

Een terugblik op dertig jaar fiscaliteit

Bruno Colmant

Accountant en Belastingconsulent

Lid van de Hoge Raad voor Financiën en van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

De geschiedenis van de fiscaliteit van België overlopen is zowel een gemakkelijke als een complexe opdracht. Gemakkelijk omdat het fiscaal recht voldoende gedocumenteerd is om de juridische architectuur ervan te achterhalen. En toch is het ook een moeilijke opgave, omdat de fiscaliteit schatplichtig is aan de economie en de politiek. De kenmerken ervan zijn dus afhankelijk van de conjuncturele eisen en de oriëntatie die onze politici hebben willen overbrengen.

Het is geenszins de taak van de fiscalisten om de politieke beleidsmakers economische oriëntaties op te leggen. Alleen beleidsmakers zijn bevoegd om beslissingen te nemen. Elke burger moet zich ernaar schikken, want het fiscaal recht is van openbare orde. Toch moeten we ons vragen stellen bij een onvermijdelijk probleem: hoe heeft het Rijk het zover laten komen om één van de zwaarste fiscale stelsels van Europa, zowel op het vlak van de inkomsten uit kapitaal als op het vlak van inkomsten uit arbeid, in te voeren?

Intuïtief had ons land, zoals het Groothertogdom Luxemburg, van de fiscaliteit een instrument met oog voor competitiviteit en economische aantrekkingskracht moeten maken. De geografische ligging van België en de centripetale geografie van de economie had tot een lagere belasting moeten leiden.

Deze tegenstrijdigheid wordt door veel redenen verklaard. Naar ons gevoel is er echter één dominante factor die 's lands economie gedurende een derde van een eeuw op beslissende wijze heeft beïnvloed. Het betreft de interpretatie van de conjunctuur door de politici van de jaren zeventig, en meer bepaald van de jaren '77 tot '81. Roerend eensgezind (en daarin gesteund door alle economen) beschouwden de toenmalige politici de petroleumcrisis als een randfenomeen, en niet als een structureel verschijnsel. De prijs van de energie verhulde een realiteit die vandaag, als we teruggaan in de tijd, opvallend was: de overgang van een fabriekseconomie naar een diensteneconomie, met name de gedeeltelijke verplaatsing van de economie van het land van de secundaire sector naar de tertiaire sector.

Op dat gebied is diepe nederigheid geboden, zeker drie decennia na de feiten. Niemand zag in hoe ingrijpend de economische veranderingen waren en onze politici hebben collectief getracht om ongekende situaties optimaal te counteren. Ze moesten bijvoorbeeld iets doen aan de exponentiële toename van de werkloosheid.

Ze opteerden voor een keynesiaanse begrotingspolitiek, gekenmerkt door aanzienlijke openbare uitgaven bestemd om de economische activiteit te stimuleren. Het economisch scenario was – inderdaad – onbekend: stagflatie, of

een combinatie van stagnatie en inflatie. Jammer genoeg was de keynesiaanse reactie niet geschikt: ze deed de inflatie stijgen zonder de stagnatie weg te werken. De reactie van de politiek was nog vreemder: ze hield kunstmatig sommige nationale sectoren (staal, textiel, scheepswerven, steenkool en ruw glas) in stand die net onder de internationale concurrentie leden en dus feitelijk geherstructureerd moesten worden.

De misvatting was begrijpelijk, want de westerse economieën hadden bijna 30 jaar lang een periode van ononderbroken groei gekend, die samenviel met de naoorlogse economische heropleving. Daarenboven steunde het internationaal monetair systeem van Bretton Woods, tot in 1973, op een mechanisme van vaste wisselkoersen, wat de stabiliteit van de handel en de voorzienbaarheid van de omwisseling verzekerde. De economen verwachten een onverhoopt effect (dat samenviel met het economisch herstel na de oorlog) met een doorwegende tendens.

De reflectie van de economen was zodanig afgestompt dat in een goede handelsschool van de hoofdstad alleen Keynes werd onderwezen. Weliswaar werd, vertrouwelijk en als voetnoot, over de theorieën van Milton Friedman gesproken, die later één van de architecten van de economische herstructurering zou worden. Maar Friedman werd toen nog als een anekdotisch curiosum beschouwd. Hij was in elk geval te liberaal en te zeer gekant tegen de geleide planeconomie. Adam Smith was al sinds 1968 uit de auditoria van het economisch beleid verbannen. Tien jaar later bleven sommigen nog naar het onmogelijke zoeken.

In plaats van de economie te stimuleren heeft de openbare-uitgavenpolitiek van de jaren zeventig België met een nog nooit geziene economische puinhoop achtergelaten. Dit beleid heeft geleid tot een begrotingstekort met twee cijfers, tot een openbare schuld die opliep tot 130 % van het BBP, tot een oncontroleerbare inflatie en tot verschillende devaluaties. Vanaf een bepaalde drempel leidde de financiële dynamiek tot het fameuze “sneeuwbaaleffect”, d.i. een exponentiële schuldtoename. België werd meegesleept in een zeer zeldzaam budgettair fenomeen, schuldcrisis die zichzelf veroorzaakte, zoals sommige Midden-Amerikaanse landen die doormaakten.

Toen de solvabiliteit begon te wankelen had de overheid geen andere keuze dan de begrotingstekorten te financieren door massaal te gaan lenen. Deze leningen werden gedeeltelijk in het buitenland geplaatst, maar slechts in beperkte mate, want het beheer van de Belgische Staat wekte weinig enthousiasme noch geloof in de solvabiliteit.

De Staat was dus verplicht om, door geregelde uitgaven van leningen, een beroep te doen op het nationale spaarweten. Het volume van deze leningen was zo indrukwekkend dat het de kapitaalmarkt afroemde ten nadele van de productieve investeringen, met name het risicokapitaal. De Brusselse Beurs liep destijds leeg... Dit fenomeen, dat in de Angelsaksische economische terminologie *squeeze out* wordt genoemd, bracht twee onaangename gevolgen teweeg.

Ten eerste moest de rentevoet van de staatsleningen worden verhoogd met een premie die volledig door de overheid werd gedragen (om het gevaar voor muntontwaarding van de Belgische frank en het solvabiliteitsrisico van de Belgische Staat te dekken). Vervolgens bood het rendement van het risicokapitaal, dat reeds afgeroomd was door de inflatie en de zware belastingdruk, niet genoeg aantrekkingskracht meer in vergelijking met risicoloze beleggingen.

De behoefte aan staatsleningen was zo groot dat de Staat gedwongen was aan de staatsleningen bijzondere voordelen toe te kennen, zoals een vermindering van de roerende voorheffing. Leningen met bijzondere fiscale voordelen, zoals de fameuze lening 81-91 waren een noodzaak. Dergelijke fiscale beslissingen lijken vandaag de dag onschuldig. Ze veroorzaakten nochtans een spiraal van gevolgen: het is wel degelijk de noodzaak om de intekening op staatsleningen fiscaal te bevoordelen, die geleid heeft tot het fiscaal bestraffen van de inkomsten van aandelen.

Verskillende maatregelen, bedacht door senator Etienne Cooremans, zoals de AFV-aandelen en de beleggingsfondsen Monory-De Clercq, die tot stand kwamen onder de Regering Martens-Gol, trachtten aan deze situatie te verhelpen, maar zonder een structurele verandering te kunnen doorvoeren.

Tegelijkertijd besliste de overheid om de belastingen te verhogen tot tarieven die meer weg hadden van confiscatiemaatregelen. De vennootschapsbelasting, bijvoorbeeld, bereikte het fatale niveau van 50 %. Dat alles werd bewerkstelligd zonder er rekening mee te houden dat de belasting reeds de inflatie belastte (die zelf door het begrotingstekort werd veroorzaakt), met andere woorden de handhaving van de productiecapaciteit. De excessieve belastingdruk heeft de economie verzwakt en zelfs doen teruglopen. België reageerde introvert op de economische crisis, door de collectieve verdeling te bevoorjelen, ten nadele van de risicobereidheid.

Achteraf bekeken kunnen we gerust stellen dat de budgettaire keuzen van de jaren zeventig hebben geleid tot de bestraffing van het risicokapitaal. Of, stouter gesproken, dat de Staat door haar beleid van de jaren zeventig, waarschijnlijk de industriële reconversie van het land in gevaar heeft gebracht. Het is trouwens niet uitgesloten dat de benadeling van het risicokapitaal heeft meegespeeld bij de twee golven van overnemingen van Belgische ondernemingen door buitenlandse groepen (overname van de Generale Maatschappij van België in 1986 en de OPA's van de jaren 1997-1998).

Vervolgens is, in de nasleep van deze evolutie, een ander, omslachtiger probleem ontstaan: een zeker dogmatisme dat de jaren zeventig en tachtig beheerste. De markteconomie werd in dat tijdperk verworpen. Er bestond verwarring tussen groei en geleide economie. Terwijl de economie werd geliberaliseerd en de mondialisering van de handel begon, trachtten sommigen de bureaucratische tussenkomst van de Staat te vergroten omdat ze redding bracht. De economie werd policentrisch en gedomineerd door nieuwe en elkaar tegengestelde invloeden. Maar door een vreesachtige politieke visie verzette de plangeleide economie zich tegen handel die op concurrentie gebaseerd was.

Deze grijze periode ligt voortaan achter ons. De toetreding van België tot de Eurozone was, op dat punt, geslaagd en heeft discipline bijgebracht. De niet aflatende inspanningen

van de Regeringen Dehaene-Maystadt, en vooral Verhofstadt-Reynders, hebben tot een spectaculair herstel van de Belgische economie geleid. Het budgettaire evenwicht werd reeds acht jaar geleden bereikt en de ratio openbare schuld/BBP is spectaculair gedaald. De budgettaire gestrengheid leidde tot een verbetering van de *rating* van de Belgische staatsschuld waarvan de Gewesten en de Gemeenschappen hebben geprofiteerd. De EBA en vervolgens de notionele interest waren visionaire fiscale maatregelen en de internationale promotie ervan werd opmerkelijk goed onthaald.

Maar het belangrijkste is dat deze fiscale omwentelingen, in etymologische betekenis, geen terug-naar-af-maatregelen zijn, met name het voorspel van belastbare compensaties waardoor het gunstig effect ervan ongedaan zou worden gemaakt.

Kortom, de economische crisissen van de jaren zeventig hebben waarschijnlijk effecten gesorteerd die een kwarteeuw blijven nazinderen. Maar de herinnering aan de zinsverbijstering moet blijven bestaan. Want hoewel de toetreding van België tot de Eurozone tot meer discipline heeft geleid, heeft ze tevens de nood aan competitiviteit benadrukt. Het zal er dus op aankomen om een staat van collectieve waakzaamheid te bewaren, want wat de economie stimuleert, ten gunste van alle leden van de samenleving, is risicobereidheid, initiatief en ondernemingszin.

De fiscaliteit is, in het licht daarvan, een essentiële factor van sociale herverdeling. Ze weerspiegelt een bepaalde visie van de samenleving. Maar de effecten ervan kunnen de menselijke ondernemingszin belemmeren, en zelfs steriel maken. Te zware belastingen leiden onvermijdelijk tot een geleide economie. Een overdreven belastingdruk slurpt de energie van een staat op, put de economische subjecten uit en remt de vooruitgang af. Een overdreven belastingdruk onderwerpt de economie aan het beleid en verdringt de risicobereidheid. Het echte maatschappelijk contract van de fiscaliteit is dat van de aanpassing aan het ondernemersrisico. ●