

# Tussen de donkerblauwe wolken schijnt een dun streepje zon

Vier jaar liberaal beleid op het ministerie van Financiën

Koen Meesters

**V**ier jaar Didier Reynders. Misschien is het wel één van de ministers die tijdens zijn beleid de meeste zaken veranderd heeft. In de federale beleidsverklaring van 17 oktober 2000 had premier Verhofstadt een hervorming van de personenbelasting aangekondigd, die zou worden gerealiseerd in de periode 2001-2004. Deze operatie zou de belastingen met 3,34 miljard euro verminderen.

Ook stelde het paars-groene regeerakkoord een verlaging van de nominale tarieven in de vennootschapsbelasting in het vooruitzicht, dit in een budgettair neutraal kader. Bovendien werd, nog in 2000, een hervorming van het systeem van de ecotaksen vooropgesteld, en in de fiscaliteit zou het duurzaamheidsaccent worden aangebracht. De krijtlijnen voor vier jaar paars-groen fiscaal beleid lagen dus snel vast. De uitvoering had veel meer voeten in de aarde.

## ALGEMEEN

Op zich waren er wel redenen voor een belastinghervorming.

In de personenbelasting waren er mechanismen overgebleven die niet neutraal waren ten aanzien van levensvormen. Ook een betere aanpassing op basis van gezins- en kinderlast was nodig. Maar bovenal belangrijk was de conclusie, door bijna iedereen gedeeld, dat de fiscale last op arbeid in België veel te hoog was. De druk hierop was een reëel probleem. In de vennootschapsbelasting was de belastbare basis te smal geworden. Een hervorming van het systeem kon dus slechts zijn nut hebben als de belastbare basis vergrootte. Op Europees niveau werd ook België op het matje geroepen. Het bijzonder regime van de coördinatiecentra zou ten aanzien van de andere lidstaten neerkomen op oneerlijke concurrentie. De milieubelastingen hebben een veelvoudige finaliteit. Ze kunnen ondermeer leiden tot gedragsregulering en een verschuiving van de belastbare grondslagen. Beide functies zijn in ons land nog niet echt ontwikkeld, en van regeringszijde werd beslist dat men daar toch een mogelijkheid tot nieuw beleid moest uitwerken. Dus, zowel een gedragsregulerend effect als een verschuiving van belastbare grondslagen werd beoogd.

Koen Meesters werkt op de ACV-studiedienst.



In 2000, aan het begin van de ambtstermijn, was er een begrotingsoverschot van 100 miljoen euro. Er was dus ruimte voor velerlei maatregelen. De economie groeide fors (onverwacht meer dan 4%) en de overheids-schuld was einde 2000 gedaald tot ongeveer 110,6% van het bruto binnenlands product. Optimisme was troef en het klimaat was ideaal om zo'n grote hervorming aan te vatten.

## HERVORMING VAN DE PERSONENBELASTING

Volgens de regering was de fiscale en parafiscale druk tot op een veel te hoog niveau geklommen. Hij diende dus afgebouwd tot op een niveau, vergelijkbaar met onze buurlanden. Daarom keurde de nieuwe regering onmiddellijk een fiscale stop goed.

De - reeds door de vorige bewindsploeg besliste - herindexering van de barema's werd verder uitgevoerd en de crisisbijdragen werden afgebouwd. De hervorming van de personenbelasting vormde nadien de spreekwoordelijke kers op de taart. Zeker de individualisatie van de inkomsten vóór belastingen was een gouden maatregel. Op deze manier zou de gezamenlijke aanslag van gehuwden, waardoor ze vroeger fiscaal benadeeld werden, zijn effect verliezen. Deze gecreëerde neutraliteit ten aanzien van de levensvormen kreeg applaus uit vele hoeken.

De belastingdruk op arbeid werd verlaagd door te sleutelen aan de tarieven. Er kwam een belastingkrediet, de onderste belastingen werden verbreed en de forfaitaire beroepskosten opgetrokken tot 25%. Verder hield men volop rekening met een grotere inbreng voor personen ten laste, en zo werden de gezinslasten beter opgevangen.

Verder werd in de hervorming nog een luik ingebracht dat men rustig kan onderbrengen onder de noemer 'duurzame ontwikkeling': energiegebruik rationaliseren, de regeling woon-werkverkeer aanpassen... Zelfs regelingen zoals een verhoogde belastingaftrek voor *carpoolers* zaten vervat in het mobiliteitsluik van de hervorming.

Tot zover deze reclamespot voor de huidige regering. Was dit nu allemaal eenduidig positief?

Toegegeven, weinigen betalen graag belastingen. Randbemerking: alle afhoudingen of bijdragen van welke aard dan ook werden onder fiscale druk gecatalogeerd. Dit droeg bij tot een klimaat waarbij de optelsom van al deze bijdragen leidde tot de semi-automatische verzuchting dat 'deze fiscale druk veel te hoog is'. Wat men ervoor terugkrijgt - alle collectieve, door de staat gefinancierde voorzieningen - werd nooit in de etalage geplaatst.

Maar samenvattend zijn de grote krachtlijnen van de hervorming van de personenbelasting positief te noemen.

Toch heeft deze belastinghervorming inhoudelijk ook haar 'scherpe kantjes'. Het blijft al bij al een hervorming voor de meer gegoeden onder ons. Het optrekken van de forfaitaire beroepskosten naar 25% komt

iedereen, van hoog tot laag, ten goede. Maar andere maatregelen, zoals het opheffen van de hoogste belastingen of het belastingkrediet, kunnen moeilijk geprezen worden om hun herverdelend karakter. Het niet opnemen van de gehuwde bruggepensioneerde in de individualisatie van de belastingen is niet

Koen Meesters

**Maatregelen zoals het opheffen van de hoogste belastingen of het belastingkrediet kunnen moeilijk geprezen worden om hun herverdelend karakter.**

”

consequent voor de situatie inzake neutraliteit van levensvormen en treft een categorie mensen die hiervoor ook niet altijd vrijwillig kiezen. Inzake mobiliteit kun je zeggen dat het systeem het voordeligst is als er een grote financiële inbreng gebeurt vanuit de werkgeverszijde, of als de afstand of het inkomen groter worden. Ook niet voor iedereen weggelegd...

Van een belastbaarheidsstelling van andere, op dit moment lichter of niet belaste vermogens is geen sprake.

## HERVORMING VAN DE VENNOOTSCHAPSBELASTING

De vennootschapsbelasting vertegenwoordigt ongeveer 8% van de middelen die de staat binnenrijft, sociale zekerheid inbegrepen, oftewel 8,5 miljard euro. Dit is een echte kapitaalbelasting, maar wordt daarenboven in realiteit ook nog eens gebruikt als concurrentiemiddel tussen de staten. Het tarief ervan zakte met ongeveer 5% tot 33,99%.

Deze hervorming, bezwoer men ons, was budgetneutraal.

Tal van regels werden ingevoerd. Een kleine bloemlezing: regionale milieubelastingen zullen in de toekomst niet meer aftrekbaar zijn, er werd (retro-actief) een belasting van 10% op liquidatieboni ingesteld en de afschrijvingsregels zouden veranderen. Tezamen zouden die wijzigingen 1,2 miljard euro waard zijn, exact de kostprijs van de verlaging van het nominaal tarief in de vennootschapsbelasting. Het Rekenhof werd aangeduid om een soort van toezicht (*monitoring*) te houden op de budgetneutraliteit.

Maar, boer let op uw ganzen! Is dit wel budgetneutraal? Het rendement van sommige compenserende maatregelen is erg onzeker, en de voorgestelde wijziging van regels inzake bijvoorbeeld afschrijvingen heeft maar een tijdelijk effect.

Enkele liberale excellenties beweren nu zelfs - toegegeven, in volle verkiezingsstrijd - dat die compenserende maatregelen helemaal niet budgetneutraal zijn. Op het VLD-verkiezingscongres in Tongeren werd dat met zoveel woorden gezegd. De tijd zal uitwijzen hoeveel de voorgestelde compenserende maatregelen waard zijn en vooral hoe zwaar de *monitoring* van het Rekenhof zal wegen om deze regeling budgetneutraal te houden.

Koen Meesters

**Het regime van de coördinatiecentra werd als pasmunt gebruikt in de Europese discussie inzake de invoering van een richtlijn over de spaarfiscaliteit.**

”

Hete hangijzers, zoals de door Europa gevraagde afschaffing van het regime van coördinatiecentra, schoof men voor zich uit. Deze kwestie werd als pasmunt gebruikt in de Europese discussie over de invoering van een richtlijn aangaande de spaarfiscaliteit.

Deze regimes zouden tot 2010 of nog langer mogen blijven bestaan in hun huidige vorm. Onlangs raakte bekend dat Europa een nieuwe *light*versie van de coördinatiecentra niet meer als een schadelijk belastingregime zou beschouwen.

Ook worden KMO's aangemoedigd om in de vennootschapsbelasting in te treden met speciale tarieven en voordelen (bijvoorbeeld een bijzondere investeringsreserve). Dit gaat lijnrecht in tegen het desbetreffend advies van de Hoge Raad van Financiën. Die raadde veeleer een inpassing in de personenbelasting aan.

## FRAUDEJAGER ALAIN ZENNER

Deze regering had haar eigen fraudejager, Alain Zenner. Deze man - regeringscommissaris ter bestrijding van de fraude en voor fiscale vereenvoudiging, toegevoegd aan minister Reynders - heeft zich gedurende zijn ambtstermijn behoorlijk verdienstelijk gemaakt. Zijn voorstellen tot vereenvoudiging van de administratie hebben veel resultaat opgeleverd, vele koninklijke besluiten zijn al genomen en ook met de vereenvoudigde aangiften zit het wel goed.

Op het gebied van fraude(bestrijding) liggen de zaken enigszins anders. Zenner heeft zich alleen toegelegd op de grote financiële fraude. De kleine fraude en *dito* fraudeurs liet hij, min of meer bewust, ongemoeid. Wel dient gezegd dat zijn mandaat ook niet zover reikte. Hij liet in interviews niet na te benadrukken dat hij geen "heksenjacht" wou ontketenen op kleine fraudeurs. Maar, veel kleine fraudeurs vormen helaas één grote fraude... Zijn strijd tegen het misbruik van kasgeldvennootschappen en het gebruik van BTW-carrousels heeft onmiskenbaar resultaat gehad. Jammer dus van dat groot braakliggend terrein.

Zijn opdracht bleek ook behoorlijk gestuurd te worden door zijn voorgedijminister. Als Zenner iets wil doen aan *corporate governance*, geen enkel probleem. Wil hij echter iets doen tegen het zwartgeld in het voetbal, wordt hij in het openbaar door Reynders teruggefloten. Het zal dan wel een wrange smaak hebben achtergelaten dat ruim een maand later een voorzitter van een eerste

klasse-club zelf de voorpagina's van de kranten haalt met verklaringen over de alomtegenwoordigheid van zwartgeld in het voetbal.

## PROEVE TOT EVALUATIE, FISCALITEIT ALS INSTRUMENT

Is de fiscaliteit de voorbije jaren een beter instrument geworden voor de vervulling van de overheidstaken? De fiscaliteit moet de collectieve diensten, zoals onderwijs, financieren en daarnaast fungeren als herverdelings- en gedragsregulerend instrument. Hoe heeft minister Reynders deze elementen aangewend en waargemaakt?

Dat de fiscaliteit een bron is voor de financiering en het onderhoud van collectieve diensten werd nagenoeg 'doodgezwegen'. Het werd alleszins niet benadrukt. Een globale visie ontbrak op waar naartoe, op hoe de collectieve diensten verder dienden gefinancierd. Men kon enkel vaststellen dat de belastingopbrengst daalde. Andere niveaus - zoals gemeenten en provincies - kregen het daardoor knap lastig en moesten hun eigen fiscale autonomie aanwenden om niet in de problemen te komen.

Hun financiële toestand stond eerder al, ondermeer door de politiehervorming, onder druk. Zij waren wel verplicht hun financiële autonomie aan te wenden, vermits ze dezelfde dienstverlening als voorheen moesten blijven bieden, terwijl ze - als rechtstreeks gevolg van de belastingverlaging - minder inkomsten hadden.

Uit het ontberen van een visie op het verder evolueren van de openbare dienst en de financiering ervan, blijkt duidelijk dat de belastingverlaging in dat opzicht een doel op

Koen Meesters

**De belastingverlaging was een doel op zich en geen middel om tot een anders gefinancierde overheid te komen.**

”

zich was en geen middel om tot een anders gefinancierde overheid te komen.

Het herverdelend effect van de belastingen na Reynders werd met één maatregel duidelijk verbeterd: het optrekken van de forfaitaire kosten tot 25%. De andere maatregelen zijn zeker niet voordelig voor de laagste inkomens. Herverdelend is de afschaffing van de hoogste belastingschalen zeker niet, net zomin als de verbreding van de eerste schijven.

Het gedragsregulerend effect is door het verbinden van duurzaamheid met fiscaliteit wél op de voorgrond gekomen. Zeker met de maatregelen inzake mobiliteit (bijvoorbeeld *carpooling*) en het geven van bijzondere aftrekken voor het bouwen of verbouwen van een woning. Wel kwamen ze vaak in de plaats van bestaande regelingen, maar waar nu uitdrukkelijk duurzaamheid aan vastgeknoopt wordt. Als instrument wordt de fiscaliteit dus enkel in haar nieuwe component, duurzaamheid, beter gebruikt.

Zoals hoger gezegd, zijn er in de vele hervormingen goede dingen, maar ook tal van matige terug te vinden. Bovendien zijn enkele zaken gewoon vergeten.

Over een te hoge belastingdruk op arbeid wordt vlot gepraat, maar niet over een zeer lage belasting op andere inkomensbronnen (vermogens).

Ook de hervorming van de aftrekken werd 'in de koelkast gestopt' tot na de verkiezingen. Er is een wirwar van aftrekposten ontstaan, maar orde is er niet in geschapen. Fiscaliteit lijkt meer en meer iets voor 'slimmeriken'. Ook dit geeft ergens aan dat er niet direct een visie is over waar het naartoe moet met de fiscaliteit.

## ENKELE KANTTEKENINGEN

Het hele denken dat door Didier Reynders werd geëtaleerd, was daarom ook donkerblauw van snit of genre. Verlaag de belastingen, dan komt de stroom van investeringen en aanwervingen op gang! Ook werd - voor een stuk terecht - aangehaald dat men de belastingen concurrentieel moest houden. We zeggen 'voor een stuk terecht' omdat men dit niet noodzakelijk door een algehele belastingverlaging hoeft op te vangen.

Didier Reynders loopt, net als Guy Verhofstadt trouwens, hoog op met terugverdieneffecten en met het adagium dat te veel belastingen belastingen doodt (de zogenaamde Laffer-curve). Bedoeld wordt dat een te hoge belasting onmiddellijk zal leiden tot ontwijkingsgedrag. Als men die belasting ver-

laagt, wordt de belastbare basis groter en zal men dus meer inkomsten krijgen. Ook zou die belastingverlaging een forse injectie geven aan de economie doordat bedrijven die het lastig hebben meer ademruimte krijgen.

Koen Meesters

**Minister Reynders loopt, net als premier Verhofstadt, hoog op met terugverdieneffecten en het adagium dat te veel belastingen belastingen doodt.**

”

Minister Reynders begon dit jaar ook al met een grote polemiek, toen hij aankondigde dat de nieuwe *ruling*reglementering mensen kon helpen hun geld uit het buitenland te repatriëren, zonder bijkomende bestraffing door de fiscus. Al snel had een goede verstaander (of een kwaadwillige journalist?) dit begrepen als fiscale amnestie en lanceerde het ook als dusdanig. In strikte zin is het dit niet (er is geen echte fiscale amnestie voor zwartgeld in België), maar Reynders liet in hetzelfde vraaggesprek niet na de waarde van amnestie voor de Belgische schatkist aan te prijzen.

Nogmaals uitte hij zijn groot geloof in de terugverdieneffecten van dergelijke maatregelen.

Ondertussen is de economie beginnen kwakelen. En, zowel in de praktijk als in de theorie, zijn er verschillende voorbeelden te vinden waarin de relatie belastingverlaging en economische heropleving niet als een automatisme kan worden gezien. Als dit het geval is, dan is al dat geld dat door dergelijke maatregelen aan de openbare financiën is onttrokken en daarbij de marge voor andere (eventueel sociale en/of economische) maatregelen heeft verkleind, eigenlijk weggegooid geld.

Betere controle of betere inning staan heel wat lager op het verlanglijstje van de minister. De inning is momenteel zelfs een pijnpunt, deels ook door de chaos die Copernicus/Coperfin in de belastingadministratie heeft teweeggebracht. Een goede, eerlijke belastingheffing begint al met een goed uitgebouwd controlesysteem.

De toekomst zal uitwijzen wat de exacte impact is van het beleid van minister Reynders. Op dit ogenblik, in volle Irakcrisis, ziet het er alvast somber uit wat de kansen op een economische relance betreft en kun je je afvragen of men met de beschikbare marges in 2000 geen beter beleid hadden kunnen voeren, met - zoals reeds gezegd - meer sociale, economische en structureel fiscale maatregelen.

## **CECI N'EST PAS UNE BELASTINGVERLAGING**

Uitsmijter. Enige tijd geleden las ik in de krant: 'Klim deelstaatbelasting veegt Bush' belastingverlaging weg'. De Amerikaanse president heeft een groots opgezette serie van

belastingverlagingen gepland om de economie te ondersteunen. Om te beginnen slaat de motor van de economie niet aan, maar daarenboven verhogen de lokale overheden (in dit geval de deelstaten) hun belastingen, zodat het 'netto'-effect van de hervorming minimaal blijft.

Nu heb ik niet de pretentie om de Belgische economische situatie, in al haar facetten, te vergelijken met de Amerikaanse. Ik wil er wel mee aanduiden dat ook dáár de financiering van de collectieve dienstverlening in het gedrang komt zonder bijkomende belastingheffingen na een te uitgebreide reeks van opeenvolgende belastingverlagingen, alsook dat een dergelijke aanpak geen garantie is voor een economische relance.

Het Amerikaans beleid staat of valt met het consumentenvertrouwen. Men gaat er van uit dat de individuele verbruiker, precies omdat hij na belastingen nu méér geld overhoudt, zijn consumptie zal verhogen en meer zal besteden. Als er echter geen omkaderend beleid is (stabiele economische situatie, kans op werk of promotie, goede vooruitzichten...), zal louter een belastingverlaging dit effect niet hebben. Ook ons land rekent op een gestegen consumentenvertrouwen, maar de begeleidende maatregelen, of beter het juiste klimaat, zijn daarvoor ook niet aanwezig.