Uiteraard zullen nooit alle aftrekken verdwijnen. We hebben vandaag wel de kans om eindelijk werk te maken van de hergroepering van de aftrekmogelijkheden in korven, zoals de Hoge Raad van Financiën al bijna tien jaar geleden voorstelde. De drie korven zouden respectievelijk onroerende goederen en lange termijn sparen, sociale uitgaven en diensten aan personen en ten slotte leefmilieu betreffen. Per korf heb je een maximaal af te trekken bedrag waaruit de belastingbetaler zelf kan kiezen waaraan hij dat bedrag besteedt. Dit is administratief en budgettair veel beter te beheersen. Na een tijd kan de overheid de verminderingen of vrijstellingen die amper gebruikt worden afschaffen. Het is vooral de opeenstapeling van allerlei kleine aftrekposten die uiteindelijk de complexiteit veroorzaken, terwijl ze vaak eerder symbolisch zijn.

##### *b. Herschikking van de verbruiksbelasting*

Het mag dan al eenvoudig zijn om het eens te worden over de algemene principes die hierboven werden opgesomd, het ligt heel wat delicateser om het belastingsysteem concreet te hervormen. Er moet namelijk een

evenwicht worden gevonden tussen principes die contradictorisch kunnen zijn en tot slot moet de hervorming in haar geheel ook nog worden 'verkocht' aan de burgers. Hoe zou de Belgische fiscaliteit er kunnen uitzien indien we de benchmarking van punt 2 en de basisprincipes van punt 3 in de praktijk brachten? Hieronder volgt een poging voor de btw en de accijnzen.

- **Het normale btw-tarief verhogen (momenteel 21%)**

De btw-verhoging, die in een internationale context kadert (verhoging vóór de crisis in Duitsland en als gevolg van de crisis in heel wat landen, van Groot-Brittannië tot Griekenland), levert inkomsten op die het tekort kunnen verminderen en een verlichting van de sociale bijdragen kunnen compenseren; deze tweede doelstelling is niet protectionistisch maar is daarentegen bedoeld om opnieuw tot een level playing field te komen tussen de lokale productie die de solidariteit financiert en de geïmporteerde productie die de solidariteit niet financiert.

- **Het toepassingsgebied voor het verminderde btw-tarief inkrimpen (momenteel 6% en 12%)**

De verlaagde tarieven zijn een bron van inkomstenverlies voor de staat, verstoren de bestemming van middelen door de economische actoren, en doen de winstmarges stijgen. Hun economische, milieu gerelateerde of sociale rechtvaardiging wordt gecounterd door tal van tegenargumenten. Voor het creëren van extra banen in arbeidsintensieve sectoren is een rechtstreekse verlaging van de loonkost een betere methode dan het verlagen van de btw. De sociale gerichtheid van het verlaagde btw-tarief laat veel te wensen over: het aandeel van een gezinsbudget dat aan voeding wordt uitgegeven, is inderdaad omgekeerd evenredig met het gezinsinkomen, maar wanneer we zien dat kruidenierswaren aan 6% en goedkope kleding aan 21% worden belast, moeten er in sociaal opzicht toch efficiëntere oplossingen te vinden zijn, zonder stigmatiserend te zijn. We mogen niet veralgemenen op basis van één voorbeeld, maar kan iemand verantwoorden waarom de btw op quads 6% bedraagt?

- **Het btw-toepassingsgebied uitbreiden**

Om inkomsten te genereren, de distorsies te beperken en de controle te vereenvoudigen, en omdat de logica van de btw erin bestaat de verrekening van de btw betaald aan leveranciers mogelijk te maken, zou het mogelijk moeten zijn om zoveel mogelijk activiteiten aan de gewone btw te onderwerpen, van de huur van kantoren over de aankoop van vliegtuigtickets tot de erelonen van vrije beroepen.

- **De bestaande accijnzen optrekken**

Vandaag de dag worden er voornamelijk accijnzen geheven op brandstoffen, alcoholische dranken en tabaksproducten. De aankopen van Britse vrachtwagenchauffeurs leveren weliswaar inkomsten op voor de Belgische schatkist en zorgen voor overheidsuitgaven in het Verenigd Koninkrijk, maar toch moeten de bestaande accijnzen worden opgetrokken en moet het voordelige tarief voor de zogenaamde 'professionele diesel' worden afgeschaft (op dit ogenblik EUR 60 per 1.000 liter).

- **Meer producten onderwerpen aan accijnzen**

België is een land waar fossiele brandstof voor verwarming bijzonder weinig wordt belast. Deze uitzondering, die mee de zwakke gemiddelde energieprestatie van woningen in België verklaart, kan zelfs niet

worden gerechtvaardigd met het argument dat er zich een verlegging van het handelsverkeer dreigt voor te doen. Als er al sprake is van zo'n verlegging, dan wel op een ander vlak: het gebruik van stookolie als autobrandstof. Deze praktijken zijn verboden maar worden door de verschillende belastingtarieven in de hand gewerkt. Een andere uitbreiding van het toepassingsgebied van de accijnsrechten is de fat tax, d.w.z. een bijkomende taks op de aankoop van producten die mogelijk schadelijk zijn voor de gezondheid. De Belgische wetgever heeft het over koffie en limonades, maar de tarieven hiervoor zouden kunnen worden opgetrokken en het toepassingsgebied zou kunnen worden uitgebreid, bijvoorbeeld tot chips en suikervaren. Obesitas vormt tegelijk een kost en een bedreiging die deze maatregel rechtvaardigen, ook al wordt redelijk verbruik op deze manier mee bestraft, blijft het verbruik van andere even schadelijke producten buiten schot, en worden in verhouding meer gezinnen met een laag inkomen getroffen.

- **Voorkeur voor accijnzen ad valorem**

Op dit ogenblik zijn accijnsrechten specifiek, d.w.z. dat ze los staan van de marktwaarde van de goederen waarop ze van toepassing zijn. De enige uitzondering is tabak, waarvoor ook een heffing ad valorem bestaat. De Europese btw-harmonisatie schafte de bijkomende belasting op luxeproducten zoals plezier- vaartuigen af met het oog op een vereenvoudiging van het systeem en misschien ook omdat economen vragen hadden bij het nut ervan. Want wie droeg de reële gevolgen van deze bijkomende belasting: de aandeelhouder en de gespecialiseerde arbeider van de scheepswerf of de koper van een jacht? De heffing van meer accijnzen ad valorem zou voor meer inkomsten zorgen, het regressieve karakter van de huidige accijnzen corrigeren, en de behandeling van tabak en andere aan accijnzen onderworpen producten harmoniseren. Het is moeilijk te begrijpen waarom luxesigaretten meer worden belast dan goedkope sigaretten, terwijl fijne wijnen op dezelfde manier worden belast als gewone wijnen.

- **Indien nodig externaliteiten op een andere manier dan via accijnzen belasten**

Voor de eenvoud van het systeem is het beter om geen eindeloze reeks heffingsmodaliteiten te creëren, maar indien het niet mogelijk blijkt om de negatieve externaliteiten correct te belasten met behulp van de accijnsrechten, moet worden overwogen om speciale indirecte belastingen te heffen. Dit is bijvoorbeeld het geval met auto's: de accijnzen zijn gekoppeld aan het verbruik, maar de vervuilende emissies, het dichtslubbende verkeer en de sleet aan het wegennet vergen gerichtere maatregelen om bepaalde gedragsvormen zwaarder te kunnen belasten, zonder onredelijke tarieven op te leggen aan automobilisten met een identiek verbruik die echter een minder schadelijk gedrag vertonen.

- **De stijging van de indirecte belastingen neutraliseren in de index**

Om een stijging van de loonkosten te voorkomen, moet worden vermeden dat de stijging van de ontvangsten uit btw en andere indirecte belastingen een weerslag heeft op het brutoloon. Een dergelijke neutralisering werd in 1993 al doorgevoerd met de gezondheidsindex, maar deze zou moeten worden veralgemeend, zoniet ondermijnen we de werkgelegenheid in België.

- **Lage inkomens beschermen tegen de stijging van de indirecte fiscaliteit**

We zouden moeten leren om over sociale btw te spreken, zoals we over sociale bijdragen spreken. Dit wil zeggen dat de indirecte belastingen een groter deel van de sociale bescherming zouden moeten financieren. Een stijging van de btw treft de lage inkomens – met een hogere consumptiequote – echter op een

directere manier, vooral indien het effect van de hogere indirecte belastingen op de prijzenindex wordt geneutraliseerd bij de indexering van de lonen. De lage inkomens moeten dus worden beschermd tegen een verlies aan koopkracht via het optrekken van de sociale basisuitkeringen en de minimumlonen. Als het zijn indirecte fiscaliteit in die zin hervormt, zou België evolueren in de richting van wat we in andere landen zien en dan met name voor wat de fundamentele verhouding tussen verbruiks gebaseerde en arbeid gebaseerde belastingontvangsten betreft. Het zou op die manier de principes toepassen van een fiscaliteit die de werkgelegenheid en de activiteit in België stimuleert, en die in grotere mate en op een billijkere manier – zowel ten aanzien van de komende generaties als ten aanzien van de lage inkomens – rekening houdt met negatieve externaliteiten.

### **Meer weten?**

De Callataÿ, E. (2011). *Belastinghervorming in België: een noodzaak die kansen biedt*. Itinera Institute Analyse.

Decoster, A. en Sas, W. (2011). *De bijzondere financieringswet voor dummies*. Itinera Institute Analyse.

Haelterman, A. (2011). *Denksporen voor het fiscale beleid*. Itinera Institute Analyse.

Van de Cloot, I. (2010). *Een gezonde fiscale verhouding tussen het federale en regionale beleidsniveau*. Itinera Institute Analyse.

#### Footnote:

<sup>1</sup>Hoewel de perceptie van de hoogte van de belastingdruk op kapitaal enigszins een stuk afhankelijk is van de wijze waarop men kapitaalbelastingen definieert.